



Bundesministerium
des Innern

Demografiebericht



Bericht der Bundesregierung zur demografischen
Lage und künftigen Entwicklung des Landes

Kurzfassung

Auftrag und Zielsetzung

Der demografische Wandel in Deutschland ist gekennzeichnet durch eine niedrige Geburtenrate und den Rückgang der Bevölkerungszahl. Der erfreuliche Anstieg der Lebenserwartung, die damit verbundene Alterung der Bevölkerung sowie der wachsende Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund betreffen Deutschland mehr als andere entwickelte Länder. Der demografische Wandel hat Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche der Menschen und wird die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten erheblich beeinflussen.

Die Bundesregierung sieht in der Gestaltung des demografischen Wandels eine der großen Zukunftsaufgaben. Sie hat deshalb im November 2009 den Bundesminister des Innern beauftragt, bis zum Jahr 2011 einen „Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes“ und darauf aufbauend bis zum Frühjahr 2012 einen Vorschlag für eine ressortübergreifende Demografiestrategie der Bundesregierung vorzulegen.

Mit dem Demografiebericht beschreibt die Bundesregierung die demografische Entwicklung sowie die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die einzelnen Lebens- und Politikbereiche. Der Bericht stellt die bisher eingeleiteten Maßnahmen des Bundes ressortübergreifend dar und zeigt künftige Handlungsschwerpunkte auf. Die Bundesregierung möchte damit zu einer breiten öffentlichen Diskussion zum demografischen Wandel beitragen.

Demografischer Wandel: Fakten und Trends

Die Bevölkerung nimmt in Deutschland seit dem Jahr 2003 ab und ist auf 81,7 Millionen Einwohner gesunken. Ursächlich dafür ist, dass die Zahl der Sterbefälle die Zahl der Geburten immer mehr übersteigt. Die hohen Sterbefallüberschüsse werden seit 2003 nicht mehr von Wanderungsüberschüssen, das heißt der Differenz zwischen Zuzügen nach und Fortzügen aus Deutschland, ausgeglichen. Dieser Trend wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen. Nach den Modellberechnungen des Statistischen Bundesamtes wird die Bevölkerung bis 2060 auf 65 bis 70 Millionen Menschen zurückgehen. Das wären bis zu 17 Millionen Einwohner weniger oder ein Rückgang um 15 % bis 21 % innerhalb von 50 Jahren. Damit geht auch ein Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einher.

Neben dem Bevölkerungsrückgang wird sich der Altersaufbau der Bevölkerung verschieben. Bereits in den kommenden beiden Jahrzehnten wird der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung deutlich steigen. Heute besteht die Bevölkerung mit

jeweils einem Fünftel noch fast zu gleichen Teilen aus Kindern und jungen Menschen unter 20 Jahren und aus 65-Jährigen und Älteren. Im Jahr 2030 werden die 65-Jährigen und Älteren bereits etwa 29 % der Bevölkerung ausmachen. 2060 wird dann jeder Dritte (34 %) mindestens 65 Lebensjahre durchlebt haben.

Die Alterung hat zwei Ursachen: Deutschland gehört seit vielen Jahren zu den Ländern mit geringen Geburtenzahlen. Nach einem Höhepunkt Mitte der 60er-Jahre, dem sogenannten Babyboom, sind die durchschnittlichen Geburtenzahlen kontinuierlich gesunken. Seit Mitte der 70er-Jahre befindet sich die Geburtenrate in Deutschland auf einem anhaltend niedrigen Niveau von durchschnittlich rund 1,4 Kindern je Frau. Sie liegt damit deutlich unterhalb der Quote von 2,1 Kindern, die für den Ersatz der Elterngeneration notwendig wäre. Das niedrige Geburtenniveau geht unter anderem auf einen hohen Anteil kinderloser Frauen, vor allem bei Hochqualifizierten, einer späteren Geburt der Kinder sowie einen Wandel traditioneller Ausprägungen und Vorstellungen von Familie zurück.

Zudem steigt seit über 150 Jahren die Lebenserwartung in Deutschland wie auch in anderen entwickelten Ländern um knapp drei Monate pro Jahr. Dieser Zugewinn an Lebensjahren beruhte zunächst auf dem Rückgang der Säuglings- und Kindersterblichkeit. Seit über sechs Jahrzehnten findet der Zugewinn an Lebensjahren aber vor allem in den späten Lebensabschnitten statt. Die bisherige Entwicklung der Lebenserwartung wird sich fortsetzen. Nach den Annahmen in den Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes steigt sie bei neugeborenen Jungen bis zum Jahr 2060 um acht auf 85 Jahre und bei neugeborenen Mädchen um sieben auf 89,2 Jahre. Außerdem erreichen immer mehr Menschen ein hohes Alter bei immer besserer körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit und die Anzahl der Lebensjahre, die die Menschen in Gesundheit verbringen, wächst.

Deutschland war in den letzten Jahrzehnten ein Land mit starken Wanderungsgewinnen. Sie haben den Alterungsprozess abgemildert und den Prozess des Bevölkerungsrückgangs verzögert. Nachdem in den Jahren 2008 und 2009 erstmals mehr Menschen Deutschland verließen als zugezogen waren (nach statistischen Bereinigungen des Melderegisters), gab es im Jahr 2010 wieder einen Wanderungsüberschuss von rund 128.000 Personen.

Die Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung lässt sich durch steigende Geburtenzahlen oder durch verstärkte Zuwanderung lediglich abmildern, nicht aber stoppen, denn die demografische Alterung ist bereits im heutigen Altersaufbau der Bevölkerung angelegt. Sie beschleunigt sich mit dem Älterwerden der geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer-Generation.

Zur Alterung und zum Rückgang der Bevölkerung kommen zwei weitere demografisch bedeutsame Entwicklungen hinzu. Erstens sind die Lebens- und Familienformen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten vielfältiger geworden. Zweitens ist die ethnische Heterogenität der Bevölkerung gewachsen. Der Anteil der Einwohner mit Migrationshintergrund nimmt zu und liegt derzeit bei fast einem Fünftel der Gesamtbevölkerung. Dieser Trend wird sich fortsetzen.

Die demografischen Entwicklungen verlaufen regional sehr unterschiedlich. Neben den Regionen mit Bevölkerungsrückgang stehen Regionen mit Bevölkerungszuwächsen. Alterung findet hingegen in allen Regionen statt, wenn auch mit unterschiedlicher Dynamik. Es zeichnet sich jedoch ab, dass besonders periphere ländliche Regionen von dem demografischen Wandel betroffen sein werden. Viele ostdeutsche Regionen waren bereits in den vergangenen Jahren mit einem deutlichen – durch die Binnenwanderung verstärkten – Rückgang der Bevölkerung und einer starken Alterung konfrontiert. Zunehmend sind auch ländliche und städtische Regionen in Westdeutschland von dieser Entwicklung betroffen.

Familie und Gesellschaft

Die Familie ist für die demografische Entwicklung von zentraler Bedeutung. Sie ist der Lebensbereich, in dem Zuneigung, Verantwortung, Zusammenhalt und Solidarität eine besondere Rolle spielen. Die Lebensentwürfe und das Geburtenverhalten haben sich in den letzten Jahrzehnten verändert. Damit geht auch ein gewandeltes Verständnis davon einher, was Familie ist. Neben der klassischen Familienform des verheirateten Paares mit Kindern haben nichteheliche Lebensformen oder Alleinerziehende eine zunehmende Akzeptanz als Familie erfahren.

Wichtige Voraussetzung zur Entscheidung für Elternschaft ist es, dass sich Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren lassen. Nach wie vor sind es überwiegend die Frauen, die familiäre Aufgaben übernehmen und dies in Einklang mit einer Erwerbstätigkeit bringen müssen.

Eine Vielzahl von staatlichen Maßnahmen und Leistungen unterstützen Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und -phasen. Im Jahr 2008 betrugen die familienbezogenen Leistungen des Bundes 114,8 Milliarden Euro, davon waren 24 Milliarden Euro Geldleistungen für Familien. Die Bundesregierung fördert Familien finanziell zum Beispiel mit dem Mutterschaftsgeld, dem Elterngeld und dem Kindergeld, durch die Anerkennung von Erziehungsleistung in der Rentenversicherung oder durch die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten und Kindern in der Gesetzlichen Kran-

kenversicherung. Familien mit geringem Einkommen stehen Kinderzuschlag und Wohngeld zur Verfügung.

Für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist der Ausbau der Kinderbetreuung eine wichtige Komponente. Neben frühkindlicher Betreuung sind vor allem flexiblere Betreuungsangebote, zum Beispiel Ganztagsbetreuung für Schulkinder, erforderlich. Denn fast jede zweite Familie mit Schulkindern hat Schwierigkeiten, Beruf und Familie in eine gute Balance zu bringen. Die Bundesregierung unterstützt besonders den Ausbau der frühkindlichen Bildung und Betreuung, neue Wege zur Entwicklung familienfreundlicher Lebens- und Arbeitsbedingungen und eine familienbewusste Personalpolitik.

Mit dem Anstieg der Lebenserwartung bei immer besserer Gesundheit verlängert sich die aktive Altersphase. Auf die Erfahrung und das Engagement der Älteren kann Deutschland nicht verzichten. Die verlängerte gemeinsame Lebenszeit der Generationen verändert die Familienbeziehungen (Großeltern – Enkelkinder) und bietet neue Möglichkeiten der Weiterbeschäftigung und des bürgerschaftlichen Engagements im Alter. In Regionen, die besonders von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen sind, kann das Engagement gerade der älteren Menschen dazu beitragen, wichtige Infrastrukturen zu erhalten. Damit die Menschen unabhängig von ihrem Alter ihren Wunsch nach bürgerschaftlichem Engagement umsetzen können, sind die hierfür notwendigen Rahmenbedingungen weiter zu verbessern.

Migration und Integration

Die Zahl der Menschen, die nach Deutschland ein- oder auswandern, ist eine weitere Einflussgröße für die demografische Entwicklung. Bei entsprechenden Rahmenbedingungen ist zu erwarten, dass sich der Wanderungssaldo in den nächsten Jahren wieder zwischen jährlich 100.000 und 200.000 Personen einpendeln wird. Während der Familiennachzug und auch der Zuzug von Spätaussiedlern seit Jahren rückläufig sind, gibt es bei der Arbeitsmigration in einigen Bereichen eine verstärkte Zuwanderung.

Deutschland benötigt in den kommenden Jahren voraussichtlich eine verstärkte Zuwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten, um negative Auswirkungen eines drohenden Fachkräftemangels auf Produktivität und Wachstum abzumildern. Um die Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte und Fachkräfte noch weiter zu steigern, wird die Bundesregierung bürokratische Hindernisse für qualifizierte Arbeitnehmer abbauen und die Rahmenbedingungen für ihre Niederlassungs- und Aufenthaltserlaubnis verbessern und prüfen, wie der Zugang von ausländischen Hochqualifi-

fizierten und Fachkräften zum deutschen Arbeitsmarkt noch systematischer an den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes ausgerichtet und nach zusammenhängenden, klaren, transparenten und gewichteten Kriterien wie Bedarf, Qualifizierung und Integrationsfähigkeit gestaltet werden kann.

Wie viele Arbeitskräfte, differenziert nach Berufen und Qualifikationen, in einer bestimmten Region und Branche in Deutschland in Zukunft gebraucht werden, ist nur schwer zu prognostizieren, da der Arbeitskräftebedarf unter anderem von der konjunkturellen Entwicklung abhängig ist. Derzeit wird ein Instrumentarium zur Feststellung des aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftebedarfs nach Branchen, Regionen und Qualifikationen (Jobmonitor) mithilfe wissenschaftlicher Unterstützung entwickelt, um zielgerichtete und bedarfsgerechte Maßnahmen ableiten zu können.

Die Zahl der Fortzüge Deutscher hat sich seit den 70er-Jahren nahezu verdreifacht. Im Jahr 2010 wurden 141.000 Fortzüge Deutscher registriert. Gleichzeitig gab es 115.000 Zuzüge von Deutschen nach Deutschland, von denen der weit überwiegende Teil deutsche Rückkehrer sind. Die dauerhafte Auswanderung Deutscher wird häufig als Verlust empfunden. Daher setzt sich die Bundesregierung dafür ein, den bereits Abgewanderten eine Rückkehr in die Heimat zu erleichtern.

Integrationspolitik zielt darauf ab, Zuwanderern eine gleichberechtigte Teilhabe am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben in Deutschland zu ermöglichen und zugleich den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Wichtigste bundespolitische Einzelmaßnahme des im September 2010 veröffentlichten bundesweiten Integrationsprogramms ist der Integrationskurs als Grundangebot für alle bereits hier lebenden und neu zuwandernden Migranten.

Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Forschung

Der demografische Wandel verändert in den nächsten Jahrzehnten die Rahmenbedingungen für Wachstum und Wohlstand. Wirtschaftspotenzial und Wachstumsdynamik hängen ganz wesentlich davon ab, dass eine ausreichende Anzahl von leistungsbereiten, gut qualifizierten und innovationsfreudigen Arbeitskräften zur Verfügung steht.

Aber auch Höhe und Struktur der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verändern sich infolge des demografischen Wandels.

Bereits vor gut zehn Jahren hat ein Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eingesetzt. Dieser Rückgang konnte bisher durch eine steigende Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen und älteren Beschäftigten und durch den Abbau der Ar-

beitslosigkeit in den letzten Jahren ausgeglichen werden. Heute leben in Deutschland 49,8 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 Jahren.

Ab dem Jahr 2015 ist von einer spürbaren Verringerung der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren auszugehen. Dieser Prozess wird sich ab dem Jahr 2020 nochmals beschleunigen, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der sogenannten Babyboomer-Generation aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Im Jahr 2030 wird die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter voraussichtlich rund 6,3 Millionen Menschen weniger umfassen als noch im Jahr 2010. Dabei wird von einer Nettozuwanderung von jährlich 200.000 Personen ab dem Jahr 2020 ausgegangen. Wandern im Saldo weniger Menschen nach Deutschland zu, fällt der Rückgang der Erwerbsbevölkerung entsprechend höher aus.

Um wachstumshemmenden Einflüssen des demografischen Wandels und damit auch einem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen, sind die vorhandenen Arbeitskräfte- und Innovationspotenziale sowie das Potenzial qualifizierter Zuwanderer besser zu nutzen. Bisher nicht ausreichend genutzte Arbeitskräftepotenziale lassen sich bei den Personengruppen mobilisieren, deren Erwerbsbeteiligung bislang noch nicht voll ausgeschöpft ist. Das betrifft vor allem Frauen, ältere Arbeitnehmer und Menschen mit Behinderungen, aber auch Personen, denen eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt bisher noch nicht gelungen ist. Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage einer umfangreichen Wirkungsforschung zielgerichtet weiterentwickelt. Im Jahr 2011 hat sie ein Konzept zur Fachkräftesicherung vorgelegt, in dem die Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung darstellt werden.

Eine höhere Frauenerwerbstätigkeit lässt sich vor allem durch verbesserte und flexiblere Angebote zur Kinderbetreuung im vorschulischen und schulischen Alter, familiengerechte Arbeitsbedingungen sowie durch eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik in den Unternehmen erreichen. Das gilt vor allem für die Gruppe der Alleinerziehenden. Verbesserte berufliche Entwicklungsmöglichkeiten und Karrierechancen setzen zusätzliche Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Wichtige Ansätze für solche Anreize sind vor allem die gezielte Unterstützung von Frauen bei der Berufsorientierung, beim beruflichen Wiedereinstieg, bei der Existenzgründung und auf dem Weg in Führungspositionen.

Das Potenzial älterer Beschäftigter für den Arbeitsmarkt ist lange Zeit unterschätzt worden. Sie verfügen über vielfältige Fähigkeiten, Kompetenzen und Erfahrungswissen. In einer Arbeitswelt, in der der Anteil älterer Beschäftigter steigt, wird die alters- und alternsgerechte Ausgestaltung der Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen

immer wichtiger. Sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, betriebliche Gesundheitsförderung sowie Arbeitsstrukturen, die abwechslungsreiche Tätigkeiten ermöglichen und individuell unterschiedliche Fähigkeiten anerkennen, sorgen dafür, dass Beschäftigte motiviert und in jeder Phase ihres beruflichen Lebens leistungsfähig bleiben. Fortlaufende Qualifizierung und Weiterbildung während der Erwerbsphase im Sinne eines lebenslangen Lernens sowie eine gesundheitsförderliche Arbeitsumgebung tragen ebenfalls zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit und zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit bei.

Mit den richtigen Rahmenbedingungen und Unterstützungsangeboten kann auch das große Potenzial von Beschäftigten mit Behinderungen wesentlich besser genutzt werden. Die Bundesregierung unterstützt dies unter anderem mit der „Initiative Inklusion“.

Nach wie vor sind gering qualifizierte Arbeitskräfte besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Jugendliche ohne Schulabschluss oder junge Erwachsene ohne Berufsabschluss haben deutlich schlechtere Chancen am Arbeitsmarkt. Ziel ist es daher, die Bildungs- und Ausbildungsangebote zu verbessern und dadurch Jugendlichen und jungen Erwachsenen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Das ist umso wichtiger, wenn die nachwachsenden Jahrgänge immer kleiner werden.

Von einer Erhöhung des Bildungsniveaus der Bevölkerung können bedeutende Wachstumseffekte ausgehen. Ein hohes Bildungsniveau führt zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität und zu einer höheren Erwerbsquote mit positiven Effekten auf das Produktionspotenzial. Ziel ist es, den Bildungsstand der Bevölkerung weiter zu erhöhen, Bildungsarmut entgegenzuwirken und Bildungsgerechtigkeit herzustellen.

Der demografische Wandel stellt das Bildungswesen in Deutschland in mehrfacher Weise vor veränderte Anforderungen. Die einzelnen Bildungsbereiche bedürfen der Anpassung an Geburtenentwicklung und Alterungsprozess. Beispielhaft gilt dies etwa für die Bereiche der frühkindlichen Bildung, der Ganztagschulen, des Übergangs in eine berufliche Ausbildung sowie der beruflichen Weiterbildung. Zudem gilt es, das Angebot berufsbegleitender Weiterbildungs- und Studienangebote zu verbessern und auf die Zielgruppe von Erwachsenen mittleren Alters, die vielfach bereits Kinder haben, genauer zuzuschneiden. Trotz des demografisch bedingten Rückgangs der Bevölkerung werden die Investitionen in Bildung deshalb auf dem gegenwärtigen Niveau bleiben, für einzelne neue Aufgaben sogar noch zu erhöhen sein, damit die Menschen in allen Lebens- und Bildungssituationen durch entsprechende Bildungsmaßnahmen unterstützt werden können.

Neben Bildung tragen Forschung und Innovationen wesentlich dazu bei, die Verringerung des Produktions- und Wachstumspotenzials zu kompensieren. Für die Forschungs- und Innovationspolitik ergeben sich damit vor allem zwei Aufgaben: Erstens die verstärkte Heranbildung und Rekrutierung von Nachwuchskräften für Forschung und Innovationen sowie zweitens die Intensivierung und Anpassung der Forschungs- und Innovationsaktivitäten. Die Bundesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, für die zentralen Zukunftsbereiche Bildung und Forschung in den Jahren 2010 bis 2013 zusätzlich 12 Milliarden Euro zu investieren.

Rückgang und Alterung der Bevölkerung haben zudem auch Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Zum einen sind Veränderungen in der Höhe und in der Relation von Konsum und Ersparnis zu erwarten. Zum anderen wird es deutliche Verschiebungen der Konsumstruktur geben. Die Politik kann und will diese Veränderungen begleiten, indem sie Problembewusstsein weckt, Lösungsansätze aufzeigt und Rahmenbedingungen verbessert.

Alterssicherung

Die Alterssicherung ist darauf ausgerichtet, das Einkommen im Alter nach Abschluss des Erwerbslebens zu sichern. Mit der Regelsicherung der gesetzlichen Rentenversicherung, der betrieblichen Altersvorsorge und der privaten Altersvorsorge ruht die Alterssicherung auf drei Säulen. Das mit Abstand größte Sicherungssystem ist die gesetzliche Rentenversicherung. Weitere nennenswerte Regelsysteme sind die Beamtenversorgung, die zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, die Alterssicherung der Landwirte, die Künstlersozialversicherung und die berufsständischen Versorgungswerke.

Der demografische Wandel stellt die gesetzliche Rentenversicherung als umlagefinanziertes Alterssicherungssystem vor Herausforderungen. Sinkt die Zahl der Beitragszahler und steigt die Zahl der Leistungsberechtigten, würde dies ohne die bereits ergriffenen Gegenmaßnahmen zwangsläufig zu erhöhtem Finanzierungsdruck führen.

Ziel ist es, eine nachhaltige Finanzierung der Alterssicherungssysteme mit einem angemessenen Interessensausgleich zwischen Jung und Alt sicherzustellen. Die Bundesregierung hat vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern im gesamten Bereich der Alterssicherung in den letzten zwei Jahrzehnten eine Reihe von Reformen durchgeführt. Eine der wichtigsten Reformen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung ist die im Jahr 2007 beschlossene schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf

67 Jahre bis zum Jahr 2029. Die Erhöhung der Regelaltersgrenzen erfolgte auch für Personen anderer Regelsysteme, wie etwa die Beamten des Bundes.

Die Anhebung der Regelaltersgrenze ist nicht nur eine rentenpolitische Maßnahme, sondern auch ein verbindliches Signal an Gesellschaft und Wirtschaft, den Bewusstseinswandel gegenüber Älteren am Arbeitsmarkt und die Gestaltung alters- und altersgerechter Arbeitsbedingungen weiter zu fördern. Sie wirkt damit auch dem drohenden Fachkräftemangel entgegen.

Gesundheit und Pflege

Immer mehr Menschen erlangen bei immer besserer geistiger und körperlicher Leistungsfähigkeit ein hohes Alter. Doch die gewonnenen Lebensjahre gehen nicht nur mit gesunden Lebensphasen einher. Bei einem wachsenden Anteil älterer und hochbetagter Menschen wird das Gesundheitssystem künftig sowohl mit steigenden Ausgaben als auch mit tendenziell sinkenden Einnahmen konfrontiert. Ursächlich für den Ausgabenanstieg in der Gesundheitsversorgung ist der zunehmende Bedarf an Gesundheitsleistungen, gerade auch bei Älteren. Hinzu kommt der medizinisch-technische Fortschritt, der ebenfalls steigende Ausgaben mit sich bringt.

Die Verschiebung der Altersstruktur wirkt sich auch auf die Einnahmeseite aus. Die mit der Bevölkerungsalterung verbundene Zunahme des Anteils von Personen, die nicht mehr im aktiven Erwerbsleben stehen, führt tendenziell zu einer Schwächung der Finanzierungsbasis des Gesundheitssystems, das sich bislang überwiegend durch lohn- und gehaltsbezogene Beiträge finanziert.

Ziel der Gesundheitspolitik ist es, allen Menschen in Deutschland auch in Zukunft unabhängig von Einkommen, Alter und gesundheitlichem Risiko die notwendige medizinische Versorgung qualitativ hochwertig und wohnortnah zur Verfügung zu stellen und sie am medizinischen Fortschritt teilhaben zu lassen.

Dies erfordert Reformen im Gesundheitssystem. Die Weichen für eine nachhaltige Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung hat die Bundesregierung mit dem am 1. Januar 2011 in Kraft getretenen GKV-Finanzierungsgesetz bereits gestellt. Mit dem im August 2011 von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf des GKV-Versorgungsstrukturgesetzes wird zudem die Grundlage für hochwertige, wohnortnahe medizinische Versorgungsstrukturen gelegt, um damit die Situation der Patienten vor allem in strukturschwachen Regionen im konkreten Versorgungsalltag zu verbessern und dem sich dort abzeichnenden Ärztemangel zu begegnen. Auch in den anderen Heil- und Pflegeberufen werden zukünftig mehr Fachkräfte benötigt, die den wachsenden Bedarf decken können. Um dem Rechnung zu tragen und um eine

qualitätsvolle Betreuung sichern zu können, hat die Bundesregierung unter anderem gemeinsam mit den Ländern und Verbänden eine „Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege“ eingeleitet. Ferner bereitet sie die Zusammenführung der Pflegeausbildungen in einem neuen Berufsgesetz vor.

Gezielte Prävention und Gesundheitsförderung in jedem Lebensalter sind in einer Gesellschaft des längeren Lebens wichtiger denn je. Sie tragen dazu bei, dass Krankheiten nicht entstehen, die Menschen gesünder älter werden und die Lebensqualität steigt. In einer nationalen Präventionsstrategie sollen Prävention und Gesundheitsförderung weiterentwickelt werden.

Wie die Gesetzliche Krankenversicherung ist auch die Pflegeversicherung von den Folgen des demografischen Wandels betroffen. Ein System, dessen Finanzierung bisher ausschließlich auf einkommensabhängigen Beiträgen beruht, ist in einer alternden Bevölkerung einer zurückgehenden Finanzierungsbasis ausgesetzt. Gleichzeitig führt die Alterung der Bevölkerung zu einem steigenden Bedarf an Pflegeleistungen. Im Jahr 2010 waren rund 2,42 Millionen Menschen auf Pflege angewiesen. Diese Zahl könnte nach den heutigen Annahmen bis zum Jahr 2020 auf rund 2,9 Millionen und im Jahr 2030 auf 3,37 Millionen Menschen steigen. Ein besonderes Problem stellt dabei die Zunahme demenzieller Erkrankungen dar.

Ziel der Bundesregierung ist es, dass Pflegebedürftige auch künftig angemessene Pflegeleistungen zu einem bezahlbaren Preis erhalten und würdevoll gepflegt und betreut werden können. Dazu gehört, dass pflegebedürftige Menschen möglichst selbstständig und selbstbestimmt leben und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Die steigende Zahl der Pflegebedürftigen setzt dabei neben der Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für die pflegerische Versorgung eine dauerhaft tragfähige Finanzierung der Pflegeversicherung voraus. Vor diesem Hintergrund ist im Koalitionsvertrag eine Ergänzung durch Kapitaldeckung, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss, vereinbart.

Damit pflegebedürftige Menschen entsprechend ihren Wünschen möglichst lange zu Hause betreut werden können, ist die ambulante Versorgung weiter zu stärken. Dazu gehört auch die Unterstützung von pflegenden Angehörigen. Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und familiärer Pflege hat die Bundesregierung die Einführung einer Familienpflegezeit beschlossen.

Ländliche Räume und Stadtregionen, Infrastruktur und Mobilität

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf ländliche Räume und Stadtregionen stellen sich sehr unterschiedlich dar, denn Wachstums- und Schrumpfungsprozesse finden oftmals gleichzeitig und teils auch in räumlicher Nähe statt. Mitentscheidend für diese Entwicklung sind neben dem Bevölkerungsrückgang vor allem Binnenwanderungen sowie die jeweilige regionale und wirtschaftliche Ausgangslage. Daneben wird die Veränderung der Alterszusammensetzung das Leben in ländlichen und städtischen Räumen wesentlich beeinflussen.

Die Bevölkerungsabnahme wird vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen zu einer zurückgehenden Auslastung des Infrastrukturangebotes und zu einem steigenden Ressourceneinsatz führen. Mit der demografischen Alterung wird sich der Bedarf an Infrastrukturleistungen verändern und sich stärker an den Bedürfnissen Älterer orientieren. Dabei stehen vor allem Gesundheitsdienst- und Pflegeleistungen, die ärztliche Versorgung, alters- und familiengerechtes Wohnen und altersspezifische soziale Infrastrukturen im Vordergrund. Solche Infrastrukturleistungen wohnortnah bereitzustellen, ist insbesondere für die ländlichen Räume eine Herausforderung, ohne jedoch das Ziel aufzugeben, auf eine gleichwertige Entwicklung der ländlichen Räume und städtischen Ballungszentren hinzuwirken. Es gilt, insbesondere örtlich angepasste Lösungen zu entwickeln, die die regionalen und wirtschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigen. Regionale Kooperationen ermöglichen dabei vielfach eine effiziente Aufgabenerfüllung. Die Bundesregierung unterstützt die Länder hierbei unter anderem im Rahmen ihrer Förderprogramme und Modellvorhaben, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge. Auch die Programme der Bundesregierung im Bereich Städtebauförderung und Wohnungspolitik tragen dazu bei, Städte und ländliche Gemeinden gleichermaßen als attraktiven Lebensraum für alle Generationen zu erhalten.

Teilnahme und Teilhabe am Arbeits- und Gesellschaftsleben erfordern eine gute Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsangebote sowie moderne Kommunikationsmittel. Insgesamt wird der demografische Wandel nicht weniger, sondern anderen und regional unterschiedlichen Verkehr mit sich bringen. Daher sind eine bedarfsorientierte Anpassung der Verkehrssysteme, die auch die Verkehrssicherheit und Nutzerfreundlichkeit im Blick hat, sowie die Weiterentwicklung innovativer Mobilitätslösungen vor allem im öffentlichen Personennahverkehr erforderlich. Bedeutsam ist auch die Versorgung von dünn besiedelten ländlichen Räumen mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen und -netzen.

Staat und Verwaltung

Um die Handlungsfähigkeit des Staates für künftige Generationen zu bewahren, besteht ein zentrales Ziel darin, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen langfristig sicherzustellen. Wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaft handlungsfähigen Staat ist die wirksame Rückführung der Schuldenstandsquote. Mit der Einführung der „Schuldenbremse“ wurde das Prinzip der langfristigen Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern im Grundgesetz verankert.

Zur Umsetzung der Schuldenregel verfolgt die Bundesregierung eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie. Dazu gehört ein umfassendes und langfristig angelegtes finanz-, wirtschafts-, bildungs-, forschungs-, familien- und sozialpolitisches Konzept. Wichtige Beiträge zur wachstumsfreundlichen Ausrichtung dieses Konzepts leisten die Priorisierung für Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung, aber auch im Bereich der Kinderbetreuung. Einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Tragfähigkeitsrisiken stellen die in den vergangenen Jahren erfolgten Reformen in den Systemen der sozialen Sicherung dar.

Um die Handlungsfähigkeit des Staates zu erhalten, ist es zudem erforderlich, dass die Verwaltung ihr Angebot an staatlichen Leistungen an die sich verändernden demografischen Rahmenbedingungen anpasst. Dies betrifft zwar in erster Linie die Verwaltungen der Kommunen und der Länder. Aber auch die Bundesverwaltung kann sich dieser Aufgabe nicht verschließen. Die Verwaltung der Zukunft wird noch stärker als heute bei der Bereitstellung der Verwaltungsdienstleistungen auf den Einsatz moderner Technik setzen und Dienstleistungen „online“ oder „telefonisch“ anbieten.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind auch für den Staat als Arbeitgeber zu bewältigen, denn die Leistungserbringung wird mit alternden Belegschaften, geringeren Finanzressourcen, weiteren Personalabbau und komplexeren Prozessen sicherzustellen sein. Die absehbaren Entwicklungen erfordern eine demografiegerechte Personalpolitik für die Bundesverwaltung.

Ausblick

Der Demografiebericht macht deutlich, dass sich Deutschland in den nächsten Jahrzehnten stärker als die meisten anderen OECD-Länder auf einen Rückgang und eine Alterung der Bevölkerung einstellen muss. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf nahezu alle Gesellschafts-, Lebens- und Politikbereiche. Hieraus ergeben sich neue Herausforderungen, um das gesellschaftliche Zusammenleben und den wirtschaftlichen Wohlstand in Deutschland langfristig zu sichern. Durch verbesserte Lebensbe-

dingungen und gute medizinische Versorgung sind die Perspektiven für ein längeres und gesundes Leben gegeben. Dadurch bieten sich Chancen für den Einzelnen und für die Gesellschaft. Sie gilt es zu erkennen und positiv zu gestalten.

Die Bundesregierung hat – wie der Bericht im Einzelnen zeigt – in den vergangenen Jahren in allen relevanten Politikbereichen bereits auf die Veränderungen reagiert. Um die Chancen des demografischen Wandels zu nutzen und die Herausforderungen positiv zu gestalten, wird die Bundesregierung ihre demografiepolitischen Aktivitäten mit einer Demografiestrategie, die sie im Frühjahr 2012 vorlegen wird, ressortübergreifend koordinieren. Die Bundesregierung orientiert sich dabei an einer der jeweiligen Lebenssituation angepassten, generationenübergreifenden Politik, die die Entwicklungschancen frühzeitig und für Menschen jeden Alters durch die Schaffung der entsprechenden Rahmenbedingungen fördert. Sie richtet ihre Arbeit dabei nach folgenden vier Zielen aus:

1. Chancen eines längeren Lebens erkennen und nutzen

Der erfreuliche Anstieg der Lebenserwartung und das damit verbundene längere gesunde Leben sind eine große Chance für jeden Einzelnen wie auch für die Gesellschaft als Ganzes. Damit einher geht eine Verschiebung der Abfolge und Länge, teilweise auch die Überlagerung der bisherigen klassischen Lebensphasen (Ausbildung, Arbeit, Ruhestand). Alle Menschen sollen ihrer Lebenssituation entsprechend die Chance erhalten, ihre Potenziale und Fähigkeiten zu entwickeln, Lebenswünsche zu realisieren und ihren Beitrag zum gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben zu leisten. Die Entwicklungsmöglichkeiten sind frühzeitig, für Menschen jeden Alters und in allen Lebensbereichen von der Familie über die Bildung, Erwerbsbeteiligung und das bürgerschaftliche Engagement bis hin zur Gesundheit zu gestalten.

2. Wachstumsperspektiven stärken und Wohlstand sichern

Der zu erwartende Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird etwa ab dem Jahr 2020 deutlich schneller verlaufen als der Rückgang der Gesamtbevölkerung. Die damit verbundenen Herausforderungen für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die Sicherung der Fachkräftebasis und eines hohen Produktivitätswachstums, erfordern es, diesen Prozess zu gestalten. Dies verlangt vorrangig die Qualifizierung und Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, aber auch mehr qualifizierte Zuwanderung sowie die Stärkung des Forschungs- und Innovationspotenzials und wachstumsfördernde Rahmenbedingungen der Faktor- und Produktmärkte.

3. Soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt erhalten und stärken

Die Alterung der Bevölkerung und die regional unterschiedliche Bevölkerungsdynamik werden Veränderungsbereitschaft und Anpassungen erfordern. Dies gilt für eine stabile Finanzierungsbasis und generationengerechte Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme ebenso wie für die Sicherung einer wohnortnahen Grundversorgung in den Regionen und Kommunen. Die Menschen in Deutschland sollen sich auch künftig auf eine angemessene Absicherung im Alter und Versorgung mit Gesundheits- und Pflegeleistungen verlassen können.

4. Handlungsfähigkeit des Staates bewahren

Um die Handlungsfähigkeit des Staates zu bewahren, ist die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen. Ein wichtiger Orientierungspunkt ist dabei die Generationengerechtigkeit. Die sozialen Sicherungssysteme und das öffentliche Leistungsangebot sind dabei an die sich verändernden Bedingungen und Bedürfnisse anzupassen.

Ausgehend von diesen vier Zielen leitet die Bundesregierung folgende Handlungsfelder für ihre Demografiestrategie ab:

- Jungen Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Geschlecht, Bildung und Qualifizierung ermöglichen, den Übergang in das Berufsleben erleichtern sowie von den ersten Lebensjahren an die Grundlagen einer gesunden Lebensführung vermitteln.
- Eine kinder- und familienfreundliche Gesellschaft einschließlich familiengerechter Wohnbedingungen unterstützen und die Realisierung von Kinderwünschen erleichtern.
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern, damit die Menschen familiäre Verantwortung für die Erziehung von Kindern oder die Pflege von Angehörigen übernehmen, ihre beruflichen Potenziale entfalten und diese über familienbedingte Nichterwerbsphasen hinaus langfristig erhalten können.
- Die Voraussetzungen für ein längeres und gesundes Arbeitsleben weiter verbessern, Altersbilder neu definieren sowie Weiterbildung und Qualifizierung unterstützen.

- Eine qualifizierte Fachkräftebasis sichern und die unternehmerische Initiative stärken durch Nutzung des inländischen Potenzials – vor allem durch die Steigerung der Beteiligung von Frauen und älteren Arbeitnehmern am Erwerbsleben – wie auch durch vermehrte Zuwanderung gut qualifizierter ausländischer Fachkräfte.
- Die Innovationsfähigkeit steigern und eine wachsende Produktivität in der Wirtschaft durch Infrastruktur und wachstumsfördernde Rahmenbedingungen unterstützen.
- Die Potenziale der älteren Menschen aktivieren, ihre Teilhabe am sozialen Leben unterstützen und bürgerschaftliches Engagement stärken.
- Ein möglichst langes, gesundes und selbstbestimmtes Leben durch förderliche Bedingungen vom altersgerechten Wohnraum bis hin zu familiären und sozialen Netzwerken unterstützen und eine qualitätsgesicherte und angemessene Gesundheitsversorgung und Pflege sicherstellen.
- Den Rahmen für den demografischen Wandel in ländlichen Räumen und Städten gestalten und damit verbundene Chancen für Umwelt und Ressourcenschonung nutzen, infrastrukturelle Daseinsvorsorge und bedarfsgerechte Mobilitätslösungen sichern, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Blick haben, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und die Integration vor Ort verbessern.
- Die Solidität der öffentlichen Finanzen einschließlich der sozialen Sicherungssysteme langfristig sichern, eine gute Versorgung aller Bürger mit leistungsfähiger und effizienter öffentlicher Verwaltung gewährleisten.

Die Kompetenzen zur Gestaltung der Folgen des demografischen Wandels liegen für die aufgeführten Handlungsfelder nicht allein auf der Bundesebene. Länder, Kommunen, Wirtschaft, Sozialpartner sowie weitere gesellschaftliche Akteure sind in ihren Bereichen und Zuständigkeiten gefordert. Die Gestaltung des demografischen Wandels sowie die Nutzung der Chancen eines längeren und gesunden Lebens können nur gelingen, wenn die unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen zusammenwirken und die demografischen Herausforderungen aktiv und nachhaltig angehen. Die Eigenverantwortung jedes Einzelnen ist dafür Voraussetzung: Ohne sie kann die Gestaltung des demografischen Wandels keinen Erfolg haben.

Die Bundesregierung versteht ihren Demografiebericht und – darauf aufbauend – die Demografiestrategie als Beiträge zur Entwicklung einer ebenenübergreifenden

Demografiepolitik für Deutschland und zu einer insgesamt nachhaltigen Entwicklung. Sie wird – ausgehend von der bestehenden Zusammenarbeit – im Rahmen ihrer Demografiestrategie auch Vorschläge unterbreiten, wo und in welcher Form eine zusätzliche ebenen- und maßnahmenübergreifende Koordinierung in Bezug auf die Handlungsfelder erforderlich ist.

Der demografische Wandel und seine Gestaltung sind ein komplexer Prozess. Demografiepolitik ist daher eine langfristige Gestaltungsaufgabe. Sie kann nur gelingen, wenn die Bürger mitwirken. Dazu bedarf es Möglichkeiten eines Austauschs. Die Bundesregierung wird daher mit ihrer Demografiestrategie einen Dialogprozess initiieren, in dessen Rahmen die weitere Abstimmung der demografiepolitischen Aktivitäten auf den unterschiedlichen staatlichen und nichtstaatlichen Ebenen sowie ihre zukünftige Ausgestaltung, Begleitung und Fortentwicklung vorgesehen sind.