

Demographischer Wandel und Arbeitsmarkt

- Auswirkungen des rückläufigen Fachkräfteangebots

in Rheinland-Pfalz aus Sicht der Landkreise -

Geschäftsführender Direktor Burkhard Müller, Landkreistag Rheinland-Pfalz

Nach einer Forsa-Umfrage aus dem Jahr 2003 hatten seinerzeit 52 % der Deutschen den Begriff „demographischer Wandel“ noch nie gehört. Auch wenn heute zumindest die Auswirkungen des demographischen Wandels auf unsere Sozialversicherungssysteme in breiten Bevölkerungskreisen diskutiert werden, sind die Gesamtauswirkungen des demographischen Wandels abseits von diesem wichtigen sozialpolitischen Feld nach wie vor kaum in das öffentliche Bewusstsein gedrungen. Dabei sind es insbesondere die Kommunen, die Gemeinden, die Städte und die Landkreise, die die vielfältigen durch den demographischen Wandel ausgelösten Entwicklungsbrüche vor Ort unmittelbar zu spüren bekommen. Das Gebot der Stunde für die Kommunen auf nahezu allen Feldern ihrer Entwicklung lautet daher „Demographisch denken und handeln!“ Fragen der Bevölkerungsentwicklung dürfen daher nicht länger ein Spezialthema von Zukunftsforschern und Statistikern bleiben; entscheidend für die Gemeinden, Kreise und Städte ist, dass sie auf die demographische Entwicklung mit konkreten und kommunalbezogenen Strategien reagieren.

Der Landkreistag, der kommunale Spitzenverband der rheinland-pfälzischen Landkreise und des Bezirksverbands Pfalz, hat die große Bedeutung der Thematik frühzeitig erkannt und u. a. eine viertägige Kooperationstagung gemeinsam mit Vertretern der saarländischen und bayerischen Landkreise organisiert. Unter dem Titel „Die sich abzeichnende Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften“ wurden die Schwerpunktthemen

- Demographischer Wandel, Herausforderungen für die Kommunen,
- Auswirkungen der Demographie auf die Alterssicherungssysteme,
- Öffentlicher Verkehr bei zurückgehender Bevölkerung und
- Wirkungen des demographischen Wandels auf die kommunale Infrastruktur

unter maßgeblicher Beteiligung von Sachverständigen des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung vertieft behandelt. ¹

¹ Die Dokumentation kann über die Geschäftsstelle des Landkreistages Rheinland-Pfalz, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz, Tel. 06131 / 28655-11 angefordert werden.

Wie wichtig uns das Thema ist, beweist des Weiteren die Tatsache, dass der Deutsche Landkreistag, der kommunale Spitzenverband der Landkreise auf Bundesebene, seine Jahrestagung 2004 unter das Thema „Beunruhigende Zukunft? Landkreise nehmen Herausforderungen der demographischen Entwicklung an“, stellte.²

In wenigen Tagen wird der Landkreistag Rheinland-Pfalz seine diesjährige Hauptversammlung in Ramstein durchführen; wir haben das Thema „Demographischer Wandel und Verwaltungsmodernisierung“ ausgewählt.

Die demographische Entwicklung in Deutschland lässt sich mit dem einen Satz umschreiben: „Wir werden weniger, älter und bunter“.³ Die Bevölkerungsentwicklung in einer kommunalen Gebietskörperschaft hängt maßgeblich von zwei Faktoren ab: der natürlichen Bevölkerungsbilanz, also insbesondere dem Verhältnis der Geburten zu den Sterbefällen, sowie der Wanderungsbilanz, also dem Verhältnis der Zuzüge zu den Fortzügen. Auch wenn die einzelnen Voraussetzungen der Bevölkerungsentwicklung für die Bundesrepublik streuen, sind sich alle im Ergebnis eines stattfindenden Bevölkerungsverlustes einig. Maßgeblicher Grund des Bevölkerungsrückgangs ist die seit Jahrzehnten mit 1,4 Kindern pro Frau um 1/3 unter dem zur Bestandserhaltung notwendigen Wert von 2,1 liegende Geburtenrate. Folge ist, dass jede nachfolgende Generation in Deutschland 1/3 kleiner als ihre Elterngeneration ist.

Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz

Mitte 2004 hat das Ministerium des Innern und für Sport den Bericht zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms IV (LEP IV) vorgelegt, mit dem es in einen breit angelegten Diskussionsprozess zu dem im Jahre 2005 neu zu beschließenden LEP IV eintreten will. Der Bericht benennt zunächst die für die Neuaufstellung des LEP IV wesentlichen Rahmenbedingungen. Diese finden sich insbesondere im demographischen Wandel, in der Beteiligung des Landes am Prozess der Globalisierung, in der Veränderung finanz- und förderpolitischer Rahmenbedingungen sowie in einem gewandelten Verständnis bei der Definition öffentlich bzw. privat wahrzunehmender Aufgaben. Aus diesen Rahmenbedingungen leitet das Innenministerium Handlungserfordernisse ab, die sich in entsprechenden Leitbildern widerspiegeln. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Integration des Landes Rheinland-Pfalz in die innerdeutsche und europäische Raumentwicklung, die Sicherung einer Mindestausstattung an technischer und sozialer Infrastruktur sowie die Effizienzsteigerung bei dem Einsatz öffentlicher Finanzmittel. Darüber hinaus muss nach Ansicht des Innenministeriums entschieden werden, inwieweit Mindestausstattungen weiterhin in den einzelnen zentralen

² Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 74. Jahrgang, Ausgabe Aug./Sept. 2004

³ Klemmer, Süddeutsche Zeitung vom 09.09.2004

Orten vorzuhalten seien oder ob man vielmehr eine verstärkte, raumbezogene Sicherung von Versorgungsangeboten verfolgen müsse. Die letztgenannte Alternative sei insbesondere für Teilräume mit einer absehbar stagnierenden oder rückläufigen Bevölkerungsentwicklung von Bedeutung. Der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms liegen drei Szenarien der demographischen Entwicklung für den Zeitraum 2000 - 2015 zu Grunde, die auf den Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes bis zum Jahr 2050 basieren. Die vom Statistischen Landesamt aufgezeigten langfristigen Tendenzen bilden damit einen übergeordneten Rahmen für anstehende Pläne und Programme der Landesplanung. In allen drei Modellvarianten wird eine Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau unterstellt und nach Auswahl der sog. mittleren Variante die Annahme zu Grunde gelegt, dass beim Wanderungssaldo ein Überschuss von 5.000 Personen pro Jahr ab 2006 besteht und die Lebenserwartung bis 2050 um vier Jahre steigt. Auf dieser Grundlage sind im Planungszeitraum bis 2015 folgende Entwicklungen nach Darstellung des federführenden Ministeriums möglich:

Die Bevölkerung des Landes nimmt in den ersten fünf Jahren bis 2010 um ca. 39.900 Personen ab. Von 2010 bis zum Ende des Betrachtungszeitraums im Jahr 2015 ist mit einer weiteren Bevölkerungsreduzierung von ca. 51.700 Personen zu rechnen. Insgesamt ist nach Darlegung des federführenden Ministeriums im Zeitraum 2000 - 2015 ein Rückgang der Bevölkerung um ca. 98.300 Personen wahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund lassen sich im Planungszeitraum zusammenfassend drei Gruppen bilden:

- Räume mit zunächst noch einem Bevölkerungswachstum
Diese umfassen rund 1/3 der Bevölkerung des Landes und erreichen insgesamt noch einen Bevölkerungszuwachs von rund 18.900 Einwohnern; der natürliche Bevölkerungsrückgang wird hier noch durch Zuwanderungen überkompensiert. Dabei steigt der Anteil der Bevölkerung über 60 Jahren bereits deutlich an.
- Räume mit einem geringen demographischen Problemdruck
Sie umfassen rund 1/4 der Bevölkerung des Landes und verlieren insgesamt rund 12.200 Einwohner. Die Wanderungsgewinne reichen nicht aus, um den natürlichen Rückgang zu kompensieren.
- Räume mit einem bereits hohen demographischen Problemdruck
Hier leben über 2/5 der Bevölkerung des Landes. Die betroffenen Gemeinden sind insgesamt von einem Rückgang von rund 105.000 Einwohnern betroffen; der natürliche Bevölkerungsrückgang wird durch Abwanderungen verstärkt. Es geht überwiegend der

Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren zurück; gleichzeitig nimmt die Gruppe der ab 60-Jährigen bereits deutlich zu.

Der Bevölkerungsrückgang vollzieht sich in den verschiedenen Altersklassen bis 2015 unterschiedlich:

- Die Zahl der Kinder (von 3 bis unter 6 Jahre) verringert sich bereits deutlich um landesweit ca. 25.300, d. h. um bis zu rund 20,2 %.
- Die Zahl der Jugendlichen (6 bis unter 16 Jahre) reduziert sich deutlich um ca. 89.200, d. h. um bis zu 19,4 %.
- Die Zahl der Erwerbsfähigen (20 bis unter 60 Jahre) nimmt wohl mittelfristig noch zu; allerdings wird wahrscheinlich spätestens ab 2010 eine Reduzierung einsetzen, und zwar um ca. 59.100 Erwerbspersonen, d. h. um bis zu rund 2,7 %.
- Die Zahl der älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger (60 Jahre und älter) nimmt deutlich um ca. 102.000 zu, wobei die Gruppe der sehr alten Menschen (80 Jahre und älter) um ca. 80.300, d. h. um ca. 43 % zunimmt.

Der Entwurf des Landesentwicklungsprogramms leitet aus der demographischen Entwicklung zentrale Themenstellungen ab, zu deren Lösung Weichenstellungen erfolgen müssen. Da die Entwicklung auf den lokalen und regionalen Arbeitsmärkten eine wichtige Funktion für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen hat, kommt folgenden Themen eine hohe Bedeutung zu:

- Mit dem ab 2008 anstehenden Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter kommt der frühzeitigen Initiierung von Maßnahmen zur Sicherung des erreichten hohen wirtschaftlichen Leistungsniveaus eine wichtige Funktion zu. Hierzu gehören:
 - Schaffung und Sicherung geeigneter Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Unternehmen und Arbeitsplätzen,
 - aktive Entwicklung der wissenschaftlichen Steigerung der Produktivität,
 - Förderung von Maßnahmen, die Frauen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren. Dazu zählen z. B.:
 - a) der Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichgewichte in der Betreuungs- und Versorgungsarbeit, um im Sinne eines umfassenden Gleichstellungsauftrags die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mann und Frau gleichermaßen zu gewährleisten,
 - b) die Förderung qualitativ hochwertiger Ausübungs- und Erwerbsmöglichkeiten für Frauen, insbesondere im ländlichen Raum, um Chancengleichheit auf dem

Arbeitsmarkt sowie eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf herzustellen,

- Nutzung des Erfahrungsschatzes und des Fachwissens älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch Realisierung lebenslangen Lernens, aber auch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit,
- Integration von Migrantinnen und Migranten einschließlich der Gruppe der Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler in den Arbeitsmarkt.
- Ebenso ist dem Bildungsniveau der ebenfalls schrumpfenden Anzahl Jugendlicher ein hohes Gewicht beizumessen, um die Innovations- und Leistungskraft von Rheinland-Pfalz zu erhalten. Sich verändernde Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere die zunehmende Internationalisierung, stellen hohe Anforderungen an das Hochschul- und Schulrecht sowie die berufliche Ausbildung.
- Die Veränderungen in den Altersklassen machen Anpassungen bei den spezifischen Versorgungseinrichtungen erforderlich.
- Die Diskussionen um eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit sowohl zeitlich als auch sozial muss vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung der sich ändernden Anforderungen im Erwerbsleben und der individuellen Gestaltungsspielräume gesehen werden.

Die Lösung dieser Fragestellungen ist nicht allein über die Landesplanung zu bewältigen. Wesentliche Bereiche, wie insbesondere die Ausgestaltung einer aktiven Familienpolitik, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Vordergrund stellt oder Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik, sind im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten vom Bund und von den Ländern anzugehen. In gleichem Maße kommt der Entwurf des Landesentwicklungsprogramms zutreffend zu dem Ergebnis, dass Impulse und Motivierungen für die gesellschaftlichen Prozesse und Private als zentrale strategische Ansätze einzubeziehen sind.



Schwerwiegender als der Bevölkerungsrückgang an sich ist der damit zwangsläufig einhergehende Alterungsprozess. Die demographische Alterung und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen stellen eine zentrale Herausforderung für die Landkreise dar, die nicht erst in einigen Jahren, sondern bereits heute in Angriff genommen werden muss. Dabei treten zunehmend kommunale Diskrepanzen auf. Ursache für eine Zunahme der Bevölkerung sind regelmäßig positive wirtschaftliche Rahmendaten sowie eine hohe Attraktivität der jeweiligen

Gebietskörperschaft. Umgekehrt führen negative wirtschaftliche Rahmendaten zu einem Bevölkerungsverlust.

Die Wanderungsbewegungen wiederum führen mittel- und längerfristig zu weiter tiefgehenden Bevölkerungstrends. Zum einen wirken sich Zuwanderungsgewinne für eine Gebietskörperschaft auf Grund des Einwohnerzuwachses regelmäßig auch in Steuervorteilen aus. Noch bedeutsamer sind aber die längerfristigen Altersstruktureffekte auf Grund der selektiv stattfindenden Wanderungsprozesse: Da sich bei Abwanderungsverlusten die Abwanderer auf jüngere Alterskategorien bzw. junge Familien konzentrieren, kommt es bei weiterer Abwanderung zur allmählichen Erosion der Altersstruktur in den Herkunftsregionen mit beachtlichen langfristigen Effekten. Folgen des Verlassens von jüngeren Bevölkerungsgruppen einer Gemeinde oder Region sind, dass die Geburtenzahl sinkt und gleichzeitig der Anteil der Frauen im gebärfähigen Alter abnimmt sowie der Sterbefallüberschuss steigt. Insoweit verstärkt sich der Bevölkerungsschrumpfungseffekt in den Abwanderungsregionen noch zusätzlich. Anders sieht es in den Gemeinden, Landkreisen und Städten aus, die Zuwanderungsgewinne erfahren. Dort findet insofern eine altersstrukturelle Auffrischung statt, als der Anteil der Bevölkerung im gebärfähigen Alter zunimmt und in der Folge die Bevölkerung wächst bzw. langsamer schrumpft. Eine derartig positive Entwicklung macht die Gebietskörperschaften in den Zuwanderungsregionen auch für Investoren wirtschaftlich interessant. Eine gute Bevölkerungsstruktur und Wanderungsgewinne versprechen nicht nur die Ansiedlung haushaltsnaher Dienstleistungen; sie führen auch zu einem Kaufkraftzuwachs und verstärkter Bautätigkeit und Engagement von Investoren. Ein Engagement von Investoren, das zu einem Zuwachs im Arbeitsstätten-, Wohn-, Handel- und Freizeitbereich führt, wird daher zunehmend an eine positive regionale und lokale Bevölkerungsentwicklung gekoppelt sein.

Familienpolitik

Der demographische Wandel lässt auch die Anforderungen an eine moderne Familienpolitik nicht unberührt. Zu einer besseren Ausschöpfung des schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials kann eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen einen wesentlichen Beitrag leisten. Zu diesem Zweck muss jedoch die Familienpolitik so ausgerichtet werden, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besser als in der Vergangenheit gewährleistet ist. Es zeigt sich, dass Deutschland immer noch dem alt hergebrachten Modell verhaftet ist, bei dem der Mann einer Vollzeitberufstätigkeit nachgeht, während die Frau sich um die Kindererziehung kümmert.⁴

⁴ Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Gütersloh 2002

Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich

Die Erwerbstätigkeit der Frauen in Europa ist immer von Ungleichheiten gegenüber jener der Männer geprägt. Allerdings ist das Ausmaß dieser Ungleichheiten in Europa höchst unterschiedlich: Am geringsten fallen die Unterschiede in den skandinavischen Ländern aus. Deutschland gehört in keinem Bereich zur Spitzengruppe, aber in etlichen Bereichen zu den Schlusslichtern.

Die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten von Frauen sind in Europa sehr unterschiedlich. Der Grund hierfür sind national unterschiedliche Gesetze und Regelungen in verschiedenen Politikbereichen, wie beispielsweise der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik. Die geringste Differenz zwischen Männern und Frauen zeigt eine Erwerbsquote von Schweden mit rund 4,8 %, die größte von Italien mit 28,5 % auf. Deutschland liegt mit 17,7 % (Männer: 79,9 %, Frauen: 62,2 %) im Mittelfeld. Jedoch sind die Erwerbsquoten allein nur begrenzt aussagekräftig. Vergleicht man Beschäftigungsquoten (Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren), zeigt Schweden die geringste Differenz mit 2,9 %, die größte weist Griechenland mit 30 % auf. Deutschland liegt mit einer Differenz von 14,9 % (Männer: 72,7 %, Frauen: 57,8 %) im Mittelfeld. Betrachtet man die Beschäftigungsquoten im Zeitvergleich, nimmt Deutschland einen Schlussplatz ein. In Griechenland, Italien und Spanien ist der Anteil der Haushalte mit einem männlichen Alleinverdiener besonders hoch. Eine Ausnahme bildet Portugal mit deutlich höheren weiblichen Erwerbsquoten.

Der Frauenanteil am Vollzeitarbeitsvolumen in Deutschland ist zwischen 1991 und 2000 mit 34 % fast konstant geblieben. In den 90er Jahren ist bei steigenden Beschäftigtenzahlen von Frauen eine Reduzierung jeweiliger Arbeitszeit zu verzeichnen. Sowohl die Anzahl der Arbeitnehmer als auch das Arbeitsvolumen von Männern war hingegen gleichermaßen rückläufig. Der starke Anstieg der Beschäftigtenzahl bei Frauen ist also allein auf die entsprechende Zunahme im Teilzeitbereich zurückzuführen.⁵

Insbesondere familienbezogene Transferleistungen und Vergünstigungen im Steuer- und Abgabensystem liefern Müttern einen enormen Anreiz, nicht erwerbstätig zu sein. Die Nichterwerbstätigkeit wird geradezu prämiert. Dies gilt in besonderem Maße für Haushalte mit geringem Einkommen.

⁵ PFARR Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich, Politik und Zeitgeschichte, Band 46 - 47/2004

An dieser Stelle setzen mehrere Länder mit neuen Transfersystemen an, die Anreize zur Arbeitsaufnahme bieten und gleichzeitig die materielle Absicherung der Familie nicht aus den Augen verlieren. In den USA ist bereits im Jahre 1997 eine Steuergutschrift für Eltern, der sog. „Child Tax Credit (CTC)“ eingeführt worden. Ursprünglich auf einen maximalen Betrag von jährlich 500 US-Dollar ausgerichtet, soll die Steuergutschrift bis zum Jahr 2004 noch auf 1.000 US-Dollar pro minderjährigem Kind verdoppelt werden. Dabei gelten Einkommensgrenzen von 75.000 US-Dollar für Alleinerziehende bzw. von 110.000 US-Dollar für Ehepaare. Nach einer Folgereform im Jahre 2001 beinhaltet der CTC nun zusätzliche Anreize für ärmere Familien, sich aus der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu lösen und einer Beschäftigung nachzugehen. Der CTC vermindert nicht nur die Steuerschuld der Familie, sondern ist inzwischen auch teilweise auszahlbar und erhöht somit unmittelbar das Nettoeinkommen des Haushalts insgesamt. Davon profitieren vor allem ärmere Familien, die wenig oder gar keine Steuern zahlen. Eine ähnliche Entwicklung ist in Großbritannien zu beobachten, wo 1999 bereits der „Working Families Tax Credit (WFTC)“ eingeführt wurde. Durch diese Steuervergünstigung sind die bis dato gezahlten Kindergeldzuschüsse für einkommensschwache Familien ersetzt worden. Neben der besseren finanziellen Unterstützung ist es auch hier vordringliches Ziel, die Aufnahme einer regulären Beschäftigung für bisherige Transferleistungsempfänger attraktiver zu machen. Anspruchsberechtigt sind Familien und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, sofern mindestens ein Elternteil mehr als 16 Stunden pro Woche arbeitet. Die Leistungen bestehen aus vier Hauptelementen: Alle Anspruchsberechtigten erhalten eine Steuerrückerstattung von 62,50 £. Der Betrag wird um 11,65 £ aufgestockt, wenn mindestens ein Elternteil 30 oder mehr Stunden pro Woche arbeitet. Für jedes Kind werden altersabhängige Leistungen gewährt und jedes dazuverdiente Pfund wird nur mit 55 Pence auf den WFTC angerechnet.

Vergleichsstudien

Vergleichsstudie Oberfranken

Die Region Oberfranken litt seit 1945 als sog. „Zonenrandgebiet“ unter starker Abwanderung. Durch entschlossene regionalpolitische Maßnahmen gelang es, diesen Trend umzukehren. Da in den letzten Jahren wiederum Abwanderungstendenzen deutlich wurden, hat das Forum „Oberfranken“ nach wie vor Aktualität. Die Abwanderungssituation in Oberfranken ist ebenso dramatisch wie in den neuen Bundesländern, obwohl gleichzeitig die Wirtschaftskraft Bayerns erheblich über dem Bundesdurchschnitt liegt. Hierin zeigt sich zum einen der starke regionale Charakter von Migration. Es ist also zu erwarten, dass bei einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation nicht alle Regionen in gleicher Weise profitieren. Eine Politik der Wachstumskerne, die durch andere Vergleichsstudien nahegelegt werden

kann, bedeutet immer auch, dass andere Regionen außerhalb dieser Wachstumskerne wieder zurückfallen und die regionalen Disparitäten zunehmen. Dies muss eine Landesplanung berücksichtigen. Die Maßnahmenempfehlungen der Oberfranken-Studie ähneln in vieler Hinsicht den anderer Studien und können deshalb dazu dienen, die Ergebnisse zu validieren. Ein vergleichbarer methodischer Ansatz mit unterschiedlichem disziplinären Hintergrund legt ebenfalls die Stärkung der weichen Standortfaktoren durch Bauland- und Wohnungsbauprogramme, eine Stärkung der Freizeitinfrastruktur und Verbesserung des regionalen Images sowie eine Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die wanderungsaktivste Gruppe der jungen, qualifizierten Erwerbstätigen nahe.

Vergleichsstudie Emsland - Regionale und kommunale Familienpolitik als Erfolgsstrategie für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung

Die Stadt Lingen und das Emsland wurden für eine ebenfalls veröffentlichte Vergleichsstudie ausgewählt, weil sie in exemplarischer Weise zeigen, wie eine wirtschaftlich eher benachteiligte Region durch lokale und kommunale Familienpolitik zum Zuzug junger Familien und zur Erhöhung der Geburtenrate beitragen kann. Die Geburtenrate per 1.000 Einwohner lag im Kreis Emsland im Jahr 2000 bei 11,8 Geborenen, in der Bundesrepublik im gleichen Jahr bei 9,3 Geborenen. Im Landkreis Emsland betrug der Geburten-/Sterbesaldo 1999 + 43,2 per 1.000 Einwohner; Bundesdurchschnitt war im gleichen Jahr - 0,9. Diese bemerkenswerte demographische Stabilität ist nicht in erster Linie eine Folge der ländlichen, katholischen Prägung der Region, sondern vor allem einer systematischen kommunalen Familienpolitik seit den 80er Jahren, zu der Elemente wie Ermäßigung bei allen städtischen Gebühren und Vergabe von Baugrundstücken zu äußerst günstigen Konditionen ebenso gehören wie die Schaffung einer ausgezeichneten Infrastruktur für Familien und eines alle Bereiche des kommunalen Lebens umfassenden familienfreundlichen Klimas.

Die zentrale Rolle der Schaffung von Wohneigentum für Familien in ländlichen Räumen als Haltefaktor darf nicht unterschätzt werden. Der Standortnachteil dünner Besiedlung kann für Familien zu einem Pluspunkt werden, wenn ihnen zu niedrigen Preisen Bauland verfügbar gemacht wird. Hierzu kann eine Umgestaltung der Wohnungsbauförderung in Richtung auf eine konsequente Familienförderung gehören, d. h. deutliche Berücksichtigung der Kinderzahl und des Alters der Antragsteller bei der Förderhöhe. Dadurch werden Anreize geschaffen, vor allem die wichtige Zielgruppe der jungen Paare im Zuge der Familiengründung zu erreichen, ihnen Gründe gegen eine Abwanderung zu geben und ihnen Rahmenbedingungen zur Realisierung ihrer Wünsche nach mehr als einem oder zwei Kindern zu schaffen.

Die Existenz lebendiger sozialer Netzwerke auf dem Lande - auch das zeigt der Blick auf die Region Emsland - spielt für Familien eine erhebliche Rolle. Alle Ansätze zur Belebung bürgerschaftlicher Tätigkeit in ländlichen Räumen verdienen nachdrücklich Förderung, und zwar insbesondere dann, wenn durch die Aktivitäten bevorzugt Kinder, Jugendliche, Familien und jüngere Frauen erreicht werden. Auch die Erreichbarkeit von Kinderbetreuung und Schule ohne lange Fahrwege spielt für die Vitalisierung ländlicher Räume eine große Rolle.

Vergleichsstudie Irland (County Mayo) - Wirtschaftlicher Aufschwung und regionale Bevölkerungsdisparitäten

Die Vergleichsstudie Irland ermöglicht den Blick auf eine europäische Region, die sich aktuell in einer Situation des Wachstums und der raschen wirtschaftlichen Entwicklung befindet, deren Situation Mitte der 80er Jahre aber in vielerlei Hinsicht mit dem heutigen Ostdeutschland vergleichbar war: Hohe Arbeitslosigkeit, hohe Staatsverschuldung und strukturelle wirtschaftliche Rückständigkeit führten zu hohen Ab- und Auswanderungsraten. Der rasante Aufholprozess hat erst in der Periode 1996 - 2002 alle Regionen des Landes erfasst und den Bevölkerungsrückgang auch in der Fläche aufhalten können. Der Vergleich mit der peripheren Region Mayo im Nordwesten Irlands zeigt, dass für diese Trendwende keine Angleichung der Durchschnittslöhne auf das Niveau der Landeshauptstadt erforderlich war, sondern lediglich eine relative Besserung, die zusammen mit den hohen Eigentumsquoten und der hohen Lebensqualität das Verbleiben in der Region oder die Rückkehr in die Heimat wieder attraktiver machten. Hinsichtlich der Geburtenentwicklung bietet Irland ein hoch interessantes Beispiel, weil trotz eines raschen Geburtenrückgangs in den vergangenen 15 Jahren und eines Wandels im Hinblick auf die Familienformen (Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, der unverheiratet zusammenlebenden Paare und der nichtehelichen Geburten) ein Geburtenniveau nahe am Bestandserhalt gewahrt wurde. Eine Tradition ländlichen Wohnens hält zudem auch abgelegene Regionen lebendig, unterstützt durch eine Politik für den ländlichen Raum, deren zentrales Förderkriterium das Wirken gegen den regionalen Bevölkerungsrückgang ist.

Hinsichtlich der Familienpolitik zeigt dieses Beispiel, dass die Bereitschaft zur Familiengründung in erster Linie von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den individuell wahrgenommenen Zukunftsaussichten abhängt; nicht in erster Linie von der Höhe des Familienlastenausgleichs oder von der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen. Die Familienpolitik in Irland ist nur rudimentär entwickelt, aber die niedrige Arbeitslosigkeit, die guten Karrierechancen und - das gilt vor allem für die ländlichen Gebiete - das weit verbreitete Wohnen im Wohneigentum wirken familienfördernd. Möglicherweise führt das Vertrauen in

die eigenen Fähigkeiten, das sowohl durch Wohnen im eigenen Haus wie durch einen zurückgewonnenen Wohlfahrtsstaat ermöglicht wird, gleichzeitig zu mehr Vertrauen in die Zukunft und damit zu der wichtigsten Voraussetzung zur Entscheidung für ein Kind.

Vergleichsstudie Finnland (Region Mittelfinnland) - Abwanderung und Zentralisierung in einer expandierenden Wissensgesellschaft

Der rasante Übergang Finnlands von einer agrarisch geprägten zu einer modernen, tertiär dominierten Wirtschaftsstruktur seit den 50er Jahren setzt auch eine starke Bevölkerungskonzentration in Gang. Mittlerweile sind in Finnland 90 % des Landes Abwanderungsgebiete, in denen die Entvölkerung eine weitere Entwicklung erheblich erschwert. Durch hohe Investitionen in die soziale Infrastruktur und das Kinderbetreuungs-, Schul- und Bildungssystem versucht die finnische Regierung, auch in peripheren Regionen gute Lebensbedingungen zu schaffen. Jahrgangsübergreifende kleine Landschulen sind so attraktiv, dass teilweise Eltern bewusst in ländliche Räume ziehen. Diese Politik führte auch zur Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze im Bildungs- und Sozialsystem in peripheren Orten. Hinsichtlich der Qualität des Bildungssystems kann ohne weiteres auf das europaweite Ergebnis der PISA-Studie verwiesen werden. Die vielleicht wichtigste Strategie der finnischen Regionalpolitik ist deshalb die erfolgreiche Ansiedlung von Hochschulen, deren Zahl seit 1950 von zwei auf zwanzig gesteigert wurde. Unter dem Einfluss der EU-Regionalpolitik, aber vor allem nach dem Schock der Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre, hat im Land die traditionelle, auf Ausbau regionaler Disparitäten bedachte Regionalpolitik gegenüber einer neuen, technologie- und wissensorientierten Politik an Boden verloren. Die regionalpolitischen Untersuchungen für die Binnenwanderung in Finnland haben eindeutig den entscheidenden Einfluss der qualitativen Verschiebungen durch Abwanderung belegt. Es hat sich gezeigt, dass Maßnahmen zur Stabilisierung der Bevölkerung vor allem dann ökonomische und Sozialentwicklungsimpulse geben können, wenn sie die besser qualifizierten, jüngeren Menschen erreichen. Das finnische Beispiel zeigt deutlich auf, dass im Vergleich politischer Handlungsmöglichkeiten die Förderung einer attraktiven Hochschullandschaft das vor allem wichtigste Werkzeug ist, um gerade junge Menschen im Land zu halten und die Zuwanderung überdurchschnittlich qualifizierter Menschen zu fördern. Nach der finnischen Studie liegt ein Beweis dafür auf der Hand, dass in Humankapital investiert werden muss, gerade weil die selektive Natur der Abwanderung zum Verlust von Humankapital führt. Aber auch die Bedeutung der staatlichen Daseinsvorsorge zur Stabilisierung der Bevölkerung darf nicht unterschätzt werden. Durch wohlfahrtsstaatliche Angebote und öffentliche Dienstleistungen kann die Disparität der Lebensqualität zwischen prosperierenden und zurückfallenden Regionen vermindert und dadurch Abwanderung verhindert werden. Die finnische Studie hat

uns ferner gezeigt, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durchaus ambivalent sein können, weil sie gerade für weniger qualifizierte Menschen mobilitätsverhindernd wirken. Sie müssen im Hinblick auf die Verbesserung von Beschäftigungsmöglichkeiten für jüngere, höher qualifizierte Menschen, besonders für Frauen, ergänzt werden, weil sie sonst eher zur Verschärfung der regionalen Disparitäten beitragen.

Vergleichsstudie Portugal (Região-Norte) - Heimatbindung und Rückwanderung als Wachstumschance für ländliche Regionen

Die portugiesische Nation entwickelte Strategien, wie die Jahrhunderte lange Abwanderung auch für das Heimatland noch zum Vorteil werden kann, etwa durch fortbestehende Heimatbindungen, beträchtliche Überweisungen von Finanzmitteln an die alte Heimat - in jüngster Zeit - durch Rückwanderung ehemaliger Emigranten, die mit ihrer Dynamik und Erfahrung die regionale Wirtschaftsentwicklung befruchten. Durch die modernen Transport- und Kommunikationsmittel werden solche dauerhaft gelingenden Austauschbeziehungen zwischen Auswanderern und Bleibenden erheblich erleichtert und bilden für die ländlichen Gebiete die wichtigste Innovationsquelle. Die Vergleichsstudie Portugal hat ergeben, dass Auswanderer und Rückwanderer zu Dreh- und Angelpunkten für regionale wirtschaftliche Verflechtungen werden können. Voraussetzung für das erfolgreiche Funktionieren eines solchen Netzwerkes zwischen den Ausgewanderten und der Herkunftsregion sind enge, bleibende Verflechtungen zwischen alter und neuer Heimat. Ebenso wichtig ist eine gezielte Unterstützung der Rückwanderer, um ihnen Unternehmensgründungen zu ermöglichen, welche die regionale Entwicklung fördern. Ziel solcher Netzwerke ist es auch, Abwanderung als Lebensphase deutlich zu machen, die durch Rückwanderung beendet werden kann. Die Rückwanderung älterer Menschen nach Abschluss ihrer Berufslaufbahn kann für viele Regionen ein möglicher Wachstumsfaktor sein, besonders für ländliche Räume. So könnte z. B. gezielt die Nebenerwerbstätigkeit von älteren Menschen gefördert werden; auch der Eigenheimbau älterer Menschen verdient eine Förderung.

Vergleichsstudie Italien (Basilicata) - Eigensinn und Überlebenssinn einer verlassenen Region

Diese Studie nimmt am Beispiel eines kleinen Dorfes die lokale Dimension des Lebens mit Abwanderung in den Blick. Die Untersuchungsregion Basilicata ist eines der verlassensten, durch Jahrzehnte lange Abwanderung am stärksten gezeichneten Gebiete Europas. Sie zeigt die Schwierigkeit individueller Lebensbewältigung angesichts massiver Abwanderung auf, andererseits aber auch die mobilisierende Wirkung lokalen Engagements, das gerade

von Rückwanderern getragen wird. Voraussetzung hierfür sind aber funktionierende lokale Gemeinwesen und ein bürgerschaftliches Engagement. Hier zeigt sich, dass nur eine Regionalpolitik, die bei den Menschen in leer gezogenen Gebieten ansetzt, wenn sie die Stärken und Eigenwilligkeiten respektiert und nutzt, dauerhafte Wirkung haben kann. Ein Anknüpfen an die Heimatverbundenheit von Menschen in peripheren Regionen ist dabei zentral. Es spielt durchaus auch für junge Leute eine Rolle: Wenn sie nicht gezwungen sind, für Studium oder Ausbildung ihre Heimat zu verlassen, wählen viele von ihnen bewusst einen Wohnsitz in ihrer Region.

Auch diese Studie zeigt, dass die Rolle der Rückwanderer und der fortbestehenden Netzwerke mit den Abgewanderten für Dörfer und kleinere Gemeinwesen einen Überlebensfaktor darstellen kann. Deshalb sollen Programme zur ländlichen Entwicklung den dynamischen Charakter der Abwanderung und die Prägestkraft einzelner Persönlichkeiten für kleine Gemeinwesen besonders berücksichtigen.

Zusammenfassung

Absehbare gesellschaftliche Veränderungen

Effekte der Bevölkerungsveränderung

- weniger Eltern,
- weniger Geburten,
- Bevölkerungsrückgang,
- weniger Erwerbstätige,
- weniger Beitragszahler,
- mehr ältere und hochbetagte Menschen.

Effekte von technologischer Entwicklung und Globalisierung

- höhere Qualifikationsanforderungen,
- weltweite Suche nach Hochqualifizierten,
- weltweites Überangebot an Niedrigqualifizierten.

Herausforderungen und Entscheidungszwänge

- Bevölkerungsrückgang,
- Entleerung von Räumen (Leerstände?)
- Arbeitskräftemangel, insbesondere an Hochqualifizierten?
- anhaltende Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Geringqualifizierten?
- Sicherungssysteme kollabieren?
- soziale Ungleichheiten wachsen?
- Hilfe für Ältere unbezahlbar?

Absehbar notwendige Maßnahmen

- Erhöhung der Erwerbsquoten
 - a) mehr Frauen erwerbstätig
 - b) längere Lebensarbeitszeit
 - Zuwanderung von Arbeitsmigranten,
 - Reduzierung von Sicherungsleistungen,
 - mehr Eigenvorsorge,
 - Netzwerke und Nachbarschaften aktivieren,
 - Ausbau und Verbesserung von Bildungseinrichtungen.

Flankierende Maßnahmen

- Kinderbetreuung,
- Ganztagschule,
- Regulierung der Zuwanderung,
- Erweiterung der Weiterbildung,
- Integration von Zuwanderern,
- Förderung von Netzwerken,
- Förderung der finanziellen Kompetenzen,
- Förderung der biografischen Autonomie,
- Einstellungsänderung zur längeren Lebensarbeitszeit und zur Aktivität im Alter.

Chancen des Umbruchs

- hohe Anpassungsleistungen und Verhandlungsbereitschaften nutzen,
- besseres Klima des Zusammenlebens etablieren,
- Leben in größerer Autonomie?