

# POLITISCHE STUDIEN 399

*Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*

**Schwerpunktthema:**

**Die Auswirkungen  
der demografischen  
Entwicklung auf  
die Kommunen in  
Bayern**

Mit Beiträgen von  
**Peter Bauer, Günther Beckstein,  
Herwig Birg, Paul Gans und Wolf  
Schäfer**

**Jaap de Hoop Scheffer**  
Politische Studien-Zeitgespräch zur  
Zukunft der NATO

**Stefan Axel Boës/Andreas Schwegel**  
Terrorismus und wehrhafte Demo-  
kratie - Impulse für eine Heimatschutz-  
Strategie der Zukunft

**Hans Maier**  
Pränataldiagnostik und christliches  
Menschenbild



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

Atwerb-Verlag KG

# POLITISCHE STUDIEN 399

*Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*

## Schwerpunktthema:

Die Auswirkungen  
der demografischen  
Entwicklung auf  
die Kommunen in  
Bayern

Mit Beiträgen von

**Peter Bauer, Günther Beckstein,  
Herwig Birg, Paul Gans und Wolf  
Schäfer**

### **Jaap de Hoop Scheffer**

Politische Studien-Zeitgespräch zur  
Zukunft der NATO

### **Stefan Axel Boës/Andreas Schwegel**

Terrorismus und wehrhafte Demo-  
kratie - Impulse für eine Heimatschutz-  
Strategie der Zukunft

### **Hans Maier**

Pränataldiagnostik und christliches  
Menschenbild



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

Atwerb-Verlag KG



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

**Herausgeber:**

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.  
Vorsitzender: Dr. h.c. Hans Zehetmair,  
Staatsminister a. D.  
Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf  
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit/  
Publikationen: Hubertus Klingsbögl

**Redaktion:**

Dr. Reinhard C. Meier-Walser  
(Chefredakteur, v. i. S. d. P.)  
Wolfgang Eltrich M. A. (Redaktionsleiter)  
Barbara Fürbeth M. A. (stellv. Redaktionsleiterin)  
Paula Bodensteiner (Redakteurin)  
Verena Hausner (Redakteurin)  
Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin)  
Irene Krampfl (Redaktionsassistentin)

**Anschrift:**

Redaktion Politische Studien  
Hanns-Seidel-Stiftung e.V.  
Lazarettstraße 33, 80636 München  
Telefon 089/1258-260  
Telefax 089/1258-469  
Internet: [www.hss.de](http://www.hss.de)  
e-mail: [PolStud@hss.de](mailto:PolStud@hss.de)

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten.  
Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch

Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Redaktion reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Redaktionelle Zuschriften werden ausschließlich an die Redaktion erbeten.

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder; die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung. Unverlangt eingesandte Manuskripte werden nur zurückgesandt, wenn ihnen ein Rückporto beiliegt.

**Bezugspreis:** Einzelhefte € 4,50.  
Jahresabonnement € 27,00.  
Schüler/Studenten-Jahresabonnement bei Vorlage einer gültigen Bescheinigung € 13,50.  
Die Zeitschrift Politische Studien erscheint als Periodikum und Themenheft.  
Darüber hinaus erscheinende Sonderausgaben sind im Abonnement nicht enthalten.  
Abobestellungen und Einzelheftbestellungen über die Redaktion und den Buchhandel.

**Kündigungen** müssen der Redaktion schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf des Abonnements vorliegen, ansonsten verlängert sich der Bezug um weitere 12 Monate.

ATWERB-VERLAG KG Publikation ©

# Inhalt

Hans Raidel	Quo vadis Bundeswehr?.....	5
Jaap de Hoop Scheffer	Politische Studien-Zeitgespräch zur Zukunft der NATO .....	8

**Schwerpunktthema: Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Kommunen in Bayern**

Nicolai von Rimscha	Einführung .....	13
Günther Beckstein	Die demografische Entwicklung – eine Herausforderung für Staat und Kommunen .....	15
Herwig Birg	Dynamik der demografischen Alterung und Bevölkerungsschrumpfung – wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen in Deutschland .....	24
Peter Bauer	Bevölkerungsprognosen für kreisfreie Städte und Landkreise in Bayern bis 2020 sowie Landesergebnisse bis 2050.....	37
Paul Gans	Räumliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Regional- und Siedlungsentwicklung ....	66
Wolf Schäfer	Auswirkungen lokaler Bevölkerungsprognosen auf die Stadtentwicklungspolitik Nürnberg .....	78

Stefan Axel Boës/ Andreas Schwegel	Terrorismus und wehrhafte Demokratie – Impulse für eine Heimatschutz-Strategie der Zukunft ..... 91
Hans Maier	Pränataldiagnostik und christliches Menschenbild ..... 103
Das aktuelle Buch	..... 113
Buchbesprechungen	..... 115
Ankündigungen	..... 122
Autorenverzeichnis	..... 123

# Quo vadis Bundeswehr?

Hans Raidel

Die Bundeswehr soll nun innerhalb ihres rund 50-jährigen Bestehens zum x-ten Mal wiederum strukturell den neuen, wie es heißt den „tatsächlichen politischen Veränderungen“ angepasst werden. Das Zauberwort dazu heißt Transformation – im Grunde ein im Ende offener Strukturwandel, der zwar haushalterisch flexibel erscheint, aber der Politik nicht verrät, wie die Bundeswehr am Ende aussehen und wozu sie gut sein wird.

Worum geht es? Es fehlt die Transparenz des Vorhabens „Bundeswehr der Zukunft“.

Zunächst bleibt festzustellen, dass die Scharpingsche Reform gescheitert ist. Sein Traum, durch eine der Bundeswehr Gewinn bringende Zusammenarbeit mit der Wirtschaft, Gelder aus dem Betrieb der Bundeswehr in Investitionen umzuschichten, konnte nicht verwirklicht werden. Die dritte Säule seiner Reform – die Privatisierung von Teilbereichen des Bundeswehrbetriebes – die er selbst immer wieder als die unerlässliche Voraussetzung zur Finanzierbarkeit seiner Reform herausstellte, brach zusammen und damit die gesamte angestrebte neue Konzeption der Bundeswehrstruktur.

In der jetzigen Form der Transformation-Reform von BM Struck wird nun versucht, die erforderlichen Investitionsmittel auf zwei Wegen zu beschaffen:

- Durch Verringerung des Personalumfangs der Bundeswehr – vor allem des Zivilpersonals. Ob das gelingen wird, auch im Zusammenhang der Standortreduzierungen, wird mit Spannung zu beobachten sein.
- Durch Verringerung des investiven Bedarfs bei Halbierung der Kampftruppe des Heeres. Dies bedeutet aber: Halber Umfang = halber Bedarf = halbe Einsatzoptionen.

Den Nukleus der Bundeswehr sollen künftig die Einsatzkräfte mit 35.000 Soldaten aller Teilstreitkräfte mit rund 20 kampfkraftigen Bataillonen des Heeres (6 Panzerbataillone, 8 Panzergrenadierbataillone, 6 Artilleriebataillone) bilden. Sie sind für Kampfaufgaben vorgesehen: zur Verteidigung Deutschlands und/oder für Einsätze in Krisen- und Kriegsgebieten. Sie sind bestens ausgebildet und weitgehend modern ausgestattet. Ihr Manko ist jedoch, dass gerade die teuersten Waffensysteme, die die Bundeswehr je erhielt (Eurofighter, U-Boote und Hubschrauber), nicht

über die erforderliche Bewaffnung verfügen. Somit werden sie zum zahnlosen Tiger! Auch die Alliierten erstaunt dies.

Die zweite Kategorie bilden die Sicherungskräfte. Sie erhalten einen Umfang von rund 70.000 Soldaten, sie sind jedoch weniger modern ausgerüstet. Sie werden aber im Einzelfall und bei mehreren gleichzeitig ablaufenden Operationen dieselben Aufgaben wie die Einsatzkräfte zu erfüllen haben. Diese Soldaten wissen das und fühlen sich als Soldaten zweiter Klasse auf dem Gefechtsfeld, vernachlässigt und verlassen.

Das deutsche Heer stellte bei den bisherigen Einsätzen im Kosovo und in Afghanistan ca. 80% oder rund 7.000-8.500 aller Soldaten der Bundeswehr. In der Rotation ist diese Zahl mit dem Faktor 5 zu multiplizieren und entspricht ca. 40.000 Soldaten, die sich entweder in der Vorbereitung, im Einsatz, in der Regenerationsphase oder erst in der Ausbildung befinden.

Mit der Halbierung der Kampftruppen verfügt damit das deutsche Heer kaum noch über weitere kampfkraftige Kapazitäten, die Deutschland im Rahmen des NATO-Bündnisses, der UNO, der EU oder WEU über einen längeren Zeitraum einsetzen könnte.

Diese Einengung kann politisch so gewollt sein und der derzeitigen Regierung genügen. Sie ist leider nicht allen bewusst. Sie bedeutet für künftige Regierungen eine nicht mehr zu korrigierende Einschränkung der außenpolitischen Handlungsoptionen und vermindert die seit der Wiedervereinigung erlangte machtpolitische Bedeutung

Deutschlands in Europa und in der Welt in einem nicht zu unterschätzenden Ausmaß.

Wie wird man Anfragen von Alliierten und EU-Partnern oder der UNO beantworten? Hier soll wohl die Botschaft ausgesendet werden: „Wer nichts hat und kann, wird auch nicht gefragt“.

Die Entsendung von Sanitätskräften und Ausbildungshilfen kann hilfreich und nützlich sein, sie sind jedoch zu teuer für ihre Wirkung als machtpolitischer Faktor und können daher nur ein Beiwerk sein. Diese Aufgaben sollten aus Kostengründen grundsätzlich dem Roten Kreuz und dem THW vorbehalten bleiben, zudem entsprechen sie nicht den wahren Zielen der deutschen Außenpolitik.

Es erscheint unklar, wie viele kampfkraftige Verbände des Heeres, der Luftwaffe und der Marine über einen längeren Zeitraum gleichzeitig und unter Berücksichtigung bereits eingegangener Verpflichtungen im Ausland eingesetzt werden können. Es fehlen plausible Szenarien, die die nachhaltige Kampfkraft der Bundeswehr belegen, ganz zu schweigen von der mangelnden Fähigkeit des Heimatschutzes gegen terroristische Angriffe.

Wie will Deutschland – mit dem angestrebten Sitz im Sicherheitsrat der UNO versehen – dann Durchsetzungsfähigkeit beweisen, wenn es nur die bisher eingegangenen Verpflichtungen im Kosovo und in Afghanistan erfüllen kann?

Wehrpflichtige Soldaten werden in der Transformation nicht mehr überwiegend vom Heer eingezogen. Wenn sich jedoch vor allem das Heer weiter

konsequent in Richtung Interventionsfähigkeit ausrichten muss, wird es schwer werden, die derzeitige Zahl an Wehrpflichtigen zu berücksichtigen. Es wird daher in Kürze die Frage nach der Beibehaltung der Wehrpflicht neu gestellt werden – in der SPD vermutlich schon bald.

Die Antwort scheint zumindest für die Regierungskoalition klar zu sein: Da es keinen Bedarf mehr an Wehrpflichtigen geben wird und sich zudem die Wehrpflicht als Strukturhemmnis erweist, muss sie abgeschafft werden.

Auch bleibt dabei die Frage nach der Regelung einer robusten Heimatverteidigung unbeantwortet. Falls Deutschland einmal im Zielkreuz nachhaltiger terroristischer Anschläge steht, wird die zur Abwehr bereit stehende aktive Truppe sehr schnell erschöpft sein. Noch gibt es kein wirksames Reservistenkonzept, das einen flächendecken-

den Schutz unseres Landes ermöglicht. Dies ist wohl auch nicht von der Regierungskoalition vorgesehen und machbar, wenn auf die Wehrpflicht verzichtet werden soll.

Offen bleibt weiterhin, wer die erforderlichen Stellen in einer künftigen Reservistenkonzeption besetzen soll. In Bundesländern mit einer hohen Arbeitslosenquote werden sich Reservisten nur so drängeln, Ausbildungen und/oder Einberufungen zur Terrorabwehr folgen zu dürfen. Es wäre daher gut, diese Frage nicht nur als eine rein verteidigungspolitische Aufgabe zu stellen, sondern als eine gesamtpolitische Herausforderung zu sehen. Das Parlament sollte hier die Rahmenbedingungen festlegen und diese dann vom BMVg und BMI füllen lassen. Der Bundesinnenminister ist in dieser Thematik bereits viel weiter als der Bundesverteidigungsminister und markiert fleißig seine Wegstrecke.

# Politische-Studien-Zeitgespräch zur Zukunft der NATO mit NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer

Jaap de Hoop Scheffer wurde am 3. April 1948 in Amsterdam geboren. Er studierte Jura an der Universität Leiden. Von 1976-1986 war er in verschiedenen Positionen im Außenministerium tätig. Juni 1986 wurde er Abgeordneter für die Christdemokraten (CDA), deren Führung er 1995-1997 stellvertretend und 1997-2001 als Parteiführer übernahm. Nach seinem Rücktritt im Oktober 2001 hielt er bis Mai 2002 den Vorsitz des ständigen Ausschusses für außenpolitische Angelegenheiten inne. Von Juli 2002 bis Dezember war er Außenminister in der Regierung Balkenende und übernahm turnusmäßig 2003 für die Niederlande den Vorsitz der OSCE. Seit Januar 2004 bekleidet er das Amt des NATO-Generalsekretärs.

**Politische Studien:** Eine Reihe von Beobachtern sowohl europäischer als auch US-amerikanischer Provenienz prophezeite nach dem Ende des Kalten Krieges das baldige Ende der NATO. Bündnisse, so hieß es, seien immer dann zerfallen, wenn der Grund ihrer Formation – in diesem Fall also die Bedrohung des Westens durch die Sowjetunion und den Warschauer Pakt – nicht mehr gegeben sei. Die NATO existiert auch anderthalb Jahrzehnte nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation noch immer. Wird sie auch weiterhin Bestand haben?

**Jaap de Hoop Scheffer:** Natürlich. Denn alle Prognosen über das nahe Ende der NATO übersehen, dass die NATO nun einmal kein Bündnis im hergebrachten Sinne ist. Die NATO ist

eine umfassende Sicherheitsgemeinschaft: sie ist ein Forum für den sicherheitspolitischen Dialog zwischen Nordamerika und Europa, Instrument zur Koordination der Sicherheitspolitik ihrer Mitgliedsstaaten und natürlich auch Organ zur effektiven Planung und Durchführung multinationaler Militäreinsätze. Kurzum, die NATO ist aus den transatlantischen Beziehungen überhaupt nicht mehr wegzudenken. Der Fortbestand der Allianz hängt daher auch nicht vom Vorhandensein der Ost-West-Konfrontation ab, sondern ist Ausdruck der gemeinsamen langfristigen Sicherheitsinteressen der Bündnismitglieder. Sie haben mit gemeinsamen Bedrohungen zu kämpfen, vor allem mit Terrorismus, „failed states“ und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.



*Der Generalsekretär der NATO, Jaap de Hoop Scheffer, bei seiner Rede am 12. Juli 2004 in Brüssel. Die Vortrags- und Diskussionsveranstaltung wurde anlässlich des 10. Todestages von Manfred Wörner vom Manfred Wörner Circle und der Verbindungsstelle Brüssel der Hanns-Seidel-Stiftung veranstaltet.*

**Politische Studien:** Welche konkreten Ergebnisse des NATO-Gipfels von Istanbul sehen Sie persönlich als die signifikantesten für das Bündnis?

**Jaap de Hoop Scheffer:** Ich sehe vor allem vier Beschlüsse des Istanbul-Gipfels als richtungsweisend. Zum einen haben wir die Ausweitung unserer militärischen Präsenz in Afghanistan beschlossen – und der erfolgreiche Verlauf der afghanischen Präsidentschaftswahlen hat uns in dieser Entscheidung umfassend bestätigt. Damit hat die NATO bewiesen, dass sie ihrer anspruchsvollen neuen Rolle als Stabilisierungsinstrument auch außerhalb Europas gerecht wird. Zum Zweiten haben wir in Istanbul den Beschluss gefasst, unsere SFOR-Friedensmission in Bosnien und Herzegowina im Dezember abzuschließen. Damit geht die erste „peacekeeping“-Mission der NATO nach neun Jahren erfolgreich zu Ende. Drittens sind wir in Istanbul der Bitte der irakischen Übergangsregierung nachgekommen, irakische Sicherheitskräfte auszubilden

– sowohl im Irak selbst als auch außerhalb des Landes. Viertens schließlich haben wir mit unseren Beschlüssen zum Ausbau des Mittelmeerdialogs und der neuen Istanbul-Kooperationsinitiative eine neue Ära des Dialogs und der Zusammenarbeit mit Staaten des so genannten „Erweiterten Nahen Ostens“ eingeläutet. Denn die Entwicklung in dieser Region wird unsere Sicherheit in den kommenden Jahren nachhaltig prägen.

**Politische Studien:** Nach den Terrorattacken des 11. September 2001 wurde im Pentagon die Formel geschaffen, wonach „die Mission das Bündnis bestimmt“, und nicht umgekehrt. Was bedeutet das für die Bündnispolitik der USA?

**Jaap de Hoop Scheffer:** Es hat sich gezeigt, dass permanente Koalitionen wie die NATO eine weitaus größere „Durchhaltefähigkeit“ haben – politisch wie auch militärisch. Das sieht man im Balkan und in Afghanistan. Und im Irak

engagiert sich die NATO nunmehr auch, um dieses Schlüsselland für die Region stabilisieren zu helfen. Auch wenn einem der Willensbildungsprozess in der NATO manchmal langsam erscheint – am Ende lohnt es eben doch, sich darauf einzulassen. Ich bin davon überzeugt, dass die USA es genau so sehen.

**Politische Studien:** Die Europäische Union hat sich mit ihren Plänen für eine schnelle Eingreiftruppe und ihrem strategischen Konzept (Solana-Papier) eine ambitionierte Aufgabe gestellt. Wie kann die EU komplementär zur NATO agieren, ohne dass es zu Duplizierungen und Konkurrenz kommt?

**Jaap de Hoop Scheffer:** Die Antwort liegt in möglichst engen Beziehungen zwischen der NATO und der Europäischen Union. So wollen wir sicherstellen, dass die konzeptionelle und militärische Entwicklung dieser beiden Organisationen komplementär verläuft. Wir brauchen aber noch mehr, nämlich eine echte strategische Partnerschaft zwischen NATO und EU. Dazu gehört eine koordinierte Politik bei der Bewältigung der großen Sicherheitsprobleme unserer Zeit, die ich zuvor erwähnt habe. Zusammen verfügen die NATO und die EU über ein großes Spektrum an politischen, wirtschaftlichen und militärischen Instrumenten. Deshalb werde ich alles dafür tun, um das Potenzial, das in diesen Beziehungen steckt, voll zur Geltung zu bringen.

**Politische Studien:** Was sind Ihre persönlichen Ziele als Generalsekretär der NATO, welche Herausforderungen sehen Sie als die problematischsten?

**Jaap de Hoop Scheffer:** Vorrangiges Ziel jedes NATO-Generalsekretärs ist natürlich Harmonie in den transatlantischen Beziehungen. Darüber hinaus sehe ich vor allem drei große Ziele, die ich in den verbleibenden drei Jahren meiner Amtszeit erreichen möchte. Mein erstes Ziel ist es natürlich, unsere Operationen der NATO auf dem Balkan und Afghanistan sowie unsere Ausbildungsmission im Irak zum Erfolg zu führen. Zweitens will ich die militärische und politische Transformation des Bündnisses voranbringen. Dazu zählen für mich beispielsweise ein Streitkräfteplanungsprozess, der auf die neuen Operationen außerhalb Europas zugeschnitten ist, sowie engere Beziehungen zur Europäischen Union und zu den Vereinten Nationen. Mein drittes Ziel schließlich ist eine politischere Rolle der NATO. Hierzu gehört vor allem, dass wir dort, wo wir militärisch präsent sind, auch politisch präsent sind. Mit anderen Worten, die NATO sollte sich künftig nicht nur als Truppensteller für bestimmte Krisenregionen begreifen, sondern auch als wichtige Stimme im politischen Reformprozess in diesen Regionen.

**Politische Studien:** Herr Generalsekretär, wir danken Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellte Dr. Reinhard C. Meier-Walser, Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen sowie Chefredakteur der Politischen Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München.

## **Schwerpunktthema**

# **Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Kommunen in Bayern**

# Einführung

Nicolai von Rimscha

Niedrige Geburtenraten werden in den nächsten Jahrzehnten in Deutschland zu einem Bevölkerungsrückgang und einer Veränderung der Bevölkerungsstruktur führen. Die Folgen dieses demografischen Wandels werden in den Kommunen besonders zu spüren sein. Leere Kindergärten und Schulen, ein Wettbewerb um Einwohner, leer stehende Häuser, schwindende Kaufkraft und abnehmende Steuereinnahmen sind nur ein Teil der Probleme, die auf viele Gemeinden zukommen. Die Bevölkerungsentwicklung wird innerhalb Deutschlands jedoch sehr unterschiedlich verlaufen: Während die Gesamtbevölkerung in den nächsten Jahrzehnten zurück gehen wird, wird sich Bayern (zusammen mit Baden-Württemberg und Hessen) von diesem Bundestrend abkoppeln. Hier wird die Bevölkerung zunächst noch leicht zunehmen. Ausschlaggebend dafür sind vor allem Gewinne aus der Binnenwanderung innerhalb Deutschlands, aber auch Zuwanderung aus dem Ausland. Zwischen 2020 und 2030 beginnt dann auch in diesen Ländern die Bevölkerungsschrumpfung.

Hieraus den Schluss zu ziehen, in Bayern bestünde kein sofortiger Handlungsbedarf, wäre gleichwohl verfehlt.

In bestimmten Regionen Bayerns schrumpft die Bevölkerung bereits heute, mit weiter abnehmender Tendenz bis 2020. Hierzu zählen die Randgebiete und ländlichen Regionen, wobei der Norden Bayerns stärker betroffen ist als der Süden.

Die insgesamt positive Bevölkerungsentwicklung bedeutet außerdem nicht, dass die mit der Alterung der Gesellschaft verbundenen Probleme Bayern nicht tangieren würden. Denn das Bevölkerungswachstum resultiert aus Wanderungsgewinnen, und nicht daraus, dass im Freistaat mehr Kinder geboren werden als im übrigen Bundesgebiet. Auch der Altersstufenaufbau wird sich innerhalb Bayerns sehr unterschiedlich entwickeln, wobei die Gebiete mit dem größten Bevölkerungswachstum nicht denen mit der jüngsten Bevölkerung entsprechen müssen.

Schließlich wird die demografische Entwicklung auch die Gewinner in Bayern, die Ballungszentren, vor eine große Herausforderungen stellen, nämlich die Integration der Zuwanderer aus dem Ausland. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund wird – eine Zuwanderung auf dem bisherigen Niveau unterstellt – in den Großstädten bei den

unter 40-Jährigen schon in etwa zehn Jahren die schrumpfende einheimische Bevölkerung überwiegen. Die Heterogenisierung der Bevölkerung wird sich dort also weiter verstärken.

Nachdem sich die demografische Entwicklung auf die Kommunen lokal sehr unterschiedlich auswirken wird, muss jede Kommune ihre eigene, spezifische Strategie entwickeln, um die Auswirkungen des demografischen Wandels abzufedern. Mit der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern, die Bevölkerungsprognosen für die bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte bis zum Jahr 2020 umfasst, liegt eine Datengrundlage vor, die es den Kommunen ermöglicht, ihre Planungen auf die jeweilige künftige demografische Entwicklung auszurichten. Zentrale Handlungsfelder

sind hier unter anderem die Schaffung kinderfreundlicher Bedingungen, Wohnen und Leben im Alter, Infrastrukturplanung, demografiefeste Finanzplanung und Integration von Ausländern.

Die nachfolgenden Beiträge gehen auf eine Tagung der Hanns-Seidel-Stiftung zurück, die im Oktober 2004 in Nürnberg stattfand und sich insbesondere an die Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene richtete. Die große Resonanz in der Presse und das allgemeine Interesse an der Veranstaltung haben uns bewogen, die Ergebnisse der Tagung der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, zumal gerade anhand der Probleme der Kommunen deutlich wird, wie sehr das Thema „Demografische Entwicklung“ uns alle betrifft.

# Die demografische Entwicklung – eine Herausforderung für Staat und Kommunen

Günther Beckstein

## 1. Bevölkerungsstruktur in Deutschland

Im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung wird immer Konrad Adenauer zitiert: „Kinder kriegen die Leute immer“. Niemand hätte sich damals träumen lassen, dass sich diese Aussage einmal als unzutreffend erweisen könnte.

Kinder zu bekommen gehört heute nicht mehr selbstverständlich zum Lebensprogramm. Ab 1964 setzte in der Bundesrepublik Deutschland ein drastischer Geburtenrückgang ein. 1964 lag die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau in Deutschland noch bei 2,54. Bis 1975 sank diese Zahl auf durchschnittlich 1,4 Kinder. Seither hat sie sich auf diesem sehr niedrigen Niveau stabilisiert. Mit nur 1,4 Kindern je Frau bleibt aber der Nachwuchs ein ganzes Drittel unterhalb der Stärke der Elterngeneration. Über 30 Jahre hinweg hat es nur noch geburtenschwache Jahrgänge gegeben. Seit 1972 ist in Deutschland die Zahl der Geburten niedriger als die der

Sterbefälle. Die geburtenschwachen Jahrgänge sind bereits in einem Alter, in dem sie die Elternrolle übernehmen sollten. Nichts deutet darauf hin, dass sie mehr Kinder haben werden. Damit ist bei gleicher Geburtenhäufigkeit mit noch schwächeren Jahrgängen an Neugeborenen zu rechnen. Die Zahl potenzieller Eltern ist durch den Geburtenrückgang in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gesunken. Damit ist nun der Rückgang der Bevölkerung in Deutschland auch bei einer konstanten und sogar bei einer zunehmenden Geburtenrate von zwei Lebendgeborenen pro Frau unvermeidlich.

Der Geburtenrückgang und die immer weiter gestiegene Lebenserwartung haben dazu geführt, dass die Bevölkerungspyramide in Deutschland von der Basis her geschrumpft ist. Das Durchschnittsalter ist in Westdeutschland von 1960 bis 1999 von 36 auf 41 Jahre angestiegen, der Anteil der höheren Altersgruppen ist immer größer geworden. Nach diesen Berechnungen wird

Deutschland bis zum Jahr 2050 zu den ältesten Gesellschaften der Welt zählen. Bildlich dargestellt ist aus der klassischen Bevölkerungspyramide schon jetzt eine „zerzauste Tanne“ geworden. Bis 2050 wird die Bevölkerungsstruktur wie ein Pilz mit einem gefährlich schlanken Stiel aussehen.

## **2. Die Folgen der demografischen Veränderungen und des Bevölkerungsrückgangs in Deutschland**

- Unmittelbar wirkt sich die Bevölkerungsentwicklung auf die Systeme der sozialen Sicherung aus, vor allem auf die Sozialversicherung. Da hier laufende Beitragseinnahmen direkt zur Finanzierung der Leistungen verwendet werden, hängt das Niveau der sozialen Sicherung wesentlich vom Verhältnis der Beitragszahler und Leistungsempfänger ab.
- Die Zahl der Erwerbspersonen geht auf lange Sicht zurück, qualifizierte Arbeitskräfte werden weniger.
- Zurückgehende Geburtenzahlen wirken sich auf die Wachstumsdynamik der Wirtschaft aus. Betroffen sind z.B. das Investitionsklima, die inländische Nachfrage oder die Infrastruktur. Die Deutsche Bank<sup>1</sup> spricht von einer dauerhaften Schwächung des Wachstumspotenzials um jährlich ca. 1%.
- Die Folgen der demografischen Veränderung werden besonders deutlich auf kommunaler Ebene zu spüren sein.

## **3. Zuwanderung**

Am 1.1.2005 tritt das Zuwanderungsgesetz in Kraft. Rot-Grün verfolgte

ursprünglich mit diesem Gesetz den Weg der Kompensation des demografisch bedingten Bevölkerungsrückgangs durch Zuwanderung. Die einheimische Bevölkerung sollte hierbei durch massive Ausweitung der Zuwanderung auf dem Gebiet der Arbeitsmigration, des Familiennachzugs sowie der humanitären Zuwanderung „ergänzt“ werden, wie es im Bericht der Süßmuth-Kommission heißt. Die Union hat diesen Irrweg verhindert, der unseren Staat und unsere Gesellschaft grundlegend verändert hätte:

- Deutschland ist seit vielen Jahren einem starken Zuwanderungsdruck aus den weniger entwickelten Regionen dieser Welt ausgesetzt. So hat sich die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer seit 1979 mehr als verdoppelt, von 3,5 Millionen auf 7,4 Millionen. Drei Viertel davon stammen aus Nicht-EU-Staaten. Mit einem Ausländeranteil von 9% liegen wir weit über dem EU-Durchschnitt von 5,5%.
- Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Mehrzahl nicht in die Arbeit, sondern in unsere Sozialsysteme zuwandert. Denn trotz des hohen Anstiegs der Zahl der Ausländer bleibt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unter den Ausländern nahezu konstant (1970: knapp 3 Millionen Ausländer, davon 1,8 Millionen beschäftigt; 2002: 7,4 Millionen Ausländer, davon 1,9 Millionen beschäftigt).
- Auch beim Sozialhilfebezug sind Ausländer gegenüber ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung deutlich überrepräsentiert. Ausländer erhalten, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, ca. drei Mal häufiger Sozialhilfe als Deutsche. Über 22% der Sozialhilfeempfänger sind Ausländer.

- Integrationsprobleme gibt es vor allem mit Zuwanderern aus fremden Kulturkreisen. Wir können in den großen Städten und Ballungszentren deutlich beobachten, wie sich Parallelgesellschaften bilden. Wie wichtig eine wirkliche Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung ist, ergibt sich schon daraus, dass nach den Berechnungen der Wissenschaft durch eine Ausweitung der Zuwanderung die deutsche Bevölkerung in vielen Städten und Regionen zu einer Minderheit im eigenen Land würde. Damit wären alle Bemühungen um Integration zum Scheitern verurteilt.

Wie unrealistisch der Weg der kompensatorischen Zuwanderung ist, zeigen auch die Modellrechnungen der UNO zur Bestandserhaltungsmigration: Deutschland müsste bis 2050 netto zusätzlich 188 Millionen Zuwanderer aufnehmen, wenn der unvermeidliche Anstieg des zahlenmäßigen Verhältnisses zwischen den über 65 Jahre Alten und den 15 bis 64 Jahre Alten durch die Zuwanderung Jüngerer verhindert werden sollte. Die Bevölkerungszahl würde dann von 82 Millionen auf 299 Millionen um das Drei- bis Vierfache wachsen.

Da auch Zuwanderer altern, müssten immer wieder neue und größere Einwanderungsströme integriert werden. Die Auswirkungen einer derartigen Entwicklung auf den sozialen Frieden sind nicht mehr kalkulierbar. Dies zeigen die Erfahrungen in den französischen Vorstädten oder in den britischen Industriezentren. Eine Ausweitung der Zuwanderung würde bei der überwiegenden Mehrheit der Bürger – wie alle Umfragen zeigen – auch keine Akzeptanz finden.

Weitere Zuwanderung birgt gesellschaftspolitisch und kulturell erhebliche Risiken. Die Integrationsfähigkeit geht verloren, wenn die Mehrheitsbevölkerung in bestimmten Regionen und Altersgruppen in die Minderheit gerät. Diese Risiken sind wesentlich höher und für Staat und Gesellschaft von größerer Tragweite als die mit der Schrumpfung der Bevölkerung verbundenen Konsequenzen.

#### **4. Lösungswege**

Wir müssen uns darum bemühen, die Probleme aus eigener Kraft zu lösen. Dazu gehört in erster Linie eine aktive Familienpolitik, die – wie die Beispiele in Frankreich und den skandinavischen Ländern zeigen – auch erfolgreich ist.

Wie können wir die Bereitschaft junger Menschen fördern, wieder mehr Kinder zu bekommen? Wir brauchen dazu vor allem eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und mehr Kinder- und Familienfreundlichkeit in der Gesellschaft.

##### **4.1 Bevölkerungsprognosen**

Die sich abzeichnende demografische Entwicklung stellt Staat und Kommunen vor besondere Herausforderungen. Die Zahlen, die im Rahmen der zwischen den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder abgestimmten 10. koordinierten Bevölkerungsvorberechnung vorgelegt worden sind, ergeben für Bayern Folgendes: Am 30. Juni 2004 lebten in Bayern 12.427.098 Einwohner. Auf Grund der Zuzüge von Deutschen aus den anderen Bundesländern sowie der Ausländerzuwande-

zung konnte Bayern im ersten Halbjahr 2004 einen Wanderungsüberschuss von 10.240 Personen verbuchen. Unter Berücksichtigung des Geburtendefizits von 6.528 Personen wuchs die Bevölkerung Bayerns von Anfang Januar bis Ende Juni 2004 um 3.712 Einwohner. Während die Regierungsbezirke Unterfranken und Oberfranken geringe Bevölkerungsverluste hinnehmen mussten, gab es in den übrigen Regierungsbezirken Bevölkerungsgewinne. Die bisherige Entwicklung des Jahres 2004 ist auf eine deutlich abgeschwächte Zuwanderung und auf ein Geburtendefizit zurückzuführen. Über 70% der Zuwanderungsüberschüsse des ersten Halbjahres 2004 ergaben sich gegenüber den anderen Ländern und knapp 30% gegenüber dem Ausland.

Wie wird die Entwicklung in Bayern weitergehen? Bayern koppelt sich zusammen mit Baden-Württemberg vom Trend eines starken bundesweiten Bevölkerungsrückgangs ab, der besonders die ostdeutschen Länder trifft. Dies beruht vor allem auf den innerdeutschen Wanderungen.

Nach allen Modellrechnungen wird die Bevölkerungszahl Bayerns bis zum Jahr 2020 noch weiter steigen. Für den Zeitraum 2020 bis 2050 zeigen alle Varianten einen mehr oder weniger starken Rückgang der Bevölkerung auf. Im Saldo kommt eine berechnete Variante zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerungszahl in Bayern bis 2050 um etwa 1,1 Millionen zurückgeht; nach drei anderen berechneten Varianten nimmt sie hingegen sogar zu oder nur geringfügig ab.

Die Überalterung der Bevölkerung wird dadurch zwar nicht aufgehalten, aber

zumindest gebremst. Die Altersstruktur entwickelt sich allerdings entsprechend dem Bundestrend. Auch in Bayern werden immer weniger Kinder geboren. Dagegen nimmt die Zahl der Älteren und Hochbetagten auf Grund der demografischen Ausgangslage und einer steigenden Lebenserwartung stark zu. Dies hat zur Folge, dass in der Mitte des 21. Jahrhunderts jeder dritte Einwohner Bayerns 60 Jahre oder älter sein wird.

Innerhalb Bayerns sind starke regionale Unterschiede zu verzeichnen. Dies zeigen die Ergebnisse der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung für Bayern. Für die Landkreise und kreisfreien Städte werden damit Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2020 geliefert. Da mit zunehmender Regionalisierung auch größere Unwägbarkeiten verbunden sind, sind regionalisierte Vorausberechnungen bis in das Jahr 2050 nicht möglich.

Bis 2020 zeigen die Ergebnisse, dass vor allem im Umfeld der Städte München, Nürnberg, Augsburg und Ingolstadt ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum zu erwarten ist. Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung bayernweit durch einen hohen Sterbeüberschuss gekennzeichnet ist, kommt es in der Landeshauptstadt München und dem Landkreis Freising bis zum Jahr 2020 allein wegen des Geburtenüberschusses zu einem Wachstum. In den Landkreisen um den Spessart, die Rhön, den Frankenwald, den Bayerischen Wald und das Donauried sieht es anders aus. Dort ist bereits bis zum Jahr 2020 mit einer Abnahme der Bevölkerung zu rechnen.

#### 4.2 Konsequenzen dieser Entwicklungsprognosen

Wichtig sind für die Politik in Staat und Kommunen zunächst verlässliche und aktuelle Daten. Das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung wird daher die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung nunmehr jährlich fortschreiben. Die nach Altersgruppen gegliederten Ergebnisse der Modellrechnungen stellen für viele Planungsbereiche eine wichtige Grundlage dar. Aus ihnen ergibt sich etwa der künftige Bedarf an Kindergartenplätzen, Schulen oder Altenpflegeeinrichtungen.

Allerdings enthalten alle Berechnungen auch Unwägbarkeiten. Unvorhersehbare Veränderungen wie z.B. kriegsbedingte Flüchtlingswellen, können dazu führen, dass die Prognosen von der Realität abweichen. Die Osterweiterung der Europäischen Union und die dadurch mittelfristig zu erwartende Bevölkerungswanderung birgt ebenfalls einen nicht unerheblichen Unsicherheitsfaktor in sich. Schließlich hängt die Bevölkerungsentwicklung stark von der Binnenwanderung ab. Die Binnenwanderung beruht wiederum weitgehend darauf, ob Bayern auch in Zukunft attraktiv bleibt.

Der demografische Wandel wird sich nicht nur unmittelbar auf die Städte und Gemeinden, sondern auch auf den kommunalen Finanzausgleich in Bayern auswirken. Da verschiedene wesentliche Finanzausgleichsleistungen, insbesondere die Schlüsselzuweisungen sowie die Finanzzuweisungen maßgeblich auf Einwohnerzahlen abstellen, werden Kommunen, in denen die Bevölkerung zurückgeht, doppelt betroffen: einerseits sind mit dem Bevölke-

rungsrückgang ohnehin negative strukturelle Folgen verbunden, andererseits haben diese Kommunen auf der Basis der derzeitigen Rechtslage auch noch finanzielle Verluste bei den staatlichen Finanzausgleichsleistungen hinzunehmen.

Es wird daher zu prüfen sein, ob die rein einwohnerorientierte Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich der besonderen Lage dieser Kommunen in den betroffenen Regionen noch gerecht wird. Die Kommunen weisen darauf hin, dass sinkende Einwohnerzahlen zu reduzierten Finanzausgleichsleistungen führen, ohne dass damit jedoch eine entsprechende Minderung des Finanzbedarfs verbunden wäre. Die Landkreise Kronach, Tirschenreuth und Wunsiedel im Fichtelgebirge sowie die Gemeinden in diesen Landkreisen sehen einen Schlüssel zur Lösung dieses Problems beim Einbau eines demografischen Faktors in den kommunalen Finanzausgleich; sie haben hierzu Vorschläge vorgelegt. Mit dieser Problematik wird sich in den kommenden Wochen und Monaten auch die von der Staatsregierung eingesetzte interministerielle Arbeitsgruppe zur Reform des kommunalen Finanzausgleichs befassen. Im Rahmen dieser Diskussion werden auch die Reformüberlegungen der oberfränkischen Landkreise berücksichtigt.

Grundsätzlich erscheint der Einbau eines demografischen Faktors ein diskussionsfähiger Ansatz, mit dem den ohne Zweifel bestehenden strukturellen Problemen in den vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffenen Regionen wirksam begegnet werden könnte. Es müssen aber die Vor- und Nachteile des vorgeschlagenen Einbaus

eines demografischen Faktors bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Selbstverständlich wird die Staatsregierung die Reform des kommunalen Finanzausgleichs im engen Dialog mit der kommunalen Seite angehen und die Kommunen in die Reformdiskussion einbinden.

Der demografische Wandel stellt auch eine besondere Herausforderung für die Sicherung und Weiterentwicklung der kommunalen Daseinsvorsorge dar. Die Träger der kommunalen Daseinsvorsorge müssen sich auf eine ältere Bevölkerung, auf einen vermehrten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund und veränderte Nutzerzahlen von Einrichtungen einstellen.

- Im Falle des Bevölkerungsrückgangs geht die Auslastung bei Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge zurück, die Kosten steigen. Das gilt etwa für den ÖPNV, die Energie- und Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung – letztlich für weite Teile der sozialen und kulturellen Infrastruktur.
- Zum anderen bewirken die Verschiebungen der Altersstruktur auch Änderungen der altersspezifischen Infrastruktur und erschweren die Planung entsprechender Einrichtungen. Die zunehmende Alterung führt z.B. zu einer erhöhten Nachfrage nach Altenheimen. Außerdem muss die altersbedingt geringere Mobilität stärker berücksichtigt werden.

Um die Probleme in den Griff zu bekommen, werden die Aufgaben und Ziele kommunaler Daseinsvorsorge überprüft und in manchen Bereichen vielleicht neu definiert werden müssen.

Dabei ist auch der Rahmen der Raumordnung und Landesplanung zu sehen. Nach einer Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung im Jahr 2003 sind die bisherigen Konzeptionen, Strategien und Instrumente unter anderem mit dem Ziel zu überprüfen, „eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung in allen Teilräumen des Bundesgebiets als Ausdruck des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen, die Effektivität beim Einsatz planerischer Instrumente zu erhöhen, Mindeststandards im Zusammenhang mit veränderten räumlichen Einzugsbereichen festzulegen, die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten insbesondere für weniger mobile Bevölkerungsschichten zu sichern und bei der Leistungserstellung der Infrastruktur verstärkt neue organisatorische Zuschnitte und Modelle zu erproben“.

Über Einzelheiten dieses Katalogs muss natürlich intensiv diskutiert werden so z.B. über Mindeststandard und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Es wäre auch noch zu fordern, Aufgaben der Daseinsvorsorge verstärkt in kommunaler Zusammenarbeit wahrzunehmen. Gerade 2004 wurde hierfür ein neues Instrument geschaffen, das „gemeinsame Kommunalunternehmen“, das den Kommunen eine unkomplizierte Zusammenarbeit mit den Vorteilen des öffentlichen Rechts ermöglicht.

Die demografischen Veränderungen wirken sich auch auf den Wohnungsbau und die Städtebauförderung aus. In den letzten Jahren ging der Wohnungsbau in Bayern stark zurück. Das war nur teilweise ein notwendiger Normalisierungsprozess nach dem Bauboom in den 90er-Jahren. Ursache war

zu einem erheblichen Teil auch eine verbreitete Skepsis hinsichtlich der künftigen Marktperspektiven – dabei spielen negative Erwartungen hinsichtlich der künftigen demografischen Entwicklung eine entscheidende Rolle. Das ist auf den ersten Blick auch verständlich. Vielen erscheinen Investitionen in Immobilien als riskant oder gar unrentabel. Selbstverständlich sind dabei die Bedingungen innerhalb Deutschlands und auch innerhalb Bayerns sehr unterschiedlich. Auf das ganze bayerische Staatsgebiet gesehen wird die Bevölkerung zunächst noch weiter zunehmen, aber in einigen Regionen Bayerns mit ungünstiger Wirtschaftsstruktur sind bereits heute Schrumpftendenzen erkennbar.

Im Übrigen ist noch für einen langen Zeitraum von einem Wachstum der Zahl der Haushalte auszugehen, denn der Trend zu kleineren Haushalten ist ungebrochen. Dies gilt auch dann, wenn die Bevölkerung in Bayern langfristig stagnieren oder sogar zurückgehen sollte. Die Entwicklung macht dies deutlich: Während 1950 noch etwa in jedem fünften Haushalt mehr als vier Personen lebten, trifft dies heute nur noch auf jeden 20. Haushalt zu. Im Gegenzug ist der Anteil der Einpersonenhaushalte von knapp einem Zwanzigstel auf über ein Drittel gestiegen. In Bayern wird es daher auch in den kommenden Jahrzehnten noch einen beträchtlichen Neubaubedarf geben. Allein bis zum Jahr 2015 rechnet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit einem Bedarf von 660.000 neuen Wohnungen in Bayern.

Die veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung hat jedoch weit reichen-

de Konsequenzen und bringt auch für die Wohnungspolitik große Herausforderungen. So ist zu befürchten, dass mit der Alterung und Internationalisierung der Gesellschaft ein Anstieg der Zahl sozial Schwacher einhergeht, die ohne Unterstützung des Staates nicht in der Lage sind, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. In einzelnen Stadtzentren und Wohnquartieren kann es zur Überalterung und zur Konzentration ausländischer Bevölkerungsgruppen kommen. Staat und Kommunen werden alles daran setzen müssen, um Gettoisierungen zu vermeiden und sozial stabile Bewohnerstrukturen zu gewährleisten. Das Instrumentarium, mit dem im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung auf eine größere soziale Ausgewogenheit der Bewohnerstrukturen hingewirkt werden kann, wurde in den vergangenen Jahren deutlich verbessert.

Eine Folge der Alterung unserer Gesellschaft können wir bereits heute in dem bestehenden Trend zu höheren Wohnflächen erkennen. Die meisten Menschen ziehen im Alter nicht um, sondern bleiben in der vertrauten Familienwohnung. Viele dieser Wohnungen sind allerdings nicht altersgerecht. Daher sind neue Konzepte im Wohnungsbau erforderlich. Bereits beim Bau neuer Wohnungen ist an das Leben im Alter zu denken. Je flexibler und vielfältiger die Nutzungsmöglichkeiten sind, desto geeigneter bleibt die Wohnung auf lange Sicht für alte Menschen. Damit verbunden ist ein geringerer Bedarf an Altenheimplätzen. Auch das Mehrgenerationenwohnen unter einem Dach ist für viele ältere Menschen eine denkbare und sinnvolle Lösung.

Um solchen neuen Konzepten im Wohnungsbau zum Durchbruch zu verhelfen, wurde die Initiative „Zukunft des Wohnungsbaus“ gestartet, die verschiedene Modellvorhaben umfasst:

- Modellvorhaben „Lebendige Wohnquartiere für Jung und Alt“,
- Modellvorhaben „Gemeinsam bauen und leben“ und
- Modellvorhaben „Wohnen für alle Lebensphasen“.

Mit der Städtebauförderung helfen wir den Kommunen direkt bei der Bewältigung der stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen, die Alterung und gegebenenfalls Rückgang der Bevölkerung und soziale Schieflagen in einzelnen Stadtteilen mit sich bringen. In der Städtebauförderung begegnen wir den demografischen Herausforderungen mit drei Handlungsschwerpunkten:

- Im Programmschwerpunkt „Stärkung der Innenstädte“ geben wir wichtige Anstöße für die strukturelle, soziale und wirtschaftliche Erneuerung und Vitalisierung von Stadt- bzw. Ortszentren.
- Im Programm „Soziale Stadt“ unterstützen wir die Aufwertung von Stadtteilen mit Schieflagen im sozialen und demografischen Gefüge.
- Im Förderschwerpunkt Brachflächenkonversion geben wir Impulse für eine bauliche oder grünordnerische Wiedernutzung.

Neue Akzente in der Städtebauförderung setzen wir durch die Aktivitäten im Stadtumbau. Mit zwei Pilotstädten – Selb in Oberfranken und Wildflecken in Unterfranken – beteiligt sich Bayern (neben 14 weiteren westdeutschen Städten) am Forschungsvor-

haben Stadtumbau West. Die heute 3.500 Einwohner zählende Gemeinde Wildflecken ist nach dem Rückzug der US-Streitkräfte mit ehemals 8.000 Soldaten mit einem erheblichen Wohnungsleerstand und großen Militärbrachen konfrontiert. In der Porzellanstadt Selb reduzierte sich die Einwohnerzahl in den letzten drei Jahrzehnten von 24.000 auf 17.500. 42% der Einwohner sind über 50 Jahre alt. Die Auflassung großer Produktionsstandorte hat große Industriebrachen hinterlassen, der Einwohnerverlust führte zu hohen Leerständen im Mietwohnungsbestand und in Innenstadtlagen. Bis 2006 werden die beiden bayerischen Pilotgemeinden Projekte zur Zwischennutzung von Brachen, zur Aufwertung und zum Rückbau des Wohnungsbestands, zur Ansiedlung von Gewerbe und zur Verbesserung von Betreuungs- und Gesundheitsangeboten für ältere Menschen umsetzen.

Mit dem neuen Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West werden wir künftig über ein weiteres Förderinstrument verfügen, mit dem wir die Kommunen bei der Anpassung an demografische und wirtschaftliche Veränderungen unterstützen können.

## 5. Ausblick

Die Veränderung der Gesellschaft wird für uns alle spürbar sein, wenngleich die Entwicklung auch innerhalb Bayerns unterschiedlich verläuft. Wichtig ist, dass wir uns auf allen Ebenen rechtzeitig darauf einstellen und die Weichen richtig stellen, um Veränderungen abzufedern und radikale Einschnitte zu vermeiden. Ziel muss sein,

---

den Lebensstandard der Bürger langfristig zu sichern. Hier sind die Kommunen in besonderer Weise gefordert. Die Staatsregierung wird alles tun, um die Kommunen dabei zu unterstützen.

**Anmerkung**

<sup>1</sup> Deutsche Bank Research, Demografie Spezial, Juli 2003.

# **Dynamik der demografischen Alterung und Bevölkerungs- schrumpfung**

## **Wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen in Deutschland\***

Herwig Birg

### **1. Perspektiven und Vorausbe- rechnungen der demografi- schen Entwicklung für Deutschland insgesamt**

In Deutschland ist seit 1972 die Zahl der jährlichen Sterbefälle größer als die der Geburten, in den neuen Bundesländern bereits seit 1969. Die in den letzten drei Jahrzehnten Nichtgeborenen fallen als potenzielle Eltern aus. Deshalb folgt auf den Geburtenrückgang 25-30 Jahre später – also seit Anfang des 21. Jahrhunderts – wie ein Echo ein Rückgang der Zahl potenzieller Eltern. Der Elternrückgang zieht zwangsläufig einen abermaligen Geburtenrückgang nach sich, der wiederum 25-30 Jahre später – als ab 2020-30 – eine erneute Dezimierung der Elternzahl bedeutet usw. Deutschland hat heute schon zu wenige Kinder und Jugendliche, aber ihre Zahl wird durch die Weichenstellung in Form des massiven Geburtenrückgangs in

den 70er-Jahren im vor uns liegenden 21. Jahrhundert nie wieder so groß sein wie jetzt.

In den letzten drei Jahrzehnten wurde das Geburtendefizit durch Einwanderungsüberschüsse kompensiert und überkompensiert. Die Bevölkerungszahl nahm deshalb nicht nur nicht ab, sondern stieg sogar leicht an, im Jahr 2001 betrug der Zuwachs z.B. noch 2 Promille und im Jahr 2002 noch 1 Promille. Die Zahl der jährlichen Zuwanderungen beträgt im langjährigen Mittel rd. 800.000, die jährliche Geburtenzahl betrug in den 80er-Jahren ebenfalls rd. 800.000. Seit den 90er-Jahren sank die Zahl der jährlichen Geburten auf 700-800.000, sie liegt seitdem unter der jährlichen Zahl der Zuwanderungen (800.000-1 Mio.). In kommenden Jahrzehnten wird die jährliche Geburtenzahl Deutschlands trotz der Geburtenüberschüsse der zugewanderten Bevölkerung weiter stark abneh-

men, und zwar von 715.000 im Jahr 2003 auf 588.000 (2020) bzw. auf 438.000 im Jahr 2050.

In Deutschland werden seit drei Jahrzehnten die durch Tod ausscheidenden Generationen in stärkerem Maße durch Einwanderungen als durch Geburten im Inland erneuert. In den kommenden Jahrzehnten gewinnt die Verschiebung von den Geburten zu den Einwanderungen als Generationenersatz eine immer größere Bedeutung. Die seit 30 Jahren praktizierte Politik der kompensatorischen Zuwanderungen, von denen die meisten aus der Dritten Welt, insbesondere aus der Türkei kommen, lässt sich zwar fortsetzen, aber dazu wären immer höhere Einwanderungsüberschüsse erforderlich, weil das Geburtendefizit bis 2050 von 143.000 (2003) auf 600-750.000 steigen wird. Selbst wenn die Geburtenrate, die seit Jahrzehnten zwischen 1,3 und 1,4 Kindern pro Frau praktisch unverändert ist, z.B. bis 2030 schrittweise auf den bestandserhaltenden Wert von 2,1 ansteige, würde sich die Bevölkerungsschrumpfung weit über 2030 hinaus fortsetzen, und zwar bis 2060 (bei einem Einwanderungsüberschuss von jährlich 150.000) bzw. bis 2080 (ohne Kompensation durch Einwanderungen).

Die hier vorgestellten demografischen Vorausberechnungen haben nichts mit Prophetie zu tun, sie sind mathematisch überprüfbare Aussagen in Form von Wenn-Dann-Sätzen. Stimmen die Annahmen annähernd oder genau, dann treffen die Vorausberechnungen näherungsweise bzw. exakt ein. Die Qualität bzw. die Prognosegenauigkeit einer Bevölkerungsvorausberechnung ist stets identisch mit der Qualität bzw.

Realitätsnähe der getroffenen Annahmen über die künftige Kinderzahl pro Frau, über die Zahl der Ein- und Auswanderungen und über die Zunahme der Lebenserwartung. Eine Besonderheit der demografischen Vorausberechnungen besteht darin, dass die langfristigen Aussagen u.U. eine höhere Genauigkeit haben können als die kurzfristigen. Der Unterschied zwischen kurz- und langfristigen Vorausberechnungen hat Ähnlichkeit mit dem Unterschied zwischen kurzfristigen Wetterprognosen für wenige Tage und langfristigen Aussagen z.B. über die Durchschnittstemperatur in einigen Monaten, wenn auf den Sommer der Herbst und der Winter gefolgt sein werden. Der demografische Winter ist durch den Geburtenrückgang der 70er-Jahre, der jetzt einen Elternrückgang bewirkt, vorprogrammiert wie der Wechsel der Jahreszeiten durch die Bahnen der Gestirne. Vorprogrammierte Entwicklungen lassen sich, so kompliziert sie im einzelnen sind, mit modernen Rechenanlagen ziemlich genau analysieren und prognostizieren. Deshalb beträgt z.B. der Fehler bei der Bevölkerungsprognose auf der Basis des Jahres 1991 für das Jahr 2000 z.B. für Baden-Württemberg 1%, für Niedersachsen 3 Promille und für die Gesamtheit der Prognosen aller 16 Bundesländer, für die sich die Fehler teilweise kompensieren – d.h. für das Bundesgebiet insgesamt – nur 1 Promille.<sup>1</sup>

Die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnungen der verschiedenen Forschungsinstitute und des Statistischen Bundesamtes sind in den letzten zehn Jahren immer ähnlicher geworden. In seiner „9. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung“ hat das Sta-

tistische Bundesamt einen Anstieg der Lebenserwartung bis 2035 um 4 Jahre zugrunde gelegt. In der am 7. Juni 2003 vorgestellten „10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ wurde ein Anstieg um – je nach Variante – 5 bzw. 6 bzw. 7,5 Jahre angenommen. Die Vorausberechnungen des Verfassers liegen ebenfalls in mehreren Varianten vor. Die neuen Varianten des Statistischen Bundesamtes entsprechen weitgehend den vom Verfasser publizierten.<sup>2</sup>

Die mittlere Variante der Bevölkerungsvorausberechnung des Verfassers, deren Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst werden, und die 1. bzw. 4. bzw. 7. Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes kommen einander am nächsten. Die Berechnungen des Verfassers beruhen auf folgenden Annahmen:

- Geburtenrate der deutschen Bevölkerung = 1,25 Lebendgeborene pro Frau, Geburtenrate der zugewanderten Bevölkerung = 1,64 Lebendgeborene pro Frau,
- Anstieg der Lebenserwartung der Männer von 75 auf 81 bzw. der Frauen von 81 auf 87 Jahre,
- jährlicher Einwanderungsüberschuss = 170.000, bestehend aus überwiegend jüngeren Menschen.

Die auf diesen Annahmen beruhenden Ergebnisse sind:

- Die demografische Entwicklung in Deutschland zwischen 1998 (= Basisjahr der Berechnungen) und 2050 ist geprägt durch die Gleichzeitigkeit des Bevölkerungswachstums bei den älteren und der Bevölkerungsschrump-

fung der jüngeren Altersgruppen: Die Zahl der 60-Jährigen und älteren nimmt von 1998-2050 um rd. 10 Mio. zu. Die Zahl der 20- bis unter 60-Jährigen schrumpft gleichzeitig um rd. 16 Mio., die der unter 20-Jährigen geht um 8 Mio. zurück. Dies ergibt insgesamt einen Rückgang von 82 Mio. auf 68 Mio., d.h. um rd. 14 Mio.

- Der Bevölkerungsrückgang ist in den neuen Bundesländern stärker als in den alten (15 % bzw. 28 %). Die Ursache für die stärkere Schrumpfung im Osten ist zum einen die niedrigere Kinderzahl pro Frau (z.Zt. 1,3-1,4 im Westen, 1,1-1,2 im Osten) und zum anderen die Ost-West-Wanderung. Die für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wichtigste Altersgruppe der 20-60-Jährigen nimmt in den alten Bundesländern von 1998-2050 um 40 % ab, in den neuen Bundesländern um 50 %.
- Das Bevölkerungswachstum der Älteren ist in der Altersgruppe der Hochbetagten (80 und älter) besonders ausgeprägt. Die Zahl der 80-Jährigen und Älteren steigt von 1998-2050 von rd. 3 Mio. auf 10 Mio.
- Die zugewanderte Bevölkerung – definiert als die Zahl der Einwohner, die im Basisjahr der Berechnungen (1998) die ausländische Staatsangehörigkeit hatte – wächst infolge ihrer Geburtenüberschüsse und infolge des angenommenen Einwanderungsüberschusses (jährlich 170.000) von 1998-2050 von 7,4 Mio. auf 19,0 Mio. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung steigt von 9,0 % (1998) auf 27,9 % (2050). Dabei ist zu beachten, dass ein großer Teil dieser Bevölkerungsgruppe die deutsche bzw. eine doppelte Staatsangehörigkeit haben wird (ab 1. Januar 2000 gilt das neue Staatsangehörigkeitsrecht).

## 2. Konsequenzen der Bevölkerungsschrumpfung und der demografischen Alterung auf nationaler Ebene

Der prozentuale Rückgang der Geburtenraten war in den letzten fünfzig Jahren in den Entwicklungsländern intensiver als in den Industrieländern (minus 50 versus minus 44 Prozent). Der Altenquotient – die Zahl der über 65-Jährigen in Prozent der 15- bis 64-Jährigen – und das Durchschnittsalter sind und bleiben in den Entwicklungsländern zwar wesentlich niedriger als in den Industrieländern, aber ihr prozentualer Anstieg ist in den Entwicklungsländern wegen des steileren Rückgangs der Geburtenrate und der prozentual stärkeren Zunahme der Lebenserwartung höher als in den Industrieländern. Das Niveau des Altenquotienten wird bis zur Jahrhundertmitte in den Industrieländern um das Doppelte, in den Entwicklungsländern fast um das Dreifache steigen. Die demografische Alterung ist also nicht auf die Industrieländer beschränkt, sie betrifft die Weltbevölkerung als Ganzes.

Nach den Berechnungen der Population Division der UN sinkt die Geburtenrate der Weltbevölkerung seit Jahrzehnten, sie wird das für die langfristige Konstanz erforderliche Niveau (2,1 Lebendgeborene pro Frau) ab 2030-35 unterschreiten. Vierzig Jahre später, ab etwa 2070, beginnt die neue Phase der Weltbevölkerungsschrumpfung. Bis dahin wird die Weltbevölkerung noch von rd. 6,4 auf rd. 9 Mrd. wachsen. Zahlen für runde Zwischenjahre wie 2050 oder 2070 suggerieren, dass es sich um einen Übergang von einem alten Gleichgewicht zu einem neuen

handelt. Diese Vorstellung führt jedoch in die Irre. Gerade dann, wenn sich an der niedrigen Geburtenrate z.B. in Deutschland nichts ändert, führt der demografische Prozess nicht zu einem neuen Gleichgewicht auf niedrigerem Niveau, sondern zu einer dauernden Schrumpfung, die sich so lange fortsetzt, wie die Bevölkerung ihre demografisch relevanten Verhaltensweisen beibehält.

Die international vergleichende Analyse zeigt, dass die Abnahme der Geburtenrate um so größer und die Alterung der Gesellschaft um so intensiver sind, je höher das ökonomische Entwicklungsniveau eines Landes ist („demografisch-ökonomisches Paradoxon“). Die ökonomische Prosperität wurde in den Industrieländern mit demografischer Instabilität erkaufte, die jetzt die Wachstumsrate des Sozialprodukts um mindestens einen Prozentpunkt verringert. In Deutschland, wo die demografische Alterung neben Japan und Italien am intensivsten ist, gewinnt die Erkenntnis an Boden, dass sich der demografisch bedingte Anstieg der Versorgungslasten pro Kopf eines 15- bis 65-Jährigen auf mehr als das Doppelte nicht wegreformieren, sondern nur anders verteilen lässt.

Da jeder fehlende Beitragszahler auch ein fehlender Steuerzahler ist, nimmt die Fähigkeit des Staates ab, die Defizite der sozialen Sicherungssysteme durch steuerfinanzierte Zuschüsse auszugleichen. Die demografische Alterung und Bevölkerungsschrumpfung schafft nicht nur Probleme, sondern reduziert gleichzeitig die Möglichkeiten zu ihrer Lösung – ein sich selbst verstärkender Prozess.

In den Entwicklungsländern, die über keine Arbeitslosen-, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung verfügen, erfüllt die Familie die Aufgaben der sozialen Sicherung. Mit der Erosion der Familie durch die Abnahme der Geburtenrate verlieren sie ihren wichtigsten Stabilitätsanker. Sie exportieren die Instabilität in Form von Flüchtlings- und Migrationsströmen, ohne dass sich dadurch die Altersstruktur der Zielländer auf eine relevante Weise verändert. Wollte man beispielsweise den Altenquotienten Deutschlands durch die Einwanderung junger Menschen konstant halten, müssten bis 2050 netto 188 Millionen Menschen einwandern.

In Deutschland steht die Politik vor der doppelten Herausforderung, durch eine Anpassungspolitik die Auswirkungen der demografischen Entwicklung so erträglich wie möglich zu gestalten und gleichzeitig den Entwicklungsprozess durch eine Ursachenpolitik langfristig zur demografischen Stabilität zurück zu führen. Mit der seit drei Jahrzehnten praktizierten Strategie, die durch Tod ausscheidenden Generationen im gleichen oder sogar noch stärkeren Maße durch Einwanderungen zu ersetzen wie durch Geburten im Inland, lässt sich keine gesellschaftlich nachhaltige Entwicklung erreichen. Wie will man rechtfertigen, dass ein Land im Wettbewerb um die Besten die Früchte der Erziehung und Ausbildung von Menschen erntet und die Mühen und Kosten der Erziehung und Ausbildung anderen überlässt?

Das Hauptproblem der demografischen Entwicklung ist die neue Qualität des Verteilungsproblems mit einem zunehmenden Verteilungsstress zwischen

den sozialen Gruppen. Selbst wenn sich in Deutschland die Produktivität und das Pro-Kopf-Einkommen der Erwerbstätigen bis 2050 noch einmal verdoppeln, kann das Volkseinkommen wegen der bis dahin um 14-16 Millionen schrumpfenden Zahl der 20- bis 60-Jährigen nur um ein Drittel zunehmen. Dieser mäßig wachsende Kuchen muss zwischen vier großen Interessengruppen verteilt werden, wobei allein die stark wachsende Zahl der 60-Jährigen und älteren etwa 40% des Volkseinkommens beanspruchen wird, wenn das Verhältnis der Durchschnittsrente zum Durchschnittseinkommen nicht noch weiter gesenkt wird.

Der demografisch bedingte Verteilungsstress ist das Kernproblem:

- Es gilt erstens den Interessengegensatz zwischen den alten und jungen Generationen bei der Verteilung der steigenden Versorgungslasten durch Reformen so zu regeln, dass die von der Verfassung garantierten Grundlagen des sozialen Rechtsstaats erhalten bleiben.
- Zweitens muss der demografische Interessenkonflikt zwischen den alten und neuen Bundesländern bewältigt werden. Die Ost-West-Wanderungen (und die Zuwanderungen aus dem Ausland) führen mittelfristig noch zu einem Bevölkerungswachstum einiger wirtschaftlich prosperierender Regionen im Westen auf Kosten der demografischen Substanz der neuen Bundesländer.
- Eine dritte Konfliktlinie entsteht durch die wachsende Population der Zugewanderten bei gleichzeitig schrumpfender autochthoner Bevölkerung, wobei die Bevölkerung mit

Migrationshintergrund bei den unter 40-Jährigen in vielen Großstädten in etwa zehn Jahren die neue Mehrheit bilden wird.

- Schließlich ergibt sich ein vierter Konflikt aus dem Auseinanderdriften der Gesellschaft in zwei Populationen mit und ohne Nachkommen. Die niedrige Geburtenrate beruht in erster Linie auf dem hohen Anteil der zeit lebens kinderlos bleibenden Frauen von rd. 30% bei den Jahrgängen ab 1965. Der Interessengegensatz zwischen den beiden Populationen mit und ohne Nachkommen gefährdet die demografischen Stabilitätsvoraussetzungen des sozialen Rechtsstaats und spaltet die Gesellschaft zu Lasten der Familien, die neben dem finanziellen auch den viel wichtigeren „generativen Beitrag“ zur sozialen Sicherung (Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Pflegeversicherung) in Form der Erziehung von künftigen Beitragszahlern leisten.

Die wichtige Frage, die bisher von der Bevölkerungstheorie unbeantwortet blieb, lautet: Der Fortschritt des Entwicklungs- und Zivilisationsprozesses war im 20. Jahrhundert in den hochentwickelten Ländern mit einer Abnahme der Geburtenrate bis unter das Bestandserhaltungsniveau und mit einer Zunahme der alterungsbedingten Stabilitätsrisiken in Wirtschaft und Gesellschaft ursächlich verbunden, wobei die weniger entwickelten Länder der Welt den Industrieländern wie Schiffe in einem langen Geleitzug auf dem Kurs zu niedrigen Geburtenraten folgten. – Bedeutet dieser Zusammenhang, dass eine Kursänderung und die Rückkehr zu demografischer und gesellschaftlicher Stabilität nicht möglich sein werden, bevor die negativen wirt-

schaftlichen und sozialen Auswirkungen dieser Entwicklung ein solches Ausmaß angenommen haben, dass sich eine Art Bewusstseins- und Kulturrevolution Bahn bricht, in deren Verlauf sich auch die demografisch relevanten Verhaltensweisen grundlegend ändern? Haben die Menschen in den USA auch deshalb eine wesentlich höhere Geburtenrate von rd. zwei Kindern pro Frau, weil die staatliche Rente dort heute schon nur rd. ein Drittel des Niveaus z.B. in Deutschland erreicht?

Die Bevölkerungsschrumpfung ist nicht eine harmlose Spielart des Wachstums, gleichsam nur in eine andere Richtung nach unten statt nach oben, wie die Ausdrücke „Null-Wachstum“ oder „Minus-Wachstum“ suggerieren. Sie führt z.B. auf dem Immobiliensektor bereits heute zu Leerständen, zu Preisrückgängen und zur Kapitalvernichtung, die niemand als „Minus-Wachstum des Kapitals“ bezeichnet. Die öffentlichen Infrastruktureinrichtungen werden durch die sinkende Auslastung teurer, ohne dass sich ihre hohen Fix-Kosten verringern. Schlimmer als die wirtschaftlichen sind jedoch die mentalen Folgen der Schrumpfung. Wie soll man z.B. den jungen Menschen in den viel zu groß gewordenen Schulgebäuden erklären, dass ein Klassenzug nach dem anderen aufgelöst und ein Flur nach dem anderen stillgelegt werden muss? Wie sollen die jungen Menschen ein Zukunftsvertrauen gewinnen, wenn sich Dörfer, Städte und ganze Landstriche wie die neuen Bundesländer flächendeckend entleeren, ohne dass ein Ende absehbar ist? In Deutschland könnte eine lähmende Tristesse und der Symptomschmerz für das Verlorene zur Grundstimmung der Menschen werden.

Lässt sich die mangelnde demografische Stabilität eines Landes durch ökonomische Stärke – durch Produktivitätszuwächse im Inland oder durch Kapitalexport in wachstumsstarke Niedriglohnländer – dauerhaft substituieren? Diese Frage ist von größter Bedeutung, weil eine schnelle Rückkehr zu einer demografisch stabilen Situation unmöglich ist. Durch den Kapitalexport aus den Industrieländern in Niedriglohnländer profitieren in der Regel beide Ländergruppen. Da jedoch beide Ländergruppen und die Welt als Ganzes altern, entsteht durch den Kapitalexport sowohl ein geografisches Verteilungsproblem in Bezug auf die internationale Verteilung der Kapitaleinkommen als auch ein soziales Verteilungsproblem in Bezug auf die sozialen Gruppen als Empfänger der Renditen und als Eigentümer des Kapitals. Die demografisch bedingte soziale Unsicherheit lässt sich durch Kapitalexport nicht vermeiden, sondern nur zwischen den Ländern und Bevölkerungsgruppen verlagern.

Bei diesem Prozess wird es Gewinner und Verlierer geben, auch wenn es sich

nicht um ein Null-Summen-Spiel handelt und beide Ländergruppen Vorteile daraus ziehen. Ob das Ergebnis dieses Verteilungsprozesses als gerecht empfunden wird, ist und bleibt eine Bewertungsfrage. Das mit der Demografie verbundene Gerechtigkeitsproblem wird in Deutschland auf folgenden Nenner gebracht: „Von Kindern profitiert, wer keine hat.“ Der Satz gilt auch im Verhältnis der durch Kapitalströme miteinander verbundenen Länder.

Die Vernichtung eines unrentablen Betriebes durch Konkurrenz und Wettbewerb zugunsten einer ökonomisch effizienteren Produktionsweise hat neben den segensreichen, wohlstandserhöhenden Wirkungen auch zerstörerische Nebenwirkungen auf die biografische Planungssicherheit und die Stabilitätsbedingungen der Familien. Wirtschaftliche Dynamik und demografische Stabilität schließen sich in modernen Wirtschaftsgesellschaften gegenseitig aus. Beides auszubalancieren gleicht einem artistischen Drahtseilakt, den die Politik ohne Netz bestehen muss.

**Tabelle 1:**  
**Demografische Alterung von 1950 bis 2000 mit Vorausberechnungen bis 2050 im internationalen Vergleich**

	Anteil der über 65-Jährigen in vH der 15-64-Jährigen (= Altenquotient)						
	1950	2000	2010	2020	2030	2040	2050
USA	12,8	18,7	19,2	24,9	31,3	32,1	32,2
Japan	8,2	25,3	35,0	47,1	52,7	64,9	72,3
Deutschland	14,5	24,0	30,6	34,2	44,3	48,5	49,4
Italien	12,7	26,8	31,1	36,7	46,9	62,6	65,4
China	7,3	10,0	11,3	16,9	23,9	35,2	37,5
<b>Welt</b>	8,6	11,1	11,6	14,4	18,2	22,0	24,8
– Industrieländer	12,2	21,2	23,5	29,5	36,7	41,5	44,4
– Entwicklungsländer	6,7	8,2	9,0	11,5	14,9	19,0	22,0

Quelle: H. Birg, Universität Bielefeld, berechnet nach Daten aus: UN (Ed.), World Population Prospects, New York 2003.

### 3. Auswirkungen auf regionaler und kommunaler Ebene

Alle Bundesländer, Regionen und Gemeinden waren vom Rückgang der Geburtenraten seit Anfang der 70er-Jahre betroffen, doch gibt es nach wie vor starke räumliche Unterschiede. Vergleicht man die Kinderzahlen pro Frau für ein bestimmtes Kalenderjahr zwischen den Regionen, dann sind die prozentualen Unterschiede größer als bei einem Vergleich der verschiedenen Generationen für eine gegebene Region. Es gibt keinen Stadt- und Landkreis mehr mit einer Geburtenrate von ausreichendem, langfristig bestands-erhaltendem Niveau. Unter den Stadt- und Landkreisen hatte im Jahr 2000 der Landkreis Cloppenburg (1,91) die höchste und die Universitätsstadt Heidelberg (0,88) die niedrigste Kinderzahl pro Frau (Total Fertility Rate).

Der Rückgang sowohl der absoluten Geburtenzahl als auch der Geburtenzahl pro Frau seit Anfang der 70er-Jahre war zwar in allen Gemeinden und Regionen zu beobachten, aber in Bezug auf den zeitlichen Beginn und das Niveau der Geburtenrate vor und nach dem Rückgang gab es bemerkenswerte Unterschiede, die mit dem Begriff der „regionaldemografischen Phasenverschiebung“ bezeichnet werden: Wenn man das hohe Niveau der Geburtenwelle im Nachkriegs-Babyboom Ende der 60er-Jahre betrachtet, dann war der Anstieg der Geburtenwelle in den ländlichen Gemeinden steiler und der Gipfel der Kinderzahl pro Frau wurde zeitlich später auf einem höheren Niveau erreicht, mit der Folge, dass auch das Echo auf diese Welle in den 90er-Jahren zeitlich phasenverschoben zu einer im inter-

regionalen Vergleich höheren Geburtenwelle führte, wenn auch das allgemeine Niveau der zweiten Geburtenwelle gegenüber der ersten in den 60er-Jahren bedeutend niedriger war. Auch die um das Jahr 2020 zu erwartende dritte Geburtenwelle wird als Echo auf die zweite wiederum wesentlich niedriger sein. Dabei wird auch die dritte Welle regionale Unterschiede aufweisen, die auf die regionale Phasenverschiebung in den 60er-Jahren zurückgehen.

Neben der regionaldemografischen Phasenverschiebung verstärkt besonders auch der Faktor Wanderungen die Unterschiede bei den räumlichen Bevölkerungsveränderungen. Wie bedeutsam dabei das Gewicht der Wanderungen ist, zeigt sich auch auf Länderebene: So hatten z.B. im Jahr 2000 unter allen 16 Bundesländern nur noch Baden-Württemberg und Bayern eine leicht positive Geburtenbilanz (Baden-Württemberg = 1,0 auf Tausend Einwohner, Bayern 0,2 auf Tausend Einwohner), wobei zu beachten ist, dass die Geburtenbilanz auch in diesen beiden Ausnahmelandern bei den Deutschen negativ und bei den Zugewanderten positiv ist (siehe Tabelle 2). Weitaus gewichtiger als die Geburtenbilanz war die Wanderungsbilanz: Baden-Württemberg = 3,6 auf 1000, Bayern = 6,0 auf 1000. Niedersachsen hatte 2000 ein Geburtendefizit von 0,4 auf 1000 Einwohner sowie einen Abwanderungsüberschuss gegenüber den anderen Bundesländern von 7,4 auf 1000, aber dem stand ein hoher Einwanderungsüberschuss aus dem Ausland in Höhe von 11,3 auf 1000 gegenüber, so dass die Bevölkerungszahl nicht nur nicht abnahm, sondern – wanderungsbedingt – noch anstieg.

**Tabelle 2:**  
**Demografische Indikatoren für ausgewählte Bundesländer**

	Bund	Nordrhein- Westfalen	Nieder- sachsen	Hessen	Baden- Württemberg	Bayern
- Bevölkerungsveränderung, 1995-2001 in %	0,8	0,9	2,3	1,1	2,7	2,8
- Natürlicher Saldo, 2000 je 1000 Einwohner	-0,9	-0,7	-0,4	-0,3	1,0	0,2
- Fertilitätsraten (Lebendgeborene je Frau), 2000	1,37	1,44	1,48	1,38	1,43	1,42
- Zuzüge auf 1000 Einwohner, 2000	43,0	37,7	54,1	46,8	48,1	49,4
- Fortzüge auf 1000 Einwohner, 2000	41,0	36,4	50,2	43,9	44,5	43,4
- Gesamtwanderungssaldo auf 1000 Einwohner, 2000	2,0	1,3	3,9	2,9	3,6	6,0
- Außenwanderungssaldo auf 1000 Einwohner, 2000	2,0	0,4	11,3	1,2	1,1	1,7
- Binnenwanderungssaldo auf 1000 Einwohner, insgesamt	0,0	0,9	-7,4	1,7	2,5	4,3
- unter 18 plus 30-50 Jahre auf 1000 Einwohner	0,0	1,2	-8,4	1,9	2,6	4,3
- 65 und älter auf 1000 Einwohner	0,0	-0,7	-2,3	-0,7	0,4	1,3
- Jugendquotient, 2000 in % (15/15-65)	22,9	24,3	25,0	22,7	24,8	24,2
- Altenquotient, 2000 in % (65+/16-65)	24,5	25,4	25,4	24,3	23,5	24,1
- Anteil der Hochbetagten, 2000 in % (75+)	7,2	7,2	7,5	7,4	6,9	7,2
- Sozialhilfeempfänger je 1000 Einwohner, 2000	32,5	35,9	39,0	38,5	19,8	17,2
- Ausländeranteil an der Bevölkerung, 2001 in %	8,9	11,0	6,7	11,6	12,2	9,4
- Ausländeranteil an den Sozialhilfeempfängern, 2002 in %	22,0	23,8	22,1	31,8	25,3	23,2
- Ausländeranteil an den Arbeitslosen in %	12,5	18,5	11,9	21,0	22,7	16,4
Quelle: H. Birg / Daten: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Bd. 17, Bonn 2004.						

Hessen gehört zusammen mit Baden-Württemberg und Bayern zu der kleinen Ländergruppe mit einer vergleichsweise günstigen Bevölkerungsentwicklung. Allerdings war die natürliche Bevölkerungsbilanz Hessens z.B. 1999 bereits negativ, in Baden-Württemberg und Bayern noch leicht positiv (Tabelle 2). Die drei Länder sind durch eine hohe räumliche Bevölkerungsdynamik und durch Binnenwanderungsgewinne gegenüber den anderen Bundesländern gekennzeichnet. Der Bevölkerungszuwachs Hessens beruhte dabei stärker als in Baden-Württemberg und Bayern auf den Wanderungsgewinnen gegenüber dem Ausland. Auf Grund der Wanderungsgewinne werden diese drei Länder noch bis 2020/30 ein leichtes Bevölkerungswachstum verzeichnen, danach beginnt auch in diesen Ländern die Bevölkerungsschrumpfung.

Das Statistische Bundesamt geht in seiner im Juni 2003 veröffentlichten sogenannten „10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ davon aus, dass Deutschland auf Dauer starke Einwanderungsüberschüsse haben wird, und zwar zwischen 250 und 300.000 netto pro Jahr (= mittlere Variante). Wenn diese Annahme eintritt, wird die Bevölkerungszahl von 82,5 Mio. (2002) bis auf 83,1 Mio. im Jahr 2012 wachsen, ehe die durch das Geburtendefizit bedingte natürliche Bevölkerungsschrumpfung, die seit 1972 im Gange ist, nicht mehr durch Einwanderungsüberschüsse kompensiert wird, so dass sie dann auch in den Bevölkerungszahlen in Erscheinung tritt. Wenn der künftige Einwanderungsüberschuss nicht zwischen 250 und 300.000, sondern nur zwischen 150 und 200.000 liegt (= untere Variante), tritt die Schrumpfung nicht erst ab 2012, son-

dern ab 2004 ein. Diese Vorausberechnungen wurden inzwischen von der Realität überholt. Die Bevölkerung Deutschlands begann bereits 2003 leicht zu schrumpfen. Das Geburtendefizit betrug 2003 147.000, der Außenwanderungsüberschuss 142.000, so dass die Bevölkerungszahl um 5000 abnahm. Dabei ist zu beachten, dass das Geburtendefizit sich aus einem Geburtenüberschuss der Ausländer (rd. 100.000) und einem Sterbeüberschuss der Deutschen (rd. 250.000) zusammensetzt. Wie bereits dargestellt, wird sich das Geburtendefizit der Deutschen in den nächsten Jahrzehnten vervielfachen.

Unabhängig vom zeitlichen Beginn der Schrumpfung auf Bundesebene ergeben sich erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Schrumpfungsbeginns zwischen den Bundesländern, Regionen und Gemeinden, wobei folgende Faktoren bereits unumstößlich sind:

- In den neuen Bundesländern besteht seit 1969 ein Geburtendefizit, seit der Wiedervereinigung hat sich die Bevölkerungsschrumpfung verstärkt. In den alten Bundesländern besteht das Geburtendefizit seit 1972. Einige der alten Bundesländer, insbesondere Hessen, Baden-Württemberg und Bayern, werden noch etwa ein, zwei oder drei Jahrzehnte lang Bevölkerungszuwächse haben, wobei die Höhe des Zuwachses und die Zeitdauer sowohl von den Einwanderungsüberschüssen gegenüber dem Ausland als auch gegenüber den anderen Bundesländern abhängen.
- Die Bevölkerungsveränderungen vollziehen sich nicht linear, d.h. die Schrumpfung bewirkt nicht eine Abnahme der Bevölkerungszahlen in

den Gemeinden, Regionen und Ländern entsprechend einer linearen Maßstabsverkleinerung, vielmehr führt der demografische Wandel zu Gewinnern und Verlierern.

- Nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch die Verschiebungen der Altersstruktur sind – je nach der Höhe der Geburtenrate und der Wanderungssituation – von extremen regionalen Unterschieden geprägt. So betrug z.B. der Altenquotient (= Prozentanteil der über 65-Jährigen an den 15- bis unter 65-Jährigen) 2000 im Bundesgebiet 24,5% und in Baden-Baden 36,2% (zum Vergleich: Baden-Württemberg = 23,5%, Niedersachsen = 25,4%).
- Die für die Gemeindefinanzen wichtigen Ausgaben für Sozialhilfe hängen entscheidend von der Zahl der Ausländer bzw. unabhängig von der rechtlichen Staatsangehörigkeit von der Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund und damit von der Wanderungsposition jedes Landes und jeder Gemeinde ab. Der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung betrug z.B. 2000 in Baden-Württemberg 12,2% und in Niedersachsen 6,7%, der Anteil der Ausländer an den Sozialhilfeempfängern war jedoch weit höher als es dem ausländischen Bevölkerungsanteil entspricht, nämlich 25,3% in Baden-Württemberg bzw. 22,1% in Niedersachsen. Auf der Ebene der Gemeinden ist die Diskrepanz zwischen dem Anteil der Ausländer an der Bevölkerung und ihrem Anteil an den Sozialhilfeempfängern wesentlich höher als auf der Ebene der Länder oder auf Bundesebene. So lag der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung 2000 z.B. in Stuttgart bei 24,4% und in Hannover bei 15,4%, aber der Anteil der ausländischen

Sozialhilfeempfänger an allen Sozialhilfeempfängern betrug in Stuttgart 37,2% und in Hannover 40,8%.

Ebenso wenig wie der demografische Wandel auf der Ebene der Bundesländer zu linearen Maßstabsverkleinerungen führt, sind seine Auswirkungen auf regionaler Ebene von gleicher Art, Richtung und Intensität. Deshalb muss die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtige Unterscheidung zwischen den Faktoren Trend und Konjunktur in Zukunft durch einen dritten Faktor Demografie erweitert werden, der auf regionaler Ebene besonders wichtig ist.

Die demografische Schrumpfung und Alterung ist ebenso wie die ökonomische Deflation ein sich selbst tragender negativer Prozess, wobei es wahrscheinlich ist, dass die wirtschaftlichen Stagnations- und Deflationsphänomene bereits heute z.T. auf den negativen demografischen Rahmenbedingungen der Schrumpfung und Alterung beruhen. So nimmt die für die wirtschaftliche Dynamik besonders wichtige Gruppe der jüngeren Erwerbspersonen (Altersgruppe 20-40) seit den 90er-Jahren jährlich um 300-400.000 Personen ab. Die Gefährlichkeit der ökonomischen Deflation ist unter Ökonomen unstrittig, die Gefahr der demografischen Alterung und Schrumpfung wird aber noch immer unterschätzt. Nichtgeborene fallen 20-30 Jahre später als Konsumenten aus, aber Nichtgeborene können nicht nur nichts kaufen, sie können – was viel gravierender ist – auch keine Kinder haben. Die demografische Schrumpfung wirkt wesentlich nachhaltiger, und sie ist gefährlicher als die durch politische Maßnahmen eher beeinflussbare negative konjunkturelle Entwicklung.

Die Arbeitsplatzverluste durch die Entindustrialisierung wurden in Deutschland jahrzehntelang durch das Wachstum des Dienstleistungssektors ausgeglichen. Aber das Wachstum insbesondere der haushalts- und bevölkerungsnahen Dienstleistungen wird in Zukunft in den Regionen mit starker demografischer Schrumpfung durch den Wegfall der entsprechenden Nachfrager gestoppt. In den neuen Bundesländern ist die Deindustrialisierung besonders gravierend, die Kompensation durch Dienstleistungen wäre um so dringlicher. Die Kompensationsmöglichkeiten durch Dienstleistungen sind aber infolge der Bevölkerungsschrumpfung dort wesentlich ungünstiger als in allen anderen Regionen Deutschlands.

Generell hat die Bevölkerungsschrumpfung auf Gemeindeebene folgende Auswirkungen:

- Die demografischen Entwicklungsbedingungen werden für die wirtschaftliche Entwicklung auf Gemeindeebene immer wichtiger. Hohe Geburtenraten und günstige Altersstrukturen werden sich in der Zukunft als entscheidende Standortfaktoren erweisen.
- Ungünstige demografische Strukturen wirken sich negativ auf die Steuereinnahmen aus. Eine grundlegende Reform der Gemeindefinanzen ist unumgänglich. Denkbar wäre die Einführung von Steuer-Hebesätzen für die Einkommen- bzw. Lohnsteuer, und zwar als Instrument zur Beeinflussung der Bevölkerungszahl durch die Gemeinden mittels einer Lenkung der Zu- und Abwanderung bzw. der Binnenwanderungen innerhalb Deutschlands.
- Der immer noch wirksame Prozess der Verkleinerung der durchschnittlichen Haushaltsgrößen führt auf Bundesebene und in einigen Bundesländern und Regionen mittelfristig noch zu wachsenden Haushaltszahlen. Aber langfristig – bzw. auf regionaler Ebene auch teilweise schon heute – kommt es zu Wohnungsleerständen, zu Entwertungsprozessen, zu leerstandsbedingten Kostensteigerungen, zum Rückbau und zur Kapitalvernichtung. Dabei wird der Wohnungsmarkt regional inhomogener. Wohlstands- und Wachstumsinseln stehen regionalen Märkten mit hohen Leerständen und sich selbst verstärkenden Schrumpfungsprozessen gegenüber.
- Durch die sinkenden Einwohnerzahlen gehen die Nutzerzahlen von öffentlichen Einrichtungen und die Einnahmen aus Gebühren zurück, und zwar bei gleichbleibend hohen Fix-Kosten und hohen Kosten für die Schuldentilgung der Investitionen.
- Es kommt zu demografisch bedingten Schließungen von Einrichtungen der Verwaltung, von Kindergärten, allgemeinbildenden Schulen und – mit entsprechender zeitlicher Verzögerung – von weiterführenden Schulen sowie von Einrichtungen der haushaltsnahen Infrastruktur, insbesondere bei den Freizeiteinrichtungen.
- Die Segregation der Bevölkerung auf regionaler Ebene und innerhalb der Gemeinden in eine antochthone Gruppe mit überdurchschnittlicher Ausbildung und überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen auf der einen Seite und in verschiedene Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund auf der anderen wird durch die Abwanderung und

Schrumpfung der deutschen Bevölkerung und die gleichzeitig wachsende Bevölkerung mit Migrationshintergrund verstärkt. Dabei sind die

Konsequenzen für die Sozialhilfeausgaben um so größer, je stärker der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund zunimmt.

### **Anmerkungen**

- \* Aktualisierte Fassung der Erstveröffentlichung in: Herbert-Quandt-Stiftung (Hrsg.): Gesellschaft ohne Zukunft – Bevölkerungsrückgang und Überalterung als politische Herausforderung, Sinclair-Haus-Gespräche, Nr.22, Bad Homburg 2004, S.12-26.
- <sup>1</sup> Birg, H. /Filip, D./ Flöthmann, E.-J./Frein, Th.: Zur Eigendynamik der Bevölkerungs-

entwicklung der 16 Bundesländer im 21. Jahrhundert, Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Bd.42, Bielefeld 1997, Variante 1, S.113.

- <sup>2</sup> Z.B. Birg, H.: An Approach for Forecasting Life Expectancy and its Application in Germany, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Nr.1, 2000, S.175-198.

# Bevölkerungsprognosen für kreisfreie Städte und Landkreise in Bayern bis 2020 sowie Landesergebnisse bis 2050

Peter Bauer

Wenn man über den „demografischen Wandel“ spricht, den Rückgang der Bevölkerung und die Überalterung der Gesellschaft, braucht man klare und tragfähige Datengrundlagen und zuverlässige Prognosen.

Das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung sieht eine wichtige Aufgabe darin, hier die Grundlagen für die Diskussion und die Planung in Staat und Kommunen zu liefern. Zusammen mit den anderen statistischen Ämtern des Bundes und der Länder hat das Landesamt an der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung mitgearbeitet. Diese Prognose liefert sowohl Ergebnisse für Deutschland als auch für die einzelnen Länder. Zu Grunde gelegt sind die zwischen den Ämtern abgestimmten Annahmen sowie gleiche Berechnungsmethoden. Damit ist die bundesweite Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet. Ausgehend von diesen abgestimmten Annahmen hat das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung auch für die bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte Bevölkerungsvorausprognosen erstellt. Sie sind

in der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern zusammengefasst.

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern präsentiert werden und im Anschluss daran die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für die Landkreise und kreisfreien Städte vorgestellt werden.

## 1. Zugrundegelegte Annahmen

Das Statistische Landesamt verfügt über umfangreiche Daten zum Thema Bevölkerung für zurückliegende Jahre und auch mit einer Verzögerung von höchstens einem halben Jahr für die Gegenwart. Worüber es allerdings nicht verfügt, das ist die Fähigkeit, die Entwicklung in der Zukunft exakt vorherzusagen. Vielmehr beruhen die Bevölkerungsvorausprognosen auf – plausiblen – Annahmen. Diese bestimmen zusammen mit der Prognosemethode letztlich das Ergebnis der Prognose, d.h. je nach getroffener Annahme, wird die

Prognose zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Dann wird von Varianten der Prognosen oder eigentlich genauer Varianten verschiedener Modellrechnungen gesprochen. Daher ist es wichtig, zum Prognosewert immer auch die Annahmen zu nennen, die ihm zu Grunde gelegen haben.

Folgende Annahmen liegen den Prognosen zu Grunde:

- zur Geburtenziffer,
- zur Lebenserwartung bzw. zur Sterblichkeit und
- zur Binnen- und Außenwanderung.

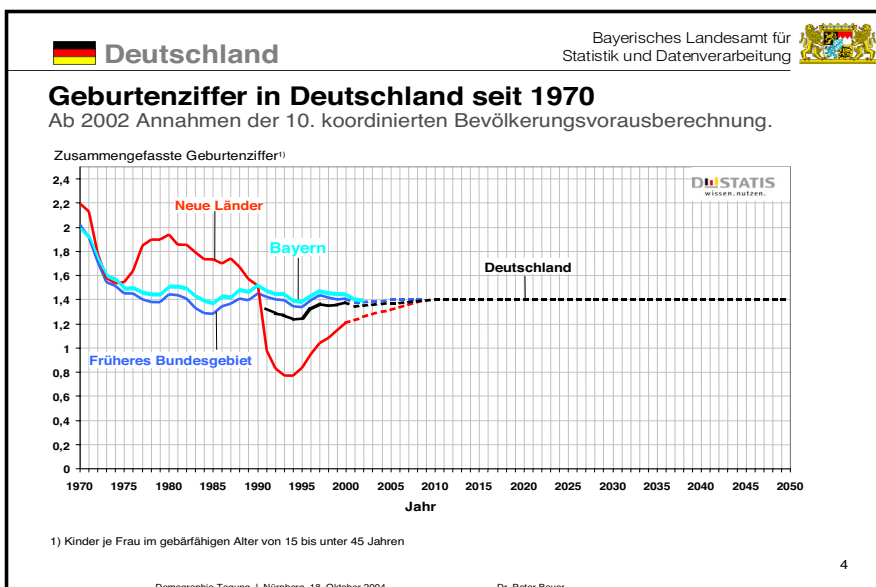
Diese Faktoren bestimmen hauptsächlich die prognostizierten Werte. Daneben ist allerdings auch nicht zu übersehen, dass Fehler im Ausgangsmaterial die Prognose beeinflussen. So dient der Bevölkerungsstand aus der Fortschreibung als Basis für die Vorausberechnung. Da seit 1987 keine Volkszählung mehr stattfand und deshalb der da-

malige Bevölkerungsstand nach Altersjahren und Geschlecht fortgeschrieben werden musste, haben sich in der Ausgangsbevölkerung für unsere Prognosen schon Differenzen zur tatsächlichen Einwohnerstruktur manifestiert wie die Ergebnisse des Volkszählungstests gezeigt haben.

Auf die drei soeben genannten Annahmen soll nun etwas näher eingegangen werden.

### 1.1 Geburtenziffer

Die Geburtenziffer verläuft für die alten Bundesländer insgesamt aber auch für Bayern seit fast 30 Jahren auf dem nahezu konstanten Niveau von 1,4 Kindern je Frau (im gebärfähigen Alter von 15 bis 45 Jahre). In Abbildung 4 ist die relativ konstante Entwicklung der Geburtenziffer im früheren Bundesgebiet und – auf etwas höherem Niveau – in Bayern seit Anfang der 70er-Jahre,



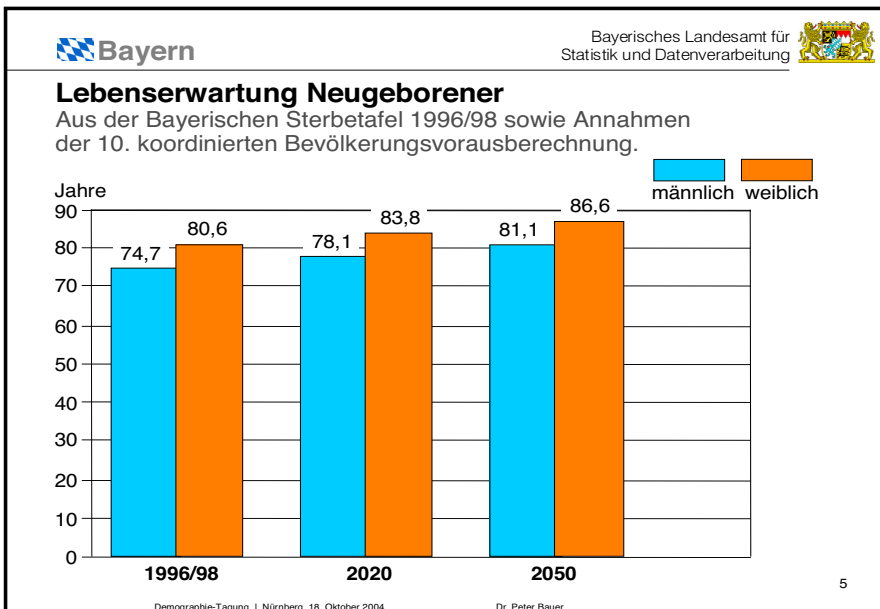
aber auch die starke Beeinflussbarkeit der Geburtenziffer in den neuen Ländern durch staatliche Maßnahmen Mitte der 70er-Jahre in der DDR (z.B. Hortplätze für Kinder berufstätiger Eltern; geeignete Wohnungen für junge Familien) und den Einschnitt durch die Wende 1990 zu sehen. Für die Zukunft wird in unseren Modellrechnungen von einer konstanten Zahl von 1,4 Kindern je Frau ausgegangen.

### 1.2 Lebenserwartung bzw. Sterblichkeit

Bisher hat sich die Lebenssituation der Bürger ständig verbessert und damit auch die Lebenserwartung erhöht. Die Annahmen gehen zwar von einer weiteren Erhöhung der Lebenserwartung aus, sind aber nicht in der Lage auch Epidemien oder Auswirkungen von bedeutenden Änderungen im Verhalten

der Bevölkerung, insbesondere bei den Konsumgewohnheiten, abzubilden.

Zur Ermittlung der Lebenserwartung Neugeborener bedienen sich die Statistiker der so genannten Sterbetafel. Die allgemeine Sterbetafel für Bayern 1996/98 ist die letzte, methodisch umfassende Berechnung der Sterbewahrscheinlichkeiten nach Altersjahren. Danach liegt – wie Abbildung 5 zu entnehmen ist – die Lebenserwartung für neugeborene Buben in Bayern bei 74,7 Jahren und für Mädchen bei 80,6 Jahren. Die Annahmen der koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung gehen von einer Zunahme bis 2020 um 3,4 Jahre beim männlichen und 3,2 Jahre beim weiblichen Geschlecht aus. Bis 2050 erwartet man einen weiteren Anstieg der Lebenserwartung, sodass neugeborene Buben dann mit einer Lebensdauer von 81,1 Jahren und Mädchen mit 86,6 Jahren rechnen können.



So unglaublich solch eine hohe Lebenserwartung scheinen mag, so haben diese Zahlen doch eine hohe Wahrscheinlichkeit Realität zu werden. In diesem Zusammenhang sei lediglich der Fortschritt in der medizinischen Forschung erwähnt. In einem Artikel der FAZ hat Professor Birg auf die Einschätzung des weltweit größten Pharmakonzerns „Pfizer“ hingewiesen, dass in 20 Jahren die Geißel Krebs besiegt sein wird. D.h. Hunderttausende von Sterbefällen werden um Jahre später auftreten. (Von den rd. 120.000 Sterbefällen in Bayern im Jahr haben etwa 30.000 als Ursache bösartige Neubildungen.)

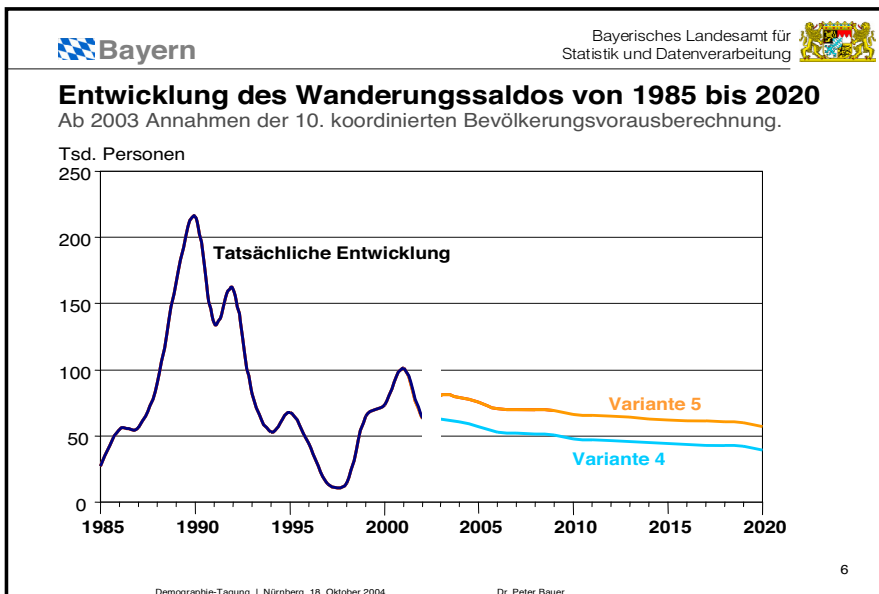
### 1.3 Binnen- und Außenwanderung

Besonders schwierig sind die zukünftigen Wanderungsströme abzuschätzen. Die tatsächliche Entwicklung des Wan-

derungssaldos der Jahre 1985 bis 2002 zeigt (siehe hierzu Abbildung 6) deutliche Schwankungen und damit auch die Unwägbarkeiten im Bezug auf Wanderungsannahmen.

- Die Wendezeit 1990,
- die Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien (Zu- und dann Fortzüge!) und
- die wirtschaftliche Anziehungskraft Bayerns

sind verantwortlich für deutliche Ausschläge im Verlauf des Wanderungssaldos. Hier liegt also die größte Unsicherheit für die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung. Vor allem deshalb wurden aber auch verschiedene Varianten gerechnet, um einen möglichen Korridor der zukünftigen Einwohnerentwicklung vorzugeben.



Bei der Betrachtung der Annahmen zur 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wird im Folgenden auf die zwei wahrscheinlichsten Varianten eingegangen:

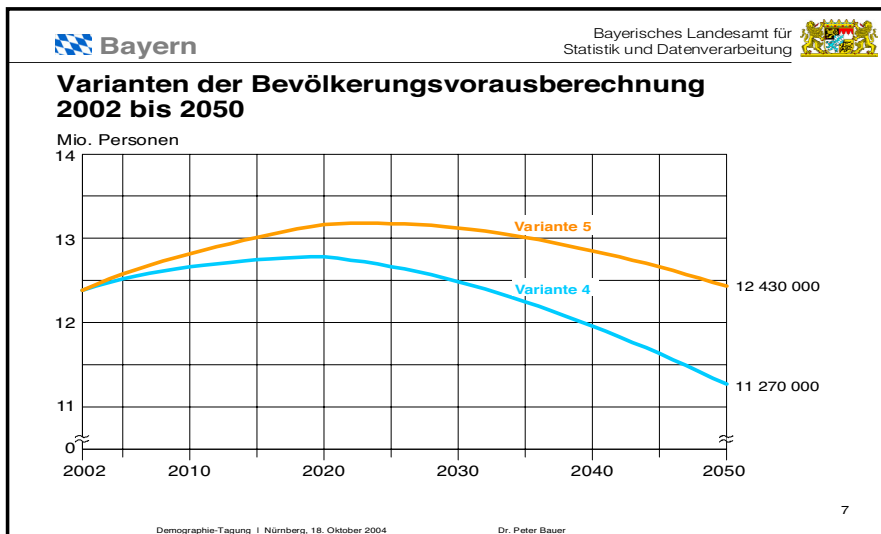
- Variante 4: mittlere Sterblichkeit und geringe Zuwanderung (Wanderungsüberschuss aus dem Ausland: durchschnittlich 19.000 Personen je Jahr ab 2003) d.h. inklusive Wanderungsüberschuss aus dem übrigen Bundesgebiet: jährliche Nettozuwanderung von gut 60.000 jetzt (2004) auf knapp 40.000 Personen bis 2020 und von da an auf etwa 18.000 Personen bis 2050.
- Variante 5: mittlere Sterblichkeit und mittlere Zuwanderung (Wanderungsüberschuss aus dem Ausland: 37.000 Personen je Jahr) d.h. inklusive Wanderungsüberschuss aus dem übrigen Bundesgebiet: jährliche Nettozuwanderung von etwa 80.000 heute auf

rund 60.000 Personen bis 2020 fallend und von da an etwa 36.000 Personen bis 2050.

Nach der Erläuterung der Annahmen zu Geburten, Lebenserwartung und Wanderung werden nun Ergebnisse der Prognose vorgestellt.

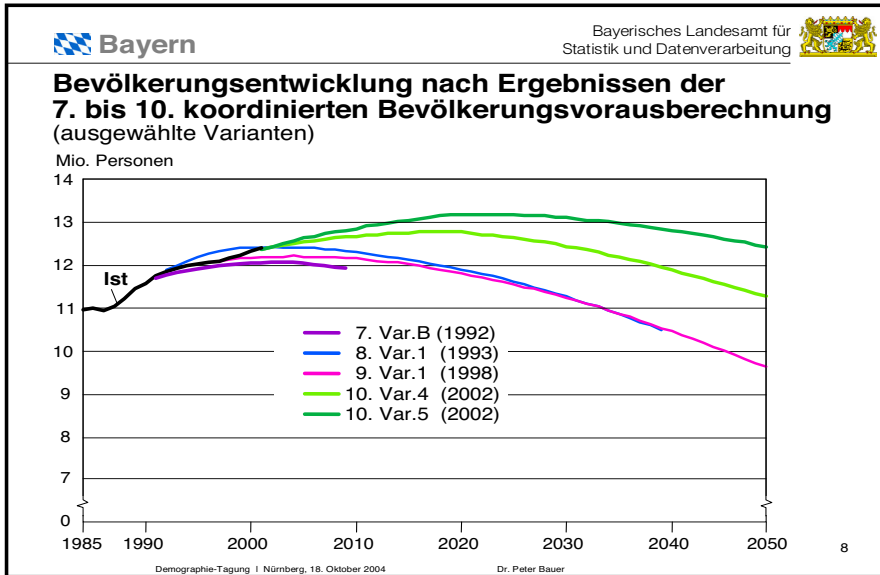
## 2. 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

Die Einwohnerzahl Bayerns wird von heute rund 12,4 Mio (30.06.2004) nach Variante 4 bis 2020 auf rund 12,8 Mio. anwachsen und dann bis 2050 auf etwa 11,3 Mio. zurückgehen, wie Abbildung 7 verdeutlicht. Nach Variante 5 ist ein Bevölkerungswachstum bis 2020 auf rund 13,2 Mio. Einwohner zu erwarten. Bis 2050 wird die Zahl der Bürger Bayerns wieder auf etwa 12,4 Mio., also ungefähr das heutige Niveau, sinken.



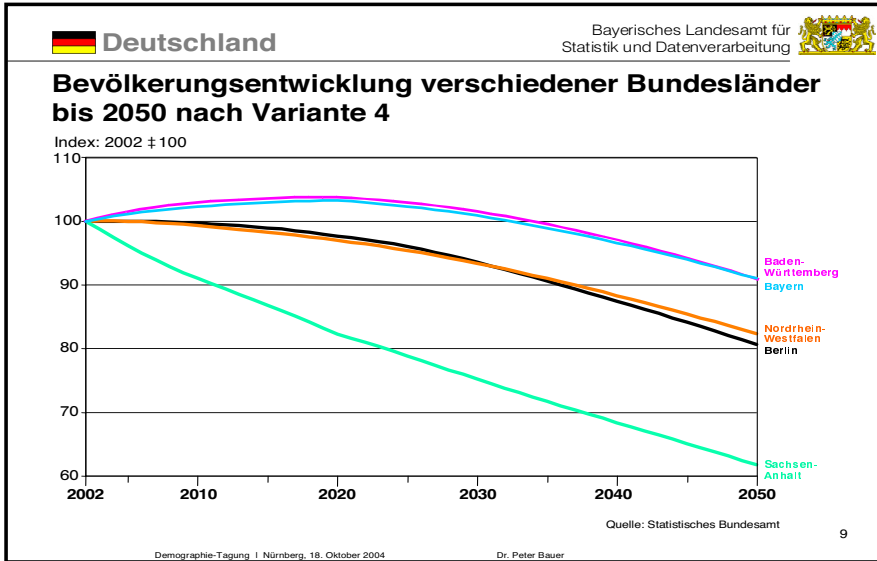
Um diese Prognosen besser einordnen zu können werden in der Abbildung 8 die tatsächliche Entwicklung der Einwohnerzahl Bayerns seit 1985 und jeweils Varianten der 7., 8., 9. und 10.

Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen vor Augen geführt. Es zeigt wie sehr die Prognosen von den jeweils gemachten Annahmen und deren Eintreffen abhängen.



Wie in anderen Bereichen lebt auch hier die Statistik vom Vergleich – daher der Blick (Abbildung 9) auf andere Bundesländer und Deutschland insgesamt. Geht man von den Ergebnissen der Variante 4 aus, so ist für Baden-Württemberg eine ähnlich gute Entwicklung der Einwohnerzahl wie für Bayern zu erwarten, nämlich eine Zunahme der Bevölkerung bis circa 2020 und dann ein gemäßigter Rückgang auf

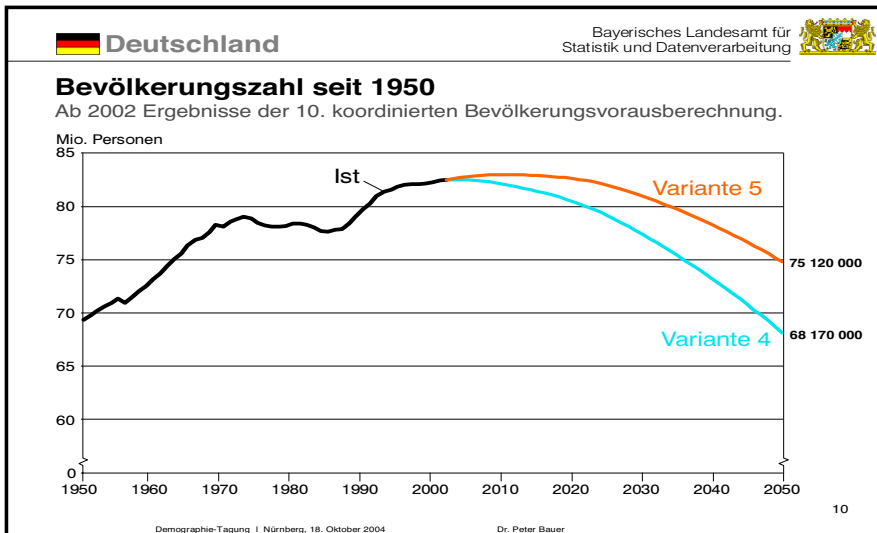
gut 90% der aktuellen Einwohnerzahl. Nordrhein-Westfalen und Berlin haben dagegen ihr Einwohnermaximum schon erreicht und werden auf 80% des momentanen Niveaus schrumpfen. Die neuen Bundesländer werden auch zukünftig an Einwohnern verlieren und allesamt auf unter 70% der aktuellen Bevölkerungszahl schrumpfen. Sachsen-Anhalt wird dabei am stärksten betroffen sein.



Für Deutschland insgesamt ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 10):

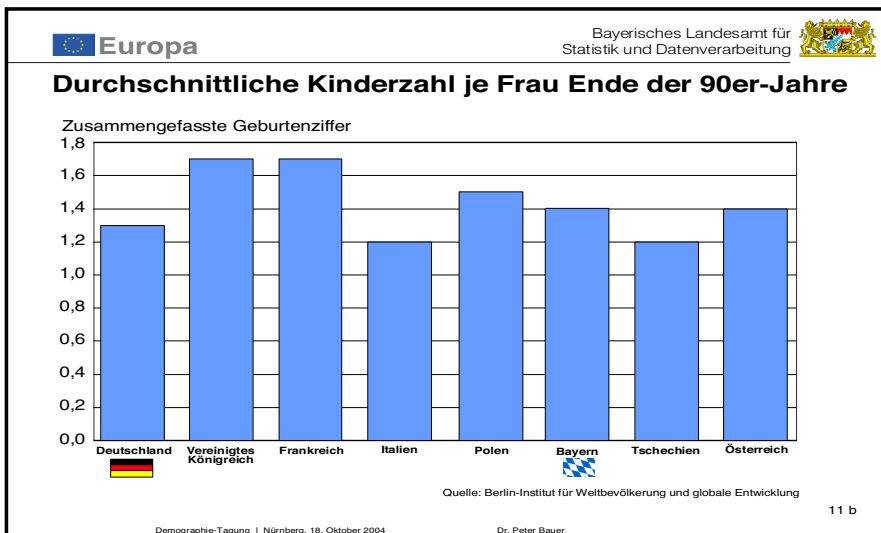
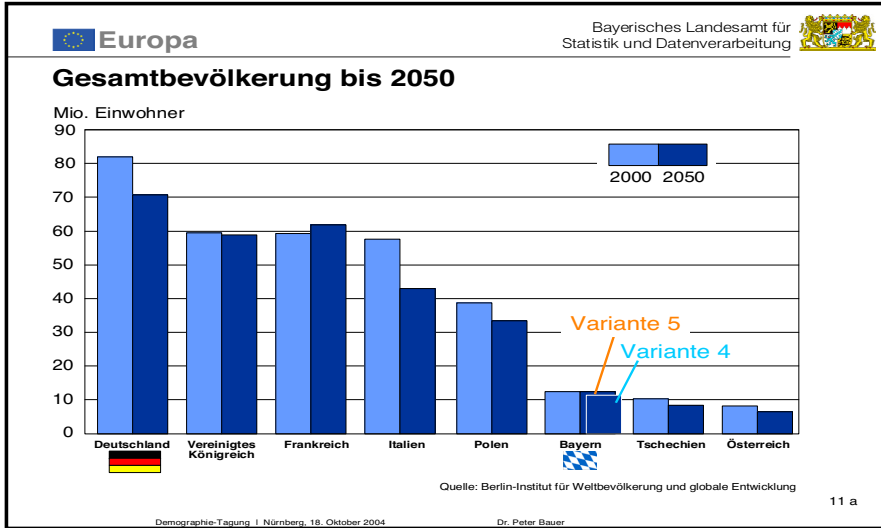
Nach Variante 4 wird ein erheblicher Rückgang und nach Variante 5 in den nächsten Jahren nur noch ein geringer Bevölkerungszuwachs und ab etwa

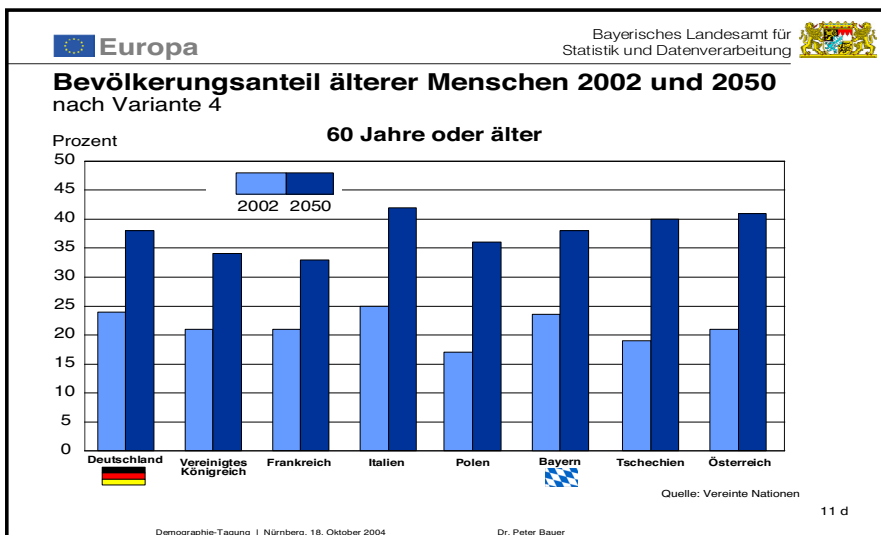
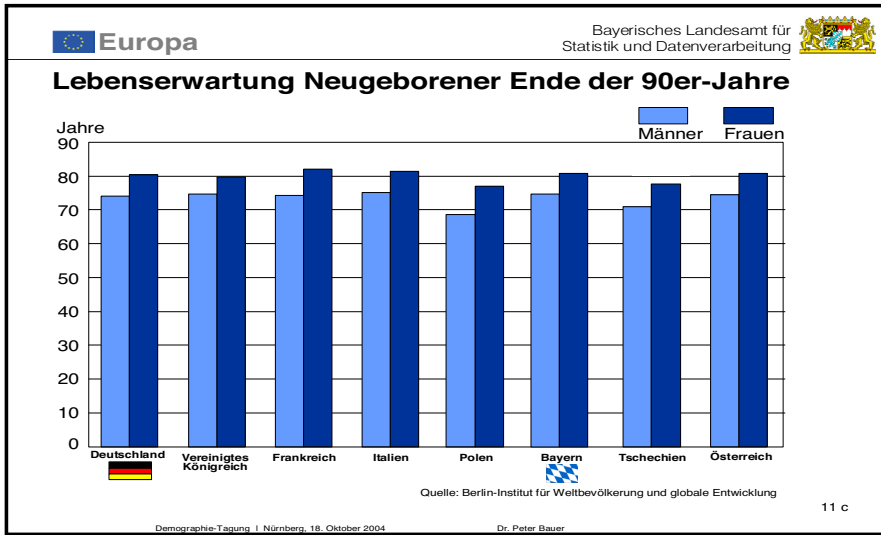
2020 ein Rückgang erwartet. Ein Hinweis auf die in der Vergangenheit liegenden Jahre: vor der Wiedervereinigung ist die Einwohnerzahl nach heutigem Gebietsstand, also mit den Einwohnern der ehemaligen SBZ bzw. DDR dargestellt.



Als Abrundung des Bildes zeigen die Abbildungen 11a bis 11d die Entwicklungen in den Ländern der EU. Nach vorliegenden Prognosen wird bis 2050 nur für die EU-Staaten Luxemburg, Malta und Frankreich noch eine

Zunahme der Bevölkerung erwartet. Durch den soeben angestellten Vergleich wird deutlich, dass sich Bayern sowohl vom Bundestrend als auch vom allgemeinen Trend in der EU abkoppeln wird.





### 3. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2020

Auf der Basis der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung hat das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung eine regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2020 erstellt.

Allerdings wurde aus methodischen Gründen in 17 Fällen eine kreisfreie Stadt mit dem umgebenden Landkreis zusammengefasst, da die regionale Einheit, für die prognostiziert werden sollte, mindestens 100 000 Einwohner aufweisen musste. Damit wurden nur für die 8 kreisfreien Städte Ingolstadt, München, Regensburg, Fürth, Erlangen, Nürnberg, Würzburg und Augsburg gesonderte Prognosen erstellt.<sup>1</sup> Grundlage der regionalisierten Bevölkerungs-

vorausberechnung ist ein Status-quo-Ansatz, d.h. man nimmt an, dass die regionalen Besonderheiten bei der Fruchtbarkeit und der Wanderung, die in den Basisjahren 2000 bis 2002 beobachtet werden konnten, strukturell auch in der Zukunft weiter bestehen.

Die Ausgangsbevölkerung (31.12.2002) nach Geschlecht und Altersjahren wurde auf Kreisebene Jahr für Jahr fortgeschrieben. Daraus konnten altersspezifische Geburtenziffern und altersspezifische Sterbewahrscheinlichkeiten ermittelt und in die Berechnungen einbezogen werden. Für die Zu- und Fortzüge (jeweils für Binnen- und Außenwanderung) wurden die Annahmen der Varianten 4 und 5 zu Grunde gelegt, von denen allerdings hier nur Variante 4, dargestellt werden soll. Abbildung 12 fasst die methodischen Grundlagen auf einen Blick zusammen.



#### Methodik der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung bis 2020:

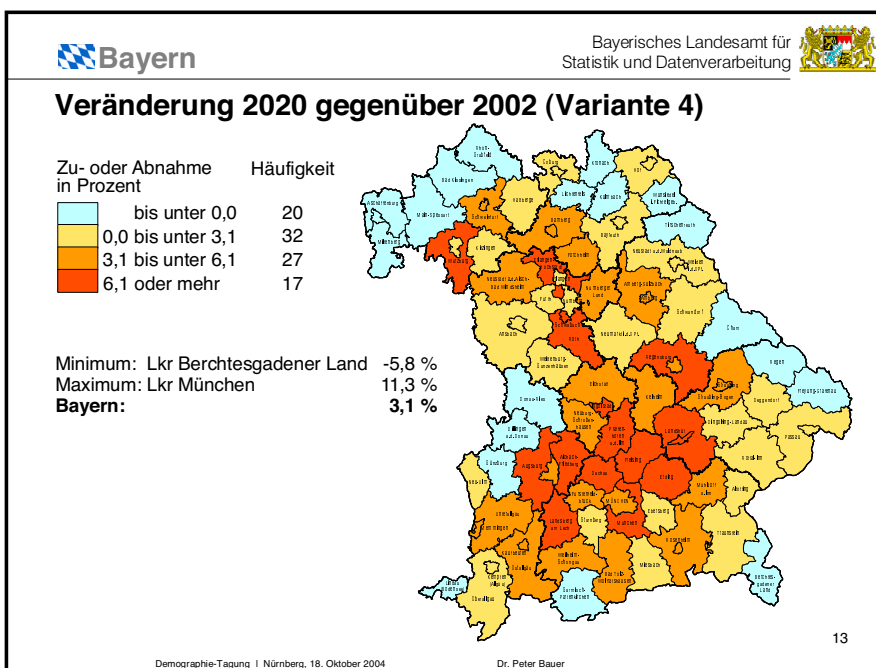
##### Status-quo-Ansatz:

- Annahme, dass regionale Besonderheiten bei Fruchtbarkeit und Wanderung der Basisjahre 2000 bis 2002 strukturell auch in Zukunft weiter bestehen
- ▶ Ausgangsbevölkerung zum 31.12.2002 auf Kreisebene nach Geschlecht und Altersjahren
- ▶ Fortschreibung der Ausgangsbevölkerung Jahr für Jahr mittels
  - ▶ altersspezifischen Geburtenziffern (konstante Geburtenziffer, Unterscheidung nach Gebietstypen)
  - ▶ altersspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten (steigende Lebenserwartung, landeseinheitlich)
- ▶ Berücksichtigung der Zu- und Fortzüge (Binnen- u. Außenwanderung)
  - ▶ Binnenwanderungsströme nach Gebietstypen
  - ▶ Abnahme des Wanderungssaldos gegenüber dem übrigen Bundesgebiet von 40 000 auf 20 000 Personen
  - ▶ Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland nach den Varianten 4 und 5

Die Ergebnisse der Prognose sind in der Bayern-Karte (Abbildung 13) mit den Veränderungen der Einwohnerzahl auf Kreisebene von 2020 gegenüber 2002 dargestellt. Die hellblauen Flächen um Spessart, Rhön, Frankenwald, Fichtelgebirge und den Bayerischen Wald sowie das Donauried zeigen, dass dort eine Abnahme der Bevölkerung bis 2020 zu erwarten ist. Dies gilt auch für die Landkreise Garmisch-Partenkirchen und das Berchtesgadener Land und den Landkreis Lindau (Bodensee). Mit Aus-

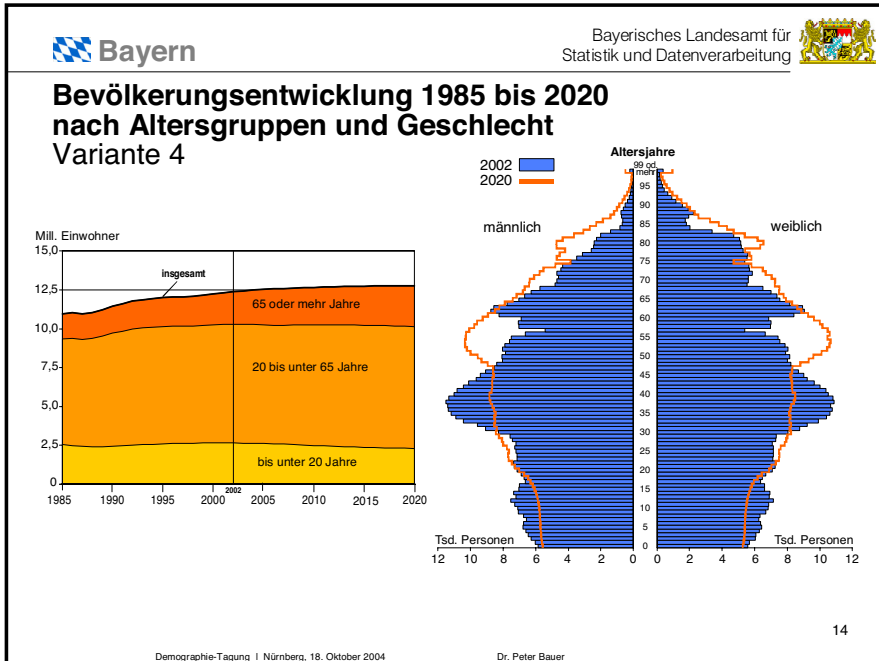
nahme von Kulmbach und Lichtenfels handelt es sich ausschließlich um Kreise an den bayerischen Außengrenzen.

Vor allem im Umfeld der Städte München, Nürnberg und Augsburg ist dagegen mit einem überdurchschnittlich hohen Bevölkerungszuwachs zu rechnen. Nach der bayerischen Variante 4 verzeichnet der Landkreis München sogar eine zweistellige Zuwachsrate von 11,3%.



Im Folgenden soll der prognostizierte Altersaufbau nach infrastrukturelevanten Altersgruppen beschrieben werden, angefangen bei den bis unter 3-Jährigen bis hin zu den über 75-Jährigen. An

einzelnen Beispielen soll deutlich werden, wie sich die Alterung der Gesellschaft auswirken dürfte. Ausgegangen wird von der in Abbildung 14 dargestellten Alterspyramide Bayerns.



Sie stellt die Verteilung der Bevölkerung im Freistaat nach Geschlecht und einzelnen Altersjahren dar. Man sieht in der blauen Fläche sehr deutlich die geburtenstarken Jahrgänge der 60er-Jahre, also die hohe Anzahl der heute 35- bis 45-Jährigen. Diese wurden und werden durch Zuwanderung noch verstärkt. Der Einschnitt bei den Nach-

kriegs-Jahrgängen ist ebenso ersichtlich. Die orange Linie „außerhalb“ der Pyramide stellt den erwarteten „Umriss“ 2020 dar, also die Zahl der dann beispielsweise 55-Jährigen, die den Geburtsjahrgang 1965 repräsentieren.

An dieser Darstellung kann man die bevorstehende Überalterung der Ge-

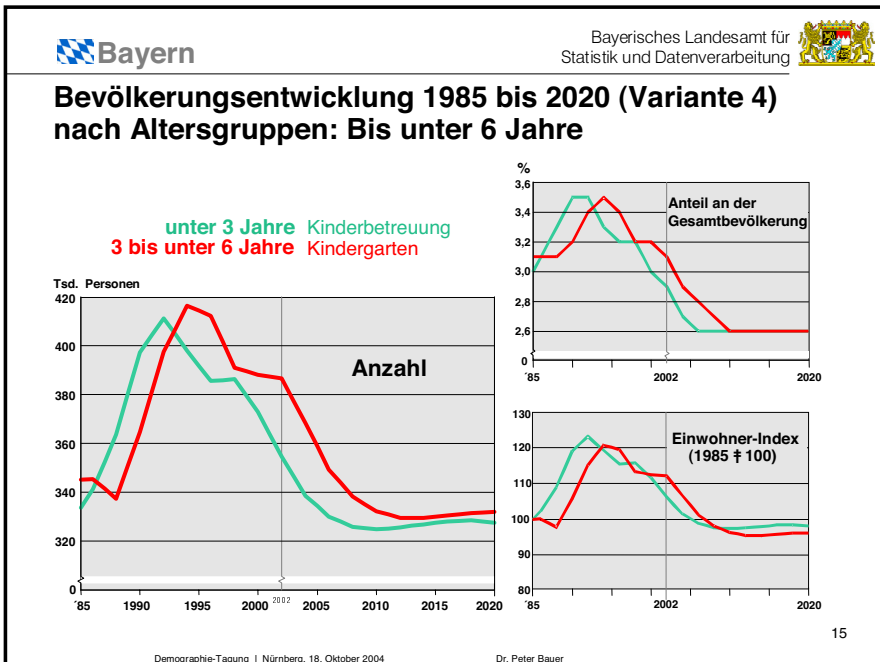
sellschaft gut erkennen. Geringe Geburtenzahlen, der Zuzug von Personen „mittleren Alters“ und die allgemeine Alterung bei steigender Lebenserwartung charakterisieren die Form der Alterspyramide 2020.

In Abbildung 15 ist die Entwicklung der Altersgruppen der „unter 3-Jährigen“ (grüne Linie) und der „3 bis unter 6-Jährigen“ (rote Linie), also der Kleinkinder und der Kindergartenkinder dargestellt. Bei der Altersgruppe der 3- bis unter 6-Jährigen kann man mit Recht von „Kindergartenkindern“ sprechen, da rund 98% dieser Kinder in Bayern in Kindergärten betreut werden.

Die starken Jahrgänge der 60er-Jahre haben mit ihrem Nachwuchs Ende der 80er- und Anfang der 90er-Jahre für erneut geburtenstarke Jahrgänge gesorgt. Danach zeigt sich aber ein deutlicher

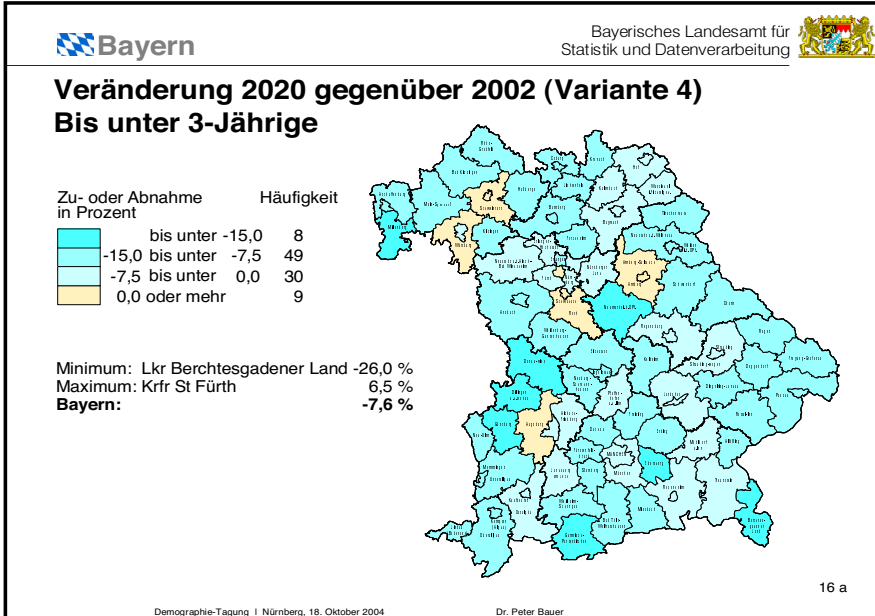
Geburtenrückgang und damit ein Rückgang der Kinder im Alter von unter 6 Jahren (natürlich ist die rote Linie um drei Jahre nach rechts verschoben, da diese die drei Jahre ältere Gruppe der „3 bis unter 6-Jährigen“ darstellt.) Was dieser Verlauf für die zukünftig benötigte Zahl an Kindergartenplätzen bedeutet ist offensichtlich. Zu bedenken ist aber, dass dies Zahlen für Bayern insgesamt sind, in den einzelnen Kreisen fallen die Ergebnisse durchaus unterschiedlich aus.

In Abbildung 15 zeigen die beiden kleineren Darstellungen auf der rechten Seite die relative Entwicklung der jeweiligen Altersgruppen. Oben der Anteil an der Gesamtbevölkerung in Prozent und unten eine Indexdarstellung, die 1985 auf den Wert 100 normiert wurde und so die Veränderung gegenüber 1985 darstellt.



In den gelb gefärbten Kreisen der Abbildung 16a nimmt die Zahl der Kleinkinder bis 2020 zu. Für alle diese Kreise war die zusammengefasste Geburtenziffer in den Basisjahren überdurchschnittlich hoch. Dieser Sachverhalt wird gemäß den Annahmen nun durch

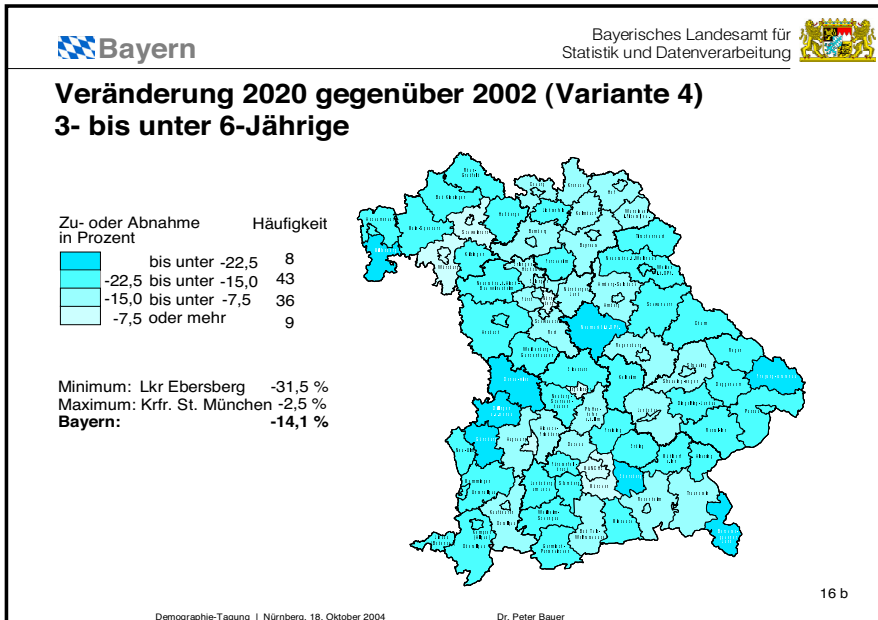
weiterhin hohe Geburtenzahlen fortgeschrieben. Die acht Kreise mit dem stärksten Rückgang bei den Kleinkindern weisen neben überdurchschnittlich niedrigen Geburtenziffern auch eine starke Abnahme in den „Elternjahrgängen“ (25- bis unter 40-Jährige) auf.



Bei der Altersgruppe der 3- bis unter 6-Jährigen wird das Geburtendefizit und damit die Alterung der Bevölkerung noch deutlicher.

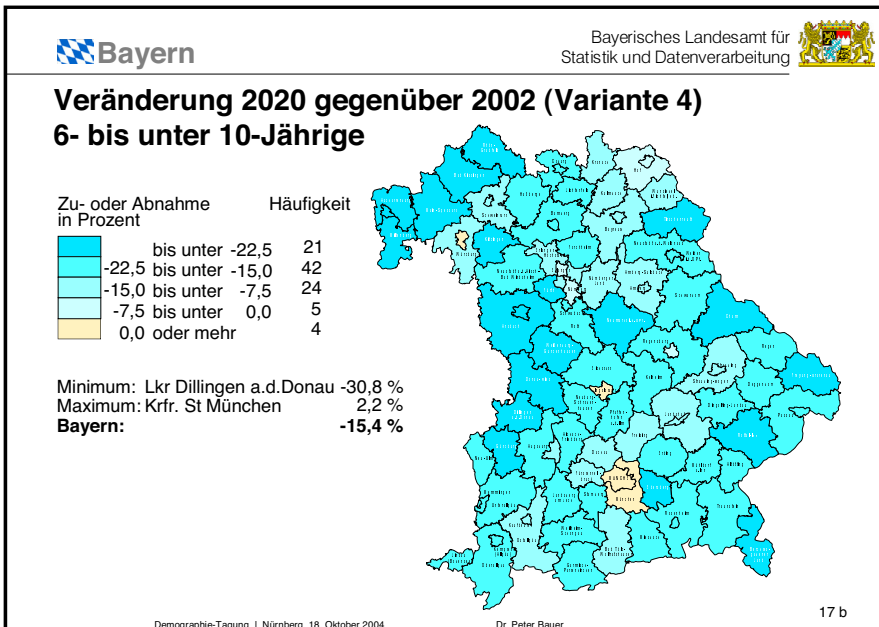
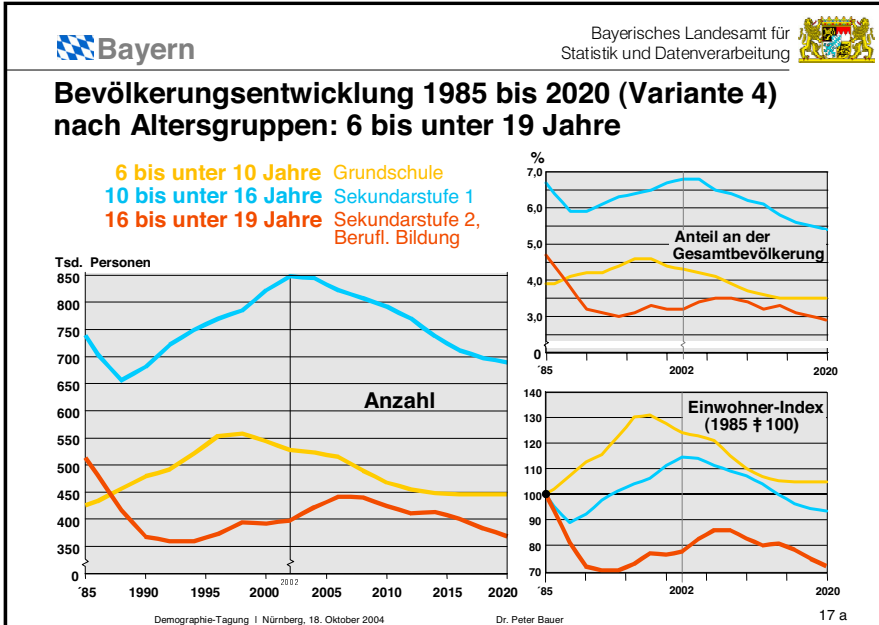
In allen Kreisen des Freistaats ist – wie Abbildung 16b zeigt – bis 2020 ein zum

Teil deutlicher Rückgang der Zahl der Kindergartenkinder zu erwarten. Auch hier fallen die Landkreise Miltenberg, Neumarkt i.d.OPf., Garmisch-Partenkirchen, Berchtesgadener Land, Ebersberg, Dillingen, Donau-Ries und Günzburg wieder besonders auf.



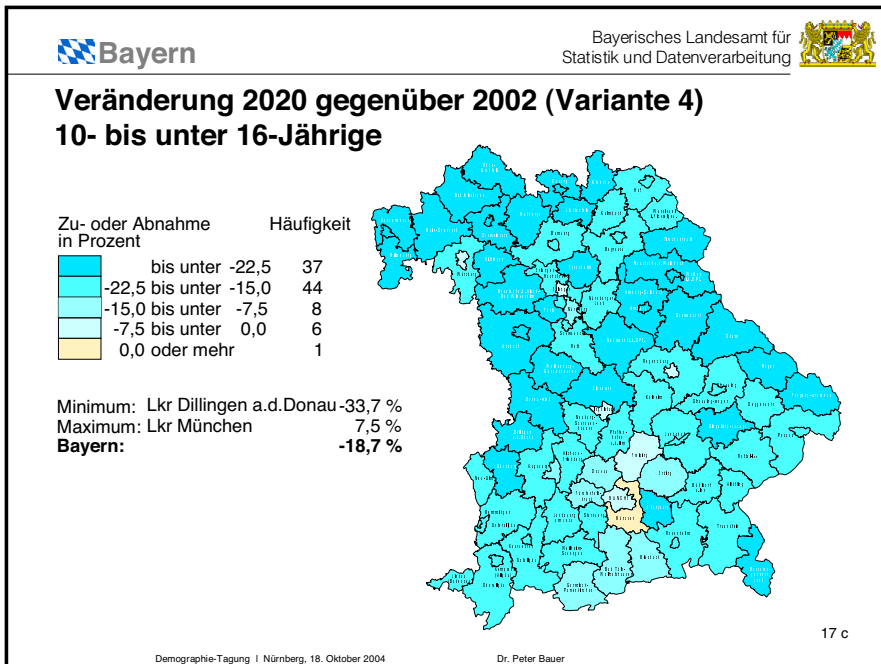
Bei den Grundschülern, also der Altersgruppe der „6- bis unter 10-Jährigen“ ist seit der Höchstzahl 1998 (siehe Abbildung 17a) mit Ausnahme von Mün-

chen, Ingolstadt und Würzburg ein beständiger Rückgang festzustellen (siehe Abbildung 17b).



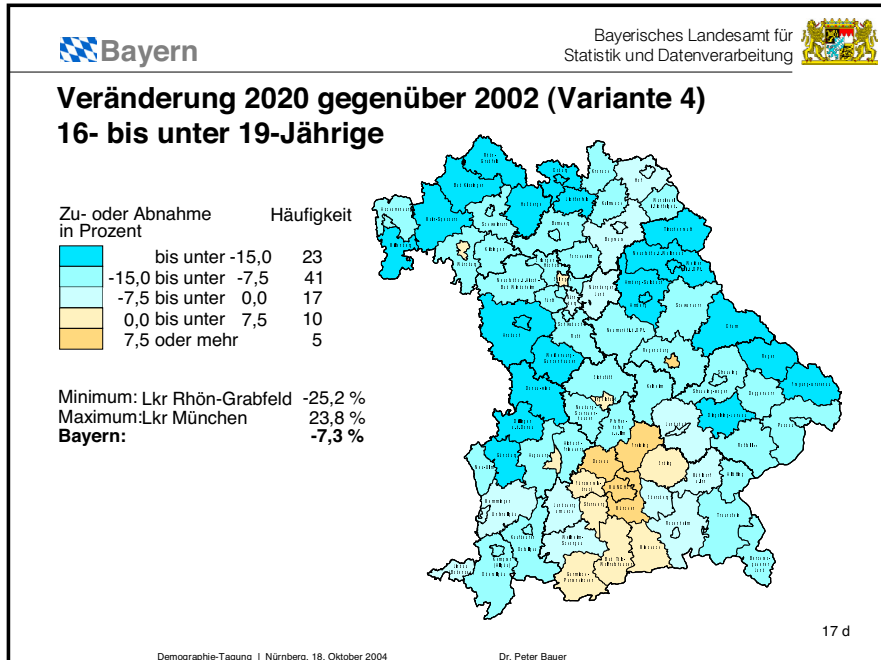
Eine Vielzahl von Kreisen – hier dunkelblau eingefärbt – hat dagegen eine überdurchschnittliche starke Abnahme der Bevölkerung um bis zu 30% in der Altersgruppe von 6 bis unter 10 Jahren zu verzeichnen. Die Altersgruppe der „10- bis unter 16-Jährigen“ hat 2002 ihr Maximum erreicht, d.h. auch in der Sekundarstufe 1 ist mit rückläufigen Schülerzahlen zu rechnen. In dieser Altersgruppe ist mit Ausnahme des

Landkreises München ein besonders starker Bevölkerungsrückgang zu erwarten, wie in Abbildung 17c zu erkennen ist. Der Bayern-Durchschnitt liegt dabei bei -18,7%, in den dunkel eingefärbten Kreisen ist ein weit überdurchschnittlicher Rückgang bis 2020 um bis zu 34% (Dillingen a.d.Donau) zu erwarten. Die Schülerzahlen werden also in Bayern bis 2020 deutlich zurückgehen.



In der Altersgruppe der 16- bis unter 19-Jährigen ist die Entwicklung in Bayern schon wieder deutlich differenzierter. Bis 2020 durchlaufen nämlich die Kinder der geburtenstarken Jahrgänge Ende der 80er-Jahre diese Altersgruppe.

Besonders in Oberbayern nehmen hier die Einwohnerzahlen – auch wegen eines positiven Wanderungseffekts – zu. Die Bayern-Karte (Abbildung 17d) zeigt erneut die regional differenzierten Entwicklungen.

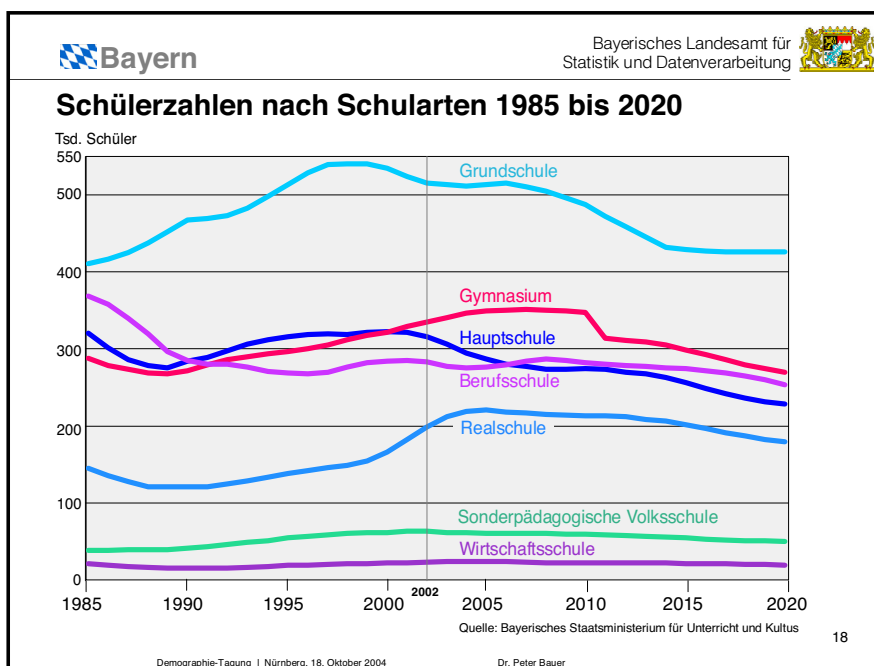


An dieser Stelle ein kleiner Exkurs zu einer anderen Quelle: Das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus veröffentlicht unter dem Titel „Schüler- und Absolventenprognosen“ regelmäßig eine Übersicht der Schülerzahlen nach Schularten (siehe hierzu Abbildung 18).

Hier wurden neben den demografischen Grunddaten aus der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung auch spezielle Übertrittswahrscheinlichkeiten einbezogen, um die Zahl der Kinder an der jeweiligen Schule vor-

ausberechnen zu können. Auffällig sind hier der starke Anstieg bei den Realschulen, der auf die Einführung der Übertrittsmöglichkeit nach der 4. Klasse zurückzuführen ist. Bei den Gymnasien fällt der Knick nach dem Schuljahr 2010/2011 auf, wenn zwei Jahrgänge wegen der Einführung des 8-stufigen Gymnasiums die Schule verlassen.

Auf regionalisierte Betrachtungen wurde hier auf Grund methodischer Unwägbarkeiten (v.a. regional unterschiedliche Übertrittswahrscheinlichkeiten) verzichtet.

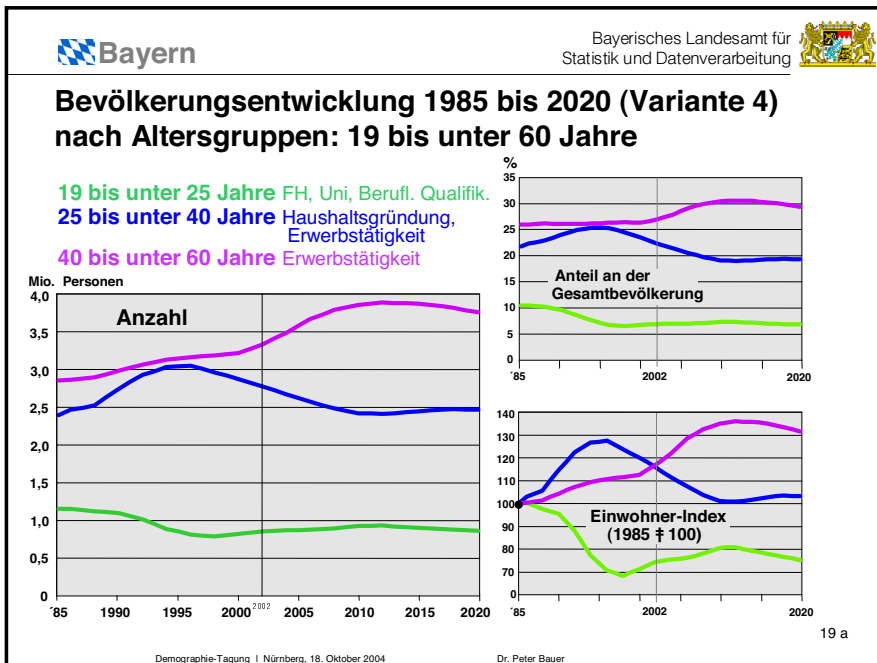


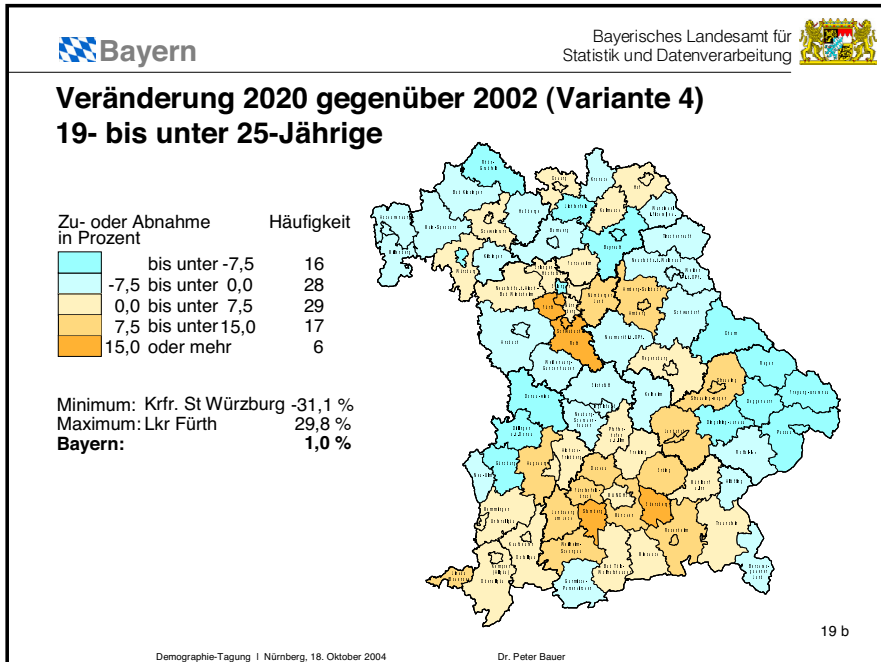
Der sehr breite Bereich der Erwerbstätigen i.w.S. wird – wie Abbildung 19a zeigt – in drei Gruppen unterteilt. Zuerst die „19- bis unter 25-Jährigen“, die zu einem Teil noch an Hochschulen studieren oder die berufliche Qualifikation erwerben. Ihre Zahl verläuft in den zukünftigen Jahren bis 2020 relativ konstant, 2010 wird das Maximum dieser Zeitspanne erreicht sein. Besonders interessant ist die Entwicklung dieser Altersgruppe an den Hochschulstandorten (vgl. Abbildung 19b).

Zunächst aber ist auf die in den nächsten Jahren immer stärker auseinander klaffende Schere zwischen den jünge-

ren („25- bis unter 40-Jährige“) und den älteren („40- bis unter 60-Jährige“) Erwerbstätigen hinzuweisen. Die oft gehörte Zunahme der Erwerbspersonen „über 50“ und die Diskussion der beruflichen Zukunft dieser Altersgruppe bis hin zur Frage nach dem Renteneintrittsalter ist nicht mehr zu übersehen.

Nun zur Veränderung der einzelnen Teilgruppen der 19- bis unter 60-Jährigen in der regionalen Aufteilung. In der Altersgruppe der 19- bis unter 25-Jährigen gibt es zwischen den Kreisen im Freistaat große Unterschiede, die der Abbildung 19b zu entnehmen sind. Die Entwicklung folgt aber dem Trend für





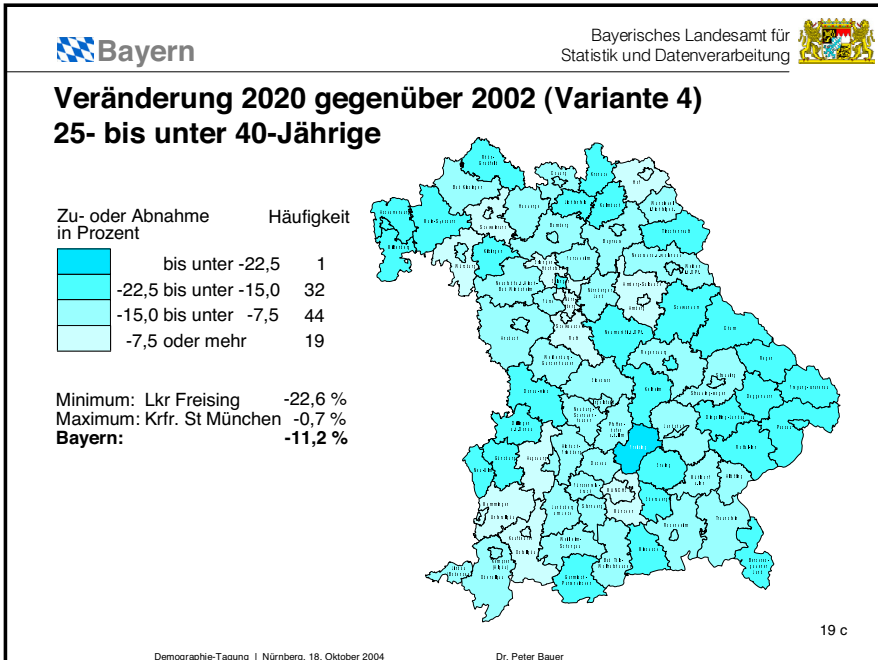
Bayern mit Bevölkerungszunahmen in Oberbayern, Mittelfranken und Schwaben und einer Abnahme in den anderen Regierungsbezirken.

Die kreisfreie Stadt Würzburg ist hierbei ein Sonderfall. Wohl verursacht

durch massive Werbung bei den Studenten, sich mit Hauptwohnsitz in Würzburg anzumelden, ist die Zahl der Einwohner dieser Altersgruppe im Jahr 2002 extrem hoch. In der Vorausberechnung nimmt die Einwohnerzahl dann aber um 31,1% ab.

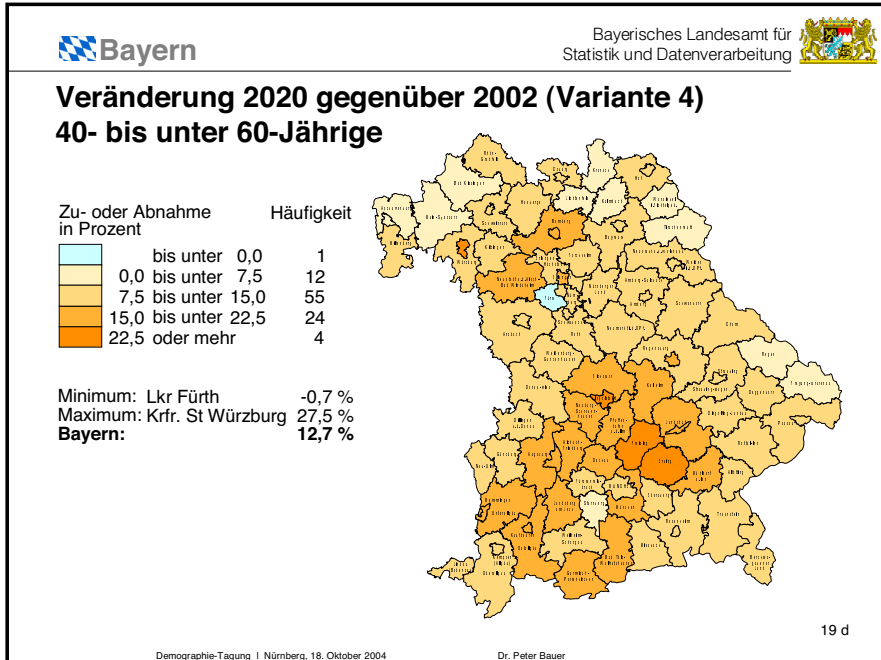
Im Vergleich zur vorherigen Abbildung zeigt die Altersgruppe der 25- bis unter 40-Jährigen einen deutlichen farblichen Umschwung (Abbildung 19c). In allen Kreisen des Freistaats ist hier mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Die geburtenstarken Jahrgänge der 60er-

Jahre, die 2002 noch in dieser Altersgruppe zu finden sind, verlassen diese und sorgen so für einen – zwar regional differenzierten – aber überall sichtbaren Rückgang jüngerer Erwerbstätiger.



Im Jahr 2020 sind die geburtenstarken Jahrgänge der 60er-Jahre nun in der Altersgruppe der 40- bis unter 60-Jährigen zu finden. Die Überalterung der Gesellschaft allgemein zeigt sich also

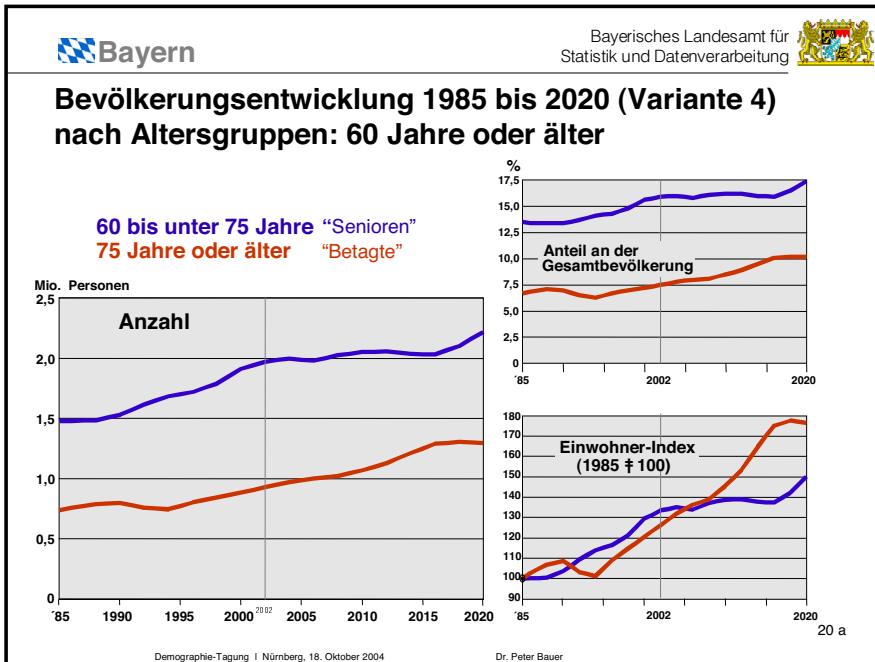
auch in einer Überalterung der Erwerbstätigen (Abbildung 19d). Die Landkreise Erding und Freising, die in den letzten Jahren besonders starke Zuzüge erlebten, „altern“ nun exemplarisch.



In der Abbildung 20a ist die Gruppe der über 60-Jährigen dargestellt.

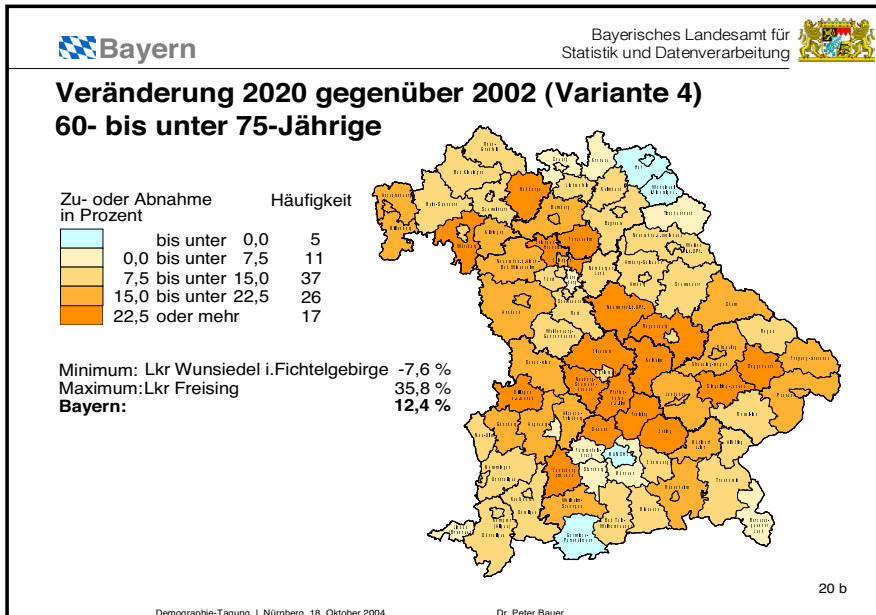
Der Trend in der Entwicklung der Zahl der „60-Jährigen oder Älteren“ ist eindeutig. Seit 1985 nimmt die Zahl der Senioren und Betagten zu. Durch die Abschneidegrenze der Betrachtungen bei 2020 wird allerdings gar nicht richtig deutlich, in welchem Maß die Bevölkerung im Freistaat bis zum Jahr 2050 tatsächlich „überaltert“. Deshalb sei hier ein Ausblick bis zum Jahr 2050 gestattet: Zwar wird die Zahl der „60-bis unter 75-Jährigen“ von heute rund 2,1 Millionen nach Variante 4 bis 2030

auf rund 2,8 Millionen ansteigen und dann bis 2040 auf 2,4 Millionen und 2050 auf 2,2 Millionen, also ungefähr den Wert vom Jahr 2020 zurückgehen. Dagegen werden aber die „75-Jährigen oder Älteren“ immer mehr. Im Jahr 2030 wird diese Altersgruppe der „Betagten“ nach Variante 4 schon 1,5 Millionen umfassen, 2040 werden es 1,9 Millionen und 2050 dann 2,1 Millionen sein. Diese Entwicklung anders ausgedrückt heißt folgendes: Zurzeit sind 7,5% (jeder 13te) in der Altersgruppe „75 Jahre oder älter“, im Jahr 2020 werden es 10% sein und 2050 schon 18% (fast jeder 5te).



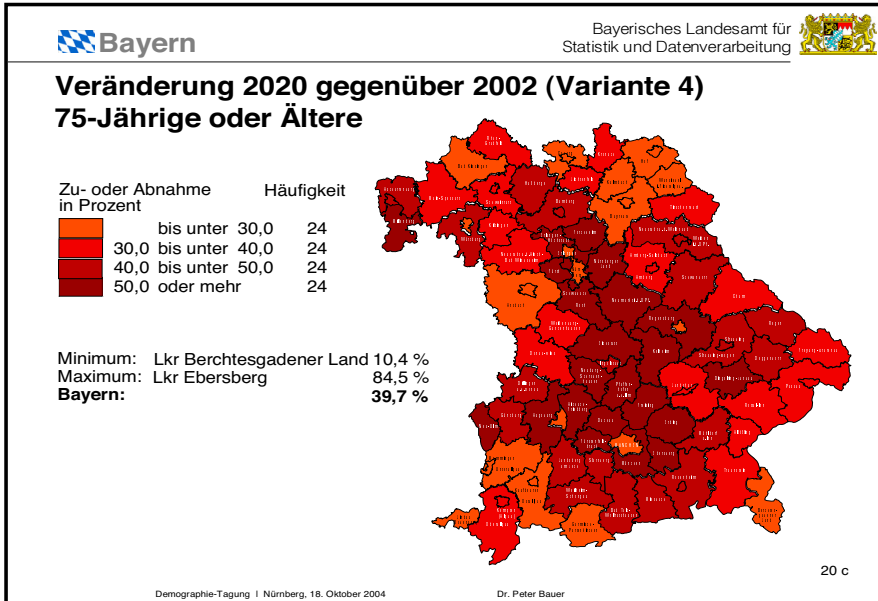
Die Zahl der über 60-Jährigen wird also von heute 2,9 Millionen auf 4,3 Millionen anwachsen, was einem Zuwachs von fast 50% entspricht. Die Zahl der Senioren, hier also der 60- bis unter 75-Jährigen, verzeichnet in den dunkelorange gefärbten Kreisen der

Abbildung 20b, deren Einwohnerzahl insgesamt bis 2020 zunimmt, einen starken Zuwachs. Hier kommt es also besonders darauf an, für die meist noch agilen Senioren nach deren Berufstätigkeit neue Betätigungsfelder anzubieten.



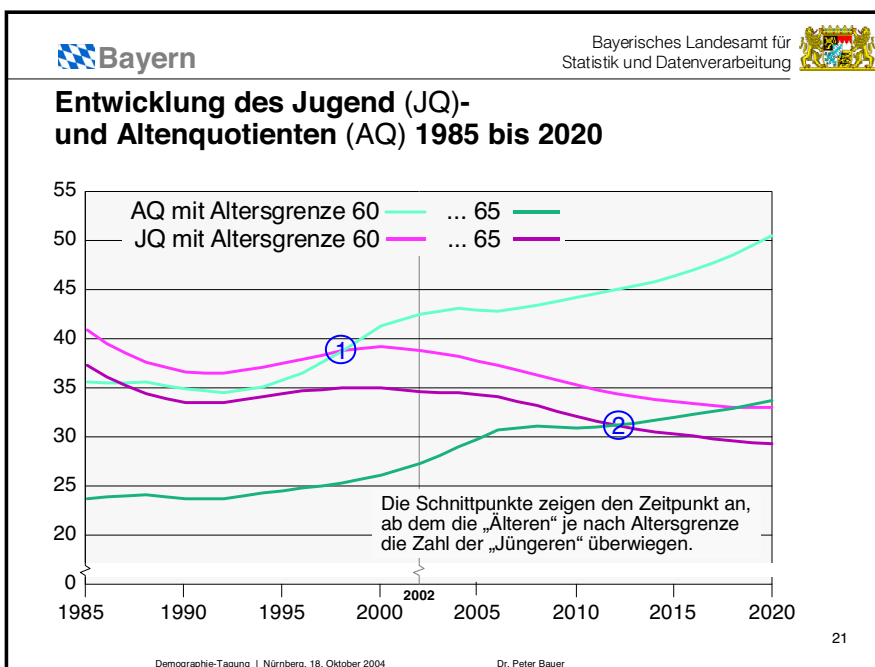
Bei den über 75-Jährigen bis zum Jahr 2020, also hauptsächlich bei den starken Geburtsjahrgängen der 30er-Jahre des 20. Jahrhunderts, steigt dann in den dunkelrot gekennzeichneten Kreisen der Abbildung 20c auch die Zahl der Pflegebedürftigen stark an. Alten-

und Krankenpflegeeinrichtungen werden also besonders dort von Nöten sein, wo der demografische Wandel noch nicht zu einer Abnahme, sondern zu einer starken Alterung der Gesellschaft geführt hat.



Zur Darstellung der „Überalterung“ der Gesellschaft gibt es in der Statistik zwei Maßzahlen, den Jugend- und den Altenquotienten, deren Entwicklung Abbildung 21 zu entnehmen ist. Der Jugendquotient stellt das Verhältnis der „unter 20-Jährigen“ bezogen auf die Zahl der „20- bis unter 60- bzw. 65-Jährigen“ dar. Die Obergrenze bei 60 bzw. 65 Jahren wird hier bewusst variabel gehalten, um die Auswirkungen

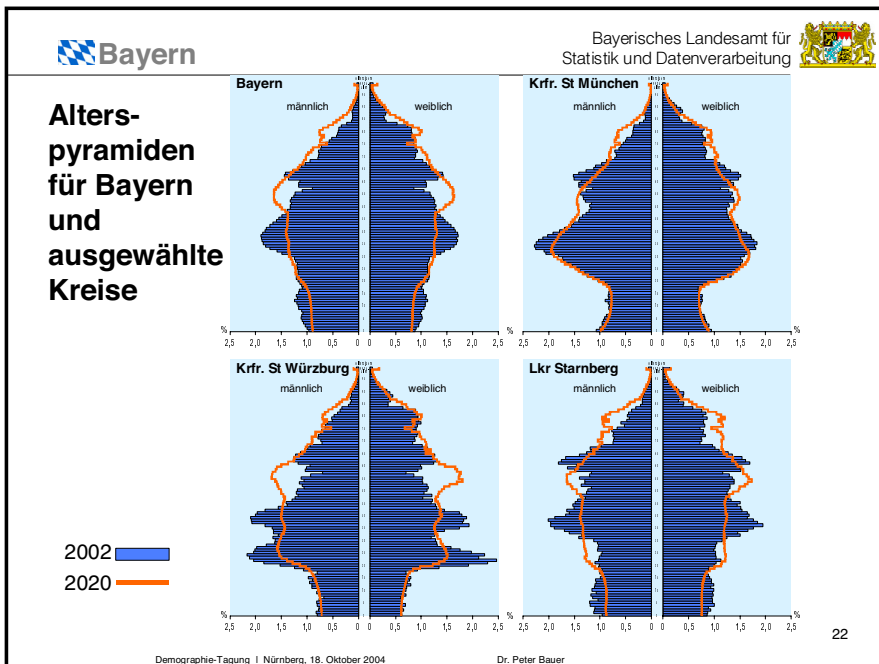
einer Verschiebung des faktischen Renteneintrittsalters zu dokumentieren. Der Altenquotient gibt analog das Verhältnis der „60- bzw. 65-Jährigen oder Älteren“ zur Zahl der „20 bis unter 60- bzw. 65-Jährigen“, also der i. d. R. Erwerbstätigen wieder. Die Schnittpunkte 1) und 2) zeigen nun den Zeitpunkt an, ab dem in der Gesellschaft mehr „Ältere“ – je nach Altersgrenze – als Jüngere leben.



Wie unterschiedlich die Altersstruktur in einzelnen Kreisen aussieht, wird in der Abbildung 22 gezeigt. Zum Vergleich ist links oben die Alterspyramide für Bayern insgesamt zu sehen.

Rechts oben ist die Altersstruktur von München dargestellt. Sie wird sich nicht stark ändern und sie ist gekennzeichnet durch überdurchschnittlich viele Personen im Alter von ungefähr 35 Jahren und besonders wenig Kindern im Alter von 5 bis etwa 15 Jahren.

Links unten befindet sich die Alterspyramide der kreisfreien Stadt Würzburg. Auffällig sind hier die hohen Besetzungszahlen bei den 20- bis 27-Jährigen, also wohl den Studenten, die in sehr großer Zahl ihren Hauptwohnsitz nach Würzburg verlegt haben. Schließlich ist rechts unten die Altersstruktur des Landkreises Starnberg ersichtlic. Hier spielt die Ruhestandswanderung eine große Rolle, die Zahl der 60- bis 65-Jährigen ist überdurchschnittlich hoch.



Abschließend nochmals zur Klarstellung: Diese Zahlen sind Ergebnisse von Modellrechnungen, die auf bestimmten Annahmen beruhen. Die Annahmen und die Prognosewerte müssen regelmäßig überprüft und auf den neuesten Stand gebracht werden. Deshalb wird das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung auf Bitten des Innenministeriums die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern künftig jährlich fortschreiben.

Kurzfassung einer zukünftig zu erwartenden Entwicklung der Bevölkerungszahl im Freistaat:

- Weniger potenzielle Mütter bringen weniger Kinder zur Welt, wovon die Mädchen später als potenzielle Mütter dann noch weniger Kinder zur Welt bringen. Der Rückgang der

natürlichen Bevölkerungsentwicklung von Generation zu Generation scheint unausweichlich.

- Bis zum Jahr 2020 wird die Einwohnerzahl Bayerns nach allen Varianten noch zunehmen. Danach ist aber eine stetige Schrumpfung bis 2050 zu erwarten. Dabei wird nach Variante 4 ein Rückgang um ca. 10% gegenüber 2002 und nach Variante 5 ein Absinken der Zahl der Bürger im Freistaat im Jahr 2050 auf das Niveau von heute wahrscheinlich sein.
- Der Anteil junger Menschen wird sinken.
- Das Durchschnittsalter der Erwerbsfähigen steigt.
- Den Erwerbsfähigen stehen immer mehr Ältere gegenüber, deren „Lebensabend“ es zu sichern gilt.
- Die Erhöhung des Renteneinstiegsalters senkt den Altenquotienten deutlich.

### Anmerkung

<sup>1</sup> Die Kreisfreien Städte, die mit den sie umgebenden bzw. angrenzenden Landkreisen zusammengefasst worden sind: Rosenheim, Landshut, Passau, Straubing, Amberg, Weiden, Bamberg, Bayreuth, Coburg, Hof, Ansbach, Schwabach, Aschaffenburg, Schweinfurt, Kaufbeuren, Kempten, Memmingen.

# Räumliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Regional- und Siedlungsentwicklung

Paul Gans

## 1. Einleitung

Bevölkerungsrückgang und Wandel der Bevölkerungsstruktur sind in vielen Ländern Europas zu einem intensiv diskutierten innenpolitischen Thema geworden. Im Vordergrund steht oft die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, doch dokumentieren nicht nur in Teilräumen der neuen Länder schon heute z.B. Wohnungsleerstände<sup>1</sup>, die Neustrukturierung der Schulstandorte<sup>2</sup> oder Probleme der flächendeckenden hausärztlichen Versorgung<sup>3</sup> gravierende regionale und lokale Konsequenzen, die sich im Hinblick auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung noch ausweiten werden. Der demografische Wandel, der die Veränderung der Bevölkerung nach Zahl und Struktur anzeigt, hat auch räumlich differenzierte Auswirkungen auf die Regional- und Siedlungsentwicklung, beeinflussen doch die Zunahme wie die Schrumpfung der Einwohnerzahlen die Trends auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt sowie die Nachfrage nach privaten und öffentlichen Dienstleistungen sowie nach Infrastrukturen.

Die Ausführungen gehen am Beispiel Bayerns zunächst auf die fünf grundlegenden Komponenten des demografischen Wandels ein und zeigen dann auf Grund der regionalen Bevölkerungsdynamik bis 2020 ausgewählte Konsequenzen für die beiden Themenbereiche Arbeits- und Wohnungsmarkt auf. Die Änderungen der Einwohnerzahlen auf Kreisebene bis 2020 und ihre Folgen für die Siedlungsentwicklung leiten abschließend zu möglichen Strategien über, wie man dem demografischen Wandel begegnen kann.

## 2. Teilprozesse des demografischen Wandels

Für Deutschland gibt es mehrere Bevölkerungsvorausberechnungen, die je nach Annahme zur zukünftigen Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit sowie zu den Nettowanderungen zu sehr abweichenden Einwohnerzahlen für Deutschland insgesamt und für Regionen oder für Kreise bis 2020 kommen. Im Folgenden dient die regionale Bevölkerungsprognose des Bundesamtes

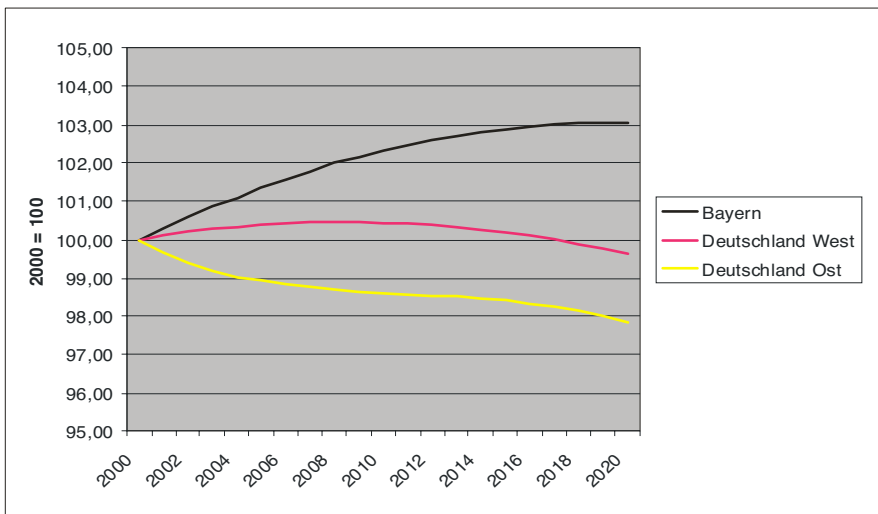
für Bauwesen und Raumordnung<sup>4</sup>, kurz BBR, als Grundlage. Die Ergebnisse weisen eine weit gehende Übereinstimmung mit den Vorausberechnungen des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung auf.

Alle Prognosen stimmen in fünf grundlegenden Trends überein, die zugleich den wesentlichen Teilprozessen des demografischen Wandels entsprechen:<sup>5</sup>

- Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung wird in Deutschland insgesamt von Schrumpfung gekennzeichnet sein. So erwartet das BBR für die Bundesrepublik für Ende 2020 eine Einwohner-

zahl von 81,5 Mio. oder einen Rückgang von 1%, für Westdeutschland eine Abnahme von knapp 0,5% und für die neuen Länder einen Verlust von gut 2% (Abb. 1). Bayern registriert dagegen insgesamt ein Plus von rund 3% auf etwa 12,6 Mio. Einwohner. Eine wesentliche Komponente für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung ist die Geburtenhäufigkeit und damit die Zahl der Geburten je Frau. Seit Mitte der 1970er-Jahre schwankt diese Größe in Westdeutschland und in Bayern nur wenig um 1,4 Kinder je Frau und erreicht damit nur zwei Drittel des natürlichen Reproduktionsniveaus, das bei 2,1 Geburten je Frau liegt.

**Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Bayern im Vergleich zu West- und Ostdeutschland (2000-2020)**



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): INKAR PRO, Bonn 2003, ohne Seitenangabe, eigene Auswertung.

- Die Alterung wird sich fortsetzen. Eine Geburtenhäufigkeit deutlich unter dem Reproduktionsniveau und die weitere Verlängerung der Lebenserwartung von etwa zwei Jahren bis 2020 forcieren die Alterung. So beträgt der Altenquotient heute im Bundesgebiet etwa 43 Personen im Alter von mindestens 60 Jahren zu je 100 Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren, in Bayern sind es 41 zu 100. Bis 2020 wird dieses Verhältnis für Deutschland auf 53 zu 100 steigen, für Bayern auf etwa 50 zu 100.
- Der Anteil der Einpersonenhaushalte, also die Vereinzelung oder Singularisierung, wird weiter ansteigen. Zu diesem Trend tragen Alterung, aber auch Änderungen von Wertvorstellungen und Normen bei. Demografisch gewinnen Ledige und Geschiedene, partnerschaftliche Lebensformen und Einpersonenhaushalte, Kinderlosigkeit und Erwachsenengesellschaft an Bedeutung. Sie sind Ausdruck eines Wandels zu Gunsten postmaterialistischer Wertvorstellungen, die eine fortschreitende Individualisierung stärken und zugleich den Einfluss sozialer Institutionen schwächen. Ehe und Familie verlieren ihre Bedeutung als Leitbild. Sie werden zu einer biografischen Option, neben der es andere sozial akzeptierte Lebensformen gibt. So leben im Jahr 2000 durchschnittlich 2,18 Personen in einem westdeutschen Haushalt, der Anteil der Einpersonenhaushalte beträgt 36,1%.<sup>6</sup> Davon weichen die Werte für Bayern mit 2,23 Mitgliedern bzw. 35,3% geringfügig ab. Auf Kreis-

ebene bestehen jedoch markante Unterschiede. In München als Beispiel für eine Kernstadt dominieren kleine Haushalte (52,9%) bei einer mittleren Größe von 1,73 Personen, im ländlich geprägten Kreis Regen liegen die entsprechenden Werte bei 2,35 Personen und 28,8% beim Anteil der Einpersonenhaushalte.

- Die Zusammensetzung der Bevölkerung wird noch vielfältiger. Diese Heterogenisierung der Wohnbevölkerung nach Kriterien wie Geburtsort, ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Sprache oder Bildungsstand wird sich in Zukunft weiter fortsetzen. Im Jahre 2001 lag der Ausländeranteil als ein möglicher Indikator für die Heterogenisierung in Bayern mit 9,4% knapp unter dem Durchschnitt der alten Länder von 10,1%, in der Agglomeration München mit 17,0% und in der Stadt München mit 23,7% deutlich darüber.<sup>7</sup>
- Bis 2020 wird die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands sehr unterschiedlich verlaufen. So zeigt Abbildung 2 für die bayerischen Raumordnungsregionen bis 2020 eine Spannweite von fast -10% für Oberfranken-Ost bis über 12% für die verstädterte Region Ingolstadt. Diese zahlenmäßigen Unterschiede werden begleitet von einer räumlich differenzierten Intensität bzgl. Alterung, Singularisierung und Heterogenisierung. Damit ist die räumliche Vielfalt ein weiteres Merkmal des demografischen Wandels.

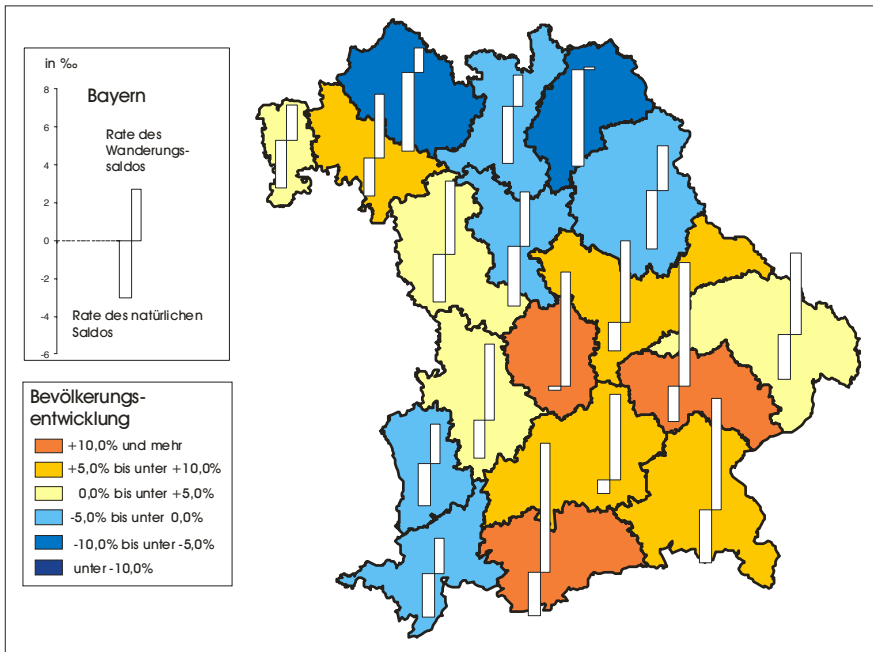
### 3. Regionale Bevölkerungsentwicklung in Bayern

Nach den Berechnungen des BBR erhöht sich die Einwohnerzahl Bayerns bis 2020 um etwa 3% gegenüber 2000. Die Raumordnungsregionen verzeichnen von diesem landesweiten Trend erhebliche Abweichungen (Abb. 2). In Oberfranken-Ost geht die Einwohnerzahl auf 90% zurück, in Mittelfranken bleibt sie etwa konstant, in Teilen von Ober- und Niederbayern ist ein z.T. kräftiges Wachstum zu erkennen. Zu- wie Abnahmen liegen für ländliche Gebiete wie für verstärkte Räume vor, für Regionen mit geringerer wie mit höherer Bevölkerungsdichte. Daher

sollten sich Handlungsempfehlungen für die Regional- und Siedlungsentwicklung nicht nur an siedlungsstrukturellen Typen orientieren, z.B. nicht pauschal für ländliche Räume ausgesprochen werden, sondern auch regionsspezifische Elemente einbeziehen.

Für den gesamten Zeitraum bis 2020 besteht ein klares Gefälle von Ober- und Niederbayern im Süden, mit einem Plus von 4% bis über 12%, nach Franken und in die Oberpfalz im Norden, mit Werten von -3% bis -10%. Differenziert man diesen regionalen Trend nach den natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegungen (Abb. 2), dann werden bis 2020 alle Raumord-

Abb. 2: Zukünftige Bevölkerungsentwicklung und ihre Komponenten in den Raumordnungsregionen Bayerns (2000-2020)



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): INKAR PRO, Bonn 2003, ohne Seitenangabe, eigene Auswertung.

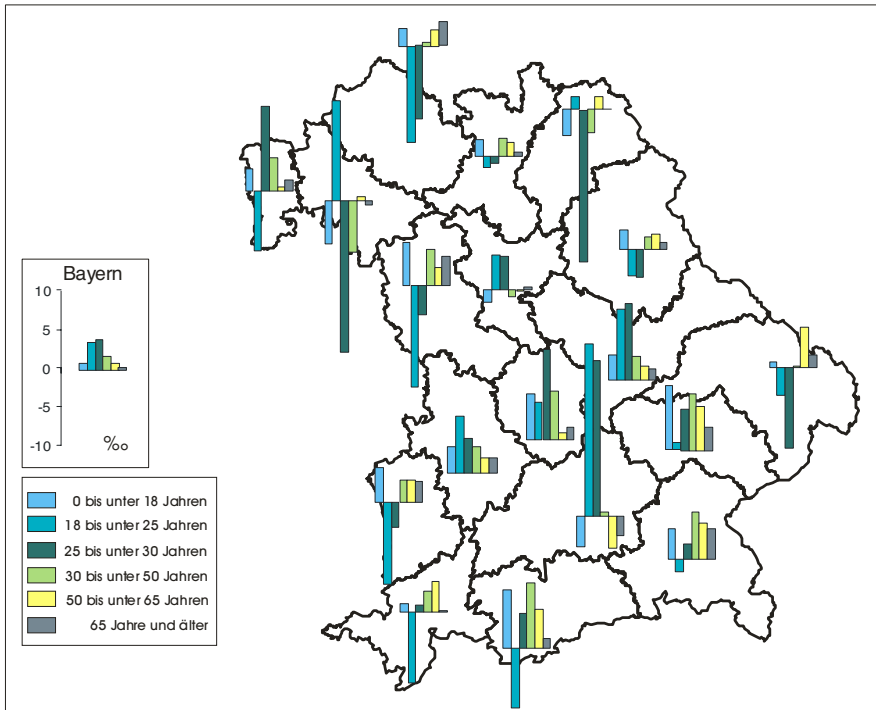
nungsregionen Sterbeüberschüsse verzeichnen. Die Differenz zwischen Geburten- und Sterberate fällt in der Region Main-Rhön und in Oberfranken-Ost deutlich schlechter aus als z.B. in den Regionen München oder Ingolstadt. Diese regionale Variation hängt nicht mit signifikanten Unterschieden bei der Geburtenhäufigkeit zusammen, sondern vielmehr mit altersstrukturellen Effekten, d.h. in Regionen mit geringen Sterbeüberschüssen sind die Jahrgänge im gebärfähigen Alter stärker besetzt als in Gebieten mit hohem Geburtendefizit.

Diese großräumigen Unterschiede werden von selektiv wirksamen Migrationsprozessen maßgeblich beeinflusst. Das BBR erwartet zwar bis 2020 in allen Regionen des Freistaates eine positive Wanderungsbilanz. Auffallend sind jedoch ausgeprägte großräumige Unterschiede ähnlich jenen der natürlichen Bilanzen. In Gebieten mit Bevölkerungsrückgang gleichen die geringeren Wanderungsgewinne die überdurchschnittlichen Sterbeüberschüsse nicht aus, während in den Räumen mit einer Zunahme der Einwohnerzahlen das niedrigere Geburtendefizit von den überproportionalen Wanderungsgewinnen klar übertroffen wird. In der Kombination von natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegungen zeigen sich die wechselseitigen Effekte zwischen demografischen und nicht-demografischen Faktoren. Regionen mit hohen Zuzugsüberschüssen zeichnen sich eher durch eine geringe Arbeitslosigkeit und günstige Beschäftigungsentwicklung in den 1990er-Jahren aus. Zugleich wirken Migrationen selektiv, jüngere Erwachsene wechseln eher als ältere Menschen ihren Wohnstandort in strukturstarke Regionen

und dadurch sind Personen im gebärfähigen Alter in Regionen mit Zuwanderungsüberschuss überproportional vertreten, während in den Gebieten mit Migrationsverlusten die Alterung rascher fortschreitet.

Abbildung 3 veranschaulicht für die Binnenwanderungen bis 2020 markante regionale Unterschiede bei den altersspezifischen Bilanzen. Die mindestens 50-Jährigen bevorzugen als Wohnstandort ganz offensichtlich zum einen die verdichteten Räume in unmittelbarer Nachbarschaft zu den Agglomerationen München und Nürnberg. Zum anderen favorisieren sie auch ländliche Räume, die landschaftlich besonders attraktiven Gebiete im Süden Bayerns ebenso wie die Gebiete im Norden und Osten, die allerdings bzgl. aller Altersgruppen Binnenwanderungsverluste registrieren. Die Bilanzen der 18- bis unter 25-Jährigen fallen in Regionen mit Universitätsstandorten eher positiv aus, besonders hoch in der Agglomeration München. In den Alpengebieten sind die Salden für diese Altersgruppe negativ, während die hier nicht berücksichtigten Außenwanderungen der gleichen Altersgruppe eine positive Bilanz verzeichnen und damit offensichtlich Defizite im Arbeitskräfteangebot kompensieren. Für die Erwachsenen von 25 bis unter 30 Jahren spielt der Arbeitsplatz für einen Wohnungswechsel eine entscheidende Rolle. Dabei weisen die Gebiete nördlich einer Linie Augsburg, Ingolstadt und Regensburg eher Defizite auf, während südlich davon die Chancen für eine Beschäftigung besonders günstig sind. Vor allem der Münchner Raum mit seinen Nachbargebieten hat nicht nur für Bayern, sondern für Deutschland insgesamt eine überragende Bedeutung.

**Abb. 3: Rate der Binnenwanderungssalden nach Altersgruppen in Bayern (2000-2020)**



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): INKAR PRO, Bonn 2003, ohne Seitenangabe, eigene Auswertung.

Die Anziehungskraft der Agglomeration München ist in anderen Altersgruppen deutlich geringer, wie die negativen Salden für die unter 18-Jährigen und für die mindestens 50-Jährigen belegen. Abweisend wirkt die Region auf junge Paare mit Kindern und auf ältere Menschen, die hier ihre Vorstel-

lungen in Bezug auf Wohnungsgröße, Wohneigentum oder Wohnumgebung in der Regel aus Kostengründen nicht erfüllen können.

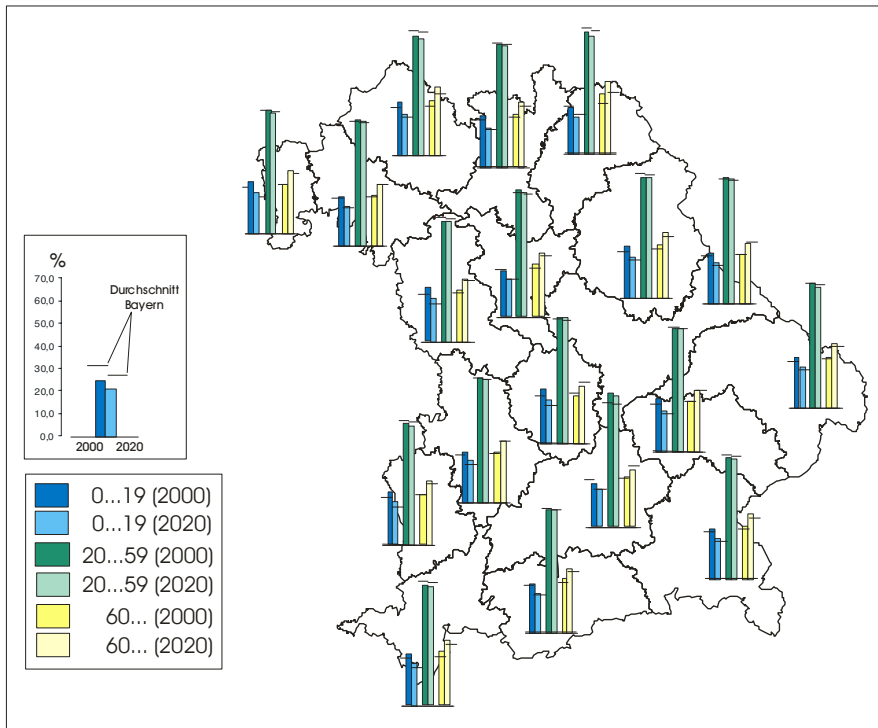
Von den Wegzügen dieser Gruppen profitieren ähnlich wie im Raum Nürnberg alle benachbarten Regionen.

Die Konsequenzen der räumlichen Bevölkerungsbewegungen für die altersstrukturellen Änderungen in den Regionen bis 2020 sind eindeutig. Abbildung 4 gibt die Anteile der Altersgruppen, zusammengefasst nach den drei Lebensabschnitten Kindheit sowie Jugend, Erwerbstätigkeit und Ruhestand, wieder. Regionen mit zukünftig zu erwartendem Bevölkerungsrückgang registrieren sowohl 2000 als auch 2020 einen im Vergleich zu Bayern eher unterdurchschnittlichen Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter und eine

überproportionale Bedeutung jüngerer wie älterer Menschen. In der Agglomeration München ist die Relation zum landesweiten Mittelwert umgekehrt, d.h. der Verdichtungsraum besitzt eine besondere Anziehungskraft auf Personen im erwerbsfähigen Alter.

Festzuhalten bleibt, dass zukünftig in allen Regionen des Freistaates von Sterbeüberschüssen ausgegangen werden muss. Wanderungsbilanzen und Selektivität der Migrationen werden zu den zentralen Steuerungsgrößen von Be-

**Abb. 4: Anteil ausgewählter Altersgruppen in den Raumordnungsregionen Bayerns (2000; 2020)**



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): INKAR PRO, Bonn 2003, ohne Seitenangabe, eigene Auswertung.

völkerungsentwicklung und Altersstruktur. Welche Konsequenzen ergeben sich aus den aufgezeigten Charakteristika für die Regionalentwicklung?

#### **4. Auswirkungen der Bevölkerungsdynamik auf ausgewählte Themenbereiche der Regionalentwicklung**

Der demografische Wandel beeinflusst direkt Umfang und Struktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Zum einen verringert der zahlenmäßige Rückgang der jüngeren Einwohner das Arbeitskräfteangebot. Jedoch auf Grund dieses Trends auf eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu schließen, greift zu kurz, da die Arbeitslosigkeit nicht nur vom Arbeitskräfteangebot abhängig ist, sondern z.B. auch von der regionalen Wirtschaftsstruktur. Zum ändern könnte ein sinkender Anteil junger, auf dem neuesten Stand ausgebildeter Erwerbstätiger die „Rate der Wissensakkumulation und damit das Produktivitätswachstum“<sup>8</sup> verlangsamen und sich negativ auf den ökonomischen Strukturwandel auswirken.

Zahlenmäßiger Rückgang und Alterung des Erwerbstätigenpotenzials können endogene Stärken und damit die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Ökonomie gefährden. Als Konsequenz ist zu erwarten, dass sich die Konkurrenz der Regionen um junge und gut ausgebildete Fachkräfte intensivieren wird. In Bayern werden – wie schon heute zu konstatieren ist – vor allem die Regionen von München, Ingolstadt, Regensburg, gefolgt von Nürnberg und Würzburg die Gewinner sein. Auch bei ausländischen Fachkräften werden diese Regionen eher Wettbewerbsvorteile

haben, welche die relativ hohen Ausländeranteile über die Wirksamkeit von Migrantennetzwerken noch begünstigen. Allerdings verstärken sich dort soziale Polarisation und Segregation. Die wachsende Heterogenität der Bevölkerung durch Zuwanderung aus Nicht-Industrieländern stellt noch größer werdende Herausforderungen an die soziale Integration.

Vor allem in Teilen Frankens und der Oberpfalz mindert der demografische Wandel die Chancen einer endogenen Regionalentwicklung. Insgesamt besteht die Gefahr eines kumulativen Schrumpfungsprozesses.<sup>9</sup> Der Bevölkerungsrückgang beschleunigt eine sinkende regionale Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, welche die Anziehungskraft einer Region für Menschen und Unternehmen verringern wird und in der Folge Stilllegungen von Betrieben hervorrufen kann. Zugleich verschärfen sich die finanziellen Probleme: Sinkende Steuereinnahmen sowie die an die Einwohnerzahl gekoppelten Fördermittel und Zuweisungen machen öffentliche Entscheidungsträger zunehmend handlungsunfähig. Insbesondere in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte verursacht die sinkende Nachfrage mittelfristig ein Ausdünnen im Angebot privater und öffentlicher Dienstleistungen, was die flächendeckende Grundversorgung der Einwohner gefährden wird.

Der demografische Wandel hat auch direkte Folgen für den Wohnungsmarkt. Prosperierende Regionen mit Wanderungsgewinnen, die sogar den negativen natürlichen Saldo mehr als ausgleichen, verzeichnen auch zukünftig Neubautätigkeit, Engpässe in bestimmten Teilmärkten werden weiter-

hin auftreten.<sup>10</sup> In strukturschwachen Regionen stellen rückläufige Nachfrage, Wohnungsleerstände, geringe Marktgängigkeit des Bestandes sowie der Verfall der Immobilienwerte der Privathaushalte, Wohnungs- und Bauwirtschaft vor Probleme.<sup>11</sup>

Der demografische Wandel beeinflusst auch qualitative Veränderungen der Wohnungsnachfrage. In allen regionalen Wohnungsmärkten ist eine – wenn auch unterschiedlich intensive – wachsende Nachfrage nach altengerechten Wohnmöglichkeiten abzusehen. Zu bedenken sind auch die sich ausdifferenzierenden Präferenzen der Haushalte bzgl. innerer Gestaltung und Ausstattungsqualitäten der Wohnung, deren Lage oder das Streben nach Eigentum.<sup>12</sup> Je nach Marktgängigkeit des vorhandenen Bestandes sowie Möglichkeiten zu dessen Anpassung wird in allen Regionen und auch in den Kommunen ein kleinräumliches Nebeneinander von Neubau bzw. Sanierung und Leerstand zu beobachten sein. Grundsätzlich ist zu bedenken, dass die Ausweisung von Neubaugebieten stets die Marktgängigkeit des vorhandenen Bestandes schwächt.

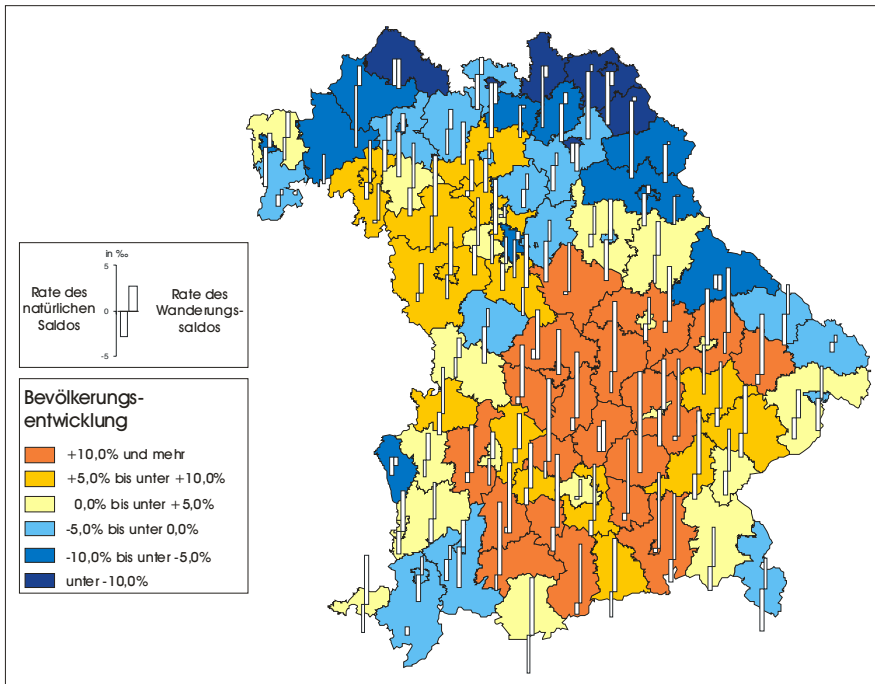
Bei einer vergleichenden Betrachtung der Regionalentwicklung sind sowohl der räumlich differenzierte demografische Wandel als auch die wirtschaftsstrukturellen Unterschiede einzubeziehen. In diesem Zusammenhang verstärken Migrationen eher vorliegende regionale Disparitäten, da sich die Wan-

derungsströme auf Grund ihrer selektiven Effekte mit entgegengesetzten Vorzeichen in den Herkunfts- und Zielgebieten z.B. auf Humankapital, Kaufkraft, Alterung und Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen auswirken.

### **5. Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Regionen Bayerns (2000-2020)**

Die Betrachtung der zukünftigen Dynamik der Einwohnerzahlen auf Kreisebene differenziert die regionalen Unterschiede noch weiter aus (Abb. 5). Die Bevölkerungsentwicklung bis 2020 lässt für die Kreise mit fast -16% in Coburg und etwa +28% im Landkreis Erding eine viel größere Spannweite erwarten als für die Regionen. Zudem schneiden die kreisfreien Städte durchweg schlechter ab als die benachbarten Umlandkreise. Ein negativer Trend zeichnet sich in den Kreisen entlang der Grenze zu Tschechien sowie im ehemaligen Zonenrandgebiet ab. Die Berücksichtigung der natürlichen und räumlichen Komponente belegt, dass in sieben Kreisen bis 2020 Geburtenüberschüsse auf Grund einer günstigen Altersstruktur zu erwarten sind. In fast zwei Dritteln der Kreise werden die Sterbeüberschüsse von Wanderungsgewinnen übertroffen. Die höchsten Gewinne liegen im Umland der Städte vor: Erding mit +12% steht an der Spitze, gefolgt z.B. von Landshut, Dachau, Landsberg oder Kelheim mit mindestens 8%.

**Abb. 5: Zukünftige Bevölkerungsentwicklung und ihre Komponenten in den Kreisen Bayerns (2000-2020)**



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): INKAR PRO, Bonn 2003, ohne Seitenangabe, eigene Auswertung.

Mit diesem Trend korrespondiert vor allem im Regierungsbezirk Oberbayern ein ‚urban sprawl‘, der mit seinem hohen Flächenverbrauch einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung definitiv entgegenläuft.<sup>13</sup> Bezüglich der ökologischen Dimension sind z.B. die wachsende Verkehrsbelastung sowie die zunehmende Flächenversiegelung zu nennen. Bei der sozialen Komponente ist zu bedenken, dass die Suburbanisierung von einkommensstärkeren Gruppen mittleren Alters getragen wird. Es kommt damit zu einer sich intensivierenden sozialen Segregation zwischen Umland und Kernstadt, bei der die Bevölkerung im Umland im

Mittel sozial besser gestellt ist, während die Einwohner, die in den Kernstädten verbleiben, häufig mit den fünf A's beschrieben werden: Alleinerziehende, Alte, Arme, Ausländer und Auszubildende. Bei der ökonomischen Komponente sind z.B. die fiskalischen Effekte zu nennen. Die positive Bevölkerungsentwicklung im Umland begünstigt die dortigen Kreise z.B. beim kommunalen Finanzausgleich und geht zu Lasten der Kernstädte. Betriebsverlagerungen schwächen zusätzlich die Kernstädte, und die Abwanderung des Einzelhandels höhlt die Position der Innenstädte und auch der Stadtteilzentren weiter aus.<sup>14</sup> Die Spirale weniger Einwohner,

weniger Konsumenten und überproportional weniger Kaufkraftaufkommen gefährdet allerdings nicht nur die Oberzentren, sondern auch ländlich geprägte Kreise mit geringer Bevölkerungsdichte.

## 6. Kooperation als Königsweg?

Eine mögliche Strategie, den negativen regionalen wie intraregionalen Konsequenzen des demografischen Wandels zu begegnen, liegt sicherlich in regionalen Kooperationen. Mit ihnen können Größeneffekte zur Senkung von Kosten erzielt werden oder die Versorgungsqualität erhalten bleiben, z.B. durch eine Stärkung der zentralen Orte, durch eine multifunktionale Nutzung der Gebäude oder durch eine „Mobilisierung“ von Einrichtungen. Die Schließung von Infrastruktureinrichtungen wie Schulen wirkt sich in der Regel negativ auf den betroffenen

Standort aus, besonders negativ in ländlich geprägten Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte. Kooperation kann auch den regionalen Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren stärken, denn die größeren Einheiten können auf Grund einer Differenzierung ihrer Standortqualitäten eher eine Position in der interregionalen Arbeitsteilung finden. Interkommunaler Wettbewerb, z.B. bei nicht abgestimmten Baulandausweisungen, vergeudet eher Ressourcen. In städtischen Räumen wie in ländlichen Siedlungen müssen Innen- vor Außenentwicklung, Bestandserhaltung und Verbesserungen des Wohnumfeldes vor der Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete stehen. Die Revitalisierung von Brachflächen hat Priorität, die Aufwertung z.B. citynaher Lagen könnte das städtische Image stärken. Ein regionales Grundstücksmanagement könnte die Flächennutzung steuern.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Röding, Anja/Veith, Karin: Stadtbau in den neuen Ländern. Fazit aus den Wettbewerbsbeiträgen des Bundeswettbewerbs „Stadtbau Ost“, in: Informationen zur Raumentwicklung, 10-11/2003, S.657-668.
- <sup>2</sup> Schmidt, Petra: Mecklenburg-Vorpommern: Infrastruktur für immer weniger Menschen, in: Geographische Rundschau, 3/2005 (im Druck).
- <sup>3</sup> Böck-Friese, Annette: Zukünftige ambulante medizinische Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte, in: Informationen zur Raumentwicklung, 12/2003, S.771-778.
- <sup>4</sup> BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): INKAR PRO, Bonn 2003.
- <sup>5</sup> Mäding, Heinrich: Demographischer Wandel: Herausforderungen für die Stadtentwicklung und Wohnungswirtschaft, in: Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung, Mannheim 2004, S.3-38

(Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 2).

- <sup>6</sup> BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 2003, in: Berichte 17, Bonn 2004.
- <sup>7</sup> Ebd.
- <sup>8</sup> Büttner, Thiess: Demographischer Wandel und regionale Arbeitsmärkte. Manuskript für den Arbeitskreis „Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels“ der Akademie für Raumforschung und Landeskunde, Hannover 2004.
- <sup>9</sup> Gatzweiler, Hans-Peter/Meyer, Katrin/Milbert, Antonia: Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, 10-11/2003, S.557-574.
- <sup>10</sup> Vesper, Jürgen: Stagnierende Wohnungsmärkte in Ost und West, in: Informationen zur Raumentwicklung, 11-12/2002, S.137-149 und Waltersbacher, Matthias:

Wohnungsbau quo vadis? Ende des Neubaubedarfs oder weiterhin Nachfrage trotz Leerstand, in: Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.), Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung, S.39-63.

<sup>11</sup> Waltersbacher, M.: Wohnungsbau quo vadis?

<sup>12</sup> Spellerbegr, Annette: Lebensstilspezifische Wohnverhältnisse und Wohnbedürfnisse, in: Paul Gans/Hans H. Nachtkamp (Hrsg.): Wohnbedürfnisse und Mietkosten, Mannheim 2004, S.5-18 (Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung 1).

<sup>13</sup> Kagermeier, Andreas/Miosga, Manfred/

Schußmann, Klaus: Die Region München – Auf dem Weg zu regionalen Patchworkstrukturen, in: Klaus Brake/Jens Dangschat/Günter Herfert (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland – aktuelle Tendenzen, Opladen 2001, S.163-173.

<sup>14</sup> Giese, Ernst: Auswirkungen integrierter großflächiger Shopping-Center auf den innerstädtischen Einzelhandel in Mittelstädten Westdeutschlands, in: Carola A. Bischoff/Christian Krajewski (Hrsg.), Beiträge zur geografischen Stadt- und Regionalforschung, Münster 2003, S.125-136 (Münstersche Geographische Arbeiten, Bd.46).

# Auswirkungen lokaler Bevölkerungsprognosen auf die Stadtentwicklungspolitik Nürnberg\*

Wolf Schäfer

## 1. Einleitung

Wie soll die Stadtentwicklungspolitik der Kommunen auf die demografische Entwicklung reagieren? Was bedeutet die Alterung der Gesellschaft? Heißt das nur, dass die Angebote für die Senioren ausgebaut werden müssen? Oder bedeutet es nicht vielmehr auch, dass besonderes Augenmerk auf die Unterstützung von Familien mit Kindern gelegt werden muss – von Familien, die immer mehr in die Rolle einer Minderheit gedrängt werden? Kann man damit dem Trend entgegnen?

In vielen Städten und Gemeinden werden die Verantwortlichen sich solche Fragen stellen, und man wird nicht unbedingt jemanden aus der Stadt Nürnberg brauchen, um Antworten zu entwickeln. Trotzdem ist es sinnvoll, sich an lokalen Beispielen zu überlegen, wie aus Bevölkerungsprognosen Konsequenzen in der Stadtentwicklungspolitik gezogen werden können.

Die zu Beginn angesprochenen Fragestellungen sind Folgen der Trends, die für ganz Deutschland gelten: Die Deutschen werden immer weniger und

immer älter. Ein weiterer Trend ist die Netto-Zuwanderung aus dem Ausland, die sich besonders auf die Großstädte konzentriert und konzentrieren wird und dort intensivere Integrationsanstrengungen erforderlich werden lässt.

Um konkrete Überlegungen für die eigene Gemeinde oder den eigenen Landkreis anstellen zu können, muss erforscht werden, welche Entwicklung sich dort jeweils speziell vollziehen wird. Dafür hat das bayerische statistische Landesamt mit seiner regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für die kreisfreien Städte und Landkreise Grundlagen geliefert. Solche Berechnungen für einzelne Gemeinden sind deshalb wichtig, weil die Entwicklung regional unterschiedlich ist, der allgemeine Trend zur Verringerung der Einwohnerzahl und zur Alterung der Bevölkerung sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher und teilweise gegensätzlicher Entwicklungen zusammensetzt. Fakt ist, dass viele Regionen z.B. in den neuen Bundesländern – auch manche in Bayern – mit weiteren Abwanderungen und damit auch einer Verringerung der Einwohnerzahlen zu rechnen haben. Das stellt die dortigen

Kommunen vor ganz andere stadtentwicklungspolitische Aufgaben als im Raum Nürnberg, wo mit Zuwanderung gerechnet werden kann.

In diesem Bericht über Nürnberg soll die lokale Bevölkerungsprognose kurz dargestellt werden, um dann darauf einzugehen, wie daraus Konsequenzen für die Stadtentwicklungspolitik gezogen werden können. Dabei werden nur einige Aspekte betrachtet, auch wenn die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung – sowohl die großen Trends als auch die konkreten Ergebnisse für Nürnberg – für viele Bereiche der Kommunalpolitik und der Kommunalverwaltung von Bedeutung ist.

## **2. Bevölkerungsprognose in Nürnberg**

### **2.1 Warum macht Nürnberg eine eigene Bevölkerungsprognose?**

Zum einen führt die Stadt Nürnberg eine Bevölkerungsprognose selbst durch, weil sie dann die Annahmen, die in die Prognose eingehen, selbst bestimmen und auch variieren kann. Mit der Variation der Annahmen erhält man auch unterschiedliche Varianten der zukünftigen Bevölkerungszahlen – das sind dann die Antworten auf die Fragen: Was wäre, wenn ..., Wie würde sich die Bevölkerung entwickeln, wenn ein bestimmter Faktor beeinflusst werden kann?

Zum anderen sollen auch kleinräumige Prognosen durchgeführt werden, also Ergebnisse z.B. für einzelne Stadtteile berechnet werden, wobei auch hier die Prognoseergebnisse nur so gut sein können wie die Realitätsnähe der

Annahmen, die in die Rechnung eingehen. Eine solche kleinräumige Prognose ist natürlich besonders interessant, wenn es darum geht, den zukünftigen Bedarf für Infrastruktureinrichtungen wie Kindergärten und Schulen in den einzelnen Stadtteilen zu erkennen.

### **2.2 Prognoseinstrument „Sikurs“**

Mit der Software „Sikurs“ steht ein Programm zur Verfügung, mit dem Städte und Gemeinden ihre eigenen Prognosen durchführen können. Auch das bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung hat seine Berechnung der regionalisierten Bevölkerungsergebnisse mit Sikurs durchgeführt. Sikurs ist ein Produkt des KOSIS-Verbundes (KOSIS heißt „Kommunales statistisches Informationssystem“).<sup>1</sup> Der KOSIS-Verbund ist eine kommunale Selbsthilfeorganisation der Städtestatistiker, die Kooperationsprojekte organisiert. Diese Projekte sind darauf gerichtet, die DV-Instrumente vor allem für kommunale Statistik, Stadtforschung und Planung sowie Wahlen kooperativ und damit Kosten sparend zu organisieren, d.h. zu entwickeln oder zu beschaffen, zu warten und zu pflegen. Sikurs wird in einer Wartungsgemeinschaft von zurzeit etwa 50 Anwendern weiterentwickelt und gepflegt, dazu gehören neben Nürnberg aus Bayern noch München, Augsburg, Regensburg, Erlangen und Fürth und eben auch das Landesamt. Betreuende Stelle der Sikurs-Gemeinschaft ist das Amt für Stadtforschung und Statistik Nürnberg.<sup>2</sup>

Das Sikurs-Modell basiert auf einem deterministischen Ansatz. In ihm wird

die Ausgangsbevölkerung durch Addition von Geburten und Zuzügen sowie durch Subtraktion von Sterbefällen und Wegzügen von Jahr zu Jahr fortgeschrieben. Diese Bewegungen werden dabei anhand von Raten und Quoten berechnet. Ergebnis ist dann der prognostizierte Endbestand der Bevölkerung.

Die Eingabeparameter werden dem Sikurs-Modell in der demografischen Gliederung nach 100 Altersjahren getrennt für Männer und Frauen vorgegeben, wobei diese Daten dem Statistischen Amt als abgeschottete Statistikstelle räumlich beliebig fein gegliedert auch für einzelne Bevölkerungsgruppen (z.B. Deutsche/Nichtdeutsche) zur Verfügung stehen, sodass eine Vielzahl von besonderen Berechnungen, z.B. der Entwicklung der Altersstruktur, einzelner Stadtteile usw., möglich ist.

Das Sikurs-Modell hat den Vorteil der Transparenz. Die Nutzer können die Verfahrensschritte nachvollziehen. Eine offene Diskussion der Prognoseannahmen findet in der Stadt Nürnberg im Rahmen von referatsübergreifenden Abstimmungsgesprächen statt. Die potenziellen Nutzer der Ergebnisse können bei diesen Gesprächen ihr Erfahrungswissen in die Annahmendiskussion mit einbringen. Auf diese mögliche Mitwirkung bei der Prognose wird noch einmal eingegangen.

Natürlich kann die Kommunalpolitik auch versuchen, die örtliche Geburtenrate zu beeinflussen, etwa durch eine besonders kinder- und familienfreundliche Ausrichtung. Nürnberg versucht das beispielsweise mit dem „Bündnis für Familie“. Sehr viel mehr

als die Geburtenrate und die Lebenserwartung der Bürgerinnen und Bürger der Stadt lassen sich aber wohl die Wanderungsbewegungen, die Zu- und Wegzüge über die Stadtgrenzen beeinflussen, deshalb liegt der Schwerpunkt hier auf diesen Zusammenhängen.

### 2.3 Prognosen für Nürnberg 1998 und 2001

Nürnberg hat 1998 auf der Grundlage der damaligen bundesweiten Bevölkerungsvorausberechnung eine eigene Gesamtstadtprognose bis 2015 für Nürnberg durchgeführt.<sup>3</sup> Nach der 9. koordinierten Vorausberechnung, die den Zeitraum bis zum Jahre 2050 umfasste, wurden dann die Annahmen aus der letzten Gesamtstadtprognose von 1998 auf Basis der neuen koordinierten Prognose für Deutschland auf Nürnberg übertragen und die Modellrechnung für die Stadt über das Jahr 2015 hinaus bis zum Jahre 2050 fortgeführt.<sup>4</sup> Was hier dargestellt ist, bezieht sich noch auf frühere koordinierte Vorausberechnungen. In 2004 wird auf der Grundlage der zehnten koordinierten Vorausberechnung noch eine weitere Prognose für Nürnberg erstellt.

Untersuchungsraum bei der letzten Nürnberger Prognose war das Stadtgebiet Nürnbergs, das mit folgenden Gebieten im Austausch steht: Industrieregion Mittelfranken, übriges Bayern, übriges Bundesgebiet, Ausland. Das sind die Wanderungsbewegungen, deren Verlauf es ständig zu beobachten gilt und für die natürlich auch Prognosen interessant sind. In Zukunft muss man sich wohl noch mehr mit den Wanderungsbeziehungen innerhalb der Industrieregion Mittelfranken,

besonders zwischen den Städten im Ballungsraum und den Landkreisen beschäftigen.

### Annahmen der Prognose

Die berechneten Sterbefälle eines Jahres hängen von der angenommenen Lebenserwartung ab, hier wurde wie bei der Bundesprognose angenommen, dass sie bis zum Jahre 2050 um rund vier Jahre zunimmt. Weiter wurde angenommen, dass die Geburtenrate für die deutschen Frauen über den gesamten Prognosezeitraum konstant bleibt, nämlich 1,2. Für die ausländischen Frauen wurde ein Sinken der Geburtenziffer bis zum Jahre 2015 von 1,7 auf 1,5 vorausgesetzt.

Bezogen auf die Wanderungen wurden folgende Annahmen zu Grunde gelegt: „Die Wanderungsverflechtungen Nürnbergs gleichen denen der meisten deutschen Großstädte: Die Stadt gewinnt kontinuierlich Einwohner durch Zuzüge von Studenten und Auszubildenden, durch sonstige am Arbeitsmarkt orientierte Fernwanderungen sowie stark schwankende Zuzüge aus dem Ausland. Auf der anderen Seite verliert die Stadt Einwohner z.B. nach Ausbildungsabschluss. Auch viele ältere Menschen verlassen die Stadt bzw. ziehen in ein Heim, z.B. nach dem Tod des Ehepartners oder wenn eine eigene Haushaltsführung nicht mehr möglich ist. Der größte Wanderungsverlust entsteht jedoch durch die Abwanderung ins Umland, insbesondere von Familien mit Kindern. Da die Zuziehenden aber im Schnitt jünger als die Wegziehenden sind, wirkt sich ein positiver Wanderungssaldo günstig auf die Altersstruktur aus.“<sup>5</sup>

Bezüglich der Binnenwanderung, also Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands, wurde angenommen, dass in der Region insgesamt arbeitsmarktbedingte Zuzüge für eine Zunahme der Bevölkerung sorgen und auch Nürnberg als Ausbildungs- und Arbeitszentrum hiervon profitieren kann. Da für Deutschland jedoch mit einer rückläufigen Bevölkerung gerechnet werden muss, werden diese arbeitsmarktbedingten Wanderungsüberschüsse mit der Zeit kleiner werden.

Die jährliche Nettozuwanderung aus dem Ausland nach Deutschland betrug zwischen 1980 und 1999 etwa 316.000 Personen pro Jahr. Nürnberg hatte in diesem Zeitraum einen Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland von durchschnittlich 2010 Personen pro Jahr, dies entspricht einem Anteil am gesamten Netto-Zuzugsvolumen Deutschlands von 0,6%. In unserer Prognose wurde angenommen, dass Nürnberg auch in Zukunft den gleichen Anteil (nämlich 0,6%) an der Auslandswanderung, wie sie sich für Deutschland ergeben wird, behält. Bei 200.000 Zuwanderungen nach Deutschland pro Jahr ergäbe sich somit ein durchschnittlicher Wanderungssaldo für Nürnberg gegenüber dem Ausland von rund 1200 Personen pro Jahr, wobei sich natürlich der Wanderungssaldo im zeitlichen Ablauf innerhalb des Prognosezeitraumes verändert – darauf soll hier jedoch nicht eingegangen werden. Bezogen auf Annahmen und Ergebnis der 10. koordinierten Vorausberechnung für Bayern wäre bei der dortigen Variante 5 (die auch mit einer Auslandszuwanderung von 200.000 Personen für Deutschland rechnet, aber mit einem höheren Anteil davon für Bayern) in Nürnberg

sogar eine noch größere Zunahme zu erwarten.

Hier gilt es auch zu beachten, dass sich der Zuzug aus dem Ausland aus höchst unterschiedlichen Gruppen zusammensetzt, für deren Integration jeweils auch unterschiedliche Maßnahmen erforderlich sind. Das aber ist wieder ein Thema für sich.

### Ergebnisse der Nürnberger Prognosen

In der Abbildung 1 sind der tatsächliche Verlauf bis 1997 und die Prognose von 1998 dargestellt. Die tatsächliche Bewegung bis 2000 übertraf die mittlere Variante, sodass die langfristige Prognose von 2001 etwas höher ansetzte.

Ergebnis der Berechnung war, dass die Stadt weiter wachsen wird. Und zwar zunächst bis zum Jahre 2015 etwas stärker, danach „setzt sich unter den getroffenen Annahmen der Anstieg in

abgeschwächter Form fort und erreicht etwa im Jahre 2035 mit 503.000 seinen Höhepunkt. Am Ende des Prognosezeitraumes, also im Jahr 2050, liegt die Einwohnerzahl Nürnbergs nach dieser Prognose bei rund 502.000.“<sup>6</sup> Was die natürliche Bevölkerungsbewegung betrifft, so werden „wegen der reduzierten Umlandwanderung und der übrigen kontinuierlichen Wanderungsgewinne sowie des gleichzeitig steigenden Ausländeranteils auch bei den Frauen (...) die Geburtenzahlen nicht merklich zurückgehen.“<sup>7</sup> Für die Sterbefälle ergibt sich, dass sie „bis zum Jahre 2020 ansteigen, danach wieder leicht abnehmen (werden)“.<sup>8</sup> Im gesamten Prognosezeitraum werden aber die Sterbefälle die Geburten um jährlich mehr als 1000 überwiegen. Dieser negative Saldo der natürlichen Bewegung wird jedoch bis 2040 durch den positiven Wanderungssaldo mehr als ausgeglichen werden. Diese Prognose wurde von der bisherigen tatsächlichen Entwicklung bestätigt, ja sogar noch übertroffen.

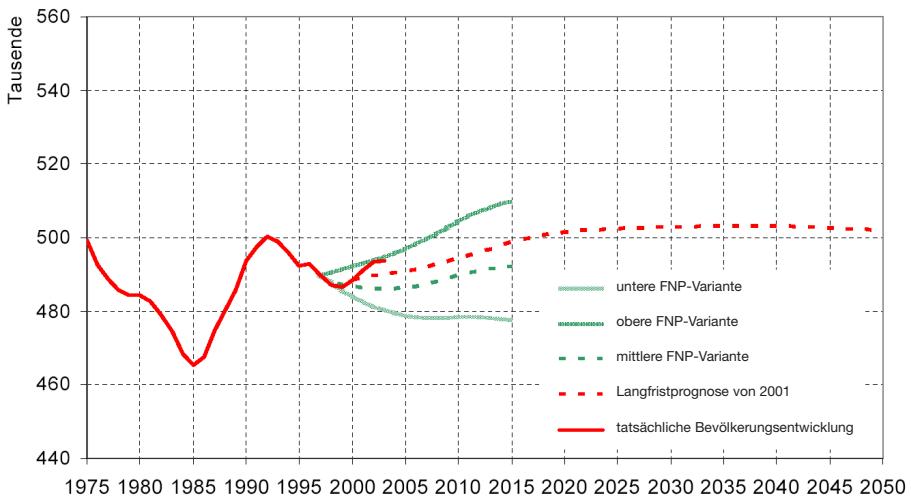


Abbildung 1: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung

## Altersstruktur

Die einzelnen Faktoren Geburten, Sterbefälle und Wanderungen, die zu dem vorliegenden Prognoseergebnis geführt haben, bewirken eine Entwicklung der verschiedenen Altersjahrgänge, deren voraussichtliche Stärke für jedes Jahr berechnet wird. Die Veränderung der

Altersstruktur in Nürnberg kann anhand der sogenannten Alterspyramide (die allerdings schon lange gar keine Pyramide mehr ist) verdeutlicht werden. Wir beginnen mit dem Jahr 1975: Jeder Altersjahrgang wird mit einem Balken dargestellt, links die männlichen, rechts die weiblichen Nürnberger im jeweiligen Alter.

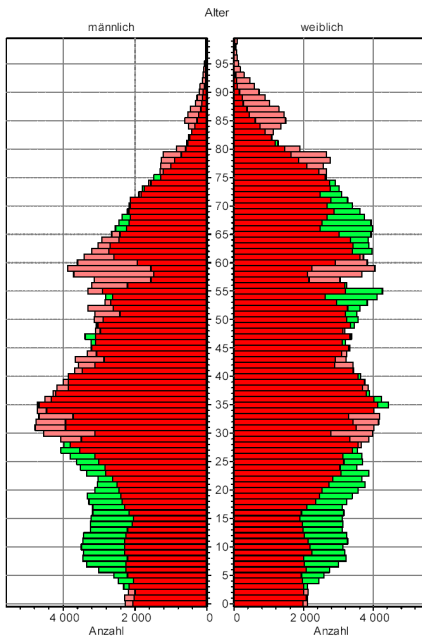


Abbildung 2: Altersstruktur  
Nürnberg 1975

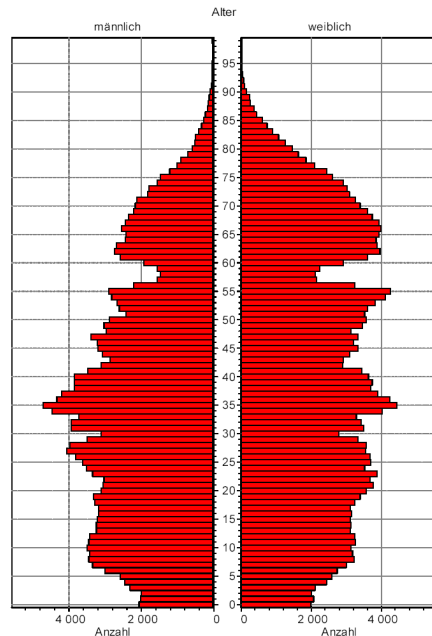


Abbildung 3: Altersstruktur  
Nürnberg 1999 im Vergleich zu 1975

Vergleicht man diese Struktur mit dem Altersaufbau 1999, kann man feststellen, wie sich die Stärke der Altersjahrgänge im Lauf der Zeit verschoben hat. Im Hintergrund der Pyramide von 1999 muss man sich die grün gezeichnete Alterspyramide von 1975 vorstellen. Grüne Abschnitte bei einem Altersjahrgang bedeuten also, dass 1975 der jeweilige Altersjahrgang stärker war als 1999, rosa bedeutet eine Zunahme dieses Jahrganges 1999 gegenüber 1975. Besonders auffällig ist hier die starke Verringerung der jungen Bevölkerung, der bis 25-Jährigen gegenüber 1975.

Wenn man die Altersstruktur von 1999 als festen Ausgangspunkt nimmt, kann man sehen, wie sich laut Prognose der Altersaufbau 2020 von dem im Jahr 1999 unterscheiden wird.

Es zeigt sich ein Anstieg besonders der älteren Jahrgänge, also eine Erhöhung des Durchschnittsalters. Besonders auffällig ist aber, dass die Gruppe der 20 bis 30-Jährigen auf Grund der Zuwanderung stets die am stärksten besetzte Altersgruppe bleiben wird.<sup>9</sup>

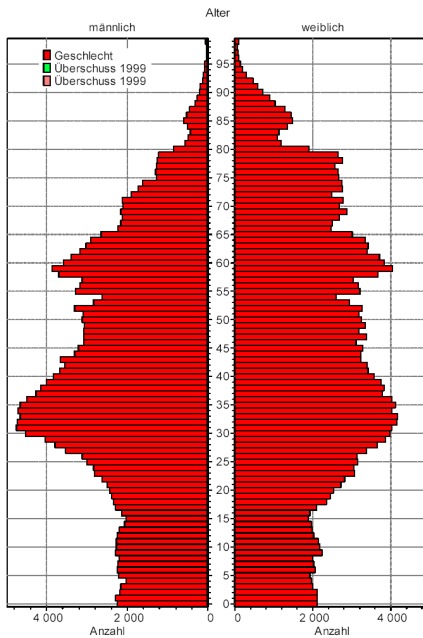


Abbildung 4: Altersstruktur Nürnberg 1999

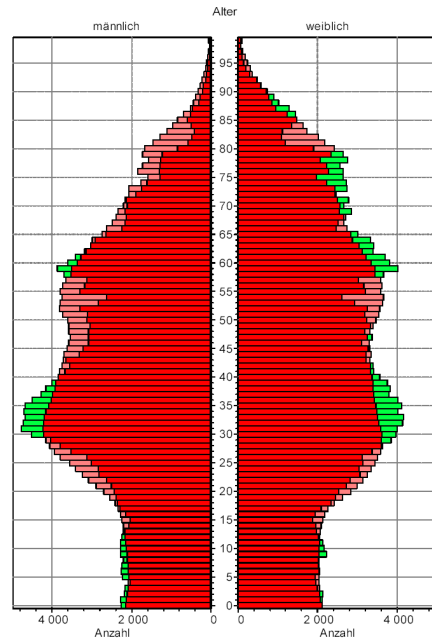


Abbildung 5: Prognostizierte Altersstruktur Nürnberg 2020

## 2.4 Vergleich mit der Landesamts-Prognose für Nürnberg

Wenn man die Prognose mit der neuen regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes für Nürnberg vergleicht, so ist zu beachten, dass die Bevölkerung in Nürnberg in den zwei Jahren nach unserer Prognose noch stärker zunahm als in der mittleren Variante erwartet, sodass die Landesamtsprognose an einem höheren Stand ansetzte. Die in der Abbildung 6 blau gezeichneten zwei Varianten der Landesamtsprognose für Nürnberg kommen zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerung in Nürnberg noch stärker steigen wird, als wir es in Nürnberg bisher errechnet haben.

## 3. Auswirkungen der Prognosen auf die Stadtentwicklungspolitik in Nürnberg

Die Annahme, die in die Prognose eingeflossen ist, dass nämlich wie bisher die Abwanderungen ins Umland reduziert werden können und der Wanderungssaldo gegenüber dem übrigen Bayern und dem Bundesgebiet positiv ist, impliziert selbst die Annahme, dass die Stadt ein ausreichendes Wohnungsangebot schafft, damit diese Trends auch eintreten können. Dies deutet schon daraufhin, dass im Grunde eine Wechselwirkung zwischen der Prognose und der Stadtentwicklungspolitik besteht. Faktoren, die als Annahmen in die Prognose eingehen, können sich verändern beziehungsweise können

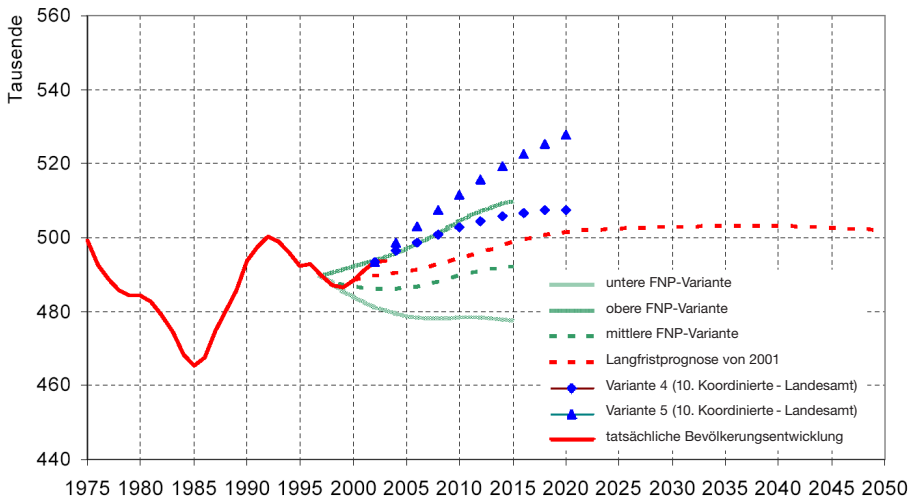


Abbildung 6: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung – Vergleich Landesamtsprognose



durch Stadtentwicklungspolitik verändert werden. Deshalb ist es sinnvoll, auch bei lokalen Prognosen mit mehreren Varianten zu rechnen. Dies wird besonders bei folgendem Beispiel deutlich.

### 3.1 Flächennutzungsplanverfahren

Die Stadt Nürnberg befindet sich gegenwärtig im Verfahren zur Fortschreibung des Flächennutzungsplanes. Der neue Entwurf des Flächennutzungsplanes wurde vom Nürnberger Stadtrat am 8. Oktober 2003 gebilligt und hat auch schon öffentlich ausgelegen. Natürlich gehört zu den strukturellen Grundlagen eines Flächennutzungsplanentwurfes<sup>10</sup> die Abschätzung, wie sich die Bevölkerung und die Zahl der Haushalte und damit der Bedarf an Wohnraum entwickeln wird. Wohnungen werden von Haushalten nachgefragt, nicht nur von den einzelnen Einwohnern. Auch die Größe der Haushalte ist deshalb von Bedeutung für die Nachfrage nach zusätzlichen Wohnungen. In den Großstädten scheint sich die durchschnittliche Haushaltsgröße bei 1,9 Personen je Haushalt einzupendeln. Die Durchschnittsgröße ist allerdings nicht hinreichend für die Einschätzung, welche Art von Wohnraum benötigt wird, ob also verstärkt kleine Wohnungen oder Wohnungen für Familien gebaut werden müssen. Deshalb wurde der Flächennutzungsplanung zusätzlich die Haushalteprognose zu Grunde gelegt, die die Stadt 1999 durchgeführt hat und in der versucht wird, die Entwicklung auch für einzelne Haushaltsgrößen zu prognostizieren.

Für ein so langfristige angelegtes Planungswerk, wie es der Flächennut-

zungsplan darstellt, ist es sinnvoll, dass man mit den Prognosen nicht nur einen wahrscheinlichen Entwicklungsverlauf darstellt, sondern dass man sie als Variantenrechnungen konzipiert, die auf der Basis von bestimmten Annahmen den Korridor einer zukünftigen Entwicklung aufzeigen. Durch die Bevölkerungs- und – davon abgeleitet – die Haushaltsprognose werden die Grenzen des Korridors und damit eines realistischen Planungsspielraums aufgezeigt und die Grundlage für weitere Ableitungen insbesondere des Bedarfsbereichs Wohnen bereitgestellt. Wie sich die tatsächliche Entwicklungslinie innerhalb des Korridors bewegt, kann von den weiteren Aktivitäten beeinflusst werden. Es gilt: „Die ‚Treffsicherheit‘ einer Prognose erhöht sich dann, wenn die zu Grunde liegenden Annahmen und das politische und praktische Handeln der relevanten Akteure tatsächlich die gleiche Richtung aufweisen.“<sup>11</sup> Ob das bei unserem Flächennutzungsplan der Fall ist, wird die Zukunft zeigen.

#### Obere und untere Grenzlinie

Obere und untere Grenzlinie gehen jedenfalls davon aus, dass es eine arbeitsplatzbedingte Fernwanderung in den Großraum gibt. Die untere Grenzlinie beschreibt eine Entwicklung, bei der es weder gelingt, die arbeitsmarktbedingten Zuzüge in den Großraum (Fernwanderung) an Nürnberg zu binden (weil das Arbeitsplatzangebot in Nürnberg nicht erhöht werden kann) noch die wohnungsmarktbedingten Wegzüge ins Umland nennenswert zu verhindern (weil Nürnberg seine Position im regionalen Wohnungsangebot nicht verbessern kann).

Die obere Grenzlinie kommt zu Stande, wenn die Region und insbesondere die Städteachse von einer wieder einsetzenden wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung und dadurch ausgelöste vermehrte Zuzüge in den Ballungsraum profitieren. Stärker als in der Vergangenheit gelingt es, einen Teil dieser Zuzüge durch besondere wohnungspolitische Anstrengungen in Nürnberg zu halten. Konkret: Bei der oberen Variante wird angenommen, dass der durch die arbeitsmarktbedingte Zuwanderung bedingte höhere Wohnungsbedarf zunächst besonders in den Arbeitszentren, d.h. in den größeren Städten, nachgefragt wird. Dann muss auch Nürnberg sein Wohnungsangebot insbesondere im Einfamilienhaussektor verbessern können und von dem in der Region insgesamt zusätzlich erforderlichen Wohnungsfertigstellungsbedarf einen großen Anteil selbst realisieren.

Die Modellrechnungen ergeben für die Bevölkerungsentwicklung bis 2015 einen Korridor zwischen einer unteren Variante mit 478.500 Einwohnern in 252.700 Haushalten und einer oberen Variante mit 510.000 Einwohnern in 268.000 Haushalten.

Den Bedarfsplanungen im Flächennutzungsplan wird nun die obere Variante zugrundegelegt und zwar aus Gründen der langfristigen Planungssicherheit und auf Grund der Notwendigkeit, auch auf die Spitzen einer Entwicklung im Rahmen der vorsorgenden Stadtplanung angemessen reagieren zu können.

### **Faktor Stadt-Umland-Wanderung**

Eine der Fragestellungen, die für die Berechnung der oberen und der unteren

Variante der Bevölkerungsprognose entscheidend war, ist die, wie sich die Stadt-Umland-Wanderung Nürnbergs zu den umliegenden Städten und Landkreisen in den nächsten Jahrzehnten entwickeln wird. Für die Abwanderung von der Stadt ins Umland sind in erster Linie junge Familien in der Gründungs- und Konsolidierungsphase verantwortlich. Als Wohnungsangebot für diese Zielgruppe kommen in erster Linie bezahlbare Einfamilienhäuser oder attraktivere Objekte im Geschosswohnungsbau in Frage. Gerade Haushalte an der ökonomischen Schwelle zur Bildung von Wohneigentum sind in der Vergangenheit oft gezwungen gewesen, aus finanziellen Gründen ihren Wunsch nach Wohneigentum im Umland zu verwirklichen – auch wenn sie die Kernstadt als Wohnstandort eigentlich bevorzugen würden.

Durch die bei den Umfragen des Nürnberger Statistischen Amtes immer wiederkehrende Frage nach Umzugsabsichten der Nürnberger Bürgerinnen und Bürger sowie nach den Motiven für solche Umzugsabsichten wusste man, dass eine Vielzahl der umzugswilligen Haushalte nur deshalb aus Nürnberg wegziehen wollte, weil im Stadtgebiet kein geeignetes und bezahlbares Wohnungsangebot zu finden war. Auch diese Erkenntnisse gingen natürlich in die strukturellen Grundlagen des Flächennutzungsplanes mit ein.

An dieser Stelle können dann auch relativ kurzfristig Eigentumsförderungsprogramme greifen, die Bauinvestitionen gerade für junge Familien verbilligen. Die Stadt Nürnberg hat deshalb – schon lange vor einer abschließenden Beschlussfassung über den Flächen-

nutzungsplan – das Programm „100 Häuser für 100 Familien“ zur Verbilligung des Eigenheimbaus für junge Familien angeboten.

Für den Flächennutzungsplan der Stadt Nürnberg bedeutet die Einbeziehung der Bevölkerungs- und Haushalteprognose, dass sowohl Zielvorstellungen für die insgesamt erforderlichen Wohnbauflächenpotenziale als auch für die qualitativen Aspekte der Wohnungsnachfrage überzeugend abgeleitet werden können. In der politischen Diskussion über den Flächennutzungsplan spielte deshalb auch die Größe des Wohnbauflächenbedarfs keine zentrale Rolle. Diskutiert werden aber selbstverständlich die Standortvorschläge für zukünftige Wohnbauflächenpotenziale.

### **3.2 Strategische Ausrichtung der städtischen Wohnungsbaugesellschaft**

Es wurde bereits aus den strukturellen Grundlagen des Flächennutzungsplanes zitiert, dass die „Treffsicherheit“ einer Prognose sich dann erhöhe, wenn die Annahmen und das Handeln der relevanten Akteure die gleiche Richtung aufweisen. Ein besonders gutes Beispiel war Anfang 2003 die Diskussion um die strategische Ausrichtung der Nürnberger städtischen Wohnungsbaugesellschaft. Ein Beratungsunternehmen hatte in einem Gutachten für die Wohnungsbaugesellschaft sich auf eine veraltete Landesamtsprognose gestützt, ein Sinken der Bevölkerungszahlen in Nürnberg vorausgesagt und festgestellt, dass Nürnberg auch langfristig keine überregionale Wanderung auf sich ziehen könne. Die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung, die ganz anders ver-

laufen war, wurde nicht zur Kenntnis genommen. Natürlich legt dies bestimmte Schlussfolgerungen für die Strategie einer Wohnungsbaugesellschaft, für eine erfolgreiche Geschäftspolitik nahe, nämlich die, sich aus dem Neubau in der Stadt zurückzuziehen, sogar Wohnungen abzustoßen und – wenn man gleichzeitig eine Zunahme der Abwanderung ins Umland vorhersagt – sich als Bauträger im Umland zu engagieren.

Das Amt für Stadtforschung und Statistik hat in seiner Stellungnahme zu diesem Ansatz unter Rückgriff auf die eigene Prognose darauf hingewiesen, dass der Wanderungssaldo für Nürnberg positiv sein wird, dass die Umland-Abwanderung abnimmt und dass seit 1999 die Bevölkerung Nürnbergs und damit auch der Wohnungsbedarf wieder wachsen. Weil gleichzeitig aus verschiedenen Gründen die Zahl der Haushalte noch stärker steigt als die Bevölkerungszahl, nimmt auch der Wohnungsbedarf noch mehr zu. Genau diesem steigenden Bedarf tragen die strategischen Grundlagen des neuen Flächennutzungsplans Rechnung (siehe zuvor). Eine städtische Wohnungsbaugesellschaft ist natürlich auch gefordert, die Stadt in ihrem Ziel zu unterstützen, der Abwanderung ins Umland durch forcierten Wohnungsbau in der Stadt entgegenzuwirken.

### **4. Anschlussprognosen**

Einen weiteren benachbarter Themenbereich, der im Zusammenhang mit den Bevölkerungsprognosen für die Kommunen noch interessant ist, sei kurz erwähnt: Nach Heranziehung weiterer Informationen sind Anschluss-

prognosen möglich: Kindergartenbedarfsprognose, Schülerprognose, usw. Dazu sind jedoch weitere Informationen zu den Besuchsquoten Kindergarten, Übertrittsquoten bei den Schülern usw. erforderlich. Letztendlich bilden die Bevölkerungsprognosen als Planungsprognosen die Basis für Überlegungen in einer Reihe von Planungsbereichen: Flächennutzungsplanung einschließlich Wohnungsplanung, Verkehrsplanung, Kindergartenplanung, Schulplanung, sonstige Infrastrukturplanung bis hin zur Planung von Pflegeheimplätzen usw., für die man eben kleinräumig diese Prognosedaten braucht: Einwohner, Haushalte, Wohnungen, Erwerbstätige, Arbeitsplatzangebot usw. – immer mit der Basis der Bevölkerungsprognose.

Voraussetzung dafür, dass das Instrument der Bevölkerungsprognose für die

Stadtentwicklungspolitik und die Stadtplanung nutzbar gemacht werden kann, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Statistikern, die die Prognosen berechnen, und denjenigen Akteuren, die sich über die Stadtentwicklung Gedanken machen. Organisiert wird diese Kooperation in Nürnberg in einer Reihe von Projekten, in denen Vertreter/innen aus den verschiedenen Dienststellen, u.a. eben auch aus dem Statistischen Amt, zusammenarbeiten, besonders in Projekten zur Stadterneuerung in einzelnen Stadtteilen, zu Vorhaben im Rahmen der Ziel-2-Förderung, in dem Projekt „Soziale Stadt“ oder auch in einer Koordinierungsgruppe, die Integrationsmaßnahmen für den jetzigen und zu erwartenden Zuzug aus dem Ausland plant und vorbereitet. Aber all diese Projekte sind wieder Themen für sich, die hier den Rahmen sprengen würden.

## Anmerkungen

\* Überarbeitete Fassung eines Vortrages bei der Fachtagung der Hanns-Seidel-Stiftung am 18. Oktober 2004: „Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Kommunen in Bayern“. Der Vortrag und damit auch der hier abgedruckte Text stützen sich besonders auf die Veröffentlichungen zu den Nürnberger Prognosen sowie auf den Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Nürnberg. Daraus entnommene Gedanken sind im vorliegenden Text nicht in jedem Fall als Zitate gefasst und gekennzeichnet. Es handelt sich um folgende Quellen: Lux-Henseler, Barbara: Bevölkerungsprognose 1998. Voraussrechnung der Bevölkerung der Stadt Nürnberg bis zum Jahre 2015, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, 3/1998, S.3-14 (im Internet: [www.statistik.nuernberg.de](http://www.statistik.nuernberg.de)); Lux-Henseler, Barbara: Langfristige Bevölkerungsprognose für Nürnberg bis zum Jahre 2050, in: Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg, 1/2001, S.22-35 (im Internet: [www.statistik.nuernberg.de](http://www.statistik.nuernberg.de)); Stadt Nürnberg, Baureferat (Hrsg.): Flächennutzungsplan der Stadt Nürnberg mit inte-

griertem Landschaftsplan. Erläuterungsbericht Entwurf Stand Juni 2003, insbesondere die Abschnitte „11. Strukturelle Grundlagen“, S.57-64 und „12. Nutzungsarten, 12.1 Wohnen“, S.65-70 (im Internet: [www.fnp.nuernberg.de](http://www.fnp.nuernberg.de)). Einen guten Überblick über den Zusammenhang von Prognosen und Stadtentwicklungsplanung aus Nürnberger Sicht gibt auch folgender Text: Lux-Henseler, Barbara/Schneider, Walter: Analysen und Prognosen, in: Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik (Hrsg.), Nürnberger Perspektiven zum 100. Geburtstag des Statistischen Amtes, Nürnberg 2000, S.97-108.

<sup>1</sup> Nähere Informationen im Internet unter [www.kosis.de](http://www.kosis.de)

<sup>2</sup> Siehe auch unter [www.sikurs.de](http://www.sikurs.de)

<sup>3</sup> Vgl. die genauere Beschreibung von Prognoseannahmen und Prognoseergebnissen in: Lux-Henseler, B.: Bevölkerungsprognose 1998.

<sup>4</sup> Siehe Lux-Henseler, B.: Langfristige Bevölkerungsprognose.

<sup>5</sup> Ebd., S.26.

<sup>6</sup> Ebd., S.28.

<sup>7</sup> Ebd.

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> Zur prognostizierten Entwicklung der Altersgruppen in Nürnberg vgl. auch: Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik: Deutschland altert, Nürn-

berg auch?, in: Nürnberger Statistik aktuell vom 27. August 2004 (im Internet: [www.statistik.nuernberg.de](http://www.statistik.nuernberg.de)).

<sup>10</sup> Vgl. Stadt Nürnberg, Baureferat (Hrsg.), Flächennutzungsplan der Stadt Nürnberg, S.57-70.

<sup>11</sup> Ebd., S.61.

# Terrorismus und wehrhafte Demokratie – Impulse für eine Heimatschutz-Strategie der Zukunft

Stefan Axel Boës/Andreas Schwegel

„Es sollte keine Grenzen und keine (...) geografischen Hindernisse geben. Wir müssen das Land der Ungläubigen in die Hölle verwandeln, wie sie es mit dem Land der Moslems gemacht haben.“ (aus einem Al Qaida zugeschriebenen Strategiepapier vom April 2004)<sup>1</sup>

## **1. Heimatschutz als Schlüssel-aufgabe einer wehrhaften Demokratie**

Die Aufarbeitung der Terroranschläge vom 11. September 2001 hat gezeigt, dass Deutschland einen Knotenpunkt im staatenübergreifenden Netz des islamistischen Extremismus und Terrorismus bildet.<sup>2</sup> Seither hat trotz erhöhten Fahndungsdrucks die Professionalität gewaltbereiter Islamisten eher noch zugenommen.<sup>3</sup> Spätestens seit den Anschlägen von Madrid am 11. März 2004 ist klar, dass islamistische Terrorgruppen Europas Metropolen als urbane Kriegszonen betrachten – als Teil eines asymmetrisch angelegten Krieges gegen den „Westen“.<sup>4</sup> Schon vorher fehlte es nicht an warnenden Stimmen deutscher Sicherheitsexperten, wonach sich

Deutschland von einem bevorzugten Ruhe- und Planungsraum zu einem potenziellen Anschlagziel entwickle.<sup>5</sup>

In der Bundesrepublik ist seit dem 11. September 2001 eine Reihe verschiedener Maßnahmen zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung getroffen worden. Ob sich damit ein innenpolitischer Paradigmenwechsel „vom Grundrechte-Schutzstaat zum wehrhaften demokratischen Staat auf allen Ebenen unter Einbindung aller Kräfte“<sup>6</sup> abzeichnet, ist allerdings eher zweifelhaft. Das aktionistische Moment überwiegt, eine kohärente Heimatschutz-Strategie ist nicht in Sicht.<sup>7</sup>

Kurzatmigkeit kennzeichnete auch den Sicherheitsdiskurs der Unionsparteien nach den Terroranschlägen in Madrid. Dieser Befund überrascht in mehrfacher Hinsicht: Die voraussichtlich lang anhaltende Bedrohungslage durch den islamistischen Netzwerkterrorismus zwingt die Unionsparteien, den Schutz der Bevölkerung als konzeptionellen Auftrag ernst zu nehmen und sich von einem tagespolitischen Sicherheitsak-

tionismus zu verabschieden. Dies gilt umso mehr, als „innere Sicherheit“ traditionell eine Kernmaterie der Union darstellt und in hohem Maß geeignet ist, Mitte-Rechts-Wähler zu binden.<sup>8</sup> In diesem Kontext könnten CDU/CSU mit „Heimatschutz“ einen politisch-operativen Schlüsselbegriff inhaltlich besetzen, der im sicherheitspolitischen Diskurs von zentraler Bedeutung ist und von dem gleichzeitig eine hohe emotionale Signalwirkung ausgeht. So untermauerte jüngst eine Untersuchung der Universität Flensburg, dass der Begriff „Heimat“ – gerade unter jüngeren Menschen – durchweg mit positiven Assoziationen verknüpft wird.<sup>9</sup>

Die folgenden Ausführungen sollen daher Impulse für eine kohärente Heimatschutz-Strategie liefern. Im Mittelpunkt stehen drei grundlegende Säulen eines „Systemverbundes innere Sicherheit“, nämlich

- die strategische Vorfeldaufklärung von Polizei und Nachrichtendiensten;
- die Verzahnung von Zivil- und Katastrophenschutz und schließlich
- der erweiterte Inneneinsatz der Streitkräfte.

## 2. Heimatschutz der Zukunft

### 2.1 Strategische Vorfeldaufklärung

Der Schlüssel für eine wirksame Terrorprävention liegt in einer funktionierenden Vorfeldaufklärung von Nachrichtendiensten und Polizei. Um Gefährdungslagen abschätzen und Terroranschläge rechtzeitig verhindern zu können, braucht der wehrhafte Rechtsstaat:

- Instrumente der Datenerhebung, um im Vorfeld der Gefahrenabwehr genügend Informationen über terroristische Strukturen zu erhalten;
- eine systematische Informationsverknüpfung, um die gesammelten Daten sinnvoll abzugleichen und
- eine systematische Informationsauswertung, um aus dem generierten Datenmaterial Lagebilder abzuleiten, die nähere Aufschlüsse über die reale Bedrohungssituation erlauben.

In Deutschland wurde nach dem 11. September 2001 ein „Informationsboard Islamismus“ beim Bundeskriminalamt (BKA) errichtet, um vor allem den Austausch terrorismusrelevanter personenbezogener Daten zwischen den Zentralstellen des Bundes zu erleichtern. Fachleute bemängeln, dass diese Hilfskonstruktion von einem zeitgemäßen Informationsverbund aber noch weit entfernt sei.<sup>10</sup> Hinzu kommt ein prinzipielles Strukturproblem: die föderal bedingte Kompetenzsplitterung in Angelegenheiten des Staats- und Verfassungsschutzes. Dadurch bearbeiten in Deutschland 34 und mehr selbstständige Behörden praktisch dasselbe Aufgabengebiet.<sup>11</sup> Die Folgen sind vor allem Übermittlungsdefizite, Auswertungsfehler, unvollständige oder fehlerhafte Lagebilder und der Verlust von Ermittlungsansätzen.<sup>12</sup>

Einer stärkeren Vernetzung von Polizei und Nachrichtendiensten sind in mehrfacher Hinsicht Schranken gezogen:

- Auf Grund der föderalen Rechts- und Verfassungstradition haben zentralistische Lösungsansätze wenig Chancen auf Realisierung.

- Das historisch begründete Trennungsgebot Polizei/Nachrichtendienst steht einer institutionellen Einheit von kriminalpolizeilichem Staatsschutz und dem auf Beobachtung und Auswertung beschränkten Verfassungsschutz entgegen.
- Effizienzmindernd für die Vorfeldaufklärung wirkt sich schließlich das stark verfestigte Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus.

### Eckpunkte einer praktikablen Minimallösung

Für eine strategische Vorfeldaufklärung sollten die Prämissen „dezentrale Sicherheitsarchitektur“ und „Trennungsgebot“ weiterhin Richtschnur sein. Damit nicht der Eindruck eines informationssüchtigen Staates und eines freiheitsfeindlichen Hochsicherheitsraumes entsteht, sind die Verbesserungsvorschläge in eine überzeugende Kommunikationsstrategie einzubetten. Der Bevölkerung muss vermittelt werden, dass eine Politik der Terrorprävention in erster Linie eine bessere Vernetzung und Auswertung bereits vorhandener Informationen verfolgt. Dem Netzwerk des Terrors kann nur mit einem Netzwerk der Informationen begegnet werden. Entsprechend sollte sich eine Heimatschutz-Strategie vor allem auf vier Bereiche konzentrieren:

- **Informationsverbund:** Prinzipiell hat sich die Innenministerkonferenz (IMK) bereits auf eine nationale Datenbank „Islamistischer Terrorismus“ geeinigt. Unklar ist allerdings noch ihre Konstruktion. Um Informationsdefizite auf der Ebene von Bund und Ländern bzw. zwischen Polizei und

Nachrichtendiensten zu beheben, reicht eine bloße Indexdatei, d.h. ein Fundstellenverzeichnis, nicht mehr aus. Ein effizienter Informationsverbund ist nur im Rahmen einer echten Textdatei zu bewerkstelligen: BKA, ZKA, LKÄ, Verfassungsschutzbehörden, BND und MAD haben demnach anlassunabhängig ihre erhobenen Daten über Personen und Vorgänge, die den islamistischen Extremismus und Terrorismus betreffen, zur Verfügung zu stellen. Es bietet sich an, die gemeinsame Datenbank zentral beim BfV anzusiedeln.<sup>13</sup> Der Zugriff sollte nur bestimmten, mit der Beobachtung und Bekämpfung des Terrorismus befassten Mitarbeitern der genannten Bundes- und Landesbehörden vorbehalten werden. Ein solcher Informationsverbund wird also keine neuen Datenerhebungen ermöglichen, sondern vorhandene Informationen zusammenführen. Einen entsprechenden Gesetzentwurf für die Einrichtung einer Anti-Terror-Datei hat das Land Niedersachsen im September 2004 in den Bundesrat eingebracht.<sup>14</sup> Sie wäre nicht nur dem Informationsaustausch auf nationaler Ebene dienlich, sondern auch für die Zusammenarbeit der Zentralstellen auf europäischer Ebene einschließlich EUROPOL förderlich.

- **Lagezentrum:** Für das „Intelligence-Management“ ist ein weiterer wegweisender Schritt, die Anti-Terror-Datei mit der Einrichtung eines nationalen Lagezentrums zu verknüpfen. Auch darüber besteht prinzipiell Konsens in der IMK. Ein solches Lagezentrum hätte erstens eine Schlüsselfunktion im Analysebereich. Es wäre zuständig für die zentrale Auswertung aller verfügbaren nationalen

und internationalen Erkenntnisse über Täter und modi operandi. Entsprechend hätte es die Sicherheitsinstitutionen in Bund und Ländern regelmäßig mit einheitlichen Lagebildern zu versorgen. Zweitens müsste es in Krisensituationen eine Koordinierungsfunktion wahrnehmen, um eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen zu gewährleisten. Um das Entstehen einer neuen personalintensiven Mammuteinrichtung zu verhindern, reicht es aus, wenn der Bund die logistischen Voraussetzungen für ein dauerhaft eingerichtetes und ständig besetztes Lagezentrum schafft, das von BfV, BND, MAD und BKA betrieben wird. Die federführende Behörde wäre dann sinnigerweise das BfV. Mittel- bis langfristig sollte eine solche Einrichtung an einen nationalen Sicherheitsbeauftragten gekoppelt werden, der die Funktion des Geheimdienstkoordinators im Bundeskanzleramt mitumfassen würde.<sup>15</sup>

- **Verfassungsschutzverbund:** Die immer wieder geforderte Zusammenlegung von Verfassungsschutzbehörden birgt erheblichen Zündstoff, da sie einer Zentralisierung Vorschub leisten könnte, die in letzter Konsequenz die Landesämter zu weisungsgebundenen Filialen des BfV herabstufte. Eine dezentrale Sicherheitsarchitektur ist aber nicht zwangsläufig von bestehenden Landesgrenzen abhängig, sondern kann sich auch an regional differenzierten Operationsgebieten orientieren. Um die Intelligence-Arbeit stärker zu konzentrieren, sollte daher geprüft werden, ob sich die Zahl der Verfassungsschutzämter durch freiwillige Zusammenlegung reduzieren lässt. Dies könnten die

betroffenen Länder durch Staatsverträge regeln, ohne dass eine Grundgesetzänderung notwendig wäre. An die Stelle von 16 mehr oder weniger autonom operierenden Landesämtern würde ein Verfassungsschutzverbund treten. Bestimmte Landesämter würden dann aufgewertet zu regionalen Zentralstellen, denen die Verfassungsschutzbehörden anderer Länder als weisungsgebundene Außenstellen unterstünden. Eine solche Verbundlösung konsequent zu Ende gedacht, ließe sich die Zahl von derzeit 16 auf etwa sechs bis neun im Wesentlichen gleich starke LfV reduzieren.<sup>16</sup> Jedem Land sollte es offen stehen, jederzeit wieder zum ursprünglichen Status seiner Verfassungsschutzorganisation zurückzukehren. Die Vorteile einer länderübergreifenden Konzentration von Geheimdienststrukturen liegen auf der Hand: Mit der Zusammenfassung unterschiedlicher Operationsgebiete wird die Erstellung strategischer Lagebilder erleichtert. Reibungsverluste zwischen den verschiedenen Landesämtern bei der Aufklärung extremistischer Strukturen werden abgemildert, ohne den Aspekt der Ortsnähe zu vernachlässigen. Die Risiken von Übermittlungsdefiziten werden verringert.

- **Kriminalpolizei des Bundes:** Ein Kompetenzmonopol des BKA in Terrorismus-Angelegenheiten mit Weisungsrecht gegenüber den LKÄ, wie von Bundesinnenminister Otto Schily angestrebt,<sup>17</sup> würde die föderale Machtbalance im Sicherheitsbereich deutlich verschieben. Stattdessen sollte die Zentralstellenkompetenz des Bundes auf andere Weise effizienter gestaltet werden. Schon seit längerem fordert der Bund Deutscher Krimi-

nalbeamter (BDK), die bestehenden kriminalpolizeilichen Kompetenzen des Bundes (BKA, BGS, ZKA) in einer Bundeskriminalpolizei zusammenzufassen und sinnigerweise dem Innenressort zuzuordnen.<sup>18</sup> So ließen sich Synergieeffekte der kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit auf Bundesebene erzielen, ohne Kernbereiche der Länder-Polizeihoheit anzutasten. Dem entsprechen auch die jüngsten Überlegungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, BKA, BGS, ZKA sowie das Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik unter dem Dach eines Bundespolizeipräsidiums zusammenzuführen. Das Kernstück dieser eigenständigen Abteilung im Bundesinnenministerium bildete dann eine Kriminalpolizei des Bundes, zusammengesetzt aus den Ermittlungsabteilungen von BGS, BKA und Zoll.<sup>19</sup>

## 2.2 Bevölkerungsschutz

Neben Verbesserungen der Vorfeldaufklärung müssen auch adäquate Vorkehrungen gegen dennoch stattfindende Angriffe getroffen werden. In der Bundesrepublik wurde bisher zwischen Zivil- und Katastrophenschutz unterschieden. Der Zivilschutz versteht sich dabei als zivile Komponente der Landesverteidigung, also der Schutz von Bevölkerung und Infrastruktur vor Kriegseinwirkungen. Dies ist Aufgabe des Bundes und wird durch das Zivilschutzgesetz (ZSG) geregelt und finanziert.<sup>20</sup> Der Zivilschutz wird jedoch überwiegend im Wege der Bundesauftragsverwaltung von den Bundesländern durchgeführt. Diesen stehen seine Kapazitäten auch für den Katastrophenschutz zur Verfügung, der die

eigentliche Abwehr schwerer „ziviler“ Gefahrensituationen im Frieden umfasst und Landesaufgabe ist.

Bei der gegenwärtigen diffusen Bedrohung durch Szenarien asymmetrischer Kriegführung verschwimmt mit der Trennlinie zwischen Frieden und Verteidigungsfall auch der Unterschied zwischen Zivil- und Katastrophenschutz. Diese sollen daher als „Bevölkerungsschutz“ zusammengeführt werden. Als Konsequenz aus der von der IMK am 5./6. Juni 2002 beschlossenen „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ hat die Bundesregierung das neue Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) eingerichtet. Ziel ist, den zivilen Bevölkerungsschutz „optisch und organisatorisch als wesentliche Säule im nationalen Sicherheitssystem herauszustellen“. Das neue Rahmenkonzept fordert ein verändertes strategisches Denken und eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei großflächigen oder national bedeutsamen Gefahrenlagen.<sup>21</sup> Derzeit werden zwei Varianten der Anpassung des Zivilschutzgesetzes an neue Bedrohungslagen diskutiert:

- Lösung des Begriffs der Verteidigung im Sinne des Art. 73 Abs. 1 GG von seiner herkömmlichen Begrenzung auf Angriffe anderer Staaten und Ausdehnung auf nichtstaatliche terroristische Organisationen, oder
- ausdrückliche Festlegung in § 1 ZSG, dass Zivilschutzpotenziale des Bundes auch im Hinblick auf die Unterstützung des Bevölkerungsschutzes der Länder bei terroristischen Angriffen von nationaler Bedeutung vorgehalten und zur Verfügung gestellt werden.<sup>22</sup>

Hierbei bietet die erste Variante das größere Potenzial, da sie auch das Argument für den Einsatz von Kräften der Bundeswehr erleichtern würde. Unzweifelhaft dürfte sein, dass großflächige Gefahrenlagen insbesondere durch asymmetrische Bedrohungen wie massive Terrorangriffe auch dann nationale Aufgaben sind, wenn sie nicht unter den Begriff des Spannungs- oder Verteidigungsfalles nach herkömmlichem Verständnis fallen.

### Defizite und Handlungsbedarf

- **Koordination:** Durch die Zuständigkeit der Bundesländer für den Katastrophenschutz gibt es in Deutschland unterschiedliche gesetzliche Regelungen und Ausrüstungsstände. Schon jetzt bietet der Bund seine für den Zivilschutz aufgebauten Kapazitäten für die Koordinierung im Katastrophenschutz an. Die „neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ sieht neue Koordinierungsinstrumente für ein effizienteres Zusammenwirken des Bundes und der Länder bei der Abwehr außergewöhnlicher Bedrohungen vor. Insbesondere soll ein bundesweit einheitliches Führungssystem geschaffen werden.<sup>23</sup> Jedoch ist wie weite Teile der für den Zivilschutz angeschafften Ausrüstung auch die Kommunikationsausrüstung der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben auf Bundes- und Länderebene weitgehend veraltet. Ein neues digitales Funknetz sollte eigentlich bis zur Fußballweltmeisterschaft 2006 eingeführt sein. Allerdings konnten sich Bund und Länder nicht über die Kostenverteilung einigen. Zuletzt wurde im März 2004 eine Dachvereinbarung über ein gemeinsames Vergabeverfahren unterzeichnet, das im November eröffnet werden sollte.<sup>24</sup> Diese Ausschreibung muss innerhalb der nächsten Jahre zu einem bundesweiten Netz führen.
- **Warnung:** Nach dem Ende des Kalten Krieges gab der Bund sein zentrales Sirenenwarnsystem unter anderem wegen der Kosten für die zur Auslösung verwendeten Standleitungen auf. Die Sirenenanlagen wurden den Kommunen angeboten, diese betreiben sie aber nur teilweise weiter. Die Warnung der Bevölkerung soll weitgehend über Rundfunk und Fernsehen erfolgen. Zur Übermittlung der Warndurchsagen wurde in den letzten Jahren eigens ein satellitengestütztes Kommunikationssystem aufgebaut. Jedoch hat dieses Warnsystem keine Weckfunktion. Diese wird gegenwärtig mit technischen Lösungen beim Rundfunk, Funkalarmuhren, Mobil- und Festnetztelefonen zu realisieren versucht. In verschiedenen Ländern wird darüber hinaus die Errichtung oder Wiederherstellung von Sirenen angestrebt oder bereits betrieben.<sup>25</sup> Die Sirenenwarnung ist ein erprobtes Mittel mit einfacher und effektiver Funktion. Durch Kombination mit modernen Technologien lassen sich die Kosten möglicherweise auf einen anderen Lösungen vergleichbaren Stand senken.
- **Gesundheitsschutz:** Auf Grund der praktisch vollständigen Ausrottung schwerer Infektionskrankheiten wie der Pocken ist die Impfbereitschaft zurückgegangen. Gesetzlich vorgeschriebene Schutzimpfungen wurden teilweise ausgesetzt. Bei einem Wiederauftreten solcher Erkrankungen

träfe der Erreger auf eine weitgehend ungeschützte Bevölkerung. Wegen der möglichen Verwendung als B-Waffe durch Terroristen wurde in den vergangenen Jahren wieder ausreichend Impfstoff gegen Pocken beschafft und ein abgestufter Plan für Impfungen erstellt.<sup>26</sup> Neben den Pocken gibt es aber über 50 weitere Erreger, die sich als B-Waffen eignen, darunter das besonders gefährliche „Dreckige Dutzend“.<sup>27</sup> Gegen diese gibt es teilweise noch nicht einmal fertige Impfstoffe. Die Forschung in diesem Bereich muss daher erheblich intensiviert werden.

- **Notfallbetten:** Zu den abgebauten Kapazitäten, die ebenfalls für den Zivilschutz zur Verfügung standen, gehört auch die Reservelazarettorganisation der Bundeswehr.<sup>28</sup> Durch den Bettenabbau in deutschen Krankenhäusern stehen zusätzlich in Katastrophensituationen erheblich weniger Behandlungsplätze zur Verfügung. Laut Plan sollen die Krankenhäuser in solchen Situationen 50% ihrer Bettenkapazität frei machen, indem nicht dringend versorgungsbedürftige Patienten entlassen werden.<sup>29</sup> Wegen der finanziellen Situation des Gesundheitswesens ist eine Aufstockung der regulären Bettenkapazität nicht zu erwarten. Es muss daher eine neue Reserveorganisation entwickelt werden, die in Extremsituationen Behandlungsplätze zur Verfügung stellen kann. Insbesondere könnten weitere zum Abbau vorgesehene Betten mit vergleichsweise geringem Aufwand in Reserve gehalten werden.
- **ABC-Abwehr:** Auch die Zivilschutz-Ausrüstung zur ABC-Abwehr ist von

Kapazitätsabbau und Überalterung betroffen. Die zivilen Spürfahrzeuge können anders als die ABC-Spürpanzer der Bundeswehr zudem nicht in kontaminiertes Gebiet eindringen, sondern sind auf die Erkennung der Gefahrenzone beschränkt. Zuverlässige Sensoren vor allem zur Früherkennung von B-Waffen sind derzeit noch nicht vorhanden.<sup>30</sup> Entsprechende Entwicklungsansätze müssen verfolgt und bei Entwicklung eines einsatzfähigen Systems analog zum flächendeckenden Detektorsystem für Radioaktivität installiert werden.<sup>31</sup>

### 2.3 Inneneinsatz der Streitkräfte

Die Unionsparteien haben seit langem versucht, sich mit der Forderung nach erweiterten Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Innern auch zu Zwecken der Terrorabwehr zu profilieren. All diesen Vorschlägen ist gemein, dass sie auf die Erhaltung der Wehrpflicht und implizit oder explizit den Verbleib der Bundeswehr in der Fläche Deutschlands abzielen. Entsprechende Überlegungen sind also eng mit der anhaltenden Debatte um die Wehrgerechtigkeit in einer Truppe verbunden, die auf Grund der zunehmenden Orientierung auf Auslandseinsätze Grundwehrdienstleistende in immer geringerem Umfang verwenden kann und daher deren Zahl aus Kosten-Nutzen-Gründen durch zunehmende Verkürzung des Wehrdienstes verringert.

Eine verschiedentlich von Unionspolitikern geforderte, nur für Aufgaben im Inland eingesetzte Nationalgarde könnte dagegen durchaus aus kurzdienenden Wehrpflichtigen bestehen. Eine lokale Organisation würde eine schritt-

weise Ausbildung und schnelle Mobilisierung bei Bedarf ermöglichen.<sup>32</sup> Allerdings setzen solche Milizmodelle üblicherweise nach kurzer Grundausbildung regelmäßige Reserveübungen zur Auffrischung und Weiterentwicklung des Ausbildungsstands voraus. Andernfalls wären diese Nationalgardisten für wenig mehr als einfachste Objektschutzaufgaben und Hilfeleistungen wie etwa das Sandsackbauen bei Hochwasserlagen einsetzbar.

Dieselbe Problematik der Ausbildung gilt verschärft für technisch anspruchsvolle Tätigkeiten im Katastrophenschutz. In vielen traditionellen Bereichen des Zivildienstes sind Dienstzeiten von weniger als zwölf Monaten ohnehin nicht sinnvoll. Anders als im Bereich der Landesverteidigung macht beispielsweise die Ausbildung im Pflagedienst nur Sinn, wenn der Dienstpflichtige anschließend auch eingesetzt wird. Die Problematik der Wehrerechtigkeit auch im Bezug auf die Nichtheranziehung von Frauen würde zwar möglicherweise vernachlässigbar, wenn der Grundwehrdienst auf vier bis sechs Monate verringert würde. Sie würde aber wieder aktuell, wenn Reservisten regelmäßig für den aktiven Dienst herangezogen würden.

Eine interessante Alternative bietet das Konzept eines Freiwilligen-Reservekorps.<sup>33</sup> Tatsächlich entspricht dieses Modell einer aus Freiwilligen bestehenden Reservetruppe mit gestaffelter Ausbildung für sämtliche militärischen Aufgaben Vorbildern wie der amerikanischen Nationalgarde viel genauer.<sup>34</sup> Insgesamt ist schon unter der letzten Bundesregierung das Potenzial der freiwilligen Reservisten vernachlässigt worden. Das Verteidigungsministerium

beabsichtigt jedoch, das freiwillige Engagement von Reservisten zu vereinfachen und dabei die zivil erworbenen Fähigkeiten auch zuvor Ungedienter verstärkt zu nutzen.<sup>35</sup> Dieses Konzept sollte konsequent auch zu Gunsten des Heimatschutzes weiterentwickelt werden, ohne sich den Blick von nicht auftragsbezogenen Motiven für den Erhalt der bisherigen Wehrpflichtarmee verstellen zu lassen.

### **Verfassungsrechtliche Probleme bei möglichen Inneneinsätzen**

Die Bundeswehr verfügt in wichtigen Teilbereichen der Terrorabwehr über Fähigkeiten, die im zivilen Bereich nur begrenzt oder überhaupt nicht vorhanden sind. So könnte zum Schutz bestimmter Infrastruktureinrichtungen wie Talsperren oder Atomkraftwerke vor Terrorangriffen aus der Luft der Einsatz von Flugabwehrraketen oder Jagdflugzeugen der Luftwaffe erforderlich werden. Über die sicherheitspolitische Notwendigkeit entsprechender Einsätze besteht über die Parteigrenzen hinweg weitgehend Einigkeit. So verabschiedete der Bundestag im September 2004 das von der rot-grünen Bundesregierung ausgearbeitete „Luftsicherheitsgesetz“ – allerdings gegen die Stimmen der Union.<sup>36</sup> Diese verlangt nach wie vor eine flankierende Änderung des Grundgesetzes. Denn nach Art. 87a Abs. 2 GG fordert jeder Einsatz der Streitkräfte im Inneren eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung.<sup>37</sup>

Aus taktischen Gründen wehrt sich die Bundesregierung bisher aber strikt dagegen, die Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung anzuerkennen. Wie

zahlreiche Verfassungsrechtler aufgezeigt haben, lassen sich etwa Einsätze der Luftwaffe entgegen der Auffassung der Bundesregierung nicht auf die Bestimmungen zur so genannten Katastrophenhilfe (Art. 35 GG) stützen. Derartige Hilfseinsätze sind, wie es in diesem Verfassungsartikel ausdrücklich heißt, nur „zur Unterstützung der Polizeikräfte“ zulässig. Daraus kann gefolgert werden, dass die Bundeswehr insoweit nur mit ihren technischen und logistischen Fähigkeiten eingesetzt werden darf. Sie verfügt allenfalls über Eingriffsbefugnisse polizeilicher Art, ist aber keineswegs dazu ermächtigt, äußerstenfalls ein als Waffe missbrauchtes Zivilflugzeug abzuschießen.<sup>38</sup>

Nicht nur die politischen Entscheidungsträger, sondern auch und vor allem die Soldaten verdienen Rechtssicherheit in Extremsituationen. Damit die Bundeswehr zum Schutz vor terroristischen Angriffen auch im Inneren Deutschlands auf dem Boden einer sicheren verfassungsrechtlichen Grundlage eingesetzt werden kann, ist eine Grundgesetzänderung dringend erforderlich.

### 3. Schlussbemerkung

Der islamistische Netzwerkterrorismus stellt auf absehbare Zeit die größte Bedrohung für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bevölkerung dar. Angesichts des militanten Potenzials, das sich in den Anschlägen

von New York, Washington und Madrid, aber auch gegen deutsche Urlauber auf Djerba offenbart hat, ist Heimatschutz das wohl wichtigste Aufgabenfeld einer wehrhaften Demokratie. Dies ist zugleich Auftrag an die politischen Parteien, das hierfür geeignete Instrumentarium zu schaffen.

Bei der Umsetzung dieses Auftrags dürfen ideologische Scheuklappen nicht behindern. Dies gilt auch für die Unionsparteien, die sich von aktionistischen Ansätzen auf der Grundlage von Partikularinteressen verabschieden müssen. Die Besetzung des Schlüsselbegriffs „Heimatschutz“ durch den tragfähigen Entwurf eines „Systemverbunds innere Sicherheit“ und eine überzeugende Kommunikationsstrategie bietet gleichzeitig Chancen für die Union, Mitte-Rechts-Wähler erfolgreich zu binden.

Die Herausforderung durch den modernen Netzwerkterrorismus und Formen der asymmetrischen Kriegsführung lässt sich durch kosmetische Korrekturen unserer administrativen Sicherheitsstruktur nicht bewältigen. Erst allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass die Trennung von innerer und äußerer Sicherheit, Katastrophen- und Zivilschutz überholt ist. Die Umsetzung einer integrierten Heimatschutzstrategie verlangt politisches Stehvermögen und Augenmaß. Dabei muss die Balance zwischen Sicherheit und Freiheit gewahrt werden. Aber wirkliche Freiheit wird es ohne Sicherheit nicht geben.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Zitiert nach Heinen, G.: Anweisungen für den grenzenlosen Terror. Strategiepapier Al Qaidas gegen „Juden und Kreuzfahrer“ – Städte-Ziele als „militärische Diplomatie“, Die Welt vom 5.4.2004.
- <sup>2</sup> Im Folgenden soll daher von Netzwerkterrorismus gesprochen werden. Zum aktuellen Überblick: Keller, J.: Netzwerke „Arabischer Mujahedin“ und ihre Bezüge nach Deutschland, in: U. Backes/E. Jesse (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie 2003, Baden-Baden 2003, S.194-208; Tophoven, R.: Islamistische Netzwerkstrukturen in Deutschland, in: K. Hirschmann/Ch. Leggemann (Hrsg.), Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin 2003, S.101-114.
- <sup>3</sup> Nach Angaben des Leiters der Staatsschutzabteilung im Bundeskriminalamt (BKA), Manfred Klink, seien in Westeuropa mehr als 1000 Personen dem engsten Umfeld islamistisch-terroristischer Organisationen zuzurechnen. In Deutschland würden etwa 200 solcher Terror-„Gefährder“ permanent überwacht. Heinen, G.: Mehr als 1000 kriminelle Islamisten in West-Europa. Staatsschutz hat 200 Terrorverdächtige im Visier, Die Welt vom 9.5.2003. Folgt man den Angaben der Verfassungsschutz-Berichte, umfasst das weitere islamistisch-extremistische Spektrum in Deutschland seit Jahren konstant zwischen 30.000 und 32.000 Personen. Überblick bei Thamm, B.G.: Terrorbasis Deutschland. Die islamistische Gefahr in unserer Mitte, Kreuzlingen/München 2004, S.95.
- <sup>4</sup> Heinen, G.: Gefahr durch „globalen Dschihad“ wächst. Sicherheitskreise: Bislang vier islamistische Attentatsversuche verhindert – Behörden rechnen mit neuen Anschlägen, Die Welt vom 1.4.2004.
- <sup>5</sup> Exemplarisch Ulfkotte, U.: Nicht nur abstrakte Terrorgefahr in Deutschland, FAZ vom 13.8.2002; Jansen, K.: Polizeiliche Terrorismusbekämpfung in der Praxis: Eine kritische Auseinandersetzung, in: K. Hirschmann/Ch. Leggemann, Der Kampf gegen den Terrorismus, S.153-190; Hirschmann, K.: Die Agenda der Zukunft: Die Folgen des Irak-Krieges, neue Konstellationen und islamistische Strukturen in Deutschland, in: K. Hirschmann/Ch. Leggemann, Der Kampf gegen den Terrorismus, S.375f.; zur aktuellen Lageeinschätzung: Bundesministerium des Innern: Verfassungsschutzbericht 2003 (Pressefassung), S.165, 178f.
- <sup>6</sup> Knemeyer, F.L.: Die Reaktion des bundesrepublikanischen Gesetzgebers auf den 11. September 2001, in: B. Rill (Hrsg.), Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 40, München 2003, S.25.
- <sup>7</sup> Eingehend dazu ebd., S.25-27; Jansen, K.: Polizeiliche Terrorismusbekämpfung in der Praxis, in: K. Hirschmann/Ch. Leggemann, Der Kampf gegen den Terrorismus, S.153-190; Werthebach, E.: Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, in: K. Hirschmann/Ch. Leggemann, Der Kampf gegen den Terrorismus, S.339-362.
- <sup>8</sup> Eingehend dazu Schwegel, A.: Wehrhafte Demokratie in der Bewährungsprobe. Sicherheitspolitik als Profilierungschance für die Union, CIVIS mit SONDE 2+3/2001, S.29-32.
- <sup>9</sup> Zu dieser Studie: Heimat – Renaissance traditioneller Werte, Die Welt vom 17.5.2004.
- <sup>10</sup> Kritisch zum Informationsboard Werthebach, E.: Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, S.358f.; Denkowski, C.: Das Trennungsgebot – Gefahr für die Innere Sicherheit? Ein Plädoyer für die Zusammenlegung von Staats- und Verfassungsschutz, Kriminalistik 4/2003, S.214.
- <sup>11</sup> Nämlich das BfV und 16 Landesämter für Verfassungsschutz (LfV), die Staatsschutzabteilung des BKA und die Staatsschutzabteilungen von 16 Landeskriminalämtern (LKÄ). Beobachtungs- bzw. Vollzugskompetenzen im Bereich der Extremismus- und Terrorismusabwehr haben außerdem: Bundesnachrichtendienst (BND), Militärischer Abschirmdienst (MAD), Bundesgrenzschutz (BGS), Generalbundesanwalt (GBA) und Zollkriminalamt (ZKA). Damit ist die Terrorabwehr über eine Vielzahl von Ressortzuständigkeiten aufgesplittet: Innen (Bund und 16 Länder), Justiz, Finanzen und Verteidigung sowie Bundeskanzleramt.
- <sup>12</sup> Werthebach, E.: Terrorismusbekämpfung heute. Zur Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, Die politische Meinung 10/2003, S.8.
- <sup>13</sup> Dazu auch Positionspapier CDU-Bundesfachausschuss Sicherheitspolitik: „Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzepts Sicherheit“ (31.3.2004); ausführlich zu einem ge-

- meinsamen Informationsverbund „Terrorismus“: Werthebach, E.: Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, S.355-361. Problematisch ist allerdings bei Werthebach die Konzentration der Informationssammlung, -auswertung und Zugriffsmöglichkeiten auf die Datenbank bei den Sicherheitsbehörden des Bundes ohne Berücksichtigung der Länder.
- <sup>14</sup> Pressemitteilung MI Niedersachsen vom 24.9.2004, Nr.159.
- <sup>15</sup> Werthebach, E.: Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, S.355.
- <sup>16</sup> Näher zur Verbundlösung ebd., S.357f. Die LfV der großen Flächenstaaten könnten unverändert bleiben. Analog sollte auch eine freiwillige Zusammenlegung von Staatsschutzabteilungen der LKA geprüft werden.
- <sup>17</sup> Spiegel-Gespräch mit Schily, O.: „Notfalls das Grundgesetz ändern“. Bundesinnenminister Otto Schily, 72, über den Wahlerfolg der NPD, ein drittes Gesetzespaket gegen den Terrorismus und die Schwächen des Föderalismus, Der Spiegel, 40/2004, S.36-40.
- <sup>18</sup> Jansen, K.: Polizeiliche Terrorismusbekämpfung in der Praxis, S.178f.
- <sup>19</sup> Leersch, H.-J.: Union will Sicherheitsbehörden neu strukturieren. Der Bund soll mehr Kompetenzen bei der Terrorbekämpfung erhalten – Plädoyer für die Gründung eines „Bundespolizeipräsidiums“, Die Welt vom 30.6.2004.
- <sup>20</sup> Nach Art.73 Abs.1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung.
- <sup>21</sup> Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Bundestags-Drucksache 15/2286 vom 22.12.2003.
- <sup>22</sup> Bericht des AK V über den Stand der Umsetzung der Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 6.12.2002 und 21.11.2003 „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ (Stand: 19.5.04), S.6.
- <sup>23</sup> Ebd., S.9.
- <sup>24</sup> Ebd., S.16.
- <sup>25</sup> Ebd., S.23f. Laut einer Meldung des Focus vom 25.10.2004 wird im Bundesinnenministerium mittlerweile überlegt, das Sirenenwarnsystem zu reaktivieren und eventuell sogar auszubauen. Rückkehr der Sirene, Focus 44/2004, S.11.
- <sup>26</sup> Scherer, P.: Geimpft wird im Ernstfall. Auch Deutschland rüstet sich gegen einen Terrorangriff mit Pockenviren, Die Welt vom 14.1.2004.
- <sup>27</sup> Müller, T.: Kaum Schutz vor „dreieckigem Dutzend“. Waffentauglich sind vor allem Erreger von Tierkrankheiten/ Frühwarnsysteme und neue Impfstoffe werden erprobt, Ärzte Zeitung vom 31.10.2001.
- <sup>28</sup> Die Eignung der Reservelazarettorganisation für die Bewältigung eines Massenankomms ziviler Opfer ist allerdings umstritten. Reservelazarette müssten zunächst in den vorgesehenen Gebäuden eingerichtet, das notwendige Personal – zumeist im Zivilberuf ohnehin bereits medizinisch tätig – einberufen werden. Konträre Meinungen dazu: Feldmeyer, K.: Bedingt verteidigungsbereit. Die Abwicklung der Reservelazarette vermindert die Hilfe nach Terroranschlägen, FAZ vom 23.3.2004; Gerdes, M.: Bedingt einsatzbereit, Leserbrief in der FAZ vom 6.4.2004.
- <sup>29</sup> Bericht des AK V „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“, S.17.
- <sup>30</sup> In den USA sind bereits automatisierte B-Waffen-Detektoren und Prototypen von Lasergeräten im Einsatz, die Aerosole mit biologischen Substanzen in einem Radius von 50 Kilometern aufspüren sollen. Kulke, U.: Der deutsche Katastrophenschutz ist längst außer Kraft gesetzt. Wie gut ist die Bundesrepublik gegen Bio-waffen-Anschläge geschützt? Was geschieht, wenn Terroristen Trinkwasser vergiften? Flächendeckende Warnsysteme sind nicht in Sicht, Die Welt vom 10.10.2001; Kernchen, R.T.: Bioterrorismus. Gefährdungspotenziale und mögliche Gegenmaßnahmen aus technologischer Sicht, in: Soldat und Technik 3/2003, S.12-15.
- <sup>31</sup> Deutschland verfügt über ein Netz von 2.150 ortsfesten Detektoren zur Erfassung erhöhter Radioaktivität. Bericht des AK V „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung“, S.13.
- <sup>32</sup> Insbesondere CDU/CSU-Bundestagsfraktion: „Landesverteidigung und Heimatschutz als Teil des Gesamtkonzepts Sicherheit“ (31.3.2004).
- <sup>33</sup> Positionspapier der Arbeitsgruppe „Wehrpflicht“ im Landesarbeitskreis „Außen- und Sicherheitspolitik“ der niedersächsischen CDU (5.1.2004).
- <sup>34</sup> Auch insofern als die US-Nationalgarde längst keine reine Heimatschutztruppe mehr ist, sondern für sämtliche Aufgaben der regulären Streitkräfte herangezogen wird. Dies schließt auch internationale

Einsätze ein. So besteht gegenwärtig ein nicht unerheblicher Teil der US-Truppen im Irak aus Einheiten der Nationalgarde.

<sup>35</sup> Hierzu hat das BMVg 2003 eine neue Konzeption für die Reservisten und Reservistinnen der Bundeswehr (KResBw) erlassen.

<sup>36</sup> Im Terrorfall Flugzeugabschuss. Bundestag verabschiedet Luftsicherheitsgesetz – Union fordert Änderung der Verfassung, Die Welt vom 25.9.2004.

<sup>37</sup> Fischer, M.G.: Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr im Inneren Deutschlands?, JZ 8/2004, S.379.

<sup>38</sup> Ebd., S.381f.

# Pränataldiagnostik und christliches Menschenbild

Hans Maier

Gentechnik und Neurobiologie sind dabei, unser Leben grundlegend zu verändern.

Der biomedizinische Fortschritt wird zu einer Herausforderung für unsere Kultur. „In den westlichen Ländern steht heute jede schwangere Frau vor der Frage einer weit reichenden vorgeburtlichen Diagnostik. Im kriminalistischen Bereich führen Gen-Screens in der Bevölkerung zur erfolgreichen Verbrechensbekämpfung. Versicherungen, Arbeitgeber, aber auch Privatpersonen werden mit gentechnischen Tests bestimmte Risiken kalkulieren können. Neurobiologen erhalten neuartige Einblicke in die Funktionsweise des Gehirns. Neuroscanner werden als Lügendetektoren getestet. Fragen, die bislang Philosophen und Theologen beschäftigen, stellen sich immer stärker auch naturwissenschaftlichen Spezialdisziplinen.“<sup>1</sup>

Das Spektrum der biomedizinischen Möglichkeiten ist groß, fast unbegrenzt. Gegenüber dem umfassenden Angebot und der Anziehungskraft des technisch Machbaren wirken die traditionellen Eingrenzungen und Hemmungen naturwissenschaftlichen und medizinischen Handelns heute fast hilflos. Eine

„schöne neue Welt“ mit allen Verlockungen wird sichtbar, in der Krankheiten „vermieden“, Behinderungen „verhütet“, mitmenschliche Hilfen durch individuelle „Selbststeuerung“ überflüssig gemacht werden. Lineare Zweckrationalität tritt an die Stelle ethischen Abwägens und politischer Auseinandersetzung über den „richtigen Weg“. Die ökonomische Rentabilität, die effiziente Verwertung der begrenzten Ressourcen stehen im Vordergrund. Kurzum, die Leitlinien, nach denen die „Gattung Mensch“ künftig leben soll, scheinen allein aus der technischen Rationalität der neuen biomedizinischen Entdeckungen zu erwachsen. Ethischer und religiöser Normen bedarf es offensichtlich für die Menschen im „Menschenpark“ (Peter Sloterdijk) nicht mehr, Spiel- und Verkehrsregeln genügen.

Was soll in dieser Lage eine Besinnung auf das christliche Menschenbild? Kann sie mehr sein als ein Protest, eine ohnmächtige Verwahrung? Ich meine ja. Christliche Ethik hat immer für sich in Anspruch genommen, dass ihre Aussagen allgemeine Gültigkeit besitzen, dass sie vor der Vernunft bestehen können. So hat unser politisches, soziales und kulturelles Zusammenleben im Allge-

meinen – und unsere medizinische Ethik im Besonderen – zahlreiche Impulse aus christlichen Überlieferungen aufgenommen. Nicht dass Christen sie exklusiv für sich in Anspruch nehmen könnten – sie täten damit der Gesellschaft einen schlechten Dienst.<sup>2</sup> Aber sie können mit guten Gründen darauf hinweisen, dass sich wesentliche Züge unserer Rechtsordnung vor dem Hintergrund christlicher Überlieferungen herausgebildet haben.

- Dass menschliches Leben der Verfügbarkeit des Menschen entzogen ist;
- dass der Mensch nicht nur die Summe seiner Gene und Neuronen ist, sondern eine soziale, psychische, religiöse Dimension besitzt;
- dass der biomedizinische Fortschritt kein Selbstzweck ist, sondern dem Wohl der Patienten dient;
- dass der Mensch für sein Handeln Verantwortung trägt, aber nicht unumschränkter Herr seines Schicksals ist;
- dass endlich die Menschenwürde ein objektiver Wert ist, vorrechtlich existierend und keineswegs erst vom Staat verliehen –

das alles lässt sich besser begreifen, einleuchtender begründen – und notfalls auch entschiedener verteidigen –, wenn man auf die christlichen Wurzeln dieser Ethik hinweist.

### **1. „Nicht Gestalt noch Schönheit“ – das christliche Menschenbild**

Wie sieht nun das christliche Menschenbild aus? Wie wird der Mensch in den Texten der Evangelien geschildert? Bei den biomedizinischen Visionären

und „Machern“ von heute müsste die Lektüre einen Schock auslösen. Denn nicht das Edle, Wohlgeratene, Vollendete am Menschen steht hier im Vordergrund (wie bei den Griechen und ganz allgemein im Altertum). Vielmehr sieht das Neue Testament die Menschen unter mancherlei Winkeln der Fragwürdigkeit. Es sind überwiegend einfache Menschen, die uns hier begegnen, keine großartigen, vollkommenen Geschöpfe – und viele von ihnen stehen am Rande der Gesellschaft, werden verachtet und gemieden, sind arm, krank, verlassen, verzweifelt.<sup>3</sup>

Manchmal sind sie nicht einmal Herren ihrer selbst. Fremde Geister rauben ihnen ihre Selbstbestimmung. Sie sind entwurzelt, verloren – „wie ein Schaf, das sich verirrt hat, wie ein Groschen, der davongerollt ist, wie ein Sohn, der davongelaufen ist“.<sup>4</sup> Lauter Fehler, Lücken, Mängel scheinen das Eigentümliche dieses Menschenbildes auszumachen – nicht zufällig hat der aus der Welt gefallene Arme (Lazarus), die von den Pharisäern abgelehnte Sünderin (Magdalena), der von den Landsleuten verachtete Zöllner einen Platz im Herzen der neutestamentlichen Erzählungen (während die Reichen und Mächtigen „leer ausgehen“). Und alle diese Menschen, auch die Ausgeschlossenen und Deklassierten, stehen in einem besonderen Verhältnis zu Jesus, dem Menschensohn – jenem „Menschensohn“, der die Leiden der Menschen auf sich nimmt, der sein Leben für die Sünder hingibt und in dem, nach der prophetischen Weissagung, „nicht Gestalt noch Schönheit“ ist.

Dass Arme, Kranke, Hässliche und Niedrige ebenso zu den Adressaten der „Frohen Botschaft“ gehören wie die

Großen und Mächtigen dieser Welt, dass auch für die Letzten unter ihnen, die am Rand der Welt leben, der Ruf des Menschensohnes gilt – das hebt das biblische Menschenbild ab vom griechischen Ideal der Schönheit und „Wohlgeratenheit“, einem Ideal, das nur wenige erreichen können, das den meisten verschlossen bleiben muss. Auf der einen Seite sehen wir die naturhafte Vollendung, den „Menschen des Agon, der seinen nackten Leib der Sonne preisgibt (...).“ Auf der anderen Seite das genaue Gegenteil: Krankheit, Hässlichkeit, Verfall. „Der Mensch wird (in der Bibel) nicht gesehen, soweit er normal und gesund ist, sondern soweit er physisch defekt ist. Krankheit gehört mit zur Bestimmung des Menschen, der vor dem Menschensohn da ist.“<sup>5</sup> Man vergleiche damit die Angst vor dem Abnormen bei Griechen wie Römern. „Eine Missgeburt ist nicht nur, wie heute, ein Unglück für die Familie, sondern ein Schrecken, der Versöhnung der Götter heischt, für die ganze Stadt, ja für das Volk. Man sollte also nichts Verstümmeltes aufziehen. (...) nach Plato sollten auch kränkliche Leute nicht leben und jedenfalls keine Nachkommenschaft hinterlassen.“ Nicht zu reden von „der sonstigen Beschränkung der Volksmenge durch Abtreibung, von der Nullität der Sklavenehen, die jedenfalls massenhafte Kindertötung mit sich brachte, von der Kindertötung der Armen (...).“<sup>6</sup> Jacob Burckhardt zieht in seiner „Griechischen Kulturgeschichte“ ein ernüchterndes Fazit, wenn er schreibt: „Missgebildete Kinder aber wurden wohl bei den meisten alten Völkern dem sofortigen Tode geweiht.“<sup>7</sup>

Demgegenüber wird der Mensch im Christentum auf eine neue Weise ge-

sehen. Er wird in seiner Schwäche, Unzulänglichkeit, Erbärmlichkeit erkannt und ohne Vorurteile angenommen. Die alten Unterscheidungen – „Wohlgeborene“ und Missgeborene, Eigene und Fremde, Kulturträger und „Barbaren“ – fallen mit der Zeit dahin (es dauert freilich auch in christlichen Zeiten lange!). Jesus ist nicht gekommen, Gerechte zu berufen, sondern Sünder zur Buße. So ist auch die moralische Sphäre, die Sphäre der Gerechtigkeit nicht mehr die höchste; höher steht die Liebe, um derentwillen „viel vergeben wird“ – eine Liebe, die sich dem Menschen erst erschließt, seitdem „der Menschensohn mit Zöllnern und Sündern zu Tische gesessen hat.“ „Der Menschensohn, der in die Hände des Menschen überliefert wird, ‚muss vieles leiden‘ (Lk 9, 22). Aber in dem Opfer des Menschensohnes vollzieht sich nun ein Austausch der Begriffe vom Menschen. Es stirbt der alte Mensch mit seinen Fanghänden, und es erhebt der neue Mensch, der sich opfert. Wer also eine klare Antwort auf die Frage haben will: ‚Was ist der Mensch?‘, dem ist sie in dem ‚Ecce homo‘ des mit Dornen gekrönten Menschensohnes gegeben.“<sup>8</sup>

War das frühe Christentum eine Zeit der Distanz, der Kritik an der umgebenden Kultur, der Erwartung des Weltendes und der Wiederkunft Christi, so kehrten sich in der folgenden Zeit die Akzente um. Mit der Entstehung einer christlichen Gesellschaft in Ost- und Westrom, später im Norden, Nordwesten und Osten Europas erwachte eine starke Weltaktivität der Christen. Christliche Impulse wirkten vielfältig in die Öffentlichkeit hinein. Im Schoß der Kirche entwickelten sich viele Tätigkeiten, die heute zu staatlichen Aktivitäten geworden sind: das Perso-

nenstandswesen, die Sorge für Arme und Kranke, Einrichtungen der Erziehung, Bildung, Wissenschaft. Das waren keine Usurpationen. Dem Staat – der noch kaum existierte – wurde nichts weggenommen. Vielmehr entstanden diese Tätigkeiten unmittelbar aus dem Eingehen der Kirche in die Welt. Sie standen im Dienst einer allmählich sich ausformenden christlichen Ordnung des Lebens.

- So der Personenstand: Der Einzelne wurde – über Familie, Sippe, Stand hinaus – in seiner Individualität erkannt.
- So Erziehung und Bildung: Die breite Wirkung christlicher Lehre wäre nicht möglich gewesen ohne sie.
- So das Armen- und Krankenwesen: In einer christlich geprägten Umwelt durfte kein Mensch ins Leere fallen.

Hier sind Elemente moderner politischer Kultur vorgeprägt. Noch in der Neuzeit, ja bis in die Gegenwart hinein orientieren sich Sittenordnung und Gesetzgebung an diesem Kanon des christlichen Lebens.

So hinterlässt das biblische Menschenbild deutliche Spuren in der Geschichte des modernen Rechts-, Sozial-, Kulturstaats. Das Bild des leidenden, geopfertem Menschensohnes hält die Erinnerung wach an die Leidenden, Armen, Benachteiligten, Behinderten – und an die Pflichten der Gesunden, Reichen, Mächtigen ihnen gegenüber. Das Kreuz wirft die Frage auf nach dem Sinn von Leid und Tod. Es erinnert an die Grenzen menschlichen Handelns und Planens. Es leistet dadurch Aufklärung über den wirklichen Zustand der Welt.

## **2. Nietzsches Widerspruch: der christliche Gott – ein „Krankengott“?**

Der Einschlag christlichen Mitleidens in der Sozialethik der Moderne ist in der Tat kaum zu übersehen. Das hat freilich auch zu Irritationen und Protesten geführt. Unter den modernen Kritikern des Christentums hat der Pfarrerssohn Friedrich Nietzsche sich am entschiedensten gegen das aufgelehnt, was er als Verlust an Leben, Verrat an der Erde, Demütigung der Gesunden durch die Kranken, als Ressentiment und Dekadenz empfand. Dem christlichen „Krankengott“ setzte er seinen „Übermenschen“ entgegen, jene vieldeutige Figur, die im „Zarathustra“ beständig umkreist wird, ohne doch zu einer letzten Eindeutigkeit zu gelangen, und die wohl am präzisesten umschrieben wird als „Ideal eines menschlich-übermenschlichen Wohlseins und Wohlwollens“,<sup>9</sup> als „Typus höchster Wohlgerathenheit“.<sup>10</sup> Hier wirkt bis in die Wortwahl hinein die griechische Kalokagathia nach, der Zusammenklang von Adel und Vortrefflichkeit – es ist, wie Nietzsche anmerkt, ein neuer Adel, der „allem Pöbel und allem Gewalt-Herrischen Widersacher ist und auf neue Tafeln neu das Wort schreibt ‚edel‘“.<sup>11</sup> In dieser Welt der Schaffenden gilt das Gesetz der Härte, nicht des Mitleids.<sup>12</sup> Der Übermensch zerbricht das, was das Christentum an Menschenbildern hervorgebracht hat, er zersprengt das, was am Menschen Art, Gattung, Geschöpflichkeit ist – und so fallen mit den Menschen-Bildern auch die Menschen-Rechte dahin. Nicht die Menschheit, sondern der höhere Mensch ist das Ziel. Ungleichheit der Rechte – das ist die Bedingung dafür, dass es überhaupt Rechte gibt, denn

„ein Recht ist ein Vorrecht“.<sup>13</sup> „Das Unrecht liegt niemals in ungleichen Rechten, es liegt im Anspruch auf ‚gleiche‘ Rechte (...). Was ist schlecht? Aber ich sagte es schon: Alles, was aus Schwäche, aus Neid, aus Rache stammt. – Der Anarchist und der Christ sind Einer Herkunft (...).“<sup>14</sup>

Die neutestamentliche „schlechte Gesellschaft“ um Jesus erregt den Widerwillen des zornigen Altphilologen und bekennenden Griechen Nietzsche. Er sieht in dem christlichen Appell „an alle“, auflösende Kräfte am Werk, sieht Form und Vornehmheit, das Herrenhafte, Aristokratische der Geschichte verloren gehen. Denn was ist die christliche Revolution? Eine „Art Zusammendrängung und Organisation der Kranken auf der einen Seite (das Wort ‚Kirche‘ ist dafür der populärste Name), eine Art vorläufiger Sicherstellung der Gesünder-Gerathenen, der Voller-Ausgegossenen auf der andern, die Aufreißung einer Kluft somit zwischen Gesund und Krank (...).“<sup>15</sup> „Die Herren‘ sind abgetan; die Moral des gemeinen Mannes hat gesiegt.“<sup>16</sup> So steht es in der Schrift „Zur Genealogie der Moral“; mit diesen Worten zieht Nietzsche die Summe aus zweitausend Jahren Christentum. Entdeckt das Neue Testament die Krankheit als Normalzustand des Menschen, predigt Jesus wirklich allen, auch den Zöllnern und Sündern, ist überall in der biblischen Verkündigung die große Schar, die ‚Eine Menschheit‘ schon am Horizont erkennbar, so gilt dem allen Nietzsches heftigste Kritik: Gerade wenn das Kranke die Normalität des Menschen sein sollte, so argumentiert er, gerade dann muss man die Wohlgerathenen umso strenger vor der „schlechtesten Luft, der Kranken-Luft“ behüten. „Thut man das? (...) Die Kran-

ken sind die größte Gefahr für die Gesunden, nicht von den Stärksten kommt das Unheil für die Starken, sondern von den Schwächsten (...) Die Krankhaften sind des Menschen große Gefahr: nicht die Bösen, nicht die ‚Raubthiere‘.“<sup>17</sup>

Längst ist uns Nietzsches Christentumskritik vertraut – und auch die aus ihr fließende Kritik an den „Schatten Gottes“ in der modernen Zivilisation: Humanität, Fortschritt, Gleichheit, Demokratie, Sozialismus; jene, in Nietzsches Worten, „christlich-demokratische Denkweise“, die „das Heerden-Thier“ und die „Verkleinerung des Menschen“ begünstigt. Doch hier steht Nietzsche in einer Linie mit vielen Zeitgenossen – von Carlyle bis Schopenhauer und Taine. In der Radikalität seiner positiven Gegen-Entwürfe dagegen ist er völlig einzigartig. Es geht ihm um die Bildung des Menschen (nicht der Menschheit, nicht aller Menschen!) zu der höchstmöglichen Größe; die Stufen heißen „Züchtung“ – „Vernichtung der Misrathenen“ – „Erdherrschaft“. Das Prinzip der Selektion wird auf den Menschen in all seinen Lebensphasen und auf die ganze Menschheit ausgedehnt; denn „Missgeburten“ gibt es in allen Lebensphasen und unter allen Himmelsstrichen. Nietzsches Sprache ist hier in ihrer Maßlosigkeit kaum zu überbieten. „Mord aus höchster Liebe zu den Menschen“, heißt es in einem nachgelassenen Fragment aus dem Winter 1882/83.<sup>18</sup> „An mitleidigen Menschen ist die Härte eine Tugend.“<sup>19</sup> Und im Juni/Juli 1883: „Ich gab euch die schwerste Last – dass die Schwächlinge daran zu Grund gehen – zur Züchtung.“<sup>20</sup> „Alles Schaffen ist Umschaffen – und wo schaffende Hände wirken, da ist viel Sterben und Unter-

gehen (...).<sup>21</sup> „Erster Grundsatz: keine Rücksicht auf die Zahl: die Masse, die Elenden und Unglücklichen gehen mich wenig an – sondern die ersten und gelungensten Exemplare, und dass sie nicht aus Rücksicht für die Missrathenen (d.h. die Masse) zu kurz kommen. Vernichtung der Missrathenen – dazu muss man sich von der bisherigen Moral emancipieren.“<sup>22</sup> „Ich will Kriege, bei denen die Lebensmuthigen die Anderen vertreiben: diese Frage soll alle Bande auflösen und die Weltmüden hinaustreiben – ihr sollt sie ausstoßen, mit jeder Verachtung überschütten, oder in Irrenhäuser sperren, sie zur Verzweiflung treiben usw.“<sup>23</sup> Es gilt „jene ungeheure Energie der Größe zu gewinnen, um durch Züchtung und andererseits durch Vernichtung von Millionen Missrathener, den zukünftigen Menschen zu gestalten und nicht zu Grunde zu gehen an dem Leid, das man schafft, und dessen Gleichen noch nie da war!“<sup>24</sup>

### 3. Pränatale Diagnostik: Ermächtigung zur Selektion?

Nietzsches Modell der Selektion und Züchtung ist wohl der massivste postchristliche Gegenentwurf zum biblischen Menschenbild in der Moderne. Gewiss, derartige Züchtungs- und Vernichtungsfantasien wagt heute – nach dem Nationalsozialismus – kein Mensch mehr unmittelbar und ernstlich aufzugreifen. Aber sind wir sehr weit von Nietzsches Gedanken entfernt, wenn aus der Entschlüsselung des menschlichen Genoms Folgerungen gezogen werden, die auf eine Manipulation des menschlichen Erbguts hinauslaufen? Verliert der im Grundgesetz garantierte Lebensschutz nicht allen

Sinn, wenn im Hinblick auf die immer bessere Früherkennung von Behinderungen ein Recht auf Tötung erbkranker Föten verlangt wird? Und ist es nicht beängstigend, wenn die Lebenschancen ungeborener Kinder mit vermuteten Behinderungen gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland gegen Null tendieren?

„Nicht alles Leben ist heilig“ – so zitierte DER SPIEGEL in Heft 48/2001 den in Princeton lehrenden australischen Bioethiker Peter Singer. „Wir fällen Entscheidungen darüber, welche Art von Leben wir fortsetzen wollen und welche nicht.“ Singer spricht von einer Revolution der Ethik, von einer kopernikanischen Wende, hervorgerufen durch neue biologische Erkenntnisse über das Frühstadium wie über das Endstadium des Menschen. Seine „neujustierte“ utilitaristische Ethik läuft darauf hinaus, dass nur der Mensch, der über ein Bewusstsein verfügt, nicht aber „jeder atmende, warme menschliche Organismus“ über Menschenrechte und Menschenwürde verfügt. Singer beruft sich darauf, dass in jedem größeren Krankenhaus der Welt längst selektiert werde. Er weist auf den Wandel der Werte hin – und auf die Tatsache, dass in älteren Kulturen die Tötung von Neugeborenen keineswegs als grausam galt. „Im antiken Griechenland wurde ein Kind erst nach 28 Tagen in die Gesellschaft aufgenommen – vorher durfte man es in den Bergen aussetzen. In Japan war es völlig normal, Kinder zu töten, wenn Geburten zu dicht aufeinander folgten.“ Singer kann sich nach eigenem Bekunden eine Gesellschaft vorstellen, die „eine Unterscheidung machen würde zwischen den Babys, die wirklich geliebt und aufgezogen werden, und anderen, die man der Wis-

senschaft spendet“. Das volle Lebensrecht will er einem Neugeborenen erst nach einer Phase von 28 Tagen zuerkennen – gleichfalls eine aus dem antiken Griechenland entlehnte Idee.<sup>25</sup>

Während Singer die neuen Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten in die Hände der Eltern (nicht des Staates!) legen und seine „negative Selektion“ nicht mit Programmen der Züchtung und Höherentwicklung verbinden will, geht der deutsche Philosoph Peter Sloterdijk über diesen Standpunkt einen Schritt hinaus. In vieldeutigen (und dementsprechend heftig umstrittenen!) Formulierungen spricht er von einem „Menschenpark“, einem „menschlichen Treibhaus“, von „Behausungstechniken“ für das nicht instinktgeleitete, daher von fremder Intervention abhängige Mängelwesen Mensch – ein Wesen, das zu seiner Erhaltung und Verbesserung „Gärten“, „Gehäuse“, „Systeme der Selbstsorge“ braucht. Sloterdijks Metaphorik ist auf eine universale „One World“ bezogen, in der die Probleme der Menschheit – Übervölkerung, Umweltbelastung, Krankheit, mangelnde Alterssicherung – jenseits kontinentaler und nationaler Schranken und Unterschiede als globale Herausforderungen sichtbar werden. Der menschenfreundliche, mildprotektionistische Ton seiner Ratschläge darf freilich nicht täuschen. Denn auch Gärten müssen gejätet, Treibhäuser klimatisiert, die Systeme der Selbstsorge müssen organisiert und gesichert werden.

Bei Sloterdijk steht bei der Lösung dieser Aufgaben nicht mehr – wie bei dem angelsächsischen „Liberalen“ Singer – das Individuum als Gründerfigur im Mittelpunkt; vielmehr springt der Staat

in die Bresche, wenn es gilt, die Bedingungen für das Weiterleben der Menschheit zu sichern und die notwendigen Maßnahmen zur Entfernung „störender“ Elemente einzuleiten.<sup>26</sup> Von da ist es nur ein Schritt zu den von Nietzsche erneuerten Entwürfen „großer Politik“, zu deren Instrumentarium Selektion und Züchtung im Interesse einer planvollen „Höherentwicklung des Menschen“ gehören.

Einer der Väter der Genforschung, Erwin Chargaff, hat schon vor zwei Jahren sein Erschrecken darüber geäußert, dass im gegenwärtigen Forschungsdiskurs dem Machbaren keinerlei ethische Schranke mehr entgegenzusteht scheint. „Der Ton im Labor hat sich unerhört verändert. Es war anfangs tatsächlich bukolisch, wie eine freudige Angelpartie. Die Sprünge, die man jetzt macht, sind dagegen Schrecken erregend (...) ich meine seit langem, dass die Molekularbiologie über die Stränge schlägt und Sachen tut, die sie nicht verantworten kann.“<sup>27</sup>

Nicht nur bei Naturwissenschaftlern, Philosophen, Ethikern weckt die Gentechnik widersprüchliche Gefühle, die zwischen utopischen Erwartungen und der Furcht vor unkalkulierbaren Risiken schwanken. Die bioethischen Debatten beschäftigen auch ein breites Publikum. Ein kürzlich erschienenenes 900-Seiten-Buch mit dem Titel: „Was wollen wir, wenn alles möglich ist?“ (2003) enthält 8500 Fragen von Bürgern zur Bioethik, die im Internet gesammelt wurden. Sie spiegeln Hoffnungen und Ängste. „Werden Eltern behinderter Kinder eines Tages bestraft?“ lautet eine der Fragen, eine andere: „Heißt das, dass jede Behinderung eines Menschen nun noch mehr niederschmetternde Blicke

auslösen wird, die da signalisieren, warum haben dich deine Eltern nicht verhindert?“ „Kann man bald auch ein gewünschtes Verhalten züchten?“ „Jede Geburt ein Volltreffer! Schön, schlau und kerngesund. Was passiert mit den Nieten?“ Andere fragen: „Wenn man mit einem Leben tausend andere retten könnte, kann man dieses eine Leben dafür opfern?“ „Ist es nicht an der Zeit, den hippokratischen Eid umzuformulieren, um klare Grenzen abzustecken?“ „Defekte Gene – selber schuld?“ Und wieder andere: „Wer hat eigentlich beschlossen, dass ein Mensch mit Down-Syndrom kein lebenswertes Leben hat?“ „Kann sich keiner vorstellen, dass man auch mit Behinderung glücklich sein kann?“ „Wer darf darüber entscheiden, was ethisch ist und was nicht?“ Und zugespitzt: „Ich bin schizophrene. Werde ich jetzt bald getötet?“<sup>28</sup>

Eines zeigen diese Fragen deutlich: Vieles Moralische versteht sich in unserer Gesellschaft nicht mehr „von selbst“. Die festen Überzeugungen – „Das tut man einfach nicht, das ist unmöglich!“ – sind ebenso im Schwinden wie der Konsens über die Heiligkeit und Unverfügbarkeit des Lebens. Vieles lange Zeit Selbstverständliche muss heute ständig neu diskutiert, begründet, verteidigt werden. Die allen gemeinsamen, „egalitären“ Voraussetzungen von Moral und Recht geraten dabei vielfach aus dem Blick. Daher die Konjunktur der „Ethikräte“ und die Verwandlung vieler Normen in flexible Positionen eines offenen, nie abgeschlossenen „Diskurses“. Vor allem die Stellung des behinderten Lebens in der Gesellschaft gerät angesichts immer besserer und früherer biomedizinischer Erkenntnis- und Verhütungsmöglichkeiten in Gefahr.

Es droht zu einem der Abwägung unterworfenen „Gut unter Gütern“ zu werden. Auf die drohenden Gewöhnungseffekte solcher Instrumentalisierung, auf den unvermeidlichen Verlust kultureller Überlieferungen, die bisher allen gemeinsam waren, auf das moralische Vakuum, das entsteht, wenn Menschenwürde und „Heiligkeit des Lebens“ zur Disposition gestellt werden, haben jüngst Jürgen Habermas<sup>29</sup> und Ernst Wolfgang Böckenförde<sup>30</sup> warnend hingewiesen.<sup>31</sup>

So scheint mir in der augenblicklichen Lage eine Besinnung auf das christliche Menschenbild kein Luxus und keine Spielerei zu sein. Denn das Christentum hat – wie Nietzsche mit hasserfülltem Scharfblick erkannte – eine völlige „Umwertung der Werte“ im Umgang mit menschlichem, insbesondere behindertem Leben herbeigeführt. Es lehrte Kranke, Schwache, Behinderte nicht als Gefahr für den Menschen zu sehen, sondern als Aufforderung zur Solidarität, zur mitmenschlichen Hilfe. Auf dieser Umwertung der Werte beruht nicht nur das mittelalterliche wie moderne Kranken-, Armen- und Erziehungswesen (die Antike kannte keine institutionellen Einrichtungen vergleichbarer Art!); auf ihr beruht auch der moderne Rechts- und Sozialstaat, der den Menschen in seiner Individualität und Sozialität schützt, seine Entfaltung sichert und ihn im Alter, in Krankheit und Not nicht im Stich lässt.

Das heißt nicht, dass Christen der pränatalen Diagnostik mit Misstrauen und rigoroser Ablehnung gegenüberzutreten müssten – ganz im Gegenteil. Im Unterschied zur Präimplantationsdiagnostik (PID), die ihrem Wesen nach

manipulativ verfährt (und ihre Nähe zur Züchtung nicht verleugnet), hält sich die Pränatale Diagnostik (PND) noch stärker im Rahmen klassischer medizinischer Vorsorge. Sie kann daher im Einzelfall durchaus nützlich sein, vor allem wenn sie mit pränataler Psychologie verbunden wird. So können z.B. Eltern auf die Geburt eines voraussichtlich behinderten Kindes besser vorbereitet werden als bisher. Freilich, Ambivalenzen sind nicht zu übersehen. Die Gefahr der pränatalen Diagnostik liegt in der Tendenz zu einer vorgeburtlichen Auslese, einer Selektion von „lebenswertem“ und „lebensunwertem“ Leben. Der Selektionsdruck hat sich in jüngster Zeit enorm verstärkt, vor allem im Zusammenhang mit Fehlentwicklungen des Arzthaftungsrechtes. Vor gefährlichen Gewohnungen, vor der Entwicklung zu einer generali-

sierten Früh-Euthanasie muss gewarnt werden. In unserem Land sollten schon die historischen Spuren schrecken.

Den Christen bleibt es aufgetragen, zwischen biologistischen Fortschritts- und Allmachtsträumen und dem in der Praxis bewährten, am Menschen orientierten medizinischen Handeln zu unterscheiden. Auch der Gesetzgeber sollte angesichts problematischer und gefährlicher Entwicklungen nicht aus der Pflicht entlassen werden. Wichtig ist, dass die Behinderten nicht aus dem Blick der Öffentlichkeit verschwinden, dass ihnen auch in Zukunft die nötige Zuwendung und Hilfe widerfährt. Das liegt nicht nur in ihrem Interesse, sondern im Interesse aller; denn eine Gesellschaft, die sich dem Anblick des Leides entzieht, droht selbst mitleidlos zu werden.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Der biomedizinische Fortschritt als Herausforderung für das christliche Menschenbild, in: Berichte und Dokumente, hrsg. vom Zentralkomitee der deutschen Katholiken, 115 (Juli 2001), S.5-12 (5).
- <sup>2</sup> Vgl. Schuster, Josef SJ: Pränataldiagnostik und christliches Menschenbild, in: Pränataldiagnostik und Schwangerschaftsberatung, hrsg. von DONUM VITAE in Bayern e.V. (Ortenberger Studientagung 2003), S.8-25 (19).
- <sup>3</sup> Zum Folgenden Gnülka, Joachim: Jesus von Nazaret. Botschaft und Geschichte, Freiburg 1990, S.175ff.; Peterson, Erik: Was ist der Mensch?, in: E., Peterson, Theologische Traktate (1951), Neuausgabe Würzburg 1994, S.131-139.
- <sup>4</sup> Peterson, E.: Theologische Traktate, S.136.
- <sup>5</sup> Ebd., S.133.
- <sup>6</sup> Burckhardt, Jacob: Griechische Kulturgeschichte (Kröner-Ausgabe), Bd.III, S.7.
- <sup>7</sup> Ebd., Bd.II, 62.
- <sup>8</sup> Peterson, E.: Theologische Traktate, S.136-138.
- <sup>9</sup> Nietzsche: Ecce homo (1889, 1908 erschienen), in: Kritische Gesamtausgabe, hrsg. von Giorgio Colli und Mazzino

- Montinari, Bd.VI/3, Berlin 1969, S.336.
- <sup>10</sup> Ebd.: S.298.
- <sup>11</sup> Nietzsche: Also sprach Zarathustra, 1883-1885, III, S.11, Gesamtausgabe Bd.VI/1, Berlin 1968, S.250.
- <sup>12</sup> Ebd., I, Vorrede 3 (10); II, Von den Mitleidigen (S.109ff.).
- <sup>13</sup> Nietzsche: Der Antichrist, 1888, Abschnitt 18, Gesamtausgabe Bd.VI/3, S.241.
- <sup>14</sup> Ebd., S.242.
- <sup>15</sup> Nietzsche: Zur Genealogie der Moral, 1887, Dritte Abhandlung, 16, Gesamtausgabe Bd.VI/2, Berlin 1968, S.394.
- <sup>16</sup> Ebd., Erste Abhandlung, 9, S.283.
- <sup>17</sup> Ebd., Dritte Abhandlung 14, S.385f.
- <sup>18</sup> Nietzsche: Nachgelassene Fragmente 1884-1885 (KSA, Bd.10), Fragment 4 (129), S.116.
- <sup>19</sup> Ebd., Fragment 5 (1)/176, S.206.
- <sup>20</sup> Ebd., Fragment 10 (3), S.365.
- <sup>21</sup> Ebd., Fragment 10 (20), S.371.
- <sup>22</sup> Ebd., Fragment 25 (243), S.75.
- <sup>23</sup> Ebd., Fragment 25 (290), S.85.
- <sup>24</sup> Ebd., Fragment 25 (335), S.98.
- <sup>25</sup> Spiegel-Gespräch: „Nicht alles Leben ist heilig“. Philosoph Peter Singer über den moralischen Status von Embryonen, das Lebensrecht von Neugeborenen und die

- Revolution der westlichen Ethik, in: *Der Spiegel* 48/2001, S.236-242 (dort alle Zitate).
- <sup>26</sup> Shopping im Treibhaus. Eine Debatte zwischen Peter Sloterdijk und Peter Singer, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.10.2001.
- <sup>27</sup> Es ist schon zu viel geschehen. Ein Interview mit Erwin Chargaff zur Bundestagsdebatte über Gentechnik und Biomedizin, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2.6.2001.
- <sup>28</sup> Zitate nach einem Bericht in der *Süddeutschen Zeitung*: „Was spricht gegen eine Sterbepflicht mit achtzig?“ Die von der „Aktion Mensch“ gestartete Bürgerdiskussion belegt gleichermaßen Hoffnungen wie Ängste (25.9.2003).
- <sup>29</sup> Habermas, Jürgen: Die Zukunft der menschlichen Natur. Auf dem Weg zu einer liberalen Eugenik? Frankfurt 2001; Ders., Die Selbstinstrumentalisierung des Menschen und ihre Schrittmacher, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 15./16.9.2001.
- <sup>30</sup> Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Würde des Menschen war unantastbar, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3.9.2003.
- <sup>31</sup> Zu literarischen Utopien des „Menschenmachens“ von Goethes *Homunculus* bis zu Houellebecqs „Elementarteilchen“ vgl. jüngst Wolfgang Frühwald in seiner Münchner Abschiedsvorlesung vom 8.7.2003: „Leib sein“ und „Körper haben“ oder Körperdiskurse in Geschichte und Gegenwart, in: *Literatur in Bayern* 73, September 2003, S.1-11.

# Das aktuelle Buch

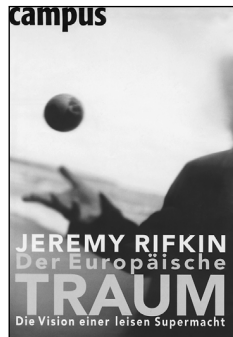
**Rifkin, Jeremy: Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht.** Frankfurt/New York: Campus Verlag 2004, 464 Seiten, € 24,90.

Vor dem Hintergrund neuer globaler Herausforderungen und der damit eng verknüpften Relativierung des Nationalstaates, entwickelte sich in den letzten Jahren eine fassettenreiche Diskussion über die künftige Weltordnung. Gesucht wird nach einer internationalen Ordnungspolitik, die als Gegengewicht zur Globalisierung der Märkte für eine weltweite Friedenserhaltung, für sozialen Ausgleich und eine gerechte, nachhaltige Entwicklung sorgt. Auf Grund der Vielschichtigkeit des Themas kann aber der Theoretiker ebenso wenig wie der Pragmatiker die eigene Wahrnehmung und Auffassung aus seiner Arbeit heraushalten.

Mit der hier anzuzeigenden Publikation liegt ein Werk vor, das sich nicht um wissenschaftliche Objektivität bemüht. Jeremy Rifkins primäres Ziel ist eine Ermahnung an seine amerikanischen Landsleute, das „Modell Amerika“ mit seinem ökonomischen Individualismus einerseits und imperialen Selbstverständnis andererseits im Zeitalter der Internationalisierung neu zu überdenken. Als Anknüpfungspunkt dient ihm dabei der „Amerikanische Traum“, an dessen Strukturen er das europäische Gegenmodell entwirft: „Der Europäische Traum stellt Gemeinschaftsbeziehungen über individuelle Autonomie, kulturelle Vielfalt über Assimilation, Lebensqualität über die Anhäufung von Reichtum, nachhaltige Entwicklung über unbegrenztes Wachstum, spielerische Vielfalt über ständige Plackerei, universelle Menschenrechte und Rechte der Natur über Eigentumsrechte und globale Zusammenarbeit über einseitige Machtausübung.“ (S.9f.)

Das Buch gliedert sich in drei Teile. Im ersten Abschnitt »Neue Lehren aus der Alten Welt« untersucht der Autor die religiösen, patriotischen sowie wirtschaftlichen Hintergründe beider Zivilgesellschaften mit der Absicht einer analytischen Beleuchtung ihrer fundamentalen Unterschiede. Dabei erscheinen Rifkins Thesen visionär und zuweilen realitätsfremd. Bemerkenswert ist aber, dass der amerikanische Ökonom unter Heranziehung statistischer

Erhebungen den fortschrittlichsten EU-Staaten einen höheren Lebensstandard attestiert als den USA. Die europäische Lebensstruktur gewährleiste eine effizientere Ausbildung, umfangreichere Gesundheitsversorgung, gerechtere Einkommensverteilung und qualitativ bessere Freizeitkultur. Allerdings haben auch Statistiken ihre Grenzen und bieten zumeist einen weiten Interpretationsrahmen. Dem Leser, der eine kompensatorische Auseinandersetzung schätzt, ist daher „Amerikanische Verhältnisse“ von Olaf Gersemann zu empfehlen. Mit dem erklärten Ziel, die „gängigen Vorurteile über Amerika als Mythen und Halbwahrheiten zu entlarven“, stellt der US-Korrespondent dieselben Fakten aus einem völlig anderen Blickwinkel dar.



Der zweite Schwerpunkt »Die Konstruktion der Moderne« bildet eine recht umfangreiche Darstellung der Entwicklungsgeschichte beider Kontinente. Anders als im Europa des ausgehenden Mittelalters, das auf Grund seiner paternalistischen und gemeinschaftlichen Tradition auf gegenseitige Verpflichtung und Verantwortung innerhalb einer streng vorgezeichneten gesellschaftlichen Hierarchie beruhte, konnten sich die europäischen Emigranten in den unermesslichen Weiten des nordamerikanischen Festlandes ihre Welt neu erschaffen. Amerika wurde zum Land der unbegrenzten Möglichkeiten, in dem sich zwei Kräfte miteinander verbanden, die als unvereinbar galten: der Geist der Religion und der Geist der Aufklärung. Das amerikanische Lebensmodell des autonomen Individuums entsprang somit der Mentalität einer spezifisch historischen und geographischen Konstellation, die zwar zu dessen weltweit unbestrittenem Erfolg führte, nach Ansicht des Autors aber in einem Milieu der Beziehungen und fließenden Übergänge zunehmend an Attraktivität verliert.

Jeremy Rifkin sieht, ausgehend von einer Analyse der globalen Herausforderungen, die sich für nationale Regierungssysteme ergeben, im letzten Komplex seines Werkes »Das kommende globale Zeitalter« in der Europäischen Union das Staatensystem des 21. Jahrhunderts. Der politische Verband, der sich durch gemeinsame Werte, nicht durch Nationalitäten definiere, könne in Zukunft als gigantisches Experimentierfeld zur Neubestimmung des

Allgemeinwohls, der „*Conditio humana*“, der Welt als Vorbild dienen.

Allerdings ist sich der Autor auch der künftigen Probleme der Europäischen Union, wie etwa die Überalterung ihrer Gesellschaft und ihr Versagen bezüglich einer angemessenen Immigrations- und Integrationspolitik, bewusst. Seine größte Sorge jedoch ist, dass es den Europäern am nötigen Optimismus fehle, um ihrer Zukunftsvision genügend Nachdruck zu verleihen: „[...] kein Traum, wie attraktiv er auch sein mag, kann in einer Atmosphäre des Pessimismus und Zynismus Erfolg haben.“ (S.409)

Angesichts weltweiter Umbruchprozesse, die durch Fragmentierung und Globalisierung, durch Desintegration und Integration, durch Kriseneskalation und Krisenregulierung sowie durch globale Bedrohungsszenarien und neue ökonomische Herausforderungen gekennzeichnet sind, erscheinen Träume als wenig hilfreich. Werden diese aber von einem ausgewiesenen Fachmann formuliert, der es versteht, komplexe Sachverhalte verständlich darzustellen, so ist ihnen zumindest die öffentliche Aufmerksamkeit gewiss.

Jeremy Rifkin, der Wirtschaftswissenschaften an der renommierten Wharton School der University of Pennsylvania lehrt und die „*Foundation on Economic Trends*“ in Washington D.C. leitet, zählt zu den wenigen Experten, die ein breiteres Publikum für ökonomische, sozialwissenschaftliche und technologische Zu-

sammenhänge interessieren können. Seine Europakennnisse beruhen auf langjährigen beruflichen Erfahrungen – unter anderem auch als Berater der Europäischen Kommission – und eigenständigem Interesse. Er gilt als einer der umstrittensten Zeitkritiker Amerikas und löste bereits mit Werken wie „*Das Ende der Arbeit*“ oder „*Access – Das Verschwinden des Eigentums*“ internationale Debatten aus.

Wie seine anderen Veröffentlichungen sollte auch sein neustes Buch nicht als wissenschaftliche Studie verstanden werden. Es offeriert zwar eine Fülle interessanter statistischer Erhebungen, dennoch fehlt es Jeremy Rifkin an der notwendigen Distanz zur objektiven Interpretation. Seine bisweilen provokanten Betrachtungen sind durchaus anregend, bietet sein Werk doch einen interessanten und aufschlussreichen Beitrag zur aktuellen Diskussion um die ethnische Verantwortung in einer globalisierten Welt.

In Anbetracht der rückläufigen „*European Studies*“ in den Vereinigten Staaten und der zunehmenden EU-Skepsis in Europa ist der Publikation große Verbreitung auf beiden Seiten des Atlantiks zu wünschen. Dank Rifkins ansteckendem Enthusiasmus und glänzender Rhetorik ist „*Der Europäische Traum*“ trotz der Kritikpunkte ein empfehlenswertes Buch, das seinem Anspruch, einer breiten Leserschaft zugänglich zu sein, durchaus gerecht wird.

*Christian Fischer*

# Buchbesprechungen

**Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Afrika – ein verlorener Kontinent?** München: UTB, 382 Seiten, € 31,90. (Kostenfrei beziehbar bei der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.)

„Afrika gibt es nicht!“ Mit dieser Feststellung von Georg Brunold eröffnet Mir A. Ferdowsi seinen neuen Sammelband zur aktuellen Lage Afrikas und dessen Zukunftsaussichten und stellt fest, dass „die Region kein monolithisches Gebilde ist.“ Die Beendigung des Ost-West-Konflikts stellt einen grundsätzlichen Wandel in der Entwicklungspolitik dar. Im Zuge der enormen Herausforderungen in Europa und den daraus resultierenden Anstrengungen ist Afrika in den letzten Jahren aus dem Blickfeld geraten. Das Bild, das von Afrika gezeichnet wird, ist nach wie vor stark geprägt von den sieben „K's“: Konflikte, Kriminalität, Korruption, Kapitalflucht, Krankheiten, Natur- und Hungerkatastrophen. Fast unbeachtet bleiben die positiven Entscheidungen von den Führern des Kontinents. Etwa die Umwandlung der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) in die Afrikanische Union (AU), der neue Entwicklungsplan Afrikas, die „New Partnership for Africa's Development“ (Nepad) oder die Tatsache, dass die Anzahl der echten Demokratien in Afrika von zwei im Jahr 1988 auf elf angestiegen ist. Dennoch hat Afrika mit vielen Problemen zu kämpfen.

Der Sammelband enthält Beiträge von bekannten deutschen Afrikaexperten, die seit vielen Jahren die entwicklungspolitische Debatte um Afrika begleiten und prägen. Das erste Kapitel „Afrikas fortwährende Probleme“ ist ein Versuch einer Bestandsaufnahme Afrikas. Dabei greift Rainer Tetzlaff die Entwicklung politischer Herrschaft in Afrika auf und gibt dem Leser ein gutes Gerüst, wie Herrschaft in Afrika ver- und aufgeteilt war und ist. Dabei beschreibt Tetzlaff ein Patronagesystem, das zur Herrschaftssicherung diente, jedoch bei fallenden Rohstoffpreisen, Wegfall der politisch motivierten Entwicklungshilfe und Terms-of-Trade Verluste kollabierte. Er warnt vor einer Pauschalierung. Strategien müssen entwickelt werden, um die entstandenen Hohlräume einstiger staatlicher Macht auszufüllen.

Cord Jakobeit geht in seinem Beitrag auf die ökonomische Situation des afrikanischen Kontinents ein und nennt die Ursachen der wirtschaftlichen Misere in Afrika. Betrachtet man die Zahlen, so bestätigt sich das Bild von Afrika als marginalisierten Kontinent. Einzelne

Länder können durchaus erfreuliche Zahlen aufweisen, die allerdings in der Gesamtbetrachtung untergehen. „Dennoch gibt es keine Alternative zum fortgesetzten Engagement, um den Menschen in Afrika aus ihrer Randexistenz und Misere herauszuhelfen.“

Stefan Mair geht in seinem Beitrag auf die Problematik des Staatsver- und Staatszerfalls in Afrika ein. Dabei unterteilt er mehrere Stufen von einem funktionierenden Staat bis hin zu zerfallenden Staaten. Drei Hauptursachen für das Phänomen des Staatsverfalls werden genannt: Ende des Ost-West-Konflikts, Ressourcenknappheit und sozialer Wandel.

In Zusammenhang mit zerfallenden Staaten, die meist auf Grund von gewalttätigen Auseinandersetzungen kollabieren, steht Flucht und Migration, wie Dennis Tull in seinem Beitrag aufzeigt. Dabei stellt sich Tull zum einen gegen eine Verallgemeinerung Afrikas als „Fluchtkontinent“, zum anderen seien die Flüchtlinge nicht als „Bedrohung“ zu sehen, wie gerne in den OECD-Staaten argumentiert wird, sondern die Auswirkungen von Flucht und Vertreibung würden durch die nationalen politischen Ordnungen und die internationalen Antworten auf die Fluchtbewegungen verschärft werden.

Das zweite Kapitel des Sammelbandes beschreibt „Lösungsansätze aus eigener Kraft.“ Es werden afrikanische Initiativen zur Behebung der Probleme dargestellt.

Rainer Tetzlaff befasst sich in seinem Artikel mit der Demokratisierung Afrikas in den letzten zehn Jahren. Dabei kommt er zu dem Urteil, dass Afrika „kein hoffnungsloser Fall“ ist, trotz der immer noch bestehenden Dreiteilung in Demokratien, Diktaturen und Staatszerfallsländer. Tetzlaff wehrt sich gegen ein negatives Urteil mit der Begründung, dass die Zivilgesellschaft gestärkt worden sei und die Akzeptanz der Demokratie in den letzten Jahren gestiegen sei.

Zum Thema der regionalen Kooperation und Integration äußert sich Rolf Hofmeier, der die Gesamtbilanz der Regionalkooperationen enttäuschend nennt. Hofmeier sieht einen Erfolg nur, wenn sehr sorgfältig und mit langen Übergangsfristen die Liberalisierung vonstatten geht. Erfolge sieht der Autor auch bei einer überschaubaren geografischen Nachbarschaft, gepaart mit übereinstimmenden Elementen.

Wie Konflikte in Afrika mit friedenspolitischen Instrumenten gelöst werden können, ist Inhalt der Ausführungen von Volker Matthies. Dabei stellt Matthies fest, dass die Bemühungen afrikanischer Akteure in den letzten Jahren Ausdruck des Willens und der Fähigkeit sind, Konflikte in Eigenverantwortung lösen zu wollen. Die Ressourcenschwäche der AU und Regionalorganisationen betrachtet Matthies als Hemmschuh.

Gerhard Grohs gibt einen Überblick über Menschenrechtsschutz in Afrika. Die „afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker“ stellt die Grundlage für Menschenrechtsschutz in Afrika dar. Neben den bürgerlichen und politischen Rechten enthält die Charta soziale und wirtschaftliche Rechte, aber auch Gruppenrechte und Pflichten der Bürger. Als größtes Hindernis der Verbreitung und Beachtung der Menschenrechte in Afrika sieht Grohs die Bürgerkriege, da nur ein „funktionierender Staat und eine unabhängige Justiz“ in der Lage sind, „den Bürgern Schutz gegen die Verletzung der Menschenrechte zu geben.“ Im Fazit fordert Grohs die Afrikaner auf, den Menschenrechtsschutz aktiv zu gestalten und zu beachten.

Das dritte und letzte Kapitel gibt einen Einblick in den „Beitrag externer Akteure“. Siegmund Schmidt beleuchtet einen Teilaspekt der Entwicklungspolitik der Europäischen Union: Die Demokratie- und Menschenrechtspolitik. Diese Politik entspricht dem neuen Paradigma der politischen Konditionierung, d.h. die Beachtung der Menschenrechte, gute Regierungsführung und Demokratie sind Voraussetzungen für Hilfeleistungen. Schmidt sieht in dem Fehlen von Richtlinien und in den organisatorischen Defiziten Ursachen der Schwierigkeiten, die es zu beseitigen gilt. Die Effizienz der EU-Demokratieförderung hängt sehr stark von den Interessen der Mitgliedsländer ab. Gerade gegenüber Afrika sieht Schmidt die Gefahr, dass mit der vollzogenen Erweiterung der EU die Ressourcen immer weiter zu Gunsten der neuen Mitglieder abgezogen werden könnten.

Abschließend Andreas Mehler, der sich mit der deutschen Afrikapolitik beschäftigt, der er, ob „neu“ oder „alt“, wenig „Sichtbarkeit“ attestiert. Mehler stellt auch die Frage, ob „Deutschland für Demokratie und Menschenrechte [steht] (...) oder schlicht für ‚Berechenbarkeit‘?“

Insgesamt bietet der Sammelband einen guten und verständlichen Überblick über die derzeitige Lage des Kontinents für Laien und Afri-

ka-Interessierte. Gleichzeitig ist das Buch für Afrikakenner ein gutes Nachschlagewerk. Ein übergreifender Artikel der afrikanischen Sicht wäre wünschenswert gewesen und hätte dem Sammelband ein schlüssigeres Bild gegeben. Erfreulich ist, dass trotz der akuten Probleme mit denen der Kontinent zu kämpfen hat, alle Autoren Afrika nicht als verlorenen Kontinent betrachten. Hervorzuheben ist ebenso der Anhang, der die wichtigsten aktuellen Vertragswerke enthält. Ein wichtiger und richtiger Beitrag, um die Diskussion über die zukünftige deutsche Afrikapolitik fortzuführen.

*Sebastian Müller*

**Korte, Karl-Rudolf/Fröhlich, Manuel: Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen.** Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2004, 382 Seiten, € 18,90.

Das Buch soll eine Einführung sein in das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, aber auch mehr: Die Institutionen werden dabei nur knapp behandelt, um darüber hinaus „den Blick weiterführend auf die Möglichkeiten und Grenzen der Regierung und ihrer Instrumentarien zu richten“ (S. 11). Die Autoren wählen einen innovativen und sehr modernen Ansatz: Ihr Ziel ist ein „praxisnaher Leitfaden“, der die „Kennzeichen und Handlungsoptionen modernen Regierens, unterschiedliche Politik- und Regierungsstile, Erklärungsvariablen für die Machtstabilisierung und Machterosionen sowie die Mechanismen der politischen Kommunikation“ beschreiben soll.

Nach einem kurzen Einleitungskapitel mit systematischen Anmerkungen zur Regierungsforschung behandelt das zweite Kapitel die Akteure im Institutionengefüge. Hier werden – wie in allen anderen Kapiteln – neueste Forschungsergebnisse (Policy-Netzwerke, Vetspieler) herangezogen und didaktisch geschickt in die Darstellung eingebaut, die noch dazu häufig durch instruktive Schaubilder angereichert ist. Weit ausführlicher ist das folgende Kapitel zum Regierungssystem. Auch hier werden nicht nur die wichtigsten Informationen im Überblick gegeben, sondern diese in bewährte Interpretationsschemata übertragen und für die Analyse des deutschen Regierungssystems nutzbar gemacht, so z.B. die Elemente einer Wettbewerbsdemokratie im Vergleich zu einer Verhandlungsdemokratie (S. 73f.). Überzeugend werden die Elemente Kanzlerdemokratie, Parteiendemokra-

tie und Mediendemokratie vorgestellt – auch hier wird die eigene Forschungsarbeit geschickt mit den Ergebnissen aus der neueren Literatur kombiniert.

Erfreulich ist auch, dass der Bereich Bürger und Staat in einer derartigen Einführung keine Randexistenz führt; ganz im Gegenteil widmet sich das vierte Kapitel ausführlich etwa der politischen Kultur, den organisierten Interessen, den Parteien und dem Wahlverhalten. Alle Aspekte werden ebenfalls sehr aktuell und faktenorientiert behandelt. Das Glanzstück des Buches ist das umfangreichste Kapitel 5 mit dem Titel „Handeln im Vermittlungsdreieck: Steuerung, Kommunikation, Macht“, in dem am meisten die originäre Forschungsleistung der Autoren aus den letzten Jahren einfließt. Dort gelingt es Korte und Fröhlich, unter Heranziehung plausibler Praxisanalysen (etwa aus der Ära Kohl, aber auch aus der jüngsten Zeit wie bei der „Agenda 2010“) zentrale Aspekte modernen Regierens zu erklären und theoretisch zu unterfüttern. Damit leisten sie nicht nur einen wichtigen Beitrag zur politischen Bildung, denn derartige Einsichten können Studenten in dieser klugen und kompakten Form anderswo kaum bekommen. Sie umreißen damit auch einen Forschungsrahmen zur Analyse wesentlicher Aspekte der Regierungstätigkeit in westlichen Demokratien, der weitere Arbeiten anstoßen könnte. Erfreulich ist die Verbindung von Theorie und Praxis, von Struktur- und Prozessanalyse und der Versuch einer integrativen Beschreibung des Politikmanagements. Parteiendemokratie, Verhandlungsdemokratie und Mediendemokratie werden als die entscheidenden Arenen benannt und auch überzeugend beschrieben. Das Unterkapitel zur Politikvermittlung in der Mediendemokratie (S. 258ff.) ist ein Meisterstück, dem man die intensive eigene Befassung mit dem Thema anmerkt. Die lehrreichen Bemerkungen zum Machtwechsel in Deutschland ergänzen dieses Kapitel.

Das letzte Kapitel („Modernes Regieren in der Präsentationsdemokratie“) rundet das Buch ab und ist auch eine Art Zusammenfassung. Die Autoren können keine Wundermittel zur Kurierung aller Schwachstellen unseres politischen Systems anbieten, aber sie nennen – explizit und implizit – die zentralen Krisenphänomene und Problembereiche. Insofern ist ihr Buch vielleicht auch ein Beitrag dazu, einige der von ihnen analysierten Phänomene obsolet zu machen. „Für die Bundesregierung gilt ebenso wie für die Landesregierungen, dass die Zeit des bloßen Moderierens und des Inszenierens als Teilaspekte des Modernen Regierens offenbar vorbei ist“ (S. 347). Wo Er-

satz gefunden werden könnte, darüber finden sich im Text zahlreiche Hinweise.

Das Buch verdient das Etikett „sehr empfehlenswert“ – nicht nur für Studenten, die sich daraus einiges an Theorie- und Praxiswissen für ihr Studium und für das richtige Leben holen können. Es ist ein Handbuch, das nicht nur alte Klassikertexte und wohl bekannte Begrifflichkeiten repetiert, sondern sich wirklich auf der Grundlage der neuesten Forschung bewegt und dieser zugleich eigene Ansätze hinzufügt. Auf dieser Basis können Korte und Fröhlich aufbauen – der Leistungsfähigkeit des deutschen Regierungssystems kann eine solche moderne Analyse sicher nicht schaden.

*Gerhard Hirscher*

**Anter, Andreas: Die Macht der Ordnung. Aspekte einer Grundkategorie des Politischen.** Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, 311 Seiten, € 59,00.

Gegenstand des anzuzeigenden Buches, die leicht überarbeitete Fassung einer von der Universität Leipzig angenommenen Habilitationsschrift, ist der Begriff und das Phänomen der Ordnung, insbesondere das Problem politischer Ordnungsbildung. Die damit abgesteckte thematische Breite ist beachtlich und außerordentlich mutig, handelt es sich beim Begriff „Ordnung“ wohl um einen der allgemeinsten wissenschaftlichen Begriffe überhaupt, gewissermaßen um einen Metabegriff, der seine spezifische Ausdeutung erst in den Einzelwissenschaften, den Sozialwissenschaften, den Rechtswissenschaften, aber auch der Psychologie und den Naturwissenschaften erfährt. Bereits im Vorwort macht der Autor dem gespannten Leser deshalb klar, dass er keine erschöpfenden Antworten geben wolle, sondern es ihm darum gehe, die „gedanklichen Zusammenhänge der Probleme“ (Max Weber) aufzuzeigen und „das moderne Ordnungsdemokratie wie auch die Ordnungsphänomene unbefangen in den Blick zu bekommen“. Mit Recht qualifiziert Anter die Ordnung als eine Grundkategorie des Politischen, die indes nicht nur eine politische, sondern darüber hinaus eine juristische, ökonomische, philosophische und soziologische Dimension aufweist. Diese Multidimensionalität des Phänomens Ordnung und ihrer Modalitäten durchzieht das gesamte Buch wie ein roter Faden, quasi als Thema mit Variationen.

Konsequent wählt Anter einen interdisziplinären Ansatz, um das gesamte Spektrum des

modernen Ordnungsdenkens in den Blick zu bekommen (S. 5). Damit ist aber auch das zentrale Problem der Arbeit angesprochen: Ein solch breiter wissenschaftlicher Ansatz zur Bewältigung eines seinerseits kaum fassbaren Begriffs kann nicht in die Tiefe gehen, kann keine ausgearbeitete „Theorie der Ordnung“ als Kategorie des Politischen formulieren, sondern muss sich auf einzelne Aspekte beschränken. So legt denn Anter auch keine Theorie der politischen Kategorie „Ordnung“ vor, sondern er beschränkt sich – notwendigerweise – auf eine Beleuchtung der Ordnungsbildung in einzelnen Referenzfeldern, zumal in der Ökonomie, im Recht und in der Staatstheorie. Gleichwohl verzichtet der Autor nicht auf einen „allgemeinen Teil“, in dem die wissenschaftlichen Grundlagen des Themas gelegt werden. Diese Ausführungen sind von besonderem Wert, weil sie durchaus als Prolegomena einer allgemeinen Theorie der Ordnung und der Ordnungsbildung gelesen werden können. Allerdings hätten die Verbindungen zwischen den allgemeinen Grundkonturen einer Ordnungstheorie und den Referenzgebieten noch deutlicher akzentuiert werden können. Doch nun zum Gedankengang im Einzelnen:

Nach einer knappen Einleitung, in der überzeugend das Problem der Nichtdefinierbarkeit des Untersuchungsgegenstandes herausgearbeitet und auf die Zirkelhaftigkeit jeder Ordnungsdefinition hingewiesen wird (S. 1-8), befassen sich die Abschnitte I bis III mit den allgemeinen Grundlagen, die Abschnitte IV bis VI mit den Referenzgebieten, namentlich den „drei elementaren Ordnungen der Moderne“: Ökonomie (IV), Recht (V) und Staat (VI.). In einer ersten Annäherung an das Thema untersucht Anter die Wechselwirkungen zwischen „Ordnung, Erkenntnis und Semantik“ (I.; S. 9-40). Prägnant wird herausgearbeitet, dass jeder Begriff von Ordnung vom jeweiligen Erkenntnissubjekt abhängt und geprägt wird. Das Erkenntnisproblem ist mithin ein Teil des Ordnungsproblems; oder: Die Erkenntnis von Ordnung ist deren subjektive, freilich objektivierbare Konstruktion. Der zweite Abschnitt ist dem dialektischen Verhältnis von „Ordnung und Unordnung“ gewidmet (II.; S. 41-91). Besonders lesenswert, da in dieser Prägnanz sonst selten zu finden, sind die Analysen zum „binären“ Code „Chaos und Ordnung“ sowie insbesondere zum Problem der „Paradoxie der Ordnung“: Jede Ordnung kann nur von Dauer sein, wenn sie auch Unordnung und Abweichung zulässt. Kurz: Nur wer das Böse kennt, kennt das Gute, weiß es zu schätzen und zu bewahren. Die Stabilität einer Ordnung liegt

mithin in der Balance zwischen ordnungsprägenden und ordnungsnegierenden Faktoren. Aus Letzteren legitimieren und bestätigen sich Erstere.

Diese wichtigen Gedanken hätten weitere Vertiefung und Exemplifizierung verdient; das 20. Jahrhundert ist voll von Beispielen für „Ordnungen“, die Abweichungen nicht duldeten und deswegen zum Untergang verdammt waren. Dafür hätte Anter die Frage, ob Ordnung ein konservativer Begriff sei (S. 63-77), im Raume stehen lassen können, handelt es sich dabei wohl um ein begriffliches Scheinproblem: wer Ordnung als konservativen Begriff kennzeichnet, setzt bereits eine bestimmte Vorstellung von Ordnung und Konservativismus voraus, die nicht ohne weiteres plausibel ist, sondern ein Vorurteil darstellt. Größeren Raum hätte dagegen der Abschnitt über „Ordnung und Freiheit“ (S. 77-83) verdient, dürften sich in diesem Spannungsverhältnis die meisten Fragen politischer und rechtlicher Praxis stellen und auch das Problem der Legitimität von Ordnungen und ihrer Ausgestaltung ihre Wurzel finden. Die Grundrechtswissenschaft etwa ist letztlich auf nichts anderes fokussiert als auf die Frage nach der Gestaltung von Ordnung und der Bändigung ihrer Macht. In einem dritten „allgemeinen“ Abschnitt wendet sich der Autor der Begriffstrias „Ordnung, Macht, Sicherheit“ zu (III.; S. 92-121). Auch hier finden sich scharfsinnige, weiterführende Analysen. Dass Sicherheit ein „Zauberwort“ unserer Zeit ist (S. 112), ist kaum zu bezweifeln. Weniger überzeugend ist allerdings die These des Autors, die staatlichen Sicherheitsversprechen seien brüchig geworden. Die Gesetzgebung im Bereich des Polizei- und Sicherheitsrechts etwa und eine Staatsquote von immer noch etwa 50 % sprechen eine andere Sprache. Richtig ist indes, dass die Sicherheitsversprechen des Staates aus den unterschiedlichsten Gründen immer schwerer einzulösen sind.

In den drei Abschnitten des „besonderen Teils“ werden sodann die Ordnungssysteme Ökonomie (IV.; S. 122-153: „Ordnungsökonomie“), Recht (V.; S. 154-199: „Die Ordnung des Rechts“) und Staat (VI.; S. 200-259: „Die Ordnung der Ordnungen“) behandelt. Die facettenreichen und materialreich unterfütterten Analysen können nicht Gegenstand dieser Rezension sein. Zu jedem Abschnitt gäbe es viel zu sagen und zu ergänzen, was allein Beweis der Qualität des Dargelegten ist. Die einzelnen Erkenntnisse zu den jeweiligen Ordnungssystemen sind zwar sicherlich nicht alle neu – was von einer einzelnen Schrift auch schlechterdings nicht erwartet werden kann.

So werden im Teil „Ordnungsökonomie“ die Konzepte von Walten Eucken und von Friedrich August von Hayek auf der Folie des Ordnungsgedankens analysiert, die „Ordnung des Rechts“ bringt eine zwar knappe, aber solide Bestandsaufnahme rechtstheoretischer und rechtsphilosophischer Grundfragen von Ordnung. Im Abschnitt „Ordnung der Ordnungen“ findet man einen gerafften Überblick über die Staatstheorie vor allem mit ihren aktuellen Bezügen. Für den Leser besonders wertvoll ist es, dass er ganz unterschiedliche bereicherspezifische Aspekte des Phänomens Ordnung auf engem Raum versammelt findet und so Vergleichsmaterial hat, das zu weiterem Nachdenken und Arbeiten am Thema anregt, aber auch unentbehrlich ist. Der Rezensent jedenfalls schlägt das Buch zu mit dem Bedürfnis, die von Anter vorgelegten Thesen in seinem Referenzgebiet zu vertiefen.

Ein angesichts der Themenstellung unvermeidlich umfangreiches Literaturverzeichnis sowie ein detailliertes Personenregister beschließen das Werk. Ein Stichwortverzeichnis vermisst man allerdings.

Fazit: Der Autor hat ein gutes und wichtiges Buch geschrieben, das nicht durch Umfang, sondern durch Prägnanz und Dichte und auch durch Mut zur Lücke beeindruckt. Man wird nach der Lektüre, insbesondere der sorgfältigen Analyse der vielfältigen Dimensionen von Ordnung und der differenzierenden Absichtungen der Erkenntnis einen Schritt näher sein, dass es eine allgemeine Theorie der Ordnung nicht geben kann oder dass man eine solche zwar formulieren könnte, jedoch um den Preis all zu hoher Abstraktion. Eine solche Theorie wäre für die praktische Analyse und Beleuchtung des Politischen und seiner Mechanismen freilich von beschränktem Wert. Und noch eine Erkenntnis legt die solide, aber nicht überladen belegte, wohlthuend unprätentiös geschriebene Studie nahe: Ordnung ist nicht nur eine Grundkategorie des Politischen, sondern auch eine Grundkonstante in der Geschichte des menschlichen Zusammenlebens. In ihrer Allgegenwärtigkeit und Unabdingbarkeit, aber auch ihrer Anfechtbarkeit liegt die ambivalente Macht der Ordnung. Aufgabe von Wissenschaft und Politik ist es, diese Macht zu bändigen. Dies ist dem modernen demokratischen Verfassungsstaat insbesondere durch die Grundsätze der Gewaltenteilung und der Grundrechtsbindung, dem Schutz der Menschenwürde zumal, gelungen. Dieses Niveau an Humanität dauerhaft zu bewahren bleibt uns aufgegeben.

*Josef Franz Lindner*

**Weiler, Joseph H. H.: Ein christliches Europa. Erkundungsgänge.** Mit einem Vorwort von Ernst-Wolfgang Böckenförde. Salzburg/München: Pustet, 2004, 165 Seiten, € 9,90.

„Es waren schöne glänzende Zeiten, wo Europa ein christliches Land war, wo Eine Christenheit diesen menschlich gestalteten Weltteil bewohnte“ – so intoniert der romantische Dichter Novalis in „Die Christenheit oder Europa“ (1799) seinen Lobgesang auf das „herrliche Reich“ eines im Glauben vereinten Europas, das jedoch „im Drucke des Geschäftslebens“ wieder entschummert und dessen einigendes Band aus Mangel an Reife und Bildung „auf immer von einem großen Teil der Europäer zerrissen“ worden sei. An diesem Befund hat sich bis heute wenig geändert. Schwer tut sich das politische Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit seinem christlichen Erbe, was auf Grund der Diskussionen um einen Gottesbezug in der Präambel der EU-Verfassung aktuell wieder in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gelangt ist.

Um im rhetorischen Pulverdampf hauseigener Scharmützel die Lage klarer zu erkennen und sich dessen wieder bewusst zu werden, was das eigene Wesen oder einen wesentlichen Teil desselben ausmacht, tut oft ein Blick von außen Not. Diesen Freundschaftsdienst leistet Europa nun der in Johannesburg geborene, in New York und Brügge lehrende jüdische Professor für Internationales Recht und Europarecht, Joseph H. H. Weiler, in seiner hier anzuzeigenden Publikation, die nicht nur eine treffende Analyse der Paradoxien der Europäischen Union und ihrer Strukturen liefert, sondern zugleich einen fulminanten Aufruf zur Besinnung Europas auf sich selbst und seine ureigensten Grundlagen darstellt.

Zwei zentrale Thesen seien es, so Weiler zu Beginn, um die sich „Ein christliches Europa“ gruppiere. Erstere zielt auf die europäische Identität. Die aktuelle politische Situation der Definition und Annahme einer Verfassung für Europa sei nicht lediglich die Suche nach einer optimalen Kompetenzaufteilung, sondern sie solle ein Moment sein, Europa neu zu denken und sein Telos, seine Identität, sein Selbstverständnis neu zu definieren. Diese Diskussion aber dürfe nicht ohne Rekurs auf die Bedeutung des Christentums für die europäische Zivilisation geführt werden. Denn diese Zivilisation könne – was in der geistigen und politischen Diskussion um Europa und in den juristischen Dokumenten geflissentlich verschwiegen werde – ohne die zentrale Bedeutung des Christentums nicht verstanden wer-

den. Aus diesem Moment der Identitätsfindung ergeben sich für Weiler normative Konsequenzen, und so lautet seine zweite These, dass ein Bezug auf Gott oder das Christentum in dem endgültigen Text der Grundlagendokumente Europas nicht nur verfassungsrechtlich akzeptabel, sondern sogar unverzichtbar sei.

Seine „Erkundungsgänge“ zur Erforschung dieser ‚terra incognita‘, die er mit seinen Anfangsthesen grob umrissen hat, legt der Verfasser im weiteren Verlauf in drei aufeinander aufbauenden und ineinander verschränkten Etappen an.

Die erste widmet sich der europäischen Identität und damit zugleich dem Problem, dass die normative Abstinenz der europäischen Verfassunggebung bezüglich des Christentums in deutlichem Kontrast zu der – bei aller graduellen Verschiedenheit in der Ausprägung – faktischen Präsenz des Christentums steht. Weiler schreibt diese Divergenz zum einen dem Phänomen einer sich ausbreitenden Christophobie im Europa des ‚fin-de-XXième-siècle‘ zu; zum anderen aber, unter Verwendung einer bewusst provozierenden Metapher, den europäischen Christen selbst, denn diese hätten sich verlegen hinter die Mauern ihres selbst errichteten „Gettos“ verkrochen – Weiler spricht treffend vom „Skandal der abwesenden Stimme“ in der Diskussion der europäischen Integration.

Bei der Beschreibung dieses Symptoms bleibt der Verfasser allerdings nicht stehen. In der zweiten Etappe bietet er einen Schritt aus diesem Getto an, indem er nach dem Beitrag und der Bedeutung des Christentums für die europäische Normativität fragt. Weiler lädt Nichtchristen und Christen zu einer christlichen Lesart der Geschichte der europäischen Integration ein, um auf der Basis der Anerkennung der Autonomie, der Souveränität des anderen und der je eigenen Identität die bisherigen Trennungen der Völker Europas zu überwinden und auf konzeptioneller Ebene eine gemeinsame Zukunft zu gestalten.

Dass das Christentum auch eine glaubhafte Antwort auf die spirituellen Herausforderungen Europas zu geben vermag, thematisiert Weiler schließlich in seiner dritten Etappe. Gegen moderne und postmoderne Ängste (Fragmentierung der Informationen, Verschwinden eines kohärenten Weltbilds etc.) setzt er sein Vertrauen auf den Beitrag christlichen Denkens zur Ausbildung einer europäischen Spiritualität, die dafür sorgen könne, dass die Europäische Union der Zukunft ihren ethischen

Verpflichtungen auch wirklich nachkommen kann.

Insgesamt regt Weiler mit seinem mitunter erfrischend provokanten und trotz einiger Längen durchaus lesenswerten Essay dazu an, die europäische Integration nicht von ihrer Idee zu entfremden, sie nicht in der Entpersönlichung des Marktes, der Kommerzialisierung der Werte verkommen zu lassen, sondern ihr durch eben die Spiritualität, welche das Christentum beisteuern kann, wieder aufzuhelfen. „Ein christliches Europa“ im Sinne Weilers ist kein exklusiver Club oder ein konfessionelles Europa, sondern ein Europa, das alle seine Bürger gleichermaßen in voller und umfassender Weise respektiert. Es ist ein Europa, das seine Christophobie ablegt und weder Angst noch Verlegenheit verspürt, das Christentum als einen der zentralen Bestandteile in der Entwicklung der eigenen Zivilisation anzuerkennen. Ein Europa, das den Reichtum wieder entdeckt, den die Beschäftigung mit einer seiner intellektuellen und spirituellen Haupttraditionen bietet: sein christliches Erbe.

*Philipp W. Hildmann*

**Ferguson, Niall: Das verleugnete Imperium. Chancen und Risiken amerikanischer Macht.** Berlin: Propyläen, 2004, 380 Seiten, € 26,00.

Publikationen über amerikanische Macht sind en vogue. Meist wird harsche Kritik geübt an der einzig verbliebenen Weltmacht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Ganz anders jedoch Niall Ferguson. Die zentrale These des britischen Historikers, der in Oxford und New York lehrt, lautet: Die Welt braucht Amerika als ein liberales Imperium und als weltpolitische Ordnungsmacht. Ferguson vollzieht einen Parforceritt durch die amerikanische Geschichte, zieht Vergleiche mit dem britischen Imperium, behandelt intensiv den Irak-Krieg 2003, erörtert die aktuelle transatlantische Entfremdung und analysiert die positiven Gewinne der ökonomischen Globalisierung. Dies alles auf 380 Seiten zu schaffen, erfordert vor allem die Kunst des Weglassens. Insgesamt macht Ferguson einen guten Job, eine ausführliche Bibliographie findet man ebenso wie alle wichtigen Namen, Zahlen, Daten, Fakten und Zitate.

Zu Beginn seiner klar gegliederten Studie listet Niall Ferguson die Vorzüge eines liberalen amerikanischen Imperiums auf: Demokra-

tie, Frieden und Ordnung, Rechtsstaatlichkeit, eine nicht-korrupte Verwaltung, schließlich stabile fiskalische und monetäre Verhältnisse. Zugleich ist dies die Basis einer funktionierenden Marktwirtschaft. Als überzeugter Wirtschaftsliberaler ist Ferguson darauf bedacht, dass der Staat günstige Rahmenbedingungen für eine Marktwirtschaft schafft, und genau dies würde ein liberales amerikanisches Imperium im globalen Rahmen tun. Gelegentlich, so räumt Ferguson ein, neigen die USA zu paradoxen Übertreibungen, und versuchen, Demokratie zu diktieren, Freiheit zu erzwingen und Emanzipation zu erpressen.

Aktuell ist die Macht der Vereinigten Staaten unerreicht. Militärisch liegen die USA beispiellos in Führung, mit 752 Truppenstationierungen in über 130 Ländern. Zu Land sind die USA mit über 9000 M1 Abrams Panzern ungeschlagen, zu See demonstrieren sie mit sieben „Supercarrier“-Einheiten Stärke – der Rest der Welt hat keine einzige. Noch erdrückender wirkt die Macht der US-Airforce mit ihren B52-Bombern und Stealth-Flugzeugen, die in der Lage sind, von Missouri aus jeden Platz der Erde zu bombardieren. Finanziert wird dies alles von dem gigantischen Budget des Pentagon, das gut 40 % der Verteidigungsausgaben aller 189 Staaten der Erde ausmacht. *Conditio sine qua non* dieser sicherheitspolitischen Dominanz ist die ökonomische Stärke der USA. In aktuellen US-Dollars gerechnet, besitzen die USA einen Anteil von 32,3 % am Bruttoweltprodukt; und auch in den Kategorien Wachstum, Produktivität und Kaufkraft liegen die USA in Front. Neben der militärischen und ökonomischen ‚hard power‘ haben die USA auch viel in Sachen ‚soft power‘ – gemeint ist die kulturelle Anziehungskraft – in petto. McDonalds und Terminator sind die Exportschlager Amerikas. Doch ‚soft power‘, so Ferguson, ist lediglich der Samthandschuh, der die eiserne Hand des Militärs und der Ökonomie verdeckt.

Dass eine Supermacht sich ihren Handlungsspielraum nicht durch multilaterale Verpflichtungen einer fiktiven Weltgemeinschaft be-

grenzen lassen kann, liegt für Ferguson, der die neorealistische Schule der Politikwissenschaft vertritt, auf der Hand. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen als Ordnung stiftende Institution ist gescheitert; historisch ist es belegt, dass die UNO Genozide wie an den Kosovo-Albanern oder Bürgerkriege in Afrika nicht verhindert oder gar löst. Die USA sind die einzige globale Ordnungsmacht, und sie scheuen sich nicht davor, diese Macht auch einzusetzen wie beispielsweise im Irakkrieg 2003, den Ferguson befürwortet.

Doch die globale Macht der USA beruht auf einem weitaus schwächeren Fundament als es scheint. Ferguson stellt drei zentrale Defizite fest: Erstens tragen die USA in ökonomischer Sicht die Bürde eines gigantischen Zwillingsdefizits. Das Haushaltsdefizit ist die Konsequenz sinkender Steuereinnahmen und steigender Kosten der sozialen Sicherungssysteme Medicare und Social Security. Auch die Handelsbilanz der USA ist mit 4,9 % des BIP (2003) stark negativ. Zurzeit können es sich die USA noch leisten, ihre Defizite fremd zu finanzieren, vor allem durch asiatische Zentralbanken; in Zukunft stellt das Handelsbilanzdefizit gleichwohl einen Unsicherheitsfaktor dar. Zum Zweiten leiden die USA an einem akuten Personalmangel beim Militär. Für Ferguson ist dies ein Indiz dafür, dass die Amerikaner trotz Bevölkerungswachstum und hoher Arbeitslosigkeit nicht dafür bereit sind, andere Länder über einen längeren Zeitraum zu besetzen. Vereinfacht gesagt: Sie bauen lieber Einkaufszentren als Nationen. Das dritte und größte Defizit sieht Ferguson indes im politischen System der Vereinigten Staaten, das auf den kurzfristigen Wahlgewinn geeicht ist und keine nachhaltigen Entscheidungen billigt, um ein stabiles Imperium zu erhalten. Politische Systeme sind Produkt einer Geisteshaltung und so stellt Niall Ferguson resigniert fest: Den USA fehlt mental und geistesgeschichtlich die Einstellung, derer ein nachhaltiges Imperium bedarf – den Amerikanern fehlt der Wille zur Weltmacht.

*Manfred Groß*

# Ankündigungen

Folgende Neuerscheinungen aus unseren Publikationsreihen können von Interessenten bei der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Lazarettstraße 33, 80636 München (Telefon: 089/1258-260/266) oder im Internet [www.hss.de/publikationen.shtml](http://www.hss.de/publikationen.shtml) bestellt werden:

- **Sonderausgabe der Politischen Studien**

Gesundheit im Alltag (Schutzgebühr € 5,00)

- **aktuelle analysen**

- Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine „Privilegierte Partnerschaft“
- Die Transformation der NATO – Zukunftsrelevanz, Entwicklungsperspektiven und Reformstrategien
- Die wissenschaftliche Untersuchung Internationaler Politik – Struktureller Neorealismus, die „Münchener Schule“ und das Verfahren der „Internationalen Konstellationsanalyse“

- **Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen**

- Deutschland und seine Partner im Osten – Gemeinsame Kulturarbeit im erweiterten Europa
- Herausforderung Europa – Die Christen im Spannungsfeld von nationaler Identität, demokratischer Gesellschaft und politischer Kultur
- Die Universalität der Menschenrechte

- **Weitere Publikationen**

- Franz Josef Strauß – Wesentliche Stationen seines Lebens (€ 5,00)
- Bayerische Lebensbilder 2: Biografie, Erinnerungen, Zeugnisse. Franz Josef Strauß, Ludwig Bölkow, Sepp Hort (€ 5,00)

## Über den Buchhandel zu beziehen:

- Hans Zehetmair (Hrsg.):  
Das deutsche Parteiensystem. Perspektiven für das 21. Jahrhundert.  
Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. (ISBN 3-531-14477-4)
- Reinhard C. Meier-Walser (Hrsg.):  
Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik.  
Neuried: ars una Verlagsgesellschaft, 2004. (ISBN 3-89391-170-7)

# Autorenverzeichnis



**Bauer, Peter, Dr.**  
Präsident des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung, München

Quelle: Klobasa, Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung



**Beckstein, Günther, Dr.**  
Bayerischer Staatsminister des Innern, München



**Birg, Herwig, Prof. Dr.**  
Direktor am Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik (IBS), Universität Bielefeld



**Boës, Stefan Axel**  
Freier Journalist und Publizist sowie Mitglied im Arbeitskreis Sicherheitspolitik der JU Niedersachsen, Göttingen



**Gans, Paul, Prof. Dr.**  
Lehrstuhl für Wirtschaftsgeografie, Fakultät für Volkswirtschaftslehre, Universität Mannheim



**Maier, Hans, Prof. Dr.**  
Bayerischer Staatsminister a.D., München



**Raidel, Hans, MdB**  
Obmann der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Verteidigungsausschuss und Landesvorsitzender des Wehr- und Sicherheitspolitischen Arbeitskreises der CSU, Berlin



**Rimscha, Nicolai von**  
Referent für Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Hanns-Seidel-Stiftung, München



**Schäfer, Wolfgang**  
Leiter des Amtes für Stadtforschung und Statistik, Nürnberg



**Scheffer, Jaap de Hoop**  
NATO-Generalsekretär, Brüssel



**Schwegel, Andreas, M.A.**  
Promotionsabschluss Dez. 2004, Stv. Landesvorsitzender der Jungen Union Niedersachsen, Göttingen

---

# POLITISCHE STUDIEN

---

*Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*

---



## Abonnement

### Zeitschrift für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung

Forum für neue Perspektiven und Konzeptionen,  
für Dialog und Diskussion in Wissenschaft und Politik –  
eine Informationsquelle für jede/n politisch interessierte/n Bürger/in

mit wissenschaftlichen und politischen Beiträgen,  
Kommentaren zu grundlegenden und aktuellen Entwicklungen in Staat und  
Gesellschaft, Rezensionen aktueller Literatur.

Die POLITISCHEN STUDIEN verfolgen seit über fünf Jahrzehnten engagiert die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und die internationale Lage. Sie verstehen sich als publizistisches Organ der Hanns-Seidel-Stiftung zur Verbreitung, Durchsetzung und Wahrung der Leitlinien des freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates und begleiten diesen mit kritischen wissenschaftlichen Analysen und politischen Fragestellungen.

Als Plattform des Dialogs zwischen Wissenschaft und Politik wollen die POLITISCHEN STUDIEN dazu beitragen, die Kluft zwischen Theorie und Praxis verringern zu helfen, die in Tagesfragen enthaltene grundsätzliche Auseinandersetzung darzustellen und begründete Antworten zu entwerfen.

Die POLITISCHEN STUDIEN wissen sich dem christlich-abendländischen Menschenbild und seiner Wertordnung verpflichtet und versuchen, von diesem Fundament aus in die wissenschaftliche Diskussion und praktische Politik hineinzuwirken.

Die POLITISCHEN STUDIEN erscheinen als

**PERIODIKUM / THEMENHEFTE / SONDERAUSGABEN**

**Bestellcoupon siehe Rückseite**

Wenn Sie nähere Informationen wünschen, schreiben Sie uns oder rufen Sie uns an:  
Tel. 089/1258-260 · Fax 089/1258-469 · PolStud@hss.de

Bitte ausschneiden und einfach per Fax senden oder an unten stehende Adresse einsenden



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

**Redaktion  
POLITISCHE STUDIEN  
LAZARETTSTRASSE 33  
80636 MÜNCHEN**

**Fax 089/12 58-469**

**Wichtige rechtliche Mitteilung:**

Wir garantieren, dass Sie Ihren Abonnementsauftrag innerhalb von 10 Tagen widerrufen können. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs (Datum des Poststempels).

Diese Garantie habe ich gelesen und bestätige dies durch meine Unterschrift.

\_\_\_\_\_  
Datum / Unterschrift

**Hiermit bestelle ich die POLITISCHEN STUDIEN**

- als Probeheft zum Kennenlernen.
- als Einzelheft auf Rechnung (EUR 4,50): Heft-Nr. ....
- im Abonnement (EUR 27,00).

Das Abonnement gilt für 12 Monate. Es verlängert sich automatisch um weitere 12 Monate, sofern nicht schriftlich mindestens 8 Wochen vor Ablauf bei der Redaktion gekündigt wird.

- als Studenten/Schüler-Jahresabonnement (EUR 13,50)  
bei Vorlage einer gültigen Bescheinigung.

\_\_\_\_\_  
Vorname

\_\_\_\_\_  
Name

\_\_\_\_\_  
Straße, Hausnummer

\_\_\_\_\_  
E-Mail

\_\_\_\_\_  
PLZ

\_\_\_\_\_  
Ort

\_\_\_\_\_  
Datum

\_\_\_\_\_  
Unterschrift

