Reinhold Sackmann
Bernadette Jonda
Maria Reinhold (Hrsg.)

Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor

ARBEIT GRENZEN POLITIK HANDLUNG METHODEN GEWALT SPRACHE WISSEN
SCHAFT DISKURS SCHICHT MOBILITÄT SYSTEM INDIVIDUUM KONTROLLE
ZEIT ELITE KOMMUNIKATION WIRTSCHAFT GERECHTIGKEIT STADT WERTE
RISIKO ERZIEHUNG GESELLSCHAFT RELIGION UMWELT SOZIALISATION
RATIONALITÄT VERANTWORTUNG MACHT PROZESS LEBENSSTIL DELIN

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Reinhold Sackmann · Bernadette Jonda
Maria Reinhold (Hrsg.)

Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor

Reinhold Sackmann
Bernadette Jonda
Maria Reinhold (Hrsg.)

Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor

VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten
© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Frank Engelhardt

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15429-9

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Reinhold Sackmann/Bernadette Jonda/Maria Reinhold
Demographie als Herausforderung 9

Burkart Lutz
Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst 17

Elżbieta Gołata/Bernadette Jonda
Demographische Entwicklungen in Polen und in Deutschland im Vergleich 25

Reinhold Sackmann
Demographischer Wandel und der Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors 47

Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors: Herausforderungen und Flexibilität

Berndt Keller
Wandel der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: Entwicklungen und Perspektiven 73

Gabriela Grotkowska
Beschäftigungsflexibilität im öffentlichen Sektor in Polen 95

Katarzyna Kopycka/Maria Reinhold
Der polnische Lehrerarbeitsmarkt im Spiegel der Flexibilitätsdebatte 121

Thomas Edeling
Institutionelle Umbrüche im öffentlichen Sektor: Das Ende der kommunalen Daseinsvorsorge 145

Peter Haug
Privatisierung kommunaler Leistungen – Erfolgs- und Misserfolgsfaktoren für die Entstaatlichung kommunaler Leistungen 163

Demographie als Herausforderung der Kommunen: Bewältigungsstrategien

Walter Bartl/Bernadette Jonda
Demographischer Wandel und personalpolitischer Response in Kommunen 183

Jochen Stopper
Kooperation zwischen Gemeinden als Handlungsstrategie 207

Dominika Pawleta
Hindernisse interkommunaler Kooperation unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Vergaberechts 227

Dirk Freigang/Gerhard Kempkes
Einfache Modellrechnungen zu den zukünftigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Kommunalhaushalte in Deutschland 241

Christian Rademacher
Zentrierung als Untersuchungsinstrument zur Evaluation von Bewältigungsstrategien 257

Piotr Wróblewski
Arbeitsmarkt und Kommunen in Oberschlesien: Chorzów – eine Stadt im Wandel 269

Rückblick und Ausblick

Walter Siebel
Über sozialwissenschaftliche Verkürzungen und politische Denkhemmungen in der Diskussion zum demographischen Wandel 285

Personenregister 303

Sachregister 307

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 309

Einleitung

Demographie als Herausforderung

Reinhold Sackmann/Maria Reinhold/Bernadette Jonda

In einigen ostdeutschen Kommunen vollzog sich in den letzten Jahrzehnten ein dramatischer Wandlungsprozess: Die Einwohnerzahl sank um mehr als ein Drittel, Schrumpfung und demographische Entleerung wurden zur normalen Realität. In unserer wachstumsorientierten Gesellschaft waren diese Erfahrungen „peinlich", man versuchte sie lange als vorübergehend zu tarnen oder als regionale Besonderheiten abzutun. Inzwischen wissen wir, dass viele Kommunen in Ost-, aber auch zunehmend in Westdeutschland diese Erfahrung gemacht haben. Ein Blick über die Ländergrenzen hinweg zeigt zudem, dass demographische Änderungen, die eine Wurzel des Phänomens schrumpfender Städte bilden, keine deutsche Besonderheit sind, sondern in vielen europäischen Ländern inzwischen auf der Tagesordnung stehen.

In Presseberichten zu schrumpfenden Regionen wird häufig der Eindruck vermittelt, dass Schrumpfung einen Teufelskreis in Gang setzt: Mit der Schrumpfung steigt der Wohnungsleerstand, die Steuereinnahmen sinken, die Verschuldung der Gemeinden wächst und die entsprechenden Kommunen entfernen sich immer mehr in Lebensgefühl und Wohlstand von den Wachstumsgebieten. Ein sich selbst verstärkender Kreislauf setzt ein, der kaum zu verhindern ist. Aber ist diese Selbstläufigkeit der Entwicklung wirklich der Fall? Norbert Elias (1983) sah es in seinem Aufsatz „Die Fischer im Mahlstrom" als eine der Bedingungen des Wissenwollens an, dass man sich in ungewollten Prozessen befindet, denen man zu entrinnen sucht. Ähnlich gehen wir in diesem Band davon aus, dass sich unsere Gesellschaft in demographischen Verstrickungen befindet, in die sie nicht gelangen wollte. Dennoch kann man jetzt versuchen, über ein Verständnis der Prozesse, die darin ablaufen, zu neuen Kenntnissen zu kommen, die ermöglichen, dass man sich wieder von den negativen Folgen der demographischen Lage befreien kann.

Die öffentliche Debatte bezüglich der Folgen demographischer Veränderungen in Deutschland ist hier bisher sehr zwiegespalten: Auf der einen Seite gibt es die Pessimisten, die schrumpfende Städte und ein stagnierendes Land als Naturnotwendigkeit sehen, der man nicht entrinnen kann, auf der anderen Seite

gibt es Autoren wie Hondrich (2007) die davon ausgehen, dass ein Rückgang der Bevölkerung einen Gewinn an Lebensqualität bereithält, da mehr Platz vorhanden ist und mehr Wohlstand für den einzelnen möglich wird. Im vorliegenden Buch gehen wir davon aus, dass man derzeit noch nicht genau bestimmen kann, wie die Folgen der demographischen Veränderungen für unser Gemeinwesen sind. Erst durch unsere Handlungen in Auseinandersetzung mit demographischem Wandel bestimmen wir, wie die Folgen sein werden. Pessimismus und Optimismus sind hier nur unzureichende Hilfsmittel, um unsere Kompetenz im Umgang mit demographischen Änderungen zu verstärken.

Das Buch präsentiert deshalb Analysen von Experten des Feldes, die den möglichen Handlungsspielraum zu bestimmen versuchen. Im Fokus steht hier die Reaktion auf demographischen Wandel im öffentlichen Dienst. Politisch verfasste Gemeinwesen werden recht direkt von demographischen Veränderungen getroffen, vorausschauende Reaktionsweisen sind hier von besonderer Bedeutung. Da die Personalausgaben insbesondere auf kommunaler und Länderebene in hohem Umfang den gesamten Handlungsspielraum der Gemeinwesen determinieren, stehen sie in diesem Band im Vordergrund des Interesses. Welche Reaktionen werden hier auf demographische Veränderungen ergriffen? Welche Möglichkeiten gibt es?

In diesem Band kommen Experten verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen zu Wort: Soziologen, Demografen, Ökonomen und Politikwissenschaftler. Der Band gliedert sich in drei Teile, die theoretische Überlegungen mit empirischen Analysen verbinden und sich thematisch vom Allgemeinen zum Speziellen vorarbeiten: a) Die Problemfestlegung, um überhaupt bestimmen zu können, welchem Handlungsbedarf man gegenübersteht. b) Dann wird gefragt, welche personalpolitisch relevanten Handlungsmittel im öffentlichen Dienst überhaupt eingesetzt werden. c) Der letzte Teil ist dann der Analyse der verfolgten Bewältigungsstrategien gewidmet, also der Frage, wie genau politisch verfasste Gemeinwesen auf demographischen Wandel reagieren.

Im ersten Teil werden allgemeine Sichtweisen auf das Problem Demographie und Personalpolitik des öffentlichen Dienstes entwickelt, aus einer arbeitsmarktsoziologischen, einer demographischen und einer soziologischen Sicht. *Burkart Lutz*, der Nestor der bundesdeutschen Arbeitsmarktforschung, hat vor einigen Jahren demonstriert, wie eine vorausschauende sozialwissenschaftliche Analyse frühzeitig Handlungsbedarf anzeigen kann. Bereits vor 10 Jahren hat er darauf hingewiesen, dass der extreme Geburtenrückgang zu Beginn der 1990er Jahre nach ca. zwanzig Jahren zu einem Fachkräftemangel führen wird, wenn sich Betriebe und politische Akteure nicht frühzeitig auf die neue Situation einstellen. Diese Situation ist inzwischen eingetreten, ohne dass leider überall ausreichende Vorkehrungen für diese Krise getroffen worden sind. In seinem

neuen Beitrag in diesem Band analysiert er nun die Entwicklungsprobleme des öffentlichen Dienstes in den nächsten Jahrzehnten und ihre künftigen Herausforderungen.

Im zweiten einleitenden Beitrag von *Elżbieta Gołata* und *Bernadette Jonda* wird eine demographisch datenreiche Sicht auf das Problem gezeigt. Besonders wichtig ist hier, wie im gesamten Band, der internationale Vergleich. Es stellt eine verkürzte Problemsicht der demographischen Veränderungen der letzten Jahrzehnte dar, wenn man sie nur als Fehlleistungen der deutschen Entwicklung interpretieren würde. Viele demographische Veränderungen sind struktureller Natur, die teilweise auch normale Folgen einer Gesellschaftstransformation sind. Im Beitrag der Autorinnen wird ein Vergleich zwischen Polen und Deutschland vorgenommen, bei dem man davon ausgehen kann, dass sie sich in ihren Ausgangsbedingungen unterscheiden: Hier das weitgehend säkularisierte Deutschland, das historisch eher vom Protestantismus geprägt wurde, dort das katholische Polen, das selbst in kommunistischen Zeiten seinen Glauben und seine Familienpraxis gewahrt hat. Wenn bei diesem Vergleich Ähnlichkeiten und Unterschiede festgestellt werden, so gibt dieser zugleich erste Hinweise darauf, welche demographische Entwicklungen auf Wertunterschiede zurückzuführen sind.

Im soziologisch einführenden Beitrag von *Reinhold Sackmann* wird allgemein auf die Natur sozialer Probleme eingegangen. Sie werden hier als Herausforderungen charakterisiert, bei denen vorher nicht klar ist, welche praktischen Folgen sie haben. Erst die Antwort auf ein Problem, insbesondere die institutionell vordefinierte Antwort, bewirkt die Folgen eines gesellschaftlichen Problems. Manchmal sei es erst der ungeschickte Umgang mit einer Herausforderung, der Probleme zu schwerwiegenden Belastungen für soziale Gebilde mache. Bei der Bearbeitung demographischen Wandels in politischen Gemeinwesen stelle insbesondere die Inflexibilität des öffentlichen Dienstes ein möglicherweise problemverstärkendes Moment der Reaktion dar. Die häufig beklagte Alterung der Belegschaft des öffentlichen Dienstes sei z.B. eher ein Problem der Inflexibilität des Umgangs mit demographischen Änderungen, sie sei keine direkte Folge der demographischen Herausforderung selbst (vgl. Bartl/Sackmann 2007).

Nachdem im ersten Teil des Bandes allgemeine Sichtweisen auf das problematische Zusammenspiel von Demographie und Personalpolitik des öffentlichen Dienstes im Vordergrund des Interesses standen, fokussiert der zweite Teil auf dem Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors. In den 1990er Jahren gab es international eine heftige Debatte um die Vor- und Nachteile von Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Die Forschungsergebnisse waren allerdings nicht so eindeutig, dass man darüber praktisch politische Schlussfolgerungen ableiten hätte

können, die jenseits politischer Lagerbildung überzeugend gewesen wären. Es könnte sein, dass die Wirkungen von verschiedenen Flexibilitätsformen auf die Handlungsspielräume von Beschäftigern und Beschäftigten bei den Reaktionen auf demographischen Wandel übersichtlicher zu bestimmen sind, da hier Veränderungen von Angebot und Nachfrage relativ gut über mehrere Jahre prognostizierbar sind.

Der zweite Teil wird eingeleitet durch einen Beitrag von *Berndt Keller*, der wie kein zweiter in Deutschland den Arbeitsmarkt des öffentlichen Dienstes in den letzten Jahrzehnten zu seinem Forschungsgegenstand gemacht hat. Im Beitrag zu diesem Band geht er durchaus kritisch generell auf die Entwicklungslinien des öffentlichen Dienstes in Deutschland ein. Kontrastierend folgt auch hierzu eine Auseinandersetzung mit Veränderungen auf dem polnischen Arbeitsmarkt im öffentlichen Sektor: *Gabriela Grotkowska* zeigt datenreich Entwicklungstendenzen in verschiedenen beschäftigungsbezogenen Bereichen. Auch hier hilft die vergleichende Perspektive, um nationale Verengungen des Blicks auf Entwicklungen zu vermeiden. Sind hier Reden vom „wilden Osten" zutreffend, einer Bewegung, bei der die westdeutschen Schutzrechte über die liberalere Entwicklung in den neuen EU-Beitrittsländern ausgehebelt werden? Oder ist es vielmehr so, dass die stärkere Konstanz der polnischen Eliten eine größere Abgeschottetheit des öffentlichen Sektors durchsetzen konnte?

In einer daran anschließenden Fallstudie zum polnischen Lehrerarbeitsmarkt legen *Katarzyna Kopycka* und *Maria Reinhold* zuerst noch einmal systematisch den schillernden Flexibilitätsbegriff dar. Wichtig ist hier die Erkenntnis, dass Flexibilität in verschiedenen Ländern und Organisationen unterschiedliche Formen annehmen kann, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile aufweisen. Die Ausführungen zum Lehrerarbeitsmarkt zeigen, wie ein vorher weitgehend abgeschlossener interner Arbeitsmarkt sich öffnet und neue Verwerfungen zwischen Kohorten produziert.

Wichtige Veränderungen des öffentlichen Dienstes vollzogen sich in den letzten drei Jahrzehnten nicht nur über einen Wandel der Beschäftigungsformen, sondern auch über eine Veränderung der Trennlinie zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. Privatisierungen und die Verselbständigung von öffentlichen Betrieben sind zu häufig eingesetzten Instrumenten geworden. *Thomas Edeling*, ein ausgewiesener Experte der empirischen Untersuchung der internen Umwälzungen bei derartigen Transformationen, entfaltet eine kritische Analyse der inneren und äußeren Neu-Ausrichtung des Bereiches der Daseinsvorsorge als Reaktion auf realisierte oder angedrohte Privatisierungen. Der Ökonom *Peter Haug* widmet sich ebenfalls in seinem Beitrag den Möglichkeiten und Gefahren von Privatisierungen. Er wägt im Detail ab, unter welchen Bedingungen

Privatisierungen gelingen können und in welchen Konstellationen sie eher problematische Folgen erzeugt haben.

Der dritte Teil des Bandes geht auf die zahlreichsten Akteure des öffentlichen Sektors ein, die Kommunen. Bei Kommunen handelt es sich um politische Gemeinwesen, die Bürger recht hautnah in ihren Auswirkungen verfolgen und spüren. Zugleich sind die Unterschiede der Reaktionsweisen bei Kommunen größer als bei höheren Ebenen. Kommunen sind hier also Experimentierfelder für das Ausprobieren neuer und manchmal auch vielversprechender Ansätze. Da uns in diesem Band primär Handlungsmöglichkeiten in Reaktion auf demographischen Wandel interessieren, sind Kommunen ein ideales Untersuchungsfeld für die Vielfalt dieser Möglichkeiten.

Walter Bartl und *Bernadette Jonda* arbeiten hier mit dem Begriff der Bewältigungsstrategien, um diese Vielfalt zu analysieren. Dieser ursprünglich in der Psychologie geprägte Begriff zeigt auf, dass wir unserem Schicksal nicht ausgeliefert sind, bei der handelnden Aneignung unserer Umwelt aber durchaus auch Mustern folgen. Reinhold Niebuhr wird der Spruch zugeschrieben: „Gott gebe mir die Gelassenheit, Dinge hinzunehmen, die ich nicht ändern kann; den Mut, Dinge zu ändern, die ich ändern kann; und die Weisheit, das eine vom anderen zu unterscheiden." Ähnlich unterscheiden Bartl und Jonda Bewältigungsformen, bei denen einem Problem ausgewichen wird, von Formen, bei denen man versucht, sich dem Problem anzupassen oder es durch Handeln zu überwinden. Die Autoren zeigen anhand einer ostdeutschen Einzelfallanalyse wie eine extrem vom demographischen Wandel betroffene Kommune auf diese Herausforderung reagierte und bei ihr selbst ein Lernprozess dieser Reaktionsweisen einsetzte.

Eine Möglichkeit, die bei demographischem Wandel (aber nicht nur da) als Bewältigungsstrategie von Kommunen verwendet wird, besteht in Kooperation von Kommunen. Wenn Kommunen kleiner werden, können sie vieles nicht mehr nur alleine in Angriff nehmen, Kooperationen ermöglichen ihnen dann Optionen. *Jochen Stopper* untersucht in seinem Beitrag Formen der interkommunalen Kooperation und die Bedingungen ihres Erfolgs. *Dominika Pawleta* zeigt in ihrem Beitrag, dass interkommunale Kooperationen durch Rechtsentwicklungen in den letzten Jahren erschwert worden sind. Das zunehmende Eindringen des EU-Rechts setzt einen neuen Rahmen, mit dem bisherige Formen der Kooperation nicht mehr so leicht zu realisieren sind.

Das Phänomen der Schrumpfung wird häufig als unentrinnbarer Teufelskreislauf konzipiert, bei dem ein Übel ein neues nach sich zieht. Abnehmende Einwohnerzahlen verursachen z.B. niedrigere Steuereinnahmen, die wiederum zu einer höheren Verschuldung beitragen. Aber ist dem wirklich so? *Dirk Freigang* und *Gerhard Kempkes* zeigen, dass auch die Ausgaben eine spezifische

Demographiesensibilität aufweisen. Die höchsten Kosten verursachen in Kommunen nämlich Kinder, während Ältere weniger Kosten bedingen. In Modellrechnungen belegen sie, dass deshalb der demographische Wandel mit erheblichen Einsparungen verbunden sein könnte.

Gerne würde man an dieser Stelle mehr erfahren über die empirischen Einspareffekte demographischer Änderungen (bzw. vielleicht auch den nicht-demographischen Gründen ihres Nicht-Eintretens). Unser empirisches Wissen ist allerdings noch begrenzt. Warum ist das so? *Christian Rademacher* verweist in seinem Beitrag auf methodische Probleme bei der Untersuchung von gesellschaftlichen Einheiten mit unterschiedlichen demographischen Eigenschaften. Bei den z.Zt. endemisch zunehmenden Rankings des Vergleichs der Performanz von Kommunen wird systematisch der Kontext ausgeblendet. Dabei sei es aber gerade bei Performanzvergleichen wichtig, den Kontext zu kennen, da nur so die Leistung selbst berücksichtigt werden kann (und nicht nur die glücklichen Umstände, die man geerbt hat). Rademacher schlägt deshalb die verstärkte Verwendung von Zentrierungsverfahren vor, um hier zu aussagekräftigeren Daten zu kommen.

Der (auch internationale) Vergleich ist auch in diesem Band das Mittel der Wahl, um die Fantasie über mögliche Verläufe und Handlungsmöglichkeiten anzuregen. Häufig diskutiert wird in Deutschland z.B. die Frage, ob die Charakterisierung von kommunalen Problemen als demographisch bedingt, nicht verschleiernd sei. Der Beitrag von *Piotr Wróblewski* zeigt am Beispiel des oberschlesischen Ballungsraumes, dass hier – trotz Bevölkerungsrückgangs – demographische Problematisierungen nicht wichtig für das Selbstverständnis der handelnden Kommunen sind. Die Kommunen versuchen vielmehr einen Identitätswandel der tragenden ökonomischen Struktur zu forcieren, da allen Eliten klar ist, dass die Zeit der Schwerindustrie, die über ein Jahrhundert das Handeln dieser Region geprägt hat, vorbei ist. Viele der hier vorgetragenen Konzepte (analysiert werden hier u.a. Mission Statements) erinnern an das westdeutsche Ruhrgebiet, einer Region bei der ebenfalls die Schrumpfung lange Zeit als nicht-demographisch verstanden wurde.

Im konkludierenden Beitrag des Bandes von *Walter Siebel* schließt sich der Kreis. Der Stadtsoziologe hat in den 1980er Jahren in einem bahnbrechenden Artikel erstmals den Gegenstand schrumpfender Städte in Deutschland thematisiert, damals durchaus auch mit wachstumskritischen Implikationen. In seinem Beitrag in diesem Band geht er ausführlich auf den neuen Demographiediskurs ein. Er warnt vor falschen Fokussierungen, sowohl auf Wachstum als auch auf Demographie. Im Ausblick ist er eher optimistisch gestimmt für die Möglichkeiten von schrumpfenden Städten, denen eine kreative Bewältigung dieser Herausforderung gelingt.

Insgesamt versuchen wir mit diesem Band einen Beitrag zur handlungstheoretischen Klärung der Herausforderung schrumpfender Städte und Regionen zu leisten. Demographie ist kein Schicksal, das eine Gesellschaft überfällt. Auch wenn in diesem Band sehr wenig darauf eingegangen wird, kann die demographische Entwicklung selbst mit Familien- und Gesellschaftspolitik beeinflusst werden. Da aber in weiten Teilen Europas bereits massive demographische Verwerfungen stattgefunden haben, reicht die Erörterung von Möglichkeiten der Beeinflussung demographischer Entwicklungen nicht aus, da wir über viele Jahrzehnte mit den Folgen der demographischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte umgehen müssen. Die Bewältigung demographischer Herausforderungen im gesellschaftlichen Gemeinwesen steht deshalb im Fokus dieses Bandes. In einem Bereich, dem Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors, wird hier versucht, in Detailanalysen auf Risiken und Chancen dieser Entwicklung hinzuweisen. Neben feststehenden Befunden bleiben viele Fragen noch offen, die leider auch bei drängenden Problemen erst Zug um Zug abgearbeitet werden können.

Für die Unterstützung dieses Bandes möchten wir uns bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft bedanken, die uns über die Finanzierung des Teilprojektes B8 am Sonderforschungsbereich 580 die Durchführung der dieser Arbeit zugrunde liegenden Tagung ermöglichte. Der Dank gilt auch dem Cheflektor des VS Verlages für Sozialwissenschaften Frank Engelhardt, der unser Vorhaben von Anfang an mit Rat und Tat unterstützt hat. Wir danken auch Sybill Uhlir, Gudrun Bohlender, Christian Dietrich, Silvio Kison, Franziska Witzel und Marcus Heise, die bei der Herstellung der Druckmanuskripte behilflich waren. Christina Hohlbein und Markus Krzoska danken wir für die Übersetzung polnischer Originalbeiträge. Die Verantwortung für sämtliche verbliebenen Fehler übernehmen die HerausgeberInnen, die sich dafür entschuldigen und über korrigierende und ergänzende Emails freuen.

Literatur

Elias, Norbert, 1983: Engagement und Distanzierung. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Hondrich, Karl Otto, 2007: Weniger sind mehr. Frankfurt/M.: Campus.

Sackmann, Reinhold und Walter Bartl, 2007: Personalflexibilität im öffentlichen Dienst in Krisensituationen. Ein Challenge-Response-Modell. In: Dorothée de Nève, Marion Reiser und Kai-Uwe Schnapp (Hg.), Herausforderung – Akteur – Reaktion, Baden-Baden: Nomos. S. 145-170.

Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst

Burkart Lutz

Die aktuelle und für die nächsten Jahrzehnte absehbare demographische Entwicklung stellt in mehrfacher Hinsicht eine ausgesprochen dramatische Herausforderung für den öffentlichen Dienst dar. Diese These sei in drei Schritten zu begründen versucht.

1. Demographische Entwicklung und variierender Leistungs- und Personalbedarf im öffentlichen Sektor

Ein Gutteil der öffentlichen Leistungen richtet sich Deutschland wie wohl in allen entwickelten Gesellschaften vorrangig auf Personengruppen, die sich in einem bestimmten Alter befinden:

Bildung und Erziehung, so wichtig auch die immer wieder erhobene Forderung nach lebenslangem Lernen sein mag, geschieht doch ganz überwiegend in der Kindheit und im Jugendalter. Die weitaus wichtigsten Klienten von Lehrern sind deshalb Kinder und Heranwachsende.

Recht und Sicherheit oder Verkehr sind vor allem bedeutsam für Erwachsene, Einzelpersonen oder Personengruppen, die aktiv im Berufsleben stehen.

Da bedauerlicherweise die Morbidität mit steigendem Alter zumindest tendenziell zunimmt, ist ein nennenswerter Teil der diagnostischen und kurativen Gesundheitsleistungen in erster Linie bedeutsam für die – im demographischen Wandel rasch und nachhaltig wachsende – Gruppe der Älteren und Alten.

Diese Biographiebezogenheit vieler öffentlicher Leistungen spiegelt sich auch in den spezialisierten Kompetenzprofilen eines Gutteils des Personals in öffentlichen Einrichtungen verschiedener Art wider. Deren Berufsstruktur, deren Tätigkeits- und Anforderungsschwerpunkte korrespondieren eng mit den besonderen Bedarfslagen oder Gelegenheitsstrukturen (und aus ihnen jeweils resultierenden Leistungsanforderungen), die für bestimmte Bevölkerungsgruppen in einer je gegebenen biographischen Lage charakteristisch sind. So steht im

Zentrum der beruflichen Kompetenz von Erziehern und Lehrern der angemessene Umgang mit Kindern und Jugendlichen oder sollte zumindest stehen. Desgleichen sind Ausbildung, Wissensbestände und Handlungsroutinen eines nennenswerten Teils der Beschäftigten im Gesundheitswesen auf die Behandlung von Beschwerden gerichtet, die für jeweils bestimmte Lebensabschnitte typisch sind.

Der enge Nexus zwischen biographiebezogenem Leistungsbedarf und spezialisierter Leistungskompetenz der Beschäftigten in großen Teiles des öffentlichen Dienstes, der sich im Laufe der Zeit herausgebildet hat und von den meisten Beteiligten und Betroffenen als ganz selbstverständlich unterstellt wird, funktioniert allerdings, wie sich gegenwärtig mit zunehmender Deutlichkeit zeigt, nur dann, wenn die demographische Entwicklung ausreichend stetig ist. Der offenkundig günstigste Fall stetiger Entwicklung ist sicherlich dann gegeben, wenn sich die Bevölkerungszahl regelmäßig vergrößert, wie in den meisten reifen Nationen zu der Zeit, in der der größte Teil unseres öffentlichen Dienstrechts entstand. Doch lässt sich stetige Entwicklung auch bei Bevölkerungsstabilität, ja sogar bei dauerhaftem (allerdings wohl eher langsamem) Rückgang vorstellen.

Nun kombinieren sich jedoch gegenwärtig, im Wesentlichen seit der allgemeinen Verfügbarkeit bezahlbarer und einigermaßen gesundheitsverträglicher Kontrazeptive, in der demographischen Entwicklung zwei Tendenzen, die zunehmende Unstetigkeit bewirken können:

(1) Die eine, schon heute sehr klar sichtbare und wohl von niemandem ernsthaft bestrittene Tendenz besteht in einem (teilweise, so etwa in Italien, sehr scharfen) Rückgang der Geburtenzahlen bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung.

Es ist wohl unbestritten und heute schon überall zu beobachten, dass im Gefolge dieser Entwicklung ein – je nach Veränderungstempo mehr oder minder massiver – Zwang zur Umschichtung des Personals entsteht, dessen spezialisierte berufliche Kompetenz sich auf die Erbringung von stark biographiebezogenen Leistungen richtet. Nur so kann die Leistungsfähigkeit dieses Personals in Übereinstimmung mit der gegenwärtigen und für die nächsten Jahrzehnte erwartbaren Altersstruktur der Bevölkerung und ihren Bedürfnissen gebracht werden. Schwache Geburtskohorten im schulpflichtigen Alter benötigen offenkundig weniger Lehrer als sehr geburtenreiche Jahrgänge, selbst wenn man, wofür sehr gute bildungspolitische Gründe sprechen, statt einer der sinkenden Geburtenzahl völlig proportionalen Absenkung des Lehrerbestandes die Gelegenheit nutzt, die Schüler-Lehrer-Relation spürbar zu verbessern. Gleichzeitig steigt sehr rasch der Bedarf an Leistungen für ältere und alte Menschen: Alterspflege und soziale Betreuung, spezialisierte gerontologische Kompetenz von Ärzten und ähnliches.

Diese Umschichtungen zu leisten, ist keine leichte Aufgabe, zumal dann, wenn die Entwicklung schnell verläuft und die verfügbare Zeit knapp ist.

(2) Diese Aufgabe wird möglicherweise noch zusätzlich erschwert durch eine zweite Tendenz, die erst langsam überhaupt wahrnehmbar wird: Hinter der eben skizzierten Tendenz zunehmenden Alters der Gesellschaft kann sich noch eine zweite Tendenz verbergen, aus der sich möglicherweise noch sehr viel schwieriger zu bewältigende Herausforderungen ergeben.

Ob eine Frau ein Kind oder mehrere Kinder auf die Welt bringt, ist heute weit mehr als je zuvor in der Geschichte der Menschheit Ausdruck einer freien Entscheidung und nicht mehr nur biologischer Gesetzmäßigkeiten. Die Fertilität unterliegt deshalb gesellschaftlichen Einflüssen verschiedener Art, von staatlicher Förderung über veränderte Impulse und Voraussetzung rationaler Nutzenkalküle der Eltern bis zu Strömungen des Zeitgeistes und (nicht selten vermutlich ausgesprochen milieuspezifischen) Moden. Die Stärke und der bilanzierte Effekt dieser Einflüsse muss im Zeitverlauf nicht stabil bleiben, sondern kann sehr wohl wechseln und eine Abfolge von ausgeprägten „Geburtenbergen“ und „Geburtentälern“ bewirken.

Solche Unstetigkeiten sind, wie die ostdeutsche Entwicklung demonstriert, sogar ohne nennenswerte Veränderungen der Fertilität möglich, wenn sich unter dem Einfluss gesellschaftlicher Zwänge oder Anreize bei vielen Frauen die Verteilung einer gleich bleibenden Zahl von Geburten über die Lebenszeit deutlich verändert. Sie können sich unter Umständen recht schnell manifestieren. Deshalb ist auch keineswegs auszuschließen, dass selbst weitreichende Umschichtungen im betroffenen Personal, die, rechtzeitig in Gang gesetzt, als Antwort auf das Altern der Gesellschaft relativ „sozialverträglich“ möglich sein müssten, nicht mehr ausreichen, um die durch diese zweite Entwicklungstendenz ausgelösten Widersprüche zwischen spezifischem Leistungsbedarf und spezifischem Leistungspotential auszugleichen.

Sollte dies eintreten, so könnte in Zukunft die Koexistenz von erheblichen personellen Engpässen bei der Versorgung bestimmter Personengruppen und von großen Personalüberhängen in anderen Teilen des öffentlichen Dienstes kaum vermieden werden.

2. Neuartige demographische Bedingungen von Personalwirtschaft und Personalentwicklung

Nun wird das im öffentlichen Dienst beschäftigte Personal von der demographischen Entwicklung nicht nur durch starke Veränderungen im Leistungsbedarf und durch hiervon ausgelösten Zwang zu erheblichen Umschichtungen betroffen. Mit dem Altern der Gesellschaft, mit zunehmender Verknappung von Nachwuchskräften und mit wachsendem Gewicht von Älteren können sich auch gravierende Veränderungen in den personalwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstes vollziehen. Die hiermit verbundenen Herausforderungen müssen sehr ernst genommen werden, zumal sie im Regelfalle mit dem Wandel des Leistungsbedarfs zusammentreffen.

Der öffentliche Dienst hat in Deutschland und anderswo in einer langen Entwicklung Strukturen aufgebaut, die man in der Arbeitsmarktforschung als „interne Arbeitsmärkte“ bezeichnet und die auf eine sehr effiziente Weise die biographische Dynamik nutzbar machen.

Im Zentrum dieser Strukturen steht das, was man in Deutschland gemeinhin „Laufbahn“ nennt: Für jeweils sehr große Gruppe von Beschäftigten, die sich insbesondere durch ein je gemeinsames Niveau der Bildung und – praktischer oder universitärer – Ausbildung definieren, sind klar definierte Laufbahnstufen vorgegeben. Nachwuchskräfte werden in aller Regel zunächst auf der untersten Stufe ihrer jeweiligen Laufbahnleiter eingestellt. Sie können aber damit rechnen, dass sie im Laufe der Zeit Stufe für Stufe erklimmen werden – weil sie sich in ihrer Tätigkeit bewährt bzw. weil sie inzwischen immer reicheres Erfahrungswissen angesammelt haben.

Diese Strukturen bieten große Vorteile sowohl für die Beschäftiger wie für die Arbeitskräfte:

Die Beschäftigten müssen sich zwar zumindest in einer ersten Phase ihres Berufslebens auf eher bescheidenem Niveau einrichten. Doch können sie nicht nur mit lebenslanger Beschäftigung, sondern auch mit einem schrittweisen Aufstieg rechnen, der bis in herausgehobene und entsprechend gut bezahlte Positionen führen kann.

Noch ausgeprägter sind die Vorteile für die Beschäftiger (die „Dienstherren“). Diese verfügen über weitreichende Möglichkeiten, über lange Zeiträume hinweg unter für sie zumeist ausgesprochen günstigen Bedingungen Selektion und Sozialisation miteinander zu kombinieren. Sie dürfen damit rechnen, dass die Perspektiven der Beschäftigungssicherheit und des schrittweisen Aufstiegs auch bei relativ bescheidenem Verdienst eine ausreichende Zahl von begabten, leistungsfähigen und lernwilligen Nachwuchskräften zum Eintritt in den öffentlichen Dienst veranlasst. Hiermit verbindet sich insbesondere bei Arbeitskräften

mit höherem Bildungsniveau die hohe Gewissheit, dass mit den „Jungen“ immer auch das neueste Wissen aus den Bildungsstätten in den öffentlichen Dienst transportiert wird. Zugleich sichert die verbreitete Praxis von weitgehend tätigkeitsintegriertem Lernen nicht nur ein beträchtliches Niveau von Wissen und Kompetenz, sowie eine starke Loyalität zum Dienstherrn.

Diesen Strukturen fiel im letzten Jahrhundert zunehmend auch eine Vorbildfunktion für Personalwirtschaft und Beschäftigungsstrategie großer Unternehmen zu. So wurden vor allem in den Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges interne Arbeitsmärkte mit hoher Beschäftigungssicherheit, ausgeprägten internen Laufbahnen und hoher Bedeutung von sehr tätigkeitsnahen Formen des Lernens und des Erwerbs „betriebsspezifischer“ Qualifikation zunehmend zur best practice auch in der Privatwirtschaft.

Die demographische Entwicklung stellt nun sowohl durch die dauerhaft oder doch für jeweils längere Phasen nachdrücklich sinkenden Stärke der Jahrgänge in den Abschlussklassen der Schulen wie durch die Zunahme der älteren und alten Bevölkerung offenkundig einen großen Teil dieser – nicht selten reziproken – Vorteile und der erprobten Formen ihrer Nutzung durch den Beschäftiger in Frage. Es genügt wohl, auf einige evidente Zusammenhänge zu verweisen:

Mit der Zahl der Berufsanfänger nimmt auch der bisher weitgehend selbstverständliche Zustrom neuen Wissens ab. Dies bedeutet unter anderem, dass in wichtigen Teilen des öffentlichen Dienstes sehr viel mehr systematische, organisierte Weiterbildung notwendig werden wird.

Gleichzeitig wird der öffentliche Dienst gezwungen sein, um überhaupt noch eine nennenswerte Zahl von Nachwuchskräften rekrutieren zu können, die bisherige stark senioritätsbezogene Verdienststruktur mit relativ niedrigen Anfangsverdiensten und beträchtlichen Steigerungserwartungen grundlegend zu verändern.

Unter dem Druck der zunehmenden Zahl und zunehmenden Anteils der älteren und alten Bevölkerung wird die bisher gerade auch im öffentlichen Dienst verbreitete Praxis vorzeitigen Übertritts in Pension bzw. Rente immer schwieriger werden, mit deren Hilfe ja ein nennenswerter Teil des unter 1. skizzierten Umschichtungsbedarfs sozialverträglich befriedigt werden konnte. Immer größere Teile der Beschäftigten im öffentlichen Dienst werden also unmittelbar von den demographisch bedingten Veränderungen im Bedarf an öffentlichen Leistungen unmittelbar betroffen sein – und zwar zumeist in einem Alter und in einem Stadium der Berufsbiographie, in denen Erfolg bisher bedeutete, dass man sich definitiv „eingerichtet“ hatte.

Zugleich wird das wachsende Gewicht von älteren Beschäftigten im öffentlichen Dienst einen zunehmenden Aufstiegs- und Beförderungsstau, teilweise

vielleicht sogar lang anhaltende Aufstiegsblockaden zur Folge haben, was die Attraktivität einer lebenslangen Beschäftigung in wichtigen Teiles des öffentlichen Dienstes, insbesondere Erziehung und Bildung sowie Gesundheitsdienste, erheblich vermindern und Anlass zu Gegenmaßnahmen geben kann, die erhebliche Kosten verursachen können.

3. Wie kann und wird es weitergehen?

Betrachtet man nun, im Bewusstsein dieser Herausforderungen an Dienstrecht, Personalwirtschaft und Beschäftigungsstatus im öffentlichen Dienst, dessen aktuelle Entwicklung, wie sie Keller (in diesem Band) schildert, und fragt man sich, was uns in Zukunft erwartet, so hat man wohl nur die Wahl zwischen großer Verunsicherung und Besorgnis oder tiefem Pessimismus.

Um uns die Entscheidung zu erleichtern, ist es vielleicht von Nutzen, zwei einigermaßen plausible Deutungen dessen, was sich gegenwärtig im öffentlichen Dienst tut, einander gegenüber zu stellen.

(1) Die erste Deutung kann man als „verschwörungstheoretisch" bezeichnen. Sie unterstellt, dass es in den Finanzministerien, in den Haushaltsausschüssen und in den Rechnungshöfen bereits so etwas wie einen Masterplan des öffentlichen Dienstes von morgen gibt, der sich stark an neoliberalem, marktwirtschaftlichem Gedankengut orientiert. Gemäß diesem Masterplan soll die bisher gerade für den öffentlichen Dienst charakteristische lebenslange Beschäftigungsperspektive allenfalls noch in kleinen Kernbereichen der Ausübung staatlicher Autorität und Souveränität bestehen bleiben und der bis heute noch hohen Homogenität von Beschäftigungsstatus, Laufbahnrecht und Verdienst ein Ende bereitet werden.

Mir scheint diese Deutung allerdings nicht sehr plausibel. Wenn sie zutreffend sein sollte, müsste die Frage längst im Zentrum der fachwissenschaftlichen und politischen Debatte stehen, welchen öffentlichen Dienst und welche von ihm erbrachten Leistungen wir denn nun wollen oder nicht wollen, wie das, was bisher (zumeist von den Bürgern ganz selbstverständlich in Anspruch genommen) vom administrativ-politischen System an ganz überwiegend frei zugänglichen Gütern bereitgestellt wird, nun über tendenziell kostendeckende Preise und marktliche Austauschformen erbracht werden sollte und wie die neuen Formen von Ungleichheit, die sich damit fast unausweichlich verbinden, aussehen könnten.

(2) Deshalb erscheint die konkurrierende Deutung alles in allem wesentlich realistischer: Was sich gegenwärtig vollzieht bzw. als notwendig diskutiert wird, sind gemäß dieser Deutung lediglich mehr oder minder tastende Versuche zur

Reduktion der Staatsausgaben, also letztlich bloße Sparmaßnahmen, die sich lediglich deshalb des neoliberalen Vokabulars bedienen, weil dieses derzeit in Mode ist.

Dann stellt sich allerdings mit hoher Dringlichkeit eine ganze Reihe von Fragen, von denen ich nur einige nennen möchte:

- Was werden die Spareffekte denn tatsächlich kosten – sowohl finanziell (wo ja bekanntlich erst am Ende wirklich abgerechnet wird) wie auch sachlich und materiell, vor allem in Form von nachdrücklich sinkender Qualität öffentlicher Leistungen?
- Wie soll unter den neuen, durch Dezentralisierung, lokale Verhandlungen und zunehmende Heterogenität der Beschäftigung im öffentlichen Sektor gekennzeichneten Verhältnissen die bisher übliche und in vieler Hinsicht hochgradig vernünftige berufliche Spezialisierung im öffentlichen Dienst aufrecht erhalten werden?
- Können die unvermeidlichen Umschichtungen im Personal des öffentlichen Sektors tatsächlich in nennenswerten Teilen durch massenhafte Entlassung von Arbeitskräften der einen Art (z.B. Lehrer) und gleichzeitige massenhafte Neurekrutierung von Personal einer anderen Art (z.B. Altenpfleger und Altenpflegerinnen) realisiert werden?
- Wie sollen und können im Falle der Privatisierung von heute noch öffentlichen Diensten die für ausreichende Leistungsqualität unverzichtbaren Voraussetzungen an Kompetenz und Loyalität gesichert werden?
- Wo sind – außerhalb des öffentlichen Dienstes – die Kapazitäten spezialisierter Aus- und Weiterbildung zu finden oder auch neu zu schaffen, die dann benötigt werden?

Nimmt man diese Fragen ernst, so gibt diese zweite, scheinbar harmlosere Deutung kaum weniger Anlass zu Pessimismus als die erste, verschwörungstheoretische Deutung. In der Tat sprechen schon heute wenig Gründe für die Annahme, dass die „neuen Instrumente“ wie Dezentralisierung von Personalwirtschaft, die lokale Aushandelung wesentlicher Aspekte der Beschäftigung oder die Verlagerung größerer Teile der heute noch als öffentliche Aufgabe betrachteten Leistungen auf private Anbieter ihre expliziten Ziele erreichen können, also gleichzeitig weniger kosten und das bisherige Leistungsspektrum in zumindest gleichbleibender Qualität anbieten. Und es wäre sicherlich vermessen, zu erwarten, dass mit Hilfe dieser Instrumente ernstzunehmende Antworten auf die gänzlich neuen Fragen gefunden werden können, die bereits heute im Gefolge des demographischen Wandels sichtbar werden und die sich vor allem in Zukunft mit wachsender Dringlichkeit stellen werden.

Demographische Entwicklungen in Polen und in Deutschland im Vergleich

Elżbieta Gołata/Bernadette Jonda[1]

Beim Betrachten des Phänomens des demographischen Wandels in Deutschland und in Polen gerät die historische wie auch die politische Dimension dieser Problematik leicht aus dem Blickfeld. Es wird auch selten thematisiert, wie ähnlich diese Prozesse in beiden Ländern – trotz aller kulturellen Unterschiede – verlaufen und wie eng sie miteinander verwoben sind.

Diese Aspekte verdienen eine nähere Betrachtung. In dem vorliegenden Beitrag soll ein Schritt in dieser Richtung getan werden, indem die grundlegenden demographischen Daten und Entwicklungen in Polen und Deutschland aus dem Blickwinkel zweier Disziplinen – Soziologie und Demographie – zusammengetragen und miteinander in Verbindung gebracht werden, um nicht nur die Ähnlichkeiten und die Unterschiede herauszuarbeiten, sondern auch um zu verdeutlichen, in welchem Kontext die Thematik dieses Bandes *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor* angesiedelt ist.

Ziel dieses Beitrags ist die Analyse der demographischen Veränderungen, die in Polen seit der Wirtschaftstransformation beobachtet wurden. Die hierzu herangezogenen Daten werden durch Angaben über die entsprechenden Prozesse in Deutschland ergänzt.

1. Alterung der Gesellschaft – unabhängig von territorialen Differenzierungen

Der in den vergangenen Jahrzehnten in den modernen Gesellschaften deutlich wahrnehmbare Rückgang der Fertilität und der Eheschließungen, der deutliche Anstieg des Durchschnittsalters bei diesen Ereignissen sowie eine höhere Lebenserwartung führten in der Folge allgemein zu einer beachtlichen Alterung fast aller Wirtschaftsnationen. Gleichwohl gestalten sich diese Bevölkerungs-

[1] Für die Übersetzung polnischsprachiger Textteile zeichnen verantwortlich Markus Krzoska (Mainz) und Bernadette Jonda (Halle).

prozesse in verschiedenen Regionen der Welt, Europas, einzelner Staaten oder sogar zwischen den Gemeinden einer Region – beispielsweise eines Bundeslandes oder einer Woiwodschaft – sehr unterschiedlich.

Bei einem Vergleich zwischen territorialen Einheiten sind einige methodische Probleme zu beachten. So gibt es für den demographischen Wandel in Deutschland und in Polen – unabhängig von den territorialen Differenzierungen innerhalb des jeweiligen Landes – eine Reihe von spezifischen Bedingungen. Beispielsweise ist die Unterschiedlichkeit in den ethnischen Strukturen der Bevölkerungen nicht außer Acht zu lassen: eine relativ homogene in Polen und eine um Vieles heterogenere in Deutschland (Coleman 2006). Bereits allein daraus resultieren nicht nur demographische Unterschiede besonders auf dem Gebiet der Fertilität und der Familiengröße, sondern auch in der Folge ein anderer Charakter der Binnen- und der Auslandsmigration.

Die Untersuchung der territorialen Differenzierung der demographischen Prozesse in Polen in der Phase der Transformation (1990-2005) gestaltet sich darüber hinaus schwierig aufgrund von Veränderungen, die im Bereich der Verwaltungseinteilung des Landes im Jahre 1999 erfolgt sind.[2] Die einzige territoriale Einheit, die sowohl im alten wie im neuen System vorkommt, ist die Gemeinde. Aber selbst auf Gemeindeebene gab es im besagten Zeitraum Veränderungen der Gebietsgrößen. Überdies ist der in der jeweiligen Gemeinde zugängliche Umfang an Informationen über die Bevölkerung sehr beschränkt.

Für die Analyse der demographischen Prozesse in Deutschland muss weiterhin berücksichtigt werden, dass der Vergleich mit Zeiträumen vor 1990 aufgrund der 1990 erfolgten Vereinigung der beiden deutschen Staaten häufig nur bedingt möglich ist. Auch die Betrachtung der Entwicklungen nach 1990 macht eine Zusammenlegung der Daten aus dem früheren Bundesgebiet und den neuen Bundesländern nicht immer sinnvoll. Bei der Analyse demographischer Unterschiede zwischen den beiden Teilen Deutschlands gibt es auch deshalb Schwierigkeiten, weil die Daten für Berlin nicht mehr nach Ost- und Westberlin getrennt werden, wodurch eine Vergleichbarkeit mit früheren Datenreihen nicht mehr exakt möglich ist.[3] Soweit Daten vorhanden waren, werden in diesem Aufsatz getrennte Angaben zum früheren Bundesgebiet (FBG; hier synonym verwendet für Alte Bundesländer bzw. Westdeutschland) und zu den neuen

[2] Gesetz vom 24.7.1998. Dziennik Ustaw [Gesetzblatt] Nr. 96, Pos. 603.

[3] Um eine Vergleichbarkeit dennoch zu ermöglichen, wird häufig versucht, neben Deutschland insgesamt drei räumliche Untergliederungen zu berücksichtigen: alte Bundesländer (ohne Westberlin), neue Bundesländer (ohne Ostberlin) und Berlin. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht die demographischen Daten häufig unter der Berücksichtigung folgender Einteilung: Deutschland (insgesamt), früheres Bundesgebiet (FBG) ohne Angaben für West-Berlin (ab 2001) und Neue Länder einschließlich Angaben für Berlin.

Bundesländern (NBL bzw. Ostdeutschland) gemacht, um für die wichtigsten Bereiche der demographischen Entwicklung ab 1990 in Deutschland die immer noch vorhandenen, häufig nicht unerheblichen Ost-West-Unterschiede – wie zum Beispiel bei der Geburtenentwicklung, der Entwicklung von Eheschließungen und Bevölkerungswanderungen – wiederzugeben.

2. Änderungen im Bereich der Bevölkerungsstruktur

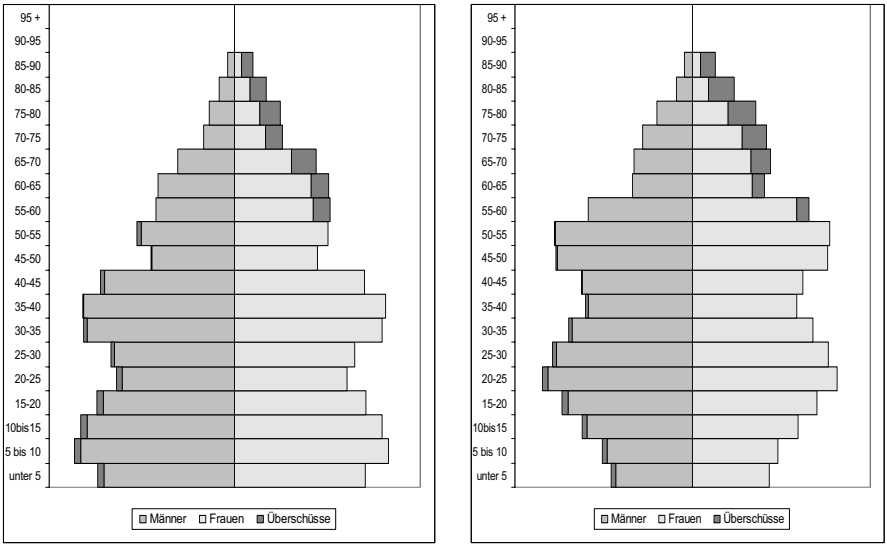
Die bereits in den 1970er Jahren in Deutschland massiv einsetzenden Veränderungen von Bevölkerungsprozessen der Fertilität, des Eheverhaltens und die Steigerung der Lebenserwartung treten – wenn auch mit einer zeitlichen Verschiebung – ebenso in Polen und gegenwärtig nicht weniger deutlich spürbar auf. Auch dort ist die demographische Alterung der Gesellschaft eine der sichtbarsten Konsequenzen der demographischen Veränderungen (Frątczak 2002). Die Strukturen der Geschlechter- und Altersverteilung in der Bevölkerung haben eine immense Bedeutung für den gesamten Bereich des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens – sie bestimmen die Stärke des natürlichen Bevölkerungsaustausches und das darauf folgende Tempo der Bevölkerungsentwicklung (Cieślak 1999). Die Veränderungen der Bevölkerungszahl in Polen und in Deutschland unter Berücksichtigung der Altersstruktur sind in Form der so genannten Alterspyramide der Bevölkerung in den nachfolgenden Abbildungen dargestellt (Abb. 1 und 2). Darin wird die Situation zu Beginn der wirtschaftlichen Transformation, die hier mit dem Jahr 1990 operationalisiert wird, mit den für die beiden Länder aktuellsten Daten aus dem Jahr 2005 verglichen.

Die Alterspyramide der Bevölkerung im Jahr 1990 weist in Polen bereits eine stationäre Gestalt auf. Im Jahr 2005 kann man eine Verengung der Pyramidenbasis beobachten und zugleich sich nach oben verschiebende zahlenmäßig stärkere Generationen erkennen, die bewirken, dass die Alterspyramide in ihrem Mittelteil schmaler wird. Das weiterhin verhältnismäßig hohe Sterblichkeitsniveau wirkt einer schnellen Alterung der Population entgegen. Die deutlich zum Vorschein kommenden Kerben in der Alterspyramide entsprechen den Verlusten der Kriegszeit, die zahlenmäßig starken Generationen der fünfziger Jahre spiegeln die Phase der ansteigenden Geburtenzahlen in der Nachkriegszeit sowie deren demographisches „Echo“ in den siebziger und achtziger Jahren wider.

In der deutschen Alterspyramide sind die gleichen bzw. ähnliche Prozesse zu beobachten: Die krisenhafte Situation des Ersten Weltkrieges führte zu einem deutlichen Absinken der Geburtenhäufigkeit um 1915 (in der Bevölkerungspyramide für Deutschland für 1990 beim ca. 72. Altersjahr sichtbar), was sich wiederum bei den Geburten um 1939 auswirkte (BIB 2004: 57) und zusammen

mit den Folgen des Zweiten Weltkrieges zu einem erneuten Rückgang der Geburten führte. Dies wiederum erklärt die Einbuchtungen in der Bevölkerungspyramide für 2005 bei den 60er und 30er Altersjahren.

Abb. 1: Bevölkerungsstruktur in Polen nach Geschlecht und Alter. Vergleich zwischen 1990 und 2005



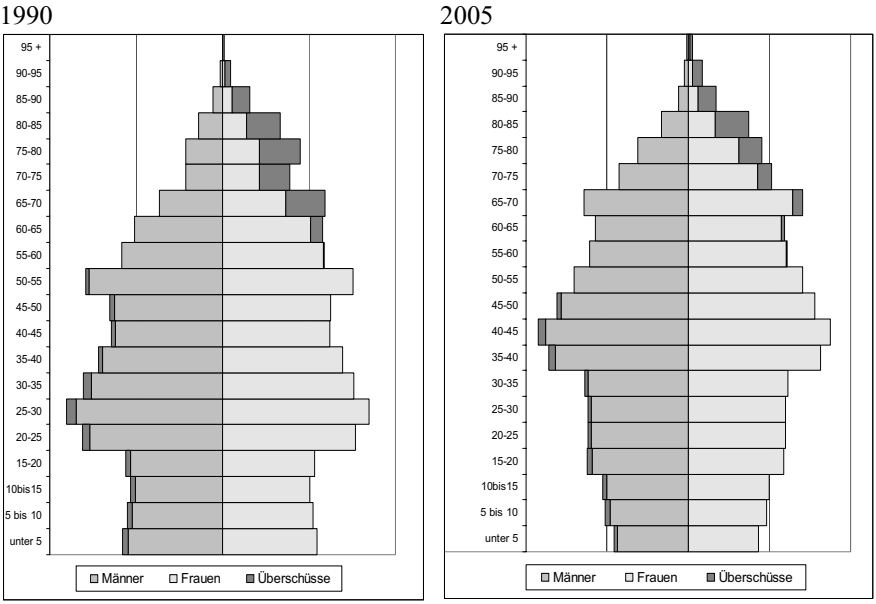
Quelle: Eigene Bearbeitung auf der Basis von Daten des GUS (Główny Urząd Statystyczny [Statistisches Hauptamt])

Sowohl in Polen wie in Deutschland kam es nach dem Geburtentief am Ende des Zweiten Weltkrieges zu einer Zunahme an Geburten: In Polen bereits zu Beginn der 1950er Jahre, in Deutschland ein wenig später: Sowohl Westdeutschland wie auch Ostdeutschland erlebten den größten Anstieg der Geburtenzahlen zu Beginn der 1960er Jahre mit der höchsten zusammengefassten Geburtenrate der Nachkriegszeit von 2,5 Kindern pro Frau. Die damals geborenen Kinder bilden heute die starken Jahrgänge im Alter von ca. Mitte 40 (Statistisches Bundesamt 2006b). Demzufolge ist die Zahl der Menschen, die 2005 zwischen 35 und 55 Jahre alt waren, in Polen ebenso wie in Deutschland besonders groß.

Damit enden die Gemeinsamkeiten im Altersaufbau der Bevölkerung in beiden Ländern, denn während den starken Jahrgängen der 1950er Jahre in Polen

ebenso starke Jahrgänge Anfang der 1980er Jahre folgten, setzte in Deutschland noch Mitte der 1960er Jahre – in der ehemaligen DDR 1964, im früheren Bundesgebiet 1967 – ein massiver, beständiger Geburtenrückgang ein.

Abb.2: Bevölkerungsstruktur in Deutschland nach Geschlecht und Alter. Vergleich zwischen 1990 und 2005



Quelle: Eigene Bearbeitung (Jonda) auf der Basis von Daten des Statistisches Bundesamts: Statistisches Bundesamt 1993; Statistisches Bundesamt 2007

Bis 1975 ging die zusammengefasste Geburtenziffer auf 1,45 in West- und auf 1,54 in Ostdeutschland zurück. Mitte der 1980er Jahre erreichte sie den Tiefststand mit weniger als 1,3 Kindern je Frau im früheren Bundesgebiet. Anschließend stieg die Geburtenhäufigkeit bis 1990 auf 1,45 an und bewegt sich seither – mit Ausnahme der Jahre 1994 und 1995 als sie bei 1,35 bzw. 1,34 lag – bei 1,4 Kindern je Frau, um 2006 auf 1,34 zu sinken. In Ostdeutschland sank 1992 und 1993 die Geburtenrate sogar unter 0,8 Kinder je Frau, um sich inzwischen bei 1,30 einzupendeln. Die Verengung der Pyramidenbasis schreitet damit in Deutschland voran, bei einer weitgehenden Konstanz des Fertilitätsverhaltens in Westdeutschland seit dreißig Jahren.

Tab. 1: Zusammengefasste Geburtenziffer in Polen und in Deutschland

	1990	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Polen	1,99	1,99	1,77	1,55	1,51	1,44	1,37	1,37	1,31	1,25	1,22	1,23	1,24	1,27
Früheres Bundesgebiet	1,45	1,42	1,35	1,34	1,44	1,41	1,41	1,41	1,38	1,37	1,36	1,37	1,36	1,34
Neue Bundesländer	1,52	0,98	0,77	0,84	1,04	1,09	1,15	1,21	1,23	1,24	1,26	1,31	1,30	1,30
Deutschland Insgesamt	1,45	1,33	1,24	1,25	1,37	1,36	1,36	1,38	1,35	1,34	1,34	1,36	1,34	1,33

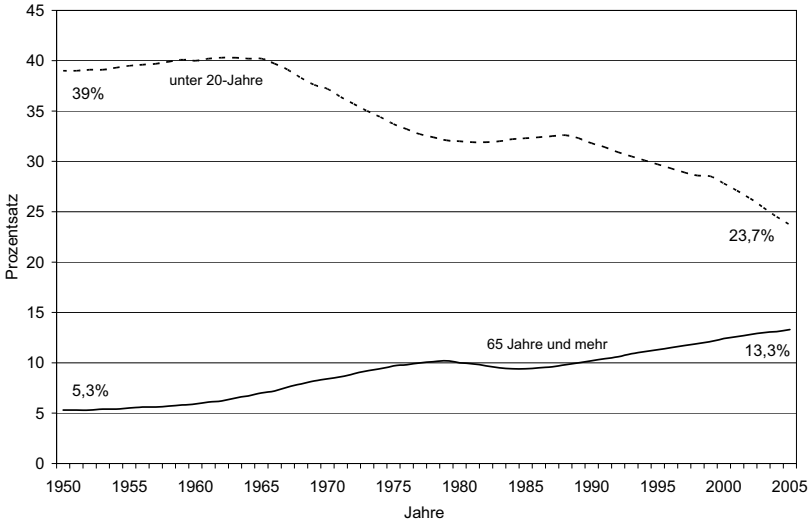
Quelle: Eigene Bearbeitung auf der Basis von Daten des BIB (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung) 2006, Eurostat 2007

Das jahrelange Geburtendefizit sowie die steigende Lebenserwartung (in den Neuen Bundesländern ist die Lebenserwartung nach 1990 steil um etwa 5 Jahre bei Männern und Frauen gestiegen und hat damit das westdeutsche Niveau bereits fast erreicht) trugen zusätzlich zum altersstrukturellen Wandel in Deutschland bei. Es kam zu einer Verschiebung der Bevölkerungspyramide zugunsten der älteren Jahrgänge. Während auf dem früheren Bundesgebiet das Durchschnittsalter zwischen 1991 und 2003 um 3,4 Jahre auf 41,4 Jahre angestiegen ist, war der Anstieg in den Neuen Bundesländern mit 6,6 Jahren auf ein Durchschnittsalter von 43,5 Jahre doppelt so hoch.

Im Laufe der Zeit unterlag aber auch die polnische Alterspyramide einer deutlichen Modifizierung, die im Jahre 2005 einen deutlich regressiven Charakter erreichte. Vor allem ist auf die schmale Basis und den verhältnismäßig hohen Anteil der Bevölkerung in höherem Alter hinzuweisen (Kurkiewicz 2003). Die tiefe Kerbe, die durch den Verlust der Zeit des Zweiten Weltkriegs verursacht wurde, hat sich an die Spitze verschoben, weiterhin lassen sich die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er Jahre und die entsprechenden „Echos" der geburtenschwachen Zeit des Krieges sowie der geburtenstarken Phase der „Nachkriegskompensation" erkennen. Seit dem Jahre 1983 lässt sich eine ständige und sehr starke Abnahme der Geburtenzahlen beobachten (um über 50 % von 723.600 auf 364.400 im Jahre 2005!). Dieses Phänomen ist deshalb sehr beunruhigend, da man mit Beginn des neuen Jahrhunderts einen Anstieg der Geburten als „Echo" des Geburtenhochs der 1980er Jahre hätte erwarten können. Indessen kann man in den Jahren 2003 bis 2005 nur einen geringen Anstieg von nicht ganz 4 % der Geburtenzahl beobachten (um 13.300 im ganzen Land).
Somit lässt sich festhalten, dass der Geburtenrückgang in Deutschland zwar wesentlich früher eingetreten ist, dennoch ist es so, dass gegenwärtig die Situa-

tion in Polen viel dramatischer ist: Die zusammengefasste Geburtenrate lag 2006 bei nur 1,27 und ist damit die zweitniedrigste in der EU (nach Slowakei), im Jahr 2005 war die Geburtenrate in Polen mit 1,24 sogar die niedrigste in Europa (vgl. Eurostat 2007).

Abb. 3: Bevölkerung nach ausgewählten Altersgruppen, Polen 1950-2005



Quelle: Eigene Bearbeitung (Gołata) auf der Basis von Daten des GUS

Die Analyse des Zustands und der Struktur der Bevölkerung Polens in den Jahren 1950-2002[4] zeigt einen ständigen Anstieg des Prozentsatzes der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter.[5]

Im Jahre 1950 zählten in Polen 5,3 % der Bevölkerung zu den Älteren, heute liegt ihr Anteil bei über 13 % (Abb. 3). In Deutschland lag 2005 der Anteil der

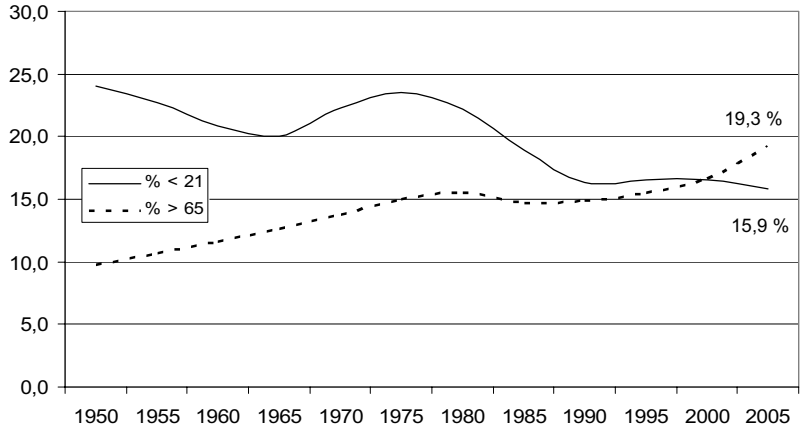
[4] Zur Veranschaulichung des Verlaufs der erfolgten Veränderungen werden zusätzliche Informationen für das Jahr 1950 angegeben.

[5] In der Praxis haben sich bestimmte Konventionen für die Definition der so genannten „Altersschwelle" eingebürgert. Dabei handelt es sich um willkürliche Lösungen, die viele Unzulänglichkeiten haben, vor allem in Hinblick auf den Vergleich zwischen verschiedenen Populationen. Gegenwärtig verwendet man oft als höhere Altersschwelle „65 Jahre und älter", aber es kommt auch vor, dass die angenommene Grenze bei „85 Jahren" gesetzt wird. Die Gerontologen der Weltgesundheitsorganisation WHO schlagen 75 Jahre als Grenzwert vor, E. Rosset und die französischen Demographen 60 Jahre, die UNO-Statistiken 65 Jahre (siehe Cieślak 2004, Kot/Kurkiewicz 2004).

Bevölkerung in der höheren Altersgruppe bei 19,3 % (Abb. 4). Hier war bereits im Jahr 2000 der Anteil der über 65-Jährigen genau so groß wie der der unter 21-Jährigen, nämlich 16,6 %!

Den Prognosen des polnischen Statistischen Hauptamtes (GUS)[6] zufolge wird vorhergesagt, dass der Anteil der alten Menschen an der Gesamtbevölkerung um 2030 bei etwa 24 % liegen wird. Nach den Annahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland wird 2030 der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bei 22,1 % bei den Männern und 29 % bei den Frauen liegen (Statistisches Bundesamt 2006a).

Abb. 4: Bevölkerung nach ausgewählten Altersgruppen, Deutschland 1950–2005



Quelle: Eigene Berechnung (Jonda) in Anlehnung an das Statistische Jahrbuch 2007

Eine regionale Analyse des Alterungsprozesses in Polen zeigt, dass die ländliche Bevölkerung durchschnittlich älter ist. Gegenwärtig beträgt der Anteil der Bevölkerung im Alter von 60 Jahren und mehr auf dem Land 17,4 %, in der Stadt dagegen 16,7 %. Nach den Prognosen für 2030 werden sich diese Anteile vergrößern. Aufgrund des schnelleren Alterungsprozesses in den Städten werden diese dann mit 33 % einen höheren Altersanteil erreichen als ländliche Regio-

[6] In der Analyse wurden die Ergebnisse der von GUS angefertigten „Prognozy ludności Polski na lata 2003-2030“ [Prognosen für die Bevölkerung Polens für die Jahre 2003-2030] berücksichtigt (siehe Boleslawski/Rutkowska 2000, sowie Bolesławski et al. 2003, bzw. http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/ludnosc/prognoza_ludnosci/index.htm).

nen, in denen der Altenanteil hingegen 26 % betragen wird. In Deutschland ist weniger die Differenzierung zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung denn die zwischen den dünn- und den dichtbesiedelten Regionen bzw. Bundesländern relevant. Im Allgemeinen ist auch hier die Tendenz zu beobachten, dass Regionen mit einem niedrigeren Urbanisierungscharakter schneller altern. Dies trifft auf große Teile in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und auf Teile von Brandenburg, Thüringen und Niedersachsen zu. Bis zum Jahr 2030 wird es in Deutschland weiterhin ein Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen und Gemeinden geben. Alterung wird deshalb nicht regional gleichmäßig in Deutschland auftreten (Bucher/Schömer 2006).

Eine gründlichere Analyse des Alterungsprozesses[7] ermöglicht eine Zusammenstellung, die aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Familienstand und Bildungsniveau die Struktur der älteren Bevölkerung darstellt (siehe Tab. 2).

Im Jahre 1970 betrug in Polen der Bevölkerungsanteil im Alter von über 60 Jahren 13 % im Vergleich zu 17 % im Jahre 2005. Dieser Grad an Alterung wurde in Deutschland bereits in den 1960er Jahren erreicht: 1965 lebten in West- und Ostdeutschland 18,8 % der Menschen im Alter von über 60 Jahren. 1975 waren es bereits 20,4 % (Statistisches Jahrbuch 2006). Im Jahr 2005 lag der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 60 Jahren in Deutschland bei 24,9 % und somit fast 5 Prozentpunkte über dem Anteil der unter 20-Jährigen (siehe Tab. 3).

Wenn man die Gruppe der älteren Bevölkerung der über Sechzigjährigen betrachtet, so lässt sich eine Veränderung ihrer Altersstruktur in beiden Ländern feststellen. Im Jahre 1990 betrug in Polen der Anteil der Bevölkerung zwischen 60 und 75 Jahren an der gesamten Bevölkerung über 60 Jahre 73 %, 2005 war er um 2 Prozentpunkte niedriger zugunsten des Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen (siehe Tab.2).

---

[7] Mit der Festlegung von Altersschwellenwerten ergeben sich daraus abgeleitet Indikatoren der differenzierten Beschreibung der Entwicklung des Alterungsprozesses. Man kann dies mit Hilfe einer abgestuften Altersskala tun, z.B. mit der durch Edward Rosset (1959) vorgeschlagenen. Diese Skala unterscheidet in Abhängigkeit vom Anteil der Menschen im Alter von 60 Jahren und mehr folgende Phasen: demographische Jugend, Altersvorfeld, tatsächliche Alterung und demographisches Alter. Sie stützen sich auf die abweichenden empirischen Kriterien, die bei der Bewertung des Fortschreitens des Alterungsprozesses angewandt werden (siehe Sundbärg 1900, Sauvy 1948). Die Skala der Stufenabfolge des demographischen Alterungsprozesses, gemäß dem Anteil der Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren, die bei der UNO verwendet wird, unterscheidet: junge Population (unter 4 % sind über 65), reife Population (4-7 % sind über 65), alte Population (über 7 % sind über 65).