



Demografischer Wandel und Migration

Henriette Heimbach, Deutsch-Französisches Institut (März 2012)



1/ Wer ist von dem Problem betroffen? Was sind die Hintergründe?

In Europa altert die Gesellschaft und in einigen Ländern der Europäischen Union (EU) schrumpft auch die Bevölkerung. In der Slowakei, Deutschland, Polen oder Ungarn werden die über 60jährigen bald die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen. In Frankreich, Großbritannien und den skandinavischen Ländern hingegen ist das Problem aufgrund einer vergleichsweise hohen Geburtenrate weniger brennend. Die durchschnittliche Geburtenrate in der EU beträgt pro Frau 1,6 Kinder (in Frankreich: 2,0; Dänemark: 1,84; Polen: 1,4; Deutschland: 1,4).¹ Gleichzeitig werden die Menschen immer älter und das Durchschnittsalter der europäischen Bevölkerung wird in den nächsten vier Jahrzehnten von ca. 40 auf fast 50 Jahre steigen.² Das heißt also, dass es immer mehr ältere und weniger junge Menschen geben wird.

Entscheidende Faktoren für den demografischen Wandel sind daher die Geburtenhäufigkeit, die Lebenserwartung und nicht zuletzt *Migration*. Jedes Jahr immigrieren zwei Millionen Menschen in die EU, oft junge Personen im Alter zwischen 25 und 35.³ Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerungszahl und die Anzahl der Erwerbstätigen nicht so drastisch abnehmen. Denn die Folgen der *alternden Gesellschaft* sind gravierend und betreffen viele gesellschaftliche Bereiche wie den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft oder die Daseinsvorsorge, das Gesundheits- und Rentensystem.⁴ Es wird befürchtet, dass der hohe Lebensstandard und das Wirtschaftswachstum in der EU vor diesem Hintergrund nicht mehr auf Dauer gewährleistet werden kann. In umlagefinanzierten *Rentensystemen* (wie in Deutschland und Frankreich) müssen immer weniger Erwerbstätige (Beitragszahler) für die Altersversorgung von immer mehr Rentenempfängern aufkommen, wodurch eine finanzielle Schiefelage droht. Ebenfalls wird auf einen bevorstehenden *Arbeits- und Fachkräftemangel* hingewiesen. Auch lässt sich feststellen, dass ländliche Regionen durch die Abwanderung junger Berufstätiger in wachstumsstarke Ballungszentren innerhalb eines Staates und über seine Grenzen hinaus stärker betroffen sind. Die Prozentzahl der älteren, nicht erwerbstätigen Bevölkerung nimmt auf dem Land drastisch zu. Hier ist jetzt schon das Risiko groß, dass sich vor allem die soziale und gesundheitliche Infrastruktur wegen mangelnden Personals verschlechtert.

Im Hinblick auf Migration besteht die Gefahr, dass die *Integration* von Zuwanderern nicht glückt und soziale Spannungen und Verarmung eine Folge sein könnten. Schon heute kann man beobachten, dass Migranten und Personen mit Migrationshintergrund häufig größere Schwierigkeiten auf dem Bildungs- und Arbeitsmarkt haben.



2/ Wer soll das Problem lösen? Wer soll bei Entscheidungen mitbestimmen?

Da die Alterung der Gesellschaft und das Schrumpfen der Bevölkerung die EU-Länder auf sehr unterschiedliche Weise betreffen, setzen Lösungen erst einmal auf der Ebene der *Nationalstaaten* an. Das gilt umso mehr, da Sozial-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik oft in ihren Händen liegen. Wenn die Bevölkerung in einigen Ländern so drastisch altert, dass bald die Mehrheit der Wähler über 60 Jahre ist, die andere Präferenzen als junge Erwerbstätige haben, stellt sich zum Beispiel die Frage, ob Investitionen in eine aktive Arbeitsmarkt – und Wirtschaftspolitik zu Lasten von Rentenzahlungen oder Leistungen des Gesundheitssystems gegen die Mehrheit durchgesetzt werden können.

¹ Um die Bevölkerungszahl stabil zu halten, müsste jede Frau mindestens zwei Kinder (2,1) in ihrem Leben bekommen.

² 2008 betrug die Lebenserwartung in der EU bei Frauen 82,3 Jahre und bei Männern 76,4 Jahre.

³ Zum Vergleich: Fünf Millionen Kinder werden pro Jahr in der EU geboren.

⁴ Neben der Arbeitsmigration innerhalb eines Staates und auch innerhalb der EU, zum Beispiel von Osteuropa, gibt es auch eine Nord-Südwanderung von älteren Menschen, die in landschaftlich und klimatisch attraktivere Regionen ziehen.

Verantwortungsgefühl für Generationen übergreifende Probleme und *Generationengerechtigkeit* ist daher eine wesentliche Anforderung an eine nachhaltig gestaltete Politik.

Den *Regionen in Europa* kommt insofern eine besondere Rolle zu, da es EU-weit sehr unterschiedliche Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen mit wachstumsarmen/reichen und bevölkerungsarmen/reichen Gegenden gibt. Hier könnte Abhilfe geschaffen werden, in dem man die Mobilität der Menschen in der EU verbessert, auch über die Grenzen ihres eigenen Staates eine Arbeit aufzunehmen und umzuziehen. Bisher wird das durch die unterschiedlichen Sozial- und Rentensysteme, Sprachbarrieren in den EU Staaten etc. erschwert. Auch sind mehrere Politikbereiche wie Politik, Verwaltung, Wirtschaft und freie Trägerschaften vom demografischen Wandel betroffen. Entsprechend gilt es, die Vernetzung und den Austausch zwischen diesen Akteuren zu bewerkstelligen, um gemeinsam nachhaltige Lösungen zu finden. Nimmt man an, dass regionale Entwicklung, Arbeitsmigration und Arbeitslosigkeit zusammenhängen, könnten sich mehr politische Optionen und eine größere politische Steuerungsfähigkeit ergeben, wenn auf europäischer Ebene darüber nachgedacht wird.

Betrachtet man Migrationspolitik als wichtigen Faktor, um dem demografischen Wandel entgegenzuwirken, drängt sich wiederum eine *europäische Lösung* regelrecht auf. Aufgrund der Öffnung der Binnengrenzen mit dem Schengen-Abkommen von 1985 und der Freizügigkeit von Personen sind ausschließlich nationale Regelungen wirkungslos und die gegenseitige Abhängigkeit deutlich. Zunächst wurde aber auf nationaler Ebene in unterschiedlicher Dringlichkeit und Reichweite versucht, eine aktive Migrationspolitik zu betreiben. Zumeist beruht diese auf der Idee der *gesteuerten Einwanderung*, die vor allem sehr gut ausgebildeten Fach- und Arbeitskräfte für bestimmte Bereiche anwirbt. Ähnlich wurde auf europäischer Ebene vorgegangen. Im Jahr 2008 haben die EU Regierungen einen *Europäischen Pakt für Einwanderung und Asyl* verabschiedet und 2009 die *Blue Card* eingeführt. Ähnlich wie die Green Card in den USA ermöglicht sie hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen, in der EU zu arbeiten und zu leben. Ebenfalls verschärft der Pakt die EU Außengrenzen, um illegale Immigration zu unterbinden. Häufig wird hier deshalb von der „Festung Europa“ gesprochen.

Es empfiehlt sich auch, Migration zusammen mit Integration zu denken, damit soziale Ausgrenzung und Verarmung verhindert werden können. Um Migranten die Möglichkeit zu geben, in der jeweiligen Gesellschaft anzukommen, sind politische und soziale Teilhabemechanismen von entscheidender Bedeutung. Hier kommt den Regionen und *Kommunen* eine besondere Rolle zu, die häufig die erste Anlaufstelle für Migranten darstellen und daher für eine Anerkennungs- und Willkommensstruktur Sorge tragen müssen. Hier kommt auch jedem einzelnen Bürger und Migranten eine individuelle Verantwortung zu, Integration zu wollen und zu ermöglichen. Auf lokaler Ebene könnten politische Partizipationsmöglichkeiten wie die Teilnahme an Wahlen und das Engagement in kommunalen Verbänden und Institutionen für die erfolgreiche Integration von Zuwanderern aus Drittländern hilfreich sein. Denkbar wäre auch eine Teilnahme an EU-Wahlen.



3/ Wie kann das Problem dauerhaft gelöst werden?

Betrachtet man die drei Faktoren, die den demografischen Wandel beeinflussen: Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Migration, können Lösungen dort ansetzen. Das heißt also, dass einerseits die Familien- und Sozialpolitik wie auch die Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik konkret in der Verpflichtung sind, wobei man hier zwischen Folgen- und Ursachenbehandlung unterscheiden muss.

Um die Geburtenrate zu stabilisieren, ist eine *nachhaltige Familienpolitik* sinnvoll, die zum Beispiel Steuer- und Finanzerleichterungen für Familien vorsieht und die Infrastruktur zur Kinderbetreuung verbessert (mehr Kindertagesstätten etc.). Gleichzeitig ist auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, hier besonders für Frauen, erstrebenswert, was sich nicht nur positiv auf die Familien auswirkt, sondern auch für den Arbeitsmarkt. Die Erhöhung der Beschäftigungsrate bei Frauen würde auch dem Arbeitskräftemangel als Folge der Alterung der Gesellschaft entgegenwirken. Hier wird deutlich, wie stark die Politikbereiche miteinander verschränkt sind. Lösungsansätze müssen daher zusammen gedacht werden, um der Alterung der Gesellschaft und ihren Folgen zu begegnen. Ebenso

könnten Arbeitsmarktreformen die so genannte „stille Reserve“⁵ mit einbeziehen und aktivieren. Auch ist denkbar, Ausbildungszeiten zu verkürzen und den Eintritt ins Berufsleben zu beschleunigen. Auf der anderen Seite gibt es Überlegungen, den Eintritt ins Rentenalter zu erhöhen und/oder die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer und Rentner zu erleichtern. Europaweit gibt es dazu sehr unterschiedliche Ansätze und Vorgehensweisen. In den skandinavischen Ländern wurden zum Beispiel schon frühzeitig *Arbeitsmarkts- und Rentenreformen* durchgeführt (als Beispiel wird oft Dänemark herangezogen). Betrachtet man die mögliche Unsicherheit der zukünftigen Renten wird darüber nachgedacht, ob das in vielen Ländern praktizierte Umlagesystem noch effektiv ist oder andere Modelle nachhaltiger wären. Hier ist die private Rentenvorsorge ein wichtiger Diskussionspunkt. Möchte man die Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den EU Staaten fördern, könnte man auch über ein europäisches Renten- und Sozialsystem nachdenken und so gemeinsam Lösungen für den demografischen Wandel finden. So würden arbeitslose spanische Ingenieure vielleicht eher eine Arbeit in Schwäbisch Hall in Deutschland aufnehmen.

Einer *aktiven Migrationspolitik* kommt ein besonderer Stellenwert zu, da von ihr ein positiver und langfristiger Effekt für die Demografie in Europa erwartet wird. Allen voran steht hier die Förderung von Migration und Integration. Das kann geschehen durch ein weniger strenges Migrationsregime in Europa und vereinfachte Zuwanderungsregeln. Das und eine lokale Willkommensstruktur würde eine Migration nach Europa und ein Bleiben attraktiver machen. Machen Migranten einen großen Teil der Bevölkerung aus in Europa, wäre es folgerichtig, Ihnen schon früh soziale und politische Teilhabe zu kommen zu lassen. Die Möglichkeiten zur Partizipation könnte die Integration um einiges beschleunigen.

Bibliographie

Im Internet

Europäische Kommission 2012: Demographischer Wandel in der EU. Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration. Im Internet: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=502&langId=de>; abgerufen am 20.03.12.

Europäische Kommission 2011: Demography report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans. Im Internet: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>; abgerufen am 20.03.12.

Eurostat 2012: Total fertility rate 1960-2009. Im Internet: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Total_fertility_rate,_1960-2009_%28live_births_per_woman%29.png&filetimestamp=201111_30165651; abgerufen am 21.03.12.

Gans, Paul u. A. Schmitz-Veltin 2011: Demografischer Wandel in Europa. Im Internet auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/themen/K1FUMR.html>; abgerufen am 20.03.12.

Kröhnert, Steffen 2011: Der demografische Wandel in Europa schafft enorme regionale Verwerfungen. Im Internet auf der Homepage der Bundeszentrale für politische Bildung: <http://www.bpb.de/themen/QVXY8V.html>; abgerufen am 20.03.12.

Rat der Europäischen Union 2008: Europäischer Pakt für Einwanderung und Asyl. Im Internet: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_de.htm; abgerufen am 21.03.12.

Statistisches Bundesamt 2012: Bevölkerungsentwicklung. Im Internet: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerung.html>; abgerufen am 20.03.12.

Von Loeffelholz, Hans Dietrich 2011: Demografischer Wandel und Migration als Megatrends. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2011: Demografischer Wandel, ApuZ 10–11/2011, Bundeszentrale für politische Bildung. Im Internet: http://www.bpb.de/publikationen/2JACDH,0,0,Demografischer_Wandel.html; abgerufen am 20.03.12.

In der Frankreichbibliothek

Baasner, Frank 2010: Migration und Integration in Europa. In: Baasner, Frank (Hrsg.): Denkart Europa. Schriften zur europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur 11, Baden-Baden: Nomos Verlag 2010.

Weiterführende Literatur

Mannheim Research Institute for the Economics of Aging 2008: Der demographische Wandel. Konsequenzen für die deutsche Volkswirtschaft. Policy brief N°4.

⁵ Personen, die unter bestimmten Bedingungen arbeiten würden, aber bisher nicht arbeitslos gemeldet sind (z.B. Hausfrauen, entmutigte Arbeitssuchende, Rentner, Studenten und Schüler in Nebentätigkeit).

