

FRAUKE BROSIUS-GERSDORF

Demografischer Wandel und Familienförderung

Jus Publicum

204

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 204



Frauke Brosius-Gersdorf

Demografischer Wandel und Familienförderung

Mohr Siebeck

Frauke Brosius-Gersdorf, geboren 1971; Studium der Rechtswissenschaft in Hamburg; 1995 Erstes und 2000 Zweites Juristisches Staatsexamen; 1997 Promotion; 1998 LL.M.; 2001–04 Rechtsanwältin; 2010 Habilitation; seither Professorin für Öffentliches Recht an der Leibniz Universität Hannover.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

e-ISBN PDF 978-3-16-151285-8
ISBN 978-3-16-150391-7
ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

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

© 2011 Mohr Siebeck Tübingen.

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.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Der demografische Wandel in Deutschland ist eine der großen Herausforderungen unseres Gemeinwesens. Die Geburtenquote in Deutschland liegt seit über 30 Jahren ein Drittel unter dem Generationenersatzniveau und zählt zu den niedrigsten Geburtenraten weltweit. Gleichzeitig geben wenige Länder mehr Geld für Familien aus als Deutschland. Die infolge der niedrigen Fertilität und der stetig steigenden Lebenserwartung der Menschen fortschreitende Alterung und der Rückgang der Bevölkerung gefährden die Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme, schwächen die Prosperität der Volkswirtschaft und haben gravierende negative Auswirkungen auf nahezu alle anderen staatlichen und gesellschaftlichen Bereiche.

Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Arbeit entstanden, die von der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam im Sommersemester 2010 als Habilitationsschrift angenommen wurde. Im Zentrum der Arbeit steht die Frage, ob der Staat gezielte Anreize für einen Anstieg der Geburtenrate in Deutschland setzen darf und welche familienpolitischen Steuerungsimpulse hierfür notwendig sind. Die Habilitationsschrift weist als ineinandergreifende Hauptursachen der niedrigen Geburtenrate in Deutschland die gestiegenen Bildungs- und Erwerbschancen der Frauen sowie die Unvereinbarkeit von Familie und Beruf aus, analysiert den verfassungs- und unionsrechtlichen Rahmen für eine Geburtenpolitik des Staates und entwickelt ein neues System staatlicher Familienförderung, das effektive Impulse für einen Anstieg der Geburtenrate setzt. Nur wenn der Staat durch eine gleichstellungsorientierte Familienpolitik Elternschaft und Erwerbstätigkeit aus ihrer Konkurrenz befreit, wird die Zahl der Geburten in Deutschland wieder steigen und lässt sich der demografische Wandel in Deutschland aufhalten.

Und nun ein Wort des Dankes. Die Arbeit wurde von Prof. Dr. Hartmut Bauer betreut. Seine Ermutigung zu dem Thema, seine wohlwollende Begleitung der Arbeit, seine scharfsinnigen Anregungen in der Sache und nicht zuletzt der Freiraum, den er mir an seinem Lehrstuhl gewährt hat, haben die Entstehung der Arbeit wesentlich befördert. Für seine Liberalität, sein Coaching in Wissenschaftsfragen, sein stets offenes Ohr für Fragen und Diskussionen und nicht zuletzt für die herzliche und warme Atmosphäre an seinem Lehrstuhl bin ich sehr dankbar.

Mein weiterer Dank gilt allen Mitarbeitern sowie wissenschaftlichen und studentischen Hilfskräften des Lehrstuhls von Prof. Dr. Hartmut Bauer – na-

mentlich Regina Kiekebusch, Friedrich Alexander Markmann, Diana Fiedler und Mareike Rohde –, von denen jeder auf seine Weise zum Gelingen der Arbeit beigetragen hat.

Weiterer Dank gebührt Prof. Dr. Timo Hebler, der das Zweitgutachten übernommen und in kürzester Zeit erstellt hat.

Der Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT hat die Druckkosten für diese Arbeit übernommen und ihre Veröffentlichung damit ermöglicht.

Gewidmet ist die Arbeit meinem Ehemann Hubertus Gersdorf.

Hannover/Berlin, im Dezember 2010

Franke Brosius-Gersdorf

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXV

Einleitung	1
------------------	---

Erster Teil

Demografischer Wandel in Deutschland

<i>Kapitel 1:</i> Realbefund	9
<i>Kapitel 2:</i> Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft	48
<i>Kapitel 3:</i> Ursachen des Geburtentiefs in Deutschland	93
<i>Kapitel 4:</i> Steuerbarkeit der Geburtenrate durch staatliche Familienförderung	118
Erster Teil: Ergebnis	151

Zweiter Teil

Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung

<i>Kapitel 1:</i> Bevölkerungsreproduktion als Staatsaufgabe	159
<i>Kapitel 2:</i> Grundrechte als Quelle von Direktiven für staatliche Bevölkerungspolitik durch Familienförderung	198
<i>Kapitel 3:</i> Auflösung verfassungsrechtlicher Spannungslagen	459
<i>Kapitel 4:</i> Familienförderung und Eheförderung	485
Zweiter Teil: Ergebnis	508

Dritter Teil

Politik der Familienförderung in Deutschland –
verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer
Reformbedarf

<i>Kapitel 1:</i> Einzelne familienpolitische Maßnahmen im Spiegel des Verfassungsrechts	517
<i>Kapitel 2:</i> Reformvorschlag zur Neugestaltung der Familienpolitik: Bewältigung des demografischen Wandels durch ein einfaches und transparentes System der Familienförderung	590
Dritter Teil: Ergebnis	600

Vierter Teil

Unionsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung
des demografischen Wandels durch Familienförderung
der Mitgliedstaaten

<i>Kapitel 1:</i> Bindung der Mitgliedstaaten bei der Familienförderung an das Europäische Unionsrecht	607
<i>Kapitel 2:</i> Bewältigung des demografischen Wandels durch geburtensteigernde Maßnahmen der Mitgliedstaaten – ein verbindliches unionsrechtliches Ziel	614
<i>Kapitel 3:</i> Unionsrechtliches Gebot der Familienförderung durch die Mitgliedstaaten	631
<i>Kapitel 4:</i> Unionsrechtliches Neutralitätsgebot bei der Familienförderung	640
<i>Kapitel 5:</i> Unionsrechtliche Regelungen zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	655
Vierter Teil: Ergebnis	679
Schlussbetrachtung	682
Zusammenfassung in Leitsätzen	685
Literaturverzeichnis	741
Sachregister	779

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXV
Einleitung	1
A. Problemaufriss	1
B. Gegenstand und Gang der Untersuchung	3

Erster Teil

Demografischer Wandel in Deutschland

<i>Kapitel 1: Realbefund</i>	9
A. Fertilität, Mortalität und Migration in Deutschland – Rückblick, Überblick und Ausblick	9
I. Rückblick: Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland im 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert	10
1. Die Bevölkerung im 19. Jahrhundert – erster demografischer Übergang (1865–1925)	10
2. Erster und Zweiter Weltkrieg, Weltwirtschaftskrise und Nachkriegszeit	13
II. Überblick: Zweiter demografischer Übergang und Bevölkerungssituation der Gegenwart	15
1. Zweiter demografischer Übergang (1965 bis 1975)	15
2. Status quo: Bevölkerungsentwicklung zwischen 1975 und 2005	16
a) Entwicklung der Fertilität, Mortalität und Migration	16
b) Größe und Altersstruktur der Bevölkerung im Jahr 2005	20

III. Ausblick: Die Bevölkerung Deutschlands im 21. Jahrhundert	22
1. Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung bis zum Jahr 2050	24
a) Erstes Szenario: Konstante demografische Lage	24
b) Zweites Szenario: Rückgang der Geburtenziffer	25
c) Drittes Szenario: Anstieg der Geburtenziffer	26
2. Fazit: Die Bevölkerung schrumpft und altert	27
B. Parallelen und Unterschiede: Demografischer Wandel in anderen Ländern	31
I. Entwicklung der Weltbevölkerung	31
II. Demografischer Wandel in Europa und anderen Industrieländern	36
III. Hohe Geburtenraten und Bevölkerungswachstum in Entwicklungsländern	42
IV. Fazit: Deutschland ist „Vor- und Spitzenreiter“ im demografischen Wandel	47
<i>Kapitel 2: Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft</i>	48
A. Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme	48
I. Gesetzliche Rentenversicherung	49
1. Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung . .	49
2. Handlungsoptionen: Reform der Rentenversicherung, Milderung der Folgen oder Bewältigung des demografischen Wandels	54
a) Anpassung der Rentenversicherung an den demografischen Wandel	55
b) Milderung der Folgen des Geburtenrückgangs	60
c) Bewältigung des demografischen Wandels	61
II. Gesetzliche Krankenversicherung	64
1. Anfälligkeit der Krankenversicherung für demografische Veränderungen	64
2. Handlungsoptionen	67
III. Gesetzliche Pflegeversicherung	70
1. Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung . .	70
2. Handlungsoptionen	73

B. Auswirkungen auf das Wachstum der Volkswirtschaft	75
I. Schwächung des Wirtschaftswachstums	75
II. Handlungsoptionen: Folgenbewältigung oder Umkehr des Bevölkerungswandels	80
C. Weitere Konsequenzen des demografischen Wandels für Staat und Gesellschaft	82
D. Fazit	91

Kapitel 3: Ursachen des Geburtentiefs in Deutschland 93

A. Hauptursächlich: Geburtenrückgang als Folge gestiegener Erwerbschancen der Frauen und der Unvereinbarkeit von Familie und Beruf	94
I. Zeitenwandel: Eintritt der Frau in das Erwerbsleben und Abschied vom „male breadwinner-Modell“	94
II. Kinder oder Erwerbstätigkeit: Faktische und rechtliche Barrieren für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf	100
1. Die Betreuungsinfrastruktur: Alte Defizite und neue Bedeutsamkeit	101
2. Die Gesellschaft: Weibliche „Rabenmütter“ und männliche „Versager“	103
3. Das Geld: Der Staat vernachlässigt Doppelverdiener mit Kindern	104
4. Konsequenz: Erwerbstätigkeit oder Elternschaft	105
III. Fazit	111
B. Neben- und untergeordnet: Weitere Ursachen	112

Kapitel 4: Steuerbarkeit der Geburtenrate durch staatliche Familienförderung 118

A. Internationaler Vergleich: Geburtenelastizität und Familienpolitik ...	118
I. Kausalität zwischen dem Finanzvolumen staatlicher Familienförderung und der Geburtenrate?	119
II. Kausalzusammenhang zwischen der Zielsetzung staatlicher Familienpolitik und der Geburtenzahl: Hohe Fertilität durch pronatalistische und gleichstellungsorientierte Förderung	121

1. Familienpolitik in Frankreich, Schweden und Dänemark: Pronatalistisch und gleichstellungsorientiert	121
2. Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Gleichgültig gegenüber der Bevölkerungsentwicklung und der Geschlechtergleichberechtigung	127
a) Bewusste Absage an eine bevölkerungspolitische Zielsetzung der Familienpolitik	128
b) Keine konsequente Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter	134
3. Fazit: Steigerbarkeit der Geburtenrate durch zielorientierte Familienförderung	140
III. Nebeneffekt: Hohe Frauenerwerbstätigkeit als Folge gleichstellungsorientierter Familienpolitik	145
B. Ehe- und Familienförderung als Querschnittsaufgabe: Steuerungsinstrumente und Politikfelder	147
Erster Teil: Ergebnis	151

Zweiter Teil

Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung

<i>Kapitel 1: Bevölkerungsreproduktion als Staatsaufgabe</i>	159
A. Art. 20 Abs. 1 GG: Geburtensteigerung zur Bewältigung des demografischen Wandels – ein Mittel zur Erfüllung sozialstaatlicher Aufgaben	160
I. Kernbereich des Sozialstaatsprinzips	162
1. Sicherung des existentiellen Grundbedarfs	162
2. Wirtschaftliche Prosperität – Voraussetzung für die Erfüllung der sozialstaatlichen Pflichtaufgabe der Existenzsicherung	166
II. Fakultativbereich des Sozialstaatsprinzips: Sicherung gesellschaftlichen Wohlstands	170
III. Mittel zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips	175
1. Kernbereich: Gestaltungsspielraum des Staates und Verengung des Gestaltungsspielraums	175
2. Fakultativbereich: Gestaltungsspielraum des Staates	179

B. Art. 6 Abs. 1 GG: Reproduktion der Bevölkerung als staatliche Pflichtaufgabe	181
I. Art. 6 Abs. 1 GG: Reproduktion der Bevölkerung als verbindliche verfassungsrechtliche Zielvorgabe	181
1. Art. 6 Abs. 1 GG im entstehungsgeschichtlichen Kontext	182
2. Art. 6 Abs. 1 GG in der teleologischen und systematischen Betrachtung	187
II. Inhalt der verfassungsrechtlichen Pflichtaufgabe: Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Definition des Reproduktionsziels	192
C. Einwände gegen die bevölkerungspolitische Dimension des Art. 6 Abs. 1 GG aus der Menschenwürdegarantie?	194

*Kapitel 2: Grundrechte als Quelle von Direktiven
für staatliche Bevölkerungspolitik durch Familienförderung* 198

A. Art. 6 Abs. 1 GG: Gebot der Familienförderung	198
I. Destinatär der Förderung: Die Familie	201
1. Begriff der Familie	201
2. Adressat des Fördergebots	206
II. Strukturelemente des Grundrechts der Familie	208
III. Mehrdimensionalität des Familiengrundrechts: Abgrenzung des Fördergebots von anderen Grundrechts- funktionen	210
1. Fördergebot und Abwehrrecht	211
2. Fördergebot und Institutsgarantie	214
3. Fördergebot und Schutzgebot	215
4. Fördergebot und interinstitutionelles Diskriminierungs- verbot	216
5. Fördergebot und intrainstitutionelles Diskriminierungs- verbot	220
6. Fördergebot und Neutralitätsgebot	221
7. Fördergebot und Gebot der Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Familienformen	222
IV. Familienförderung: Fundament im Konzert der Grundrechte ..	222
1. Familienförderung und Eheförderung	223
2. Familienförderung und Mutterförderung	229

3. Familienförderung und Förderung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter	231
4. Familienförderung und allgemeiner Gleichheitssatz	231
a) Interinstitutionelle Dimension: Förderung von Familien in der Gegenüberstellung mit nichtfamiliären Lebensformen	232
b) Intrainstitutionelle Dimension: Förderung einzelner Familienformen im Verhältnis zu anderen Familienformen	237
5. Familienförderung und sozialstaatliche Förderung	241
V. Telos: Objektivrechtliche oder individualrechtliche Fundierung des Fördergebots?	243
1. Bezugspunkt des Fördergebots innerhalb der Familie: Eltern-Kind-Verhältnis	243
2. Multifunktionalität der Familie	245
a) Raum zur Persönlichkeitsentfaltung der Familienmitglieder	246
b) Reproduktions- und Entlastungsfunktion für den Staat	247
3. Objektivrechtliches Fördergebot: Förderung wegen der Reproduktions- und Entlastungsfunktion der Familie ...	249
VI. Inhalt des Fördergebots	254
1. Art der Förderung	255
a) Lastenausgleich oder Leistungsausgleich – eine offene Frage	255
b) Wahlfreiheit des Gesetzgebers	260
aa) Wahl der Förderart: Lastenausgleich oder Leistungsausgleich	260
bb) Auswahl innerhalb der gewählten Förderart: Ausgleich einzelner oder sämtlicher Lasten bzw. Leistungen ..	261
2. Förderniveau	262
a) Bandbreite der vertretenen Meinungen: Von der Sicherung des Existenzminimums bis zum überkompensatorischen Lasten- und Leistungsausgleich	262
b) Eigener Ansatz	267
aa) Gestaltungsfreiheit jenseits des Existenzminimums	267
bb) Grenze der Gestaltungsfreiheit: Negative Gründungsfreiheit der Familie	271
3. Zeitliche Dimension der Förderung	274
4. Pflicht zur Förderung in jedem Regelungssystem?	277
a) Meinungsstand in Rechtsprechung und Schrifttum	277
b) Kritik und eigener Standpunkt	281
5. Darlegungs- und Begründungslast des Gesetzgebers, Umfang und Dichte gerichtlicher Kontrolle	287

B. Neutralitätsgebot bei der Förderung konkurrierender Formen der Familie	292
I. Sedes materiae der Neutralitätspflicht des Staates: Gründungs- und Gestaltungsfreiheit der Familie (Art. 6 Abs. 1 GG)	293
II. Inhalt des Neutralitätsgebots	296
1. Inhaltliche Direktiven des Neutralitätsgebots für die Familienförderung	296
2. Maßstab für die Ermittlung der Lasten	302
3. Zulässigkeit einkommensbezogener Staffelung der Förderung	309
III. Anwendungsbereich des Neutralitätsgebots: Abgrenzung von dem intrainstitutionellen Diskriminierungsverbot	314
IV. Grundrechtsdogmatische Einordnung des Neutralitätsgebots ..	317
V. Konsequenzen für die Familienförderung im Einzelnen	319
1. Neutralität im Verhältnis von Alleinverdienerfamilie und Doppelverdienerfamilie	321
a) Leistungen der Alleinverdienerfamilie und der Doppelverdiener- familie: Pflege- und Erziehungsleistung	322
aa) Art der Leistungen	322
bb) Umfang der Leistungen	322
b) Lasten der Alleinverdienerfamilie und der Doppelverdiener- familie: Sach- und Erziehungsbedarf	325
aa) Art der Lasten	325
bb) Umfang der Lasten	327
c) Lasten der Alleinverdienerfamilie und der Doppelverdiener- familie: Einkommensausfall und Betreuungskosten	327
aa) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Doppel- verdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Einkommensausfall versus Betreuungskosten	328
(1) Art der Lasten	328
(2) Umfang der Lasten	333
bb) Alleinverdienerfamilie mit Fremdbetreuung und Doppel- verdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Betreuungskosten	335
(1) Art der Lasten	335
(2) Umfang der Lasten	336
cc) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Doppel- verdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Kein Einkommens- ausfall und keine Betreuungskosten versus Betreuungs- kosten	337

2. Neutralität im Verhältnis verschiedener Formen der Alleinverdienerfamilie	339
a) Pflege- und Erziehungsleistung der Alleinverdienerfamilien	339
b) Lasten der Alleinverdienerfamilien: Sach- und Erziehungsbedarf ..	341
c) Lasten der Alleinverdienerfamilien: Einkommensausfall und Betreuungskosten	342
aa) Alleinverdienerfamilien mit Eigenbetreuung: Einkommensausfall	343
bb) Alleinverdienerfamilien mit Eigenbetreuung: Kein Einkommensausfall und keine Betreuungskosten versus Einkommensausfall	344
cc) Alleinverdienerfamilien mit Fremdbetreuung: Betreuungskosten	345
dd) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Allein- verdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Kein Einkommens- ausfall und keine Betreuungskosten versus Betreuungs- kosten	346
ee) Alleinverdienerfamilie mit Eigenbetreuung und Allein- verdienerfamilie mit Fremdbetreuung: Einkommensausfall versus Betreuungskosten	347
3. Neutralität im Verhältnis verschiedener Formen der Doppelverdienerfamilie	350
a) Pflege- und Erziehungsleistung der Doppelverdienerfamilien	350
b) Lasten der Doppelverdienerfamilien: Sach- und Erziehungsbedarf	351
c) Lasten der Doppelverdienerfamilien: Betreuungsbedarf	351
4. Neutralität im Verhältnis kinderreicher und kinderarmer Familien	353
a) Pflege- und Erziehungsleistung kinderarmer und kinderreicher Familien	354
b) Lasten kinderarmer und kinderreicher Familien: Sach- und Erziehungsbedarf	355
c) Lasten kinderarmer und kinderreicher Familien: Betreuungsbedarf	357
d) Lasten kinderarmer und kinderreicher Familien: Einkommensausfall	358
5. Exkurs: Förderung ehelicher und nichtehelicher Familien ...	362
C. Schranken des Neutralitätsgebots: Doppelpes Gebot der Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter und der Familienformen	363
I. Verfassungsrechtliches Gebot der Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter in der Familie (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG)	365

1. Sedes materiae	365
a) Stand in Rechtsprechung und Schrifttum	365
b) Eigener Ansatz	369
aa) Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG	371
bb) Schutzzweck des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG	381
cc) Regelungsbereich und Schutzzweck des Art. 6 Abs. 1 GG als Gebot rechtlicher Gleichberechtigung der Geschlechter ..	385
2. Grundrechtsdogmatische Einordnung des Fördergebots des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG	389
3. Voraussetzungen und Inhalt des Fördergebots des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG	391
a) Tatsächliche Nachteile	392
b) Typische Betroffenheit einer Geschlechtergruppe	394
c) Durchsetzung der Geschlechtergleichberechtigung durch Nachteilsbeseitigung im Rahmen des Familienlastenausgleichs oder -leistungsausgleichs	398
II. Verfassungsrechtliches Gebot der Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Familienformen (Art. 6 Abs. 1 GG)	405
1. Sedes materiae	405
2. Grundrechtsdogmatische Einordnung und Telos	412
3. Voraussetzungen und Inhalt	413
III. Konsequenzen für die Familienförderung	415
1. Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Familienformen im Rahmen des Familienlastenausgleichs (Art. 6 Abs. 1 GG)	416
a) Beseitigung faktischer Nachteile für die Doppelverdienerfamilie .	416
aa) Gewährleistung ausreichender Betreuungsangebote und Ersatz der Kinderbetreuungskosten	418
(1) Förderung der Kinderbetreuung durch Dritte als unerlässliche Voraussetzung für die Beseitigung der tatsächlichen Nachteile für die Doppelverdienerfamilie ...	418
(2) Einwände gegen den Ersatz der Kinderbetreuungs- kosten der Doppelverdienerfamilie	428
bb) Zulässigkeit einer spiegelbildlichen Förderung von Alleinverdienerfamilien durch Ersatz von Kinderbetreuungs- kosten und durch Einkommensersatzleistungen?	430
cc) Weitere finanzielle Leistungen für die Doppelverdiener- familie	435
b) Beseitigung tatsächlicher Nachteile für die männliche Allein- verdienerfamilie?	439

c) Beseitigung tatsächlicher Nachteile für die weibliche Alleinverdienerfamilie?	441
d) Beseitigung tatsächlicher Nachteile für die kinderreiche Familie ..	442
2. Durchsetzung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter im Rahmen des Familienlastenausgleichs (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG)	444
a) Beseitigung faktischer Nachteile für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen	444
aa) Ersatz von Kinderbetreuungskosten	444
bb) Einkommensersatzleistungen für Mütter oder Väter?	446
cc) Weitere finanzielle Leistungen für Mütter oder Väter	447
b) Beseitigung faktischer Nachteile für die Kinderbetreuung durch Väter	449
D. Verfassungsrechtliche Gleichstellungsziele und Neutralitätsgebot versus Wächteramt des Staates	450
I. Inhalt und Voraussetzungen des staatlichen Wächteramts (Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG)	451
II. Außerfamiliäre Betreuung – eine Gefahr für das Kindeswohl? ..	453
<i>Kapitel 3: Auflösung verfassungsrechtlicher Spannungslagen</i>	<i>459</i>
A. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Reproduktionszielen des Staates	459
I. Verfassungsrechtliche Spannungslage zwischen Neutralitätsgebot sowie Gleichstellungsgeboten einerseits und staatlichen Reproduktionszielen andererseits	459
II. Auflösung des verfassungsrechtlichen Spannungsverhältnisses ..	463
1. Konsequenzen für die Förderung der Doppel- und der Alleinverdienerfamilie	463
2. Konsequenzen für die Förderung der kinderreichen und der kinderarmen Familie	465
B. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Sozialstaatsprinzip	468
I. Verfassungsrechtliche Spannungslage zwischen Neutralitätsgebot sowie Gleichstellungsgeboten einerseits und Sozialstaatsprinzip andererseits	468
II. Auflösung der verfassungsrechtlichen Spannungslage	469

1. Verwirklichung sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit	
für sozial schwache Familien	471
a) Einkommensbezogene Förderung	471
b) Familienmodellbezogene Förderung?	475
c) Lastenbezogene Förderung?	477
d) Kinderzahlbezogene Förderung?	478
2. Verwirklichung sozialer Sicherheit und (Leistungs-)	
Gerechtigkeit für sozial starke Familien	479
a) Erwerbsgerechtigkeit: Einkommensbezogene Förderung	480
b) Erwerbsgerechtigkeit: Familienmodellbezogene Förderung?	482
c) Erwerbsgerechtigkeit und generative Gerechtigkeit:	
Lastenbezogene Förderung?	483
d) Generative Gerechtigkeit: Förderung nach der Kinderzahl	484
 <i>Kapitel 4: Familienförderung und Eheförderung</i>	485
A. Verfassungsrechtliches Gebot der Eheförderung (Art. 6 Abs. 1 GG) ..	486
I. Förderung der Ehe als Ausgleich und Anreiz für die	
Erfüllung von Beistands- und Verantwortungsfunktionen	486
II. Verhältnis zwischen Eheförderung und Familienförderung	489
III. Inhalt des Gebots der Eheförderung: Gestaltungsspielraum	
des Staates hinsichtlich Art und Umfang der Förderung	490
B. Neutralitätsgebot bei der Eheförderung (Art. 6 Abs. 1 GG)	491
I. Dogmatische Herleitung	491
II. Inhalt	493
III. Konsequenzen für die Förderung der Alleinverdiener Ehe	
und der Doppelverdiener Ehe	494
1. Gleiche (Beistands- und Verantwortungs-)Leistungen	
der Alleinverdiener Ehe und der Doppelverdiener Ehe	494
2. Ungleiche Lasten: Einkommensausfall der Alleinver-	
diener Ehe und Mobilitätskosten der Doppelverdiener Ehe	495
C. Schranke des Neutralitätsgebots bei der Eheförderung:	
Doppeltes verfassungsrechtliches Gebot der Durchsetzung	
tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter	
(Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) und der Familienformen	
(Art. 6 Abs. 1 GG)	498
I. Verfassungsrechtliche Gleichstellungsziele als Grenzen	
staatlicher Eheförderung	498

II. Konsequenzen für die Ehepolitik	500
1. Ehegattensplitting	500
2. Ehegattenmitversicherung	505
Zweiter Teil: Ergebnis	508

Dritter Teil

Politik der Familienförderung in Deutschland – verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Reformbedarf

<i>Kapitel 1: Einzelne familienpolitische Maßnahmen im Spiegel des Verfassungsrechts</i>	517
A. Kindergeld und Kinderfreibetrag	517
I. Bestandsaufnahme	517
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	520
B. Finanzielle Förderung der Kinderbetreuung	525
I. Bestandsaufnahme	525
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	535
C. Elterngeld	545
I. Bestandsaufnahme	545
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	547
1. Grundregelung: Zeitlich begrenzter prozentualer Lastenersatz	547
2. Modifizierungen: Mindestelterngeld und Aufstockung für einkommensschwache Familien	552
3. Geschwisterbonus und Mehrlingsregelung	554
D. Partnermonate	556
E. Beitragsfreie Kindermitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung	560
I. Bestandsaufnahme	560
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	561

F. Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung	565
I. Bestandsaufnahme	565
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	568
G. Betreuungsgeld für Alleinverdienerfamilien	575
I. Optionen eines Betreuungsgeldes	575
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	578
H. Familiengeld	580
I. Vorschläge zur Einführung eines Familiengeldes	580
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	582
I. Familiensplitting	584
I. Gestaltungsvarianten	584
II. Verfassungsrechtliche Würdigung	587

<i>Kapitel 2: Reformvorschlag zur Neugestaltung der Familienpolitik: Bewältigung des demografischen Wandels durch ein einfaches und transparentes System der Familienförderung</i>	590
A. Verfassungsrechtliche Bausteine für die Bewältigung des demografischen Wandels durch ein neues System der Familienförderung	591
B. Rechtspolitischer Reformvorschlag: Umsetzung der verfassungsrechtlichen Bausteine für die Bewältigung des demografischen Wandels durch ein einfaches und transparentes System der Familienförderung	595
Dritter Teil: Ergebnis	600

Vierter Teil

Unionsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung
des demografischen Wandels durch Familienförderung
der Mitgliedstaaten

<i>Kapitel 1:</i> Bindung der Mitgliedstaaten bei der Familienförderung an das Europäische Unionsrecht	607
<i>Kapitel 2:</i> Bewältigung des demografischen Wandels durch geburtensteigernde Maßnahmen der Mitgliedstaaten – ein verbindliches unionsrechtliches Ziel	614
A. Europäisches Primärrecht	614
B. Kompetenz der Europäischen Union zum Erlass von Sekundärrechtsakten zum demografischen Wandel	622
C. Unverbindliche europäische Rechtsakte	625
<i>Kapitel 3:</i> Unionsrechtliches Gebot der Familienförderung durch die Mitgliedstaaten	631
<i>Kapitel 4:</i> Unionsrechtliches Neutralitätsgebot bei der Familienförderung	640
A. Europäisches Primärrecht	640
I. Gründungs- und Gestaltungsfreiheit der Familie als Quelle eines Neutralitätsgebots	640
II. Diskriminierungsverbot als Quelle einer Neutralitätsverpflichtung der Mitgliedstaaten	648
B. Europäisches Sekundärrecht	652
<i>Kapitel 5:</i> Unionsrechtliche Regelungen zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	655
A. Europäisches Primärrecht	657
B. Europäisches Sekundärrecht	671
C. Unverbindliche europäische Rechtsakte	672

Vierter Teil: Ergebnis	679
Schlussbetrachtung	682
Zusammenfassung in Leitsätzen	685
A. Demografischer Wandel in Deutschland	685
I. Realbefund	685
II. Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft	687
III. Ursachen des Geburtentiefs in Deutschland	692
IV. Steuerbarkeit der Geburtenrate durch eine gleichstellungs- orientierte Familienpolitik	693
B. Verfassungsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung	695
I. Bevölkerungsreproduktion als Staatsaufgabe	695
II. Art. 6 Abs. 1 GG: Fördergebot als Quelle von Direktiven für staatliche Bevölkerungspolitik durch Familienförderung ...	697
III. Art. 6 Abs. 1 GG: Neutralitätspflicht des Staates bei der Förderung konkurrierender Formen der Familie	701
IV. Schranken des Neutralitätsgebots: Doppeltes Gebot der Förderung tatsächlicher Gleichberechtigung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) und der Familienformen (Art. 6 Abs. 1 GG)	712
V. Verfassungsrechtliche Gleichstellungsziele und Neutralitätsgebot versus Wächteramt des Staates?	719
VI. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Reproduktionszielen des Staates	720
VII. Spannungsverhältnis zwischen Grundrechten und Sozialstaatsprinzip	721
VIII. Familienförderung und Eheförderung	722
C. Politik der Familienförderung in Deutschland – verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Reformbedarf	725

I. Reformbedarf im Bereich einzelner familienpolitischer Maßnahmen	725
II. Reformvorschlag für ein neues, transparentes System der Familienförderung zur Bewältigung des demografischen Wandels	734
D. Unionsrechtlicher Rahmen für die Bewältigung des Bevölkerungswandels durch Familienförderung	736
Literaturverzeichnis	741
Sachregister	779

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AER	American Economic Review
AEUU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BayOLG	Bayerisches Oberlandesgericht
BbgGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg
BbgKitaG	Kindertagesstättengesetz Brandenburg
Bd.	Band
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit
Berl. J. Soziol.	Berliner Journal für Soziologie
BFH	Bundesfinanzhof
BFH/NV	Nicht amtlich veröffentlichte Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BlnGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin
BlnKitaRG	Berliner Gesetz zur Weiterentwicklung des bedarfsgerechten Angebotes und der Qualität von Tagesbetreuung (Kindertagesbetreuungsreformgesetz)
BlnTKBG	Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sowie in außerunterrichtlichen schulischen Betreuungsangeboten des Landes Berlin (Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz)
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEEP	Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
CEPR	Center for Economic Policy Research
DAngVers	Die Angestelltenversicherung
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften
DGBw	Deutsche Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DJT	Deutscher Juristentag
Dok.	Dokument
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DStRE	Deutsches Steuerrecht – Entscheidungsdienst
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DSW	Deutsche Stiftung Weltbevölkerung
ebd.	ebenda
ed.	edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
E.L.Rev.	European Law Review
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
endg.	endgültig
ESC	Europäische Sozialcharta
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote

FPR	Familie Partnerschaft Recht
FuR	Familie und Recht
FW	Die Friedenswarte
GG	Grundgesetz
gem.	gemäß
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Grunds.Aussch.	Ausschuss für Grundsatzfragen
HA-Steno	Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses Bonn 1948/49
HessGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen
HKJGB	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbKibeG	Hamburger Kinderbetreuungsgesetz
Hpt.Aussch.	Hauptausschuss
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i.d.F.	in der Fassung
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
i.S.d.	im Sinne de(s,r)
i.V.m.	in Verbindung mit
jew.	jeweils
JHR	The Journal of Human Resources
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge
Kap.	Kapitel
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KiföG	Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz)
KJ	Kritische Justiz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KOM	Kommission
KWI	Kommunalwissenschaftliches Institut
KZfSS	Kölnler Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
Lfg.	Lieferung
lit.	littera
Losebl.	Loseblatt-Sammlung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
MPIDR	Max Planck Institute for Demographic Research
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

NBER	National Bureau of Economic Research
n.F.	neue Fassung
NICHD	National Institute of Child Health and Human Development
Nr.	Nummer
NRWGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
NRWKiBiz	Gesetz zur frühen Bildung von Kindern (Kinderbildungsgesetz) des Landes Nordrhein-Westfalen
NS-Staat	nationalsozialistischer Staat
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
o.O.	ohne Ortsangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RESC	Revidierte Europäische Sozialcharta
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rev.	revidiert
Rev.trim.dr.h.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RiA	Recht im Amt
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
RuR	Raumforschung und Raumordnung
S.	Seite / Siehe
s.	siehe
scil.	scilicet
SF	Sozialer Fortschritt
SGB	Sozialgesetzbuch
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
Slg.	Sammlung
sog.	so genannte(r,s)
SozVers	Die Sozialversicherung
StenProt.	Stenografisches Protokoll
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
Tab.	Tabelle
ThürErzGGDVO	Verordnung zur Durchführung des Thüringer Erziehungsgeldgesetzes
ThürGVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen
ThürKitaG	Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz)
u.a.	und andere

UN	Vereinte Nationen
UNICE	Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
v.a.	vor allem
Var.	Variante
verb.	verbundene
Verf.	Verfasser
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
Vorb.	Vorbemerkung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
z.B.	zum Beispiel
ZBevWiss	Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZfB	Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft
ZfE	Zeitschrift für Erziehungswissenschaft
ZfF	Zeitschrift für Familienforschung
ZfJ	Zentralblatt für Jugendrecht
ZfW	Zeitschrift für Wirtschaftspolitik
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZP	Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

Alle weiteren Abkürzungen sind entnommen aus: *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Aufl., Berlin/New York 2008.

Einleitung

A. Problemaufriss

Die Geschichte der Familienpolitik in Deutschland ist eine Geschichte voller Irrtümer. Als die Bundesrepublik Deutschland noch in den Kinderschuhen steckte und der Geburtenrückgang, der Mitte der 1960er Jahre einsetzte, in weiter Ferne war, herrschte auf höchster politischer Ebene die Vorstellung, bevölkerungspolitische Elemente in der Sozialpolitik seien überflüssig, denn „Kinder krieg(t)en die Leute sowieso“.¹ Doch auch später, als sich erste Anzeichen eines dauerhaften Geburtenrückgangs bemerkbar machten, standen die zu politischem Handeln berufenen Akteure einer aktiven Rolle des Staates in der Bevölkerungspolitik ablehnend gegenüber. Man war der Meinung, es stehe dem Staat nicht zu, die Geburtenentwicklung zu beeinflussen; die individuelle Entscheidung eines Paares für oder gegen Kinder sei nicht zu hinterfragen.² Und selbst in Zeiten, als der dauerhafte Wandel der Geburtenzahlen in Deutschland sowie seine Folgen für den Bestand und die Altersstruktur der Bevölkerung offen zu Tage traten und Schlagworte wie „Die Deutschen werden weniger“,³ „Der Letzte macht das Licht aus“⁴ oder „Go home and reproduce!“⁵ die demografischen Veränderungen begleiteten, nahmen sich höchste Repräsentanten des Staates die Freiheit, das Ressort des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als „Gedöns“ zu bezeichnen,⁶ ohne befürchten zu müssen, deswegen in das politische Abseits gestellt zu werden.

¹ Mit diesem mittlerweile berühmten Satz (zitiert nach *H. Butzer*, in: ders./M. Kaltenborn/W. Meyer [Hrsg.], Festschrift für F. E. Schnapp, S. 367 [386]) lehnte der erste Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, *Konrad Adenauer*, im Jahr 1957 die Einführung einer Kinder- und Jugendrente ab, die *W. Schreiber* in seiner 1955 verfassten Denkschrift „Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft“ als Teil eines Vorschlags zur Reform der Sozialsysteme eronnen hatte.

² So der fünfte Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, *Helmut Schmidt*, zitiert nach *S. Kröhnert/R. Klingholz*, SF 2005, 280 (281).

³ Die Zeit Nr. 43 vom 14.10.2004, S. 23.

⁴ Zeit.de vom 22.4.2004, abrufbar unter www.zeit.de/2004/18/demo?page=all.

⁵ Rhein-Main-Zeitung vom 14.2.2006, S. 11.

⁶ Diese Bezeichnung stammt von dem siebten Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland, *Gerhard Schröder*.

Die Zahlen sprechen für sich: Die Geburtenrate in Deutschland ist zwischen 1965 und 1975 von 2,5 Kindern auf 1,4 Kinder je Frau gesunken und hat sich seither nicht mehr erholt. Die Zahl der Geburten stagniert seit nunmehr über 30 Jahren auf diesem niedrigen Niveau und unterschreitet damit die für die Reproduktion des Volkes magische Bestandserhaltungsquote von 2,1 Kindern je Frau um etwa ein Drittel. In keinem anderen Land der Welt werden seit so langer Zeit so wenige Kinder geboren wie in Deutschland. Gleichzeitig gibt kaum ein anderes Land mehr Geld für Familien aus als die Bundesrepublik. Die Konsequenz der niedrigen Geburtenrate – im Konzert mit weiteren Facetten des demografischen Wandels – ist, dass die Bevölkerung in Deutschland schrumpft und altert. Diese demografischen Prozesse haben gravierende Auswirkungen auf nahezu sämtliche Bereiche des Staates und der Gesellschaft. Sie gefährden unter anderem die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme, rütteln an den Grundfesten des volkswirtschaftlichen Wachstums und bedrohen den sozialen Frieden und Zusammenhalt in der Gesellschaft.

Bei den Juristen hat der demografische Wandel bislang vor allem insofern Beachtung gefunden, als sie sich mit den Konzepten und den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Anpassung der Sozialversicherungssysteme – insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung – beschäftigt haben. So gut wie unbeschrieben ist das Blatt dagegen, was die Ursachen des demografischen Wandels und die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Bewältigung des demografischen Wandels durch bevölkerungspolitische Politikansätze betrifft – sie wurden bislang nicht oder allenfalls am Rande thematisiert. Dies verwundert und verwundert auch nicht – einerseits scheint das Kind mit dem Bade ausgeschüttet, wenn über Systemanpassung nachgedacht wird, ohne auch über die Ursachen des Übels zu sinnen. Andererseits ist es vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte – der Pervertierung von Bevölkerungspolitik durch den NS-Staat und der Instrumentalisierung pronatalistischer Familienpolitik durch die DDR – nachvollziehbar, dass der deutsche Wissenschaftler im Umgang mit dem Thema Bevölkerungspolitik Berührungängste hat. Gleichwohl: Es ist an der Zeit, die Manschetten abzulegen und sich des Themas nüchtern und sachlich anzunehmen.

Vor diesem Hintergrund betrachtet die Arbeit Erscheinungsformen, Auswirkungen und Ursachen des demografischen Wandels in Deutschland und untersucht, ob und innerhalb welches rechtlichen Rahmens der Staat zur Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung gezielte Anreize für eine Erhöhung der Geburtenrate setzen darf. Es wird der Frage nachgegangen, ob der Staat populationspolitische Ziele bei der Familienförderung verfolgen darf oder sogar muss und welchen grundrechtlichen Bindungen er dabei unterliegt. Auf dem Boden der gefundenen Ergebnisse sucht die Arbeit existierende und aktuell diskutierte familienbezogene Programme einzuordnen und den politischen Reformbedarf aufzuzeigen, damit sich künftig wieder mehr

Menschen für Kinder entscheiden. Den Schluss der Arbeit bildet eine Vergewisserung des europarechtlichen Rahmens für die Bewältigung des Bevölkerungswandels in Deutschland und dessen Vergleich mit dem verfassungsrechtlichen Gestaltungsrahmen.

Der Gegenstand der Untersuchung ist in zweierlei Hinsicht erläuterungsbedürftig. Zum einen: Die Untersuchung beschränkt sich auf die Betrachtung finanzieller Leistungen des Staates für Familien; andere Formen der Familienförderung bleiben ausgeklammert.⁷ Zum anderen: Der Geburtenrückgang und seine Folgen für den Staat und die Gesellschaft können nicht isoliert betrachtet werden, ohne zugleich weitere Facetten des demografischen Wandels einzubeziehen. Die niedrige Geburtenrate ist im Zusammenspiel mit dem kontinuierlichen Anstieg der Lebenserwartung der Menschen und den Wanderungsbewegungen zu sehen, die innerhalb Deutschlands sowie grenzüberschreitend stattfinden. Erst das Zusammenwirken der Fertilitäts-, Mortalitäts- und Migrationsprozesse entfaltet die besondere Sprengkraft, die den Staat und die Gesellschaft vor tiefgreifende Veränderungen und entsprechende Herausforderungen stellt. Bei der Betrachtung des Realbefunds werden daher diese drei Aspekte des demografischen Wandels betrachtet, bevor anschließend der Fokus verengt und die rechtliche Untersuchung auf eine Facette des Bevölkerungswandels, auf die Geburtenentwicklung, konzentriert wird. Da die Geburtenrate wiederum untrennbar mit der Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit verknüpft ist und der Schlüssel zur Lösung des Geburtendefizits – wie sich zeigen wird – in der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf liegt, kommt die rechtliche Betrachtung nicht umhin, die Verfassung auch auf ihre Grundlagen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und insofern auf ihre Wertschätzung für Müttererwerbstätigkeit zu befragen.

B. Gegenstand und Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile, deren erster sich dem Realbefund des demografischen Wandels widmet, deren zweiter den verfassungsrechtlichen Rahmen für eine Umkehr der Bevölkerungsentwicklung durch staatliche Familienförderung betrachtet, deren dritter existierende Förderprogramme zugunsten der Familie sowie aktuell diskutierte Reformvorschläge in den Blick nimmt und einen eigenen Vorschlag zur Neugestaltung der Familienpolitik unterbreitet und deren vierter den europäischen Rechtsrahmen für die Bewältigung der demografischen Veränderungen durch Familienförderung der Mitgliedstaaten skizziert.

⁷ Zu der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes näher unten Zweiter Teil vor Kap. 1, S. 155 ff.

In dem ersten Teil der Arbeit werden ein Rückblick auf die Entstehung, ein Überblick über den aktuellen Stand und ein Ausblick auf die zu erwartende Entwicklung des demografischen Wandels in Deutschland gegeben. Der Bevölkerungssituation in Deutschland wird die demografische Entwicklung in anderen europäischen und nichteuropäischen Ländern gegenübergestellt (s. erster Teil Kap. 1). Anschließend wendet sich die Arbeit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft zu (s. erster Teil Kap. 2) und sucht die Ursachen der seit Mitte der 1970er Jahre konstant niedrigen Geburtenrate in Deutschland zu analysieren (s. erster Teil Kap. 3). Der erste Teil schließt mit einer Untersuchung der politischen Steuerbarkeit der Geburtenrate und einem Überblick über die Vielzahl möglicher Steuerungsinstrumente (s. erster Teil Kap. 4).⁸

Der zweite Teil widmet sich den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für eine Bewältigung des demografischen Wandels durch staatliche Leistungen für Familien. Zunächst wird gezeigt, dass die Bevölkerungsreproduktion eine Staatsaufgabe ist, zu deren Erfüllung das Grundgesetz den Staat verpflichtet (s. zweiter Teil Kap. 1). Im Zentrum des zweiten Teils steht die Beschäftigung mit den Grundrechten, aus denen sich für den Staat bei der Verwirklichung bevölkerungspolitischer Zielvorstellungen durch die Förderung von Familien konkrete Gestaltungsvorgaben ergeben (s. zweiter Teil Kap. 2). Die Untersuchung fährt mit einer Betrachtung der verfassungsrechtlichen Konfliktlagen zwischen den Grundrechten und dem staatlichen Ziel der Bevölkerungsreproduktion fort (s. zweiter Teil Kap. 3). Der zweite Teil schließt mit einem Überblick über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für staatliche Eheförderung und nimmt die tatsächlichen und rechtlichen Verbindungslinien zwischen Eheförderung und der Bewältigung des demografischen Wandels durch Familienförderung in den Blick (s. zweiter Teil Kap. 4).⁹

Der dritte Teil beschäftigt sich in einem ersten Kapitel mit einzelnen existierenden Förderprogrammen für Familien aus dem Bereich des Steuerrechts, des Sozialversicherungsrechts und des Transferrechts sowie mit Reformvorschlägen. Untersucht wird zum einen, ob die Fördermaßnahmen dem – im zweiten Teil der Arbeit entwickelten – grundgesetzlichen Rahmen für die Familienförderung entsprechen, und zum anderen, welche Steuerungsimpulse von ihnen für die Geburt von Kindern ausgehen (s. dritter Teil Kap. 1). Daran anschließend wird der Reformvorschlag unterbreitet, das bestehende System der Familienförderung durch ein einfaches und transparentes Fördersystem zu ersetzen, das effektive Anreize für die Geburt von mehr Kindern setzt und damit den demografischen Wandel zu bewältigen hilft (s. dritter Teil Kap. 2).¹⁰

⁸ Erster Teil, S. 7 ff.

⁹ Zweiter Teil, S. 155 ff.

¹⁰ Dritter Teil, S. 513 ff.

Ein letzter Teil gibt einen Überblick über den europäischen Rechtsrahmen für die Bewältigung des Bevölkerungswandels durch Familienförderung der Mitgliedstaaten und stellt ihn dem verfassungsrechtlichen Gestaltungsrahmen gegenüber (s. vierter Teil Kap. 1–5).¹¹

¹¹ Vierter Teil, S. 605 ff.

Erster Teil

Demografischer Wandel in Deutschland

Kapitel 1

Realbefund

A. Fertilität, Mortalität und Migration in Deutschland – Rückblick, Überblick und Ausblick

Wenige Bevölkerungspyramiden haben so viele Geschichten zu erzählen wie die Pyramide Deutschlands. Ihre Gestalt ist das Resultat vielfältiger demografischer Veränderungen und Umbrüche, die in den vergangenen Jahrhunderten stattgefunden haben. Eine dieser Geschichten ist der dramatische Einbruch der Geburtenzahlen zwischen 1965 und 1975 – der so genannte zweite demografische Übergang. In dieser Zeit sank die Geburtenrate in Deutschland auf etwa ein Drittel unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus. Seither befindet sich die Geburtenquote auf dem niedrigen Niveau von etwa 1,4 Kindern je Frau. Begleitet wurde dieser Fertilitätsrückgang von einem kontinuierlichen Anstieg des Lebensalters der Menschen und von Wanderungsbewegungen, die in den verschiedenen Teilen Deutschlands unterschiedliche Spuren hinterlassen haben. Infolge dieser Entwicklung der Fertilität, der Mortalität und der Migration, die sich in der Zukunft fortsetzen wird, sinkt nicht nur seit Kurzem die Zahl der Bevölkerung, sondern auch die Altersstruktur der Bevölkerung verschiebt sich.

Der demografische Wandel, der sich seit Mitte der 1960er Jahre in Deutschland vollzieht, wird im Folgenden näher betrachtet. Um ihn richtig einordnen zu können, wird zunächst ein kurzer historischer Rückblick auf die Bevölkerungsentwicklung vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts geworfen (s. I.). Anschließend wird ein Überblick über den zweiten demografischen Übergang und die Entwicklung der Geburtenrate, der Sterblichkeit und der Wanderungen seit Mitte der 1960er Jahre bis in die Gegenwart gegeben (s. II.). Schließlich wird der Blick in die Zukunft gerichtet und ein Ausblick auf die demografischen Entwicklungen genommen, die Deutschland im 21. Jahrhundert erwarten (s. III.).

I. Rückblick: Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland im 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert

1. Die Bevölkerung im 19. Jahrhundert – erster demografischer Übergang (1865–1925)

Das Bevölkerungsbild in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Preußen war durch eine hohe Geburtenrate und eine niedrige Lebenserwartung der Menschen geprägt. Im Jahr 1865, als in Preußen bezogen auf die Grenzen des heutigen Bundesgebietes etwa 20 Millionen Menschen lebten,¹ betrug die durchschnittliche Kinderzahl je Frau 4,66 Kinder² und lag damit deutlich oberhalb des damals zur Reproduktion der Elterngeneration erforderlichen Fertilitätsniveaus von 3,44 Kindern je Frau.³ Die durchschnittliche Lebenserwartung der Frauen lag bei 38,5 Jahren, die der Männer bei 35 Jahren.⁴ Die hohe Kinderzahl und die geringe Lebenserwartung spiegelten sich im Aufbau der Bevölkerung wider, der Mitte des 19. Jahrhunderts die Form einer Pagode aufwies, die nur im untersten Bereich einen breiten Sockel zeigte, sich nach oben stetig verschlankte und in einer dünnen Spitze auslief.

Der erste demografische Übergang in Deutschland fand um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert statt; er wird ungefähr auf den Zeitraum von 1865 bis 1925 datiert.⁵ Typusprägend für einen demografischen Übergang, von denen Deutschland bis dato zwei erlebt hat, ist die Transition der Geburtenrate von einem hohen zu einem permanent niedrigen Niveau. Die Geburtenrate – und mit ihr mitunter weitere demografische Faktoren⁶ – verändert sich während eines demografischen Übergangs dauerhaft; sie sinkt auf ein niedriges Niveau und stabilisiert sich anschließend auf diesem Niveau. Der Geburtenwandel während eines demografischen Übergangs unterscheidet sich damit von Einbrü-

¹ Bezogen auf die Grenzen des 1871 gegründeten Deutschen Reichs waren es 41 Millionen Menschen, vgl. K. Schwarz/C. Höhn, *Weniger Kinder*, S. 9.

² *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 19.

³ Das hohe Bestandserhaltungsniveau war vor allem der hohen Säuglingssterblichkeit geschuldet, vgl. *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 19; K. Schwarz, *ZfB* 24 (1999), 229 (233).

⁴ Die Mortalität wird seit der Mitte des 17. Jahrhunderts in – damals noch als „Lebensstaben“ bezeichneten – sog. Sterbetafeln dokumentiert, s. *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 39 f.

⁵ Die genauen zeitlichen Angaben zum ersten demografischen Übergang schwanken. Teilweise wird er dem Zeitraum von 1850 bis 1950 zugeordnet, so *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 9 ff.; andere datieren den ersten demografischen Übergang vom letzten Viertel des 19. Jahrhunderts bis in die zwanziger Jahre des 20. Jahrhunderts, so V. Ulrich/W. Schmähl, in: W. Schmähl/V. Ulrich (Hrsg.), *Soziale Sicherungssysteme*, S. 1 (4).

⁶ Teilweise werden die Faktoren des demografischen Wandels Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Wanderungen auch als demografische „Kernvariablen“ bezeichnet, so A. Tewinkel, *Alterssicherung*, S. 21.

chen der Geburtenquote in Kriegs- und Krisenzeiten, die regelmäßig temporärer Natur sind; nach dem Ende von Kriegen und Krisen erholt sich die Zahl der Geburten wieder.

Kennzeichnend für den ersten demografischen Übergang sind sowohl die Transition der Geburtenrate als auch der Sterberate von einem hohen zu einem dauerhaft niedrigen Niveau. Die Zahl der je Frau geborenen Kinder sank von 4,66 Kindern im Jahr 1865 auf 4 Kinder im Jahr 1874, ging bis zum Jahr 1881 weiter zurück auf 3 Kinder und fand sich 1904 auf dem Niveau von 2 Kindern ein.⁷ Im Jahr 1920 brachte jede Frau schließlich durchschnittlich weniger als zwei Kinder (1,9) zur Welt.⁸ Gleichzeitig nahm die Mortalität, insbesondere die Säuglings- und Kindersterblichkeit, deutlich ab.⁹ Die durchschnittliche Lebenserwartung stieg von ca. 38,5 Jahren (Frauen) bzw. 35,6 Jahren (Männer) im Jahr 1871 auf 58,8 Jahre (Frauen) bzw. 56,0 Jahre (Männer) im Jahr 1925.¹⁰ Die Lebenserwartung der Menschen erhöhte sich damit innerhalb von nur knapp 55 Jahren um rund 20 Jahre.¹¹ Infolge der parallelen Abwärtsbewegung der Geburten- und Sterberate stieg das mittlere Alter, das so genannte Medianalter, welches die Bevölkerung in zwei gleich große Hälften teilt, bis zum Jahr 1910 auf 23,6 Jahre an¹² – die Bevölkerung begann zu altern. Der Jugendquotient, der angibt, wie viele junge Menschen im Alter von 0 bis 19 Jahren 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter von 20 bis 64 Jahren gegenüberstehen,¹³ entwickelte sich von 83,7 im Jahr 1871 auf 85,4 im Jahr 1910.¹⁴ Umgekehrt stieg der Altenquotient, der Aufschluss über das Verhältnis der Personen im Rentenalter ab 65 Jah-

⁷ H. Birg, Die demographische Zeitenwende, S. 51.

⁸ H. Birg, Die demographische Zeitenwende, S. 51; *ders.*, Informationen zur politischen Bildung Nr. 282 (2004), 16 (17); zu den prozentualen Bevölkerungsveränderungen zwischen 1895 und 1912 C. Tophoven/J. Wasem, SF 1984, 25 (26).

⁹ Im Jahr 1900 starben im Reichsgebiet noch 23 % der neugeborenen Jungen und 20 % der Mädchen im ersten Lebensjahr. Zum Vergleich: Heute ereilt dieses Schicksal nur noch 0,5 % der Neugeborenen, s. *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 38.

¹⁰ Vgl. T. Bernöster, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik, S. 32 mit Abb. 3a; K. Schwarz/C. Höhn, Weniger Kinder, S. 9; *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 36; W. Tegtmeier, Staatswissenschaften und Staatspraxis 8 (1997), 563 (573).

¹¹ Die Ursachen für den Rückgang der Sterblichkeit waren vor allem der medizinische Fortschritt bei der Bekämpfung von Krankheiten, der Ausbau des ambulanten und stationären Gesundheitswesens, die Einführung der Krankenversicherung sowie die Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen und die damit verbundene Erhöhung des Lebensstandards im Wohnungs-, Arbeits- und Ernährungssektor; zu dem Verlauf und den Ursachen des ersten demografischen Übergangs eingehend E. Beck-Gernsheim, Die Kinderfrage, S. 55 ff.; s. auch H. Loy, Ökonomische Wirkungen eines Geburtenrückgangs, S. 15 f.; K. Schwarz, ZfB 24 (1999), 229 (237).

¹² *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 11.

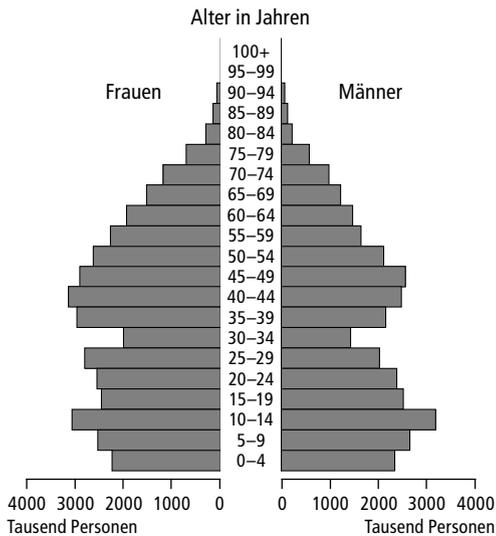
¹³ Vgl. *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 65.

¹⁴ *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 59.

ren zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64) gibt, in demselben Zeitraum kontinuierlich an.¹⁵ Er erhöhte sich von dem Faktor 8,9 im Jahr 1871 auf den Faktor 10 im Jahr 1910.¹⁶ Infolge dieser Entwicklung der Fertilität und der Mortalität reichte die Zahl der geborenen Kinder seit dem frühen 20. Jahrhundert nicht mehr aus, um die Elterngeneration zu ersetzen. Die für die Reproduktion erforderliche Kinderzahl – das Bestandserhaltungsniveau – wurde erstmals von der Elterngeneration des Jahrgangs 1880 nicht mehr erreicht.¹⁷

Mit der Vollendung des ersten demografischen Übergangs im Jahr 1925 hatte der Bevölkerungsaufbau seine ursprüngliche Pagodenform aus dem Jahr 1865 verloren. Die Pagode hat sich über eine klassische Pyramide mit breitem Sockel, der starke Besetzungszahlen in den jungen Altersklassen aufwies (1910), zu einer Pyramide entwickelt, die auf einem schmalen Sockel ruht (1950).

Abb. 1: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands 1950



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

¹⁵ Teilweise wird der Jugendquotient abweichend von der hier verwendeten Definition als Anteil junger Menschen von 0–20 an den Personen im Alter von 21–60 und der Altenquotient als das Verhältnis der Menschen über 60 Jahre zu den 21- bis 60jährigen definiert, so etwa T. Bernöster, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik, S. 46.

¹⁶ Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bevölkerung, S. 59; Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 12.

¹⁷ Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bevölkerung, S. 19, das allerdings einerseits davon spricht, die Elterngeneration des Geburtsjahrgangs 1880 sei die letzte Generation gewesen, die sich vollständig aus eigener Kraft durch ihre Kinderzahl ersetzt hat (S. 19), wäh-

2. Erster und Zweiter Weltkrieg, Weltwirtschaftskrise und Nachkriegszeit

Der pyramidale Bevölkerungsaufbau erlitt in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch die Weltkriege und die Weltwirtschaftskrise tiefe Einschnitte. Die Zahl der geborenen Kinder reduzierte sich sowohl während des Ersten Weltkriegs (1914 bis 1918)¹⁸ als auch in der Spätphase des Zweiten Weltkriegs (1939 bis 1945)¹⁹ vorübergehend erheblich. Der Grund hierfür waren zum einen die kriegsbedingte Abwesenheit der Männer und zum anderen die durch wirtschaftliche Armut und Ängste geprägte Notsituation. Einen weiteren, in Friedenszeiten bis dato unbekanntem Rückgang der Geburtenzahlen erlebte Deutschland während der Weltwirtschaftskrise (1929/30), in deren Strudel es zu Massenarbeitslosigkeit und einer Verelendung breiter Bevölkerungsschichten kam, was bei den Menschen Resignation und Verzweiflung auslöste.²⁰ Im Gegensatz zu der dauerhaften Veränderung des Geburtenniveaus während des ersten demografischen Übergangs war der Geburtenrückgang während der Kriegs- und Krisenzeiten jedoch lediglich vorübergehender Natur. Die Geburtenziffer stieg nach dem Ende der Weltkriege und nach dem Überwinden der Weltwirtschaftskrise jeweils wieder an. Von den kriegs- und krisengeschüttelten Zeiten unbeeindruckt zeigte sich die Entwicklung der Mortalität. Im Gegensatz zu der Geburtenrate nahm die Lebenserwartung der Menschen während der Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise weiter zu. Sie lag nach Ende des Zweiten Weltkrieges im Jahr 1949 im Bundesgebiet bei durchschnittlich 64,4 Jahren (Männer) bzw. 68,5 Jahren (Frauen).²¹

An den Rückgang der Fertilität während des Zweiten Weltkriegs schloss sich ein nachkriegsbedingtes Geburtenhoch an, das sich in dem Altersaufbau Deutschlands in Gestalt einer so genannten demografischen Welle widerspiegelt. Das Kriegsende und der mit Beginn der fünfziger Jahre des 20. Jahrhunderts einsetzende Wirtschaftsaufschwung entfachten in der deutschen Bevölkerung eine Stimmung der Euphorie, die nicht nur einen Sturm auf die Standesämter auslöste und eine Heiratswoge in Gang setzte, sondern ab Mitte der

rend es an anderer Stelle darlegt, dass sich aufgrund des nachkriegsbedingten Geburtenhochs Mitte der 1960er Jahre des 20. Jahrhunderts die Elterngeneration abermals durch die Zahl der geborenen Kinder ersetzt habe (S. 20); V. Ulrich/W. Schmähl, in: W. Schmähl/V. Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherungssysteme, S. 1 (2, 4).

¹⁸ Der Einbruch der Geburtenzahlen während des ersten Weltkriegs verstärkte vorübergehend den Geburtenrückgang während des ersten demografischen Übergangs.

¹⁹ Zu dem Anstieg der Geburtenrate in der Zeit von 1993 bis 1941 als Folge der Geburtenpolitik des nationalsozialistischen Regimes unten Erster Teil Kap. 4 A. II. 2. a) bei Fn. 97, S. 131.

²⁰ Zu den Ursachen der Geburteneinbrüche in Kriegs- und Krisenzeiten näher K. Schwarz, ZfB 24 (1999), 229 (240).

²¹ K. Schwarz, ZfB 26 (2001), 3 (31).

1950er Jahre²² auch zu einem Geburtenhoch beflügelte²³ – dem bis heute letzten Geburtenhoch in Deutschland.²⁴ In dieser Zeit des *Golden Age of Marriage* und des *Baby-Booms* stieg die Zahl der geborenen Kinder je Frau von 2,1 Kindern im Jahr 1955 auf 2,5 Kinder im Jahr 1965,²⁵ so dass sich noch einmal die Elterngeneration um den Jahrgang 1930 durch die Zahl der geborenen Kinder ersetzte.²⁶ Dies gelang in der Folgezeit bis heute keinem Geburtsjahrgang mehr. Parallel zu dem Anstieg der Geburtenzahl nahm auch die Lebenserwartung in der Nachkriegszeit (weiter) zu. Im Bundesgebiet stieg die durchschnittliche Lebenserwartung bis zum Jahr 1960 auf 72,4 Jahre für Frauen und 66,9 Jahre für Männer.²⁷ Im Gebiet der ehemaligen DDR lag die Sterblichkeit 1960 für Frauen bei etwa 71,0 Jahren und für Männer bei ca. 66,9 Jahren²⁸.

Infolge dieser Entwicklung der Sterberate und der – temporären – Geburtenrückgänge während der Weltkriege und der Weltwirtschaftskrise verschob sich die Altersstruktur weiter zugunsten der älteren und zulasten der jüngeren Jahrgänge. Das Medianalter kletterte bis zum Jahr 1960 auf 34,7 Jahre.²⁹ Der Jugendquotient setzte seinen Niedergang fort und sank bis zum Jahr 1960 auf 48. Der Altenquotient lag im Jahr 1960 bei dem Faktor 18.³⁰

²² Teilweise wird der Beginn des Geburtenhochs auf den Anfang der 1950er Jahre datiert (so *H. Birg*, *Die demographische Zeitenwende*, S. 119), teilweise auf das Ende der 1950er Jahre gelegt (so *K. Schwarz*, *ZfB* 24 [1999], 229 [240]).

²³ Kritisch zu dem ursächlichen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswunder und Geburtenhoch *H. Birg*, *Die demographische Zeitenwende*, S. 52.

²⁴ Zu diesen und weiteren Ursachen des Geburtenhochs der 1950er Jahre *H. Birg*, *Die demographische Zeitenwende*, S. 49 ff.; *J. Schmid*, *Politische Studien* 53 (2002), Sonderheft 2, 19 (25); zu dem Anstieg der Geburten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auch *H. Loy*, *Ökonomische Wirkungen eines Geburtenrückgangs*, S. 7.

²⁵ *H. Birg*, *Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung*, S. 6; *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 20; zu den Unterschieden des Baby-Booms in Deutschland und in den USA *H. Loy*, *Ökonomische Wirkungen eines Geburtenrückgangs*, S. 7 f.

²⁶ *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 20.

²⁷ *T. Bernöster*, *Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik*, Abb. 3a; *K. Schwarz*, *ZfB* 24 (1999), 229 (236).

²⁸ Vgl. die grafische Darstellung bei *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, *Deutschland im Demografischen Wandel*, S. 36; etwas höhere Zahlen weist das *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 41, aus.

²⁹ *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, *Deutschland im Demografischen Wandel*, S. 11.

³⁰ Vgl. *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 59; *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, *Deutschland im Demografischen Wandel*, S. 12.

II. Überblick: Zweiter demografischer Übergang und Bevölkerungssituation der Gegenwart

1. Zweiter demografischer Übergang (1965 bis 1975)

An das Geburtenhoch der Nachkriegszeit schloss sich in den Jahren zwischen 1965 und 1975, einer von Frieden und Wohlstand geprägten Zeit, der zweite demografische Übergang an: In der Bundesrepublik ging die Zahl der je Frau geborenen Kinder von knapp 2,5 Kindern im Jahr 1965 auf 1,4 Kinder im Jahr 1975 zurück und verringerte sich mithin innerhalb nur einer Dekade um fast die Hälfte. Parallel zu dieser Entwicklung im Bundesgebiet setzte auch in der DDR Mitte der 1960er Jahre ein Geburtenrückgang ein, der die Geburtenzahl zwischen 1965 und Mitte der 1970er Jahre von knapp 2,5 Kindern³¹ auf 1,5 Kinder je Frau sinken ließ. Die Geburtenquote sank damit sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der DDR auf ein zuvor nie erreichtes Niveau und führte nicht nur dazu, dass sich 1975 die Elterngeneration nur noch zu etwa zwei Dritteln ersetzte, sondern brachte Deutschland Ende der 1970er Jahre auch das Prädikat „Land mit der niedrigsten Geburtenrate der Welt“ ein³².

Von dem ersten demografischen Übergang unterscheidet sich der zweite demografische Übergang nicht nur dadurch, dass er in einem erheblich kürzeren Zeitraum ablief, sondern vor allem dadurch, dass sich allein die Zahl der Geburten dezimierte, nicht hingegen auch die Sterberate nennenswert veränderte.³³ Die durchschnittliche Lebenserwartung Neugeborener des Jahrgangs 1960 von 72,4 Jahren (Frauen) bzw. 66,9 Jahren (Männer)³⁴ stieg in den Folgejahren im Bundesgebiet zwar kontinuierlich auf 76,9 Jahre (Frauen) bzw. 70,2 Jahre (Männer) im Jahr 1980,³⁵ erfuhr aber keinen der Mortalitätsentwicklung während des ersten demografischen Übergangs³⁶ vergleichbaren Aufschwung. Auch das durchschnittliche Lebensalter der Menschen im Gebiet der ehemaligen DDR erhöhte sich zwar zwischen 1965 und 1975, legte jedoch nicht sprunghaft zu.³⁷

³¹ S. G. Obertreis, Familienpolitik in der DDR, S. 297 Tab. 23.

³² Vgl. H. Birg, Informationen zur politischen Bildung Nr. 282 (2004), 4 (6); heute haben Länder wie Italien, Griechenland und Spanien durch noch niedrigere Geburtenraten Deutschland von seinem Platz als „Spitzenreiter“ verdrängt, s. Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 31 – Tab. 1.

³³ Zu der Entwicklung der Sterblichkeit in Deutschland zwischen 1950 und 2000 eingehend M. Luy, ZfB 29 (2004), 3 ff.

³⁴ T. Bernöster, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik, Abb. 3a; K. Schwarz, ZfB 24 (1999), 229 (236).

³⁵ S. T. Bernöster, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik, Abb. 3a; Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 34.

³⁶ S. oben Erster Teil Kap. 1 A. I. 1., S. 10 ff.

³⁷ Vgl. die grafische Darstellung bei Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 36.

2. Status quo: Bevölkerungsentwicklung zwischen 1975 und 2005

a) Entwicklung der Fertilität, Mortalität und Migration

Seit Vollendung des zweiten demografischen Übergangs ist die Geburtenrate im Bundesgebiet in etwa konstant geblieben.³⁸ Die Zahl der Geburten fiel zwar nach 1975 zunächst weiter und erreichte Mitte der 1980er Jahre mit weniger als 1,3 Kindern je Frau einen historischen Tiefstand. Danach stieg die Geburtenziffer jedoch wieder an und kletterte bis 1990 auf das Niveau von 1,45 Kindern. Fortan gingen die Geburtenzahlen abermals leicht zurück und pendelten sich im Jahr 2005 bei 1,36 Kindern je Frau ein.³⁹ Eine andere Entwicklung der Geburtenrate nach 1975 war in der DDR zu beobachten. Nachdem sich die Fertilität in der DDR zwischen 1965 und 1975 zunächst parallel zu der in der Bundesrepublik entwickelt hatte, setzte sie sich Mitte der 1970er Jahre von der Geburtenentwicklung im Bundesgebiet ab. Infolge eines umfangreichen, pronatalistisch ausgerichteten Förderprogramms für Familien⁴⁰ stieg die Zahl der Geburten in der DDR ab 1975 an und erreichte 1980 ein Niveau von fast zwei Kindern pro Frau.⁴¹ Danach verebte der Geburtenanstieg wieder. Die Fruchtbarkeit ging bis 1989 auf das Niveau von 1975, auf 1,5 Kinder je Frau, zurück und lag damit im Jahr der Wende in etwa gleichauf mit der Geburtenziffer Westdeutschlands.⁴² Nach der Deutschen Wiedervereinigung lief die Fertilitätsentwicklung in Ost- und Westdeutschland abermals auseinander. Während die Geburtenziffer nach der Wende in den alten Bundesländern in etwa konstant blieb, brach sie in den neuen Bundesländern vorübergehend erheblich ein (sog. Wendeknick). Infolge der wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche, die der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland in den neuen Bundesländern mit sich brachte, sank die Geburtenhäufigkeit im Osten Deutschlands zwischen 1989 und 1994 von 1,5 Kindern je Frau auf ein international bestauntes Rekordtief von 0,77 Kindern je Frau.⁴³ Diese Geburtenrate von 0,77 Kindern je Frau, die auch als „demographic shock“ bezeichnet wird, ist die niedrigste Geburtenhäufigkeit, die weltweit je in einem Staat gemessen wurde.⁴⁴ Die Geburtenquote in Ostdeutschland erholte

³⁸ H. Grobmann, in: H. Birg (Hrsg.), *Auswirkungen der demographischen Alterung*, S. 3 (5); J. Schmid, *Politische Studien* 53 (2002), Sonderheft 2, 19 (25).

³⁹ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 27.

⁴⁰ S. unten Erster Teil Kap. 4 A. II. 2. a) nach Fn. 97, S. 131 ff., u. Erster Teil Kap. 4 A. II. 2. b) bei und nach Fn. 131, S. 135 ff.

⁴¹ J. Roloff, *Die demografische Entwicklung*, S. 4; *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, *Deutschland im Demografischen Wandel*, S. 7, 15; B. Rürup/S. Gruescu, *Nachhaltige Familienpolitik*, Anhang „Entwicklung der Geburtenhäufigkeit 1960 – 2004“; *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 28.

⁴² J. Schmid, *Politische Studien* 53 (2002), Sonderheft 2, 19 (26).

⁴³ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 28; J. Schmid, *Politische Studien* 53 (2002), Sonderheft 2, 19 (26).

⁴⁴ *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, *Bevölkerung*, S. 22.

sich erst nach 1995 wieder;⁴⁵ die Zahl der Geburten stieg allmählich wieder an und erreichte im Jahr 2005 das Geburtenniveau Westdeutschlands mit 1,36 Kindern je Frau.⁴⁶ Die Geburtenziffern liegen damit heute in beiden Teilen des Landes wie bereits im Jahr der Wende wieder gleich auf – und weit unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus von 2,1 Kindern je Frau.

Wie groß die durch diese Geburtenentwicklung in den Sockel der Bevölkerungspyramide gerissene „Lücke“ ist, zeigt der Blick auf absolute Zahlen. Allein in dem Zeitraum zwischen 1991 und 2000 lag das Geburtendefizit gemessen an der für die Reproduktion einer Generation erforderlichen Kinderzahl bei knapp einer Million Kindern.⁴⁷ Verantwortlich für dieses hohe Geburtendefizit war nicht nur die niedrige Geburtenrate nach der Wende, sondern auch der Einbruch der Geburtenzahlen ab Mitte der 1960er Jahre. Die zwischen 1965 und 1975 nicht geborenen Kinder fehlten nach der Wende in der Generation potentieller Eltern, so dass die absolute Kinderzahl auch aus diesem Grund zurückging. Die geburtenschwachen Jahrgänge während der Zeit des zweiten demografischen Übergangs waren in das Alter der Familiengründung aufgerückt, so dass die Effekte einer schwach besetzten Elterngeneration mit einer aktuell niedrigen Geburtenrate kumulierten.

Diese Geburtenentwicklung seit 1975 in Deutschland wurde von einem stetigen (weiteren) Anstieg der Lebenserwartung der Menschen begleitet. Im Bundesgebiet erhöhte sich die durchschnittliche Lebenserwartung von 76,9 (Frauen) bzw. 70,2 Jahren (Männer) im Jahr 1980 auf 79,0 (Frauen) bzw. 72,5 Jahre (Männer) im Jahr 1990.⁴⁸ Parallel hierzu kletterte die Lebenserwartung der Menschen im Gebiet der ehemaligen DDR, das ab Mitte der 1970er Jahre zunächst unter die Lebenserwartung der Menschen in Westdeutschland gesunken war und sich erst nach der Wiedervereinigung allmählich wieder anglich,⁴⁹ bis zum Jahr 1990 auf 76,0 (Frauen) bzw. 69,2 Jahre (Männer).⁵⁰ 2005 lag die Lebenser-

⁴⁵ *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 19.

⁴⁶ W. Kösters, Weniger, Bunter, Älter, S. 39; *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 15; vgl. auch *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 27.

⁴⁷ *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 18.

⁴⁸ S. T. Bernöster, Grundlagen zur aktuellen Familienpolitik, Abb. 3a; *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 34.

⁴⁹ Zu der Sterblichkeitsentwicklung im alten und neuen Bundesgebiet eingehend M. Luy, *ZfB* 29 (2004), 3 (30 ff.).

⁵⁰ Vgl. die grafische Darstellung bei *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 36; etwas höhere Zahlen weist das *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 41, aus.

wartung Neugeborener in Deutschland durchschnittlich bei 90,4 (Frauen) bzw. 84,9 Jahren (Männer).⁵¹

Diese Fertilitäts- und Mortalitätsentwicklung ging Hand in Hand mit verschiedenen Zuwanderungswellen aus dem Ausland, die den fertilitätsbedingten Rückgang der Bevölkerungszahl im Bundesgebiet bis in die jüngste Vergangenheit hinein kompensierten.⁵² Bereits in den 1950er und 1960er Jahren warb die Bundesrepublik auf der Grundlage so genannter Anwerbeabkommen mit verschiedenen europäischen Staaten⁵³ Gastarbeiter aus dem Ausland an, um dem damals existierenden Arbeitskräftemangel abzuhelpfen.⁵⁴ Im Jahr 1960 belief sich das Wanderungssaldo, also die um die Zahl der Auswanderungen bereinigte Summe der Zuwanderungen, auf ca. 150.000 Personen, im Jahr 1970 lag das Wanderungssaldo bei 520.000 Personen.⁵⁵ 1973 kam es zu einem Anwerbestopp, die Zuwanderung aus den Anwerbeländern schritt gleichwohl in Gestalt des Familiennachzugs weiter fort.⁵⁶ In den 1980er und 1990er Jahren traten politisch motivierte Einwanderungen von Aussiedlern aus Osteuropa, Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen hinzu.⁵⁷ Seinen Höhepunkt erreichte der Zuwanderungsstrom im Jahr 1992, in dem die Zahl der Zuwanderungen die der Auswanderungen um rund 800.000 Personen übertraf.⁵⁸ Insgesamt nahm die Bundesrepublik in der Zeit zwischen 1965 und 1990 bezogen auf ihre Einwohnerzahl durchschnittlich 3,3 Einwanderer je 1.000 Einwohner auf.⁵⁹ Im internationalen Vergleich belegte sie mit dieser Einwanderungsquote den zweiten Platz

⁵¹ W. Kösters, Weniger, Bunter, Älter, S. 51.

⁵² S. unten Erster Teil Kap. 1 A. II. 2. b) nach Fn. 71, S. 20. Zu der Zuwanderung von Menschen in das Gebiet der ehemaligen DDR *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 49; einen detaillierten Überblick über die Wanderungssalden der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR in den Jahren 1970 bis 2005 gibt *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, Auswirkungen des demographischen Wandels, S. 11.

⁵³ Zu den Anwerbeabkommen im Einzelnen *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 49; *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 44.

⁵⁴ Hierzu V. Ulrich/W. Schmähl, in: W. Schmähl/V. Ulrich (Hrsg.), *Soziale Sicherungssysteme*, S. 1 (9).

⁵⁵ *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 49.

⁵⁶ *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 49; *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 44; V. Ulrich/W. Schmähl, in: W. Schmähl/V. Ulrich (Hrsg.), *Soziale Sicherungssysteme*, S. 1 (9); J. Schmid, *Politische Studien* 53 (2002), Sonderheft 2, 19 (30 f.).

⁵⁷ K. Schwarz, *ZfB* 24 (1999), 229 (232 f.); *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 46; V. Ulrich/W. Schmähl, in: W. Schmähl/V. Ulrich (Hrsg.), *Soziale Sicherungssysteme*, S. 1 (9).

⁵⁸ Lediglich im Jahr 1967 sowie Mitte der 1970er Jahre (1974–1976) und Anfang der 1980er Jahre (1982–1984) lag die Zahl der Zuzüge unter der Zahl der Fortzüge, vgl. *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 49; *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 7.

⁵⁹ W. Kösters, Weniger, Bunter, Älter, S. 49.

hinter den USA.⁶⁰ Seit 1992 geht die Einwanderungszahl kontinuierlich zurück. Lag die Zahl der Zuzüge im Jahr 1991 mit knapp 1,18 Millionen noch erheblich über der Zahl der Fortzüge (582.000), hielten sich 1998 Fortzüge (755.000) und Zuzüge (803.000) nahezu die Waage.⁶¹ Im Jahr 2005 wanderten erstmals mehr Menschen aus (145.000) als ein (96.000),⁶² so dass das Wanderungssaldo in den Negativbereich fiel.⁶³

Flankiert wurden diese Außenwanderungen von Migrationsbewegungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik Deutschland, die vor der Wende im Wesentlichen einseitig von Ost- nach Westdeutschland verliefen. In den Jahren vor dem Bau der Mauer (1961) wanderten jährlich ca. 220.000 Menschen aus dem Gebiet der ehemaligen DDR in das Bundesgebiet ein. Danach ging die Zuwanderung aus Ostdeutschland in den Westen Deutschlands bis zum Jahr der Wende auf ca. 20.000 Menschen pro Jahr zurück.⁶⁴ Nach der Wende gestalteten sich die Binnenwanderungen innerhalb Deutschlands regional unterschiedlich. Zu beobachten war neben einem Wanderungsgefälle zugunsten der Städte und zulasten peripherer ländlicher Gebiete⁶⁵ ein Abwanderungstrend von Ost- nach Westdeutschland.⁶⁶ Seit der Wende hat der Osten Deutschlands über eine Million Einwohner an die westdeutschen Bundesländer verloren,⁶⁷ wobei vor allem junge Menschen und Frauen dem Osten den Rücken gekehrt haben.⁶⁸ Die Bevölkerung im Westen Deutschlands ist infolge der Kumulation positiver Binnen- und Außenwanderungssalden allein zwischen 1991 und 2000 um 2,7 Millionen Menschen gewachsen.⁶⁹

⁶⁰ Vgl. W. Kösters, Weniger, Bunter, Älter, S. 49.

⁶¹ *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 22.

⁶² *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 46.

⁶³ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 46 f.

⁶⁴ K. Schwarz, ZfB 26 (2001), 3 (13).

⁶⁵ *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, Die demografische Lage der Nation, S. 16; *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 24.

⁶⁶ S. H. Bauer, in: ders./C. Büchner/O. Gründel (Hrsg.), *Demographie im Wandel*, S. 11 (13 f.); *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, Die demografische Lage der Nation, S. 44 ff.; zu den Wanderungsverlusten und -gewinnen der Bundesländer im Einzelnen *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, ebd., S. 10 ff.; *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 51.

⁶⁷ K. Schwarz, ZfB 26 (2001), 3 (13); das *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, Die demografische Lage der Nation, S. 44, nennt die Zahl von 1,5 Millionen Menschen.

⁶⁸ *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, Die demografische Lage der Nation, S. 23 ff.; *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 50.

⁶⁹ *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 16. Nimmt man eine weiter gefasste Zeitspanne

b) Größe und Altersstruktur der Bevölkerung im Jahr 2005

Trotz des Einbruchs der Geburtenrate Mitte der 1960er Jahre und der seither konstant niedrigen Fertilität ist die Bevölkerung Deutschlands bis in die jüngste Vergangenheit hinein gewachsen.⁷⁰ Gegenwärtig leben in der Bundesrepublik 82,4 Millionen Einwohner.⁷¹ Das seit 1965 entstandene Geburtendefizit wurde lange Zeit durch den Einwanderungszuwachs wettgemacht, den die Bundesrepublik in den letzten Jahrzehnten erfahren hat. Erst der kontinuierliche Rückgang der Außenwanderung seit 1992 führte dazu, dass seit dem Jahr 2003 die Zahl der Zuzüge das Geburtendefizit nicht mehr ausgleicht.⁷² Seither schrumpft die Bevölkerung in Deutschland. Ohne Zuwanderung aus dem Ausland in den vergangenen Jahrzehnten wäre die Bevölkerungszahl Deutschlands bereits seit 1972 gesunken.⁷³

Deutliche(re) Spuren hat der Geburtenrückgang gemeinsam mit der Mortalitätsentwicklung in der Altersstruktur der Bevölkerung hinterlassen.⁷⁴ Das Medianalter, das 1975 noch bei 35 Jahren lag, stieg bis zum Jahr 1990 auf 39 Jahre und lag 2005 bei 42 Jahren.⁷⁵ Der Jugendquotient, die Anzahl der unter 20jährigen je 100 Personen im Alter von 20–64 Jahren, sank bis zum Jahr 2005 auf den Wert 32,9. Diametral hierzu wuchs der Altenquotient, der die Anzahl der über 65jährigen je 100 Personen von 20 bis 64 markiert, bis 2005 auf 31,7.⁷⁶ Der Jugendquotient und der Altenquotient begegnen sich damit heute in etwa auf Augenhöhe. Diese Folgen der niedrigen Geburten- und Sterbeziffer für die

in den Blick, stieg die Zahl der Menschen zwischen 1950 und 2001 in Westdeutschland von 49,2 Millionen auf 67 Millionen Menschen, während die Zahl der in Ostdeutschland lebenden Menschen in demselben Zeitraum von 18,4 Millionen auf 15,1 Millionen sank, s. *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 56.

⁷⁰ Betrachtet man das Bevölkerungswachstum seit der Gründung des Deutschen Reichs bis heute, hat sich die Bevölkerung mehr als verdoppelt. Während im Jahr 1871 in den Gebietsgrenzen des Deutschen Reichs gerade einmal 41 Millionen und in den Grenzen des heutigen Bundesgebiets lediglich 20 Millionen Menschen lebten (s. K. Schwarz/C. Höhn, Weniger Kinder, S. 9), lebten 2005 in der Bundesrepublik Deutschland 82,4 Millionen Einwohner (s. bezogen auf das Jahr 2005 W. Kösters, Weniger, Bunter, Älter, S. 19; K. Schwarz, ZfB 24 [1999], 229 [230]; K. Schwarz/C. Höhn, Weniger Kinder, S. 10; Statistisches Bundesamt, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 15).

⁷¹ Bezogen auf das Jahr 2005, vgl. Statistisches Bundesamt, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 15.

⁷² Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Die demografische Lage der Nation, S. 20; Statistisches Bundesamt, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 14.

⁷³ B. Rürup/S. Gruescu, Nachhaltige Familienpolitik, S. 7; Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 7.

⁷⁴ Grundsätzlich zu dem Zusammenhang zwischen dem Bevölkerungswachstum und dem Anstieg der Lebenserwartung sowie der Altersstruktur der Bevölkerung H. Loy, Ökonomische Wirkungen eines Geburtenrückgangs, S. 9 ff.

⁷⁵ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17.

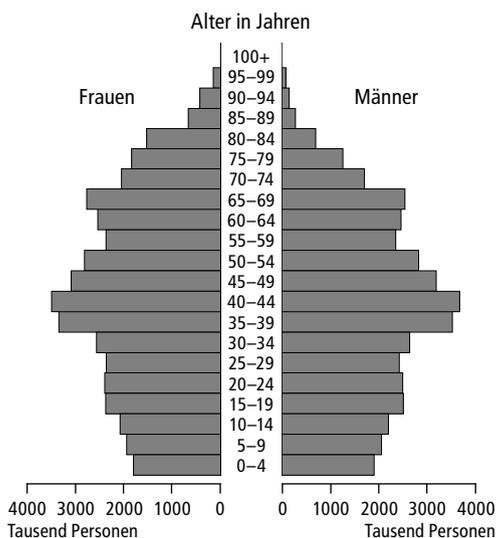
⁷⁶ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 23.

Alterung der Bevölkerung wurde in einzelnen Teilen des Landes durch regional unterschiedlich verlaufende Binnenwanderungen noch verstärkt.

Wollte man den fertilitätsgeleiteten Bevölkerungsrückgang, der durch die konstant niedrige Geburtenrate von 1,36 Kindern je Frau entsteht, künftig weiterhin durch Zuwanderung ausgleichen, müssten jährlich etwa 350.000 Menschen einwandern.⁷⁷ Um zusätzlich die durch die niedrige Fertilität ausgelöste Alterung der Bevölkerung zu kompensieren, müssten jedes Jahr 3,6 Millionen Menschen zuwandern.⁷⁸

Diese Bevölkerungsentwicklung spiegelt sich auch grafisch in dem Bevölkerungsaufbau Deutschlands wider: Der heutige Bevölkerungsaufbau gleicht einer zerzausten Wetteertanne,⁷⁹ bei der das mittlere Alter im Hüftbereich stark vertreten ist, während die Gruppe der Jüngeren im Sockel und die Gruppe der Älteren in der Spitze dünner besetzt ist.

Abb. 2: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands 2005



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

⁷⁷ Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bevölkerung, S. 64; J. Schmid, Politische Studien 53 (2002), Sonderheft 2, 19 (38) beziffert den erforderlichen Zuwanderungsüberschuss auf 325.000 jährlich.

⁷⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. u.a., Bevölkerungsorientierte Familienpolitik – ein Wachstumsfaktor, S. 5.

⁷⁹ Diesen Begriff verwendet das Statistische Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Lag die Geburtenrate im Jahr 1865 noch bei knapp 5 Kindern je Frau, liegt sie seit der Vollendung des zweiten demografischen Übergangs Mitte der 1970er Jahre bei unter 1,4 Kindern je Frau. Die für die Reproduktion des Volkes maßgebliche Bestandserhaltungsquote von 2,1 Kindern je Frau wird damit seit über 30 Jahren um etwa ein Drittel unterschritten. Gleichzeitig werden die Menschen immer älter. Die Lebenserwartung hat sich seit 1871 mehr als verdoppelt.⁸⁰ Durch die parallele Abwärtsspirale der Geburten- und der Sterberate hat sich der Altersaufbau der Bevölkerung verschoben. Während die Zahl der jungen Menschen unter 20 Jahren sowie der Anteil der Menschen im Erwerbsalter an der Bevölkerung kontinuierlich sinken, nimmt die Gruppe der Rentner über 65 Jahre stetig zu. Infolge dieser Entwicklung müssen immer weniger Erwerbsfähige für die immer größer werdende Gruppe der Menschen im nicht erwerbsfähigen Alter aufkommen. In keinem anderen europäischen Land ist die Zahl der erwerbsfähigen Menschen in dem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts so gering gewachsen wie in Deutschland.⁸¹ Seit Kurzem sinkt auch die Bevölkerungszahl Deutschlands. Das Geburtendefizit, das lange Zeit durch hohe Zuwanderungszahlen ausgeglichen wurde, lässt die Bevölkerung schrumpfen.

III. Ausblick: Die Bevölkerung Deutschlands im 21. Jahrhundert

Wie sich die Bevölkerung Deutschlands in der Zukunft entwickeln wird, lässt sich zwar nicht exakt mathematisch errechnen, anhand von Bevölkerungsvorausberechnungen aber erstaunlich genau prognostizieren.⁸² Bevölkerungsvorausberechnungen zeigen, wie sich die Zahl und der Altersaufbau der Bevölkerung unter bestimmten Annahmen⁸³ zur Entwicklung der wesentlichen Faktoren der Bevölkerungsbewegung innerhalb eines bestimmten Prognose-

⁸⁰ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 37. Die Lebenserwartung ist damit in den letzten 160 Jahren jährlich im Durchschnitt um drei Monate gestiegen, s. W. Kösters, Weniger, Bunter, Älter, S. 53.

⁸¹ Vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. u.a.*, Bevölkerungorientierte Familienpolitik – ein Wachstumsfaktor, S. 8 f.

⁸² Zu der Verlässlichkeit von Bevölkerungsprognosen für Deutschland H. Birg, Die ausgefallene Generation, S. 66 ff.; s. auch BVerfGE 103, 242 (267); *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 27.

⁸³ Die Annahmen zur Entwicklung der wesentlichen Faktoren der Bevölkerungsbewegung werden zum einen anhand der demografischen Veränderungen der Vergangenheit und zum anderen auf der Basis von Hypothesen über die wahrscheinliche Entwicklung der demografischen Variablen Fertilität, Mortalität und Migration in der Zukunft erarbeitet, vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistik von A bis Z, S. 1.

zeitfensters verändern.⁸⁴ In den letzten Jahren wurde eine ganze Reihe solcher Berechnungen veröffentlicht. Sie beruhen auf unterschiedlichen Annahmen zur Entwicklung der Geburtenhäufigkeit, der Lebenserwartung und den Wanderungsbewegungen und gelangen daher zu divergierenden Ergebnissen dazu, wie sich die Größe und die Altersstruktur der Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten entwickeln werden. So sehr sich die Berechnungen im Detail unterscheiden, so sehr stimmen sie jedoch in den Grundaussagen überein: Die seit Vollendung des zweiten demografischen Übergangs Mitte der 1970er Jahre zu beobachtende Entwicklung niedriger Geburtenzahlen, steigender Lebenserwartung und mäßiger Zuwanderung wird anhalten;⁸⁵ dadurch werden sich der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung, die bereits das 20. Jahrhundert geprägt haben, im 21. Jahrhundert noch verstärken. Und: Selbst sofern die Geburtenrate sprunghaft ansteigen sollte – wovon derzeit kaum jemand ausgeht – und zukünftig eine große Zahl von Menschen nach Deutschland einwandern würde, lässt sich der durch Bevölkerungsschwund und -alterung geprägte demografische Wandel in den nächsten Jahrzehnten nicht mehr aufhalten, sondern nur noch abschwächen.

Im Folgenden werden drei Szenarien der künftigen Bevölkerungsentwicklung vorgestellt, die das Statistische Bundesamt in seiner 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für den Prognosezeitraum 2005 bis 2050 entworfen hat.⁸⁶

⁸⁴ Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Statistik von A bis Z, S. 1. Teilweise wird der Begriff „Bevölkerungsvorausberechnung“ abweichend von dem hier vertretenen Begriffsverständnis als Oberbegriff für Bevölkerungsprognose, Projektion und Modellrechnung verstanden, deren Begriffsinhalt sich nach der Wahrscheinlichkeit der zugrunde liegenden Annahmen voneinander unterscheiden soll, so *H. Birg*, Die demographische Zeitenwende, S. 88 f.

⁸⁵ Vgl. bezogen auf die Geburtenentwicklung auch *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 33.

⁸⁶ Ein Vergleich der Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts mit den Ergebnissen einer Bevölkerungsprognose von *H. Birg/E. Flöthmann/T. Frein/K. Ströker* (Simulationsrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung) sowie einer im Auftrag des *Bundesministeriums des Innern* erstellten Modellrechnung (Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland), die ein übereinstimmendes, nur in der Größenordnung leicht variierendes Bild der Bevölkerungsentwicklung zeichnen, findet sich in *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 27 ff. Weitere Bevölkerungsvorausberechnungen bei *H. Birg*, Trends der Bevölkerungsentwicklung, S. 17 f.; *M. Werding/H. Blau*, Auswirkungen des demographischen Wandels, S. 8 ff.

1. Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung bis zum Jahr 2050

a) Erstes Szenario: Konstante demografische Lage

Das erste Szenario des Statistischen Bundesamts beruht auf den Annahmen, dass die demografischen Bestimmungsfaktoren Fertilität, Mortalität und Migration in den kommenden Jahrzehnten in etwa unverändert bleiben, mithin die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von 1,4 Kindern je Frau stagniert, die Lebenserwartung der Menschen bis zum Jahr 2050 um durchschnittlich sieben Jahre steigt und das Saldo der Zu- und Auswanderungen jährlich 100.000 Menschen beträgt.⁸⁷ Auf der Basis dieser Annahmen geht die Zahl der Einwohner Deutschlands von 82,4 Millionen Menschen im Jahr 2005 auf 68,7 Millionen Menschen im Jahr 2050 zurück.⁸⁸ Die Zahl der Bevölkerung reduziert sich damit um 17 % und liegt im Jahr 2050 etwas unterhalb des Stands von 1950. Legt man ein höheres Wanderungssaldo von 200.000 Menschen jährlich zugrunde, geht die Bevölkerung in demselben Prognosezeitraum um 10 % auf 74 Millionen Menschen zurück.⁸⁹ Gleichzeitig steigt unter diesen Annahmen das durchschnittliche Alter der Bevölkerung von 42 Jahren auf ca. 50 Jahre.⁹⁰ Der Jugendquotient, der im Jahr 2005 bei 32,9 lag, geht auf 29,2 zurück.⁹¹ Demgegenüber wächst der Altenquotient von aktuell 31,7 auf 64,3 (Wanderungssaldo von 100.000 Menschen pro Jahr) bzw. 60,1 (Wanderungssaldo von 200.000 Menschen pro Jahr).⁹² Der Gesamtquotient, der angibt, wie viele Personen im nicht erwerbsfähigen Alter (unter 20 und über 64) 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64) gegenüberstehen, schwillt von 64,6 auf 93,5 (Wanderungssaldo von 100.000 Menschen pro Jahr) bzw. auf 89,3 (Wanderungssaldo von 200.000 Menschen pro Jahr) an.⁹³ Nach Altersgruppen aufgefächert bedeutet dies, dass die Gruppe der unter 20jährigen von 16,5 Millionen Menschen im Jahr 2005 auf 10,4 Millionen (Wanderungssaldo von 100.000 Menschen pro Jahr) bzw. 11,4 Millionen (Wan-

⁸⁷ Annahmen des *Statistischen Bundesamts*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (mittlere Variante).

⁸⁸ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 5, 15.

⁸⁹ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 5, 15. Ungleich stärker wäre der Rückgang der Bevölkerung, wenn man die Vorausberechnungen auf die Annahmen stützte, dass Deutschland bei einer konstanten Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau keinerlei Zuwanderungen erfährt. Unter diesen Vorzeichen ginge die Bevölkerung bis zum Jahr 2050 auf 50,7 Millionen und bis zum Jahr 2100 auf 24,3 Millionen Menschen zurück, zu diesem Rechenexempel *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, Die demografische Lage der Nation, S. 31; *H. Birg*, Trends der Bevölkerungsentwicklung, S. 24 u. 98.

⁹⁰ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17.

⁹¹ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 6.

⁹² *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 6.

⁹³ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 24 f.

derungssaldo von 200.000 Menschen pro Jahr) Menschen im Jahr 2050 schrumpfen wird, was einem Rückgang des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 20 % auf etwa 15 % entspricht. Gleichzeitig geht die Zahl der Menschen im Erwerbsalter (20–64 Jahre) von 50,1 Millionen um 29 % auf 35,5 Millionen Menschen (Wanderungssaldo von 100.000 Menschen pro Jahr) bzw. um 22 % auf 39,1 Millionen Menschen (Wanderungssaldo von 200.000 Menschen pro Jahr) zurück.⁹⁴ Die Zahl der Senioren (65–79 Jahre) und Hochbetagten (80 Jahre und älter) legt insgesamt von 15,9 Millionen auf 22,9 Millionen (Wanderungssaldo von 100.000 Menschen pro Jahr) bzw. auf 23,5 Millionen (Wanderungssaldo von 200.000 Menschen pro Jahr) Menschen zu;⁹⁵ der Anteil der Menschen über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung steigert sich damit von 19 % auf über 30 %. Vergleicht man das Verhältnis zwischen Erwerbsfähigen (20–64) und Menschen im Rentenalter (über 64 Jahre) in den Jahren 2005 und 2050, ergibt sich folgendes Bild: Während im Jahr 2005 61 % der Gesamtbevölkerung erwerbsfähig und nur 19 % im Rentenalter waren, verschiebt sich diese Relation bis zum Jahr 2050 auf 50 % Erwerbsfähige und 30 % Rentner.⁹⁶

b) Zweites Szenario: Rückgang der Geburtenziffer

Eine ungünstigere Entwicklung der Größe und der Altersstruktur der Bevölkerung zeichnet sich ab, wenn man der Bevölkerungsvorausberechnung einen leichten Rückgang der Geburtenhäufigkeit auf 1,2 Kinder je Frau zugrunde legt und von einem hohen Anstieg der Lebenserwartung um etwa 9 Jahre sowie einem Wanderungssaldo von 100.000 Menschen im Jahr ausgeht.⁹⁷ Unter diesen Annahmen geht die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2050 von 82,4 Millionen Menschen im Jahr 2005 auf 68,8 Millionen Menschen zurück.⁹⁸ Das Medianalter der Bevölkerung wächst unaufhaltsam um 10 Jahre auf 52 Jahre.⁹⁹ Der Jugendquotient sinkt von 32,9 auf 26,6.¹⁰⁰ Demgegenüber steigt der Altenquotient von 31,7 auf 71.¹⁰¹ Der Gesamtquotient legt damit in dem Prognosezeitraum

⁹⁴ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 21.

⁹⁵ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 22 f.

⁹⁶ Vgl. auch *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 5.

⁹⁷ Annahmen des *Statistischen Bundesamts*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Variante „relativ alte Bevölkerung“).

⁹⁸ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 5, 15.

⁹⁹ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17; ein niedrigeres Medianalter der Deutschen im Jahr 2050 von 46,8 Jahren erwarten die Vereinten Nationen, s. *United Nations*, *World Population to 2300*, S. 229 – Tab. A17.

¹⁰⁰ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 60.

¹⁰¹ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 60.

von 64,6 auf 97,6 zu.¹⁰² In die verschiedenen Altersklassen aufgliedert verkleinert sich die Gruppe der Menschen unter 20 Jahren in dem Prognosezeitraum 2005 bis 2050 von 16,5 Millionen auf 9,3 Millionen, so dass sich ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung von 20 % auf 14 % reduziert.¹⁰³ Die Zahl der Menschen im Erwerbsalter (20–64 Jahre) wird von 50 Millionen auf 34,9 Millionen Menschen sinken, was einem Rückgang des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 61 % auf etwa 50 % entspricht.¹⁰⁴ Demgegenüber schwillt die Zahl der Senioren (65–79 Jahre) und Hochbetagten (80 Jahre und älter) von 15,8 auf 24,7 Millionen an; ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wächst von 19 % auf 36 %.¹⁰⁵

c) Drittes Szenario: Anstieg der Geburtenziffer

Günstigere Auswirkungen auf die Zahl und die Altersstruktur der Bevölkerung zeigt die Bevölkerungsprognose, wenn man annimmt, dass sich die Geburtenrate in den nächsten Jahrzehnten leicht erholt und auf den Wert von 1,6 Kindern je Frau steigt, die Lebenserwartung im Durchschnitt um 7 Jahre zunimmt und das Wanderungssaldo eine verhältnismäßig hohe Zahl von 200.000 Menschen im Jahr erreicht.¹⁰⁶ Die Bevölkerung geht unter diesen Annahmen bis zum Jahr 2050 von gegenwärtig 82,4 Millionen „nur“ auf 77,5 Millionen Menschen zurück.¹⁰⁷ Das durchschnittliche Alter der Bevölkerung entwickelt sich mäßig von 42 Jahren auf 48 Jahre.¹⁰⁸ Der Jugendquotient steigt sogar zaghaft von 32,9 auf 33,4 an¹⁰⁹ und der Altenquotient klettert von 31,7 auf den Faktor 58.¹¹⁰ Der Gesamtquotient, der 2005 bei 64,6 lag, wächst auf 91,4.¹¹¹ Auch die Entwicklung der einzelnen Altersgruppen in dem Prognosezeitfenster 2005 bis 2050 verläuft vergleichsweise milder als bei den oben dargestellten Varianten einer konstanten demografischen Lage und eines leichten Rückgangs der Geburtenrate. Die Zahl der unter 20jährigen wird „lediglich“ von 16,5 Millionen auf 13,5 Millionen sinken, was einer Reduzierung des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 20 % auf 17 % entspricht.¹¹² Die Gruppe der Menschen im er-

¹⁰² Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 60.

¹⁰³ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17, 60.

¹⁰⁴ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17, 60.

¹⁰⁵ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17, 60.

¹⁰⁶ Annahmen des Statistischen Bundesamts, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 5, 15 (Variante „relativ junge Bevölkerung“).

¹⁰⁷ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 59.

¹⁰⁸ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17.

¹⁰⁹ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 59.

¹¹⁰ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 59.

¹¹¹ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 59.

¹¹² Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 17, 59.

werbsfähigen Alter (20–64 Jahre) nimmt von 50 Millionen auf 40,5 Millionen Menschen ab.¹¹³ Und die Zahl der Menschen über 65 Jahre (Senioren und Hochbetagte) steigt insgesamt von 15,8 auf 22,5 Millionen;¹¹⁴ auch insoweit setzt mit einem Anstieg des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 19 % auf 30 % ein vergleichsweise schwaches Wachstum ein.

2. Fazit: Die Bevölkerung schrumpft und altert

Der demografische Wandel, der Mitte der 1960er Jahre in Deutschland eingesetzt hat und seither die Bevölkerungslandschaft gestaltet, wird auch in Zukunft anhalten. Der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung, die bereits das 20. Jahrhundert geprägt haben, werden sich im 21. Jahrhundert fortsetzen und sogar noch verschärfen.¹¹⁵ Infolge der geringen Fertilität weit unterhalb des Generationenersatzniveaus von 2,1 Kindern je Frau wird die Zahl der Geburten in Deutschland weiter abnehmen, was eine sich abwärts drehende, eigendynamisch agierende Spirale in Gang setzt: Die nicht geborenen Kinder fehlen in der nächsten Generation als potentielle Eltern, so dass die Zahl der Geburten trotz konstant (niedrig) bleibender Geburtenrate stetig weiter sinkt – ein Phänomen, das als demografische Trägheit (momentum of population growth)¹¹⁶ oder als

¹¹³ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 59.

¹¹⁴ *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 59.

¹¹⁵ Dieser Rückgang und die Alterung der Bevölkerung, die Deutschland im 21. Jahrhundert erwarten, werden sich zwar im gesamten Bundesgebiet, nicht aber überall mit gleicher Intensität und Dynamik vollziehen. Die seit der Wende 1989 zu beobachtenden Abwanderungsprozesse vorwiegend junger Frauen und potentieller Mütter von Ost- nach Westdeutschland sowie aus den peripheren ländlichen Gebieten in die Zentren werden sich im 21. Jahrhundert fortsetzen und teilweise verstärken (s. hierzu im Einzelnen *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, Die demografische Lage der Nation, S. 36 ff.). In Folge dieser Abwanderungsbewegungen wird der Osten, namentlich die ländlichen Gebiete in den neuen Bundesländern fernab der Zentren, den Westen des Landes sowohl im Hinblick auf die Stärke des Rückgangs und der Alterung der Menschen als auch gemessen an der Geschwindigkeit des Prozesses deutlich übertreffen. Während für das Bundesgebiet bis zum Jahr 2050 insgesamt ein Bevölkerungsrückgang von durchschnittlich 17 % erwartet wird (s. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1. a) nach Fn. 88, S. 24 – mittlere Variante), werden für Ostdeutschland Bevölkerungsverluste von mehr als 30 % prognostiziert (s. *Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Öffentliche Daseinsvorsorge und demografischer Wandel, Rn. 8). Ein entsprechendes Bild zeichnet sich für den Wandel der Altersstruktur im Osten Deutschlands ab. So wird sich der Anteil Erwerbsfähiger an der Gesamtbevölkerung in den ostdeutschen Bundesländern bis 2050 halbieren, während dieses Phänomen in den alten Bundesländern nicht nur später, sondern auch in deutlich schwächerem Maße auftreten wird (s. Gemeinsamer Bericht der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen [undatiert]).

¹¹⁶ Vom demografischen Momentum spricht etwa das *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 75.

negatives demografisches Echo bekannt ist.¹¹⁷ Da in dem gleichen Atemzug die Lebenserwartung der Menschen im 21. Jahrhundert weiter zunimmt,¹¹⁸ werden die Menschen in Deutschland nicht nur weniger, sondern auch älter – Deutschland „ergraut“. Das durchschnittliche Alter der Bevölkerung wächst bis zum Jahr 2050 auf etwa 50 Jahre¹¹⁹ und die Relationen zwischen den einzelnen Altersgruppen verschieben sich. Der Gruppe der Kinder und Jugendlichen stehen immer mehr ältere Menschen gegenüber und immer weniger Erwerbsfähige müssen für eine immer größer werdende Gruppe von Menschen im nicht erwerbsfähigen Alter finanziell aufkommen. Diese Entwicklung tritt unabhängig davon ein, ob die Geburtenrate in den nächsten Jahrzehnten auf dem heutigen Niveau konstant bleibt, ob sie leicht ansteigt oder weiter sinkt und ob das Wanderungssaldo eher niedriger oder höher ausfallen wird. Variiert man die Annahmen der Bevölkerungsprognose, beeinflusst dies zwar die Intensität des Rückgangs und der Alterung der Bevölkerung sowie die Rasanz des Prozesses, lässt aber die Grundtendenz unangetastet, dass der Rückgang der Bevölkerung und der Alterungsprozess fortschreiten werden. Selbst sofern die Zahl der Geburten in Deutschland bis zum Jahr 2030 allmählich auf das Bestandserhaltungsniveau von 2,1 Kindern je Frau zurückkehrte und dort verweilte – was unter den jetzigen Bedingungen für Familien¹²⁰ eher einem Wunschenken entspringen als eine realistische Hoffnung ausdrücken dürfte –, würde die Geburtenziffer die Zahl der Sterbefälle erst im Jahr 2080 wieder übertreffen und wäre das Geburtendefizit ausgeglichen.¹²¹ Die fertilitätsgeleitete Alterung der Bevölkerung setzte sich in den nächsten Jahrzehnten ebenfalls unaufhaltsam fort. Der Grund hierfür ist, dass der Geburtenrückgang, der Mitte der 1960er Jahre Einzug gehalten hat und bis heute andauert, eine unumkehrbare Verminderung der heutigen Elterngeneration bewirkt hat, so dass in naher Zukunft weiterhin rückläufige Geburtenzahlen unabwendbar sind.¹²²

Schlägt man den Bogen zurück und betrachtet die Bevölkerungsentwicklung von dem Beginn des zweiten demografischen Übergangs bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts, prägt die durch niedrige Fertilität und beständige Zunahme der Lebenserwartung ausgelöste Verschiebung des Altersaufbaus der Bevölke-

¹¹⁷ Vgl. *H. Birg*, Politische Studien 53 (2002), Sonderheft 2, 157 (165); *G. Kühlewind*, DRV 1991, 321 (326).

¹¹⁸ Vgl. *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 33.

¹¹⁹ S. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1. a) bei Fn. 90, S. 24 (mittlere Variante).

¹²⁰ S. näher unten Erster Teil Kap. 3 A. II. 3., S. 104 f. u. Dritter Teil Kap. 1, S. 517 ff.

¹²¹ *H. Birg*, Trends der Bevölkerungsentwicklung, S. 40.

¹²² *H. Birg*, in: C. Leipert (Hrsg.), *Demographie und Wohlstand*, S. 27 (48); *Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg*, Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2005 bis 2030, S. 32.

rung die demografische Entwicklung Deutschlands. Die Entwicklung der demografischen Quotienten legt hierfür Zeugnis ab: Während 1960 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20–64) 48 Menschen unter 20 Jahren kamen, waren es im Jahr 2005 noch 32,9; bis zum Jahr 2050 sinkt der Jugendquotient weiter auf 29,2¹²³. Im Gegensatz dazu steigt der Altenquotient kontinuierlich an: 1960 standen 100 Personen im Erwerbsalter lediglich 18 Menschen über 65 Jahren gegenüber; 2005 kamen auf 100 Erwerbsfähige bereits 31,7 Menschen im Rentenalter und bis 2050 wird die Zahl der Rentner je 100 Erwerbsfähige weiter auf 60,1 bzw. auf 64,3¹²⁴ wachsen. Um den Altenquotienten auf dem heutigen Niveau von 31,7 allein durch Einwanderung stabil zu halten, müsste Deutschland bis zum Jahr 2050 188,5 Millionen Zuwanderer aufnehmen, was einem jährlichen Wanderungsgewinn von 3,4 Millionen Menschen entspricht.¹²⁵ Wollte man einen Anstieg des Altenquotienten einzig durch eine Erhöhung der Geburtenrate verhindern, müsste die Zahl der geborenen Kinder je Frau von 1,4 auf 3,8 steigen¹²⁶ – eine Geburtenziffer, die heute selbst in vielen Entwicklungsländern, die die höchsten Geburtenraten weltweit zeigen, nicht mehr erreicht wird¹²⁷.

Dieser demografische Wandel, der Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt hat und der sich bis zum Jahr 2050 noch verstärken wird, spiegelt sich in der grafischen Darstellung des Altersaufbaus der Bevölkerung wider. Der Bevölkerungsaufbau, der Mitte des 20. Jahrhunderts die Gestalt einer Pyramide hatte, die einen breiten Sockel an Kindern und Jugendlichen aufwies und sich nach oben stetig verschlankte,¹²⁸ erinnert heute grafisch kaum noch an eine Pyramide, sondern eher an einen oben und unten schlanken

¹²³ Die Zahl basiert auf der mittleren Variante der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des *Statistischen Bundesamts*, s. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1. a), S. 24 f.

¹²⁴ Die Zahlen beruhen auf der mittleren Variante der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des *Statistischen Bundesamts*, s. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1. a), S. 24.

¹²⁵ *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 64; B. Dietz, in: B. Frevel (Hrsg.), Herausforderung demografischer Wandel, S. 192 (199); H.-W. Sinn, in: H. Birg (Hrsg.), Auswirkungen der demographischen Alterung, S. 53 (80); *United Nations*, Replacement Migration, S. 39; die Zahl der erforderlichen Zuwanderungen fällt deswegen so hoch aus, weil durch sie nicht nur die Alterung der bereits in Deutschland lebenden Menschen, sondern auch die Alterung der Zugewanderten kompensiert werden muss (s. H. Birg, Trends der Bevölkerungsentwicklung, S. 40; *ders.*, Die demographische Zeitenwende, S. 177) und Einwanderer ihr generatives Verhalten dem der im Einwanderungsland lebenden Bevölkerung tendenziell anpassen (s. M. Pechstein, Familiengerechtigkeit, S. 63; M. Wingen, Kinder in der Industriegesellschaft, S. 80).

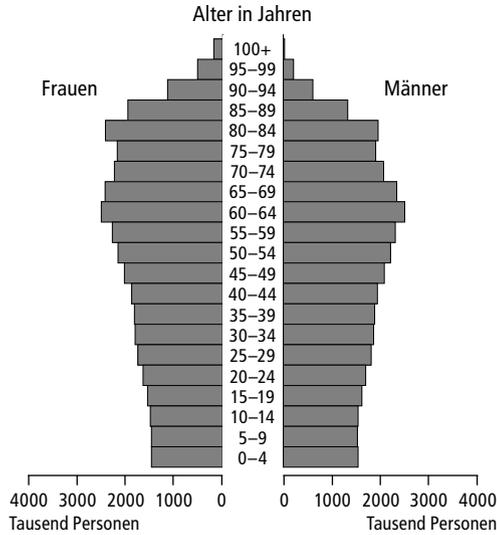
¹²⁶ H. Birg, Politische Studien 53 (2002), Sonderheft 2, 157 (176); *ders.*, Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung, S. 23.

¹²⁷ S. zu der Geburtenentwicklung in den Entwicklungsländern unten Erster Teil Kap. 1 B. III., S. 42 ff.

¹²⁸ S. oben Erster Teil Kap. 1. A. I. 1. nach Fn. 17, S. 12.

und in der Mitte verdickten Baum¹²⁹. Im Jahr 2050 wird sich der Baum zu einer im unteren Bereich schmal besetzten, nach oben hin stetig verbreiternden Urne gewandelt haben, bei der sich die 2005 stark besetzten mittleren Jahrgänge nach oben geschoben haben.¹³⁰

Abb. 3: Altersaufbau der Bevölkerung Deutschlands 2050



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

¹²⁹ S. oben Erster Teil Kap. 1 A. II. 2. b) nach Fn. 79, S. 21.

¹³⁰ Vgl. hierzu die grafischen Darstellungen des *Statistischen Bundesamts*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 30.

B. Parallelen und Unterschiede: Demografischer Wandel in anderen Ländern

Der demografische Wandel, der in Deutschland seit Mitte der 1960er Jahre zu beobachten ist und dessen Folgen bereits heute in Gestalt einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung sichtbar sind, hat nicht an den Grenzen Deutschlands Halt gemacht, sondern in der Folgezeit auch andere Länder erfasst. Während die Weltbevölkerung insgesamt trotz anhaltender Geburtenrückgänge weiter wächst und nur mäßig altert (s. I.), sind einzelne Länder erheblichen Schrumpfungs- und Alterungsprozessen ausgesetzt, während sich in anderen Ländern demografische Umbrüche erst allmählich oder (noch) nicht bemerkbar machen. Der Blick hinter die Kulissen der Weltbevölkerung zeigt eine demografisch zersplitterte Landschaft mit großen Unterschieden in der Bevölkerungsentwicklung. Die Weltbevölkerung setzt sich aus wachsenden, stagnierenden und schrumpfenden Teilpopulationen mit jeweils unterschiedlichen Entwicklungen der Fertilität, Mortalität und Migration zusammen. Demografisch grob unterteilt, lassen sich zwei verschiedene Gruppen von Ländern unterscheiden: Die erste Gruppe bilden die Industrieländer, die bis auf wenige Ausnahmen analog zu Deutschland Niedergänge ihrer Geburtenraten erlebt haben und deren Bevölkerungen schrumpfen und altern. Innerhalb dieser ersten Gruppe, der fast alle europäischen Staaten und sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union angehören, nimmt Deutschland im Hinblick auf den demografischen Wandel eine „Vorreiterrolle“ ein und beansprucht bis vor kurzem auch den Platz des „Spitzenreiters“ (s. II. u. IV.). Daneben gibt es Länder, in denen die Geburtenraten ungetrübt hoch sind und deren Bevölkerungen im 21. Jahrhundert weiter wachsen und ihr jugendliches Antlitz bewahren werden, obwohl sich auch hier demografische Übergänge bemerkbar machen. Zu diesen Ländern gehören, wiederum von einzelnen Ausnahmen abgesehen, die Entwicklungsländer – sie bilden die zweite Gruppe (s. III.).

I. Entwicklung der Weltbevölkerung

Die demografische Entwicklung in Deutschland spiegelt sich in der Entwicklung der Weltbevölkerung nur teilweise wider. Ebenso wie in Deutschland sind seit Mitte des 20. Jahrhunderts weltweit Einbrüche der Geburtenraten und eine diametral verlaufende Kurve der Lebenserwartung zu beobachten. Brachten die Frauen im weltweiten Durchschnitt 1950 noch jeweils 5 Kinder zur Welt, hat sich die Geburtenziffer bis zum Jahr 2005 auf 2,6 Kinder je Frau vermindert und damit nahezu halbiert.¹³¹ Dieser Prozess wird sich fortsetzen und im Jahr 2050 bei etwa 2 Kindern je Frau, also knapp unterhalb des Bestandserhaltungs-

¹³¹ Vgl. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. III S. 40*

niveaus ankommen.¹³² Gleichzeitig ist die Mortalität der Menschen kontinuierlich zurückgegangen.¹³³ Die Lebenserwartung Neugeborener hat sich in der jüngeren Vergangenheit von durchschnittlich 47,9 Jahren (Frauen) bzw. 45,2 Jahren (Männer) im Jahr 1950 auf 67,7 Jahre (Frauen) bzw. 63,2 Jahre (Männer) im Jahr 2005 erhöht. Bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts wird sie um weitere ca. zehn Jahre auf 77,5 Jahre (Frauen) bzw. 72,8 Jahre (Männer) wachsen.¹³⁴

Diese Entwicklung der Fertilität und Mortalität führt jedoch anders als in Deutschland nicht zu einer Abnahme der weltweiten Bevölkerungszahl, sondern das Wachstum der Weltbevölkerung, das seit Beginn der Menschheitsgeschichte zu beobachten ist,¹³⁵ wird im kommenden Jahrhundert ungebremst fortschreiten. Während im Jahr 1960 drei Milliarden Menschen in der Welt lebten, wuchs die Weltbevölkerung bis zum Jahr 1974 auf vier Milliarden Menschen, um nur dreizehn Jahre später, 1987, die Fünf-Milliarden-Grenze zu erreichen und im Jahr 2005 6,5 Milliarden Menschen zu umfassen.¹³⁶ Dieses Bevölkerungswachstum wird sich im 21. Jahrhundert fortsetzen. Nach einer aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung der Vereinten Nationen (UN), die von einem Rückgang der weltweiten Geburtenrate auf etwa 2 Kinder je Frau bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts ausgeht,¹³⁷ wird die Menschheit im Jahr 2050 9,1 Milliarden Menschen zählen.¹³⁸ Blicke die durchschnittliche Geburtenrate in

(Tab. III.4); zu der Entwicklung der globalen Geburtenrate auch W. Kösters, Weniger, Bunter, Älter, S. 66.

¹³² *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, S. XIV, XVII u. Kap. III S. 47 – Tab. III.9 (mittlere Variante); vgl. auch *United Nations*, World Population to 2300, Tab. A3.

¹³³ Die Lebenserwartung der Menschen ist im weltweiten Durchschnitt seit Mitte des 19. Jahrhunderts um etwa drei Monate (Frauen) bzw. 2,5 Monate pro Jahr (Männer) gestiegen, s. K. Velladics, Generationenvertrag, S. 21.

¹³⁴ Vgl. *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, S. XVIII u. Kap. IV S. 59 – Tab. IV.3 (mittlere Variante).

¹³⁵ Bereits im Jahr 1800 zählte die Weltbevölkerung eine Milliarde Menschen; bis zum Jahr 1930 wuchs sie auf zwei Milliarden Menschen, s. zur Entwicklung der Weltbevölkerung bis zum Beginn der Neuzeit H. Birg, Die Weltbevölkerung, S. 17 ff.

¹³⁶ Von den 6,5 Milliarden Menschen weltweit leben 1,2 Milliarden in Industrieländern und 5,3 Milliarden in Entwicklungsländern, s. *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, S. XIV – Tab. 1. Allein im 20. Jahrhundert wurden damit dreimal mehr Menschen geboren als bis dahin in der gesamten Menschheitsgeschichte, wobei 80 % des Wachstums auf die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts entfielen, vgl. auch C. Haub, Dynamik der Weltbevölkerung 2002, S. 11.

¹³⁷ Kritisch zu dieser Annahme mit Blick auf den prognostizierten Fertilitätsrückgang in den Entwicklungsländern H. Birg, Die Weltbevölkerung, S. 92.

¹³⁸ Die Bevölkerungsberechnung der UN beruht auf der Annahme, dass die Fertilität im weltweiten Durchschnitt von 2,6 Kindern je Frau im Jahr 2000 bis zum Jahr 2050 auf etwa 2 Kinder je Frau sinkt (2,3 Kinder in Entwicklungsländern und 1,9 Kinder in Industrieländern) – sog. *mittlere Variante*; läge die Gesamfruchtbarkeitsrate bis zum Jahr 2050 um 0,5 über dem Reproduktionsniveau bei 2,6 Kindern je Frau, bliebe sie also auf dem heutigen Niveau konstant, wüchse die Weltbevölkerung auf 10,6 Milliarden (*hohe Variante*); unter der

der Welt bis zum Jahr 2050 auf dem heutigen Niveau konstant, wüchse die Bevölkerung bis dahin voraussichtlich fast auf das Doppelte ihrer bisherigen Größe, auf 11,7 Milliarden Menschen.¹³⁹ Der Grund dafür, dass die Weltbevölkerung wächst, obwohl sich die Geburtenrate seit 1950 halbiert hat und bis 2050 weiter sinken wird, liegt in der altersstrukturbedingten Eigendynamik des Bevölkerungswachstums.¹⁴⁰ Hohe Geburtenraten in der Vergangenheit haben dafür gesorgt, dass die Altersstruktur der Weltbevölkerung jung und die Zahl der potentiellen Eltern hoch ist, so dass die absolute Geburtenzahl auch dann noch steigt und die Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten selbst dann noch wächst, wenn die durchschnittliche Zahl der geborenen Kinder je Frau sinkt (positives demografisches Echo).¹⁴¹ Die Bevölkerungsentwicklung in der näheren Zukunft ist durch die demografische Vergangenheit vorherbestimmt. Die Abnahme der Geburtenrate wird sich auf das Wachstum der Weltbevölkerung erst auswirken, wenn geburtenschwache Jahrgänge in das Alter der Familiengründung aufrücken und die Folgen einer schwach besetzten Elterngeneration und einer niedrigen Geburtenrate kumulieren¹⁴² – ein Effekt, der bezogen auf die Weltbevölkerung erst in der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts eintritt.¹⁴³

Obwohl die Weltbevölkerung weiter wächst, lässt sich die weltweite Alterung, das „global ageing“, nicht übersehen, wobei der Alterungsprozess deutlich milder verläuft als in Deutschland. Mit dem allmählichen Rückgang der Geburtenzahl und der Zunahme der Lebenserwartung steigt das durchschnittliche Alter der Weltbevölkerung. Das Medianalter, das 1950 noch bei 23,9 Jahren lag, ist bis zum Jahr 2005 auf 28,1 Jahre gestiegen und wird bis 2050 weiter auf 37,8 wachsen.¹⁴⁴ Diese Altersentwicklung spiegelt sich auch in dem kontinuierlichen Anstieg des Altenquotienten und der Talfahrt des Jugendquotien-

Annahme, dass die globale Fertilität bis 2050 mit 1,6 Kindern je Frau um 0,5 Kinder unterhalb des Ersatzniveaus feile, stiege die Weltbevölkerung bis 2050 auf 7,7 Milliarden (*niedrige Variante*), s. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, S. XIV u. Kap. I S. 8.

¹³⁹ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. I S. 8.

¹⁴⁰ Vgl. *H. Birg*, Die demographische Zeitenwende, S. 30; *ders./E.-J. Flöthmann/T. Frein/K. Ströker*, Simulationsrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung, S. 8; *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. I S. 18.

¹⁴¹ Vgl. *H. Birg*, in: Frankfurter Institut (Hrsg.), *Prosperität in einer alternden Gesellschaft*, S. 25 (27 f.); *G. Kühlewind*, DRV 1991, 321 (326). Zum Teil wird der Anteil des Einflusses des Altersstruktureffekts auf das Bevölkerungswachstum auf drei Viertel beziffert, so *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, Demographische Entwicklungen, S. 25.

¹⁴² Vgl. *K. Velladics*, Generationenvertrag, S. 18; s. auch *H. Birg*, Die Weltbevölkerung, S. 82, der betont, dass die Zahl der Geborenen durch zwei Faktoren, nämlich durch die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter und durch das generative Verhalten dieser Frauen, ausgedrückt in der Geburtenzahl je Frau, bestimmt werde.

¹⁴³ *H. Birg*, Die demographische Zeitenwende, S. 81.

¹⁴⁴ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 30 – Tab. II.2 (mittlere Variante).

ten wider. Der Jugendquotient,¹⁴⁵ der im Jahr 2005 bei 43,7 lag, wird sich bis 2050 weiter nach unten auf den Faktor 31,7 entwickeln.¹⁴⁶ Demgegenüber ist der Altenquotient¹⁴⁷ bis zum Jahr 2005 auf 11,4 gestiegen und wird seinen Siegeszug bis 2050 weiter auf den Wert von 25,4 fortsetzen.¹⁴⁸ Der Gesamtquotient, definiert als die Zahl der Menschen im nicht erwerbsfähigen Alter unter 15 Jahren und ab 65 Jahren je 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren,¹⁴⁹ wird damit im weltweiten Durchschnitt von 55,1 im Jahr 2005 auf 57,1 im Jahr 2050 steigen.¹⁵⁰

Betrachtet man den Aufbau der Weltbevölkerung als grafische Darstellung, verschiebt sich die klassische pyramidale Form von heute hin zu einer Glockenform mit starken unteren und mittleren Jahrgängen und vergleichsweise schmaler Spitze im oberen Alterssektor im Jahr 2050.¹⁵¹

¹⁴⁵ Der weltweite Jugendquotient wird hier entsprechend der Definition der Vereinten Nationen verstanden als die Zahl der jungen Menschen unter 15 Jahren je 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren, s. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 30 – Tab. II.2; zu der abweichenden Definition des Jugendquotienten im Zusammenhang mit der Darstellung der Altersstruktur in der Bundesrepublik Deutschland oben Erster Teil Kap. 1 A. I. 1. bei Fn. 13, S. 11.

¹⁴⁶ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 24 – Tab. II.1 (mittlere Variante).

¹⁴⁷ Der Altenquotient gibt entsprechend der Definition der Vereinten Nationen (s. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 24 – Tab. II.1) Auskunft über die Zahl der Personen über 65 Jahren je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 – auch er wird damit anders definiert als der Altenquotient im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland (s. oben Erster Teil Kap. 1 A. I. 1. nach Fn. 14, S. 11 f.).

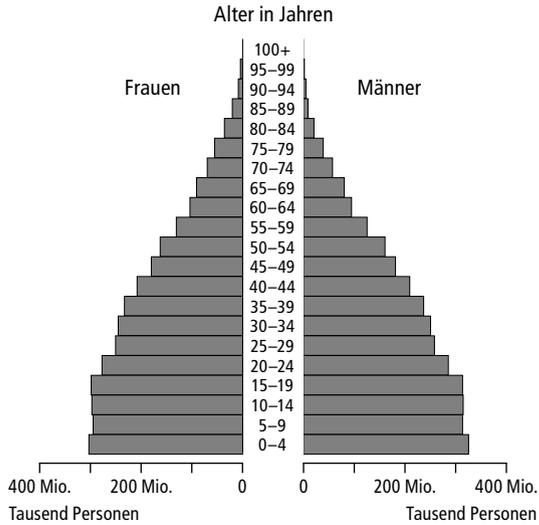
¹⁴⁸ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 24 – Tab. II.1 (mittlere Variante).

¹⁴⁹ Der Gesamtquotient wird von den Vereinten Nationen (*United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 24 – Tab. II.1) im Zusammenhang mit der Altersstruktur der Weltbevölkerung anders definiert als der Gesamtquotient bezogen auf die Bevölkerung Deutschlands (s. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1. a) nach Fn. 92, S. 24).

¹⁵⁰ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 24 – Tab. II.1 (mittlere Variante). Der Anteil der Menschen im nicht erwerbsfähigen Alter über 65 Jahre an der Gesamtbevölkerung, der 1950 noch bei 5 % lag, steigt damit von 7 % im Jahr 2005 auf 16,1 % im Jahr 2050, was einer Verdreifachung von 476 Millionen im Jahr 2005 auf 1,5 Milliarden nicht Erwerbsfähige im Jahr 2050 entspricht, s. *United Nations, ebd.*, Kap. II S. 27 (mittlere Variante).

¹⁵¹ Vgl. die Grafiken bei *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 80 und bei *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, Demographische Entwicklungen, S. 24.

Abb. 4: Altersaufbau der Weltbevölkerung 2005



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

Abb. 5: Altersaufbau der Weltbevölkerung 2050



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

II. Demografischer Wandel in Europa und anderen Industrieländern

Nahezu sämtliche Industrienationen¹⁵² haben seit Mitte des 20. Jahrhunderts demografische Übergänge mit massiven Einbrüchen ihrer Geburtenraten erlebt.¹⁵³ Die Zahl der je Frau geborenen Kinder ging in den Industrieländern zwischen 1950 und 2005 von 2,8 Kindern auf 1,5 Kinder zurück¹⁵⁴ und wird sich bis zum Jahr 2050 allenfalls leicht erholen und auf 1,8 Kinder je Frau wachsen.¹⁵⁵ Gleichzeitig stieg die durchschnittliche Lebenserwartung kontinuierlich an. Sie nahm bis 2005 auf 71,9 Jahre (Männer) bzw. 79,3 Jahre (Frauen) zu und wird sich bis 2050 weiter erhöhen auf 79,1 Jahre (Männer) bzw. 85,0 Jahre (Frauen).¹⁵⁶ Infolge dieser Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung ist das Bevölkerungswachstum in den Industrieländern zum Stillstand gekommen¹⁵⁷ und die Bevölkerungen altern.¹⁵⁸

¹⁵² Zu den Industrieländern zählen nach der Definition der Vereinten Nationen sämtliche Regionen in Europa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan, s. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, S. X.

¹⁵³ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. III S. 33. Eine Sonderstellung unter den Industrieländern nehmen die USA ein. Dort steigt zwar die Lebenserwartung in dem gleichen Maße wie in Europa und den anderen Industrieregionen, jedoch blieb die Geburtenrate in den vergangenen Jahrzehnten auf dem Niveau von etwa 2 Kindern je Frau konstant (s. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. III S. 40 – Tab. III.4) und wird bis 2050 nur geringfügig auf ca. 1,9 Kinder je Frau sinken (s. *H. Birg, Die demographische Zeitenwende*, S. 25, 121; *Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, DSW-Datenreport 2006*, S. 10). Dies hat – gemeinsam mit dem Umstand, dass die USA seit jeher hohe Einwanderungsquoten zu verzeichnen haben – (s. nur *H. Birg*, in: *Frankfurter Institut [Hrsg.], Prosperität in einer alternden Gesellschaft*, S. 25 [34]; *C. Haub, Dynamik der Weltbevölkerung 2002*, S. 53) zur Folge, dass die Bevölkerung in den USA von 298 Millionen Menschen im Jahr 2005 bis zum Jahr 2050 auf etwa 395 Millionen Menschen wachsen und die USA weiterhin über eine junge Altersstruktur verfügen werden (vgl. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. I S. 7 – Tab. I.2; ein Bevölkerungswachstum der USA bis zum Jahr 2050 auf 499 Millionen Menschen prognostiziert *Deutsche Stiftung Weltbevölkerung, DSW-Datenreport 2006*, S. 10).

¹⁵⁴ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. III S. 40 – Tab. III.4.

¹⁵⁵ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. III S. 47 – Tab. III.9.

¹⁵⁶ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. IV S. 59 – Tab. IV.3.

¹⁵⁷ Während die Bevölkerung in den Industrieländern zwischen 1950 und 2005 von 800 Millionen auf 1,2 Milliarden Menschen gewachsen ist, wird sie in den kommenden 50 Jahren in etwa auf diesem Niveau stagnieren, s. *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, S. XIV – Tab. 1 u. S. XIX. Der Anteil der Industrieländer an der Weltbevölkerung ist damit von 32,3 % (1950) auf 18,7 % (2005) gesunken und wird weiter zurückgehen auf 13,6 % (2050), s. *United Nations, ebd.*, Kap. I S. 5 – Tab. I.1.

¹⁵⁸ Für das Jahr 2050 wird erwartet, dass die Bevölkerung in 51 Ländern der Welt, da-

Paradigmatisch für die Bevölkerungsentwicklung in den Industrieländern ist der demografische Wandel in Europa. Nahezu sämtliche europäischen Länder sind dem Beispiel Deutschlands gefolgt und haben in den vergangenen Jahrzehnten bei einem anhaltenden Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung der Menschen Einbrüche ihrer Geburtenraten erlebt. Der Fertilitätswandel hielt in Gestalt des zweiten demografischen Übergangs¹⁵⁹ zunächst Mitte der 1960er Jahre in West- und Nordeuropa Einzug, brach etwa zehn Jahre später über Südeuropa herein und hat seit Beginn der 1990er Jahre auch die osteuropäischen Staaten erfasst.¹⁶⁰ Die Gesamtgeburtenrate in Europa reduzierte sich zwischen 1950 und 2005 von durchschnittlich 2,6 Kindern auf 1,4 Kinder je Frau.¹⁶¹ Die Fruchtbarkeitsrate Europas ist damit in nur 50 Jahren um fast 50 % gesunken und lag 2005 – ebenso wie in Deutschland – etwa ein Drittel unterhalb des Reproduktionsniveaus von 2,1 Kindern je Frau. Wie sich die Fertilität in Europa in den nächsten 50 Jahren weiter entwickeln wird, lässt sich nur schwer prognostizieren. Die Vereinten Nationen sehen die Geburtenrate im Jahr 2050 nach einem mittleren Szenario auf etwa 1,8 Kinder je Frau steigen, wobei sie die äußeren Grenzen des Korridors, innerhalb dessen sich die Geburtenziffer entwickeln wird, mit 1,3 Kindern am unteren und 2,3 Kindern am oberen Ende weit stecken.¹⁶² Diametral zu dem Rückgang der Geburtenrate in Europa ist die Lebenserwartung der Europäer in den vergangenen 50 Jahren unbeirrt (weiter) gestiegen. Das durchschnittliche Lebensalter erhöhte sich von 62,9 (Männer) bzw. 67,9 Jahren (Frauen) im Jahr 1950 auf 69,1 (Männer) bzw. 77,4 Jahre (Frauen) im Jahr 2005. Bis zum Jahr 2050 wird die Lebenserwartung weiter zunehmen auf 77,5 Jahre (Männer) bzw. 83,5 Jahre (Frauen).¹⁶³

runter Deutschland, Italien, Japan und die Baltischen Staaten, niedriger sein wird als noch im Jahr 2005, s. *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, S. XIX.

¹⁵⁹ S. zu dem ersten demografischen Übergang in Europa im 19. Jahrhundert *P. Gans/A. Schmitz-Veltin*, in: dies. (Hrsg.), Demographische Trends, S. 34 (38).

¹⁶⁰ *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung*, Bevölkerung, S. 23; *P. Gans/A. Schmitz-Veltin*, in: dies. (Hrsg.), Demographische Trends, S. 34 (37 ff.); *C. Haub*, Dynamik der Weltbevölkerung 2002, S. 60.

¹⁶¹ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. III S. 40 – Tab. III.4. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat die Geburtenrate mit durchschnittlich 1,48 Kindern je Frau im Jahr 2003 einen historischen Tiefstand erreicht, s. *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 17.3.2005, IP/05/332.

¹⁶² *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, S. XXI u. Kap. III S. 47 – Tab. III.9; s. auch *United Nations*, World Population to 2300, S. 191 – Tab. A7 u A9.

¹⁶³ *United Nations*, World Population to 2300, S. 193 – Tab. A8 (mittlere Variante); zu der Entwicklung der Mortalität in den einzelnen europäischen Ländern *P. Gans/A. Schmitz-Veltin*, in: dies. (Hrsg.), Demographische Trends, S. 34 (42 f.).

Infolge dieser gegenläufigen Entwicklung von Fertilität und Mortalität wird Europa, das bis zum Ende des 20. Jahrhunderts ein ungebremses Bevölkerungswachstum erlebt hat,¹⁶⁴ im 21. Jahrhundert in eine Phase des Bevölkerungsrückgangs eintreten. Die Zahl der in Europa lebenden Menschen, die 1950 noch bei 547 Millionen und 2005 bei 728 Millionen lag, wird nach Bevölkerungsvorausberechnungen bis 2050 selbst dann auf etwa 653 Millionen zurückgehen, wenn die Geburtenrate bis dahin auf 1,8 Kinder je Frau steigt und die Einwanderungen nach Europa auf dem Niveau der letzten Jahrzehnte stabil bleiben.¹⁶⁵ Der Anteil der europäischen Bevölkerung an der Weltbevölkerung, der bereits zwischen 1950 und 2005 von 21,7 % auf 11,3 % gefallen ist, wird im Jahr 2050 bei 7,2 % angelangt sein¹⁶⁶ – es kommt zu einer „déseuropéanisation du monde“. Hebt die Geburtenquote in Europa bis 2050 auf durchschnittlich 1,8 Kinder je Frau an, ohne dass Europa in den Genuss eines Wanderungsüberschusses kommt, geht die Bevölkerung sogar auf 610 Millionen Menschen zurück.¹⁶⁷ Im weltweiten Vergleich wird Europa der einzige Kontinent sein, dessen Bevölkerung in den nächsten 50 Jahren kleiner wird. In Afrika wächst die Bevölkerung zwischen 2005 und 2050 um mehr als das Doppelte von 906 Millionen auf 1,9 Milliarden, die Bevölkerung Asiens nimmt in demselben Zeitraum von 3,9 Milliarden auf 5,2 Milliarden Menschen zu und in Lateinamerika sowie den karibischen Staaten steigt die Zahl der Menschen von 561 Millionen auf 783 Millionen. Nordamerika erfährt einen Bevölkerungszuwachs von 331 Millionen auf 438 Millionen Menschen und die Bevölkerung Ozeaniens vergrößert sich von 33 auf 38 Millionen Menschen.¹⁶⁸ Neben der Bevölkerungsgröße leidet auch der Altersaufbau der eu-

¹⁶⁴ Hierzu im Einzelnen *H. Birg*, Die Weltbevölkerung, S. 49 f.

¹⁶⁵ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, S. XVIII (mittlere Variante); einen etwas stärkeren Rückgang der europäischen Bevölkerung bis zum Jahr 2050 auf 631 Millionen Menschen prognostiziert *United Nations*, World Population to 2300, S. 187 – Tab. A5. Blieben die Einwanderungen aus, reduzierte sich die Bevölkerung Europas in demselben Zeitraum auf 600,5 Millionen Menschen, s. *H. Birg*, Die Weltbevölkerung, S. 120 f.

¹⁶⁶ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. I S. 5 f. – Tab. I.1 (mittlere Variante); vgl. auch *H. Birg*, Die Weltbevölkerung, S. 120; s. auch *C. Haub*, Dynamik der Weltbevölkerung 2002, S. 59; zu der Entwicklung des Anteils der Bevölkerung Europas an der Weltbevölkerung im Verhältnis zu den anderen Kontinenten *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, Demographische Entwicklungen, S. 36.

¹⁶⁷ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. V S. 95 – Tab. V.6 (Null-Migrations-Variante); vgl. auch *C. Haub*, Dynamik der Weltbevölkerung 2002, S. 59; *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, Demographische Entwicklungen, S. 36. Die Zahl der in der Europäischen Union lebenden Menschen geht in dem Zeitraum von 2000 bis 2050 unter der Annahme, dass die Geburtenrate in etwa auf dem heutigen Niveau konstant bleibt und die Union keine Wanderungsüberschüsse erfährt, von 376,5 Millionen auf 296 Millionen zurück; der Anteil der Bevölkerung der Europäischen Union an der Weltbevölkerung sinkt damit von 12 % (1950) auf 6,2 % (2000) und 3,4 % (2050), s. hierzu *H. Birg*, Die Weltbevölkerung, S. 122 f.

¹⁶⁸ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. I S. 5 – Tab. I.1. (mittlere Variante).

ropäischen Bevölkerung deutlich unter der Fertilitäts- und Mortalitätsentwicklung. Europa schrumpft nicht nur, sondern altert auch.¹⁶⁹ So stieg das mediane Alter in Europa zwischen 1950 und 2005 von 29,7 auf 39,0 an und wird sich bis 2050 weiter auf 47,1 erhöhen.¹⁷⁰ Der Prozess des „european ageing“ lässt sich auch an der Entwicklung der demografischen Quotienten ablesen. Zwar nimmt der Jugendquotient in Europa¹⁷¹ zwischen 2005 und 2050 noch leicht zu (von 23,2 auf 26,2). Der Altenquotient¹⁷² erhöht sich in demselben Zeitraum jedoch beträchtlich von 23,2 auf 48, so dass der Gesamtquotient¹⁷³ von 2005 bis 2050 von 46,5 auf 74,2 klettert.¹⁷⁴

Der Altersaufbau Europas wandelt sich damit ähnlich wie der Bevölkerungsaufbau Deutschlands von einem in der Mitte dicken, nach oben spitz zu-

¹⁶⁹ Migrationsgewinne, die einzelne europäische Staaten in den letzten Jahrzehnten verzeichneten, konnten den Alterungsprozess nicht aufhalten – zu den Migrationsbewegungen nach Europa und innerhalb Europas *P. Gans/A. Schmitz-Veltin*, in: dies. (Hrsg.), *Demographische Trends*, S. 34 (44 u. 46 ff.).

¹⁷⁰ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 30 – Tab. II.2 (mittlere Variante). In der Europäischen Union wird das Durchschnittsalter von derzeit 38,7 Jahren auf 52,6 Jahre steigen, s. *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, *Demographische Entwicklungen*, S. 71.

¹⁷¹ Der europäische Jugendquotient bezeichnet – übereinstimmend mit der Definition des weltweiten Jugendquotienten (s. oben Erster Teil Kap. 1 B. I. bei und in Fn. 145, S. 34) – die Zahl der Menschen unter 15 Jahren je 100 Menschen zwischen 15 und 65 Jahren zu der – etwas abweichenden – Definition des deutschen Jugendquotienten oben Erster Teil Kap. 1 A. I. 1. bei Fn. 13, S. 11.

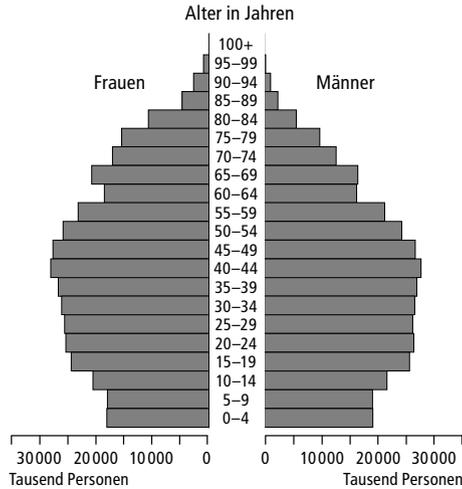
¹⁷² Der europäische Altenquotient wird – übereinstimmend mit dem weltweiten Altenquotienten (s. oben Erster Teil Kap. 1 B. I. bei und in Fn. 147, S. 34) – als die Zahl der Menschen über 65 Jahre je 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren definiert; zu der – leicht abweichenden – Definition des deutschen Altenquotienten oben Erster Teil Kap. 1 A. I. 1. bei Fn. 15, S. 11 f.

¹⁷³ Der Gesamtquotient drückt – ebenso wie der weltweite Gesamtquotient (s. oben Erster Teil Kap. 1 B. I. bei nach Fn. 148, S. 34) – das Verhältnis der Menschen im nicht erwerbsfähigen Alter (0–14 Jahre, ab 65 Jahre) zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter aus; zu der – etwas abweichenden – Definition des deutschen Gesamtquotienten oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1. a) nach Fn. 92, S. 24.

¹⁷⁴ *United Nations, World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II. S. 24 – Tab. II.1 (mittlere Variante). Der Anteil der Menschen im nicht erwerbsfähigen Alter unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung sinkt damit von 26,2 % im Jahr 1950 auf 15,9 % im Jahr 2005 und nimmt bis 2050 weiter ab auf 15,0 %; entsprechend erhöht hat sich der Anteil alter, nicht mehr erwerbsfähiger Menschen über 65 Jahre (von 8,2 % im Jahr 1950 auf 15,9 % im Jahr 2005 auf 27,6 % im Jahr 2050); der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren ist zwar in Europa von 1950 bis 2005 noch leicht gewachsen (von 65,6 % auf 68,3 %), sinkt aber bis 2050 ebenfalls auf einen niedrigeren Wert (57,4 %), s. *United Nations*, ebd., Kap. II. S. 24 – Tab. II.1 (mittlere Variante); vgl. auch *United Nations, World Population to 2300*, S. 233 ff. – Tab. A18 (mittlere Variante); eine noch stärkere Alterung der Bevölkerung Europas prognostizieren *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, *Demographische Entwicklungen*, S. 57, 61.

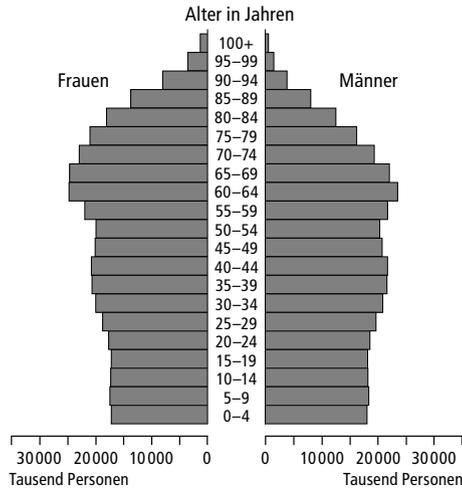
laufenden und im Sockelbereich schmalen Baum (2005) zu einer im unteren Bereich schmal besetzten, sich nach oben hin stetig verbreiternden Urne (2050).¹⁷⁵

Abb. 6: Altersaufbau der Bevölkerung Europas 2005



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

Abb. 7: Altersaufbau der Bevölkerung Europas 2050



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

¹⁷⁵ Vgl. hierzu die grafischen Darstellungen bei *H. Birg*, in: C. Leipert (Hrsg.), *Demographie und Wohlstand*, S. 27 (41) und bei *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, *Demographische Entwicklungen*, S. 72.

Innerhalb Europas bietet sich kein einheitliches, sondern ein heterogenes Bild. Zwar haben in den vergangenen Jahrzehnten fast alle europäischen Staaten demografische Übergänge mit sinkenden Geburtenraten erlebt, das Ausmaß des Fertilitätsrückgangs war jedoch durchaus unterschiedlich. Während die Geburtenraten zwischen 1950 und 2005 in den südeuropäischen Ländern Italien (2,3–1,2), Spanien (2,6–1,2) und Griechenland (2,3–1,2) ebenso wie in Deutschland (2,2–1,4) regelrecht eingebrochen sind und sich zum Teil mehr als halbiert haben, haben nord- und westeuropäische Staaten wie Frankreich (2,7–1,9)¹⁷⁶ Schweden (2,2–1,8), Dänemark (2,5–1,7), Irland (3,4–1,9), Luxemburg (2,0–1,7) und Großbritannien (2,2–1,6) zwar ebenfalls Geburtenrückgänge erlitten, ihre Geburtenraten haben sich jedoch wieder erholt und lagen 2005 deutlich oberhalb des Niveaus der südeuropäischen Länder und Deutschlands.¹⁷⁷ Deutschland nimmt innerhalb der europäischen Länder einen „Spitzenplatz“ ein. Während die Bundesrepublik Mitte des 19. Jahrhunderts innerhalb der Staaten, die heute zu den OECD-Ländern zählen, noch die dritthöchste Fertilität aufwies, liegt es heute im europäischen Vergleich am unteren Rand des Geburtenspektrums.¹⁷⁸ Auch die Phase des Rückgangs und der Alterung der Bevölkerung verläuft in den verschiedenen europäischen Ländern nicht synchron, sondern in Chronologie und Geschwindigkeit unterschiedlich. Während die Bevölkerungen in Griechenland, Italien und Spanien ebenso wie in Deutschland seit Beginn des 21. Jahrhunderts kleiner werden, wird der Bevölkerungsrückgang in den anderen europäischen Ländern erst schrittweise später einsetzen.¹⁷⁹ Betrachtet man den Alterungsprozess in den kommenden 50 Jahren, werden nord-europäische Länder wie Dänemark und Schweden, aber auch Frankreich im Jahr 2050 nicht nur die höchsten Geburtenraten haben, sondern bis dahin auch

¹⁷⁶ Im Jahr 2008 lag die Geburtrate in Frankreich bei 2,02 Kindern je Frau und entsprach mithin fast der Bestandserhaltungsquote von 2,1 Kindern je Frau, s. *Institut National de la Statistique*, Estimations de population.

¹⁷⁷ Vgl. *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. III S. 38 – Tab. III.2; *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, Demographische Entwicklungen, S. 65; einen Überblick über die Geburtenziffern in Europa geben auch *M. Kreyenfeld/D. Konietzka*, in: G. Milbradt/J. Meier (Hrsg.), Die demographische Herausforderung, S. 64 (66); zu den Geburtenraten in Europa im Jahr 2004 *W. Eichhorst/L. C. Kaiser/E. Thode/V. Tobsch*, Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich, S. 41.

¹⁷⁸ *H. W. Sinn*, in: C. Leipert (Hrsg.), Demographie und Wohlstand, S. 57 (61).

¹⁷⁹ Die Bevölkerung Osteuropas nimmt bereits seit Anfang der 1990er Jahre ab, in Großbritannien wird der Bevölkerungsrückgang zwischen 2010 und 2015 einsetzen und die südeuropäischen Länder werden ab 2015 schrumpfen, s. *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 50; *M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid*, Demographische Entwicklungen, S. 38. Allein die Bevölkerung in der Türkei, die nach wie vor über eine Geburtenziffer von etwa 2,5 Kindern je Frau verfügt (s. *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 16), wird zwischen 2005 und 2050 um 38 % von 73 Millionen auf 101 Millionen Einwohner wachsen, s. *Statistisches Bundesamt*, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S. 50, auch zu dem nur langsam verlaufenden Alterungsprozess in der Türkei.

am wenigsten altern, während die südeuropäischen Länder Griechenland, Italien und Spanien¹⁸⁰ zu den geburtenschwächsten und ältesten Ländern Europas zählen werden.¹⁸¹ Misst man die Alterung der Bevölkerung an dem Medianalter der Menschen, lag Deutschland im Jahr 2005 mit einem Wert von 42,1 im europäischen Vergleich auf dem vorletzten Platz hinter Italien (42,3) und im internationalen Vergleich auf dem drittletzten Platz hinter Italien und Japan (42,9).¹⁸²

III. Hohe Geburtenraten und Bevölkerungswachstum in Entwicklungsländern

Den Industrieländern mit niedrigen Geburtenraten und zum Teil bereits schrumpfenden sowie alternden Bevölkerungen stehen Entwicklungsländer mit hohen Geburtenziffern, steigenden Bevölkerungszahlen und einer jugendlichen Altersstruktur gegenüber.¹⁸³ Der durch Transition von hoher zu niedriger Fertilität gekennzeichnete demografische Wandel macht sich zwar seit einiger Zeit auch in Entwicklungsländern¹⁸⁴ bemerkbar.¹⁸⁵ Er verläuft dort aber so-

¹⁸⁰ Für Spanien wird prognostiziert, dass es im Jahr 2050 mit einem medianen Alter von 55 Jahren die älteste Bevölkerung der Welt haben wird, s. *P. Gans/A. Schmitz-Veltin*, in: dies. (Hrsg.), *Demographische Trends*, S. 34 (44); s. auch *V. Ulrich/W. Schmähl*, in: *W. Schmähl/V. Ulrich* (Hrsg.), *Soziale Sicherungssysteme*, S. 1 (16), die neben Spanien auch Italien im Jahr 2050 in der Riege der ältesten Länder der Welt sehen.

¹⁸¹ *P. Gans/A. Schmitz-Veltin*, in: dies. (Hrsg.), *Demographische Trends*, S. 34 (38 f.); ähnlich *H. Birg*, *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 282 (2004), 11 (24).

¹⁸² Danach folgen Finnland (40,9), die Schweiz (40,8), Belgien (40,6), Kroatien (40,6), Österreich (40,6), Bulgarien (40,6) und Slowenien (40,2), s. *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 31 – Tab. II.3; vgl. auch *H. Birg*, *Informationen zur politischen Bildung* Nr. 282 (2004), 11 (24); *H. W. Sinn*, in: *C. Leipert* (Hrsg.), *Demographie und Wohlstand*, S. 57 (58 f.).

¹⁸³ *W. Lutz/V. Skirbekk*, in: *J. C. Tremmel* (Hrsg.), *Demographic Change and Intergenerational Justice*, S. 3 (4) sprechen deswegen von einer „demographically divided world“. Dass die Kinderzahl in Ländern mit niedrigem Entwicklungs- und Lebensstandard zunimmt und die Geburtenzahl in Ländern mit hohem Entwicklungs- und Lebensstandard abnimmt, wird allgemein als „demografisch-ökonomisches Paradoxon“ bezeichnet, s. nur *H. Birg*, *Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung*, S. 8.

¹⁸⁴ Zu den Entwicklungsländern zählen nach der Definition der Vereinten Nationen die Regionen in Afrika, Asien mit Ausnahme von Japan, Lateinamerika, die Karibik, Melanesien, Mikronesien und Polynesien, s. *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, S. X.

¹⁸⁵ *C. Haub*, *Dynamik der Weltbevölkerung 2002*, S. 9; *M. Wöblcke/C. Höhn/S. Schmid*, *Demographische Entwicklungen*, S. 26; einen Überblick über die – vornehmlich afrikanischen – Länder, in denen der demografische Übergang im Jahr 2005 noch nicht begonnen hatte, gibt *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. III S. 39 – Tab. III.3.

wohl im Hinblick auf den Rückgang der Geburtenrate als auch in Bezug auf die Reduzierung der Sterberate anders als in den Industrienationen.¹⁸⁶

In den Entwicklungsländern ist die Zahl der je Frau geborenen Kinder in den vergangenen fünfzig Jahren ebenso wie in den Industrieländern erheblich zurückgegangen. Die Geburtenziffer ist jedoch auf einem vergleichsweise hohen Niveau gesunken: Der Rückgang der Fertilität vollzog sich von einem sehr hohen auf ein nicht mehr ganz so hohes Niveau. Zwischen 1950 und 2005 sank die Zahl der Geburten je Frau von durchschnittlich 6,1 auf 2,9 Kinder,¹⁸⁷ wobei die Spannweite der Geburtenziffer im Jahr 2005 von 7,9 Kindern je Frau in einigen Ländern Afrikas bis zu 1,6 Kindern je Frau in karibischen Ländern wie Kuba und Barbados reichte.¹⁸⁸ In den kommenden 50 Jahren wird die Geburtenhäufigkeit in den Entwicklungsländern nach Einschätzungen der Vereinten Nationen weiter abnehmen und im Jahr 2050 bei 2,07 Kindern je Frau angelangen.¹⁸⁹ Mitte des 21. Jahrhunderts haben die Entwicklungsländer damit immer noch eine Geburtenrate, die viele Industrieländer das letzte Mal vor Beginn des zweiten demografischen Übergangs Mitte der 1960er Jahre hatten¹⁹⁰ und die immer noch die für die Reproduktion eines Volkes maßgebliche Generationenersatz-

¹⁸⁶ Eine Sonderrolle unter den Entwicklungsländern nimmt die Volksrepublik China ein, die seit Mitte der 1970er Jahre eine strikte Politik der Geburtenbeschränkung, die so genannte „Ein-Kind-Politik“, betreibt, um das starke Bevölkerungswachstum einzudämmen, und damit künstlich eine demografische Transition herbeigeführt hat, die dem Verlauf des „natürlich“ entstandenen zweiten demografischen Übergangs in Europa ähnelt. Die „Ein-Kind-Politik“ (zu Ausnahmen von der Zielvorgabe, das jede Frau nur ein Kind gebären soll, in ländlichen Gebieten und durch besondere Genehmigung für ein zweites Kind s. *T. Scharping*, in: J. Dorbritz/J. Otto [Hrsg.], *Demographie und Politik*, S. 132 f.) führte dazu, dass die Geburtenrate in der Volksrepublik China von 4,8 Kindern je Frau im Jahr 1975 auf 1,7 Kinder je Frau im Jahr 2005 zurückging (s. *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. II S. 43 – Tab. III.5; hierzu auch *R. Schulz/F. Swiaczny*, *ZfB* 30 [2005], 409 [429]). Infolge dieses Geburteneinbruchs begann die Bevölkerung Chinas zu altern. Das Medianalter der Chinesen ist zwischen 1950 und 2005 von 24 Jahren auf 33 Jahre gestiegen und wird bis 2050 weiter wachsen auf 45 Jahre (s. *R. Schulz/F. Swiaczny*, *ZfB* 30 [2005], 409 [424 ff.]), was in etwa dem mittleren Alter der Bevölkerung Europas im Jahr 2050 (47,1) (s. oben Erster Teil Kap. 1 B. II. bei Fn. 170, S. 39) entspricht. Wegen der hohen Geburtenraten in der Vergangenheit zu verdankenden jungen Altersstruktur Chinas setzt sich allerdings das Bevölkerungswachstum in China vorerst weiter fort; die Bevölkerungszahl wird von 1,3 Milliarden Menschen im Jahr 2005 auf knapp 1,4 Milliarden Menschen im Jahr 2050 steigen, s. *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. I S. 7 – Tab. I.2; eine Steigerung auf 1,47 Milliarden Menschen prognostiziert *Deutsche Stiftung Weltbevölkerung*, *DSW-Datenreport 2006*, S. 12. Zu den Mitteln zur Durchsetzung der „Ein-Kind-Politik“ Chinas unten Erster Teil Kap. 4 A. II. 3. in Fn. 186, S. 126.

¹⁸⁷ *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. III S. 40 – Tab. III.4.

¹⁸⁸ *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, Kap. III S. 38 – Tab. III.2.

¹⁸⁹ *United Nations*, *World Population Prospects. The 2004 Revision*, S. XXI – Tab. 3 (mittlere Variante).

¹⁹⁰ S. oben Erster Teil Kap. 1 B. II., S. 36 ff.

quote von 2,1 Kindern je Frau (knapp) erfüllt. Trotz der anhaltenden Aids-Epidemien in vielen unterentwickelten Regionen, namentlich in Afrika,¹⁹¹ hat sich auch die Mortalität in den Entwicklungsländern in den letzten Jahrzehnten der Sterblichkeit in den Industrieländern angenähert.¹⁹² Zwischen 1950 und 2005 ist die durchschnittliche Lebenserwartung Neugeborener in den Entwicklungsländern von 40,2 (Männer) bzw. 41,8 Jahren (Frauen) um 54,1 % auf 61,7 (Männer) bzw. 65,2 Jahre (Frauen) stark gestiegen.¹⁹³ Bis zum Jahr 2050 wird ein weiterer Anstieg um 16,7 % auf 71,8 (Männer) bzw. 76,2 Jahre (Frauen) erwartet.¹⁹⁴

Dank der hohen Geburtenziffern und einer – verglichen mit den Industrienationen – exponentiell gestiegenen Lebenserwartung der Menschen¹⁹⁵ erleben die Entwicklungsländer ein ungebremsstes Bevölkerungswachstum, das sich auch in den kommenden Jahrzehnten kaum verringern wird. Die Zahl der in den Entwicklungsländern lebenden Menschen hat sich zwischen 1950 und 2005 von 1,7 Milliarden auf 5,3 Milliarden mehr als verdreifacht, wobei 37 % der Weltbevölkerung im Jahr 2005 allein in Indien und in China lebten.¹⁹⁶ Unter den Annahmen, dass die Geburtenrate in den unterentwickelten Ländern bis Mitte des 21. Jahrhunderts auf 2,07 Kinder je Frau zurückgeht, die durchschnittliche Lebenserwartung auf 74,0 Jahre steigt und die Zahl der Auswanderungen in die entwickelten Teile der Welt in etwa auf dem Niveau der letzten Jahrzehnte konstant bleibt, wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2050 ein Niveau von 7,8 Milliarden Menschen erreichen, was einem jährlichen Wachstum von 35 Millionen Menschen entspricht.¹⁹⁷ Der Umstand, dass die Absenkung der Geburtenrate in den Entwicklungsländern auf vergleichsweise hohem Niveau verläuft und die hohen Geburtenziffern in der Vergangenheit trotz des steilen Anstiegs der Lebenserwartung für eine junge Altersstruktur gesorgt haben, ist der Grund dafür, dass die Bevölkerung in den Entwicklungsländern zwar einem Alterungsprozess ausgesetzt ist, die Alterung dem jugendlichen Antlitz der Bevölkerung indes kaum etwas anhaben kann. Die Alterung schreitet – wie in den Industrie-

¹⁹¹ Zu dem Einfluss von AIDS auf die Sterblichkeit in Entwicklungsländern eingehend R. Schulz/F. Swiaczny, ZfB 30 (2005), 409 (437 ff.); *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. IV S. 65 ff.

¹⁹² M. Wöhlcke/C. Höhn/S. Schmid, Demographische Entwicklungen, S. 26.

¹⁹³ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. IV S. 59 – Tab. IV.3.

¹⁹⁴ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. IV S. 59 – Tab. IV.3 (mittlere Variante).

¹⁹⁵ H. Birg, Die Weltbevölkerung, S. 61.

¹⁹⁶ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. I S. 6 f. – Tab. I.2.

¹⁹⁷ S. *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, S. XIV – Tab. 1 (mittlere Variante). Der Anteil der Entwicklungsländer an der Weltbevölkerung, der 1950 noch bei 67,7 % und im Jahr 2005 bei 81,3 % lag, wird damit bis 2050 auf 86,4 % steigen, s. *United Nations*, ebd., Kap. I S. 5 – Tab. I.1.

ländern – voran, ändert aber an dem breiten Jugendsockel der Alterspyramide wenig. Ähnlich der Entwicklung der Geburtenraten von einem sehr hohen auf ein nicht mehr ganz so hohes Niveau verwandelt der Alterungsprozess die Bevölkerung von einer sehr jungen in eine nicht mehr ganz so junge Bevölkerung. Auch hier zeigt sich abermals die Eigendynamik der jungen Altersstruktur, die für ein positives demografisches Echo sorgt. Zeugnis hierfür legt die Entwicklung der demografischen Quotienten ab. Der Jugendquotient nimmt in den Entwicklungsländern bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts von 48,2 im Jahr 2005 auf 32,4 ab und liegt damit im Jahr 2050 deutlich oberhalb des Jugendfaktors in Europa¹⁹⁸. Der Altenquotient steigt in den Entwicklungsländern zwischen 2005 und 2050 von 8,7 auf 22,6 und ist mithin im Jahr 2050 niedriger als der Wert des Altenquotienten in Europa¹⁹⁹. Entsprechend sinkt der Gesamtquotient in den Entwicklungsländern zwischen 2005 und 2050 sogar leicht von 56,9 auf 55,0²⁰⁰ und liegt Mitte des 21. Jahrhunderts knapp ein Drittel unterhalb des Gesamtquotienten, der die europäische Bevölkerung 2050 prägt²⁰¹. Entsprechend mäßig ist das mittlere Alter der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zwischen 1950 (21,4) und 2005 (25,6) gestiegen. Im Jahr 2050 wird es mit 36,6 Jahren immer noch deutlich unter dem Medianalter der Europäer (47,1 Jahre)²⁰² liegen.²⁰³

Im Gegensatz zu dem Altersaufbau der Industrieländer, in Sonderheit Europas, der bereits heute an einen schlanken, nur in der Mitte etwas verdickten Baum erinnert,²⁰⁴ wird die Altersstruktur in den Entwicklungsländern, deren Aufbau aktuell einer klassischen Pyramide gleicht, auch im Jahr 2050 noch

¹⁹⁸ Erster Teil Kap. 1 B. II. bei Fn. 171, S. 39.

¹⁹⁹ Erster Teil Kap. 1 B. II. bei Fn. 172, S. 39.

²⁰⁰ *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. II S. 24 – Tab. II.1 (mittlere Variante). Der Anteil junger Menschen unter 15 Jahren an der Gesamtbevölkerung in den Entwicklungsländern sinkt damit zwischen 2005 und 2050 vergleichsweise mäßig von 30,7 % auf 20,9 %; der Anteil alter, nicht mehr erwerbsfähiger Menschen über 65 Jahre erhöht sich in demselben Zeitraum von 5,5 % auf 14,6 % – ein Wert, der in Europa bereits 50 Jahre früher, im Jahr 2005, überschritten wurde; dementsprechend nimmt der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren zwischen 2005 und 2050 sogar leicht zu von 63,7 % auf 64,5 %, s. *United Nations*, ebd. Kap. II S. 24 – Tab. II.1 (mittlere Variante).

²⁰¹ Erster Teil Kap. 1 B. II. bei Fn. 173, S. 39.

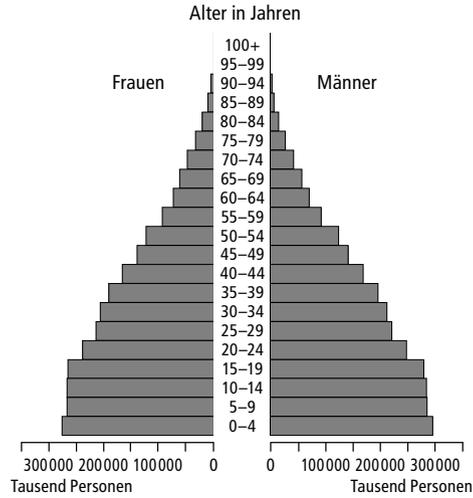
²⁰² Erster Teil Kap. 1 B. II. nach Fn. 169, S. 39.

²⁰³ Innerhalb der Riege der Entwicklungsländer wird Afrika 2050 mit 27,4 Jahren der jüngste Kontinent sein. Zum Vergleich: Europa wird mit seinem medianen Alter von 47,1 Mitte des 21. Jahrhunderts die älteste Bevölkerung weltweit haben. Der Unterschied zwischen dem Durchschnittsalter auf beiden Kontinenten beträgt damit im Jahr 2050 20 Jahre, während die Differenz im Jahr 1950 noch bei zehn Jahren lag, vgl. hierzu insgesamt *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 9; *United Nations*, World Population Prospects. The 2004 Revision, Kap. II S. 30 – Tab. II.2 (mittlere Variante).

²⁰⁴ Erster Teil Kap. 1 B. II. nach Fn. 175, S. 40.

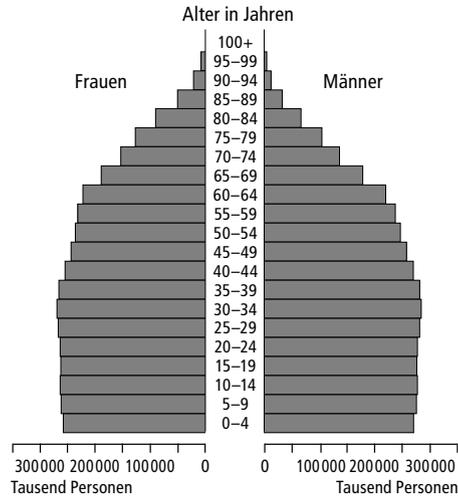
starke Besetzungszahlen in den unteren und mittleren Jahrgängen aufweisen, wenngleich sie sich erkennbar in Richtung einer Glockenform entwickelt.²⁰⁵

Abb. 8: Altersaufbau der Bevölkerung der Entwicklungsländer 2005



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

Abb. 9: Altersaufbau der Bevölkerung der Entwicklungsländer 2050



Quelle: United Nations, World Population Prospects. The 2008 Revision (mittlere Variante); eigene Darstellung.

²⁰⁵ Vgl. die Darstellungen bei C. Haub, Dynamik der Weltbevölkerung 2002, S. 13 und bei M. Wöblcke/C. Höhn/S. Schmid, Demographische Entwicklungen, S. 27, 49 u. 50.

IV. Fazit: Deutschland ist „Vor- und Spitzenreiter“ im demografischen Wandel

Die Transition von hoher zu niedriger Fertilität in Deutschland vor über 30 Jahren, die ihre Spuren in Gestalt einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung hinterlassen hat, war der Beginn großer demografischer Umwälzungen, die nach und nach fast sämtliche Industriestaaten ergriffen haben. Namentlich in den europäischen Ländern haben sich in den vergangenen Jahrzehnten beispiellose demografische Veränderungen vollzogen. Daneben sind mittlerweile eine ganze Reihe von Entwicklungsländern von demografischen Umbrüchen betroffen, die dort allerdings anders verlaufen als in Deutschland und anderen Industrienationen. Der demografische Wandel ist mithin keine spezifisch deutsche, sondern eine globale Erscheinung, Deutschland ist jedoch nicht nur „Vorreiter“ der weltweiten demografischen Entwicklung, sondern nimmt auch einen „Spitzenplatz“ ein im Hinblick auf das Ausmaß und die Rasanz des Bevölkerungswandels: Es ist den übrigen Ländern der Erde beim demografischen Wandel um mindestens ein bis zwei Jahrzehnte voraus. Da im europäischen Vergleich die Geburtenrate in Deutschland sehr früh einbrach und Deutschland heute das einzige Land Europas ist, in dem die Geburtenrate seit etwa 30 Jahren auf dem konstant niedrigen Niveau von 1,4 Kindern je Frau und mithin ein Drittel unterhalb des Generationenersatzniveaus liegt,²⁰⁶ haben der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung besonders früh eingesetzt. Während andere europäische Länder die Folgen des demografischen Übergangs erst in einigen Jahrzehnten zu spüren bekommen, hat der Schrumpfungs- und Alterungsprozess in Deutschland bereits begonnen. Dieser Prozess wird sich auch dann fortsetzen, wenn die Zahl der je Frau geborenen Kinder in den kommenden Jahren wieder steigen sollte. Da die geburtenschwachen Jahrgänge, die der zweite demografische Übergang hinterlassen hat, mittlerweile in die Elterngeneration aufgerückt sind, nimmt die absolute Zahl der Geburten in den nächsten Jahrzehnten selbst dann weiter ab, wenn sich die Geburtenziffer erholt.²⁰⁷ Die nähere demografische Zukunft Deutschlands ist durch seine demografische Vergangenheit vorherbestimmt.

²⁰⁶ Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, S.30. Deutschland verzeichnet heute zudem europaweit den höchsten Anteil an Frauen, die keine Kinder haben, s. *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung*, Die demografische Zukunft, S. 167.

²⁰⁷ H. Birg, in: Frankfurter Institut (Hrsg.), *Prosperität in einer alternden Gesellschaft*, S. 25 (79f.) geht davon aus, dass der Bevölkerungsrückgang in Deutschland selbst bei einem schnellen Anstieg der Geburtenrate bis 2020 auf 2 Kinder je Frau und einer jährlichen Einwanderung von 150.000 Menschen bis zum Ende des 21. Jahrhunderts unumkehrbar ist.

Kapitel 2

Auswirkungen des demografischen Wandels auf Staat und Gesellschaft

Setzt sich der mit dem zweiten demografischen Übergang begonnene Bevölkerungswandel fort und hält die Entwicklung niedriger Geburtenzahlen, steigender Lebenserwartung und mäßiger Zuwanderung an, hat dies gravierende Folgen für Staat und Gesellschaft. Der demografische Wandel wird seine Spuren in nahezu sämtlichen Bereichen des Staates und der Gesellschaft hinterlassen; kaum ein staatlicher Aufgabensektor und kaum ein gesellschaftliches Feld werden von den Folgen des Rückgangs und der Alterung der Bevölkerung verschont bleiben. Signifikante Auswirkungen haben die demografischen Veränderungen vor allem auf die Sozialversicherungssysteme und das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft, die darauf angewiesen sind, dass jede Generation durch Kindererziehung – und durch Erwerbstätigkeit – zum gesellschaftlichen Wohlstand sowie zur sozialen Sicherung beiträgt. Ihnen wird daher zunächst besondere Aufmerksamkeit geschenkt (s. A. u. B.), bevor im Anschluss ein kurzer Überblick über weitere Folgen des demografischen Wandels gegeben wird (s. C.).

A. Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme

Der demografische Wandel gefährdet die Finanzierbarkeit der Sozialversicherungssysteme, namentlich der Systeme der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Pflegeversicherung. Die niedrige Zahl der Geburten in Deutschland und der dadurch verursachte Bevölkerungsrückgang sowie die fertilitäts- und mortalitätsgeleitete Alterung der Menschen verändern das Zahlenverhältnis zwischen den Generationen¹ und rütteln damit an den Grundlagen der umlagebasierten Sozialversicherungen.

¹ Zum Begriff der Generation eingehend *T. Hebel*, Generationengerechtigkeit, S. 20 ff.

I. Gesetzliche Rentenversicherung

1. Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung

Deutschland ist weltweit das erste Land, das eine umfassende Rentenversicherung mit hohem staatlichem Versicherungsschutz für die große Mehrheit der Bevölkerung eingeführt hat und zugleich das Land, dem die größte Krise dieser Versicherung droht.² Die Rentenversicherung wurde im Zuge der Bismarckschen Sozialreformen durch Gesetz betreffend die Alters- und Invaliditätsversicherung vom 24. Mai 1889³ als auf einem Generationenvertrag beruhendes Umlagesystem⁴ für eine Bevölkerung mit einer hohen Fertilität, die deutlich oberhalb des Generationenersatzniveaus lag,⁵ und einer jungen, dem Aufbau einer klassischen Bevölkerungspyramide⁶ entsprechenden Altersstruktur eingeführt.⁷ Seither ist nicht nur die Geburtenrate weit unter die Bestandserhaltungsquote gefallen, sondern die Bevölkerung in Deutschland ist auch erheblich gealtert und wird sich weiter dezimieren und ergrauen. Diese demografischen Veränderungen erschüttern das System der Rentenversicherung in ihren Grundfesten. Im Einzelnen:

Die gesetzliche Rentenversicherung, in der knapp 90 % der Erwerbspersonen versichert sind,⁸ bezieht ihre Finanzierung im Wesentlichen aus zwei Quellen.⁹ Zum ganz überwiegenden Teil¹⁰ werden die Rentenleistungen, die neben

² *Bundesministerium für Wirtschaft*, Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, S. 56.

³ RGBl. 1889, S. 97.

⁴ Zu der rechtlichen Einordnung des Generationenvertrags *T. Hebel*, Generationengerechtigkeit, S. 57 ff.; kritisch zu der Bezeichnung der Generationensolidarität als „Generationenvertrag“ *E. Eichenhofer*, in: *Deutscher Juristentag* (Hrsg.), 64. DJT, S. B 1 (B 9).

⁵ S. oben Erster Teil Kap. 1 A. I. 1., S. 10 ff.

⁶ S. oben Erster Teil Kap. 1 A. I. 1. nach Fn. 4, S. 10 ff.

⁷ Zu den politischen und wirtschaftlichen Hintergründen der Einführung der Rentenversicherung sowie zu ihrem Entstehungsprozess *M. Stolleis*, *Geschichte des Sozialrechts*, S. 52 ff.; s. *H. Birg*, *Die demographische Zeitenwende*, S. 45 f., 183; s. zur Geschichte der Rentenversicherung auch *J. Frerich/M. Frey*, in: *B. Schulin* (Hrsg.), *Handbuch des Sozialversicherungsrechts*, § 1 Rn. 7; *T. Kingreen*, *Das Sozialstaatsprinzip*, S. 175; *ders.*, *JZ* 2004, 938 (944); *F. Pilz*, *Der Sozialstaat*, S. 21 ff.; zu dem Funktionswandel der Rente, die anfänglich bloß als ergänzender Zuschuss zum Lebensunterhalt konzipiert und durch die Rentenreform im Jahr 1957 zur umfänglichen Sicherung des Lebensstandards umgebildet wurde, *T. Kingreen*, *JZ* 2004, 938 (944); einen Überblick über die Rentenreformen der letzten Jahre gibt *T. Hebel*, *Generationengerechtigkeit*, S. 64 ff.

⁸ Vgl. *Bundesministerium für Wirtschaft*, *Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung*, S. 3; *H. D. Wolf*, *SozVers* 2000, 113 (115).

⁹ Zu der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im Einzelnen *J. Becker*, *Transferechtigkeit*, S. 7 ff.; *K. Naber*, *Reformnotwendigkeit der bedeutenden Alterssicherungssysteme*, S. 58 ff.

¹⁰ Der Anteil der Beitragsfinanzierung an den Gesamteinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung beträgt etwa 80 %.

Hinterbliebenenrenten und Renten wegen Erwerbsunfähigkeit vor allem Altersrenten umfassen (vgl. § 33 Abs. 1 SGB VI),¹¹ aus Beiträgen finanziert, die an die Höhe der Bruttoarbeitsentgelte der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer anknüpfen und je zur Hälfte von den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern aufgebracht werden (vgl. § 153 Abs. 2 SGB VI). Der Beitragssatz beträgt derzeit ca. 20 % des Bruttoentgelts¹² und liegt damit im internationalen Vergleich der Beitragssätze staatlicher Alterssicherungssysteme unangefochten an der Spitze.¹³ Hinzu treten steuerfinanzierte Bundeszuschüsse, die rund ein Fünftel der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung decken (vgl. §§ 153 Abs. 2, 213 SGB VI).¹⁴ Der Finanzierung der Renten aus den Beiträgen der Erwerbstätigen liegt das so genannte Umlageverfahren zugrunde, das auf dem Prinzip der intergenerationellen Solidarität basiert.¹⁵ In der Rentenversicherung werden die Ausgaben eines Kalenderjahres durch die Einnahmen desselben Kalenderjahres gedeckt (§ 153 Abs. 1 SGB VI); entsprechend wird die Höhe des Beitragssatzes so bestimmt, dass die Summe der Beitragseinnahmen, der Bundeszuschüsse und der sonstigen Einnahmen eines Jahres die Ausgaben desselben Jahres abdeckt (§ 158 Abs. 1 Satz 2 SGB VI). Das bedeutet: Die Altersrenten der heutigen Generation der Rentner werden aus den Beiträgen der mittleren Generation der Erwerbstätigen finanziert,¹⁶ deren eigene Renten im Ruhestand aus den Bei-

¹¹ Zu diesen Rentenleistungen im engeren Sinne und zu weiteren Rentenausgaben der Rentenversicherungsträger etwa für Beitragszahlungen der Rentner an die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, W. Schmähl, in: ders./V. Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherungssysteme, S. 123 (148 f.).

¹² S. zu der Entrichtung der Rentenbeiträge nicht erwerbstätiger Menschen im Erwerbsalter und den Beitragsleistungen der Pflegekassen für nicht erwerbstätige Pflegepersonen W. Schmähl, in: ders./V. Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherungssysteme, S. 123 (143).

¹³ A. H. Börsch-Supan, in: W. Schmähl/V. Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherungssysteme, S. 205 (209), der einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Systeme der staatlichen Altersvorsorge und ihre Beitragssätze in Europa und den USA gibt (207 ff.).

¹⁴ Zu der Zusammensetzung, der Funktion und den Steuerquellen der Bundeszuschüsse J. Becker, Transfergerechtigkeit, S. 7 f.; ausführlich auch *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 166; F. Kirchhof, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, § 93 Rn. 37.

¹⁵ Zu den historischen Hintergründen des Umlageverfahrens, das 1957 – zunächst in der Gestalt des Abschnittsdeckungsverfahrens und ab 1969 als reines Umlageverfahren – nach den Erfahrungen mit der Kapitalentwertung durch die Inflationen während der Weltwirtschaftskrise 1929/1930 sowie des Ersten Weltkriegs und Zweiten Weltkriegs an die Stelle des bis dato geltenden Kapitaldeckungsverfahrens trat, H. Birg, Informationen zur politischen Bildung Nr. 282 (2004), 35 (38); zu dem Umlageverfahren in der Rentenversicherung im Einzelnen J. Becker, Transfergerechtigkeit, S. 10 ff.; T. Hebler, Generationengerechtigkeit, S. 48 ff., der zwischen intergenerativer und intragenerativer Umverteilung differenziert; B. Raffelbüschen, Anreizwirkungen des Systems der sozialen Alterssicherung, S. 35 ff.; zu der Verwirklichung des Solidarprinzips und des Versicherungsprinzips in den Sozialversicherungen T. Kingreen, Das Sozialstaatsprinzip, S. 177 ff., 268 ff.

¹⁶ S. nur T. Kingreen, Das Sozialstaatsprinzip, S. 256, der insoweit eine Parallele zu der

tragsleistungen der dann nachgerückten heutigen Kindergeneration bestritten werden. Die heute Erwerbstätigen erhalten die während ihrer Erwerbstätigkeit gezahlten Rentenbeiträge nicht in der Gestalt von Rentenleistungen im Ruhestand wieder, sondern ihre Renten werden aus den Beitragseinnahmen der dann im Erwerbsleben stehenden Kindergeneration finanziert.¹⁷ Das der Rentenversicherung zugrunde liegende Umlageverfahren ruht damit auf zwei tragenden Säulen, deren Stabilität für die Funktionsfähigkeit des Alterssicherungssystems unentbehrlich ist. Jede Generation muss in ihrer mittleren Lebensphase zwei Leistungen für die Rentenversicherung erbringen: Durch die Entrichtung von Rentenbeiträgen aus dem Erwerbseinkommen muss sie – als Fremdvorsorge¹⁸ – für die Renten ihrer Eltern aufkommen. Durch die Geburt, Pflege und Erziehung von Kindern muss sie – in der Gestalt von Eigenvorsorge¹⁹ – für ihre eigenen Renten (vor)sorgen, wobei die für den Generationenersatz und mithin für die Sicherung der Renten erforderliche Kinderzahl bei 2,1 Kindern je Frau liegt. Da jede Generation in zwei verschiedenen Lebensphasen, der Kindheit und dem Alter, Leistungen der Gesellschaft erhält, muss sie in ihrer aktiven mittleren Lebensphase, der Erwerbs- und Elternphase, ihrerseits zwei Leistungen erbringen, nämlich als Erwerbstätige Rentenbeiträge zahlen und als Eltern für Kinder, die künftigen Beitragszahler, sorgen.²⁰ Wird nur eine dieser beiden Leistungen nicht oder nicht ausreichend erbracht, gerät das System der Alterssicherung ins Wanken und kommt es letztlich zum Einsturz.

Dieses auf dem Generationenvertrag beruhende Umlageverfahren wird durch die Zunahme der Lebenserwartung, vor allem aber durch die anhaltend niedrige Geburtenrate in Deutschland aus dem Takt gebracht. Durch die geringe Zahl der Geburten und den ungebremsten Anstieg des durchschnittlichen Lebensalters verschiebt sich die Altersstruktur der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten stetig zulasten junger, erwerbsfähiger und zugunsten älterer, aus dem Erwerbsprozess ausgeschiedener Menschen. Der Bevölkerungsanteil der Menschen im Erwerbsalter nimmt kontinuierlich ab, während die Gruppe der Rentner unaufhörlich wächst. In dem Zeitraum zwischen 2005 und 2050 wird sich die Zahl der Rentner relativ gesehen zur Zahl der Erwerbsfähigen verdoppeln.²¹ Bis zum Jahr 2050 geht die Zahl der Menschen im Erwerbsalter (20–64 Jahre)

Grundidee der Generationensolidarität der vorindustriellen Großfamilie zieht; *A. Tewinkel*, Alterssicherung, S. 16.

¹⁷ S. nur *H. Birg*, Informationen zur politischen Bildung Nr. 282 (2004), 35 (35, 39); *P. Krause*, DRV 1986, 280 (281); *K. Velladics*, Generationenvertrag, S. 63.

¹⁸ Vgl. *E. Eichenhofer*, in: Deutscher Juristentag (Hrsg.), 64. DJT, S. B 1 (B 9).

¹⁹ Vgl. *E. Eichenhofer*, in: Deutscher Juristentag (Hrsg.), 64. DJT, S. B 1 (B 9).

²⁰ Zu diesen beiden „Leistungspflichten“ jeder Generation *I. Ebsen*, VSSR 2004, 3 (8); *T. Kingreen*, JZ 2004, 938 (945); *H.-W. Simm*, in: *H. Birg* (Hrsg.), Auswirkungen der demografischen Alterung, S. 53 (86).

²¹ S. hierzu und zum Folgenden eingehend oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1., S. 22 ff.

von 50,1 Millionen auf 35,5 Millionen bzw. auf 39,1 Millionen Menschen zurück, während die Zahl der Menschen im Rentenalter (ab 65 Jahre) von 15,9 Millionen auf 22,9 Millionen bzw. auf 23,5 Millionen Menschen steigt. Das Verhältnis zwischen dem Anteil Erwerbsfähiger und dem Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung ändert sich dadurch erheblich: Während im Jahr 2005 noch 61 % der Gesamtbevölkerung erwerbsfähig und nur 19 % im Rentenalter waren, verschiebt sich diese Relation bis zum Jahr 2050 auf 50 % Erwerbsfähige und 30 % Rentner. Ablesen lässt sich diese Entwicklung auch an der Veränderung des Altenquotienten. Der Altenquotient, der bereits in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von 18²² auf 31,7²³ Personen im Rentenalter je 100 Erwerbsfähige gestiegen ist und sich damit fast verdoppelt hat, setzt seinen Siegeszug im 21. Jahrhundert ungebremst fort. Er wird sich in den nächsten fünfzig Jahren abermals (mehr als) verdoppeln. Die Relation zwischen Menschen im Rentenalter und 100 Personen im Erwerbsalter wandelt sich zwischen 2005 und 2050 unter der Annahme, dass die demografischen Bestimmungsfaktoren in etwa konstant bleiben, von 31,7 auf 60,1 bzw. 64,3 Rentner je 100 Erwerbsfähige.²⁴ Betrachtet man die Entwicklung des Verhältnisses zwischen tatsächlich erwerbstätigen Beitragszahlern und Rentnern, bietet sich ein noch düsteres Bild: Während das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern im Jahr 1960 etwa 4:1 betrug, lag es im Jahr 2005 bei 2:1 und schraubt sich bereits bis zum Jahr 2030 weiter herunter auf 1:1.²⁵ Kurzum: Immer weniger Erwerbstätige müssen immer mehr Rentner finanzieren, die aufgrund des stetig steigenden Lebensalters immer länger Rentenleistungen beziehen.

Diese demografischen Veränderungen rütteln an den Fundamenten der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Veränderung des Generationenverhältnisses wirkt sich unmittelbar auf die Einnahmen und die Ausgaben der Rentenversicherung, das Beitragsaufkommen und die Rentenleistungen, aus.²⁶ Durch den Geburtenrückgang reduziert sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und durch die Alterung der Erwerbstätigen sinkt die Arbeitsproduktivität,²⁷ so dass die Einnahmenbasis der Rentenversicherung kleiner wird

²² Der Wert bezieht sich auf das Jahr 1960, s. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 2. nach Fn. 123, S. 29.

²³ Der Wert bezieht sich auf das Jahr 2005, s. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 2. nach Fn. 123, S. 29.

²⁴ S. oben Erster Teil Kap. 1 A. III. 1. a) nach Fn. 91, S. 24.

²⁵ *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 164.

²⁶ T. Hebel, Generationengerechtigkeit, S. 54; A. Tewinkel, Alterssicherung, S. 112; bezogen auf die Sozialversicherungssysteme insgesamt E. Knappe/T. Rubard, in: W. Schmähl/V. Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherungssysteme, S. 95 (96).

²⁷ S. näher unten Erster Teil Kap. 2 B. I., S. 75 ff.

und die Höhe des Beitragsaufkommens sinkt.²⁸ Gleichzeitig steigen die Ausgaben für Rentenleistungen.²⁹ Unter der Annahme, dass die Geburtenziffer in Deutschland im Jahr 2050 in etwa auf dem Niveau von 2005 liegt, die Lebenserwartung von Männern und Frauen zwischen 2005 und 2050 im Durchschnitt um etwa 4 Jahre steigt und das Migrationssaldo in dieser Zeit leicht zurückgeht, wächst die Summe der Rentenausgaben in Deutschland zwischen 2005 und 2050 von 235,6 Milliarden Euro³⁰ auf ca. 585 Milliarden Euro³¹. Gemessen an dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) steigen die Rentenausgaben damit in diesem Zeitraum von 9,7 % des BIP auf 14,6 % des BIP, legen also um knapp 5 Prozentpunkte zu.³² Legt man veränderte Annahmen zur demografischen Entwicklung zugrunde und geht von einem deutlichen Anstieg der Geburtenziffer bis zum Jahr 2050 auf 1,8 Kinder je Frau, einem höheren Anstieg der Lebenserwartung um durchschnittlich 6,5 Jahre und einem gleich bleibenden Migrationsaldo aus, fällt der Anstieg der Rentenausgaben auf 575 Milliarden Euro bis zum Jahr 2050 etwas geringer aus.³³ Diese Entwicklung der Einnahmen und

²⁸ *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 161; *B. Dietz*, in: B. Frevel (Hrsg.), Herausforderung demografischer Wandel, S. 192 (197 f.).

²⁹ *Deutscher Bundestag*, Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drs. 14/8800 vom 28.03.2002, S. 161; *B. Dietz*, in: B. Frevel (Hrsg.), Herausforderung demografischer Wandel, S. 192 (197 f.).

³⁰ *Deutscher Bundestag*, Rentenversicherungsbericht 2006, Drs. 16/3700 vom 5.12.2006, S. 16; *M. Werding/H. Blau*, Auswirkungen des demographischen Wandels, S. 46 hingegen setzen den Ausgangswert für 2005 mit 220 Milliarden Euro etwas niedriger an.

³¹ So das Ergebnis der Modellrechnung von *M. Werding/H. Blau*, Auswirkungen des demographischen Wandels, S. 46, die auf den Annahmen beruht, dass die Geburtenziffer von 1,45 Kinder je Frau im Jahr 2005 bis zum Jahr 2050 nur marginal auf 1,5 Kinder je Frau steigt, die Lebenserwartung zwischen 2005 und 2050 im Durchschnitt von 75,7 (Männer) bzw. 81,6 (Frauen) Jahren auf 80,0 (Männer) bzw. 85,0 (Frauen) Jahre zulegt und das Migrationssaldo von 250.000 Menschen im Jahr 2005 auf 200.000 Menschen im Jahr 2050 zurückgeht; außerdem liegen der Modellrechnung die weiteren Annahmen zugrunde, dass die Erwerbsquote der Männer von 80,9 % im Jahr 2005 nur geringfügig auf 79,4 % im Jahr 2050 zurückgeht, während sich die Erwerbsquote der Frauen in demselben Zeitraum von 66,3 % auf 71,1 % erhöht und die Erwerbslosenquote von 6,9 % auf 5,6 % sinkt, das Wachstum der Arbeitsproduktivität im Jahresdurchschnitt konstant 1,75 % beträgt und das Wachstum des BIP von 2,3 % p.a. auf 1,2 % p.a. zurückgeht sowie der Realzinssatz auf dem Niveau von 4 % im Jahr 2005 bis 2050 unverändert bleibt (S. XXI, 8 ff.).

³² *M. Werding/H. Blau*, Auswirkungen des demographischen Wandels, S. 34 unter den in Fn. 31 beschriebenen Annahmen; die Ausgaben für die gesamte staatliche Alterssicherung, also für die Renten- und Beamtenversorgung, steigen von etwa 11,5 % des BIP in 2005 auf einen Wert zwischen 16,9 % des BIP (so *M. Werding/H. Blau*, Auswirkungen des demographischen Wandels, S. 34) und 18,2 % des BIP (so *Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels*, Deutschland im Demografischen Wandel, S. 92) im Jahr 2050.

³³ *M. Werding/H. Blau*, Auswirkungen des demographischen Wandels, S. 65, unter den Annahmen, dass die Geburtenziffer von 1,45 Kinder je Frau im Jahr 2005 auf 1,8 Kinder