

21.08.2015

Abschlussbericht

der Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030 (Enquetekommission III)

zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 21. März 2013
Drucksache 16/2133 (Neudruck)

Berichterstatlerin:

Abgeordnete Astrid Birkhahn CDU

Beschlussempfehlung:

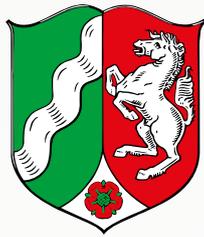
Der Abschlussbericht der Enquetekommission III zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030 wird zur Kenntnis genommen.

Astrid Birkhahn
Vorsitzende

Datum des Originals: 21.08.2015/Ausgegeben: 28.08.2015

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

DER LANDTAG NRW



ENQUETEKOMMISSION

**BEWERTUNG DER TRAGFÄHIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN
HAUSHALTE IN NORDRHEIN-WESTFALEN**

**UNTER DEN BEDINGUNGEN DER SCHULDENBREMSE UND DES
DEMOGRAFISCHEN WANDELS IN DER DEKADE 2020 BIS 2030**



Herausgeberin

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

www.landtag.nrw.de

Der vorliegende Bericht ist zugleich Landtagsdrucksache 16/9500

Redaktion: Bernd Meyer, Lena Fritzsche, Lisa Marie Tiedtke, Landtag NRW

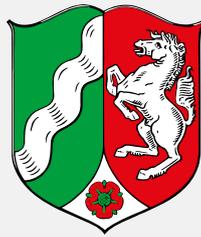
Bildnachweise: Tatjana Balzer – Fotolia.com (Titel), Bernd Schälte, Landtag NRW

Layout und Satz: de haar grafikdesign, 50973 Köln

Druck: Landtag NRW

© Landtag NRW, August 2015

DER LANDTAG NRW



ENQUETEKOMMISSION

**BEWERTUNG DER TRAGFÄHIGKEIT DER ÖFFENTLICHEN
HAUSHALTE IN NORDRHEIN-WESTFALEN**

**UNTER DEN BEDINGUNGEN DER SCHULDENBREMSE UND DES
DEMOGRAFISCHEN WANDELS IN DER DEKADE 2020 BIS 2030**

Liebe Bürgerinnen und Bürger,

die Bevölkerung in NRW schrumpft etwas später, der Prozess des „Älter- und Bunterwerdens“ findet jedoch unaufhaltsam statt. Dies sind, in kurzen Worten gefasst, die demografischen Rahmenbedingungen, die dem umfassenden Untersuchungsauftrag der Enquetekommission zur „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“ zugrunde lagen.



Nach gut zwei Jahren intensiver Arbeit und kontroverser Diskussionen zwischen Juli 2013 und August 2015 liegt nun der Abschlussbericht vor. Die Mitglieder der Enquetekommission standen vor der schwierigen Aufgabe, weitestgehend losgelöst von den tagespolitischen Debatten, den Blick in die Zukunft zu wagen und dabei bis zum Jahr 2030 die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in allen gesellschaftlichen Bereichen anhand neuester Bevölkerungsdaten zu analysieren und hieraus Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

Zu den untersuchten Bereichen gehören Wirtschaft und Arbeit, der öffentliche Dienst, Familie, Gesundheit, Pflege, Infrastruktur und Raumplanung sowie finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen. Bei der Erarbeitung der 178 Handlungsempfehlungen wurde stets vorausgesetzt, dass die gesetzliche Schuldenbremse in NRW ab 2020 in Kraft ist und auch eingehalten wird. Mit einbezogen wurden auch die aktuellen Entwürfe der Landesregierung für die Landeshaushalte sowie die Nachhaltigkeitsberichte.

Wie sehr jedoch neueste Entwicklungen auch eine Enquetekommission zu einer Neujustierung der Annahmen bewegen musste, zeigt die aktuelle Vorausberechnung zur Bevölkerungsentwicklung, die IT.NRW im April 2015 vorgelegt hat: So soll bis zum Jahr 2025 die Bevölkerung in NRW von derzeit 17,572 Millionen auf rund 17,737 Millionen um ein Prozent ansteigen. Mitursächlich ist hierfür auch die gestiegene Anzahl der Flüchtlinge. Deren Integration in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt wird sicherlich eine der großen Herausforderungen des kommenden Jahrzehnts bleiben.

Der alle gesellschaftlichen Lebensbereiche umfassende Untersuchungsauftrag der Enquetekommission hatte auch zur Folge, dass kontrovers diskutiert und dabei nicht immer ein Konsens, wie das für Enquetekommissionen wünschenswert wäre, erzielt werden konnte. Dies spiegelt sich in der Vorlage einiger Sondervoten wieder.

Ich danke allen Mitgliedern der Enquetekommission sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die geleistete Arbeit. Die Ergebnisse des Berichtes geben einen guten Ausblick auf die Folgen der demografischen Entwicklungen, die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte des Landes und der Kommunen haben werden. Ich hoffe, dass die Handlungsempfehlungen allen Beteiligten wichtige Impulse für ihre zukünftige Arbeit geben.

Herzlichst, Ihre



Carina Gödecke

Sehr geehrter Leser, sehr geehrter Leserin,

im Juli 2013 konstituierte sich die Enquetekommission zur „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030.“

Sie sollte laut Einsetzungsbeschluss „so konkret wie möglich den Einfluss des demographischen Wandels auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte untersuchen, den komplexen Sachverhalt unter Hinzuziehung ausgewiesener Experten sachgemäß gliedern und analysieren, die verschiedenen demografiebedingten Herausforderungen in ihrem Bezug auf die Wirtschaftskraft Nordrhein-Westfalens und auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte konkret beschreiben und für die politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen, eventuell für notwendige Neujustierungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Handlungsoptionen entwickeln.“



Das weite Arbeitsfeld der Enquetekommission lässt sich somit wie folgt umreißen:

Der demografische Wandel stellt Politik und Gesellschaft vor Herausforderungen, für deren Bewältigung es kein Erfahrungswissen gibt; es geht darum, den sozialen, kulturellen und materiellen Stand unserer Gesellschaft unter veränderten Bedingungen zu wahren und weiterzuentwickeln.

Zur Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte im demografischen Wandel ist die möglichst frühzeitige Einhaltung der Schuldenbremse ein unerlässlicher Schritt.

Angesichts eher bescheidener Wachstumsperspektiven und entsprechend geringer ausfallenden Staatseinnahmen ist eine öffentliche Debatte zwingend erforderlich darüber, wie öffentliche Ausgaben und Einnahmen ab 2020 zu einer Übereinstimmung gebracht werden können, so dass tragfähige Haushalte Handlungsspielräume beispielsweise für die Bereiche Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Pflege sowie Infrastruktur und Raumplanung eröffnen.

Die Enquetekommission hat in über zwanzig Sitzungen Daten und Fakten aus Vorträgen, Gutachten und Befragungen analysiert, die anstehenden Herausforderungen herausgearbeitet und 178 Handlungsempfehlungen formuliert.

Bei den Beratungen wurden deutliche Unterschiede in der Bewertung der Analysegrundlagen und abgeleiteten Lösungsvorschläge deutlich, die in der divergierenden Einschätzung der Staatsverschuldung begründet liegen.

Der vorliegende Bericht enthält daher Sondervoten der Fraktionen von CDU, FDP und Piraten sowie das Sondervotum des Sachverständigen der Fraktion der Piraten und dazu eine gemeinsame Vorbemerkung der Fraktionen von CDU, FDP, Bündnis 90/Die Grünen und SPD.

Gern komme ich am Ende dieses Vorworts der besonderen Aufgabe einer Vorsitzenden nach, den Menschen zu danken, die zum angenehmen Miteinander und erfolgreichen Abschluss unserer gemeinsamen Arbeit beigetragen haben:

- allen Obleuten, Kollegen und Kolleginnen aus den Fraktionen, die in der Enquetekommission mitgearbeitet haben,
- den wissenschaftlichen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sowie
- denjenigen Sachverständigen, die kollegial und konstruktiv die Arbeit mitgestaltet haben.

Danken möchte ich auch den zahlreichen Experten und Expertinnen, die die Kommission mit ihrem Fachwissen bereichert haben.

Mein besonderer Dank gilt dem Kommissionssekretariat, das stets zuverlässig, kompetent und mit hohem Engagement alle Anforderungen gemeistert hat.

Möge die geleistete Arbeit dazu beitragen, die Herausforderungen zur Gestaltung des demografischen Wandels zu bewältigen!

Möge der vorliegende Bericht Anregungen geben zur weitergehenden Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die anstehenden Probleme und zur Beantwortung konkreter Fragestellungen aus Politik und Forschung!



Astrid Birkhahn MdL

Inhaltsverzeichnis

TEIL A	<u>EINLEITUNG</u>	1
1.	<u>Anlass</u>	1
2.	<u>Zielsetzung</u>	1
3.	<u>Vorgehensweise und Arbeitsweise</u>	4
4.	<u>Zusammensetzung der Enquetekommission</u>	5
TEIL B	<u>HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN</u>	8
1.	<u>Handlungsempfehlungen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik</u>	9
1.1.	<u>Maßnahmen zur Steigerung der Zahl der Erwerbspersonen</u>	9
1.1.1.	<u>Mehr Zuwanderung und Integration</u>	10
1.1.2.	<u>Höhere Frauenerwerbstätigkeit</u>	11
1.1.3.	<u>Höhere Erwerbstätigkeit Älterer</u>	12
1.2.	<u>Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitszeit</u>	13
1.3.	<u>Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität („Produktivität“)</u>	14
1.3.1.	<u>Stärkung des Forschungs- und Innovationsstandorts</u>	15
1.3.2.	<u>Stärkere Förderung der Digitalisierung</u>	15
2.	<u>Handlungsempfehlungen zu öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung</u>	16
2.1.	<u>Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes</u>	17
2.1.1.	<u>Dienstrechtsreform</u>	17
2.1.2.	<u>Versorgungsrechtsreform</u>	18
2.1.3.	<u>Personalmanagement</u>	19
2.1.4.	<u>Sonstiges</u>	20
2.2.	<u>Die öffentliche Verwaltung als moderner Dienstleister für die Bevölkerung</u>	20
2.2.1.	<u>Verwaltungsreformen beim Land</u>	21
2.2.2.	<u>Verwaltungsreformen bei den Kommunen</u>	22
3.	<u>Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik</u>	24
3.1.	<u>Demografische Entwicklung erfordert neue Prioritäten</u>	24
3.1.1.	<u>Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung</u>	24
3.1.2.	<u>Bildung und Qualifizierung von zugewanderten oder zuwandernden Menschen</u> ..	25
3.2.	<u>Offensive für die berufliche Bildung</u>	26
3.3.	<u>Bedarfsgerechte Bildungsinhalte und -strukturen</u>	28

3.4.	<u>Prioritätensetzung auch in der Finanzierung von Erziehung, Bildung und Ausbildung</u>	30
4.	<u>Handlungsempfehlungen zur Gesundheitspolitik</u>	31
4.1.	<u>Versorgungssicherheit, insbesondere im ländlichen Raum</u>	31
4.2.	<u>Verbesserung der Versorgungsinfrastruktur</u>	32
4.3.	<u>Etablierung einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der medizinischen Versorgung</u>	32
4.4.	<u>Stärkung der ambulanten Versorgung</u>	33
4.5.	<u>Neuausrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes</u>	34
5.	<u>Handlungsempfehlungen zur Pflegepolitik</u>	35
5.1.	<u>Ausgestaltung der stationären und ambulanten Pflege</u>	35
5.2.	<u>Pflegeausbildung</u>	36
5.3.	<u>Pflege und Betreuung von Demenzerkrankten</u>	37
5.4.	<u>Stärkung der Prävention</u>	37
5.5.	<u>Praxisorientierte Beratung und psychosoziale Unterstützung für pflegende Angehörige</u>	38
6.	<u>Handlungsempfehlungen zu Infrastruktur und Raumplanung</u>	40
6.1.	<u>Stärkung der Ordnungsfunktion von Landes- und Regionalplanung</u>	40
6.2.	<u>Sicherstellung einer zukunftsfähigen Infrastrukturversorgung</u>	43
6.2.1.	<u>Soziale Infrastruktur (insb. Bildung und Gesundheit)</u>	43
6.2.2.	<u>Technische Infrastruktur (insb. Verkehr und Energie)</u>	44
6.2.3.	<u>(Kommunale) Gewährleistungspflicht und Förderpolitik</u>	45
7.	<u>Handlungsempfehlungen zu Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen</u>	47
7.1.	<u>Finanzpolitische Absicherung und Kostentransparenz der Beamtenversorgung</u>	50
7.2.	<u>Einrichtung eines Sondervermögens Infrastrukturfonds zum Wiederaufbau und zur Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur</u>	51
7.3.	<u>Demografiefestigkeit des kommunalen Finanzausgleichs</u>	52
7.4.	<u>Kostenfolgen von Bundes- und Europarecht für Land und Kommunen identifizieren und reduzieren</u>	53
7.5.	<u>Demografiefeste Gesetze, Richtlinien und Verordnungen in Nordrhein-Westfalen – Einführung eines Demografiechecks</u>	54

<u>TEIL C</u>	<u>ANALYSE</u>	55
<u>1.</u>	<u>Die demografische Ausgangslage in NRW bis 2030</u>	55
<u>1.1.</u>	<u>Demografischer Wandel</u>	55
<u>1.2.</u>	<u>Bevölkerungsentwicklung</u>	59
<u>1.2.1.</u>	<u>Entwicklung in der Dekade 2020–2030</u>	60
<u>1.2.2.</u>	<u>Geburten, Sterbefälle und Wanderungen</u>	62
<u>1.3.</u>	<u>Veränderung der Bevölkerungsstruktur</u>	65
<u>1.3.1.</u>	<u>Altersstruktur</u>	65
<u>1.3.2.</u>	<u>Familienstrukturen</u>	68
<u>1.3.3.</u>	<u>Erwerbspersonenstruktur</u>	70
<u>1.3.4.</u>	<u>Einwohner mit Migrationshintergrund</u>	71
<u>1.3.5.</u>	<u>Haushaltsmodellrechnung</u>	72
<u>2.</u>	<u>Wirtschaft und Arbeit in Deutschland und NRW – Projektionen zur Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitspotential</u>	74
<u>2.1.</u>	<u>Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen</u>	75
<u>2.2.</u>	<u>Wirtschaft und Arbeitsmarkt im demografischen Wandel – potentielle strukturelle Veränderungen im kommenden Jahrzehnt</u>	78
<u>2.3.</u>	<u>Auswirkung der Entwicklung des Arbeitsvolumens auf die wirtschaftliche Entwicklung</u>	83
<u>2.4.</u>	<u>Möglichkeiten politischer Gestaltung im demografischen Wandel – Handlungsoptionen</u>	86
<u>2.4.1.</u>	<u>Steigerung der Erwerbspersonenzahlen</u>	87
<u>2.4.2.</u>	<u>Steigerung der Arbeitszeit</u>	92
<u>2.4.3.</u>	<u>Steigerung des Arbeitsvolumens bis 2030</u>	96
<u>2.4.4.</u>	<u>Steigerung der Produktivität</u>	97
<u>3.</u>	<u>Öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung</u>	99
<u>3.1.</u>	<u>Entwicklung des öffentlichen Dienstes</u>	100
<u>3.1.1.</u>	<u>Aktive Beamtinnen und Beamte</u>	100
<u>3.1.2.</u>	<u>Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten</u>	103
<u>3.1.3.</u>	<u>Ruhestandsbeamtinnen und -beamte</u>	104
<u>3.2.</u>	<u>Entwicklung der Personalausgaben</u>	108
<u>3.2.1.</u>	<u>Ausgaben für aktive Beamtinnen und Beamte</u>	108
<u>3.2.2.</u>	<u>Versorgungsausgaben</u>	110

3.2.3.	<u>Entwicklung der Rückstellungen und anderer Vorsorgeleistungen für Beamtenpensionen</u>	112
3.3.	<u>Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in der Dekade 2020–2030</u>	114
4.	<u>Bildung</u>	118
4.1.	<u>Ist-Zustand und Entwicklung der Bildungseinrichtungen</u>	119
4.1.1.	<u>Einrichtungen der frühkindlichen Bildung und Erziehung (Elementarbereich) und die demografische Entwicklung</u>	119
4.1.2.	<u>Das Schulsystem in Nordrhein-Westfalen und die demografische Entwicklung</u>	124
4.1.3.	<u>Ganztagsbetreuung</u>	130
4.1.4.	<u>Berufliche Bildung und Berufskollegs</u>	132
4.1.5.	<u>Hochschule</u>	140
4.1.6.	<u>Weiterbildung / Kulturelle Bildung</u>	143
4.2.	<u>Herausforderungen für die Bildungseinrichtungen</u>	144
4.2.1.	<u>Frühkindliche Bildung und Grundschulen (Elementar- und Primarbereich)</u>	145
4.2.2.	<u>Weiterführende Schulen</u>	146
4.2.3.	<u>Berufliche Bildung / Berufskollegs</u>	147
4.2.4.	<u>Hochschulen</u>	148
4.2.5.	<u>Weiterbildung / kulturelle Bildung</u>	149
5.	<u>Gesundheit</u>	150
5.1.	<u>Gesundheitswesen und demografische Entwicklung</u>	150
5.2.	<u>Krankenhausplan und Versorgungssicherheit</u>	151
6.	<u>Pflege</u>	155
6.1.	<u>Entwicklung der Pflegezahlen in Verbindung mit der Entwicklung der Bevölkerung</u>	155
6.1.1.	<u>Einflussfaktor kultursensible Pflege</u>	158
6.1.2.	<u>Einflussfaktor Demenz</u>	158
6.2.	<u>Entwicklung der Pflegeinfrastruktur</u>	159
6.3.	<u>Entwicklung der Zahl der Pflegekräfte</u>	163
7.	<u>Infrastruktur und Raumplanung</u>	165
7.1.	<u>Grundlagen der Raumplanung</u>	165
7.2.	<u>Aktuelle Herausforderungen für die Raumplanung</u>	168
7.3.	<u>Grundlagen der Infrastrukturplanung</u>	172

7.4.	Herausforderungen für eine zukunftsfähige Infrastrukturausstattung	177
7.4.1.	Infrastruktureinrichtungen und Remanenzkosten	179
7.4.2.	Beispiele und Fallstudien	182
7.4.2.1.	Grundschulen	182
7.4.2.2.	Kommunale Verkehrsflächen	189
7.4.2.3.	Fazit	195
8.	Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen	197
8.1.	Modellrechnungen zur finanziellen Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2030	198
8.2.	Die haushaltspolitischen Folgen des fortgesetzten wirtschaftlichen Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen	200
8.2.1.	Erosion der Steuerbasis von Land und Kommunen	200
8.2.2.	Wachstumsschwäche durch die Lücke bei den Infrastrukturinvestitionen	203
8.3.	Der Einfluss von Bundes- und Europarecht auf die Haushalte von Land und Kommunen in Nordrhein-Westfalen	209
8.4.	Haushaltswirtschaftliche Folgen des demografischen Wandels für Land und Kommunen in der Dekade 2020–2030	211
8.5.	Perspektiven der Problemlösung bis 2020	213
<u>TEIL D</u>	<u>SONDERVOTEN</u>	217
1.	Einzelne Sondervoten zu Teil B Handlungsempfehlungen	217
1.1.	Sondervotum der Fraktion der FDP und des Sachverständigen Dr. Hans-Peter Klös zu Teil B Kap. 1. Handlungsempfehlungen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik; hier Handlungsempfehlung Nr. 21	217
1.2.	Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B Kap. 2. Handlungsempfehlungen zu öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung; hier: Handlungsempfehlung Nr. 37 Unterpunkt 3	218
1.3.	Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B Kap. 3. Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik; hier: Handlungsempfehlung Nr. 60	218
1.4.	Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B Kap. 3. Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik; hier: Handlungsempfehlung Nr. 61	219
1.5.	Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B 7.1 Finanzpolitische Absicherung und Kostentransparenz der Beamtenversorgung	219

1.6.	Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP sowie der Sachverständigen der EK III, Helmut Stahl und Dr. Hans-Peter Klös, zu Teil B 7. Handlungsempfehlungen zu „Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen“; hier Handlungsempfehlungen Nrn. 166–168	221
1.7.	Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B 7. Handlungsempfehlungen zu Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen	225
2.	Sondervoten zu Teil C Analyse	226
2.1.	Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP zu Teil C Kap. 8 Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen	226
2.2.	Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil C Kap. 8. Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen; hier: Unterkapitel 8.5. Perspektiven der Problemlösung bis 2020	230
3.	Sondervoten zum Gesamtbericht	231
3.1.	Sondervotum der Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP	231
3.2.	Sondervotum der Fraktion der Piraten NRW	232
3.3.	Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup	266
TEIL E	ANHANG	318
1.	Tabellen	318
2.	Sachverständigengespräche	320
3.	Gutachten	323
4.	Vorträge	324
5.	Einsetzungsbeschluss Drucksache 16/2133 – Neudruck	325
6.	Bericht der Informationsreise einer Delegation der EK III nach Schweden vom 2. bis zum 4. September 2014	332
	Literaturverzeichnis	339

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
a.a.O.	am angeführten/angegebenen Ort
aFL	alte Flächenländer
ASB	Allgemeine Siedlungsbereiche
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
bzw.	beziehungsweise
Bosch Stiftung	Robert Bosch Stiftung
ca.	circa
c.p.	Ceteris paribus (unter sonst gleichen Bedingungen)
d. h.	das heißt
EfoG	Gesetz zur Errichtung von Fonds für die Versorgung in Nordrhein-Westfalen (Versorgungsfondgesetz)
et al.	und andere
etc.	et cetera
EW	Einwohner
F&E	Forschung und Entwicklung
i.H.v.	in Höhe von
i.e.	das heißt
insb.	insbesondere
in Mrd.	in Milliarden
in v.H.	in von Hundert
Kap.	Kapitel
GEPA NRW	Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demografiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
L+G	Land + Gemeinden/Gemeindeverbände
LBeamtVG NRW	Landesbeamtenversorgungsgesetz (Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen)
LEP	Landesentwicklungsplan
LFA	Länderfinanzausgleich
LPIG DVO	Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

Mrd.	Milliarden
NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
o.a.	oben angeführt
o.Ä.	oder Ähnliches
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
ÖPP	Öffentliche Private Partnerschaften
o.g.	oben genannt
PD	Partnerschaften Deutschland (ÖPP Deutschland AG)
pro rata temporis	anteilmäßig auf einen bestimmten Zeitablauf bezogen
resp.	respektive
rd.	rund
ROG	Raumordnungsgesetz
RWI	Rheinisch-Westfälisches-Institut für Wirtschaftsforschung
s.a.	siehe auch
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung
Tab.	Tabelle
TFP	Totale Faktorproduktivität
Tsd.	Tausend
TZB	Teilzeitbeschäftigten
u. a.	unter anderem
u.Ä.	und Ähnliches
u. U.	unter Umständen
USt.	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
VZB	Vollzeitbeschäftigte
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
z.Vorj.	zum Vorjahr
zASBs	zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche

Abbildungsverzeichnis¹

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung und gesellschaftlicher Wandel	57
Abbildung 2: Determinanten demografischer Prozesse und resultierender Strukturen	58
Abbildung 3: Relative Zu- und Abnahme der Bevölkerung in NRW zwischen 2014 und 2040	61
Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung NRW bis 2040	62
Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung mit Saldo	63
Abbildung 6: Entwicklung der Altersklassen 2003–2012	66
Abbildung 7: Prozentuale Entwicklung Altersklassen 2014–2030	67
Abbildung 8: Entwicklung der Erwerbspersonen in NRW 2010–2050 nach Geschlecht und Varianten – Messziffer 2010 = 100	71
Abbildung 9: Prognose der Entwicklung der Privathaushalte (Trendvariante)	72
Abbildung 10: Prozentuale Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezogen auf 2011	76
Abbildung 11: Entwicklung der Erwerbspersonenzahlen in Deutschland in Tsd.	77
Abbildung 12: Erwerbspersonenprojektion NRW	78
Abbildung 13: Regionale Arbeitskräftesituation im Jahr 2030: Differenz von Angebot und Bedarf im Jahr 2030 – Modellrechnungen auf Basis der BiBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen	80
Abbildung 14: Beschäftigungsentwicklung nach Berufen 2010–2030	81
Abbildung 15: Entwicklung der Hauptgruppen der fachlichen Berufsbildung 2010–2030, Angabe in Prozent	83
Abbildung 16: Wachstumsbeiträge der einzelnen Faktoren der Potentialwachstumsfunktion	85
Abbildung 17: Potentialwachstum in Deutschland 2011–2060	86
Abbildung 18: Nettozuwanderung in 1.000 Personen	91
Abbildung 19: Vollzeitäquivalente des Landes NRW	100
Abbildung 20: Altersstruktur der Vollzeitbeschäftigten	103
Abbildung 21: Altersstruktur der Teilzeitbeschäftigten	104
Abbildung 22: Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen 2014/2015	124
Abbildung 23: Öffentliche Schulen und private Ersatzschulen	125
Abbildung 24: Schülerinnen und Schüler im offenen und im gebundenen Ganztagesbetrieb/ Bildungsmonitoring allgemeinbildende Schulen / Schülerinnen und Schüler (Anzahl)	131
Abbildung 25: Arbeitsmarktprojektion (BiBB-IAB Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen) nach Qualifikationen	135

1 Das Abbildungsverzeichnis enthält keine Abbildungen des Sondervotums von Prof. Bontrup (siehe hierzu Teil D [Kap. 3.3. Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup](#)).

Abbildung 26: Fachkräfteangebot und -nachfrage für „Beruflich Qualifizierte“ in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen	136
Abbildung 27: Fachkräftebedarf für „Beruflich Qualifizierte“ in allen Wirtschaftszweigen im Jahr 2020 (Prognose)	139
Abbildung 28: Gegenstromprinzip im deutschen Planungssystem	166
Abbildung 29: Regionalplanungsregionen in NRW	167
Abbildung 30: Raumtypen in NRW	169
Abbildung 31: Kreislauf von Abwanderung und Infrastrukturversorgung	169
Abbildung 32: Kostenentwicklung Abwasserinfrastruktur: Einfamilienhausgebiet der 1960er /1970er ..	181
Abbildung 33: Determinanten der Kostenremanenz	181
Abbildung 34: Entwicklung der Schülerzahlen an den Grundschulstandorten in NRW	183
Abbildung 35: Tragfähigkeit von Grundschulstandorten in Nordrhein-Westfalen in den Szenarien (Zieljahr 2030)	185
Abbildung 36: Stand und Entwicklung der Verkehrsflächen in den Kreisen Nordrhein-Westfalens	189
Abbildung 37: Verkehrsflächen und Auszahlungen der Städte und Gemeinden in NRW	190
Abbildung 38: Ergebnisse der Szenarienberechnung auf Gemeindeebene (Basisszenario)	193
Abbildung 39: Ergebnisse der Szenarienberechnung auf Gemeindeebene (Instandhaltungsszenario)	194
Abbildung 40: Entwicklung des ÖPP-Marktes in Deutschland, Projekte Hoch- und Straßenbau mit Vertragsabschluss	223
Abbildung 41: Sektorübergreifende durchschnittliche Kostensteigerungen pro Projekt, in Prozent	224
Abbildung 42: Anzahl der Lebendgeborenen und Gestorbenen in NRW 1990–2012	251
Abbildung 43: Lebendgeborene und Gestorbene NRW 2002 und 2012, in 1.000	252
Abbildung 44: Privathaushalt mit ... Personen in NRW, in Prozent	252
Abbildung 45: Familien mit Kindern unter 18 Jahren im Haushalt NRW 2012, in Prozent	253
Abbildung 46: Anzahl der Kinder unter 18 Jahren im Haushalt NRW 2012, in Prozent	253
Abbildung 47: Genug arbeiten können und Zeit für's Kind haben	255
Abbildung 48: Männer: Kinder ohne Folgen für die Arbeitszeit	255
Abbildung 49: Stress: Mütter fühlen sich deutlich häufiger gestresst als Väter	258
Abbildung 50: Gewünschte Arbeitszeiten	258
Abbildung 51: Traditionelle Rollenverteilung im Haushalt	259
Abbildung 52: Zusammengefasste Geburtenrate 2007	260
Abbildung 53: Anzahl der Kinder	262
Abbildung 54: Kinder kommen immer später	263
Abbildung 55: Einkommen und Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Mütter nach Alter des jüngsten Kindes 2009	264
Abbildung 56: Strukturelemente und Herausforderungen des nordic model	338

Tabellenverzeichnis²

<u>Tabelle 1:</u>	<u>Familientypen in NRW 2013 (in Tausend)</u>	69
<u>Tabelle 2:</u>	<u>Haushalts-Modellrechnung bis 2030 nach der Trendvariante</u>	73
<u>Tabelle 3:</u>	<u>Verkürzungs- und Verlängerungswünsche der Beschäftigten Arbeitnehmer,</u> <u>Angaben in Prozent</u>	94
<u>Tabelle 4:</u>	<u>Beschäftigte im öffentlichen Dienst in NRW</u>	99
<u>Tabelle 5:</u>	<u>Beschäftigte gesamt nach Beschäftigungsbereich</u>	101
<u>Tabelle 6:</u>	<u>Vollzeitäquivalente Beschäftigte je 1000 Einwohner von Land und Kommunen</u> <u>am 30.06.2013 nach Aufgabenbereichen in NRW und im Länderdurchschnitt</u>	102
<u>Tabelle 7:</u>	<u>Anzahl der Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten</u>	105
<u>Tabelle 8:</u>	<u>Anzahl der Hinterbliebenen</u>	106
<u>Tabelle 9:</u>	<u>Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger</u>	106
<u>Tabelle 10:</u>	<u>Aufwendungen für Beihilfen für aktive Bedienstete (in Mio. Euro) 2009–2019</u> ..	110
<u>Tabelle 11:</u>	<u>Ausgaben für Pensionen der Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten</u> <u>bis 2030 (in 1.000 Euro)</u>	110
<u>Tabelle 12:</u>	<u>Ausgaben für Pensionen der Hinterbliebenen bis 2030 (in 1.000 Euro)</u>	111
<u>Tabelle 13:</u>	<u>Ausgaben für Pensionen der Versorgungsempfängerinnen und</u> <u>Versorgungsempfänger bis 2030 (in 1.000 Euro)</u>	111
<u>Tabelle 14:</u>	<u>Aufwendungen für Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und</u> <u>Versorgungsempfänger (in Mio. Euro)</u>	112
<u>Tabelle 15:</u>	<u>Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung am 01.03.2014</u>	120
<u>Tabelle 16:</u>	<u>Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und Kreisen</u> <u>Nordrhein-Westfalens 2014–2030 nach Altersgruppen</u>	122
<u>Tabelle 17:</u>	<u>Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und Kreisen</u> <u>Nordrhein-Westfalens 2014–2030 nach Altersgruppen</u>	126
<u>Tabelle 18:</u>	<u>Voraussichtliche Schülerentwicklung 2013–2020 nach Schulformen</u>	127
<u>Tabelle 19:</u>	<u>Voraussichtliche Schülerentwicklung 2021–2030 nach Schulformen</u>	127
<u>Tabelle 20:</u>	<u>Voraussichtliche Schulabgänge 2013–2020 nach dem Schulabschluss</u>	128
<u>Tabelle 21:</u>	<u>Voraussichtliche Schulabgänge 2021–2030 nach dem Schulabschluss</u>	128
<u>Tabelle 22:</u>	<u>Voraussichtliche Schulabgänge Allgemeinbildende Schulen 2013–2020</u> <u>nach dem Schulabschluss</u>	128
<u>Tabelle 23:</u>	<u>Voraussichtliche Schulabgänge Allgemeinbildende Schulen 2021–2030</u> <u>nach dem Schulabschluss</u>	129
<u>Tabelle 24:</u>	<u>Eckwerte zum Ausbildungsmarkt in NRW</u>	132
<u>Tabelle 25:</u>	<u>Gemeldete Bewerber für Berufsausbildungsstellen</u>	133
<u>Tabelle 26:</u>	<u>Abgänger/-innen aus allgemein bildenden Schulen in Deutschland und in NRW</u>	134

2 Das Tabellenverzeichnis enthält keine Tabellen des Sondervotums von Prof. Bontrup (siehe hierzu Teil D [Kap. 3.3. Sondervotum](#) des Sachverständigen Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup).

<u>Tabelle 27:</u>	<u>Berufsgruppen-Ranking in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 (Prognose)</u>	137
<u>Tabelle 28:</u>	<u>Berufsgruppen-Ranking in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2030 (Prognose)</u>	138
<u>Tabelle 29:</u>	<u>Budget 2015 für Universitätskliniken, Universitäten, Kunst- und Musikhochschulen sowie Fachhochschulen</u>	140
<u>Tabelle 30:</u>	<u>Schulabsolventinnen und Schulabsolventen mit Hoch- und Fachhochschulreife 2005–2025</u>	142
<u>Tabelle 31:</u>	<u>Entwicklung der Pflegebedürftigkeit in NRW</u>	157
<u>Tabelle 32:</u>	<u>Entwicklung der Zahlen der Pflegestufen</u>	157
<u>Tabelle 33:</u>	<u>Entwicklung der Pflegeformen in NRW</u>	160
<u>Tabelle 34:</u>	<u>Katalog von Infrastrukturen und Leistungsbereichen der Daseinsvorsorge</u>	174
<u>Tabelle 35:</u>	<u>Ergebnisse der Beispielregionen (Zieljahr 2030)</u>	187
<u>Tabelle 36:</u>	<u>Ergebnisse der Szenarienberechnung</u>	192
<u>Tabelle 37:</u>	<u>Wirtschafts- und Steuerkraft in Nordrhein-Westfalen in Relation zu den alten Flächenländern ohne NW und Saarland (Durchschnitt Letzterer = 100 %)</u>	201
<u>Tabelle 38:</u>	<u>Finanzkraft des Landes Nordrhein-Westfalen nach den verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs 1994–2014</u>	202
<u>Tabelle 39:</u>	<u>Reale Investitionsausgaben je Einwohner in Preisen von 2010 in Nordrhein-Westfalen und in den alten Flächenländern (ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland)</u>	205
<u>Tabelle 40:</u>	<u>Investitionsausgaben in Relation zum BIP in Nordrhein-Westfalen und in den alten Flächenländern (ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland)</u>	206
<u>Tabelle 41:</u>	<u>Bruttoinvestitionen je Einwohner im Sektor „Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte“</u>	207
<u>Tabelle 42:</u>	<u>Sozialausgaben von Land und Kommunen (netto) in Nordrhein-Westfalen und in den alten Flächenländern ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland</u>	208
<u>Tabelle 43:</u>	<u>Alleinerziehende nach monatlichem Familiennettoeinkommen 2009 in Prozent</u>	264
<u>Tabelle 44:</u>	<u>Bewertungsmatrix zur Kostenremanenz</u>	318

Teil A Einleitung

1. Anlass

Die Enquetekommission „zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“³ hat sich am 11.07.2013 konstituiert.

In seiner Begründung weist der Einsetzungsbeschluss des Parlamentes darauf hin, dass der demografische Wandel und die damit einhergehende Schrumpfung und gleichzeitige Alterung der Bevölkerung vermutlich *schwerwiegende Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme, die öffentlichen Infrastrukturangebote und den Arbeitsmarkt haben werden. In diesem Zusammenhang könnte, so formuliert es die antragstellende CDU-Landtagsfraktion, die möglichst frühzeitige Einhaltung der Schuldenbremse ein unerlässlicher Schritt zur Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte im demografischen Wandel sein.*

In diesem Kontext wurde die Enquetekommission vom Landesparlament beauftragt, so konkret wie möglich den Einfluss des demografischen Wandels auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen in der Dekade 2020 bis 2030 zu untersuchen. Dabei soll sie

- den komplexen Sachverhalt unter Hinzuziehung ausgewiesener Experten sachgemäß gliedern und analysieren,
- die verschiedenen demografiebedingten Herausforderungen in ihrem Bezug auf die Wirtschaftskraft Nordrhein-Westfalens und auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte konkret beschreiben und
- für die politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen, eventuell für notwendige Neujustierungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Handlungsoptionen entwickeln.

2. Zielsetzung

Ziel der Enquetekommission III war es, in den Bereichen Wirtschaft und Arbeit, öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Pflege sowie Infrastruktur und Raumplanung zunächst anhand eingehender Analysen eine umfassende Zustandsbeschreibung vorzunehmen. Anhand dieser Berichte wurden themenbezogen Handlungsempfehlungen erarbeitet.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass viele Themenbereiche europa-, bundes- und landesrechtlich geregelt sind, hat sich die Enquetekommission weitestgehend auf die landespolitische Ebene

3 Landtagsfraktionen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Piraten 2013; CDU-Landtagsfraktion NRW 2013.

konzentriert. Dabei wurde auch berücksichtigt, dass 2005 in der 13. Legislaturperiode eine umfassende Enquetekommission zur „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“ und in der 16. Legislaturperiode (ab Dezember 2014) die Enquetekommission „Zukunft der Familienpolitik in NRW“ eingesetzt wurde. Auf deren Arbeit verweist dieser Abschlussbericht in Teilen.

Die Mitglieder der Enquetekommission III haben sich dafür entschieden, die Handlungsempfehlungen (vgl. [Teil B](#)) in diesem Abschlussbericht den Analysetexten (vgl. [Teil C](#)) voranzustellen. Grundlage für die Handlungsempfehlungen sind die Analysetexte, deren Zielsetzungen nachfolgend kurz skizziert werden.

Kapitel „Die demografische Ausgangslage in NRW bis 2030“

Das Kapitel „Die demografische Ausgangslage in NRW bis 2030“ erklärt zunächst die wissenschaftlichen Dimensionen des demografischen Wandels und seiner Folgen und analysiert dann die wichtigsten Indikatoren der demografischen Entwicklung bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus. Dies sind beispielsweise die Bevölkerungszahl, die Geburtenzahlen oder die Entwicklung der Altersklassen. Dabei wird ein besonderer Fokus auf den Zeitraum der Jahre von 2020 bis 2030 gelegt, der den Untersuchungszeitraum der Enquetekommission bildet. Insbesondere wurden die neuesten Zahlen der Bevölkerungsvorausberechnung 2015 von IT.NRW so weit wie möglich mitberücksichtigt.

Kapitel „Wirtschaft und Arbeit“

Das Kapitel „Wirtschaft und Arbeit“ befasst sich mit der Entwicklung des Arbeitsvolumens in Nordrhein-Westfalen. Geprägt durch das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Arbeitsleben wird der Frage nachgegangen, wie sich das erbrachte Arbeitsvolumen in den kommenden Jahren stabilisieren lasse und eine wirtschaftliche Entwicklung begünstigt werden könne. Daher wurde das Innovationspotential Nordrhein-Westfalens ebenso thematisiert wie die Potentiale in der Steigerung des Arbeitsvolumens von Frauen, älteren Arbeitnehmern sowie jenen mit Migrationshintergrund. Ebenfalls befasste sich die Enquetekommission mit der Verhinderung von Arbeitslosigkeit. Für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen ist die Entwicklung der Wirtschaft sowie des Arbeitsmarktes von entsprechend hoher Bedeutung, da sie die Einnahmeentwicklung der kommenden Jahre maßgeblich beeinflussen.

Kapitel „Öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung“

Im Kapitel „Öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung“ wird zunächst die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen betrachtet: Zahl- und Altersstruktur der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie die Entwicklung der Zahl der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten wirken sich auf die derzeitigen und zukünftigen Personal- und Versorgungsausgaben einschließlich

der Entwicklung der Rückstellungen und anderer Vorsorgeleistungen des Landes und der Kommunen aus. Darauf aufbauend wird analysiert, vor welchen Herausforderungen der öffentliche Dienst und die öffentliche Verwaltung in der Dekade 2020 bis 2030 steht. Zu nennen sind exemplarisch die Entwicklung der Stellenzahlen im öffentlichen Dienst und die nicht ausreichende Vorsorge für die zu erwartenden Versorgungskosten sowie der Umfang öffentlicher Dienstleistungen vor dem Hintergrund der angespannten Situation in den öffentlichen Haushalten und unterschiedlicher regionaler Verteilung der Nachfrage.

Kapitel „Bildung“

Beim Thema „Bildung“ stehen die Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf die Bildungsinfrastruktur im Fokus des Interesses: Die Entwicklung in den Einrichtungen der frühkindlichen Bildung und Erziehung, der Rückgang der Zahl der Schülerinnen und Schüler insbesondere in ländlichen Regionen, die Zahl von Auszubildenden und Studierenden im Verhältnis zur Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Möglichkeiten der Qualifizierung von Zuwanderern und die besondere Förderung von Kindern und Jugendlichen aus sozial schwierigen Verhältnissen werden betrachtet. Grundbildung und Nachqualifizierungen im Bereich der Weiterbildung werden als notwendige Maßnahmen analysiert. Kulturelle Bildung und Kultur im Sinne der Gestaltung des Lebensabends und zwar nicht nur aus der Rezipientensicht, sondern auch unter dem Aspekt der ehrenamtlichen Tätigkeiten, werden in die Betrachtung mit einbezogen.

Kapitel „Gesundheit“

Das Gesundheitswesen in Nordrhein-Westfalen wird mit Blick auf die Krankenhausplanung und die Versorgungssicherheit unter den Bedingungen des demografischen Wandels behandelt. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, welche landes- und kommunalpolitischen Aufgaben von den sich verändernden Krankenbedarfen betroffen sind. Die Entwicklung und Anpassung des Gesundheitswesens an die demografische Entwicklung wird analysiert sowie Möglichkeiten von alternativen gesundheitlichen Betreuungsinfrastrukturen zur Aufrechterhaltung einer bestmöglichen gesundheitlichen Versorgung werden dargestellt.

Kapitel „Pflege“

Das Kapitel „Pflege“ baut auf den Reformen des Landtags Nordrhein-Westfalen, insbesondere dem im August 2014 verabschiedeten GEPA NRW-Gesetz, auf. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird durch die Nachfrageentwicklung nach Leistung insbesondere für ältere Menschen beeinflusst. Neben der quantitativen Entwicklung der Pflegebedarfe standen auch die qualitativen Entwicklungen nach entsprechenden Angeboten im Mittelpunkt.

Hierbei ist zusätzlich zur Entwicklung der Pflegebedarfe ein besonderes Augenmerk auf die Entwicklung der Pflegeberufe gelegt worden, da diese sich in ihrer Ausbildung und des Angebots der Nachfrage strukturell anpassen müssen.

Kapitel „Infrastruktur und Raumplanung“

Das Kapitel „Infrastruktur und Raumplanung“ beschäftigt sich in erster Linie mit den räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels und dessen finanziellen Implikationen auf die öffentlichen Haushalte von Land und Kommunen. So spielen die notwendigen Anpassungen in Landesplanung und Infrastrukturbereitstellung eine wesentliche Rolle; so zum Beispiel die Änderung in der Nutzung verschiedener Angebote und die dadurch entstehenden Effekte auf die öffentliche Finanzierung. Im Rahmen eines Gutachtens werden exemplarisch die Bereiche „Grundschulen“ und „Öffentliche Verkehrsflächen“ analysiert und Handlungsoptionen dargestellt.

Kapitel „Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen“

Vor dem Hintergrund des Einsetzungsbeschlusses kommt dem Kapitel „Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen“ eine besondere Bedeutung zu. Gefragt wird hier nach der Entwicklung von Wirtschaftswachstum und den hiervon mitgeprägten Einnahmen der öffentlichen Haushalte, den mittelbaren Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Steuereinnahmen des Landes. Einen entscheidenden Aspekt bildet dabei die Erfüllung der bereits eingegangenen Kreditverpflichtungen und deren zukünftiger Fortschreibung einschließlich neuer Kreditaufnahmen. Die Entwicklung der Pensionslasten spielt ebenso eine Rolle wie die Beschreibung von Einnahme- und Ausgabepfade für den Landeshaushalt einschließlich indirekter oder weiterer Verpflichtungen. Auswirkungen der kommunalen Haushalte auf den Landeshaushalt und die Gestaltung des Zusammenspiels von Schuldenbremse und Investitionen werden analysiert.

3. Vorgehensweise und Arbeitsweise

Um die genannten Themenbereiche in ihrer Komplexität gebührend zu bearbeiten, hat sich die Enquetekommission auf das klassische Phasenmodell verständigt:

Analyse und Bestandsaufnahme: Zunächst wurde in den genannten Themenbereichen eine umfassende Bestandsanalyse vorgenommen.

Einbindung von Wissenschaft und Praxis: Die Analysen und Bestandsaufnahmen dienten auch der Vorbereitung zahlreicher Themenkomplex bezogener Anhörungen.

Erarbeitung von Handlungsempfehlungen: Im letzten Schritt wurden von den Sachverständigen, die Mitglieder der Enquetekommission waren, Vorschläge für Handlungsempfehlungen erarbeitet,

die anschließend von allen Mitgliedern der Enquetekommission eingehend beraten und mehrheitlich beschlossen wurden.

Sofern sich einzelne Fraktionen oder Sachverständige nicht der mehrheitlichen Auffassung der Enquetekommission anschließen konnten wurden hierzu Sondervoten verfasst (siehe hierzu [Teil D Sondervoten](#)).

Insgesamt hat die Enquetekommission in 23 nichtöffentlichen Sitzungen getagt: In fünf dieser Sitzungen fanden nichtöffentliche Sachverständigengespräche statt. Des Weiteren wurde in zwei Klausurtagungen über Handlungsempfehlungen beraten. Eine dreitägige Informationsreise führte einen Teil der Mitglieder der Enquetekommission und die Fraktionsreferenten nach Schweden, wo man sachdienliche Hinweise im Umgang mit dem demografischen Wandel sammeln konnte.⁴ In fast hundert Referentenrunden wurde die Arbeit der Kommission vorbereitet und begleitet.

4. Zusammensetzung der Enquetekommission

Die Enquetekommission setzte sich aus zwölf Abgeordneten der im 17. Landtag von Nordrhein-Westfalen vertretenen fünf Fraktionen sowie fünf von der Präsidentin auf Vorschlag der Fraktionen berufenen Sachverständigen zusammen. In der konstituierenden Sitzung am 11. Juli 2013 wählte die Kommission aus ihrer Mitte die Abgeordnete Astrid Birkhahn (CDU) einstimmig zu ihrer Vorsitzenden und die Abgeordnete Frau Dagmar Andres (SPD) ebenfalls einstimmig zu ihrer stellvertretenden Vorsitzenden.

Der Enquetekommission gehörten folgende Mitglieder an:

Sachverständige	
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup	Helmut Stahl
	
Prof. Dr. Gisela Färber	Dr. Thomas Terfrüchte
	
Dr. Hans-Peter Klös	
	

⁴ siehe hierzu Teil E Anhang [6. Bericht der Informationsreise einer Delegation der EK III nach Schweden vom 2. bis zum 4. September 2014.](#)

Abgeordnete

CDU

[Astrid Birkhahn](#) MdL
(Vorsitzende)



[Claudia Middendorf](#) MdL



[Hendrik Schmitz](#) MdL
(Sprecher)



SPD

[Dagmar Andres](#) MdL
(stv. Vorsitzende)



[Daniela Jansen](#) MdL



[Wolfgang Jörg](#) MdL
(bis Februar 2015)



[Eva Steininger-Bludau](#) MdL
(ab Februar 2015)



[Marlies Stotz](#) MdL



[Markus Herbert Weske](#) MdL
(Sprecher)



GRÜNE

[Martin-Sebastian Abel](#) MdL
(Sprecher)



[Jutta Velte](#) MdL



FDP

[Marcel Hafke](#) MdL
(Sprecher)



PIRATEN

[Dr. Joachim Paul](#) MdL
(Sprecher)



Stellvertretende Mitglieder

SPD	Martin Börschel MdL
	Marc Herter MdL
	Wolfgang Jörg MdL (ab Februar 2015)
	Eva Lux MdL
CDU	Eva Steininger-Bludau MdL (bis Februar 2015)
	Ernst-Wilhelm Rahe MdL
	Dr. Günther J. Bergmann MdL
GRÜNE	Oskar Burkert MdL
	Kirstin Korte MdL
	Dr. Marcus Optendrenk MdL
FDP	Matthi Bolte MdL
PIRATEN	Ralf Witzel MdL
	Olaf Wegner MdL

Die Arbeit der Enquetekommission wurde durch folgende Personen unterstützt:

Referentinnen und Referenten der Fraktionen

SPD	Florian Meyer
CDU	Thomas Wallenhorst (von Einsetzung bis Dezember 2013)
	Dr. Edmund Heller (von Januar 2014 bis Juli 2014)
	Prof. Dr. Hans-Ulrich Baumgarten (von August 2014)
GRÜNE	Oliver Niermann
FDP	Gesine Röder
PIRATEN	Elisabeth Paskuy

Kommissionsbüro

Wissenschaftlicher Referent	Bernd Meyer
Kommissionsassistentz	Birgit Hielscher, Jan Jäger, Annette Kowol
Sekretariat	Doreen Merten, Lena Fritzsche



Teil B Handlungsempfehlungen

1. Handlungsempfehlungen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

Das Wachstumspotential in Nordrhein-Westfalen wird maßgeblich von der qualitativen und der quantitativen Entwicklung des Arbeitsvolumens und der Arbeitsproduktivität, sowie der Investitionen in den Sachkapitalbestand und in Bildung, Forschung und Entwicklung bestimmt. Allerdings bleibt der Wachstumspfad in NRW bereits seit Jahren hinter dem Bundesdurchschnitt zurück. Gelingt kein rechtzeitiges Gegensteuern entlang dieser Handlungslinien, so droht eine zusätzliche demografiebedingte Wachstumsverlangsamung, die negative Auswirkungen auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte, sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite, als auch negative generationenübergreifende Verteilungseffekte, haben wird.

Damit die sich abzeichnende demografische Transition in NRW nicht zu steigenden Kosten der sozialen Sicherung, zum Fehlen von qualifizierten Arbeitskräften, zu einer gesamtfiskalischen Lastverschiebung in die Zukunft und damit letztlich zu negativen Folgen für den wirtschaftlichen Wohlstand führt, sind konsequente, frühzeitige und breit angelegte demografiepolitische Gegenmaßnahmen erforderlich. Diese demografische Vorsorgepolitik muss systematischer als bisher an den Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums ansetzen und versuchen, entweder die Zahl der Erwerbspersonen bzw. der Erwerbstätigen (**Strategie „Köpfe“**), das von ihnen geleistete Arbeitsvolumen (**Strategie „Zeit“**) oder deren Arbeitsproduktivität (**Strategie „Produktivität“**) zu erhöhen. Die Kommission hat daher Handlungsempfehlungen für wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische sowie betriebliche Maßnahmen systematisiert, deren Ziel die Sicherung der Wachstumsgrundlagen durch eine Priorisierung investiv-zukunftssichernder gegenüber konsumtiv-gegenwartsorientierten Maßnahmen zur Steigerung des Wachstumspotentials in NRW ist.

1.1. Maßnahmen zur Steigerung der Zahl der Erwerbspersonen

Die Erwerbstätigkeit wird zwar im Wesentlichen durch die Struktur der Wohnbevölkerung vorgegeben, doch können sich durch ein verändertes Erwerbsverhalten und durch kleinräumige oder grenzüberschreitende Wanderungen beträchtliche Veränderungen ergeben. Besonders schnell wirken sich Wanderungsbewegungen auf die Zahl der Erwerbspersonen aus, während die Veränderung der Erwerbsbeteiligung von einzelnen Personengruppen – Frauen, Ältere, Geringqualifizierte (vgl. Teil C [Kap. 4. Bildung](#)), Personen mit Migrationshintergrund – zeitintensiver ist. Beispielsweise werden Maßnahmen erst sehr langfristig wirksam, die auf höhere Geburtenzahlen abzielen.

1.1.1. Mehr Zuwanderung und Integration

Die derzeit starke Zuwanderung enthält Herausforderungen, insbesondere für Kommunen, bietet aber auch neue Chancen für die Abfederung der demografischen Trends. Damit verbindet sich auch die Aufgabe, sowohl den Zuwanderern wie auch den bereits seit längerem in NRW lebenden Menschen mit Migrationserfahrung oder -hintergrund, Bildungs- und Beschäftigungsperspektiven zu bieten. Über ein Fünftel der NRW-Wohnbevölkerung hat einen Migrationshintergrund, doch bleiben die schul- und berufsqualifizierenden Abschlüsse dieser Gruppe hinter dem landesweiten Durchschnitt zurück.

Die Kommission empfiehlt:

- (1) Die **Bewertung von im Ausland erworbener Abschlüsse** sollte beschleunigt und der Rechtsanspruch auf eine Anpassungsqualifizierung bei nachgewiesener Berufserfahrung umgesetzt werden. Bereits bestehende Erfahrungen mit dem seit dem 14.03.2013 bestehenden Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz NRW zur Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen sollten in die Weiterentwicklung einfließen.
- (2) Der **Arbeitsmarktzugang von ausländischen Studierenden** sollte bundesgesetzlich weiter erleichtert werden. Eine Neufassung des Zuwanderungsrechts sollte mehr Potentialzuwanderung ermöglichen.
- (3) Der **Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen** sollte erleichtert werden. Voraussetzung dafür ist eine möglichst frühzeitige Klärung der beruflichen Ausbildung bzw. der Vorerfahrungen möglichst schon bei der Antragsstellung.
- (4) Kommunen sollten mittels Angeboten zur interkulturellen Öffnung und mit einer **familienfreundlichen kommunalen Standortpolitik** versuchen, zusätzliche Zuwanderer zu gewinnen.
- (5) Hochschulen sollten ihre Attraktivität für Studierende aus anderen Ländern durch **curriculare und betreuungsbezogene Maßnahmen** und eine flexible Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen erhöhen.
- (6) Unternehmen sollten verstärkt auf die **veränderte ethnische Zusammensetzung** der Gesellschaft und ihrer Belegschaften personalpolitisch reagieren, indem sie eine **aktive Willkommens- und Anerkennungskultur** betreiben. Durch **Qualifizierungsangebote**, z.B. Praktika oder Werkstudententätigkeiten, sollten Unternehmen **junge Menschen** mit Migrationshintergrund und solche **aus dem Ausland** ansprechen und später an sich binden.

- (7) Die hohen Migrationszahlen in Nordrhein-Westfalen sind eine Chance zur Stabilisierung des Arbeitskräftepotentials. Die frühzeitige Integration in den Arbeitsmarkt sowie die frühzeitige sprachliche wie fachliche (Nach-)Qualifizierung sind daher unerlässlich.

1.1.2. Höhere Frauenerwerbstätigkeit

Die Sicherstellung von Wahlfreiheit bei der Entscheidung über die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern mit Kindern ist eine wichtige Richtschnur demografischen Vorsorgehandelns. Staatliches Handeln muss aktiv zur Verwirklichung gleicher Chancen für Frauen beitragen. Dazu zählt auch, Wahlfreiheit zu ermöglichen und Fehlanreize zu vermindern. Eltern und vor allem Frauen sollten durch beratende Begleit- und Unterstützungsmaßnahmen ihre Möglichkeiten individuell ausgestalten können, zeitnah nach der Geburt eines Kindes wieder an den Arbeitsplatz zurückkehren zu können. Auch Anreize für Erwerbsunterbrechungen sind zu vermindern; die prinzipielle Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist sicherzustellen.

Die Kommission empfiehlt:

- (8) Unternehmen sollten die Angebote zur Vereinbarkeit noch weiter ausbauen. Dabei kommt vor allem der **Familienverträglichkeit von Arbeitszeitmodellen** ein besonderes Augenmerk zu.
- (9) Die **Kommunen sollten durch eine abgestimmte Familienzeitpolitik** alle kommunalen Parameter der Zeitpolitik besser miteinander synchronisieren, damit die geleistete Familien- und Pflegearbeit, die derzeit überwiegend von Frauen erbracht wird, sich besser mit den Erwerbswünschen der pflegenden und versorgenden Familienangehörigen vereinbaren lassen.
- (10) Land und Kommunen sollten sich dafür einsetzen, die **Teilzeitausbildung insbesondere für alleinerziehende Frauen und Männer** weiterzuentwickeln.
- (11) Kommunen und Unternehmen sollten konzentrierte Anstrengungen unternehmen, durch abgestimmte Konzepte den **Wiedereinstieg und die berufliche Fortentwicklung von Frauen und Männern** nach der Erwerbsunterbrechung zum Zweck der Familiensorge zu intensivieren.
- (12) Zur Ausweitung von Unternehmensgründungen sind die **Bildung von Beratungs- und Netzwerkstrukturen besonders für Frauen** zu intensivieren.

1.1.3. Höhere Erwerbstätigkeit Älterer

Die Erwerbstätigkeit Älterer steigt deutlich an; der Ausstieg aus dem Beruf verschiebt sich spürbar nach hinten. Eine steigende Erwerbstätigkeit Älterer beeinflusst den Wachstumspfad positiv, weil Arbeitseinkommen an die Stelle von Transfereinkommen treten. Es sollten zusätzliche Anreize geschaffen werden, um den sich aufbauenden demografischen Ersatzbedarf in Berufen, in denen es

schon heute Engpass-Situationen gibt, abzufedern. Ebenso ist neben einem längeren Verbleib jenseits der Rentengrenze die Beschäftigungsfähigkeit mit dem Dreiklang „Arbeitsorganisation/-zeiten, Qualifizierung und Gesundheitsprävention“ in den Fokus zu rücken.

Die Kommission empfiehlt:

- (13) Durch **verbesserte Bedingungen für den Bezug einer Flexi-Rente** sollten Anreize für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer über die gesetzliche Altersgrenze hinaus geschaffen werden. Dem sollte das **Befristungsrecht einer Weiterarbeit** nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze nicht entgegenwirken. Es ist anzustreben, dass eine **längere Erwerbstätigkeit** mit geringeren Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung sowie steigenden Rentenanwartschaften verbunden ist. Ebenso wie eine Ermöglichung der längeren Lebensarbeitszeit bedarf es einer Flexibilisierung der letzten Erwerbstätigenphase. Gleichfalls ist im Falle von psychischen oder körperlichen Beeinträchtigungen das Ziel „**Reha vor Rente**“ beizubehalten, um ein frühzeitiges Ausscheiden aus der Erwerbstätigkeit zu verhindern. Die Gesetzgeber und Tarifpartner sollen entsprechende Modelle und Maßnahmen entwickeln.
- (14) In den Betrieben sollte die Verbreitung von **Konzepten einer lebensphasen- bzw. lebensereignisorientierten Personalentwicklung** zunehmen. Dazu zählen Maßnahmen einer präventiven betrieblichen Gesundheitspolitik ebenso wie Diversity-Maßnahmen zur Mischung der Belegschaft und die Förderung altersgemischter Teams.
- (15) Die Landesregierung sollte darauf hinwirken, dass es in den Unternehmen vermehrt **Weiterbildungsangebote für Ältere** gibt, um die Bedingungen für eine Weiterbeschäftigung zu verbessern. Insbesondere die **Aufstiegsfortbildung** sollte als Instrument auch in einem höheren Erwerbsalter weiter ausgebaut werden.
- (16) Durch den Ausbau von **Angeboten eines Senior Experten-Service** sollten Personen im Ruhestand ihr Wissen an jüngere Menschen weitergeben und damit einen ehrenamtlichen Beitrag leisten, der sich positiv auf die Wertschöpfung der aktiven Erwerbsbevölkerung auswirkt.

1.2. Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitszeit

NRW liegt bei den Arbeitszeiten pro Erwerbstätigen im unteren Drittel internationaler Vergleiche. Das Arbeitszeitvolumen folgt den gesetzlichen und tariflichen Vorgaben zur Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit; zur Erhöhung des Arbeitsvolumens kann daher an allen drei Zeitdimensionen angesetzt werden. Die Vereinbarung der **Wochenarbeitszeiten** obliegt primär Arbeits- und Tarifverträgen, jene der **Jahresarbeitszeiten** wird mittelbar durch die Arbeits- und Tarifverträge geregelt, folgt aber auch den Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes. Rentenrechtlich definierte Lebensarbeitszeit

und Lebenserwartung entwickeln sich noch nicht im Gleichschritt, die durchschnittliche Rentenbezugsdauer nimmt weiter zu. Für umlagefinanzierte Sicherungssysteme ist daher die Verlängerung der **Lebensarbeitszeit** ein wichtiger Parameter.

Die Kommission empfiehlt:

- (17) Durch den weiteren Ausbau der **Betreuungsinfrastruktur sowohl im U3- wie im Ü3-Bereich** wie auch von **haushaltsnahen Dienstleistungen** sollten die Bedingungen dafür verbessert werden, dass es weniger unfreiwillige Teilzeitarbeit und unfreiwillige Erwerbsunterbrechungen gibt, welche die Lebensarbeitszeit verkürzen und in der Regel auch zur Entwertung der erworbenen Qualifikationen und niedrigeren Verdienstniveaus im Lebensverlauf führen. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende.
- (18) Die **Verbreitung von Jahresarbeitszeit- oder Langzeitkonten**, die für unterschiedliche Entnahmeformen offenstehen, sollte zunehmen. Durch die frühzeitige Implementierung von Arbeitszeitkonten wird die Möglichkeit geschaffen, auf verschiedene Lebensereignisse zu reagieren.
- (19) Die Möglichkeiten zur **betriebsindividuellen Vereinbarung von flexiblen Arbeitszeitmodellen** sollten gesetzlich nicht weiter eingeschränkt werden, sondern zwischen Tarif- und Betriebsparteien vereinbart werden. Home-Office-Modelle sollten nicht durch Bürokratie beeinträchtigt werden.
- (20) Durch den **Ausbau der Vereinbarkeitsinfrastruktur** sollte darauf hingewirkt werden, dass unfreiwillige Erwerbsunterbrechungen, welche die Lebensarbeitszeit verkürzen und in der Regel auch zur Entwertung der erworbenen Qualifikationen und niedrigeren Verdienstniveaus im Lebensverlauf führen, vermindert werden.
- (21) **Flexible Beschäftigungsformen** zur Eingliederung von Nichterwerbspersonen und Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sollten nicht eingeschränkt sondern weiterentwickelt werden. Dies umfasst auch die Prüfung, ob für schwer vermittelbare Personen und Langzeitarbeitslose ein sozialer Arbeitsmarkt eingeführt werden soll und wie er ausgestattet sein kann. Ziel ist es, dass auch für diejenigen Menschen Teilhabe an Arbeit ermöglicht wird, die lange Zeit arbeitslos waren (zwei Jahre oder eine längere kumulierte Arbeitslosigkeit) und die trotz vorausgegangener intensiver Eingliederungsbemühungen nicht in Erwerbsarbeit integriert werden können. Sowohl die individuellen Möglichkeiten der Betroffenen als auch der Ausgleich von Defiziten und die Schaffung von Chancen und Perspektiven sind dabei wichtige Aspekte.⁵

5 siehe hierzu Teil D [1.1. Sondervotum der Fraktion der FDP](#) und des Sachverständigen Dr. Hans-Peter Klös zu Teil B [Kap. 1. Handlungsempfehlungen zur Wirtschafts- und Arbeit](#); hier Handlungsempfehlung Nr. 21.

1.3. Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität („Produktivität“)

Die Produktivität einer geleisteten Arbeitsstunde entscheidet über die volkswirtschaftliche Wertschöpfung. Eine Steigerung der Produktivität der Erwerbspersonen ist vor allem eine Frage des Bildungssystems (vgl. Teil C [Kap. 4. Bildung](#)), hängt aber ganz entscheidend auch von der Qualität des **Forschungs- und Innovationsstandorts NRW** ab. Zentral dafür ist die Frage, wie der demografische Wandel durch Weiterentwicklung des exportorientierten, industrie- und technikbasierten NRW-Geschäftsmodells in die Zukunft von „Industrie 4.0“ bewältigt werden kann und wie gut dabei die **Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft** gelingt.

1.3.1. Stärkung des Forschungs- und Innovationsstandorts

Die Priorisierung von Forschung und Entwicklung ist für einen klassischen Industriestandort wie NRW essentiell, denn mehr als zwei Drittel aller F&E-Investitionen entfallen auf die industrielle Wertschöpfung. NRW sollte sich zudem der Herausforderung stellen, dass bei einer Alterung der Bevölkerung die Gründungstätigkeit zurückgeht. Daher ist auch die Gründungsförderung von herausragender Bedeutung.

Die Kommission empfiehlt:

- (22) Die Landesregierung sollte verstärkt **Unternehmen fördern**, die sich noch in der **Verlustphase ihrer Neugründung** befinden, aber besonders wissensintensiv sind.
- (23) Die Landesregierung sollte prüfen, den bundesweit eingeführten **„Investitionszuschuss Wagniskapital“ NRW-weit aufzustocken**.
- (24) Zudem sollte die **Einführung eines Börsensegments für Start-ups** der digitalen Wirtschaft geprüft werden.
- (25) Die Landesregierung sollte das **Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des Bundes aufstocken**, das technologieoffen Zuschüsse für Innovationsvorhaben mittelständischer Unternehmen vergibt und sich als gut geeignetes Instrument zur Stärkung der Innovationskraft im nordrhein-westfälischen Mittelstand erwiesen hat. Dies gilt auch für das technologieoffene NRW-Programm Mittelstand.innovativ!
- (26) Die Landesregierung sollte prüfen, ob die **hohen Zugangshürden zur EFRE-Innovationsförderung** dadurch gesenkt werden können, dass diese zukünftig zumindest teilweise als **Forschungs- und Entwicklungs-(FuE)-Zuschuss bei Teilnahme am ZIM-Programm** ausgestaltet werden.

- (27) Die Landesregierung sollte die neue Initiative „**Hochschulstart-up.NRW**“ mit hoher Geschwindigkeit ausrollen. Die Ausgründung aus Hochschulen ist insbesondere an technischen Fakultäten ein zentraler Innovationsträger für die Region und darüber hinaus.

1.3.2. Stärkere Förderung der Digitalisierung

NRW ist in überdurchschnittlichem Maße industrialisiert und verfügt über das deutschlandweit größte Industrie 4.0-Cluster. Das bevölkerungsreichste Bundesland verbindet wirtschaftsstarke Regionen mit europaweit führenden Branchencluster in Kernsektoren der Industrie. Die Sicherung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit verbindet sich mehr denn je mit dem Ausbau der digitalen Vernetzungskompetenz.

Die Kommission empfiehlt:

- (28) Die Landesregierung sollte die bestehende **gute Infrastruktur für industrielle Forschung** mit einem dichten Netzwerk von forschungsaffinen industriellen Zentren, Fraunhofer-Instituten, universitären Forschungskonsortien, technischen Agenturen und mit einer engen universitätsbasierten Industrieforschung („industrielles Ökosystem“) weiter stärken.
- (29) Die **Verfügbarkeit von Breitband sollte prioritär behandelt werden**, damit der Netzausbau beschleunigt wird und die bestehenden weißen Flecken beim Zugang zum Hochgeschwindigkeits-Internet beseitigt werden können.
- (30) Die Anstrengungen sollten verstärkt werden, **Start-ups in der Digitalen Wirtschaft und in anderen Hochtechnologiebereichen anzuregen**. Dabei sollte das Projekt NRW.BANK.Venture Center landesweit umgesetzt werden und die räumliche Nähe zum Hochtechnologie-Gründerfonds (HTG) in der Innovationspolitik des Landes besser genutzt werden, z. B. durch Einbeziehung der Expertise der HTG-Spezialisten für die Förder- und Ansiedlungspolitik.
- (31) Die Landesregierung sollte in Abstimmung mit Verbänden und Forschungseinrichtungen den **Aufbau eines virtuellen Innovationszentrums** für den Mittelstand prüfen.
- (32) Die Landesregierung sollte eine Gesamtstrategie „**Willkommenskultur**“ für die **Zuwanderinnen und Zuwanderer in eine hochschulische Ausbildung**, insbesondere in technischen Fächern, weiterentwickeln.

2. Handlungsempfehlungen zu öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung

Die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur wird die Anforderungen an den öffentlichen Dienst und die öffentliche Verwaltung in den kommenden Jahren bestimmen. Mit den neuen Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen ist deutlich geworden, dass wir älter, bunter und zu einem späteren Zeitpunkt auch weniger werden. Sie zeigen zugleich, wie schwer es ist die Bevölkerungsentwicklung zielsicher vorzuberechnen.

Neue Möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung sind Chance und Herausforderung zugleich: Veränderte Anforderungen aufgrund einer veränderten Nachfragestruktur, tiefgreifende Veränderungen in der Gesellschaft und nicht zuletzt die spiegelbildliche Abbildung der Bevölkerung bei den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind die Rahmenbedingungen, welche die zukünftigen Reformen beeinflussen werden.

Für die kommunale Familie sowie für das Land Nordrhein-Westfalen werden Antworten gefunden werden müssen, welche die heterogenen Ausprägungen des demografischen Wandels bewältigen und der öffentliche Dienst gleichzeitig im Wettbewerb mit privaten Arbeitgebern um hochqualifizierte Arbeitnehmer bestehen kann.

Konkret sind in diesem Zusammenhang die Handlungsfelder **Attraktivität des öffentlichen Dienstes behalten und steigern** und die **Weiterentwicklung der Verwaltung zu einem modernen Dienstleister der Bevölkerung** zu nennen.

Parallel zu den externen Einflüssen, die eine stetige Weiterentwicklung der Strukturen und Gestaltung des öffentlichen Dienstes und der öffentlichen Verwaltung erfordern, müssen die systemimmanenten Bestandteile berücksichtigt werden. Kommende Reformen müssen daher die (finanzielle) Leistungsfähigkeit des Landes und der kommunalen Familie ebenso berücksichtigen wie die Interessen der Beschäftigten.

Die Kommission empfiehlt:

- (33) Die **Reformen** in den kommenden Jahren sollten auf Augenhöhe ebenso wie im steten **Dialog zwischen Land und kommunaler Familie sowie den Beschäftigten** geführt werden und den Weg als einen stetigen Prozess verstehen.
- (34) Das Ziel der „**Geschlechtergerechtigkeit**“, insbesondere auch bei Führungspositionen, sollte weiter konsequent umgesetzt und der öffentliche Dienst entsprechend der Zunahme der Bevölkerungsanteile mit **Migrationshintergrund** auch interkulturell weiter geöffnet werden.

- (35) Es bedarf einer **Willkommenskultur in den Behörden**, der interkulturellen Öffnung der Verwaltungen von Land und Kommunen allgemein und fairer Verfahren zur Personalgewinnung, bei denen Menschen mit Zuwanderungsgeschichte gleiche Chancen erhalten.

2.1. Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes

2.1.1. Dienstrechtsreform

Das nordrhein-westfälische Dienstrecht stammt im Wesentlichen noch aus der Zeit bundeseinheitlichen Beamtenrechts vor der Föderalismusreform I. Mittlerweile haben Bayern und die nördlichen Bundesländer Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg die Veränderungen bei Beschäftigungsstrukturen und höheren Bildungsabschlüssen nachvollzogen und in einer Dienstrechtsreform die Laufbahnen von vier auf zwei – in Bayern sogar nur noch eine – reduziert und neue leistungsorientierte Kriterien für Eingruppierungen und Beförderungsregeln eingeführt.

Die Kommission empfiehlt:

- (36) Die **Laufbahnstruktur sollte reformiert werden**, indem sie auf höchstens zwei Laufbahnen reduziert wird.
- (37) Die **Besoldungsstrukturen innerhalb der Besoldungsgruppen sollte modernisiert werden**, damit diese an das verlängerte Arbeitsleben und die veränderten Bedingungen auf den Arbeitsmärkten im nächsten Jahrzehnt angepasst werden.
- Es sollte geprüft werden, ob **mehr Besoldungsgruppen und mehr Erfahrungsstufen** bei in etwa gleicher Spanne zur anreizkompatiblen Abbildung des längeren Arbeitslebens eingeführt werden können. In besonderen Fällen und in Abhängigkeit von der Attraktivität der Standorte können auch höhere Einstiegsstufen erforderlich sein; dabei sollten jedoch auf jeden Fall flexiblere Anwendungsmöglichkeiten der Vorschriften möglich sein. Es ist dabei außerdem zu prüfen, mit welchen Methoden und Regeln eine budgetneutrale Umsetzung erfolgen kann.
 - Neben einer **stärkeren Leistungsorientierung von Besoldung und Beförderung** sollten auch die Pensionen stärker leistungsorientierte Elemente erhalten. Zu den einfachsten Maßnahmen gehört die **Ruhegehaltsfähigkeit von Leistungsprämien und -zulagen** unter bestimmten Bedingungen (ggf. pro rata temporis ihrer Gewährung).
 - Die **starken regionalen Divergenzen bei der demografischen Entwicklung** und das deshalb **stärker werdende Gefälle bei den Lebenshaltungskosten** zwischen den Agglomerationsräumen einerseits und der sog. Peripherie andererseits, erfordern zudem eine **Flexibilisierung**

der Besoldung im Raum nach Gefälle der Lebenshaltungskosten und regionalen Arbeitsmarktengpässen.⁶

Der demografisch bedingte beschleunigte Aufgabenwandel fordert von den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes entsprechende Veränderungsfähigkeit und -bereitschaft. In diesem Zusammenhang sind Maßnahmen erforderlich, die den Einsatz der Beschäftigten nach Ort und Behörde flexibler gestalten und die Öffnung des öffentlichen Dienstes von und zur Privatwirtschaft erleichtern.

Die Kommission empfiehlt:

(38) **Instrumente der Flexibilisierung des öffentlichen Dienstes** sollten eingeführt bzw. ausgebaut werden.

- Um den Eintritt in den und den Austritt aus dem öffentlichen Dienst entsprechend dem Aufgabenanfall zu erleichtern, sind **Barrieren zu senken**, die dies heute teuer und unattraktiv machen. Zeitlich befristete Beamtenverhältnisse sollten ebenso ausgeweitet werden, wie die Möglichkeiten der Rückkehr unter Anerkennung der zwischenzeitig erworbenen Berufserfahrung bei Besoldung und Beförderung.
- Auch sollte überprüft werden, ob das **Wechseln des Arbeitsbereichs und des Dienstorts** explizit belohnt werden sollte.
- In Zukunft sollte es **nur ausnahmsweise Beförderungen ohne einen Zuwachs an Verantwortungsübernahmen bzw. ohne Tätigkeitswechsel** geben. Instrumente des Job-Rotation sind weiterzuentwickeln. Zudem sollten **Beförderungen zwingend an Weiterbildungsmaßnahmen gekoppelt** werden, wobei sich die Maßnahmen nicht nur auf formale Weiterbildungsmaßnahmen beschränken sollten.

2.1.2. Versorgungsrechtsreform

Neben der stetigen Weiterentwicklung des Dienstrechts ist ebenfalls die Evolution des Versorgungsrechts von großer Bedeutung für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission, dass die **Tarifparteien das Versorgungsrecht weiterentwickeln** sollten.

Die Kommission empfiehlt:

(39) Nordrhein-Westfalen sollte prüfen, sich der sog. „**Trennung der Systeme**“ anzuschließen, wie sie bereits beim Bund, in Baden-Württemberg und in Niedersachsen umgesetzt ist. Ziel könne es sein, dass danach keine Nachversicherung ausscheidender Beamtinnen und Beamte bei der Deutschen Rentenversicherung mehr erfolgt, sondern die erworbenen Versor-

⁶ siehe hierzu Teil D 1.2. [Sondervotum der Fraktion der FDP](#) zu Teil B [Kap. 2. Handlungsempfehlungen zu öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung](#); hier: Handlungsempfehlung Nr. 37 Unterpunkt 3.

gungsansprüche „stehen gelassen“, bis die ehemalige Beamtin oder der ehemalige Beamte in den Ruhestand eintritt und sie/er dann neben einer Rente und ggf. auch einer betrieblichen Alterssicherungsleistung zusätzlich eine Pension nach dem Stand der vormals erreichten ruhegehaltsfähigen Zeiten und Dienstbezüge erhält. Im Falle einer Einführung der „Trennung der Systeme“ muss berücksichtigt werden, wie die Versorgungsansprüche der ausscheidenden Beamtinnen und Beamten finanziell abgesichert werden können.

- (40) Die **Sonderaltersgrenzen** sollten auf ihre Berechtigung unter Berücksichtigung spezifischer Arbeitsplatzbelastungen insb. auch im Hinblick auf ihre Veränderung nach oben und nach unten **überprüft werden**.
- (41) Auch im Beamtenbereich sollten **Arbeitszeitkonten** eingeführt werden, um gleitende Übergänge in den Ruhestand und insbesondere auch Flexibilisierungen in der Stellenbewirtschaftung erreichen zu können. Arbeitszeitkonten tragen zur Familienfreundlichkeit, sowohl hinsichtlich Kindererziehung als auch Pflege, und damit insgesamt zur Attraktivität des Beamtendienstes bei.
- (42) Bei den Hinterbliebenenpensionen besteht Handlungsbedarf bei der Anrechnung von Erwerbs- und Erwerb ersatzeinkommen aus einer Tätigkeit, die nicht im öffentlichen Dienst stattfand (§53 Abs. 8 LBeamtVG NRW); **bei allen Hinterbliebenenpensionen sollten gleiche Kriterien für das Anrechnen von Erwerbseinkommen und gesetzlichen und betrieblichen Renten nach Erreichen der Altersgrenze angewendet werden**.
- (43) Für alle die Beamtinnen und Beamte, die ihre Dienstzeit über die jeweilige Regelaltersgrenze hinaus verlängern, ist der **Höchstversorgungssatz** nach oben zu öffnen.
- (44) Die bei den Beschäftigungsbehörden noch vorhandenen **Anreize zur Frühpensionierung**, die insb. im Haushaltsrecht liegen, **sind weiter abzubauen** (vgl. Teil C [Kap. 8. Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen](#)).

2.1.3. Personalmanagement

Das Personalmanagement wurde in den letzten 20 Jahren in Deutschland bei allen Gebietskörperschaften umfassend reformiert. In verschiedenen Feldern besteht Bedarf, auf die längere Lebensarbeitszeit und die zunehmende Knappheit an qualifizierten Arbeitskräften zu reagieren.

Die Kommission empfiehlt:

- (45) Angesichts der auch demografisch bedingt kritischer werdenden Haushaltslage beim Land und insb. auch bei schrumpfenden Kommunen kann der **öffentliche Dienst** nicht nur durch

die dem Niveau der Privatwirtschaft folgenden Besoldungserhöhungen **attraktiver gestaltet werden**,

- (46) sondern auch durch **weitere Maßnahmen** in den Bereichen
- Personalentwicklung,
 - Weiterbildung,
 - Gesundheitsmanagement und
 - familienattraktive Arbeitsbedingungen.

2.1.4. Sonstiges

Nach der Dezentralisierung von Besoldung und Versorgung aus der Föderalismusreformkommission I wurde die bundesweite Statistik für den öffentlichen Dienst stark reduziert. Die Daten werden aber auch auf Landesebene nicht nachgehalten, was die rechtzeitige Analyse von ggf. problematischen Entwicklungen verhindert.

Die Kommission empfiehlt:

- (47) Die **Statistik über den kommunalen öffentlichen Dienst** für aktive Beamtinnen und Beamte, Tarifbeschäftigte und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sollte erweitert und mit den Daten des Landes zu einer sachgerechten regelmäßigen **Berichterstattung über den öffentlichen Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen** verzahnt werden.

2.2. Die öffentliche Verwaltung als moderner Dienstleister für die Bevölkerung

Aufgabenwandel und knapper werdende finanzielle Ressourcen erfordern weitere Verwaltungsreformen, die die Effizienz insbesondere auch durch Senkung des Personalbedarfs erhöhen, das Wachstum und die Schrumpfung von Verwaltungen und anderen öffentlichen Einrichtungen aufgabenangemessen befördern und Skaleneffekte durch vereinheitlichte Zugänge zu technischen Ausstattungen heben. Zudem muss zukünftig auch der Wandel der Bevölkerungsstruktur in Nordrhein-Westfalen berücksichtigt werden. Derzeit ist nicht abzuschätzen, wie sich die Nachfrage zwischen den einzelnen Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung verschieben wird. Einzig ist davon auszugehen, dass es zu starken Nachfragebewegungen kommen wird. Dies erfordert ein hohes Maß an Anpassungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, welche zeitnah auf Veränderungen reagieren muss. Da die öffentliche Verwaltung in weiten Bereichen nicht frei ist, ob sie eine Aufgabe erfüllen muss oder nicht, sondern vielmehr Bundesrecht und europäische Verordnungen als eigene Angelegenheiten vollzieht, kann sie dennoch über die Art und Weise des Vollzuges entscheiden. Vielfach delegiert das Land den Vollzug von Bundes- und Europarecht oder auch von eigenem Landesrecht weiter auf seine Kommunen.

2.2.1. Verwaltungsreformen beim Land

Um die Gestaltungsherausforderungen des demografischen Wandels in der öffentlichen Verwaltung meistern zu können, ist die Änderungsdynamik auch bei Art und Umfang der öffentlichen Aufgabenerfüllung institutionell und organisatorisch nachzuhalten. Elektronische Verwaltungsreformen ermöglichen neue, effizientere und ggf. sogar Vollzugsebenen verändernde Bündelungen von Aufgaben. Überkommene Aufgaben binden Ressourcen, die besser neuen prioritären Aufgaben zuzuführen sind.

Die Kommission empfiehlt:

- (48) Bei landeseigenen Aufgaben sollte eine **Aufgabenkritik** durchgeführt werden. Dabei geht es in erster Linie um eine **Zweckkritik**, und weniger darum, zu überprüfen, ob nicht ganze Aufgaben eingestellt werden oder einer echten Privatisierung unterzogen werden sollen. **Organisationskritiken** bezogen auf einzelne Behörden wurden in den letzten Jahren z. T. mehrfach mit nur sehr begrenztem Erfolg durchgeführt und haben eher zur Verfestigung von Aufgaben beigetragen.
- (49) Eine **Aufgabenkritik** des Landes muss auch bei **kommunalen Pflichtaufgaben** durchgeführt werden. Insbesondere **Standards und Vollzugsvorgaben gegenüber Kommunen** sind im Hinblick auf ihre Kostenfolgen zu ermitteln und auf mögliche Kostensenkungen zu überprüfen. Es ist aber auch zu prüfen, ob **Pflichtaufgaben nicht zu freiwilligen Aufgaben transformiert werden können** oder ob ggf. vollständig auf sie verzichtet werden kann. Sollten Pflichtaufgaben aufgrund des starken Bevölkerungswandels nicht mehr durch die Kommunen und Kreise tragfähig erbracht werden können, sollte geprüft werden, ob weitere gesetzliche Möglichkeiten geschaffen werden müssen, um diese im Rahmen interkommunaler bzw. interregionaler Zusammenarbeit zu ermöglichen.
- (50) Die größten **Kosteneinsparungseffekte** sind durch die **Schaffung technischer de facto EDV-Standards und die Verwendung standardisierter elektronischer Tools** ggf. durch Open Source Software nicht nur im Landesbereich, sondern auch bei den Kommunen zu erzielen. Solange diese anspruchsvolle Technik fragmentiert und nicht untereinander anschlussfähig betrieben wird, werden Kostensteigerungen zu erwarten sein und Kosteneinsparungen blockiert werden.
- (51) Diese technischen Voraussetzungen ermöglichen schließlich und endlich auch die Forcierung einer **nach außen einheitlichen Online-Verwaltung mit gemeinsamen landesweiten Standards** auch für den kommunalen Bereich,

- in dem für jede Bürgerin und jeden Bürger ein **persönliches elektronisches Verwaltungsportal** eingerichtet wird, auf dem alle Behörden angesteuert und alle Behördengänge elektronisch abgewickelt werden können; alle Zuständigkeitszuordnungen und -probleme finden – ähnlich wie beim D 115-Konzept – hinter der Benutzeroberfläche statt und
- in der eine **sichere elektronische Kommunikation und medienbruchfreie Verarbeitung aller Verwaltungskontakte** gewährleistet ist und die organisatorische Differenzierung für die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr erkennbar sein muss. Der **Datenschutz** muss gewährleistet werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen ein Recht erhalten, zu wissen, welche Daten über sie gespeichert werden und welche Stellen sie abgerufen haben.

2.2.2. Verwaltungsreformen bei den Kommunen

Für die vielen und vor allem für die kleineren oder schrumpfenden Kommunen ist es noch wichtiger, Skaleneffekte zu heben, um die Effizienz ihrer Verwaltungen zu steigern.

Die Kommission empfiehlt:

- (52) Das Konzept der **Front Office/Back-Office-Lösungen** sollte weiter ausgebaut werden, um die organisatorischen Skaleneffekte in „Back Office“ durch **überkommunale Bündelung von relativ gleichförmigen Verwaltungsprozessen** (z. B. Wohngeldverwaltungen, Kfz-Zulassungen, ...) in kommunalen Verwaltungsämtern zu realisieren
- (53) Die **Ansiedlung größerer kommunaler Verwaltungsämter im Rahmen von Back-Office Lösungen** könnte zudem in den strukturschwächeren Räumen in den Kommunen bzw. Kreisen erfolgen und dabei die Agglomerationen mit den hohen Lohn- und Lebenshaltungskosten entlasten. Hierdurch konnte außerdem die Ausgleichsfunktion auf lokaler Ebene dezentral gestärkt werden. Ebenso ist die Prüfung zu Nach- bzw. Umnutzung von leerstehenden Gebäuden gezielt vorzunehmen, um Remanenzkosten zu vermeiden.
- (54) **Kooperationen sollten außerdem bei allen Verwaltungstätigkeiten ausgebaut werden**, die Spezialwissen erfordern, das nicht tagtäglich in allen Kommunen benötigt wird. Dies könnte vor allem auch bei Baubetreuungen im Infrastrukturbereich Entlastungen schaffen und die Überwachungsfunktion stärken.
- (55) Das **Benchmarking von kommunalen Bauprojekten** durch die Gemeindeprüfungsanstalt sollte unter der Bedingung ausgebaut werden, dass Preis sowie Leistung berücksichtigt werden und mit Warn- und Öffentlichkeitsschwellen versehen werden, um Baukostenüberschreitungen zu reduzieren.

- (56) **Anstelle** von einer politisch teuren und unter Effizienzaspekten zweifelhaften **Territorialreform** sollte die Landesregierung die **Städteregionen und Kommunalverbände** als institutionelle Formen der Kooperation **stärken und fördern**.

3. Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik

„Bildung wird die wichtigste Ressource des 21. Jahrhunderts werden.“⁷

„Ziel der Politik muss es sein, trotz des zahlenmäßigen Rückgangs der Arbeitskräfte Einbußen in der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu vermeiden. Gerade eine schrumpfende und alternde Gesellschaft hat [...] daher einen wachsenden Bedarf an Bildungsinvestitionen.“⁸

3.1. Demografische Entwicklung erfordert neue Prioritäten

In den zurückliegenden Dekaden standen in der Bildungspolitik die Bildungsexpansion und die Eröffnung formaler Aufstiegschancen im Vordergrund. Mit Blick auf die Handlungserfordernisse der kommenden Dekade rücken frühkindliche Bildung, nachhaltige Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund und von Zuwanderern sowie die Re-Vitalisierung der beruflichen Bildung in das Zentrum erzieherischer und bildungspolitischer Anstrengungen.

3.1.1. Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung

Aus der Forschung und aus Stellungnahmen für die Enquetekommission ergibt sich, dass frühkindliche Erziehung und Bildung weichenstellende Wirkungen auf Bildungsverlauf und Ausschöpfen individueller Potentiale haben. Qualifizierte und fördernde Betreuung und Erziehung in frühkindlichen Bildungseinrichtungen wirken sich positiv auf die Kompetenzentwicklung aus. Darüber hinaus leistet ein bedarfsgerechtes Angebot von U3- und Ü3-Plätzen einen notwendigen Beitrag zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Kommission empfiehlt:

- (57) Kommunen und Land sollten ein **bedarfsgerechtes Angebot von U3- und Ü3-Plätzen** gewährleisten. In Regionen mit rückläufiger Kinderzahl kann die bedarfsgerechte Betreuung auch durch Tagesmütter oder Elterninitiativen aufrecht erhalten werden.
- (58) Die **Schaffung familienfreundlicher und flexibler Arbeitszeiten** im Sinne der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein zentrales Anliegen und muss weiter ausgebaut werden. In Einzelfällen kann ein **bedarfsgerechtes Angebot zur Betreuung von Kindern in Randzeiten** eine Erweiterung des Betreuungsangebotes darstellen, wenn die familiäre Situation dies erfordert.
- (59) Das **Angebot von Betriebskindergärten** sollte unter Berücksichtigung des Landes der Trägervielfalt ermöglicht werden, um eine **arbeitsplatznahe Betreuung** gewährleisten zu können.

⁷ Prognos 2015.

⁸ Wissenschaftsrat 2014.

Zudem gilt es zu überprüfen, wie **Betriebskindergärten** ermöglicht und gefördert werden können, die verschiedenen benachbarten Unternehmen angehören.

- (60) **Qualitätssicherung und -verbesserung** müssen im Zentrum frühkindlicher Bildungs- und Erziehungsarbeit stehen. Politik und Träger der Einrichtungen stehen hier in der Pflicht. Zur **Qualifizierung für Leitungsfunktionen** sollten entsprechende Bildungsformate entwickelt werden.⁹
- (61) Von herausragender Bedeutung sind **Sprachbildung und -förderung** in Tageseinrichtungen von Kindern. Sie sind essentiell für Bildungsverlauf, Kompetenzentwicklung und gesellschaftliche Integration aller Kinder. Sie müssen mit entsprechendem Stellenwert und pädagogisch angemessenen Betreuungsrelationen versehen werden. Notwendig und hilfreich ist die **Einbeziehung der Eltern und ihres sozialen Umfeldes**. Hier müssen flächendeckend in der Familienhilfe Schwerpunkte gesetzt werden.¹⁰

3.1.2. Bildung und Qualifizierung von zugewanderten oder zuwandernden Menschen

Migration und Zuwanderung werden auch zukünftig unsere Gesellschaft in erheblichem Maße beeinflussen. **NRW und Deutschland insgesamt sind und bleiben verstärkt auf Zuwanderung angewiesen** und darauf, zugewanderte und zuwandernde Menschen zu integrieren, ihnen dauerhaft eine neue Heimat zu bieten. Dabei kommen der Sprachförderung auch Jugendlicher und Erwachsener, schulischer Bildung und beruflicher Qualifizierung sowie gelebter interkultureller Bildung herausragende Bedeutung zu. Bedingung dafür ist, dass es eine rechtzeitige und den individuellen Voraussetzungen **angepasste Sprachförderung** gibt. Somit könnte es immer mehr gelingen, junge Menschen mit einem Migrationshintergrund zu höherwertigen Abschlüssen zu führen.

Dieter Dohmen stellt im FiBS-Forum Nr. 52 (September 2014) fest, das gegenwärtig **junge Menschen mit Migrationshintergrund** häufiger einen Hauptschulabschluss und seltener das Abitur hätten und dass es ihnen seltener gelänge, in eine duale Ausbildung einzumünden. Dennoch muss unser Bildungswesen in seiner ganzen Vielfalt neu justiert werden. Nicht nur in Kitas und Kindergärten, sondern auch in Schulen, post-schulischen Bildungsgängen oder im gesamten Spektrum der Weiterbildung bedarf es neuer Impulse und Schwerpunktsetzungen, die sich nicht allein auf die Anpassung bestehender Strukturen beschränken.

9 siehe hierzu Teil D [1.3. Sondervotum der Fraktion der FDP](#) zu Teil B [Kap. 3. Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik](#); hier: Handlungsempfehlung [Nr. 60](#).

10 siehe hierzu Teil D [1.4. Sondervotum der Fraktion der FDP](#) zu Teil B [Kap. 3. Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik](#); hier: Handlungsempfehlung [Nr. 61](#).

Die Kommission empfiehlt:

- (62) **Sprachförder- und Integrationskurse** sollten ausgebaut werden.
- (63) Es müssen wirksame Strategien entwickelt werden, mehr junge Menschen mit Migrationshintergrund zur **Hochschulreife** zu führen und den Übergang junger Migrantinnen und Migranten in eine **duale Ausbildung** zu verbessern. Schulen, Kammern, Migrantenverbände, Gewerkschaften und Arbeitsagenturen sind gefordert, durch Berufsorientierung und nachhaltige Unterstützung Hilfestellung zu leisten. Der Stellenwert der beruflichen Ausbildung als gleichwertige Säule neben der akademischen Ausbildung muss wieder stärker anerkannt werden. Die bestehenden Projekte sollen ausgewertet werden und als Grundlage für eine erforderliche Weiterentwicklung dienen.
- (64) Um **Migrantinnen und Migranten für den öffentlichen Dienst** und für Leitungspositionen in Gesellschaft und Wirtschaft zu **motivieren**, kann es sinnvoll sein **Stipendien- und Förderprogramme** zu schaffen und ggf. zu unterstützen. Land und Kommunen sollten in ihrer Einstellungspolitik hier Vorbild sein.

3.2. Offensive für die berufliche Bildung

In weitgehender Übereinstimmung hat sich die Erkenntnis herausgebildet, dass im Hinblick auf die kommende Dekade „insbesondere bei Fachkräften mit beruflicher Qualifizierung [...] ein hoher Bedarf besteht“ (Prognos). Eine aus Bund und Ländern, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften sowie der Bundesagentur für Arbeit gebildete „Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015 – 2018“ kommt zu dem Ergebnis, dass bis 2030 „die größten Engpässe bei Fachkräften mit abgeschlossener Berufsausbildung“ zu erwarten sind und die „duale Ausbildung ein zentraler Erfolgs- und Standortfaktor für den Wirtschaftsstandort Deutschland“, damit auch für NRW, ist. Der Wissenschaftsrat – ansonsten eher auf Hochschulen, Wissenschaft und Forschung fokussiert – sieht gleichfalls „die Notwendigkeit, auf eine Angleichung der gesellschaftlichen Wertschätzung von beruflicher und akademischer Bildung hinzuwirken.“ (Empfehlungen aus April 2014). Ähnliches spiegelt sich in Beiträgen und Stellungnahmen im Rahmen der Arbeit der Enquetekommission wider.

Die Kommission empfiehlt:

- (65) Die Politik sollte weiterhin darauf hinwirken, dass es ein **kohärentes Konzept für die Berufs- und Studienorientierung in den Sekundarstufen I und II** gibt. Auch an Gymnasien soll die Duale Ausbildung als Perspektive stärker vermittelt werden. Dabei ist es – so der Wissenschaftsrat – „essentiell, beide Bildungsoptionen gleichberechtigt aufzuzeigen“.

- (66) Es sollte geprüft werden, inwieweit flankierende **Maßnahmen des Landes zur bundesweiten „Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015–2018“** auch im Bereich der Maßnahme „ausbildungsbegleitende Hilfen und assistierte Ausbildung“ zielführend sein können.
- (67) Verstärkt sollen auch **Teilqualifikationen** zertifiziert und **informelle Qualifikationen** anerkannt werden und in Kombination zu einem anerkannten Berufsabschluss führen können, ohne das erfolgreiche Modell der dualen Ausbildung zu beschädigen oder infrage zu stellen.
- (68) Auch **Teilzeitmodelle und Angebote zur Nachqualifizierung** von Menschen, die zuvor keinen Ausbildungsplatz erhielten oder eine „Zweite Chance“ zum Erwerb eines Berufsabschlusses nutzen wollen, müssen ausgebaut werden.
- (69) Die Landesregierung sollte darauf hinwirken, dass Kommunen und Unternehmen durch **Angebote des Jugendwohnens** junge Menschen zur Ausbildung in Unternehmen der Region motivieren können.
- (70) **Studienaussteigerinnen und -aussteiger dürfen nicht verloren gehen** und müssen gezielt auf eine betriebliche Aus- und Weiterbildung angesprochen werden. Kooperationen von Hochschulen, Kammern und Betrieben sind (vor Ort) auszubauen.
- (71) Innerhalb des **Tertiären Bildungsbereichs** sollten Übergänge und Durchlässigkeit ermöglicht werden, so dass die Erreichung eines berufsqualifizierenden Abschlusses im Vordergrund steht.
- (72) Die **Berufskollegs** sind für schulische Berufsausbildungen und als Partner des Dualen Systems auch künftig unverzichtbar. Sie können Kristallisationskern vieler beruflicher Bildungsaktivitäten in Kommunen und Regionen sein, auf die Gesellschaft und Wirtschaft gerade im demografischen Wandel angewiesen ist. Zeitnah dringlich sind **Maßnahmen zur Gewinnung von Lehrpersonal insbesondere für MINT-Fächer**. Hier hat die Landesregierung mit den Verbänden gemeinsam zusätzliche Möglichkeiten der Ausbildung an den Fachhochschulen geschaffen. Dabei können auch sog. **Seiteneinsteiger** mit entsprechender fachlicher und pädagogischer Qualifizierung gewonnen werden. Es darf **kein Niveauverlust** stattfinden. Die Enquetekommission regt an, eine intensive Diskussion darüber zu führen, wie die Berufskollegs stärker dazu beitragen können, leistungsschwächeren Jugendlichen zu einer beruflichen Qualifikation zu verhelfen.

3.3. Bedarfsgerechte Bildungsinhalte und -strukturen

Bedeutung und Wert von Bildung dürfen nicht auf Verwertbarkeit für Arbeitsmärkte reduziert werden. Bildung ist für jeden Einzelnen bedeutsam: Sie ist eine Chance persönlicher Entfaltung und Quelle eines erfüllten Lebens. Bildung ist zugleich hoch bedeutsam für Gesellschaft und Wirtschaft und Voraussetzung dafür, dass wir im **internationalen Wettbewerb aufgrund eines guten Ausbildungsstandes wettbewerbsfähig** sind. Sollen Wohlstand, Lebensstandard und Prosperität von Wirtschaft und Gesellschaft ihren hohen Stand behalten, müssen unter den Vorzeichen des demografischen Wandels **alle Potentiale ausgeschöpft werden**, um die Leistungsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig zu sichern. Dabei ist zu entscheiden, ob Strukturen im Bildungswesen, so wie sie gewachsen sind, zukünftigen Anforderungen genügen.

Frühkindliche Erziehung, Bildung und Inklusion sind in ihrer Bedeutung heute unbestritten. Die gemeinsame Verantwortung für Kinder sollte für die abgebende und für die aufnehmende Institution eine **Verpflichtung zur besseren Zusammenarbeit** darstellen, damit Brüche im Bildungsverlauf vermieden werden (s. a. Empfehlung 4.7 der Enquetekommission „Chancen für Kinder“).

Jedenfalls müssen **Zusammenwirken und Koordination innerhalb unseres Bildungswesens** neu überdacht und zukunftsgerichtet gestaltet werden. Dabei müssen bedarfsgerechte Ganztagsangebote von der Kita bis zur Sekundarstufe II verfügbar sein.

Unser Bildungswesen muss darüber hinaus **Veränderungen aufnehmen**, wie sie durch zu erwartende wachsende regionale Disparitäten entstehen. Auch die **Digitalisierung** bietet Chancen und zieht zugleich Veränderungen in Schule, in der Lehrorganisation, in der Lehrerfunktion und im individuellen Lernen nach sich.

Die Kommission empfiehlt:

- (73) In allen Schulen und Schulformen sollten die sog. **MINT-Fächer** gestärkt werden; besonderes Augenmerk ist dabei darauf zu richten, verstärkt Mädchen zu erreichen.
- (74) Höchst dringlich ist, dem absehbaren **Nachwuchsmangel bei Lehrerinnen und Lehrern für naturwissenschaftliche Fächer in allen Schulformen** entgegenzuwirken. Hier bedarf es schnellstmöglich einer „Überzeugungsoffensive“ bei abiturnahen Jahrgängen und an den Hochschulen. Auch müssen Hochschulen dafür gewonnen werden, Studienangebote in diesen Fächern aufrechtzuerhalten bzw. aufzubauen.
- (75) Die „**digitale Bildung**“ sollte ausgebaut und systematisiert werden. Die Politik sollte die Einführung entsprechender schulischer Angebote prüfen.

- (76) Im Sinne einer **regionalen und interkommunalen Bildungsplanung** sollen sich sowohl wachsende als auch schrumpfende Kommunen und Kreise stärker abstimmen und koordinieren, um **bedarfsgerechte Bildungsangebote** aufrechtzuerhalten oder zu schaffen. Allerdings können auch bei weiterführenden Schulen aufgrund stark rückläufiger Schülerzahlen Schließungen von Schulstandorten nicht ausgeschlossen werden. Um jungen Menschen weite Schulwege zu ersparen, müssen unter Umständen **andere Formen der Unterrichtsgestaltung** geprüft werden. Dies soll auch vor dem Hintergrund des Einsatzes neuer digitaler Möglichkeiten geschehen.
- (77) Bei wachsenden regionalen Disparitäten sollte Schulen generell ein **höheres Maß an Eigenverantwortlichkeit** eröffnet werden. Das ermöglicht eher, flexibel auf regionale Bildungserfordernisse einzugehen und den örtlich unterschiedlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Die Schulaufsicht muss in der beratenden und begleitenden Funktion weiterentwickelt werden. Schulen muss ermöglicht werden, verfügbare Ressourcen stärker auf ihre Kernaufgabe – Unterrichten und Erziehen – zu fokussieren. Dazu gehören auch der Aufbau multi-professioneller Teams und die Entlastung der Schulen bei administrativen Aufgaben.
- (78) Die Möglichkeiten der **Digitalisierung** sollten genutzt werden, um regionale Bildungslandschaften transparenter zu gestalten und die Steuerung zu optimieren.
- (79) Die **Verknüpfung beruflicher und akademischer Bildungsanteile** in dualen Studiengängen eignet sich in besonderer Weise, zukünftige Qualifikationsbedarfe zu befriedigen. Daher sollte der Ausbau sog. ‚hybrider‘ Ausbildungsangebote weiter vorangebracht werden.
- (80) **Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen müssen Verbreiterung und vermehrte Förderung erfahren.** Weiterbildung ist bei schrumpfender Erwerbsbevölkerung unverzichtbar, um Fachkräfteengpässen vorzubeugen bzw. diese zu beseitigen. Hier sind neben den Betrieben und Arbeitnehmern selbst die Sozial- und Tarifpartner gefordert. Besonderer Anstrengung bedarf es, um die **Weiterbildungsbeteiligung** insbesondere gering qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Migrantinnen und Migranten zu erhöhen. **Ehrenamtliches Tun** wird im demografischen Wandel noch wichtiger. Bildung und Weiterbildung für das Ehrenamt brauchen daher einen höheren Stellenwert. **Bürgerschaftliches Engagement** bindet und verbindet Menschen und macht Gesellschaft bunter und vielfältiger. Hier leisten auch die Selbsthilfeorganisationen der Migranten und Migrantinnen einen wertvollen Beitrag.

3.4. Prioritätensetzung auch in der Finanzierung von Erziehung, Bildung und Ausbildung

Um den absehbaren demografischen Wandel erfolgreich zu gestalten und die darin liegenden Chancen zu nutzen, bedarf es nachhaltiger Investitionen in Betreuung, Erziehung, Bildung, Ausbildung und Weiterbildung sowie in Forschung und Innovation. Diese kann der Staat nicht allein tragen. Es bedarf einer neuen und stärkeren Bereitschaft aller gesellschaftlichen Akteure, sich auf eine Zukunft unter den Vorzeichen eines so noch nicht erfahrenen demografischen Wandels vorzubereiten und sie zu gestalten.

4. Handlungsempfehlungen zur Gesundheitspolitik

Der demografische Wandel und eine höhere Lebenserwartung stellen eine besondere Herausforderung für die Gesundheitspolitik dar. Eine gute gesundheitliche Versorgung wird bei einer älter werdenden Bevölkerung zunehmend im Fokus des öffentlichen Interesses stehen. Politik hat die Aufgabe, strukturell als auch finanziell das Gesundheitswesen so zu gestalten, dass ein selbstbestimmtes Leben auch im hohen Alter möglich ist.

Die Kommission hat sich entschieden, aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und der bereits auf den Weg gebrachten Initiativen und Maßnahmen, die sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene der demografischen Entwicklung Rechnung tragen, sich in erster Linie auf den Aspekt der **Versorgungssicherheit** zu beschränken, der auch den Bereich der **Krankenhausplanung** umfasst.

4.1. Versorgungssicherheit, insbesondere im ländlichen Raum

Insbesondere **Krankenhäuser im ländlichen Raum** werden die komplette Bandbreite der akutmedizinischen Versorgung bei einer zurückgehenden Bevölkerung nicht mehr ohne Weiteres wirtschaftlich vorhalten können.

Die Kommission empfiehlt:

- (81) Über bestehende Regelungen hinaus ist es daher unter Federführung der Landesregierung notwendig, Maßnahmen zu entwickeln, die die **stationäre Versorgung für Patientinnen und Patienten auch im ländlichen Raum weiterhin sicherstellt**.
- (82) Die Landesregierung ist angehalten, unter Einbeziehung der Kassenärztlichen Vereinigungen **neue und bedarfsgerechte Versorgungskonzepte** mit auf den Weg zu bringen; in ländlichen Räumen könnte die Senkung des unternehmerischen Risikos für Ärztinnen und Ärzte Fortschritte in der Versorgung bringen.
- (83) Die **Förderung von Studierenden, jungen Medizinerinnen und Medizinern, von ausländischen Fachkräften** als auch die Stärkung von Aus- und Weiterbildung in der Allgemeinmedizin sind gesundheitspolitische Bereiche, in denen die Landesregierung durch entsprechende Initiativen gemeinsam mit den Kassenärztlichen Vereinigungen gegen die **drohende ärztliche Unterversorgung in einigen ländlichen Regionen** aktiv werden kann.
- (84) Hierzu gehört ebenso die **bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf** für Ärztinnen und Ärzte.

- (85) Auch die Kommunen müssen ihre **Infrastrukturpolitik** in dieser Hinsicht und unter Berücksichtigung der **Attraktivität der Niederlassung von Ärztinnen und Ärzten** gestalten.

4.2. Verbesserung der Versorgungsinfrastruktur

Die Kommunen müssen bei der Gewährleistung einer **integrierten Hilfeplanung und Leistungserbringung** bei schwereren Beeinträchtigungen und komplexem Hilfebedarf von Patientinnen und Patienten durch das Land unterstützt werden.

Die Kommission empfiehlt:

- (86) **Lokale medizinische Versorgungszentren zur Primär- und Langzeitversorgung insbesondere in ländlichen Regionen**, die nach lokal vorherrschendem Versorgungsangebot mit unterschiedlichen und regional abgestimmten medizinischen Schwerpunkten ausgestattet sind, ermöglichen dabei eine effektive Hilfe.
- (87) **Der Ausbau der digitalen Infrastruktur** zur Etablierung eines E-Health-Systems ist für eine bessere Kommunikation und Kooperation vor allem bei Befundübermittlungen zwischen Hausärztinnen und Hausärzten sowie Fachärztinnen und Fachärzten notwendig und eröffnet neue Versorgungsoptionen im häuslichen Umfeld (vgl. Teil B [Kap. 5.5. Praxisorientierte Beratung und psychosoziale Unterstützung für pflegende Angehörige](#)).
- (88) Der Bereich der **Telemedizin und Teleintensivmedizin** sollte positiv begleitet, ausgebaut und evaluiert werden.

4.3. Etablierung einer sektorübergreifenden Zusammenarbeit in der medizinischen Versorgung

Schnittstellen im deutschen Gesundheitswesen ergeben sich insbesondere zwischen stationärer und ambulanter Versorgung. Durch Schnittstellenprobleme entstehen hier Zusatzkosten, deren Überwindung es in Zukunft zu bewältigen gilt. Daher wird durch die demografische Entwicklung zunehmend die sektorübergreifende Zusammenarbeit in der medizinischen Versorgung an Bedeutung gewinnen. Eine verbesserte Kommunikation und eine Sicherstellung von Versorgungskontinuität über die Grenzen des stationären und ambulanten Bereichs hinweg werden dazu beitragen, Kosten zu begrenzen. Insbesondere **effiziente Entlassungsmanagementsysteme** vom stationären Sektor in den ambulanten Sektor (einschl. der Pflege) auf der Basis einer ganzheitlichen Beurteilung der Patientinnen und Patienten können hierzu beitragen.

Die Kommission empfiehlt:

- (89) Die Landesregierung kann durch entsprechende Maßnahmen und Koordinierungsleistungen dafür sorgen, dass **beide Systeme in ihrer Zusammenarbeit die regionalen Versorgungsanforderungen und -strukturen berücksichtigen** und dabei den erforderlichen zielgruppenspezifischen Hilfebedarf in Art, Umfang und Dauer einschätzen, koordinieren und dessen Umsetzung begleiten.
- (90) Die Kommunen sollten ihrerseits **notwendige Unterstützungsleistungen** mit Hilfe des Landes zur Verfügung stellen.

4.4. Stärkung der ambulanten Versorgung

Der **Erhalt und Ausbau der ambulanten Gesundheitsversorgung** leistet einen wertvollen Beitrag, durch präventive Maßnahmen Kosten der stationären intensiven Pflege einzusparen und somit die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte des Landes zu unterstützen.

Die Kommission empfiehlt:

- (91) Land und Kommunen müssen sich daher dafür einsetzen, die **ambulante Versorgung durch gezielte Initiativen zu verbessern und zu stärken**. Dies sollte aber für die Beitragszahler aufkommensneutral erfolgen.
- (92) Eine Möglichkeit, die ambulante Versorgung zu stärken, besteht darin, Ärztinnen und Ärzte z. B. dort, wo es sinnvoll ist, durch **Delegation von Leistungen** stärker als bisher zu entlasten. Aufgrund **besserer und flexiblerer Rahmenbedingungen** für die Förderung und den Ausbau von Leistungen bei Hausbesuchen, die nicht durch ausgebildete Medizinerinnen und Mediziner zu erbringen sind, können die **nichtärztlichen Gesundheitsfachberufe künftig mehr Verantwortung** übernehmen. Dies gilt insbesondere bei Hausbesuchen im Rahmen von präventiven und nachversorgenden hausärztlichen Leistungen.
- (93) Insgesamt sollten Land und Kommunen gemeinsam mit den Akteurinnen und Akteuren im Gesundheitswesen **Quartierskonzepte für die sozialraumorientierte Versorgung, Prävention und Gesundheitsförderung** befördern, auf eine Weiterentwicklung integrierter Versorgungsangebote hinwirken und auch neue Angebots- und Kooperationsformen entwickeln und umsetzen.

4.5. Neuausrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes

In den letzten Jahren ist die Ausgabenentwicklung für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) deutlich geringer gestiegen als die gesamten Gesundheitsausgaben. Der ÖGD, der sowohl präventive und als auch betreuende Gesundheitsleistungen zur Verfügung stellt, ist landesgesetzlich geregelt. Die Kosten werden von den Kommunen getragen. Das Land fördert zudem als freiwillige Leistung Projekte in der Gesundheitshilfe. Zu den Aufgaben des ÖGD gehören unter anderem die Beobachtung der gesundheitlichen Verhältnisse und die Mitwirkung an der Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten, die Überwachung von Hygienevorschriften, der Herstellung und des Handels mit Arzneimitteln, Medizinprodukten, Betäubungsmitteln und Gefahrstoffen und nicht zuletzt die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung und das Hinwirken auf eine angemessene gesundheitliche Versorgung insbesondere für einkommensarme oder sozial ausgegrenzte und besonders schutzbedürftige Personen. Für Menschen mit geistigen und seelischen Behinderungen, psychisch Kranken, Abhängigkeitskranken und ihren Angehörigen hat der ÖGD einen Sozialpsychiatrischen Dienst eingerichtet. Zu den Aufgaben gehört ebenso die Beratung von Menschen mit Körper- und Sinnesbehinderungen.

Die Kommission empfiehlt:

- (94) Angesichts der wachsenden Bedeutung des Gesundheitswesens und der steigenden Bedeutung der Prävention auch im Bereich der Pflege, der Stärkung der gesundheitlichen Versorgung einer älter werdenden Bevölkerung, wie auch die **Verbesserung der Chancengleichheit** in der Gesundheitsversorgung von Personengruppen in prekären Lebenslagen ist eine **angemessene finanzielle und personelle Ausstattung des ÖGD** erforderlich. Die Kommission schließt sich daher der Empfehlung der 23. Landesgesundheitskonferenz an und bittet die Kommunen, im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages für eine den Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdienstes adäquate personelle und qualifizierte Besetzung der Gesundheitsämter weiterhin Sorge zu tragen.
- (95) Die Kommission sieht in der **Entwicklung innovativer Versorgungskonzepte zur gesundheitlichen Versorgung vor Ort** insbesondere für Menschen in prekären Lebenssituationen, wie zum Beispiel für Flüchtlinge, bei der Umsetzung eines inklusiven Gesundheitswesens und bei der Koordination medizinischer und nicht-medizinischer Leistungen weitere Herausforderungen für den ÖGD. Die gesundheitsbezogenen Angebote für die unterschiedlichen Zielgruppen sollten lebensweltorientiert und quartiersbezogen ausgerichtet sein. In die Gestaltung dieser Entwicklung sollten bestehende Strukturen wie Initiativen, Netzwerke sowie die Kommunalen Gesundheitskonferenzen einbezogen werden.

5. Handlungsempfehlungen zur Pflegepolitik

Der Landtag NRW hat im Oktober 2014 das GEPA NRW-Gesetz verabschiedet, mit dem das Alten- und Pflegegesetz NRW und das Wohn- und Teilhabegesetz NRW neu gefasst wurden. Ferner hat eine Enquetekommission in der 13. Wahlperiode mit dem Bericht zur „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“ im Jahr 2005 einen ausführlichen Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen vorlegt, auf dessen Ausführungen insbesondere verwiesen wird. Die hier vorgestellten Handlungsempfehlungen widmen sich darauf aufbauend den aktuellen Themenfeldern der Ausgestaltung der stationären und ambulanten Pflege, der Pflegeausbildung, der Pflege von Demenzkranken und der Unterstützung Pflegender.

5.1. Ausgestaltung der stationären und ambulanten Pflege

Die Pflegepolitik des Landes Nordrhein-Westfalen bekennt sich zum Grundsatz der Sozialen Pflegeversicherung, vorrangig die ambulante Pflege zu unterstützen, damit die Menschen so lange wie möglich in der eigenen Häuslichkeit leben können (§ 3 SGB XI), soweit es die Pflegesituation des Einzelnen zulässt.

Die Kommission empfiehlt:

- (96) Die **ambulanten Versorgungsstrukturen** in NRW sollten gestärkt werden. Hierzu gehören Weiterentwicklung und Ausbau komplementärer Angebote (insbesondere haushaltsnahe Dienstleistungen für Familien und ältere Menschen) zur Entlastung häuslicher, regelmäßig privat organisierter Pflege. Ergänzt werden sollten diese Maßnahmen durch ausreichende Informations- und Beratungsmöglichkeiten für Betroffene und deren Angehörige auch durch verbesserte Nutzung von bestehenden Strukturen.
- (97) Die Vorstellung der Menschen, wie sie im Alter leben wollen, hat sich in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Die aktuelle Gesetzgebung (GEPA NRW-Gesetz) weist den Weg zu **neuen individuellen Wohn- und Pflegeformen**.
- (98) Das Land NRW setzt sich weiterhin über den Bundesrat und die entsprechenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen dafür ein, dass die **Leistungen der Pflegeversicherung sich am Bedarf der Menschen ausrichten** und nicht wie bislang am Ort der Pflege, was zu einem **Ungleichgewicht** der Refinanzierungsmöglichkeiten ambulanter und stationärer Pflege zu Lasten der Unterstützung häuslicher Pflege geführt hat. Sollte sich dieser Ansatzwechsel nicht durchsetzen lassen, sind zumindest die Leistungen beider Bereiche vergleichbar auszugestalten, um eine **gleichwertige Wahlmöglichkeit zwischen stationären und ambulanten Versorgungsangeboten** herzustellen.

5.2. Pflegeausbildung

In Kürze ist zu erwarten, dass auf Bundesebene die sog. generalistische Pflegeausbildung auf den Weg gebracht wird, die das Ziel hat, eine neue einheitliche Ausbildung von Alten- und Krankenpflege anzubieten. Dabei müssen auch Elemente der kultur- und gendersensiblen Pflege gestärkt werden, um der Vielfalt der Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund und ihrer jeweiligen sexuellen Identität gerecht zu werden.

Die Kommission empfiehlt:

- (99) Die **weitere Aufstockung des Pflegepersonals zur Verbesserung der Qualität der Pflege und Spezialisierung der Fachkräfte** (z. B. für Demenzpatienten) sollte weiterhin vorrangig durchgeführt werden.
- (100) Um die **Attraktivität des Pflegeberufes** zu steigern, sollten zudem die Arbeits- bzw. Rahmenbedingungen des Pflegeberufes verbessert werden. Zu nennen sind hier Maßnahmen zur gesellschaftlichen Anerkennung der Pflegeberufe (Aus-, Fort-, und Weiterbildungsmöglichkeiten, sichtbare Karrierechancen), Flexibilisierung der Arbeitszeiten (Arbeitszeitmodelle, Optimierung von Dienstplänen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie), eine leistungsgerechte Bezahlung, Entbürokratisierung der Pflege und ein systematisches betriebliches Gesundheitsmanagement sowie eine zeitgemäße Modernisierung und Weiterentwicklung der Pflegeeinrichtungen und -angebote.
- (101) Die zukünftige Pflegeplanung muss darüber hinaus wesentlich **komplementäre Hilfen, Wohn- und Pflegeformen, Wohninitiativen sowie zielgruppenspezifische Angebotsformen** wie persönliche Assistenz und die Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur zu Grunde legen. Die Planung hat zudem übergreifende Aspekte der Teilhabe einer altengerechten Quartiersentwicklung zur Sicherung eines würdevollen, inklusiven und selbstbestimmten Lebens, bürgerschaftliches Engagement und das Gesundheitswesen einzubeziehen.
- (102) Vor dem Hintergrund, dass auch ein akuter Mangel an akademischem Pflegepersonal besteht, sollte eine **ausreichende Zahl von Studienplätzen zur akademischen Qualifikation der Pflegekräfte** zur Verfügung stehen.
- (103) Darüber hinaus sollten die **Pflegewissenschaft, -forschung sowie -pädagogik weiter gestärkt werden**.

5.3. Pflege und Betreuung von Demenzerkrankten

Durch das im Oktober 2014 verabschiedete GEPA NRW-Gesetz sind im Landesförderplan nunmehr „besondere Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen von Menschen mit Demenz und der sie unterstützenden Angehörigen“ vorgesehen (§ 19 Abs. 2 Nr. 9 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW). Insbesondere für Menschen mit Demenz ist es hilfreich, das Angebot an kleinen überschaubaren Wohn- und Betreuungsangeboten wie Hausgemeinschaften weiter auszubauen.

Die Kommission empfiehlt:

- (104) Die schematische Gliederung der Versorgungslandschaft (entlang der Unterschiede in der Leistungsgewährung nach SGB XI in ambulant und stationär) sollte möglichst durch Zwischenformen der Demenzbetreuung aufgebrochen werden. Dies kann z.B. durch **Wohngruppenlösungen und Stärkung der Tagespflege** bewirkt werden.
- (105) Strukturen wie das „**sorgende Quartier**“ können Familien bei der Betreuung von Demenzerkrankten unterstützen und entlasten. Hierbei könnte auch eine zukunftsweisende Altenpolitik der Kommunen, z. B. im Rahmen der Städteplanung, einen wichtigen Beitrag leisten. Eine angemessene **finanzielle Unterstützung der Kommunen bei der Förderung von Projekten neuer Wohnformen** ist dafür erforderlich.
- (106) **In stationären Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern sollten bessere Rahmenbedingungen** zur Bewältigung des steigenden Pflegeaufkommens an dementen Menschen geschaffen werden.

5.4. Stärkung der Prävention

Prävention kann Pflegebedürftigkeit hinauszögern und so Kosten in der Pflegeversicherung sparen. Jährlich werden in Nordrhein-Westfalen ca. 100.000 Betroffene neu in „Pflegestufe 1“ eingruppiert. Die Verkürzung der Pflegedauer um einen Monat, z. B. durch Verzögerung des Pflegeeintritts würde den Pflegekassen pro Jahr in NRW ca. 45 bis 50 Mio. Euro und bundesweit ca. 220 bis 250 Mio. Euro einsparen; Gelder die für eine bessere Absicherung der umfassenden und intensiven Pflege genutzt werden können.

Die Kommission empfiehlt:

- (107) Es sollten verstärkt regelmäßige Angebote umgesetzt werden, die Maßnahmen für Beschäftigung, sportliche Aktivitäten, Musik, Anleitungen für ein **eigenständiges Leben und Angebote zur Bildung** für Pflegebedürftige und Demenzerkrankte beinhalten.

- (108) Nach einem Krankenhausaufenthalt sollten verstärkt Maßnahmen durchgeführt werden, mit dem Ziel die **Pflege des Erkrankten möglichst zu vermeiden**.
- (109) Das Land NRW setzt sich über eine Bundesratsinitiative dafür ein, dass im Rahmen des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes **mehr finanzielle Anreize für die Durchführung von Präventionsmaßnahmen** implementiert werden.

5.5. Praxisorientierte Beratung und psychosoziale Unterstützung für pflegende Angehörige

Neben der eigentlichen Pflegeleistung im ambulanten Bereich sehen sich pflegende Angehörige oftmals mit vielen administrativen Aufgaben konfrontiert, die neben Beruf und Familie eine zusätzliche immense Belastung darstellen. Der plötzliche Eintritt eines Pflegefalles im Kreise der Angehörigen aber auch die umfangreichen praktischen Herausforderungen und Aufgaben im Bereich der ambulanten Pflege stellen ebenso eine große psychische und gesundheitliche Belastung dar.

Die Kommission empfiehlt:

- (110) Pflegende Angehörige sind eine Personengruppe mit eigenen Bedarfen und Ansprüchen. Ihre Beachtung ist angemessen sicherzustellen. Das Land und die Kommunen fördern die Unterstützung der Angehörigen durch spezielle Beratungsangebote. Dabei können u. a. **Pflegebegleiter Beratungen für leistungsrechtliche Ansprüche bei Pflegebedürftigkeit** und Rehabilitationsbedarf anbieten.
- (111) **Schulungen und Fortbildungen für pflegende Angehörige** bei der Durchführung der ambulanten Pflegeleistungen müssen durch das Land zur Verfügung gestellt werden.
- (112) Die **Unterstützungsangebote für pflegende Angehörige** sind weiter zu verbessern und hierbei die bereits durch die Enquetekommission „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“ vorgeschlagenen Empfehlungen zum Ausbau der Unterstützungsangebote und gesundheitsfördernden Maßnahmen für pflegende Angehörige weiter umzusetzen (Handlungsempfehlungen 11 und 12 der o. g. Enquetekommission). Pflegende Angehörige mit Migrationshintergrund benötigen spezielle Beratungsangebote unter Berücksichtigung der jeweiligen kulturellen und religiösen Besonderheiten.
- (113) Das Land stärkt die ambulante Pflege durch **verbesserte psychosoziale Unterstützung von pflegenden Angehörigen** durch verbesserte Beratung. Die Förderung der Solidar- und Hilfpotentiale von Familien, Wahlverwandten, Freunden, sozialen Netzwerken und informellen Hilfenetzen sollte dabei im Sinne einer „Caring Community“, eines sorgenden Umfeldes, im Vordergrund stehen.

- (114) Die Kommission empfiehlt dem Land, den bereits eingeschlagenen Weg zu einer zeitgemäßen **Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur** in Richtung einer verlässlichen **Hilfe- und Unterstützungsstruktur im Quartier** engagiert fortzuführen. Dabei gilt es, die Kommunen und Kreise in ihrer Verantwortung für die Entwicklung quartiersbezogener Wohn- und Betreuungsform zu unterstützen. Hierzu sollten **Quartierskonzepte** befördert werden, die im Sinne einer „Caring Community“ durch eine optimale Verzahnung familiärer, ehrenamtlicher und professioneller Unterstützung in der Lage sind, einen wichtigen Pflege- und Hilfemix zur Sicherung der zukünftigen pflegerischen Versorgung zu leisten. Neben der Sicherung der professionellen Arbeit bedarf es auch der **Solidar- und Hilfpotentiale** im Quartier durch Familien, Wahlverwandte, Nachbarn, Freunde, soziale Netzwerke und informellen Hilfenetze.
- (115) Durch Anerkennung der sozial- und arbeitsrechtlichen Gleichwertigkeit von Kinderbetreuungs- und Pflegeaufgaben in der Familie sollten die **Leistungen der pflegenden Angehörigen** gesellschaftlich mehr anerkannt werden.

6. Handlungsempfehlungen zu Infrastruktur und Raumplanung

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist eine grundgesetzlich verankerte Leitvorstellung der Bundesrepublik Deutschland (Art. 72 GG). Aufgabe der Raumordnung ist es, die Teilräume der Bundesrepublik durch Pläne und Programme so zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, dass gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden bzw. bleiben (§ 1 Abs. 1, 2 ROG). Die relevanten überörtlichen Planwerke für Nordrhein-Westfalen sind der Landesentwicklungsplan in Zuständigkeit der Staatskanzlei sowie die Regionalpläne in Zuständigkeit der Bezirksregierungen bzw. des Regionalverbands Ruhr.

Das örtliche Pendant zur überörtlichen Raumordnung ist die kommunale Bauleitplanung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (kommunale Planungshoheit). Eingriffe in die örtliche Planung sind nur dann zulässig, sofern sie einem überörtlichen Interesse, wie etwa der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen. Darüber hinaus ist über das Gegenstromprinzip im ROG sichergestellt, dass die überörtliche Planung die Belange der örtlichen Planung zu berücksichtigen hat. Die Städte und Gemeinden sind ihrerseits dazu verpflichtet, mit ihren Planungen auf die Verwirklichung der gesamträumlichen Zielsetzungen hinzuwirken.

Besondere Relevanz für die Raumordnung und die Bauleitplanung haben die ausgabenintensiven raumbedeutsamen Fachplanungen (z. B. Verkehrsplanung) und die (regionale) Strukturpolitik; als raumbedeutsame Fachpolitik greift sie neben den Fachplanungen unmittelbar in die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume ein. Insbesondere sind die Fachplanungen jedoch für leistungsgebundene – technische – Infrastrukturen (Verkehrswege, Energienetze usw.) zuständig.

Wesentlich im Zusammenhang mit dem Auftrag der Enquetekommission ist Grundsatz 3 in § 2 Abs. 2 ROG, wonach zur Sicherung der Chancengerechtigkeit eine angemessene Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in den Teilräumen zu gewährleisten ist; insbesondere die soziale Infrastruktur ist dazu in Zentralen Orten zu bündeln (Zentrale-Orte-Konzepte). Folgerichtig ist auch die Siedlungsentwicklung vorrangig auf Zentrale Orte und konkret auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur auszurichten (Grundsatz 2). Vor dem Hintergrund des demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Wandels und dem Ziel der gesamt- und teilräumlichen Entwicklung ist gemäß Grundsatz 2 zudem auf Kooperationen innerhalb von und zwischen Regionen hinzuwirken.

6.1. Stärkung der Ordnungsfunktion von Landes- und Regionalplanung

Im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge ist das Zentrale-Orte-Konzept das wesentliche raumordnerische Instrument zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in Nordrhein-Westfalen (Grundsatz 2-2). Das gegenwärtige und de facto

seit 1979 bestehende Zentrale-Orte-Konzept (Ziel 2-1) soll jedoch – so sieht es der Plangeber im 2013 vorgelegten Entwurf zum neuen LEP vor – vor dem Hintergrund des längerfristig zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs noch während der Laufzeit des neuen LEPs auf den Prüfstand gestellt werden. Die **Validierung des Zentrale-Orte-Konzepts sowie begleitenden Maßnahmen** sind überwiegend **kostenneutral**.

Der Entwurf zum neuen LEP enthält neben dem Zentrale-Orte-Konzept als überörtliches Gliederungsinstrument ein raumordnerisches Ziel zur Einführung zentralörtlich bedeutsamer Allgemeiner Siedlungsbereiche (zASBs) innerhalb jeder der 396 Städte und Gemeinden (Ziel 6.2-1). Diese sind – durch die Regionalplanung in Abstimmung mit den Gemeinden – dort festzulegen, wo eine ausreichende Infrastrukturausstattung bereits besteht oder – insb. im ländlichen Raum – angestrebt wird. Mit der Konzentration der Bautätigkeit und der öffentlichen (insb. sozialen) Infrastruktur auf eben diese zASBs schafft die öffentliche Hand Zentralität und Attraktivität auch für private Investitionen. Hinsichtlich der kommunalen Infrastrukturkosten besteht zudem ein Zusammenhang mit der Siedlungsdichte, weshalb hier – zumindest mittelfristig – **positive ausgabeseitige Effekte** zu erwarten sind. Die zunächst **kostenneutrale Einführung von zASBs** kann gleichermaßen verstanden werden als aktive Anpassung an den und aktive Steuerung des demografischen Wandel(s).

Die Kommission empfiehlt daher:

- (A) **Neuaufstellung eines zukunftsfähigen Zentrale-Orte-Konzepts und begleitende Maßnahmen** (*im Rahmen der überörtlichen Gesamtplanung und der Fachplanungen*)
- (116) **Validierung des bestehenden Zentrale-Orte-Konzepts** unter Berücksichtigung der gegenwärtigen und absehbar zu versorgenden Bevölkerung und Weiterentwicklung zu einem mittel- bis langfristig tragfähigem und v. a. rechtssicherem Instrument zur überörtlichen Steuerung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge.
- (117) **Neuabgrenzung und Wiedereinführung zentralörtlicher Versorgungsbereiche** (Mittelbereiche und Oberbereiche) im Landesentwicklungsplan u. a. als Orientierungsfunktion für Fachplanungen und Fachpolitiken (insb. Bildung und Gesundheit).
- (118) **Bestimmung zumutbarer Erreichbarkeiten** (Erreichbarkeitsstandards) – getrennt nach ober- und mittelzentraler Ebene – unter Berücksichtigung fachpolitischer Erwägungen; ggf. differenziert nach Raumstruktur und zwischen individuellem und öffentlichem Verkehr.
- (119) Raumstrukturell differenzierte Betrachtung von Tragfähigkeiten für zentrale Einrichtungen – und darüber unmittelbar für Zentrale Orte – gemäß ROG (**Verzicht auf pauschale Einwohnerdichteschwellenwerte als Einstufungskriterium für Zentrale Orte**).

- (120) **Prüfung der Ausweisung von kooperierenden Zentralen Orten** im Sinne von Städteverbänden zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung insb. in dünn besiedelten Teilräumen.
- (121) **Verbesserung der Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts** durch eine stärkere Integration der Fachplanungen (insb. der Verkehrsplanung) sowie durch die verstärkte Einführung von Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen.
- (122) **Nutzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche als Gebietskulisse** für interkommunale und regionale Kooperation (z.B. Regionalbudgets, Regionalisierte Zielvereinbarungen und Strukturförderung).
- (123) **Einführung landesweiter Handlungskonzepte** für bedarfsgerechten Aus-, Um- und Rückbau unter Berücksichtigung der Folgekosten insb. für überörtlich und damit **zentralörtlich bedeutsame Infrastruktur**; dazu ist der Aufbau eines landesweiten Monitorings (Infrastruktur-Atlas) erforderlich.
- (B) **Einführung von zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen (zASBs)** (*im Entwurf zum neuen LEP bereits enthalten*) und **begleitende Maßnahmen** (*im Rahmen der örtlichen und überörtlichen Gesamtplanung*)
- (124) **Einführung von zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen (zASBs)** im neuen LEP als Ziel der Raumordnung.
- (125) **Einführung funktionaler Kriterien** wie die bestehende Ausstattung mit zentralörtlich relevanter Infrastruktur und die Entwicklungsperspektiven (insb. demografisch, wirtschaftlich und fiskalisch) zur Feststellung der Raumbedeutsamkeit von Siedlungsbereichen (z. Zt. 2.000 EW im Entwurf zum neuen LEP gemäß § 35 Abs. 5 DVO LPIG NRW); die Einführung raumstrukturell differenzierter Einwohnerschwellenwerte unter Berücksichtigung funktionaler Kriterien und in Abstimmung zwischen Landes- und Regionalplanung ist alternativ zu prüfen.
- (126) **Konzentration der Bautätigkeit auf zASBs** u. a. zur Verringerung der Wohnfolgekosten; dies kann auf kommunaler Ebene durch „aktive“ Bauleitplanung und die Einführung von Baulückenkatastern gewährleistet werden; eine vereinfachte (und ggf. vergünstigte) Baulandbereitstellung in den zASBs etwa im Rahmen städtebaulicher Verträge zur Wohnraumentwicklung ist zu prüfen.

- (127) **Konzentration** (durch Ausbau bzw. Erhalt und ggf. Kooperation) **sozialer Infrastruktur auf zASBs** zur Stabilisierung ländlicher/dörflicher Strukturen insb. in flächengroßen Gemeinden; sofern soziale Infrastruktur nicht in allen Ortsteilen tragfähig ist.
- (128) **Rücknahme von nicht bauleitplanerisch gesicherten ASB- und GIB-Reserven**, die nicht unmittelbar an die zASBs angrenzen und damit der prioritären Entwicklung abträglich sind (Flächenmoratorium).
- (129) **Verstärkte Einführung kommunaler Infrastrukturkonzepte** (mit Leitvorstellung und Entwicklungszielen, Infrastruktur-Atlas sowie darauf bezogener Aufgaben- und Produktkritik); die besondere Berücksichtigung der zASBs u. a. zur Konzentration bzw. Sicherung sozialer Infrastruktur ist zu prüfen.
- (130) **Berücksichtigung des Beitrags zur gemeindlichen Innenentwicklung und der Instandhaltungskosten** bei (Ersatz-) Neubauten des Landes (z.B. Kliniken, Hochschulen, Bibliotheken usw.); dies bedeutet i. d. R. eine Abkehr von Leuchtturmprojekten in nicht-integrierten Lagen.

6.2. Sicherstellung einer zukunftsfähigen Infrastrukturversorgung

Technische und soziale Infrastruktur werden gemeinhin als tragende Säulen der wirtschaftlichen Entwicklung eines Raumes gesehen. Die Steigerung von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsproduktivität und damit von wirtschaftlichem Wachstum erfordert eine gute ausgebaute Infrastruktur (vgl. Teil C [Kap. 2. Wirtschaft und Arbeit in Deutschland und NRW – Projektionen zur Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitspotential](#)) und zwar sowohl im technischen Bereich („harte“ Standortfaktoren) wie auch im sozialen Bereich („weiche“ Standortfaktoren). Sowohl Aus-, Um- und Rückbau technischer und sozialer Infrastruktur haben ausgabeseitige Effekte auf öffentliche Haushalte, die i. d. R. mit **Kostensteigerungen** einhergehen, wohingegen begleitende ordnungspolitische Maßnahmen ebenso **kostenneutral** sind wie eine Neujustierung der Förderpolitik. Mittelfristig ist in einzelnen Bereichen auch mit **Kostensenkungen** zu rechnen, sobald die entsprechenden Infrastrukturen weitgehend demografiefest entwickelt worden sind.

Die Kommission empfiehlt daher in den drei Bereichen soziale Infrastruktur, technische Infrastruktur und Förderpolitik:

6.2.1. Soziale Infrastruktur (insb. Bildung und Gesundheit)

- (131) **Einführen einer Raumordnungsklausel im nordrhein-westfälischen Schulgesetz** zur Beachtung der Ziele der Raumordnung (und damit der zentralörtlichen Gliederung) bei der Sicherstellung eines flächendeckenden allgemeinen wie beruflichen Bildungsangebots; die Bestimmung von Ausstattungsstandards Zentraler Orte im Bildungsbereich (z.B. Grund-

schule in jedem Grundzentrum) sollte gemeinsam durch Kommunen, Fachpolitik und Landesplanung erfolgen.

- (132) Neuabgrenzung und Wiedereinführung von zentralörtlichen Mittelbereichen (siehe hierzu Handlungsempfehlung Nr. [117](#)) zur **Gewährleistung einer bedarfsgerechten hausärztlichen Versorgung** in allen Teilräumen und in zumutbarer Erreichbarkeit.
- (133) **Einführen einer Raumordnungsklausel im nordrhein-westfälischen Krankenhausgestaltungsgesetz** zur Beachtung der Ziele der Raumordnung (und damit der zentralörtlichen Gliederung) bei der Sicherstellung stationärer medizinischer Versorgung; die Bestimmung von Versorgungsstandards Zentraler Orte im Krankenhausbereich sollte gemeinsam durch Fachpolitik und Landesplanung erfolgen.
- (134) Neuabgrenzung und Wiedereinführung von zentralörtlichen Oberbereichen (siehe hierzu Handlungsempfehlung Nr. [117](#)) zur **Gewährleistung einer ausreichenden stationären medizinischen Versorgung** in allen Teilräumen und in zumutbarer Erreichbarkeit unter Berücksichtigung und Einbeziehung einer ambulanten Anschlussversorgung.
- (135) **Stärkere Nutzung raumordnerischer Zielvereinbarungen** für eine regionalspezifisch angepasste Gewährleistung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (z. B. Regionale Infrastrukturkonzepte).

6.2.2. Technische Infrastruktur (insb. Verkehr und Energie)

- (136) **Bedarfsgerechte Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur** anhand (klarer) verkehrspolitischer Ziele; dies umfasst neben Ausbau- und Reaktivierungsmaßnahmen auch Instandhaltungs- und Rückbaumaßnahmen (**strategische Instandhaltung**); die Einführung eines landesweiten Handlungskonzepts ist zu prüfen.
- (137) **Mittel-Priorisierung bei Aus- und Rückbau sowie Instandhaltung der Verkehrsinfrastruktur anhand verkehrspolitischer Ziele**; die Verknüpfung der Ziele mit der zentralörtlichen Gliederung gemäß der Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) ist zu prüfen; dies betrifft gleichermaßen die Sicherstellung der Erreichbarkeit Zentraler Orte aus den Versorgungsbereichen wie auch die Erreichbarkeit Zentraler Orte untereinander.
- (138) **Bedarfs- und versorgungsgerechte Entwicklung des Öffentlichen Verkehrs** unter Berücksichtigung der Vorschläge der ÖPNV-Zukunftskommission sowie der Handlungsempfehlungen, die in der 2014 eingesetzten Enquetekommission zur „Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs (FINÖPV)“ erarbeitet werden.

- (139) **Nutzenorientierte Neustrukturierung von Zuständigkeit und Finanzierung für das gesamte Straßennetz** anhand der tatsächlichen Nutzung als Bundes-/Landesstraße usw. („zeitgemäße“ Verkehrsplanung und Verkehrsinfrastrukturfinanzierung).
- (140) **Verstärkte Unterstützung** einer leistungsfähigen und modernen **Energieversorgung durch raumordnerische Festlegungen**, die Verkürzung von Plan- und Genehmigungsverfahren sollte geprüft werden.

6.2.3. (Kommunale) Gewährleistungspflicht und Förderpolitik

- (141) **Diskussion über** die Einführung bzw. Neuordnung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben zur Gewährleistung (**Ausstattungsstandards**) der **öffentlichen Daseinsvorsorge** (pflichtige Aufgaben); übliche bzw. wünschenswerte Einrichtungen (freiwillige Aufgaben) sollten jedoch ebenfalls benannt werden und als beispielhafte Ausstattungsmerkmale Einzug in das Zentrale-Orte-Konzept nehmen (siehe hierzu Handlungsempfehlung Nr. [116](#))
- (142) **Berücksichtigung der (mitversorgten) Bereichsbevölkerung** (Mittel- bzw. Oberbereiche) bei der Finanzierung zentralörtlich bedeutsamer Infrastruktur in den Zentralen Orten; die Beachtung des Zentrale-Orte-Konzepts im kommunalen Finanzausgleich ist ebenso zu prüfen, wie demografische Veränderungen in den Versorgungsbereichen.
- (143) **Neuausrichtung von Infrastrukturförderprogrammen** auch zugunsten von Um- und Rückbau statt Ausbau; die Kopplung an kommunale Infrastrukturkonzepte ist zu prüfen (siehe hierzu Handlungsempfehlung Nr. [129](#)).
- (144) **Abschaffen von Anreizen zum Flächenverbrauch in Förderprogrammen** zur Gewährleistung eines weitgehend demografiefesten und damit mittel- bis langfristig tragfähigen Infrastrukturangebots; die besondere Berücksichtigung von zASBs ist zu prüfen.
- (145) **Teilräumliche Konzentration von (unterschiedlichen) Strukturfördermitteln** zur Steigerung der Effizienz und zugunsten der gesamträumlichen Entwicklung sollten weiterhin vorangetrieben werden.
- (146) Eine zukunftsgerichtete (Neu-)Ausrichtung der Förder- und Subventionspolitik des Landes sollte sobald wie möglich (2018) erfolgen.
- (147) Prüfung der **Stärkung der Nutzerfinanzierung und des Verursacherprinzips** bei der Finanzierung kommunaler Infrastrukturen zur Schließung von Finanzierungslücken und zur Vermeidung von Fehlentwicklungen.

- (148) **Konsolidierung kommunaler Grundschulkosten** z.B. durch energetische Gebäudesanierung, Kooperation mit Teilstandortlösungen gemäß SchulG sowie Mehrfachnutzung.
- (149) **Konsolidierung der Kosten kommunaler Verkehrsflächen** insb. durch Stärkung der Nutzerfinanzierung (siehe hierzu Handlungsempfehlung Nr. [147](#)), die Berücksichtigung von Wohnfolgekosten, bedarfsgerechten Neu-, Um- und Rückbau sowie einer angepassten Siedlungsentwicklung (siehe zASBs).
- (150) Einführung von (trägerunabhängigen) **Regionalbudgets** zur Förderung von Kooperation bei und Konzentration von öffentlichen Infrastrukturen.
- (151) Identifizierung von **Best-Practice-Beispielen interkommunaler Kooperation** beim Angebot und Unterhalt öffentlicher Infrastrukturen und Abbau identifizierter (rechtlicher) Hürden.

7. Handlungsempfehlungen zu Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen

Auch die Finanzpolitik muss vor dem Hintergrund des demografischen Wandels Konzepte erarbeiten, die sich an einer langfristigen Tragfähigkeit ausrichten:

- **Tragfähige Politik ist dabei auch und gerade aus finanzpolitischer Sicht eine ressortübergreifende Aufgabe.** Denn die öffentlichen Finanzen spiegeln die Entscheidungen in vielen anderen Politikfeldern wider, benötigen aber einen eigenständig abgeleiteten Rahmen und verbindliche Eckwerte. Bei der Überprüfung öffentlicher Ausgaben auf Notwendigkeit und Effizienz sind indes alle Ressorts und alle staatlichen Ebenen gefordert. Zugleich erfordert die demografische Herausforderung ein umfassendes und langfristig angelegtes finanz-, wirtschafts-, bildungs-, familien- und sozialpolitisches Konzept, welches mit den verfügbaren Finanzen in Einklang zu bringen ist.¹¹
- **Tragfähige Politik handelt zudem rechtzeitig.** Ein Hinausschieben notwendiger politischer Entscheidungen zur Sicherung der Tragfähigkeit wäre mit hohen Kosten verbunden. Daher besteht bereits jetzt Handlungsbedarf, bevor die demografische Entwicklung dazu führt, dass Gestaltungsspielräume weiter eingeengt werden. Dies entspricht auch der Empfehlung, frühzeitig zu handeln, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seiner Expertise zu den Herausforderungen des demografischen Wandels abgegeben hat. Je früher gehandelt wird, desto geringer sind die Anpassungskosten und desto größer sind die Hebelwirkungen von Reformmaßnahmen.
- **Tragfähige Politik berücksichtigt schließlich Risiken.** Projektionen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sind grundsätzlich mit großen Unsicherheiten verbunden, nicht zuletzt weil der betrachtete Zeithorizont weit in die Zukunft reicht. Tragfähige Politik stützt sich daher nicht alleine auf günstige Szenarien, sondern wappnet sich auch für eine mögliche ungünstige künftige Entwicklung. Eine Politik auf Basis einer Einschätzung der langfristigen Entwicklung, die sich im Nachhinein als zu optimistisch herausstellte, wäre nicht tragfähig, da sie kommenden Generationen unverhältnismäßig hohe Lasten aufbürden würde.

Ab 2020 verschärfen sich die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen insoweit, als für das Land die Schuldenbremse wirksam wird und bis auf in konjunkturellen Krisenzeiten ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden muss. Näheres wird demnächst eine Verfassungsänderung und ein Landesgesetz regeln.

Das Land ist deshalb noch mehr als derzeit darauf angewiesen, Einnahmen und Ausgaben in Einklang zu bringen. Die eigene Steuerkraft muss deshalb vorrangiges Ziel sein; Einnahmen aus

¹¹ siehe hierzu Teil D [1.7. Sondervotum der Fraktion der FDP](#) zu Teil B [7. Handlungsempfehlungen zu Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen](#).

dem Länderfinanzausgleich sind zwar hilfreich, kennzeichnen aber eine unterdurchschnittliche Steuerkraft.

Gleichzeitig steigen die Ausgaben für Versorgungsempfänger zumindest bis Mitte des nächsten Jahrzehnts schneller als die Einnahmen. Es ist außerdem davon auszugehen, dass der Nachholbedarf bei der öffentlichen Infrastruktur noch nicht abgeschlossen ist, sondern die ganze nächste Dekade noch bestehen wird, zumal auf der Zeitschiene weiterer Modernisierungsbedarf hinzukommt, der aber auch zu Kostensenkungen bei Betriebskosten, insb. auch bei den Energiekosten führt.

Des Weiteren sind die Kosten für die Handlungsempfehlungen dieser Enquetekommission in den anderen Kapiteln (siehe [Teil B Handlungsempfehlungen](#)) zu decken. Die Kosten der Handlungsempfehlungen sind derzeit nicht seriös quantifizierbar. Die Handlungsempfehlungen sind z. T. ausgabensteigernd, z. T. aber auch ausgabenentlastend, selten allerdings einnahmenerhöhend.

Schließlich ist auch die Gemeindefinanzierung auf ihre Demografiefestigkeit zu überprüfen, denn stark schrumpfende Städte und Gemeinden dürften mit den derzeitigen Regelungen und der Vergangenheitsorientierung, die sich in den Regressionsansätzen niederschlägt, nicht die Herausforderungen des demografischen Wandels meistern können.

Die Kommission empfiehlt:

- (152) **Präventive wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik** zur Sicherung einer eigenständigen nachhaltigen Finanzpolitik.

Eine **wachstumsorientierte präventive Wirtschaftspolitik** ist die Voraussetzung stabiler staatlicher und kommunaler Einnahmenentwicklung schlechthin. Sie ist deshalb zu fokussieren, wodurch die Abhängigkeit des Landes vom Länderfinanzausgleich aus eigener Kraft abgebaut werden kann. Der **Infrastruktur- und Bildungsbedarf** für eine produktivitäts- und wachstumsorientierte Strukturpolitik ist hier besonders zu berücksichtigen und finanzpolitisch zu priorisieren.

- (153) **Neuausrichtung des Haushaltsverfahrens** auf die Bewältigung der Probleme des wirtschaftlichen Strukturwandels und des demografischen Wandels.

Die Haushaltsaufstellungsverfahren bei Land und Kommunen sind auf die größer werdenden Änderungsbedarfe und Verschiebungen zwischen den Einzelplänen und Dezernaten umzubauen.

- (154) Über den Zeitraum der heutigen Mittelfristigen Finanzplanung hinausgehend sind **Projektionsrechnungen** zu entwickeln, die die Folgen des konkret erwartbaren demografischen Wandels für den Landeshaushalt modellieren.
- (155) Aus diesen längerfristigen Modellrechnungen sind **finanzpolitische Eckwerte für eine nachhaltige und wachstumsfördernde Haushaltspolitik des Landes** abzuleiten und in Beschlüsse der Landesregierung und des Landtags umzusetzen.
- (156) Es sind besondere **verbindliche Rahmenentscheidungen für den Erhalt und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur** unter Einbeziehung des öffentliche Aufgaben wahrnehmenden Beteiligungsbesitzes zu treffen.
- (157) Es sollten stärker **integrierte Planungs- und Entscheidungsverfahren** entwickelt und implementiert werden, denen die heutigen budgetären „Erbhöfe“ der Ressorts und Dezernate häufig entgegenstehen. Hierzu gehören auch Entscheidungsverfahren über die Verwendung von Demografierenditen innerhalb des Aufgabenbereichs, zugunsten anderer Aufgabenbereiche mit wachsenden Aufgaben oder zur Haushaltskonsolidierung.
- (158) Es sollten zudem **ressortübergreifende Programmbereiche** identifiziert werden, die für die Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Wandels in besonderer Weise koordiniert werden müssen (z.B. Bildung und Arbeit, aber auch Gesundheit/Pflege und Wirtschaft).
- (159) Insgesamt ist ein geschlossenes Konzept eines **Demografiebudgets mit interministerieller Organisationsstruktur** zu entwickeln und zu implementieren.
- (160) In das Demografiebudget ist ein **spezielles Risikomanagement** zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit und zur rechtzeitigen Änderung der Rahmen- und Eckwerte zu integrieren.
- (161) Eine **regelmäßige Aufgabenkritik** ist organisatorisch und politisch-institutionell mit dem Demografiebudget zu verbinden (vgl. Teil B [Kap. 2. Handlungsempfehlungen zu öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung](#)).
- (162) Alle neuen Förderprogramme sind auf ihre Demografieverträglichkeit und Nachhaltigkeit hin über einen standardisierten **Demografiefragebogen** zu prüfen. Das bedeutet, dass ihre langfristigen strukturellen und finanziellen Folgen für eine Gesellschaft im demografischen Wandel konkret darzustellen, zu beziffern und zu rechtfertigen sind. Dabei ist gegebenenfalls eine nach Regionen oder Branchen bzw. nach Bevölkerungs- oder nach Altersgruppen differenzierte Darstellung erforderlich.

- (163) Die **Demografierelevanz der einzelnen Haushaltstitel im Haushaltsplan** sollte auf standardisierte Weise stärker dokumentiert werden.
- (164) Es sollte außerdem einmal in der Mitte einer Legislaturperiode ein **ebenenübergreifender Gesamt-Demografiebericht** erarbeitet werden, in dem die unterschiedliche Belastung von Land und Kommunen durch den demografischen Wandel dargelegt wird; hier sind auch Verfahren zu verankern, die Ausgleichs unterschiedlicher Demografierenditen und „-hypotheken“ zwischen Land und Kommunen ermöglichen.

7.1. Finanzpolitische Absicherung und Kostentransparenz der Beamtenversorgung

Zur **Absicherung der zukünftigen Lasten der Beamtenversorgung** erscheint keine – über das schon bestehende Maß hinausgehende – Absicherung am Kapitalmarkt erforderlich; Kapitalmarktrisiken und Transaktionskosten sprechen gegen einen größeren Versorgungsfonds am Kapitalmarkt. Auch eine „Nachversicherung“ bestehender Versorgungsansprüche wird ausdrücklich nicht empfohlen, weil sie unnötig teuer und angesichts der dann eintretenden Doppelbelastung der aktuellen Steuerzahlergeneration als eine völlig ungerechte Lösung angesehen werden muss. Eine besondere Vorsorge ist in jedem Fall nur für die über das heutige Maß hinaus aufwachsende Pensionsausgaben erforderlich. Angesichts der wohl noch mindestens auf mittlere Frist extrem niedrigen Kapitalmarktzinsen müssten extrem hohe Beiträge aufgebracht werden.¹²

Die Kommission empfiehlt:

- (165) Es sollte zunächst **Kostentransparenz** durch eine Veranschlagung von versicherungsmathematisch kalkulierten (kalkulatorischen) Beiträgen an den Stellen für Versorgung und Beihilfen nach dem Modell des Pensionsfonds Rheinland-Pfalz geschaffen werden.
- (166) Für neue Beamtenverhältnisse sollten **Beiträge zur Pensionsvorsorge** (Hauptgruppe 4!) in Höhe der kalkulatorischen Beitragssätze in einen Infrastrukturfonds Nordrhein-Westfalen (siehe Handlungsempfehlung Nr. 168) eingezahlt werden und mit dem Fonds eine langfristige angemessene und sich an der erwarteten/angestrebten langfristigen Wachstumsrate des Landes orientierenden Zinssatz festgelegt werden; auf diese Weise werden Mittel des Personalhaushalts für die landeseigene Infrastruktur und Wirtschaftswachstum akquiriert. Mittel bis langfristig wird durch die Beitragsleistung auch der **Stellenbestand zurückgeführt**.¹³

12 siehe hierzu Teil D 1.5. [Sondervotum der Fraktion der FDP](#) zu Teil B 7.1 [Finanzpolitische Absicherung und Kostentransparenz der Beamtenversorgung](#).

13 siehe hierzu Teil D [Kap. 1.6. Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP](#) sowie der Sachverständigen der EK III, Helmut Stahl und Dr. Hans-Peter Klös zu Teil B [Kap. 7. Handlungsempfehlungen zu Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen](#); hier Handlungsempfehlungen 166-168.

- (167) Die bestehenden Kapitalmarktfonds (Versorgungsrücklage und eigener Versorgungsfonds) sollten **institutionell weiter abgesichert** und einem **professionellen Anlagemanagement** unterworfen werden. Auch hierzu steht der Infrastrukturfonds des Landes zur Verfügung, der insoweit „enteignungssicher“ ist, weil er nicht liquidierbar ist.

7.2. Einrichtung eines Sondervermögens Infrastrukturfonds zum Wiederaufbau und zur Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur

- (168) Für den Wiederaufbau und Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur des Landes und seiner Kommunen und zur Unterstützung eines wachstumsorientierten Strukturwandels sollte ein „**Infrastrukturfonds**“ als **Sondervermögen des Landes** eingerichtet werden.

- Der Fonds **bündelt Finanzmittel zur Infrastrukturfinanzierung** des Landes sowie die einschlägigen Förderprogramme des Landes zugunsten der Kommunen.
- Ihm liegt ein **zwischen allen Ressorts koordiniertes Investitionsprogramm** zugrunde, das vom Volumen her geeignet ist, die Infrastrukturlücke zu den westdeutschen Flächenländern zu schließen. D.h., das Programm enthält jährliche Investitionen in Höhe der Investitionsausgaben je Einwohner der Referenzländer zuzüglich eines Betrages x, der geeignet ist, den seit 1995 aufgelaufenen Rückstand in den nächsten 15 Jahren zu schließen.
- Die Kommunen haben ebenfalls Programme zur Schließung der Infrastrukturlücke vorzulegen; die **Programme des Landes und der Kommunen sind zu einem Gesamtprogramm zu koordinieren** und regelmäßig zu evaluieren und fortzuschreiben.
- **Zuweisungen zur Schließung der kommunalen Infrastrukturlücke**, soweit Finanzierungsbeiträge des Landes vorgesehen sind, sind hier ebenfalls einzustellen und mit einem angemessenen Betrag zu alimentieren.
- In den Infrastrukturfonds Nordrhein-Westfalen werden die Investitionsmittel des Landeshaushalts, die einschlägigen Einnahmen aus bundes- und europäischen Mitteln, ggf. für die Nutzung von Landeseinrichtungen erhobenen Nutzerbeiträge (siehe hierzu Handlungsempfehlung Nr. [147](#)) sowie die zahlungswirksamen Beiträge zu Beamtenversorgung aus neu geschlossenen Beamtenverhältnissen eingezahlt. Sollte der Fond Kredite aufnehmen dürfen, soweit die Eigenmittel des Landes nicht ausreichen, so sind Zins und Tilgung für diese Kredite aus dem Landeshaushalt zuzuführen. Für die Tilgungsbeiträge sind die sich an einer durchschnittlichen ökonomischen Lebenszeit orientierenden Abschreibungen der Investitionen zuzüglich eines Zuschlags für eine Instandhaltungsreserve insb. bei Bauinvestitionen zugrunde zu legen. Bei schrumpfender Bevölkerung sind innerhalb der jeweiligen standardisierten Nutzungsdauern die Abschreibungsfristen zu verkürzen, da auch weniger Menschen ideell die Tilgungen aufbringen. Ähnliche Kriterien sind für die Berechnungen der Tilgungen von Förderkrediten an Kommunen zu berücksichtigen.

- Soweit Investitionen des Landes bereits von besonderen **ausgelagerten Einrichtungen**, wie z. B. dem BLB, vorgenommen und finanziert werden, ist zu prüfen, wie deren Tätigkeit **sinnvoll und effizient mit der Arbeit des Infrastrukturfonds zu verzahnen** ist. Die Effizienz der Investitionsprogramme und die Einhaltung der Kostenplanungen sollte mit jährlichen Berichten unterlegt werden. Ggf. sind Sanktionen bei übermäßigen Kostenüberschreitungen oder groben Ineffizienzen einzuführen.
- Dem Haushaltsausschuss des Landtags bzw. einem gesonderten Unterausschuss, der mit dem Kommunalpolitischen Ausschuss verzahnt werden könnte, obliegt die **Überwachung und Kontrolle** des Investitionswiederaufbau- und -modernisierungsprogramms (IWMP). Dieser Ausschuss sollte hierbei vom Landesrechnungshof, der Gemeindeprüfungsanstalt und einigen unabhängigen externen Sachverständigen unterstützt werden.
- **Verwaltung und Management des Infrastrukturfonds** könnte bei der landeseigenen Förderbank NRW.BANK liegen. Voraussetzung ist, dass die NRW.BANK auf ihre Aufgaben als Förderbank beschränkt bleibt.
- Bei der Einrichtung des Infrastrukturfonds ist darauf zu achten, dass seine rechtliche und institutionelle Verankerung derart abgesichert wird, dass die **Nachhaltigkeitsregeln** – insb. auch die periodengerechte Tilgung der aufgenommenen Kredite – sichergestellt sind.

7.3. Demografiefestigkeit des kommunalen Finanzausgleichs

Der kommunale Finanzausgleich ist demografiefest zu machen. Die derzeitige Regelung, nach der für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ggf. die höhere Bevölkerungszahl aus dem Durchschnitt der vorvergangenen drei Jahre zugrunde gelegt wird, ist weitgehend sinnlos, weil sie nur kurzfristig den Rückgang der Schlüsselzuweisungen verzögert, aber die Grundbeträge und damit die Zuweisungen für alle Kommunen kürzt. Das Problem der Remanenzkosten für stärker schrumpfende Städte und Gemeinden wird in keiner Weise berücksichtigt. Zudem bildet der nordrhein-westfälische kommunale Finanzausgleich besonders stark Lasten ab und zu wenig die Chancen, die es gerade angesichts des demografischen Wandels gegenüber konkurrierenden Standorten in anderen Bundesländern und in Europa wahrzunehmen gilt.

Die Kommission empfiehlt:

- (169) Die im Zeitverlauf mit Sicherheit **vertikal unterschiedlichen Belastungen des Landes und der Kommunen** aus der demografischen Entwicklung sollten in die Berechnung des Verbandsatzes im kommunalen Finanzausgleich aufgenommen werden. Hierfür ist ein entsprechendes **standardisiertes und empirisch belastbares Verfahren** zu entwickeln, dessen Ergebnisse im **Gesamt-Demografiebericht des Landes** (vgl. [Handlungsempfehlung 164](#)) veröffentlicht werden.

(170) Ein **Kinderansatz** als neuer Nebenansatz in den kommunalen Finanzausgleich sollte eingeführt werden, der die Zahl der 0- bis 6- jährigen Kinder als Finanzbedarfsträger abbildet. Ein neuer zusätzlicher Nebenansatz berücksichtigt, dass

- frühkindliche Bildung und Kinderbetreuung sowie eine Vielzahl anderer kommunaler Einrichtungen (wie Parks, Spielplätze, Sporteinrichtungen und sogar schon Musikschulen) Kinder dieser Altersgruppe als besondere Adressaten mit höherem Finanzbedarf haben, was nicht im Einwohnerwert abgebildet wird, und
- wachsende Kommunen mehr Kinder aufweisen als schrumpfende und vieles tun müssen, damit sie für diese Bevölkerungsgruppe attraktiv sind, was den Standorten in Nordrhein-Westfalen wiederum Vorteil im Wettbewerb um Einwohner bescheren würde.

Im Gegenzug kann vermutlich die Gewichtung des Soziallastenansatzes etwas abgesenkt werden, da dieser sehr stark von den Kosten für Kinder aus Bedarfsgemeinschaften geprägt sind.

(171) Die **Remanenzkostenprobleme schrumpfender Städte und Gemeinden** sollten über besondere **investive Zweckzuweisungen** abgebildet und gelöst werden, da für den Rückbau öffentlicher Infrastrukturen bei einem größeren Rückgang der Bevölkerung schnelle Umbaumaßnahmen erforderlich sind und das Hinnehmen von wachsenden Defiziten keine Lösung darstellt. Auf die Ansetzung zeitverzögerter Bevölkerungszahlen kann dann verzichtet werden.

(172) In diesem Zusammenhang sollte ebenfalls eine Prüfung durchgeführt werden, **wie das Zentrale-Orte-Konzept im Zentralitätsansatz gestärkt werden kann**, damit insbesondere die durch Mittelzentren mitzuversorgende Bevölkerung stärker im Kommunalen Finanzausgleich gewichtet wird.

(173) **Effizienzerhöhende Kooperationen** zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden können **finanziell unterstützt** werden.

7.4. Kostenfolgen von Bundes- und Europarecht für Land und Kommunen identifizieren und reduzieren

Land und Kommunen sind gleichermaßen von den Kostenfolgen von Bundes- und Europarecht betroffen, das sie vollziehen müssen. Es ist indes unbekannt, welche mit Sicherheit beachtlichen Anteile der Landes- und Kommunalhaushalte durch das Recht der übergeordneten Ebenen gebunden sind und welche Möglichkeiten es hier für Kosteneinsparungen gibt.

Die Kommission empfiehlt:

- (174) Es sollte eine **aufgabenkritische Bestandsaufnahme der Kostenfolgen aus Bundes- und Europarecht** vorgenommen, der Erfüllungsaufwand des Vollzugs von Bundes- und Europarecht mit dem **Standard-Kosten-Modell (SKM)** erfasst und Kostentreiber identifiziert werden.
- (175) Die Ergebnisse der empirischen Erfassung sind außerdem
- auf vom **Land zu verantwortende Kostentreiber** zu analysieren und ggf. effizientere Lösungen zu implementieren,
 - soweit der Bund die zu hohen Kosten durch seine Regulierung zu verantworten hat, zu thematisieren; **kostengünstigere Lösungen sind in Bundesratsinitiativen** einzubringen;
 - in die **vertikalen Finanzverhandlungen mit dem Bund** im Hinblick auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung und auf eine Änderung des vertikalen Umsatzsteuerschlüssels einzubringen.
- (176) Eine **besondere Analyse** ist für Nordrhein-Westfalen **belastende Asymmetrien des bundes einheitlich geregelten Steuerrechts** anzufertigen. Es ist außerdem ein Analysetool zu entwickeln, welches die regionalen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen ex ante ermitteln kann, damit die Interessen des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen rechtzeitig in die Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden können.
- (177) Auch die empirisch ermittelten Ergebnisse der Messung des Erfüllungsaufwands von Bundes- und Europarecht sind **strategisch mit der landeseigenen Aufgabenkritik und mit den dort verfolgten Finanzziele** zu verbinden.

7.5. Demografiefeste Gesetze, Richtlinien und Verordnungen in Nordrhein-Westfalen – Einführung eines Demografiechecks

- (178) Alle neuen **Gesetzesvorhaben, Gesetzesänderungen und darauf ruhende Verordnungen** sind auf ihre **Demografieverträglichkeit und Nachhaltigkeit** hin zu prüfen. Das bedeutet, dass ihre langfristigen strukturellen und finanziellen Folgen für eine Gesellschaft im demografischen Wandel im Vorblatt zum Gesetzentwurf und in der Begründung konkret darzustellen, zu beziffern und zu rechtfertigen sind. Dabei ist gegebenenfalls eine nach Regionen oder Branchen bzw. nach Bevölkerungs- oder nach Altersgruppen differenzierte Darstellung erforderlich.

Teil C Analyse

1. Die demografische Ausgangslage in NRW bis 2030

Zum Beginn des Analyseteils wird im ersten Kapitel die demografische Ausgangslage für die Arbeit der Enquetekommission erläutert. Zunächst werden die Begriffe Demografie und demografischer Wandel erklärt. Anschließend werden zentrale Indikatoren des demografischen Wandels für das Jahr 2020 und den darauf folgenden Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2030 dargestellt.

Die Demografie- oder Bevölkerungswissenschaft untersucht die Veränderungen und Entwicklungen in der Zusammensetzung von Bevölkerungen und Gesellschaften.

Neben quantitativ-deskriptiven Untersuchungen auf der Basis z. B. amtlicher Statistiken beschäftigt sie sich auch qualitativ-interpretativ mit den Ursachen von Veränderungen. Hier werden die Dynamiken in den Veränderungen, z. B. mit Hilfe von Trend-Extrapolationen, als Modelle dargestellt.

Die wesentlichen Felder der Demografie sind

- die Fertilität (Geburtenzahlen),
- die Mortalität (Sterblichkeitsrate),
- die Migration (Aus-, Einwanderung) und
- die Struktur des Bevölkerungsbestandes.

Die Untersuchungsobjekte sind vielfältig und umfassen Merkmale der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten und Sterbefälle, daraus folgend Veränderungen der Bevölkerungszahl und der Altersstruktur) sowie Merkmale zur Bevölkerungsstruktur, wie der Ethnie, dem Geschlecht oder der Haushaltszugehörigkeit. Auch Veränderungen im Lebensstil sowie die Verteilung der Bevölkerung im Raum sind Untersuchungsgegenstände.

Dabei wird versucht, die Ergebnisse quantitativer und qualitativer Analysen und ihre Abhängigkeit bzw. die Wechselbeziehung zu gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aufzuzeigen.¹⁴

1.1. Demografischer Wandel

Der sog. demografische Wandel ist eine Entwicklung, welche im Rahmen der Bevölkerungswissenschaften erforscht wird. Abhängig von der Perspektive wird er unterschiedlich definiert. In der medialen Verwertung hat sich in den vergangenen Jahren die Beschreibung „weniger, älter, bunter“ eta-

14 vgl. Höpflinger 1997: 15 ff.

bliert, welche aber nur den absoluten Bevölkerungsrückgang und den relativen Anstieg des Anteils älterer Menschen und Menschen mit Migrationshintergrund aufgreift. Da sich die Bevölkerungsentwicklung räumlich sehr differenziert darstellt, ist in einigen Regionen auch mit einem „mehr“ oder sogar mit einem „jünger“ zu rechnen. Die Herausforderungen stellen sich entsprechend unterschiedlich dar. Der Duden definiert den demografischen Wandel als eine wirtschafts- und sozialpolitisch bedeutsame Veränderung in der Altersstruktur einer Bevölkerung.¹⁵

Der demografische Wandel besteht u. a. laut dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus zwei Komponenten: der anhaltend niedrigen Geburtenrate und der steigenden Lebenserwartung unter Einbezug der Wanderungsbewegungen und Migrationszahlen.¹⁶

Die Definition der Enquetekommission des Deutschen Bundestages „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ benennt zudem die Konsequenzen aus der Veränderung dieser Komponenten:

„Die demographische Entwicklung ist wesentlich durch zwei Merkmale geprägt:

- *durch eine zunehmende Alterung der Bevölkerung, die sich auf Grund des bisherigen Geburtenrückganges auf ein Niveau von etwa einem Drittel unter dem Generationenersatz sowie auf Grund einer steigenden Lebenserwartung ergibt; eine sinkende Anzahl und ein abnehmender Anteil Jüngerer einerseits sowie eine steigende Anzahl und ein zunehmender Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung andererseits sind die Folge;*
- *durch Zuwanderungen, die in mehreren Phasen erfolgten; ohne Zuwanderungen wäre die Bevölkerung in Deutschland bereits seit Beginn der 1970er-Jahre zurückgegangen.“¹⁷*

Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS NRW) hat eine umfassende und auch abseits der Raumwissenschaften plausible Abgrenzung formuliert. Demnach umfasst der demografische Wandel

„in raumwissenschaftlicher Sichtweise die Summe aller Änderungen in der Zahl, in der Struktur und in der räumlichen Verteilung der Bevölkerung eines Gebietes oder einer Gebietskörperschaft. Die Komponenten der demographischen Veränderungen sind:

- *die Bevölkerungszahl und ihre bestimmenden Faktoren. Die Aufmerksamkeit gilt dabei im Besonderen den Änderungen in der räumlichen Verteilung der Bevölkerung mit ihren vielfältigen Folgewirkungen – von der Flächeninanspruchnahme bis zu den kommunalen Finanzen;*

¹⁵ vgl. www.duden.de: Schlagwort „Wandel“.

¹⁶ vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013: 1 f.

¹⁷ Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik 2002: 15.

- die Altersstruktur der Bevölkerung und die darin angelegten Folgen für die soziale und kulturelle Infrastruktur;
- die zunehmende Internationalisierung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Anforderungen an die Integrationsfähigkeit der Gesellschaft sowie an die schulische, soziale und kulturelle Infrastruktur;
- die Gesellungsformen und die aus veränderten Familienstrukturen erwachsenden neuen Anforderungen an den Wohnungs- und Städtebau und an die soziale Infrastruktur.

In ihrem Zusammenwirken stellen diese vier Komponenten wesentliche Rahmenbedingungen der künftigen gesellschaftlichen Entwicklung dar (vgl. dazu u. a. Ulrich 2006; ILS NRW 2002: 3ff.).¹⁸

Die Definition des ILS NRW benennt einerseits einzelne Komponenten des demografischen Wandels und auch bereits einige Handlungsfelder, welche unter den zurzeit vorherrschenden (politischen und gesellschaftlichen) Rahmenbedingungen von den Veränderungen betroffen sind. Darüber hinaus sind unter den gegebenen Rahmenbedingungen auch Effekte auf die sozialen Sicherungs- und die Rentensysteme absehbar.

Die Definition benennt hingegen noch nicht die Ursachen für die Entwicklung der einzelnen Komponenten. Die Abhängigkeiten zwischen der Bevölkerungsstruktur, den gesellschaftlichen Auswirkungen und individuellen Verhaltensmustern fasst Höpflinger (1997) in einer Grafik zusammen:

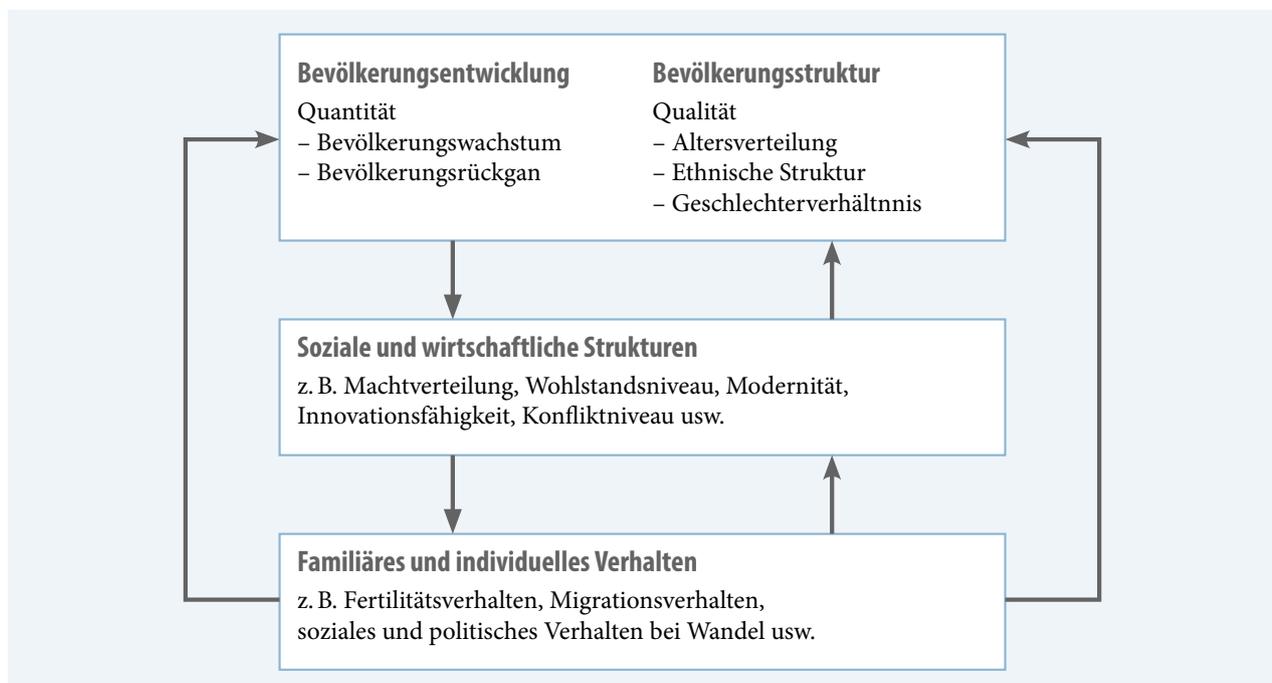


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung und gesellschaftlicher Wandel¹⁹

18 Die Definition des ILS erscheint für den Rahmen der Enquete-Thematik, insbesondere durch ihren Bezug auf die unterschiedlichen Politikfelder und die räumliche Auswirkung auf das Land und die Kommunen, als besonders brauchbar. (vgl. Grüber-Töpfer & Kamp-Murböck, Marion und Mielke, Bernd 2010: 7).

19 Höpflinger 1997: 16.

Die Abbildung zeigt, dass es sich beim demografischen Wandel um ein Phänomen handelt, welches aus der Kombination demografischer und sozialer Wandlungsprozesse besteht, die sich gegenseitig beeinflussen und deren Ursachen eher sozio-ökonomischer Natur sind, weshalb beispielsweise Schnur die Begrifflichkeit eines „sozio-demografischen Wandels“ für angemessener hält.²⁰

Die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Komponenten erschweren die Zuordnung linearer Kausalitäten. Je nach Untersuchungsgegenstand können deshalb auch unterschiedliche Komponenten und Indikatoren relevanter sein.

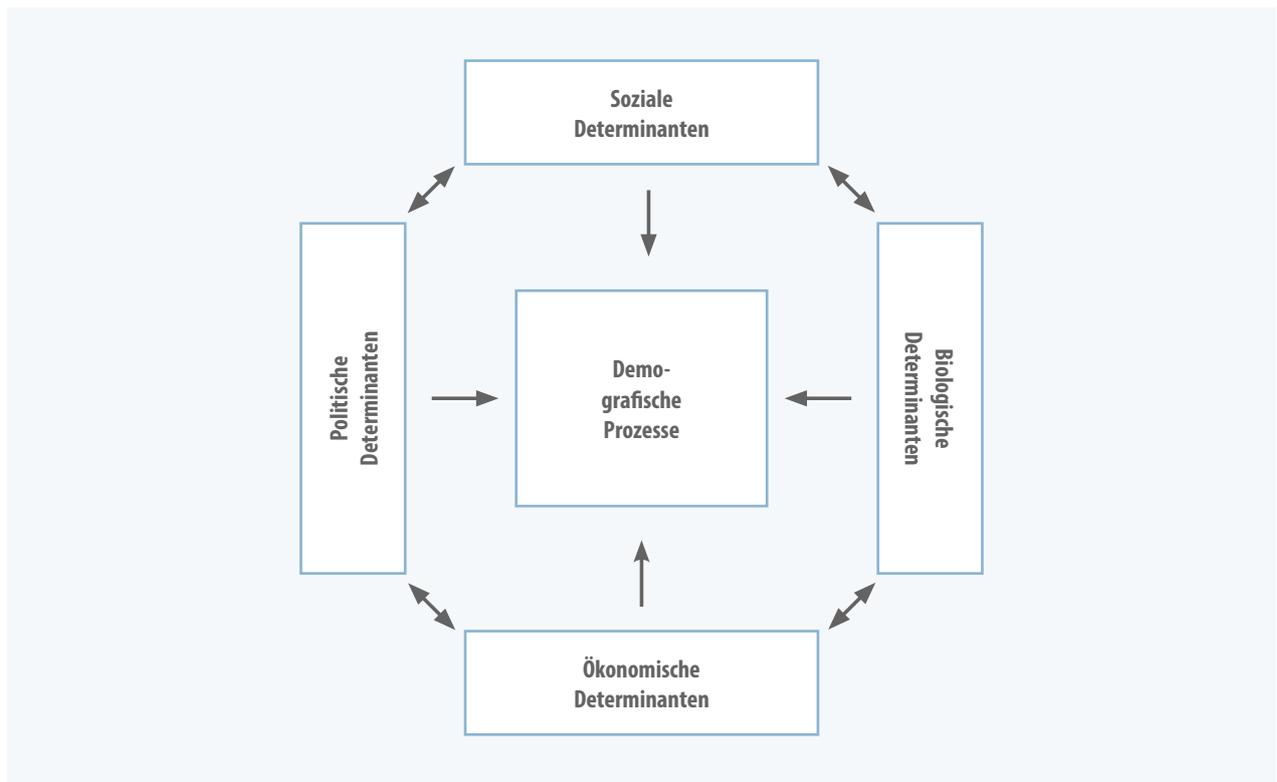


Abbildung 2: Determinanten demografischer Prozesse und resultierender Strukturen²¹

In den Sozialwissenschaften gilt das Phänomen des demografischen Wandels als nicht-intendierte Folge der gesellschaftlichen Modernisierung.²² Es summieren sich also eine Vielzahl von (individuellen) Entscheidungen und Trends zu einem Bündel an Auswirkungen auf einer höhergeordneten Ebene, z. B. wenn sich die zurückgehende Geburtenzahl auf die sozialen Sicherungssysteme auswirkt.

20 vgl. Schnur 2010: 27 f.

21 ebd.: 13.

22 vgl. ebd.: 31 f.

1.2. Bevölkerungsentwicklung

Der demografische Wandel wird in manchen Bevölkerungssegmenten erhebliche Veränderungen verursachen. Im folgenden Abschnitt soll die Entwicklung verschiedener Indikatoren mit Blick auf das Jahr 2020 als Basisjahr der Kommissionsarbeit und im Folgenden auf den Zeitraum der Jahre 2020 bis 2030 dargestellt werden.

Die Basis für die Aussagen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung bildet die Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Landesamtes Informationen und Technik NRW (IT.NRW) von 2014. Mit ihr liegt eine Vorausberechnung auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise bis zum Jahr 2040 und auf Ebene des Landes bis zum Jahr 2060 vor.

Nordrhein-Westfalen hat zum 01.01.2014 nach der offiziellen Fortschreibung 17.571.856 Einwohnerinnen und Einwohner (Deutschland (D): 80.767.463).²³

Der Verlauf der Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass die Einwohnerzahl in den vergangenen zehn Jahren um etwa 1,2 Prozent gesunken ist, wobei es erhebliche regionale Unterschiede innerhalb des Landes gibt.²⁴

Nordrhein-Westfalen profitiert seit dem Jahr 2012 besonders von der positiven Wanderungsentwicklung. Die Wanderungsgewinne lagen deutlich über den in den Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung zu Grunde gelegten Werten und dem Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung in älteren Bevölkerungsprognosen.

Die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung geht, auf der Basis der Erfahrungen der vergangenen Jahre, von einer höheren durchschnittlichen Zuwanderung aus.²⁵

Demnach wird NRW im Jahr 2020 etwa 17.701.973 Einwohner haben (D: 81.434.000). Das ist gegenüber dem Ausgangsjahr 2014 ein Bevölkerungszuwachs von ca. 0,7 Prozent.

23 Grundlage der Beschreibungen sind aus Gründen der Vergleichbarkeit die Daten von Informationen und Technik NRW (IT.NRW) mit der Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040/2060 vgl. Cicholas & Ströker 2015. Diese Bevölkerungsvorausberechnung basiert erstmalig auf den Zahlen des Zensus 2011. Zum Vergleich befinden sich die bundesdeutschen Zahlen in Klammern. Das statistische Bundesamt (destatis) schreibt seit 2011 die Statistiken auf Basis des Zensus 2011 fort, so dass es mitunter zwischen 2010 und 2011 zu Brüchen in den Zeitreihen kommen kann.

24 Die Zahlen sind nicht zensusbereinigt und beziehen sich auf die Bevölkerungsfortschreibung auf der Basis der Volkszählung von 1987. Auf Grund eines statistischen Bruchs lassen sich die Zahlenreihen der alten Fortschreibung nicht mit den Zahlen des Zensus 2011 harmonisieren. Der Zensus 2011 hat eine Einwohnerzahl von 17.538.251 Personen ergeben, also ca. 1,7 Prozent weniger Bevölkerung. Zu den Unterschieden von Zensus und offizieller Fortschreibung siehe z. B. NRW.BANK 2013b: 8.

25 vgl. Cicholas & Ströker 2015.

1.2.1. Entwicklung in der Dekade 2020 – 2030

Insgesamt wird die Bevölkerung durch Zuwanderung noch bis zum Jahr 2025 auf dann ca. 17.737.317 Menschen anwachsen. Das entspricht einer Bevölkerungszunahme von etwa 0,9 Prozent gegenüber dem Jahr 2014.

Für den Zeitraum der Jahre 2020 bis 2030 bedeutet das zunächst eine weiterhin leicht positive Entwicklung mit einer Trendumkehr in der Mitte der Dekade. Im Jahr 2030 wird die Bevölkerung in NRW 17.708.900 Menschen betragen (Zunahme um 0,04 %; Deutschland: -2,7 % auf 79.230.000). Damit wird sich der Trend der vergangenen Jahre bis in den Untersuchungszeitraum umkehren. Ging die Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Jahr 2011 noch von einem stetigen Bevölkerungsrückgang aus, ergibt sich nun auf Grund der Wanderungsannahmen ein leichter Zuwachs.²⁶

Die zuwandernden Personen werden dabei auch die Zusammensetzung der Bevölkerung beeinflussen. So sind die zuwandernden Personen tendenziell männlich und zwischen 25 und 40 Jahren alt, so dass sich diese Altersklassen zunächst stabilisieren werden. Die Zuwanderung erfolgt jedoch nicht in allen Teilen des Landes gleichmäßig.

Regionale Auswirkungen des demografischen Wandels

Räumlich stellen sich diese Veränderungen sehr differenziert dar. Teilweise vollziehen sich Bevölkerungsrückgang und -wachstum in enger Nachbarschaft. Besonders betroffen sind jedoch periphere und strukturschwache Räume. Die Bevölkerungsgewinne durch Zuzug konzentrieren sich vor allem auf die wirtschaftlich prosperierenden Städte und Kreise. Die Gegensätze zwischen peripheren oder strukturschwachen Räumen und prosperierenden Zentren werden sich dadurch noch verschärfen.

So werden die Städte Düsseldorf, Köln, Bonn und Münster bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungszuwachs von deutlich über 10 Prozent verzeichnen können. Diese Städte haben auf Grund ihrer Bevölkerungsstruktur als einzige unter den kreisfreien Städten auch noch einen Geburtenüberschuss, wachsen also auch „natürlich“. Neben den Städten können aber auch der Rhein-Sieg-Kreis, der Rhein-Erft-Kreis und der Rhein-Kreis Neuss zwischen den Jahren 2020 und 2030 noch ein Bevölkerungswachstum verzeichnen. Neu ist die Feststellung, dass auch die Städte Dortmund und Essen, Solingen, Wuppertal, Aachen und Bielefeld, sowie die Kreise Kleve, Gütersloh und Paderborn von den Wanderungsgewinnen profitieren dürften.

Insbesondere in Südwestfalen und einigen ostwestfälischen Landkreisen wird die Bevölkerungsentwicklung jedoch deutlich negativ verlaufen. Die größten Bevölkerungsrückgänge von über 10 Prozent werden demnach die Stadt Remscheid sowie die Kreise Lippe, Höxter, Olpe, der Hochsauerlandkreis und der Märkische Kreis verzeichnen müssen.

26 vgl. ebd.

Die Entwicklungen werden sich aber auch kleinräumig darstellen. In den zentrumsnahen Umlandkreisen zeigt sich, dass die direkt an den prosperierenden Städten angrenzenden Kommunen in der Regel als Wohnorte von deren positiven Entwicklung profitieren, während sich abgelegene Gemeinden bereits mit den Auswirkungen des Bevölkerungswandels konfrontiert sehen.

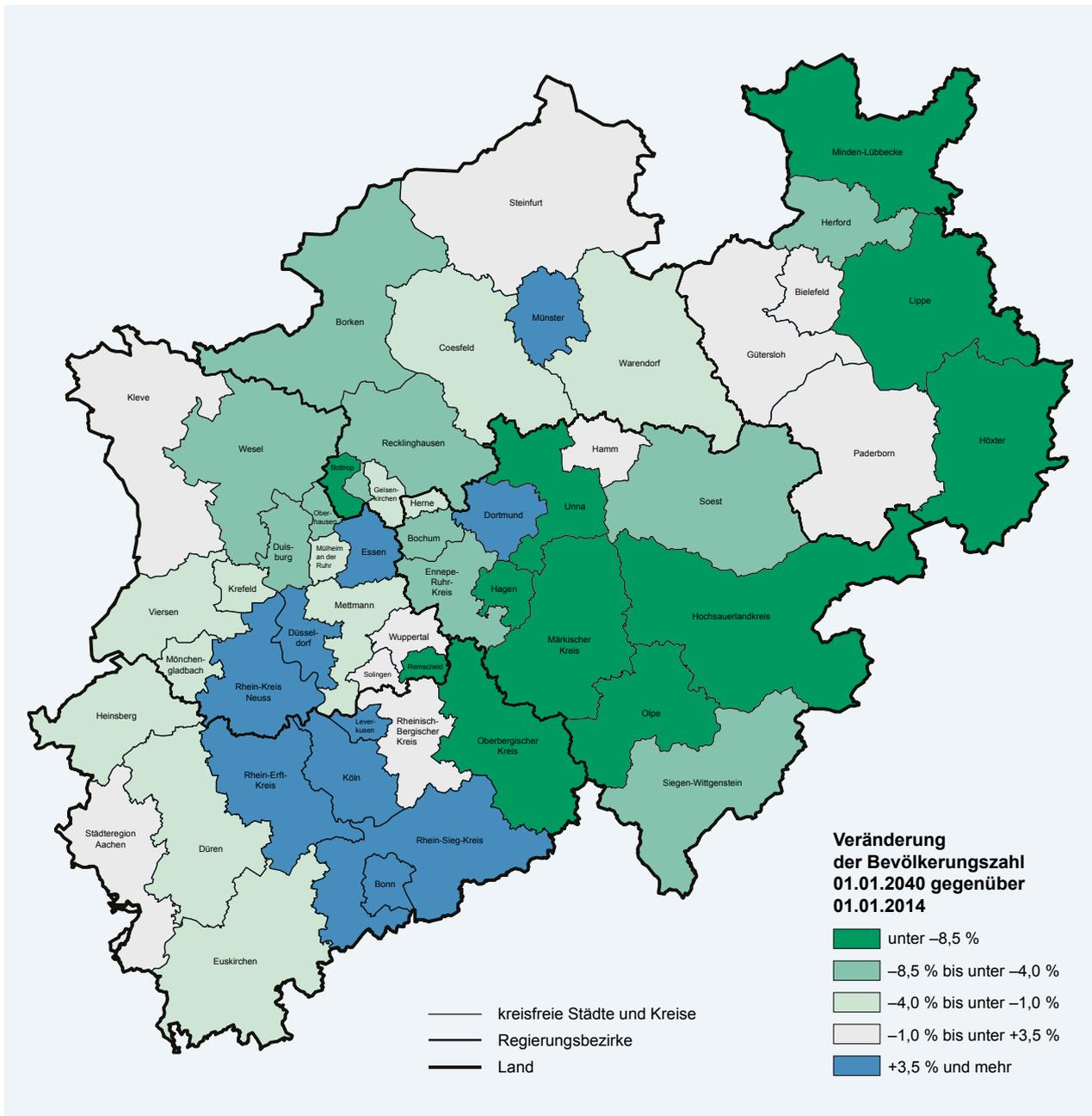


Abbildung 3: Relative Zu- und Abnahme der Bevölkerung in NRW zwischen 2014 und 2040²⁷

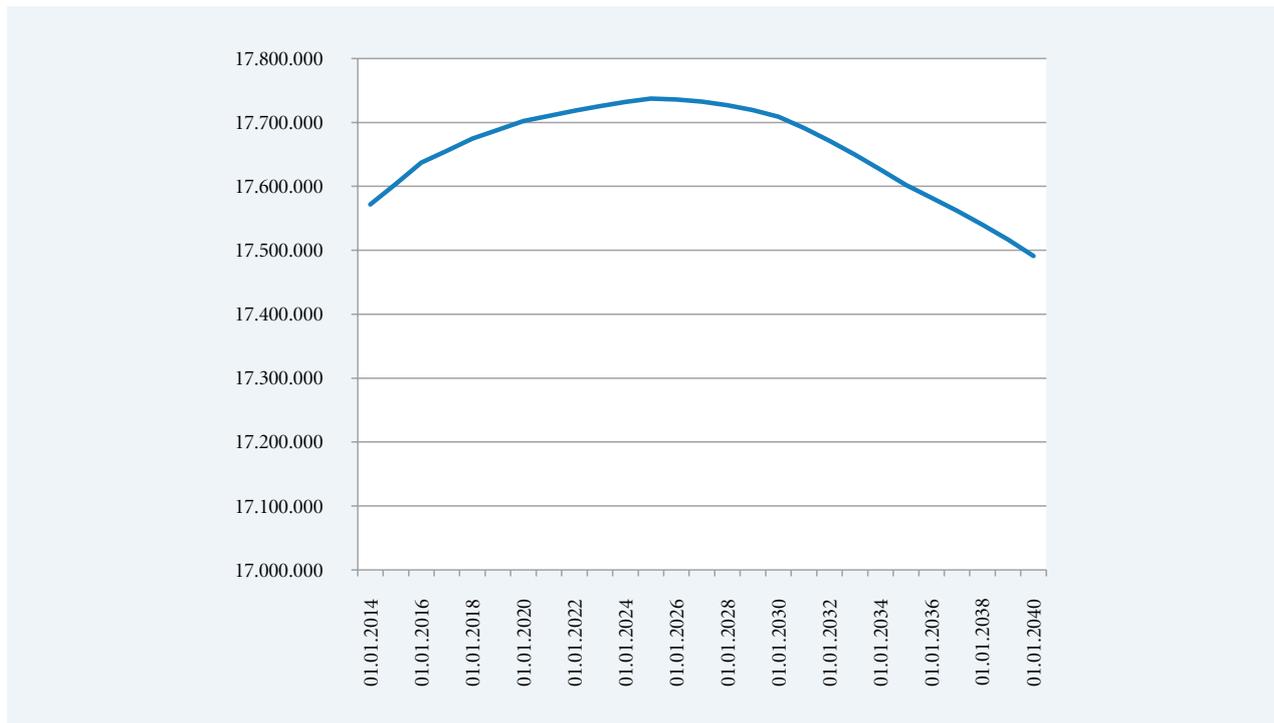


Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung NRW bis 2040²⁸

1.2.2. Geburten, Sterbefälle und Wanderungen

Im Jahr 2013 wurden in NRW 146.417 Kinder geboren (D: 682.069). Die Geburtenzahlen folgten bisher einem langfristig eher sinkenden Trend, welcher sich in den vergangenen Jahren auf konstantem Niveau eingependelt hat. Zwischen 2004 und 2013 ist die Anzahl der Geburten um 7,4 Prozent zurückgegangen.

Gleichzeitig sind im Jahr 2013 200.065 Menschen gestorben (D: 893.825). Der Saldo aus beiden Kennziffern, der sog. natürliche Bevölkerungssaldo, ist damit mit -53.645 Personen negativ (D: -211.756). Schon seit den 1970er Jahren stagnierte die natürliche Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, in den vergangenen 20 Jahren verlief sie, mit Ausnahme von vier Jahren, negativ. Ursächlich ist die seit 1971 konstant niedrige Geburtenrate (auch: Total Fertility Rate (TFR)) in Nordrhein-Westfalen. Sie beträgt zurzeit 1,4 Kinder pro Frau (D: 1,4) und liegt damit deutlich unterhalb des Ersatzniveaus.²⁹

Durch Wanderungsbewegungen insbesondere in den 1990er Jahren wurde die negative Entwicklung jedoch teilweise ausgeglichen, so dass im Gesamtsaldo ein Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen war.

Seit Beginn der 1980er Jahre hatte Nordrhein-Westfalen mit Ausnahme der Jahre 2008 und 2009 stets positive Wanderungssalden. Während in den 1990er Jahren das Geburtendefizit vor allem durch Zu-

28 IT.NRW Landesdatenbank online.

29 Zum Erhalt einer Generation wird eine Geburtenrate von 2,1 Kindern/Frau vorausgesetzt.

züge aus den sog. „neuen“ Bundesländern ausgeglichen werden konnte, konnte das Geburtendefizit in den 2000er Jahren nicht mehr ausgeglichen werden.

Diese Entwicklung hat sich seit dem Jahr 2012 erstmalig umgekehrt. Der Saldo aus Zu- und Fortzügen betrug im Jahr 2013 +64.564 Personen (D: +428.607) und lag damit über dem Geburtendefizit von -53.645 Personen (D: -211.756). Damit stieg die Bevölkerung in NRW erstmals seit zehn Jahren wieder geringfügig an (+10.919 Personen oder 0,1 %; D: +216.851 oder 0,2 %).

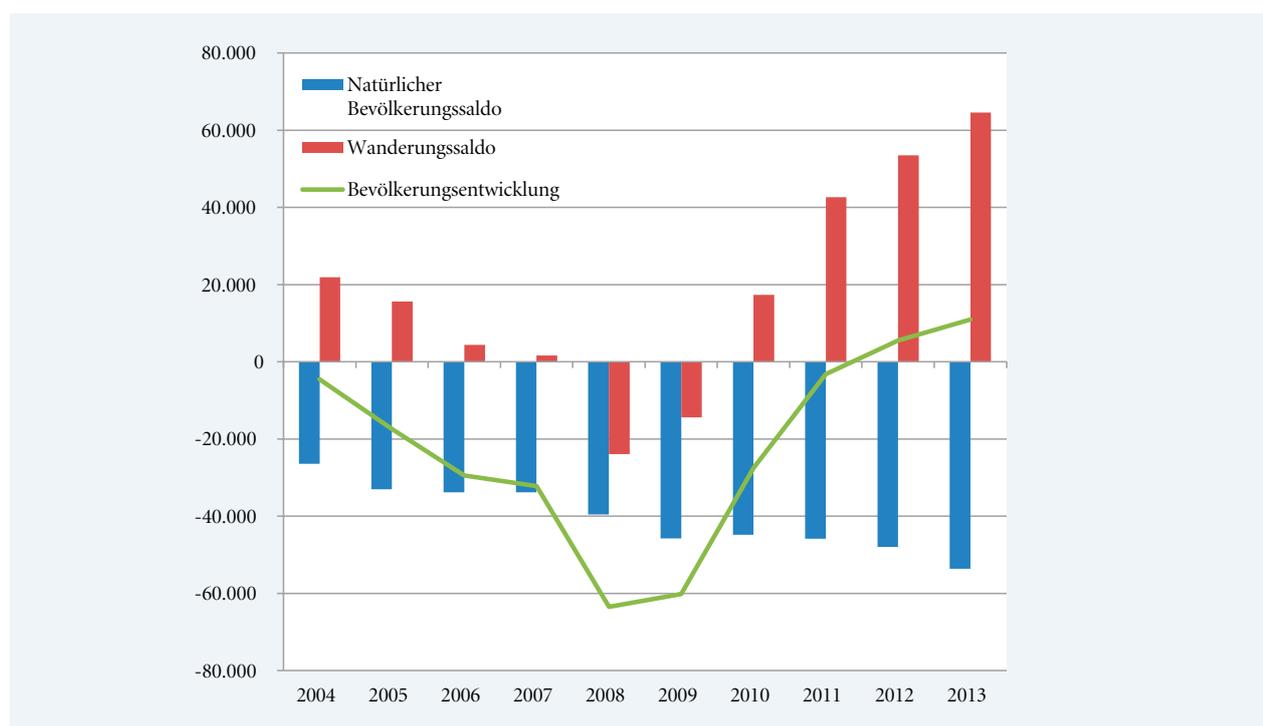


Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung mit Saldo³⁰

Laut Bevölkerungsvorausberechnung von 2014 werden im Jahr 2020 ca. 151.101 Menschen geboren und 202.661 Menschen sterben. Der daraus resultierende natürliche Bevölkerungssaldo ist mit -51.560 Personen deutlich negativ, wird jedoch durch den, als Annahme in die Vorausberechnung eingebrachten, Wanderungssaldo von 59.989 Personen ausgeglichen werden (Gesamtsaldo: 8.429 Personen), so dass sich noch eine leichte Bevölkerungszunahme ergibt. Auffällig ist die bis zum Jahr 2021 wieder ansteigende Zahl der jährlichen Geburten. Die Zahl der Frauen mit einer hohen Geburtenwahrscheinlichkeit in der Altersklasse der 25- bis unter 36-Jährigen vergrößert sich bis ins Jahr 2022.

Entwicklung in der Dekade 2020 bis 2030

Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2020 bis zum Jahr 2030 wird sich diese Dynamik zunächst bis ins Jahr 2024 fortsetzen. Dann wird bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus bis zum Ende des Berechnungszeitraums ein Bevölkerungsrückgang einsetzen, da die negativen Gesamtbevölkerungssalden größer werden.

Die Geburtenzahl wird im Jahr 2030 auf etwa 142.472 Personen sinken, die Anzahl der Gestorbenen auf 210.070 steigen (Saldo: -67.598 Personen), womit die Schere weiter auseinandergeht. Bei einem unterstellten Wanderungssaldo von 49.999 Personen ergibt der Gesamtsaldo -17.599 Personen. Insgesamt geht die Anzahl der Neugeborenen in dieser Dekade um 5,7 Prozent zurück, die Anzahl der Todesfälle wird um 3,7 Prozent zunehmen.

Grundlagen der Bevölkerungsvorausberechnung

Methodisch werden im Rahmen der Bevölkerungsvorausberechnung bestimmte Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung zu Grunde gelegt. Dies wären die zusammengefasste Geburtenziffer, die Säuglingssterblichkeit und die Lebenserwartung von Neugeborenen. Die zusammengefasste Geburtenziffer wird mit 1,4 Kindern pro Frau zu Grunde gelegt. Des Weiteren fließen eine Säuglingssterblichkeit von 4 Promille bei weiblichen und 4,1 bis 4,6 Promille bei männlichen Säuglingen und die Lebenserwartung in die Berechnung mit ein. Diese Erhöhung beträgt bis 2030 2,6 Jahre für weibliche und 3,5 Jahre für männliche Neugeborene gegenüber dem Basisjahr 2014.

Die Annahmen zur Wanderung wurden für die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung im Vergleich zur vorherigen aktualisiert und deutlich erhöht. Dies geschah vor dem Hintergrund der stark erhöhten Zuwanderung in den vergangenen drei Jahren. Für die Jahre 2014 bis 2015 unterstellt IT.NRW zunächst einen durchschnittlichen jährlichen Wanderungssaldo von etwa +85.000 Personen und für die Jahre 2016 und 2017 etwa 70.000 Personen. Im Folgenden rechnet das statistische Landesamt mit einem Abschlag von 5.000 Personen im Zweijahresrhythmus.³¹

Diese positiven Salden sind die Ursache für die bis Mitte des Untersuchungszeitraums anhaltende positive Bevölkerungsentwicklung, da die negativen natürlichen Bevölkerungssalden ausgeglichen werden können.

Die Festlegung von Annahmen zu zukünftigen Wanderungsbewegungen ist schwierig zu treffen. Zu- und Abwanderung sind weniger gut prognostizierbar als Geburten- und Sterbefälle, da sie noch stärker von ökonomischen, politischen und sozialen Faktoren abhängig sind und sich wesentlich kurzfristiger ändern können. Dementsprechend hat sich der Wanderungssaldo in den vergangenen Jahren, auch auf gesamtstaatlicher Ebene, sehr unterschiedlich entwickelt. So haben die Wirtschafts- und Finanzmarktkrise und ihre Folgen in der Bundesrepublik und im weiteren in NRW zu punktuell deutlich höheren positiven Wanderungssalden durch Arbeitsmigranten beispielsweise aus dem südeuropäischen Regionen geführt. Neue (politische) Initiativen zur Begünstigung der Zuwanderung von Fachkräften können diese Variable auch kurzfristig stark beeinflussen.

Wie sich die aktuellen, überdurchschnittlich positiven Zuwanderungszahlen auf Bundesebene³² dauerhaft entwickeln werden und welche konkreten Auswirkungen sie auf Nordrhein-Westfalen haben

31 vgl. Cicholas & Ströker 2015: ebd.: 10.

32 vgl. Statistisches Bundesamt 2014a.

werden, bleibt abzuwarten. Die Relevanz der Zuzüge für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung hat damit in den vergangenen Jahren jedoch deutlich zugenommen.

Exkurs Bevölkerungsprognosen:

Neben der Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW gibt es noch weitere Bevölkerungsprognosen, wie zum Beispiel die Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann Stiftung oder des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Die Datenbasis stellt bei allen Vorausberechnungen die amtliche Statistik dar. Unterscheiden lassen sie sich im Wesentlichen in der Methodik zum Einbezug zukünftiger Wanderungen. Während beispielsweise IT.NRW Annahmen zur Entwicklung der Wanderungssalden trifft, werden bei Bertelsmann die Zu- und Fortzüge getrennt über Wanderungsquoten gebildet. Die Annahmen zu den Wanderungssalden leitet IT.NRW aus den Entwicklungen der Vergangenheit ab, versucht aber auch qualitativ absehbare Entwicklungen, wie z. B. eine anstehende Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit von Personen in südosteuropäischen Ländern in die Vorausberechnung mit einfließen zu lassen. Eine Vergleichbarkeit der Prognosen ist auf Grund der unterschiedlichen Aufsetzdaten schwierig, da zwischenzeitliche (politische) Veränderungen, wie z. B. die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer die Ergebnisse verändern können. Die Vorausberechnung von IT.NRW wird regelmäßig evaluiert und stellt für Nordrhein-Westfalen die offizielle Statistik dar.

1.3. Veränderung der Bevölkerungsstruktur

Der demografische Wandel geht nicht nur mit einem absoluten Rückgang der Gesamtbevölkerung einher. Auch die Struktur der Bevölkerung wird sich verändern: die Anzahl der Menschen in verschiedenen Altersklassen wird sich verändern, die Zusammensetzung von Familien wird perspektivisch eine andere sein und mehr Menschen mit verschiedenen kulturellen Hintergründen werden Teil der Gesellschaft in Deutschland und NRW sein.

1.3.1. Altersstruktur

Für die Folgen des demografischen Wandels sind die Verschiebungen in den Altersklassen von großer Bedeutung.

Der Anteil der älteren Menschen hat in den vergangenen Jahren in NRW relativ und absolut deutlich zugenommen und wird dies auch zukünftig tun, wenn die geburtenstarken Jahrgänge zwischen 1950 und 1972 in das Seniorenalter kommen. Gleichzeitig nimmt der Anteil junger Menschen als Folge der Geburtenrückgänge ab.

In den vergangenen drei Jahren kam es zu teilweise deutlichen Rückgängen in den Altersklassen der unter 20-Jährigen und der 35- bis unter 50-Jährigen.³³ Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der 50- bis unter 65-Jährigen deutlich um ca. 187.114 Personen. Dies ist auch die Alterskohorte³⁴, in der sich die sog. „Babyboomer“-Jahrgänge befinden. Während die Altersklasse der 65- bis unter-

33 Durch die Aktualisierung der Bevölkerungszahlen im Rahmen des Zensus 2011 kam es auch zu einem Bruch in der Bestandsfortschreibung der Altersklassen. Deshalb kann hier nur eine Betrachtung der vergangenen drei Jahre erfolgen.

34 Als Kohorte bezeichnet man eine Personengruppe mit einem gemeinsamen zeitlichen Charakteristikum. Hier ist die Personengruppe gemeint, welche in den geburtenstarken Jahrgängen zwischen 1957 und 1965 geboren wurden.

75-Jährigen nach einer kurzen Zunahme Mitte der 2000er Jahre wieder etwas zurückgegangen ist, fällt der starke Anstieg in der Altersklasse der 75-Jährigen und Älteren auf. In den vergangenen drei Jahren wuchs die Zahl der Hochbetagten um beinahe 7 Prozent an (vgl. [Abbildung 6](#)).

Entwicklung in der Dekade 2020 bis 2030

Auch perspektivisch wird die Altersklasse der über 65-Jährigen weiter stark steigen; diese Dynamik beginnt bereits 2020 und setzt sich über den gesamten Betrachtungszeitraum fort. Bis 2036 wird sie einen Anstieg von 35,7 Prozent zu verzeichnen.

Die unter 20-Jährigen entwickeln sich verhältnismäßig stabil im Betrachtungszeitraum. Während zu Beginn die Zahl der unter 3-Jährigen ansteigt um ab 2023 wieder bis zum Ende des Prognosezeitraums zu sinken, wird die Zahl der 3- bis unter 6-Jährigen und die 6- unter 10-Jährigen in der Dekade leicht zunehmen.

Bemerkenswert ist die leichte Zunahme der 25- bis 40-Jährigen im Betrachtungszeitraum. Sie werden bis 2015 um 10,3 Prozent zunehmen und schrumpfen danach vergleichsweise moderat. Jedoch ist hier zu beachten, dass dies die Kohorten sind, welche wesentlich von den potentiellen Zuwanderungen abhängen. Die Zahl der 45- bis unter 65-Jährigen bildet mit derzeit rund 30 Prozent den quantitativ größten Bevölkerungsanteil. Im Betrachtungszeitraum ist der Bevölkerungsrückgang hier mit -11,9 Prozent vergleichsweise hoch.

Die Zahl der 65- bis unter 75-Jährigen steigt gleichzeitig um 33,7 Prozent am stärksten an (vgl. [Abbildung 6](#)).

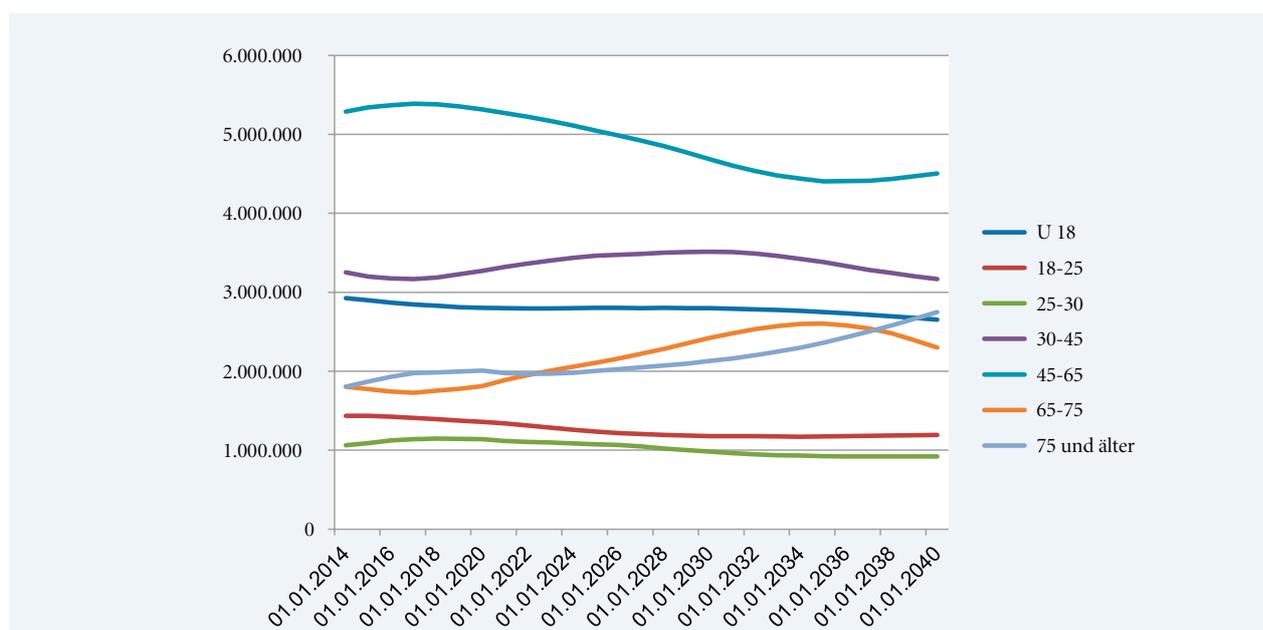


Abbildung 6: Entwicklung der Altersklassen 2003–2012³⁵

Die Schere zwischen ausgewählten Altersklassen wird, wie [Abbildung 7](#) zeigt, zukünftig weiter auseinander gehen. Die stärksten Verwerfungen werden allerdings erst nach 2030 stattfinden.

Ausgehend vom Jahr 2014 wird die Zahl der Hochbetagten in der Altersklasse 75 Jahre und älter bis 2020 um ca. 11 Prozent steigen und im Betrachtungszeitraum relativ konstant bleiben. Insbesondere die Gruppe der jungen, noch in der Ausbildung befindlichen Erwachsenen zwischen 18 und 25 Jahren wird im Betrachtungszeitraum schrumpfen (-17,97 % bis 2030), gefolgt von den älteren Erwerbstätigen zwischen 45 und 65 Jahren (-11,4 % bis 2030).

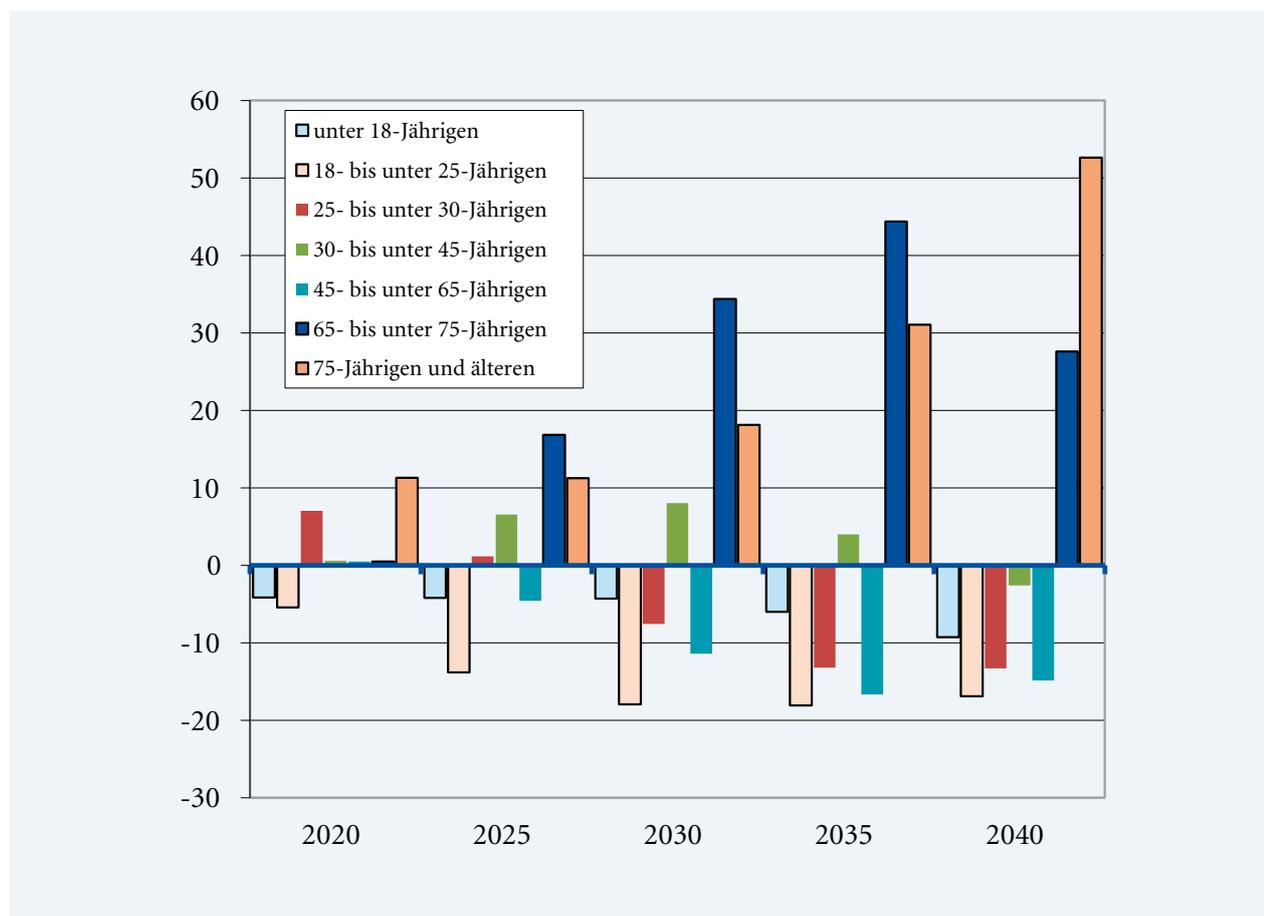


Abbildung 7: Prozentuale Entwicklung Altersklassen 2014–2030³⁶

Die Zunahme des Anteils von Menschen in den höheren Altersgruppen wird anhand des Altenquotienten deutlich. Er bildet das Verhältnis der über 65-Jährigen zu den Personen im erwerbsfähigen Alter ab, liegt zurzeit bei 33,8 Prozent und steigt bis 2030 auf 45,4 Prozent mit ansteigender Tendenz.³⁷

³⁶ IT.NRW Landesdatenbank online.

³⁷ Der Altenquotient beschreibt die Zahl der nicht mehr Erwerbstätigen in Bezug auf 100 erwerbstätige Personen. Bei einem Renteneintritt mit 67 Jahren würde er zurzeit 29,4 Prozent betragen und bis 2030 auf 37,6 Prozent steigen.

Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird bis 2030 ebenfalls deutlich ansteigen. Dabei gibt es sowohl eine signifikante Geschlechterdifferenz als auch eine Differenz zwischen kreisfreien Städten und Kreisen. Bei den Frauen erhöht es sich von 45,2 auf 48,6 Jahre, bei den Männern von 42,5 auf 46,3 Jahre. Die Schere geht beim Durchschnittsalter zwischen den kreisfreien Städten und den Kreisen weiter auseinander; bei den Männern steigt die Differenz von 0,7 Jahren auf 3,1 Jahre, bei den Frauen gar von 0,6 auf 3,7 Jahre.

1.3.2. Familienstrukturen

Das Thema Familie stellt einen grundlegenden Aspekt der demografischen Entwicklung dar. Familien in ihren unterschiedlichen Prägungen sind diejenigen Beziehungs- und Verantwortungsgemeinschaften, in denen Kinderwünsche verwirklicht werden und in denen die Kinder aufwachsen. Partnerwahl, Eheschließung und Familiengründung beruhen auf individuellen Entscheidungen. Gleichwohl haben die gesellschaftlichen Bedingungen – die Entscheidungen der Politik, die Gestaltung der Arbeitswelt und der sozialen Verhältnisse – in unterschiedliche Weise Einfluss auf die Geburtenrate.³⁸

Familien sind zudem der Ort des Zusammenlebens der Generationen. Die Einstellung einer Gesellschaft zum Umgang mit immer älter werdenden und zunehmend pflegebedürftigen Menschen wird entscheidend durch das Zusammenleben in den Familien geprägt.

Die Formen des familiären Zusammenlebens unterliegen einem gesellschaftlichen Wandel, der zu einer weitergefassten Definition von Familie geführt hat:

„Angesichts zunehmender Differenzierung und Pluralisierung privater Lebensformen wird Familie in einem sehr weiten Begriff verstanden als Fürsorge und Verantwortung von jüngeren wie älteren Menschen füreinander.“³⁹

Diese ausgeweitete Definition von Familie geht davon aus, dass der wichtigste Blickwinkel einer demografiegerechten Familienpolitik der Blick aus der Sicht derjenigen ist, die füreinander sorgend tätig sind, unabhängig davon, in welcher realen oder auch formalisierten Beziehung sie zueinander stehen.

Das statistische Landesamt IT.NRW erhebt im Rahmen des Mikrozensus Daten zum Familientyp und der Anzahl der unter 18-jährigen Kinder in einem Haushalt. Familie wird im Rahmen dieser Erhebung also nur als Eltern-Kind-Beziehung dargestellt.

38 Diese Einflussfaktoren auf Familie werden in der vom Landtag Nordrhein-Westfalen in seiner Plenarsitzung am 5. Dezember 2014 eingesetzten Enquetekommission „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“ untersucht, vgl. SPD-Landtagsfraktion NRW 2014.

39 Müller 2014.

Tabelle 1: Familientypen in NRW 2013 (in Tausend)⁴⁰

Familientyp	Insgesamt	Mit ledigen Kindern unter 18 Jahren im Haushalt			
		zusammen	1	2	3 und mehr
Insgesamt	5.063	1.777	911	659	207
Ehepaare	3.906	1.308	601	531	176
Lebensgemeinschaften	588	130	86	37	(7)
darunter: nichteheliche Lebensgemeinschaften	569	128	84	37	(6)
Alleinerziehende	569	339	224	91	24
Alleinerziehende Väter	80	32	25	(6)	/
Alleinerziehende Mütter	490	307	199	85	23

Zeichenerklärung:

() Ausagewert eingeschränkt, da der Wert Fehler aufweisen kann

/ keine Angabe, da Zahlenwert nicht sicher genug

Der größte Teil der Familien mit Kindern in NRW sind Ehepaarfamilien (77,15 %). Der Anteil der Alleinerziehenden ist im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte angestiegen und beträgt ca. 11,24 Prozent. Die Ein-Kind-Familie ist die häufigste Familienform (51,27 %).

In NRW ist zwischen den Jahren 2009 bis 2013 ein Rückgang der Familien um 2,16 Prozent zu beobachten. Auch die Zahl der Ehen sinkt (-4,41 %). Die Zahl der Lebensgemeinschaften steigt (7,1 %), ebenso die Zahl der Alleinerziehenden (5 %).

Der Rückgang „traditioneller“ Familien bzw. einer sinkenden Reproduktionsrate hat kulturelle, strukturelle und wirtschaftliche Ursachen. Dies können neben einer schlechten Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die mangelnde Anerkennung der Reproduktionsarbeit und der Rückgang der Relevanz von Kindern für die persönliche Lebensplanung sein und stehen teilweise in Abhängigkeiten zueinander.⁴¹

Die Familienzusammensetzungen ändern sich, ein weiterer Rückgang tradierter Familienformen zu Gunsten neuer Formen des Zusammenlebens scheint plausibel.

Eine Prognose oder Trendfortschreibung der Familienentwicklung in NRW bis zu den Jahren 2020 oder 2030 berechnet das statistische Landesamt nicht.

Der demografische Wandel in der Familie birgt zudem aus der Gender-Perspektive die Gefahr einer ungleichen Belastung für Frauen, da „... davon ausgegangen [wird], dass der Anteil der Alleinerziehenden an allen Familienformen weiterhin, aber moderater steigen wird. Die weitaus größte Gruppe unter Alleinerziehenden sind geschiedene Frauen. [...] Bei den im Jahr 2013 geschie-

40 <http://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r514familie.html> (19.2.2015).

41 Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2012: 55 f. sowie Schneider, Diabaté & Lück 2014: 9 ff.

denen Ehen wurde der Scheidungsantrag meist von der Frau gestellt, und zwar in 52 % der Fälle. Der Mann reichte nur in 40 % der Fälle den Antrag ein. In den übrigen Fällen beantragten beide Ehegatten gemeinsam die Scheidung (8 %).“⁴²

Zudem tragen Frauen in der überwiegenden Zahl der häuslichen (familiären) Pflegefälle die Pflegelast und reduzieren oder unterbrechen dafür ihre Erwerbstätigkeit.⁴³

1.3.3. Erwerbspersonenstruktur⁴⁴

Mit der Alterung der Gesamtbevölkerung ändert sich auch die Zahl der Erwerbspersonen.⁴⁵ In Nordrhein-Westfalen gab es im Jahr 2010 ungefähr 8.691.000 Erwerbspersonen, von denen 44,8 Prozent weiblich und 55,2 Prozent männlich waren. In der Betrachtung der Vorjahre ist zwischen 2008 und 2011 ein leichter Rückgang von 0,5 Prozent zu verzeichnen. Bei den Männern sank die Erwerbsquote von 65,1 Prozent auf 64,4 Prozent, bei den Frauen sank sie von 49,1 Prozent auf 48,9 Prozent. Die Erwerbspersonenprognose liegt in einer konstanten und einer Trendvariante vor.⁴⁶

Nach der Trendvariante wird sich die Zahl der Erwerbspersonen ab 2020 verringern, bis dahin steigt sie um 2,5 Prozent auf 8.870.000 Personen an.

Dabei wird sich auch die Altersstruktur der Erwerbspersonen verändern. Erwartungsgemäß wird die Zahl der älteren Personen zunehmen, während die jungen und mittleren Alterskohorten starke Rückgänge zu verzeichnen haben werden.

Bis zum Ende des Prognosezeitraumes 2050 wird die Anzahl der Erwerbspersonen, wie später noch im Einzelnen dargelegt wird, um 15,6 Prozent abnehmen.

Abzuwarten bleibt bei dieser Prognose die nominelle Entwicklung der Regelaltersgrenze und die faktische Erwerbsteilnahme bis zum Renteneintritt. Eine Senkung des Renteneintrittsalters könnte die negative Entwicklung beispielsweise beschleunigen.

42 Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe 2014: 4.

43 vgl. exemplarisch Backes, Amrhein & Wolfinger 2008: 55 ff.

44 Basis der Erwerbspersonenprognose ist die Auswertung auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung von 2011 in Cicholas & Ströker 2012a und korrespondiert nicht mit der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung von 2014!

45 Erwerbspersonen sind sowohl erwerbstätige Menschen als auch nicht arbeitende Menschen, welche dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung ständen.

46 Während die konstante Variante die Entwicklungen der vergangenen Jahre fortschreibt, bezieht die Trendvariante aktuelle Entwicklung in die Prognose mit ein und erlaubt so eine differenziertere Betrachtung der zukünftigen Entwicklung.

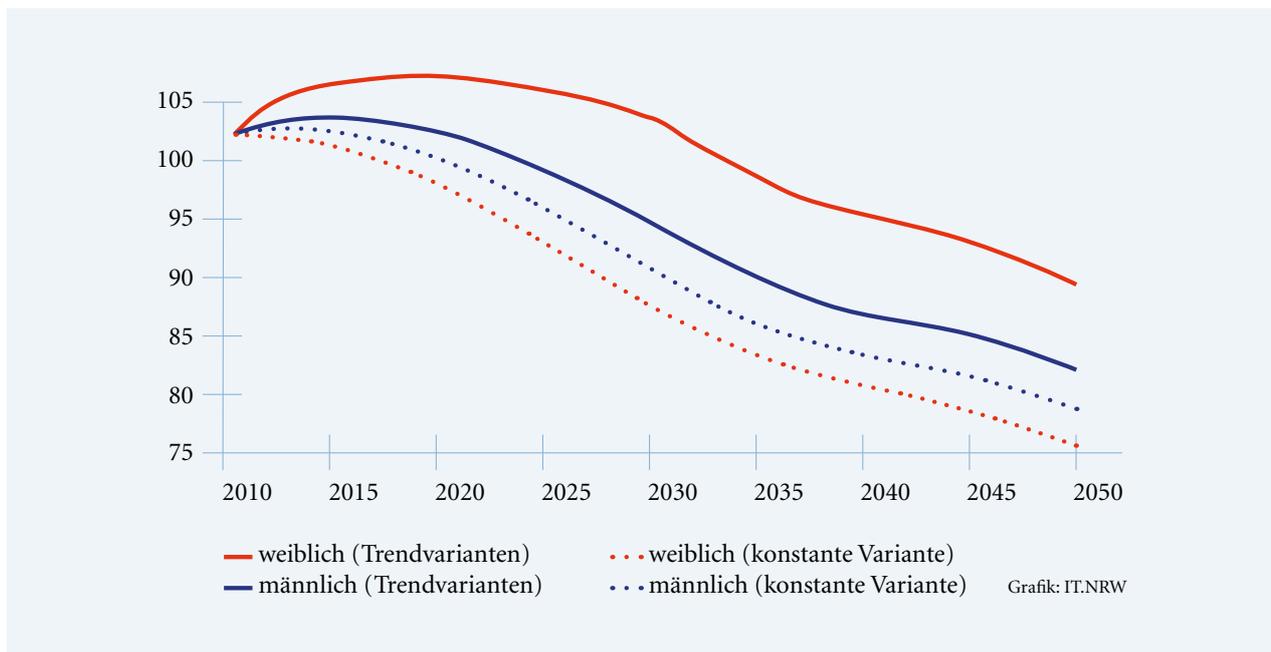


Abbildung 8: Entwicklung der Erwerbspersonen in NRW 2010–2050 nach Geschlecht und Varianten – Messziffer 2010 = 100⁴⁷

1.3.4. Einwohner mit Migrationshintergrund

Wie bereits beschrieben, spielte die Zuwanderung, auch aus dem Ausland, in der vergangenen Dekade eine bedeutende Rolle. Waren die 1990er Jahre noch geprägt von einer innerdeutschen Wanderung aus den damaligen neuen Bundesländern und dem Zuzug von sog. Aussiedlern deutscher Nationalität aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, spielt seit 2009 der Zuzug aus dem Ausland eine größere Rolle. Im Jahr 2014 lebten laut der Ausländerstatistik von IT.NRW 2.074.230 Ausländer in NRW, insgesamt 4.305.000 Menschen hatten einen Migrationshintergrund (D: 16.140.000). Demzufolge hatten etwa 24,5 Prozent der Menschen in NRW einen Migrationshintergrund (D: 20 %).

Die Bevölkerung mit ausländischen Wurzeln war dabei im Jahr 2014 deutlich jünger als die deutsche Bevölkerung. Lediglich 9 Prozent sind älter als 65 Jahre (ohne Migrationshintergrund: 25 %), 25,1 Prozent sind jünger als 18 Jahre (ohne Migrationshintergrund: 14 %).

Die aktuellen Einwohnergewinne des Landes gehen ausschließlich auf Außenwanderungsgewinne zurück. Bereits seit 2009 steigert sich der Zuzug aus dem Ausland, gleichzeitig geht die Abwanderung zurück. Im Jahr 2013 sind 335.752 Menschen aus dem Ausland nach NRW gezogen, 250.513 sind fortgezogen. Der Saldo der Außenwanderung beträgt im Jahr 2013 +64.564 Personen. Die Wanderungssalden können nicht vorausberechnet werden, sondern fließen als Annahmen in die Bevölkerungsvorausberechnungen ein (vgl. Teil C [Kap. 1.2.2. Geburten, Sterbefälle und Wanderungen](#)). Der Anteil der Außenwanderung unterstreicht die hohe Relevanz für die Bevölkerungsentwicklung deutlich.

1.3.5. Haushaltsmodellrechnung⁴⁸

Für viele Versorgungsinfrastrukturen ist die Entwicklung der Haushaltszahlen von Bedeutung.

Die aktuelle Haushaltsmodellrechnung liegt für NRW auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in der konstanten und der Trendvariante vor. Bereits im Basisjahr 2010 lebten mehr als zwei Drittel aller Personen in Ein- oder Zweipersonenhaushalten (Einpersonenhaushalte: 38,9 %). Zurzeit gibt es ca. 8,6 Millionen Privathaushalte in Nordrhein-Westfalen (D: ca. 40,4 Millionen).

Die durchschnittliche Haushaltsgröße beträgt zurzeit 2,07 Personen (D: 2,0), wobei die Haushaltsgrößen in ländlichen Räumen tendenziell etwas größer, in Verdichtungsräumen etwas kleiner sind. Sowohl in der konstanten als auch in der Trendvariante wird die durchschnittliche Haushaltsgröße bis 2020 auf 2,01 Personen und dann bis zum Jahr 2030 auf 1,99 Personen abnehmen.

Der Anteil von Personen in Einpersonenhaushalten wird in der Trendvariante bis zum Jahr 2030 auf 40,4 Prozent ansteigen. Der Trend zur Singularisierung wird sich demzufolge weiter fortsetzen. Anders als in städtischen Räumen bietet die Entwicklung im ländlichen Räumen Grund zur Annahme, dass die Ursache der relativen Zunahme von Einpersonenhaushalten Remanenzeffekte sind und keine lebensstilistischen Grundlagen haben. Diese Haushalte werden also vermutlich aus älteren Menschen bestehen. Demgegenüber setzen sich die Trends der vergangenen Jahre bei den anderen Haushaltsgrößen fort. Während die Zweipersonenhaushalte zumindest bis 2025 noch leicht ansteigen, nehmen die Dreipersonenhaushalte und die Zahl der Haushalte mit vier und mehr Personen deutlich ab (vgl. [Abbildung 9](#)).

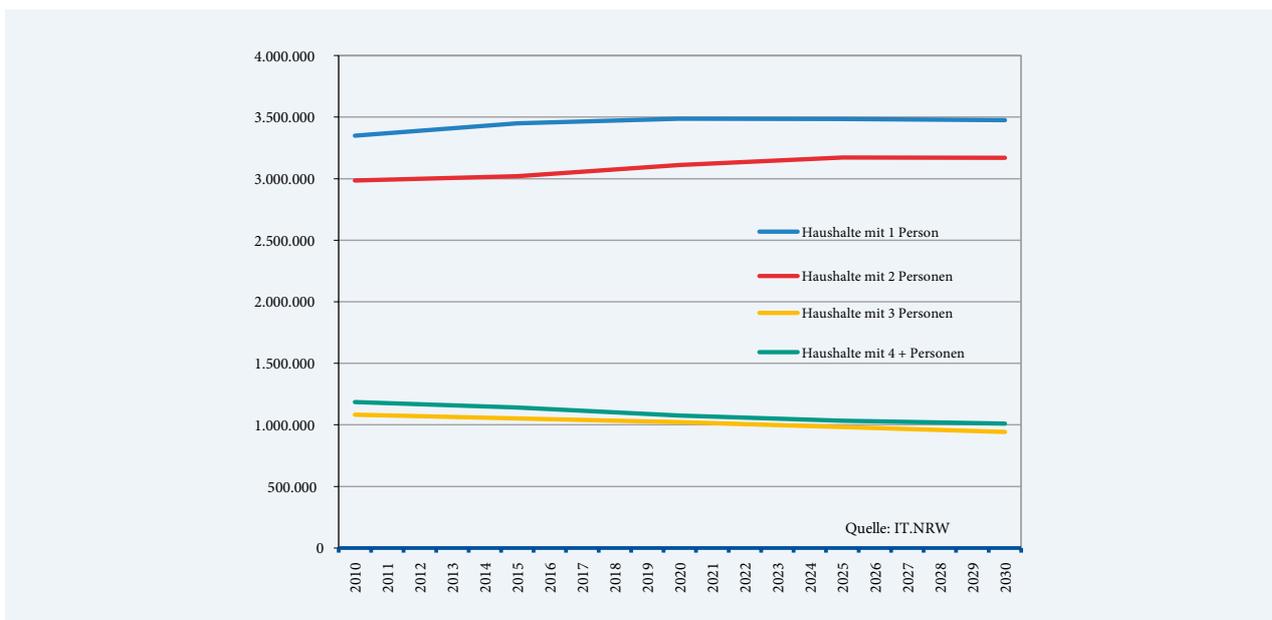


Abbildung 9: Prognose der Entwicklung der Privathaushalte (Trendvariante)

48 Alle Zahlen nach der Trendvariante der Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte in NRW (vgl. ebd.: 3 ff). Die Basis der Modellrechnung ist die Bevölkerungsvorausberechnung von 2011 und korrespondiert nicht mit der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung von 2015.

Viele periphere Räume haben bereits jetzt einen „Vorsprung“ in ihrer demografischen Entwicklung. Während im Land NRW die Zahl der Haushalte bis 2020, insbesondere durch die absolute Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte, um ca. 1,1 Prozent absolut steigt, sinkt die Zahl in einigen strukturschwachen Regionen bereits jetzt oder zukünftig deutlich stärker. Die höchsten Rückgänge wären demnach im Kreis Höxter sowie den Städten Hagen und Remscheid zu erwarten.

Tabelle 2: Haushalts-Modellrechnung bis 2030 nach der Trendvariante⁴⁹

Merkmal	2010	2015	2020	2025	2030
Nordrhein-Westfalen					
Haushalte mit ... Person(en)					
1	3.349.238	3.449.700	3.486.500	3.484.000	3.476.200
2	2.984.777	3.020.100	3.111.300	3.172.600	3.169.800
3	1.083.374	1.051.900	1.022.500	982.800	943.100
4 und mehr	1.186.178	1.141.700	1.075.700	1.034.800	1.010.100
Zusammen	8.603.567	8.663.400	8.695.900	8.674.200	8.599.200
Durchschnittliche Haushaltsgröße ... Personen	2,07	2,04	2,01	2,00	1,99
Haushaltsmitglieder	17.774.325	17.653.300	17.494.500	17.316.000	17.075.000

2. Wirtschaft und Arbeit in Deutschland und NRW – Projektionen zur Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitspotential

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist neben den Faktoren Kapital⁵⁰ und Totale Faktorproduktivität⁵¹ (TFP) insbesondere von der Entwicklung des Faktors Arbeit⁵² abhängig. Die erbrachte Arbeitszeit sowie die zur Verfügung stehenden Erwerbspersonen beeinflussen das mögliche Arbeitsvolumen und damit die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Dementsprechend sind hieraus Rückschlüsse zu ziehen, in welchem Maße der demografische Wandel durch seine direkte Wirkung auf das Erwerbspersonenpotential Einfluss auf die Wohlstandsentwicklung entfalten wird. Im Folgenden wird zunächst die Entwicklung in Deutschland und schließlich in NRW dargestellt.

Von Bedeutung im Sinne der Enquetekommission und ihres Auftrages sind die Wirkfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung und hierbei im Hinblick auf die demografischen Entwicklung. Der Fokus wird auf die Entwicklung des Arbeitsvolumens gelegt, da dieses unmittelbar von der Veränderung der Erwerbsbevölkerung betroffen ist. So wird in einem ersten Schritt die Entwicklung der Erwerbspersonen in Deutschland und NRW (vgl. Teil C [Kap. 2.1. Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen](#)) und in einem zweiten Schritt die Beeinflussbarkeit der Arbeitszeit (vgl. Teil C [Kap. 2.4. Möglichkeiten politischer Gestaltung im demografischen Wandel – Handlungsoptionen](#)) dargestellt. Um in Zukunft zu vermeiden, dass Arbeitsangebot und -nachfrage qualifikatorisch nicht zusammenpassen und die Zahl der Erwerbstätigen zusätzlich reduziert wird, werden danach die veränderten Berufs- und Qualifikationsanforderungen unter dem Eindruck eines fortgesetzten strukturellen Wandel der deutschen Wirtschaft betrachtet. Teil C [Kapitel 2.4.1. „Steigerung der Erwerbspersonenzahlen“](#) nimmt schließlich Bezug auf die Trends der Faktoren Kapital und TFP in Deutschland und Nordrhein-Westfalen, um einen möglichen Entwicklungspfad der Wirtschaft abbilden zu können. In einem Ausblick werden schließlich aus den vorangegangenen Ergebnissen notwendige Handlungsfelder beschrieben (vgl. Teil C [Kap. 2.4. Möglichkeiten politischer Gestaltung im demografischen Wandel – Handlungsoptionen](#)), welche die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die wirtschaftliche Entwicklung Deutschland beeinflussen können.

50 Unter dem Produktionsfaktor „Kapital“ wird gemeinhin die Produktionsausrüstung verstanden, die zur Güter- und Dienstleistungsproduktion eingesetzt werden. Dies kann z.B. Produktionsmaschinen ebenso umfassen wie Geld für Investitionszwecke (Gabler Wirtschaftslexikon).

51 Unter der Totalen Faktorproduktivität kann gemeinhin jene „Restgröße“ des Wirtschaftswachstums verstanden werden, welche nicht auf eine Veränderung des Einsatzes von Produktionsfaktoren von Kapital und Arbeit zurückzuführen ist. Dies können z.B. Effizienzsteigerungen in der Produktion oder technologische Fortschritte sein (DIW Berlin 2007).

52 Unter dem Produktionsfaktor „Arbeit“ wird gemeinhin das Arbeitsvolumen verstanden, welches sich aus den Erwerbstätigen sowie ihrer Arbeitszeit zusammensetzt.

2.1. Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen

In den kommenden Jahrzehnten wird ein deutlich steigender Altenquotient für Deutschland und Nordrhein-Westfalen prognostiziert. Dies ist mit dem Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge des 20. Jahrhunderts aus dem Arbeitsleben verbunden (vgl. Teil C [Kap. 1.2. Bevölkerungsentwicklung](#)) und zieht einen hohen Wiederbesetzungsbedarf nach sich. Gleichzeitig ist in den vergangenen Jahren ein deutlicher Anstieg der Wanderungsbewegung nach Nordrhein-Westfalen zu beobachten gewesen, dem die Bevölkerungsvorausberechnung des Landes Nordrhein-Westfalen Rechnung trägt.⁵³ Der Wandel der Bevölkerungsstruktur sowie die Wanderungsbewegungen können als die maßgeblichen Einflussfaktoren für das Erwerbspersonenpotential betrachtet werden.

Es wird in der 11. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes⁵⁴ davon ausgegangen, dass zwischen den Jahren 2011 und 2030 die Bevölkerungszahl im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre) um etwa 8,3 Millionen Personen bzw. 15,4 Prozent deutschlandweit sinken wird (vgl. [Abbildung 10](#)). Alleine in der Dekade der Jahre 2020 bis 2030 wird der Rückgang um etwa 5,73 Millionen Personen (-11,2 %) prognostiziert. Ähnliche Tendenzen ermittelt die Bosch Stiftung, die von einem Rückgang um etwa 6,1 Millionen Personen bis zum Jahr 2030 ausgeht.^{55,56}

Für Nordrhein-Westfalen ist ebenfalls ein Rückgang des Erwerbspersonenpotentials zu erwarten. Aufgrund der neuen Bevölkerungsvorausberechnung aus dem Frühjahr 2015 von IT.NRW verändert sich die Entwicklung zum Teil stark gegenüber den vorherigen Entwicklungen. Wie bereits in Teil C [Kap. 1.1. „Demografischer Wandel“](#) dargestellt, wird die Bevölkerungsstruktur in den kommenden Jahren durch hohe Wanderungsbewegungen beeinflusst. Da diese häufig aus jüngeren Alterskohorten besteht, wird hierdurch unmittelbar das Erwerbspersonenpotential beeinflusst.

Den Berechnungen von IT.NRW folgend kann derzeit davon ausgegangen werden, dass das Erwerbspersonenpotential bis 2020 nahezu konstant bleibt. Erst zur Mitte der Dekade wird eine Reduzierung um ca. 2,40 Prozent angenommen. Mit Blick auf 2030 wird sich das Erwerbspersonenpotential dann um ca. 6,42 Prozent gegenüber 2011 verringern (vgl. [Abbildung 10](#)).

Verglichen mit den Werten der vorherigen Annahmen von IT.NRW sowie den derzeit bundesweit gültigen Werten ist eine deutliche Verlangsamung der Trends festzustellen (vgl. [Abbildung 10](#)).

53 Cicholas & Ströker 2015: 10.

54 Statistisches Bundesamt 2006: 20.

55 Walter, Fischer & ... 2013: 9.

56 Im Gegensatz zum Statistischen Bundesamt bezieht sich die Bosch Stiftung auf die Bevölkerung im Kernerwerbsalter, welche sie zwischen 20 und 65 Jahren ansetzt.

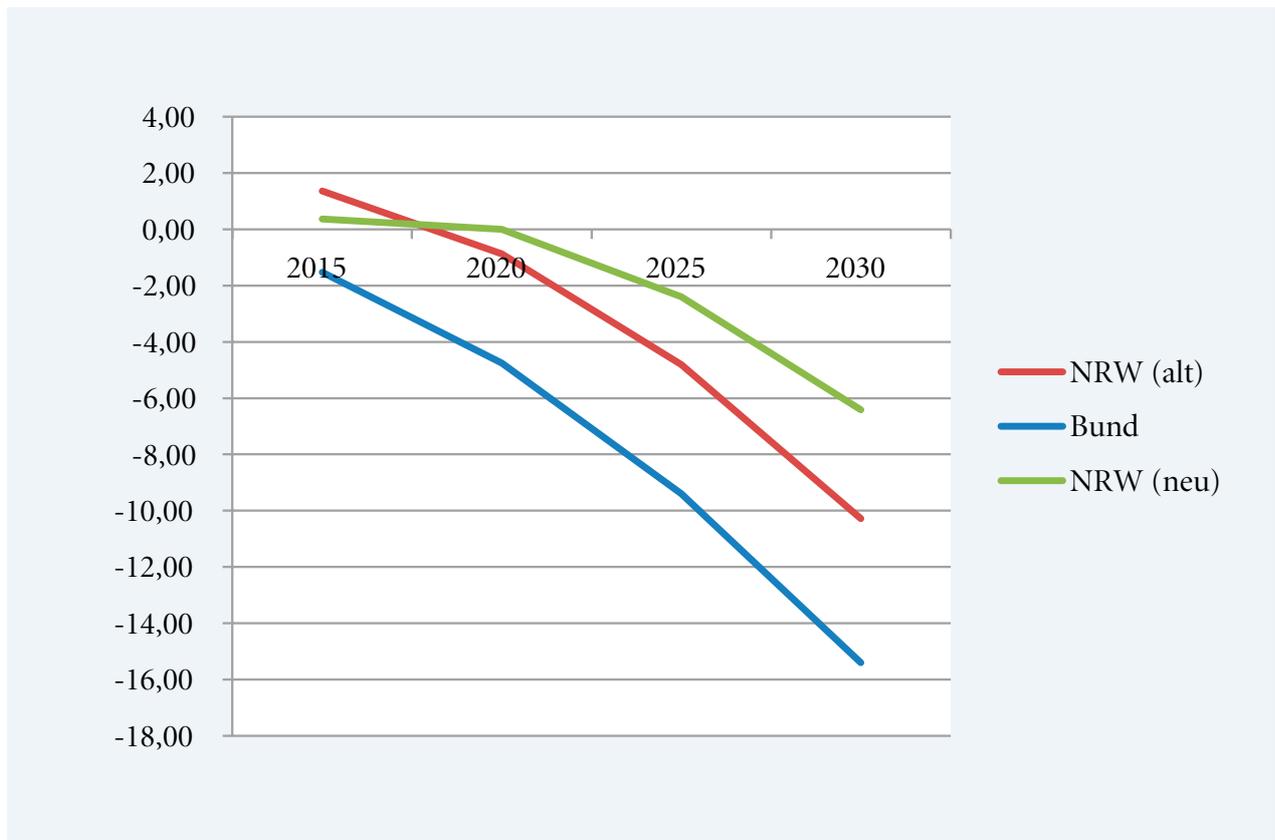


Abbildung 10: Prozentuale Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bezogen auf 2011⁵⁷

Die Verringerung des Erwerbspersonenpotentials kann nur bedingt als Indikator für die zukünftige Entwicklung der tatsächlichen Erwerbspersonenzahl⁵⁸ herangezogen werden, da sie nur die natürliche Begrenzung der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland bzw. Nordrhein-Westfalen beschreibt. Sie lässt jedoch nicht hinreichende Rückschlüsse auf die Entwicklung der realen Erwerbspersonenzahl in Deutschland zu, sodass eine gesonderte Betrachtung notwendig ist, um die Erwerbstätigenentwicklung genauer abschätzen zu können.

Das BMAS, der SVR sowie das Statistische Bundesamt haben diesbezüglich eigene Vorausberechnungen für die Entwicklung der Erwerbspersonenzahlen in Deutschland vorgenommen. Zwar differieren die Ergebnisse zum Teil, dennoch lässt sich ein einheitlicher Trend feststellen. So verstärkt sich die Abnahme der Erwerbspersonenzahlen ab dem Jahr 2020 deutlich (vgl. [Abbildung 11](#)). Geht der SVR von einer Verringerung der Erwerbspersonenzahlen in der Dekade der Jahre 2020 bis 2030 von knapp 7,5 Prozent aus, sieht das BMAS in seiner Studie einen schwächeren Rückgang um 4,03 Prozent.

57 Statistisches Bundesamt 2009; Cicholas & Ströker 2012b; eigene Berechnungen.

58 Als Erwerbspersonen werden gemeinhin alle Personen (Erwerbstätige + Arbeitslose) im Untersuchungsgebiet zwischen 15 und 65 Jahren, exklusive der „Stillen Reserve“ gezählt.

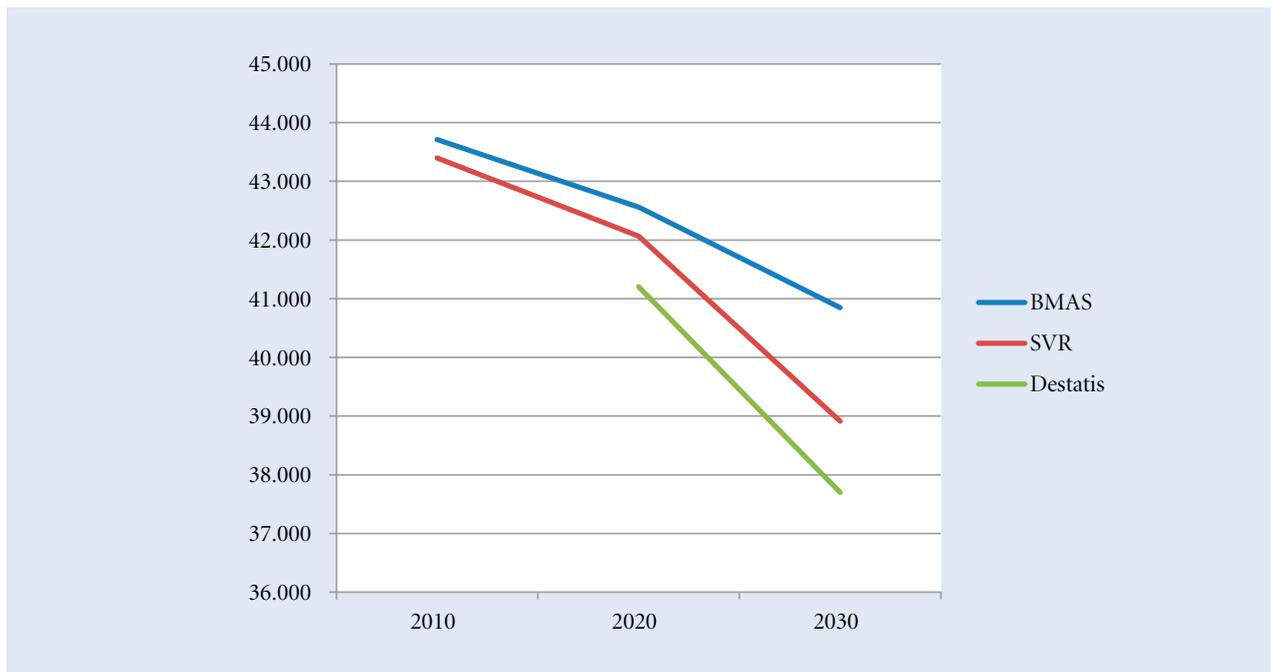


Abbildung 11: Entwicklung der Erwerbspersonenzahlen in Deutschland in Tsd.⁵⁹

Auch für Nordrhein-Westfalen ist mit einem Rückgang der Erwerbspersonenzahl zu rechnen. IT.NRW legt hierzu zwei Varianten zu Grunde, zwischen denen sich die Erwerbspersonenzahl entwickeln wird. Sie basieren auf der veralteten Bevölkerungsvorausberechnung und sind daher vor dem Hintergrund der starken Wanderungsbewegungen nur in begrenztem Maße aussagekräftig:

In der konstanten Variante wird von einem Rückgang um etwa 1,1 Millionen Personen (-12,4 %) ausgegangen. Deutlich schwächer ist die Verringerung der Erwerbspersonen in der Trendvariante mit einem Minus von knapp 300.000 Personen, da diese das Wachstum der Bevölkerung zwischen 2009 und 2012 in den Ausgangswerten berücksichtigt (vgl. [Abbildung 12](#)). Zu beachten ist, dass insbesondere in der Dekade 2020 bis 2030 der Rückgang der Erwerbspersonenzahlen deutlich an Dynamik zunimmt. Können in der Trendvariante bis 2020 noch anwachsende Erwerbspersonenzahlen erwartet werden, kehrt sich die Entwicklung bis 2030 deutlich um, sodass mit einem Rückgang um 3,43 Prozent im Vergleich zu 2011 im Jahre 2030 gerechnet wird. Damit würde Nordrhein-Westfalen hinter der durchschnittlichen Entwicklung Deutschlands zurückbleiben. Deutlich stärker entwickelt sich der Trend in der konstanten Variante, in der allein zwischen 2020-2030 ein Rückgang um neun Prozentpunkte projiziert wird. Zu einer mittleren Annahme gelangt das economix-Institut in seiner Studie zur Entwicklung des Arbeitsmarktes bis 2030 im Auftrage des BMAS. Demnach müsse für Nordrhein-Westfalen mit einem Rückgang der Erwerbspersonen um etwa 5,3 Prozent zwischen 2010-2030 ausgegangen werden.⁶⁰

59 Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011; Statistisches Bundesamt 2009; eigene Berechnung.

60 Vogler-Ludwig, Düll & Kriechele 10/13: 6.

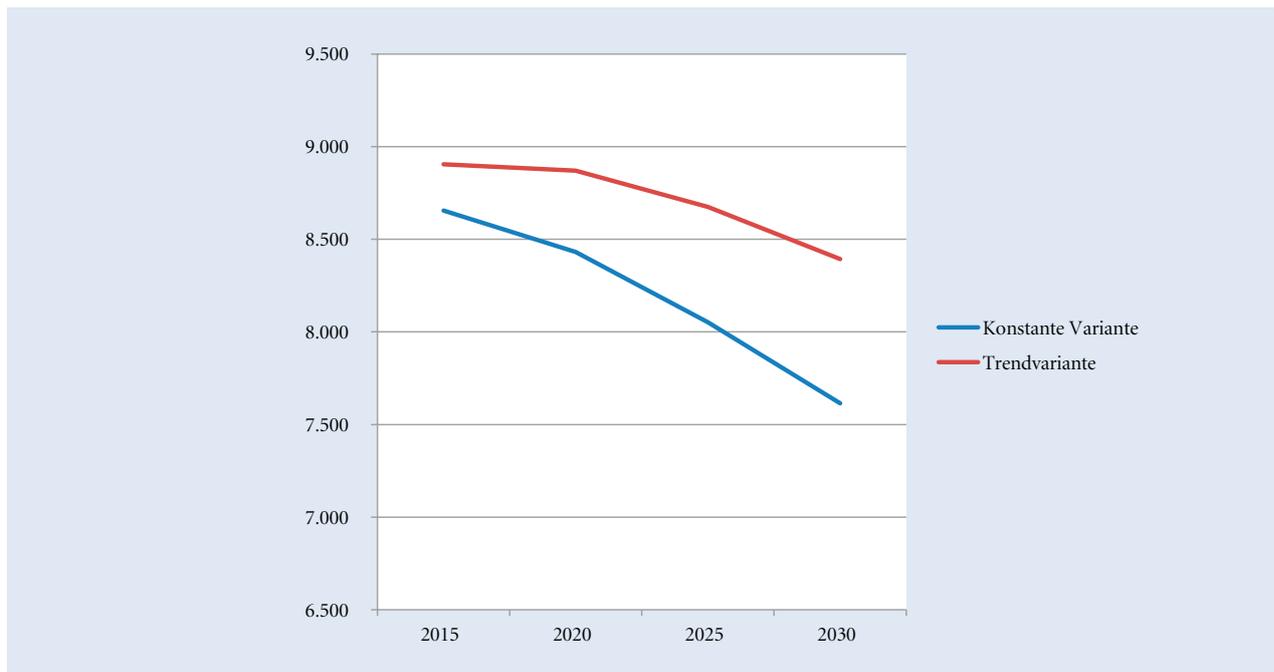


Abbildung 12: Erwerbspersonenprojektion NRW in Tsd.⁶¹

Zum Zeitpunkt der Berichtslegung lagen der Enquetekommission keine aktualisierten Erwerbspersonenprognosen von IT.NRW vor. Unabhängig hiervon muss davon ausgegangen werden, dass die Verlangsamung des schrumpfenden Erwerbspersonenpotentials sich nur dann positiv auf die Entwicklung der Erwerbspersonenprognose auswirkt, wenn die Zuwanderung ebenfalls in den Arbeitsmarkt gelingt.

2.2. Wirtschaft und Arbeitsmarkt im demografischen Wandel – potentielle strukturelle Veränderungen im kommenden Jahrzehnt

Neben Veränderungen im Arbeitsvolumen wird der Faktor Arbeit durch einen fortschreitenden beruflichen und qualifikatorischen Strukturwandel begleitet. Die Veränderung der Wirtschaftswelt sowie die Anpassung der Unternehmen an die sich ändernde Bevölkerungsstruktur verursachen eine veränderte Nachfrage nach Arbeitskräften. Dieser besteht insbesondere auch in einer Tertiärisierung der Wirtschaft, auch wenn der Anteil des kombinierten Sektors aus Industrie und vor- und nachgelagerten Dienstleistungen in etwa stabil ist.

Bereits in den Jahren 2005 bis 2011 ist ein Anstieg des Anteils der Dienstleistungsberufe um 1,8 Prozentpunkte auf 68,3 Prozent der Erwerbstätigen zu verzeichnen gewesen. Im gleichen Zeitraum ist der Anteil der Fertigungsberufe um 1,2 Prozentpunkte auf 27,8 Prozent gefallen.⁶² Dies schlägt sich im Anteil der Beschäftigtenzahlen nieder, da bislang mit der zunehmenden Tertiärisierung der Wirtschaft in Deutschland ein wachsender Anteil der Gruppe der abhängig beschäftigten

61 Cicholas & Ströker 2012a; Eigene Darstellung.

62 Ragnitz 2015: 3.

Angestellten an allen Erwerbstätigen einhergeht. Es ist festzustellen, dass zwischen 1991 bis 2012 der Anteil der abhängig beschäftigten Angestellten um 14,7 Prozentpunkte stieg. Entsprechend verhält sich hierzu der Rückgang des Anteils der Gruppe der Arbeiter.⁶³ Für die kommenden Dekaden ist mit einer Fortsetzung dieser Entwicklung zu rechnen, wodurch voraussichtlich bis 2030 bis zu einer Millionen Menschen weniger in Fertigungsberufen tätig sein werden.⁶⁴ Von diesen Verschiebungen besonders betroffen sind geringqualifizierte Arbeitskräfte, da mit einem Rückgang der Fertigungsberufe gleichzeitig ein schrumpfendes Angebot nach „einfacher Arbeit“ einhergeht.⁶⁵ Bis 2025 kann es daher zu einem Überangebot Geringqualifizierter kommen, welche die Nachfrage um bis zu 1,3 Millionen Erwerbstätige übersteigen wird.⁶⁶

Mit einer Verschiebung zwischen den Dienstleistungs- und Fertigungsberufen setzt sich der Strukturwandel nachgefragter Arbeitskräfte in Deutschland und Nordrhein-Westfalen fort. Dabei ist von einer heterogenen Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage in den kommenden Dekaden zwischen den einzelnen Berufshauptfeldern auszugehen.⁶⁷ Engpässe in der Befriedigung der Fachkräftenachfrage können sich unter anderem in den Berufshauptfeldern „Gesundheits- und Sozialbereich“ entwickeln. Ebenso könnte die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Bereichen „Verkehrs-, Lager-, Transport-, Sicherheits- und Wachberufen“, „Gastronomie und Reinigungsberufen“ sowie in „medien-, geistes- und sozialwissenschaftlichen Berufen“ nicht gedeckt werden.⁶⁸

Bereits heute ist absehbar, dass in Nordrhein-Westfalen die Zahl der Beschäftigten ohne bestimmten Beruf um fast ein Viertel sinken wird (vgl. [Abbildung 14](#)).

Nach einer gemeinsamen Projektion der Qualifikationen und Berufsfelder bis 2030 ergeben sich aus dem Zusammenspiel der regionalen Bevölkerungsentwicklung und der Wirtschaftsstruktur innerhalb der Regionen unterschiedliche Arbeitsmarktsituationen für einzelne Berufsfelder und Qualifikationen.⁶⁹ Diese können von starken Engpässen bis zu starken Überhängen an Arbeitskräften reichen. Vor allem im Bereich der Fachkräfte mit einem mittleren Ausbildungsabschluss zeigen die Projektion in nahezu allen Regionen Engpässe. Auf der beruflichen Ebene ergibt sich in 15 von 20 untersuchten Berufshauptfeldern in mindestens einer Region ein rechnerischer Arbeitskräfteengpass. Bei den technischen Berufen sind die Engpässe flächendeckend, häufig betroffen sind auch die Gesundheitsberufe.

Für die Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung (ISCED 1, 2 und 3a) verläuft die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in fast allen deutschen Regionen sehr ähnlich. Deren ohnehin schon

63 ebd.: 3.

64 Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: 22.

65 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 12.

66 ebd.: 11.

67 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 3.

68 ebd.: 3.

69 Zika u. a. 2015: 5.

schwierige Arbeitsmarktsituation wird sich weiter verschlechtern. Bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (ISCED 3b und 4) wird es bei unverändertem Bildungsverhalten in den meisten Regionen Rekrutierungsschwierigkeiten geben. In Nordrhein-Westfalen zeigen sich die Auswirkungen der demografischen Entwicklung vor allem in diesem Qualifikationsbereich. Das ist insbesondere der starken Ballung der geburtenstarken Jahrgänge in der dort traditionell präsenten Facharbeiterschaft geschuldet. Durchgängig ist zudem eine fortschreitende Akademisierung zu beobachten, also ein stark steigendes Angebot an Personen mit Fachhochschul- und Hochschulausbildung (ISCED 5a und 6) bzw. mit Meister-, Techniker- und Fachschulabschlüssen (ISCED 5b). Im Vergleich zu Deutschland insgesamt wird es in Nordrhein-Westfalen ein nennenswertes Überangebot an Akademikern geben. Einen Überblick über die regionale Vorschau bis zum Jahr 2030 bietet die nachfolgend aufgeführte Abbildung 13:

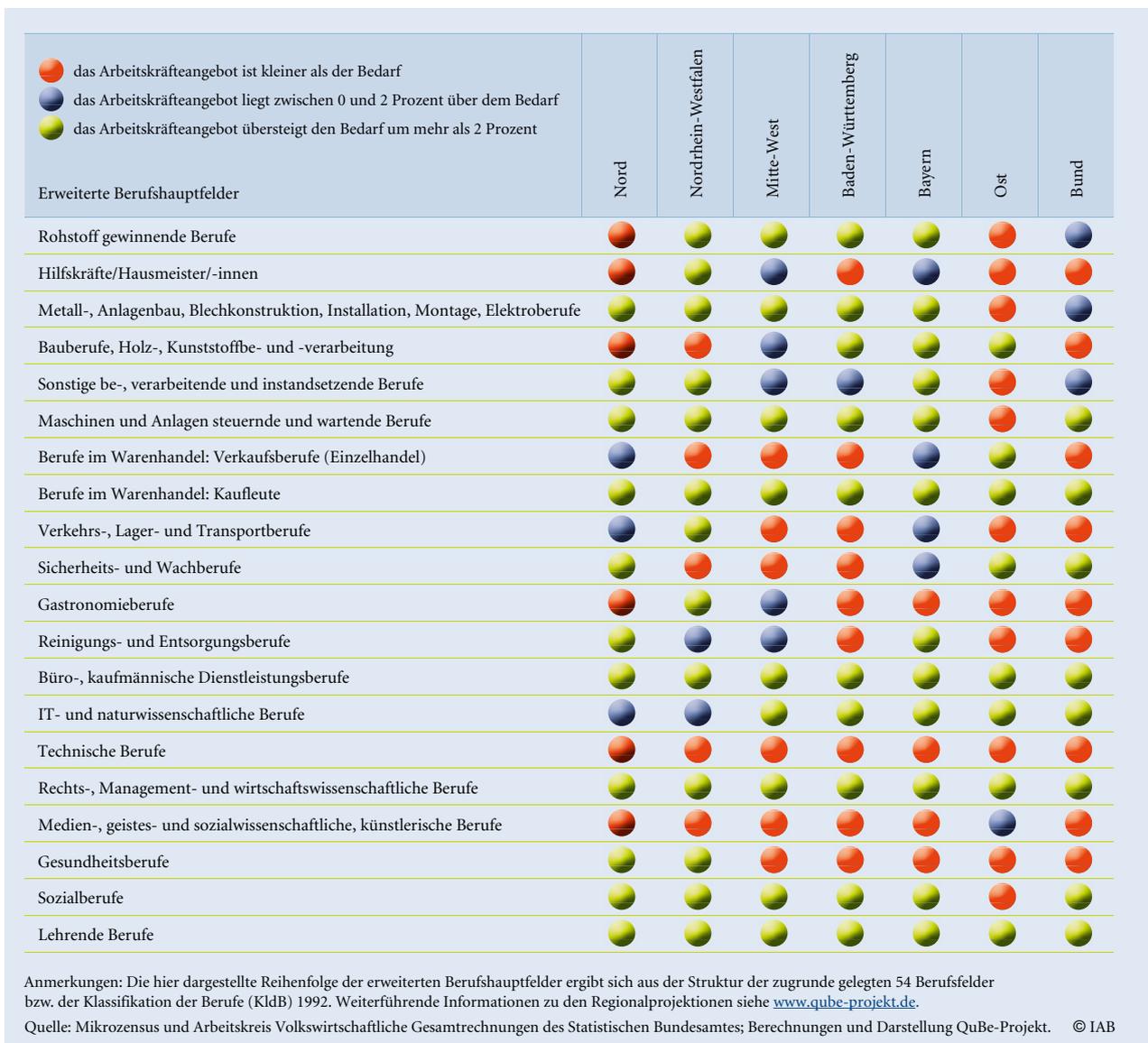


Abbildung 13: Regionale Arbeitskräftesituation im Jahr 2030: Differenz von Angebot und Bedarf im Jahr 2030 – Modellrechnungen auf Basis der BiBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen⁷⁰

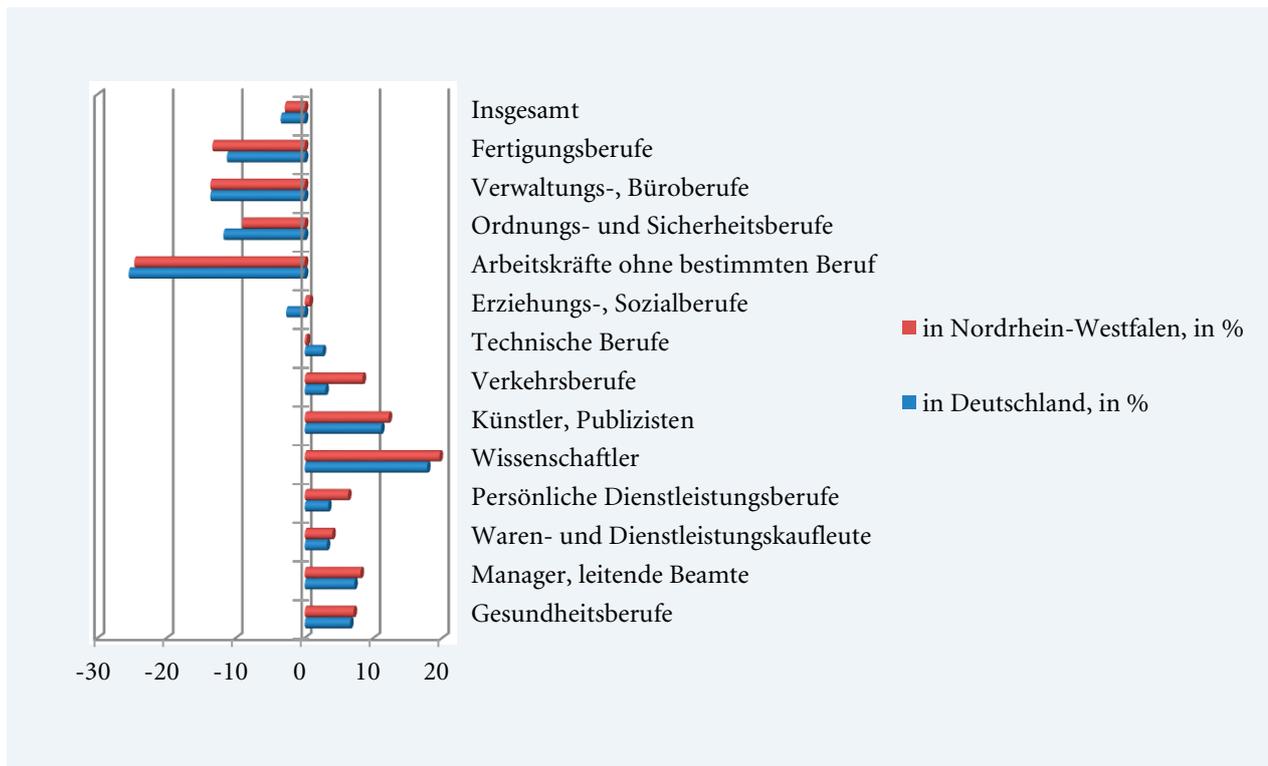


Abbildung 14: Beschäftigungsentwicklung nach Berufen 2010–2030⁷¹

Neben dem Rückgang der *Beschäftigten ohne bestimmten Beruf* werden auch die *Fertigungsberufe* (Bund: -11,3 %; NRW: -13,4 %) und die *Verwaltungs- und Büroberufe* (Bund: -13,7 %; NRW: -13,7 %) starke Rückgänge zu verzeichnen haben (vgl. [Abbildung 14](#)). Demgegenüber werden *Gesundheitsberufe* (Bund: +6,6 %; NRW: +7,1 %) sowie *Manager und Leitende Beamte* (Bund: +7,2 %; NRW: +8,1 %) und *Waren- und Dienstleistungskaufleute* (Bund: +3,2 %; NRW: +4,0 %) stärker nachgefragt werden. Am deutlichsten werden die kreativen Berufe (*Künstler und Publizisten*) mit 12,2 Prozent (Bund: +11,1 %) sowie die Anzahl der *Wissenschaftler* mit 19,6 Prozent (Bund: +17,8 %) in Nordrhein-Westfalen steigen.

Unter dem Strich ist davon auszugehen, dass unter anderem durch Produktivitätsgewinne und Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland mit einem Rückgang von 3,5 Prozent der Beschäftigten für Gesamtdeutschland zu rechnen ist. In Nordrhein-Westfalen wird die Verringerung der Beschäftigtenzahlen mit 2,9 Prozent schwächer ausfallen.⁷² Im Vergleich zur deutschlandweiten Entwicklung gestaltet sich die zukünftige Arbeitskräftenachfrage für Nordrhein-Westfalen günstiger (Grundlage ist die Berechnung nach Vogler Ludwig). *Verkehrsberufe*, *Persönliche Dienstleistungen* und *Wissenschaftler* weisen einen deutlich positiveren Trend auf. Zudem wird es bis 2030 entgegen dem Bundestrend und der allgemeinen demografischen Entwicklung einen leicht wachsenden Bedarf an *Erziehungs- und Sozialberufen* geben (NRW: +0,7 %).

71 Vogler-Ludwig, Düll & Kriechele 10/13: 63.

72 ebd.: 18.

Die dargestellten Ergebnisse können durch einen Fachkräftemangel in einzelnen Berufszweigen zusätzlich beeinflusst werden. Insbesondere im produzierenden Gewerbe kann ein Fachkräftemangel zu Anpassungsreaktionen der Unternehmen führen. Neben Lohnanpassungen und eine Umstrukturierung der Produktionsprozesse würde eine Verlagerung der Produktionsstätten eine Verringerung des Arbeitsplatzangebotes nach sich ziehen.⁷³ In welcher Gestalt sich ein Fachkräftemangel auf regionaler Ebene auswirkt, ist aufgrund der zahlreichen Variablen nur begrenzt abzusehen. Neben der branchenspezifischen Heterogenität nach Arbeitskräften sind Migrationsbewegungen und Pendlerverflechtungen nur in begrenztem Maße aussagekräftig.⁷⁴ Außerdem verläuft der demografische Wandel in den Teilräumen Deutschlands sehr unterschiedlich, sodass sich das allgemeine Arbeitskräfteangebot unterschiedlich stark entwickelt.⁷⁵

Die strukturellen Änderungen in der Nachfrage nach einzelnen Berufen erfordern laufende Anpassungen beim Qualifikationsniveau. Zwar kann nicht abschließend geklärt werden, ob in der Vergangenheit zunächst die Nachfrage nach höheren Bildungsabschlüssen eine stetige „Verberuflichung“ und Höherqualifizierung von Berufsgruppen nach sich zog oder zuerst das entsprechende Angebot vorlag, jedoch lässt sich hiervon unabhängig ein stetig steigendes Niveau der erlangten Schulabschlüsse der vergangenen Jahre feststellen. Demnach ist das Qualifikationsniveau in den vergangenen zwei Dekaden deutlich angestiegen.⁷⁶

Zwischen 1991 bis 2012 fiel der Anteil der Schüler, die mit einem Hauptschulabschluss die Schule verließen, um 21,8 Prozentpunkte auf 26,1 Prozent. Mit einem Zuwachs von 26,7 Prozentpunkten bildet sich ein umgekehrter Trend in der Erlangung der Fachhochschul- bzw. Hochschulreife ab (34,6 %).⁷⁷

Mit höheren schulischen Abschlüssen korrespondierend entwickeln sich die berufsqualifizierenden Abschlüsse. So ist der Anteil der Erwerbstätigen, die einen Lehraabschluss erlangt haben, um knapp 7 Prozentpunkte auf 53,6 Prozent gefallen. Demgegenüber kam es zu einem Anstieg des Anteils der Erwerbstätigen mit Fachhochschul- bzw. Hochschulabschluss (inkl. Promotion) um 6,7 Prozentpunkte auf 18,4 Prozent.⁷⁸ Dies deutet – wie bereits dargestellt – auf ein schwieriges Umfeld für Erwerbspersonen ohne bzw. nur mit geringer beruflicher Qualifikation hin. Mit den steigenden Qualifikationsanforderungen an die Erwerbstätigen geraten geringqualifizierte Arbeitskräfte unter zunehmenden Druck. Es ist davon auszugehen, dass der Trend der „Verberuflichung“

73 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 3; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: 20.

74 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 4.

75 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 2.

76 Ragnitz 2015: 4.

77 ebd.: 4.

78 ebd.: 4.

von einzelnen Tätigkeiten, die derzeit vorwiegend durch angelernte Erwerbstätige ausgeübt werden, fortschreiten wird.⁷⁹

Mit Blick auf 2030 ist zu erwarten, dass sich der Anteil der Erwerbstätigen, die keine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben, zwischen 2010 bis 2030 um etwa 47 Prozent in Nordrhein-Westfalen verringern wird (Bund: -40,8 %). Demgegenüber wird sich der Trend zum Hochschulabschluss ungebrochen fortsetzen, sodass mit etwa 45 Prozent zusätzlichen Erwerbstätigen in Nordrhein-Westfalen gerechnet wird, die einen Hochschulabschluss erlangt haben (vgl. [Abbildung 15](#)). Damit korrespondiert der Trend zu einer Wissens- und Dienstleistungsökonomie, der mit einer wachsenden Nachfrage nach entsprechend qualifiziertem Personal und mit einem stetig steigenden Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen einhergeht.

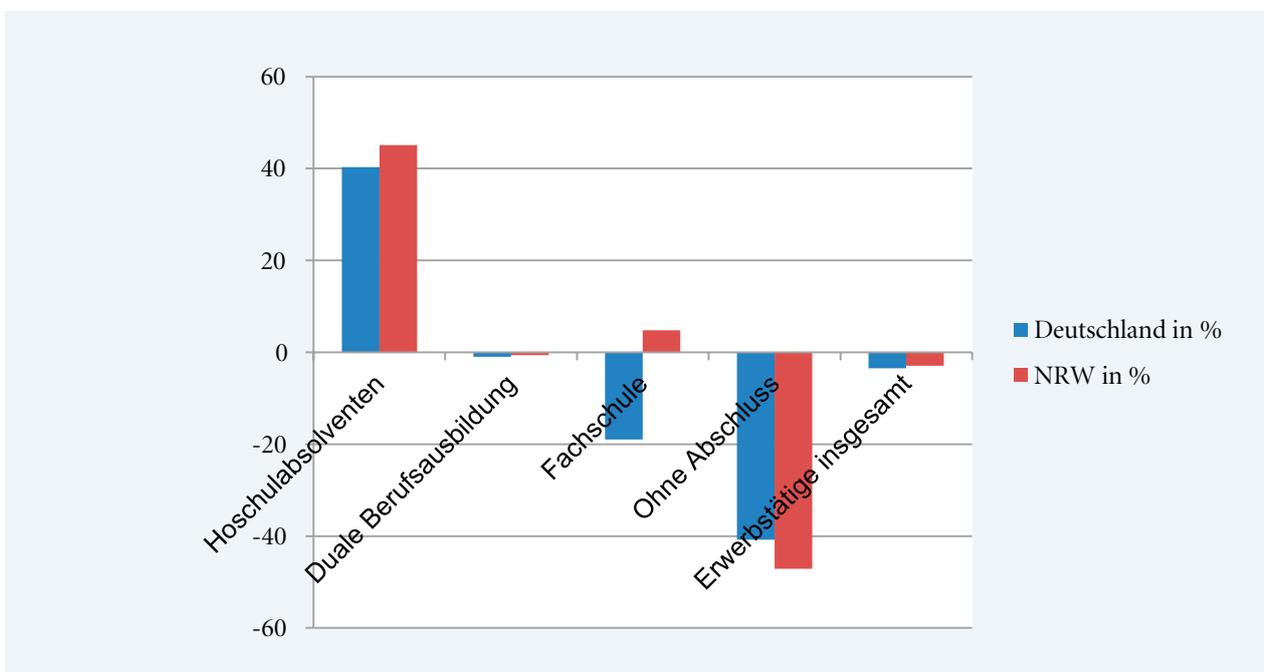


Abbildung 15: Entwicklung der Hauptgruppen der fachlichen Berufsbildung 2010–2030, Angabe in Prozent⁸⁰

2.3. Auswirkung der Entwicklung des Arbeitsvolumens auf die wirtschaftliche Entwicklung

Der demografische Wandel in Deutschland wirkt sich, wie dargestellt, auf Volumen, Struktur und Qualifikation des Faktors Arbeit aus (vgl. Teil C [Kap. 2.2. Wirtschaft und Arbeitsmarkt im demografischen Wandel – potentielle strukturelle Veränderungen im kommenden Jahrzehnt](#)) und nimmt Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland. Als weitere Faktoren für die Entwicklung des zukünftigen Produktionspotentials in Deutschland sind die Faktoren Kapital und totale Faktorproduktivität (TFP) sowie ihr Zusammenspiel zu berücksichtigen.⁸¹

⁷⁹ Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 11.

⁸⁰ Vogler-Ludwig, Düll & Kriechelel 10/13: 32, eigene Darstellung.

⁸¹ Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 5; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 5; Bofinger u. a. 2011: 2 ff; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014b: 2 ff.

Neben der Beeinflussung des Faktors Kapital kann ein stärkeres wirtschaftliches Wachstum durch verstärkte (Netto-)Investitionen stimuliert werden.⁸² Hierzu bedarf es eines stärkeren Wachstums der Investitionstätigkeit, für die in vielen Bereichen durch den Erhalt, die Modernisierung und den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur auch private Investitionen stimuliert werden können („crowding-in“).⁸³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schuldenbremse ab 2020 für die Landeshaushalte verpflichtend ist und sich auf die Investitionstätigkeiten der öffentlichen Haushalte unmittelbar auswirken kann. Die Finanzierung von (Netto-)Investitionen nach der sog. „golden-rule“ über Kredite ist bisher nicht möglich, weil die Verteilung der Investitionskosten auf die verschiedenen nutzenden Generationen (intertemporale Äquivalenz) bisher weder haushaltsrechtlich noch ökonomisch sinnvoll möglich ist.

Ebenfalls beeinflusst der technologische Fortschritt in starkem Maße die Entwicklung der TFP, wodurch dem Forschungsstandort Deutschland eine besondere Bedeutung zukommt. Eine Stärkung des Dreiklangs „Bildung, Forschung, Wissenstransfer“ ist eng mit der Entwicklung des technologischen Fortschritts und damit der TFP verwoben.⁸⁴ Zugleich muss die wachsende Mobilität der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen berücksichtigt werden. Hohe Investitionen in die Bildung der regionalen Bevölkerung, vielfach aus den Landes- und Kommunalhaushalten finanziert, können aber durch Binnenwanderungen in Deutschland zu Produktivitätssteigerungen in anderen Regionen führen, während die Abwanderungsländer auf den Haushaltsbelastungen „sitzen bleiben“.⁸⁵ Die gut ausgebildeten, jungen Erwerbspersonen bleiben – per Saldo – nur in ihren Ausbildungsregionen, wenn dort entsprechende Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Um einen realen Produktivitätsgewinn von ein Prozent, der deutlich über dem Durchschnittswert der alten Bundesländer (+0,622 % von 2000–2013) und noch deutlicher über dem Durchschnittswert von Nordrhein-Westfalen (0,437 %) liegt, zu erreichen, bedarf es daher neuer wirtschaftspolitischer Konzepte, welche den Strukturwandel präventiv aufnehmen, entsprechend zielgenauer Investitionen und Investitionsförderungen sowie der Herstellung entsprechend förderlicher Rahmenbedingungen.⁸⁶ Dies bedeutet auch, dass die Wirtschaftspolitik des Landes den fortschreitenden Strukturwandel der Wirtschaft begleitet und den Rückgang der industriellen Produktion zugunsten von Dienstleistungen rund um ein Produkt sowie das Wachstum der wissensbasierten und immobilen Dienstleistungen in ihren Konzepten berücksichtigt.

82 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 13 ff.

83 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 11; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 2; Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 3 ff; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a.

84 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 10 f; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 3.

85 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014b: 7.

86 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 10.

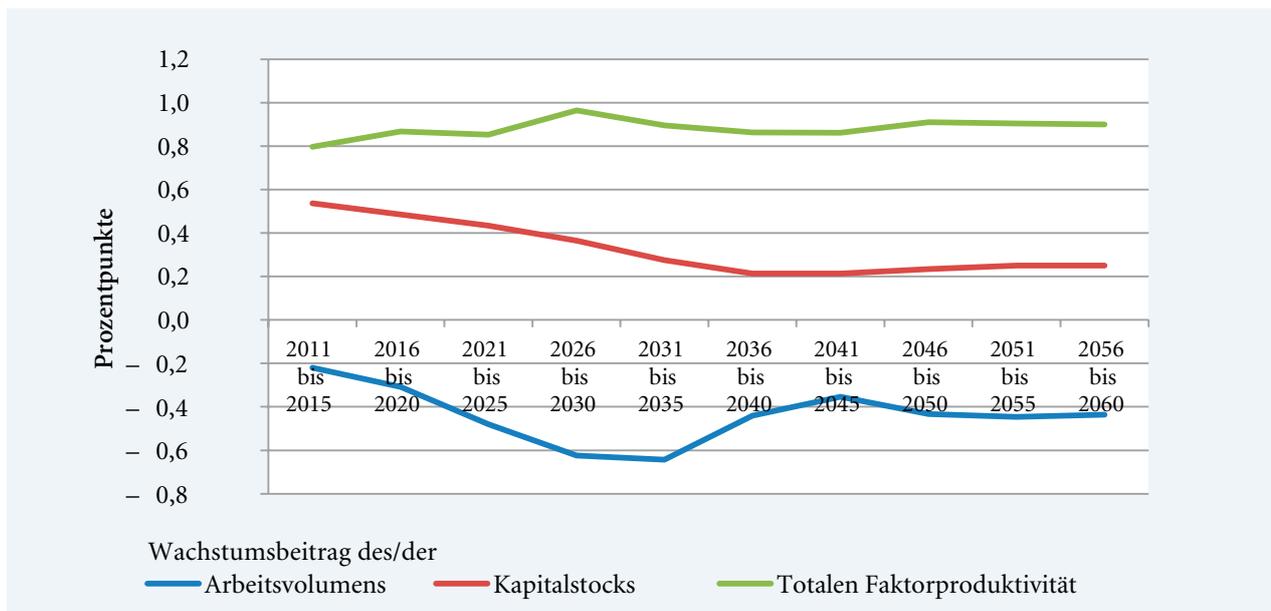


Abbildung 16: Wachstumsbeiträge der einzelnen Faktoren der Potentialwachstumsfunktion⁸⁷

Der SVR hat in einer Projektion berechnet, in welchen Größenordnungen der demografische Wandel die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsfaktoren verändern wird. Totale Faktorproduktivität und Kapital bleiben Wachstumstreiber der Wirtschaft (vgl. [Abbildung 16](#)). Während sich der Wachstumsbeitrag des Faktor Kapitalstocks von 0,5 Prozent auf 0,4 Prozent leicht verringert, steigert sich der Wachstumsbeitrag der TFP von 0,8 Prozent auf ein Prozent in der Periode 2026 bis 2030.

Demgegenüber wird in der Projektion ein stetiges Abnehmen des Arbeitsvolumens angenommen, wodurch es zu negativen Effekten auf das Potentialwachstum kommt. Gelingt es in den kommenden Jahren nicht, die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung und ein Ansteigen der je Erwerbstätigem erbrachten Arbeitsstunden zu generieren, wird der Faktor Arbeit die Wachstumsentwicklung in Deutschland und in ähnlichem Maße auch in NRW hemmen. Es ist davon auszugehen, dass die steigenden Zuwanderungszahlen nach Nordrhein-Westfalen sich positiv auf den Faktor Arbeit auswirken; das Ausmaß kann jedoch nicht durch die Enquetekommission abgeschätzt werden. Unter den ursprünglichen Annahmen kann davon ausgegangen werden, dass sich durch ein demografisch bedingtes Schrumpfen des Arbeitsvolumens in Deutschland das Wachstum um bis zu 0,6 Prozent in der Periode 2026 bis 2030 verlangsamen wird (vgl. [Abbildung 17](#)).

Werden die einzelnen Wachstumsbeiträge der Faktoren Arbeit, Kapital und TFP zusammengefasst, wird deutlich, dass bis 2060 dennoch mit einem stetigen Potentialwachstum in Deutschland gerechnet werden kann. Allerdings wird es im Bundesdurchschnitt im Laufe der kommenden 15 Jahre von derzeit noch 1,1 Prozent (2011–2015) auf durchschnittlich etwa 0,7 Prozent zwischen 2026 bis 2030 fallen (vgl. [Abbildung 17](#)).

87 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011; eigene Darstellung.

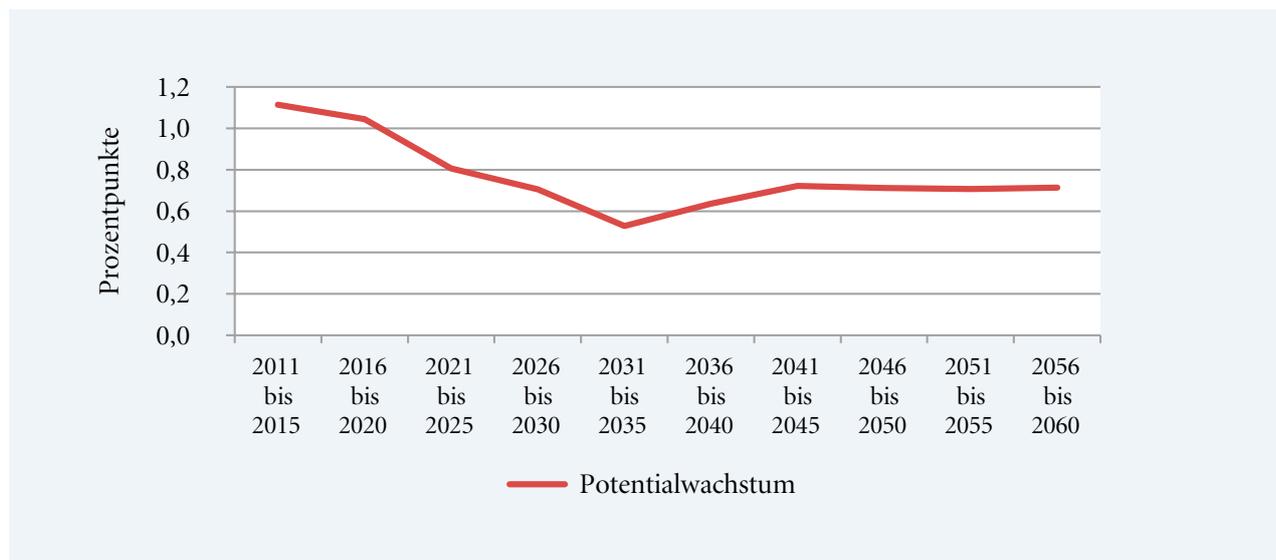


Abbildung 17: Potentialwachstum in Deutschland 2011–2060⁸⁸

Das niedrige Niveau der Wachstumsraten in dieser Projektionsrechnung verdeutlicht, wie stark der negative Effekt eines schrumpfenden Arbeitsvolumens auf die Wirtschaftsentwicklung ist. Eine Verbesserung bzw. einer Stabilisierung des Arbeitsvolumens würde entsprechend zu einem verstärkten Wachstum und Wohlstandsgewinnen in der Gesellschaft führen. Ebenso ist dies für die Faktoren Kapital und TFP zu konstatieren.

Zusammenfassend wird anhand der dargestellten Ergebnisse deutlich, dass der Bevölkerungswandel den kommenden Jahren mittelbar und unmittelbar die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und in NRW beeinflussen wird. Um einem durch ein schrumpfendes Erwerbspersonenpotential bedingten verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums zu begegnen, kann und muss die Wirtschaftspolitik Maßnahmen ergreifen, die entweder – für eine gewisse Zeit – dem Rückgang des tatsächlichen Arbeitsvolumens entgegenwirken oder zur Kompensation die öffentliche und die private Investitionstätigkeit und/oder den technischen Fortschritt forcieren. Die sich derzeit positiv darstellenden Wanderungsbewegungen nach Nordrhein-Westfalen bergen zugleich eine Chance, die Auswirkungen des demografischen Wandels zu mildern, sowie die Herausforderung, die (Binnen-) Migration auch in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und zu fördern.

2.4. Möglichkeiten politischer Gestaltung im demografischen Wandel – Handlungsoptionen

Wie in den vorangegangenen Abschnitten herausgearbeitet, wirkt sich die Veränderung von Größe und Struktur der Bevölkerung in der Dekade 2020–2030 unmittelbar auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen aus. Gelingt es, den Faktor Arbeit positiv zu beeinflussen, können auch die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels unmittelbar auf die wirtschaft-

88 ebd.; eigene Darstellung.

lichen Wachstumsraten und mittelbar auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte Einfluss begrenzt oder doch zumindest hinausgezögert werden. Im Folgenden werden daher mögliche Stellschrauben herausgearbeitet, welche die Entwicklung des erbrachten Arbeitsvolumens in NRW beeinflussen.

2.4.1. Steigerung der Erwerbspersonenzahlen

Zur Stabilisierung der Erwerbspersonenzahl stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, deren Einsatz aber von den verschiedenen Staatsebenen in unterschiedlichem Maße eingesetzt werden kann.

Unmittelbar wirkt eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit auf das Erwerbspersonenpotential. So ermittelte die Kommission „Zukunft der Arbeitswelt“ im Auftrag der Bosch Stiftung, dass in ihrem Referenzszenario die „Rente mit 67“ und das hierdurch verspätete Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gegenüber einem „Inaktivitätsszenario“⁸⁹ bis zum Jahr 2030 etwa 2,9 Millionen Menschen mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Als größtes Potential kann aber die Mobilisierung der *Stillen Reserve*⁹⁰ sowie eine allgemeine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung angenommen werden.⁹¹ Als Handlungsfelder sind hier die Erhöhung der Beschäftigungsquoten von jüngeren wie älteren Erwerbstätigen, von Frauen und Personen mit Migrationshintergrund und die Steuerung und Integration von Migrationsströmen zu identifizieren. Die Gründe, nicht bzw. nicht mehr dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, sind zum Teil sehr vielfältig. Um die Thematik operationalisierbar zu machen, bietet es sich an, die einschlägigen Strategien auf die verschiedenen spezifischen Gruppen zu differenzieren.⁹²

Der Eintritt in das Erwerbsleben ist in Deutschland vom Abschluss der schulischen, beruflichen oder hochschulischen Ausbildung bestimmt. Mit Abschluss einer beruflichen Ausbildung oder eines Studiums stehen junge Menschen dem Arbeitsmarkt als Erwerbstätige zur Verfügung. Daher kann davon ausgegangen werden, dass eine Verkürzung der Bildungs- und Ausbildungszeiträume und die Schaffung von effizienten Übergängen in den Beruf zu einem früheren Eintritt ins Erwerbsleben führen wird.⁹³ Ebenso würden durch einen frühzeitigen Berufseinstieg Familienplanung und Karriereentwicklung in einen zeitlich vergrößerten Rahmen fallen und somit die „Rushhour des Lebens“ entzerren.⁹⁴ Nach Berechnungen der Bosch Stiftung haben diese Maßnahmen aber nur einen relativ

89 Walter, Fischer & ... 2013: 12.

90 Als Stille Reserve wird gemeinhin jener Teil der Bevölkerung definiert, der zwischen 15 und 65 Jahre alt ist und keiner Vollzeitbeschäftigung nachgeht. Hierzu zählen z.B. Jugendliche, Hausfrauen wie -männer, Teilzeitbeschäftigte, etc.

91 Ragnitz 2015: 8; Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 9.

92 Eine trennscharfe Abgrenzung ist nicht bzw. nur in begrenztem Rahmen möglich, da eine Person verschiedenen Gruppen angehören kann.

93 Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 3.

94 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 12.

geringen quantitativen Effekt, weil aufgrund der bereits geringen Geburtenjahrgänge nur von einem Zuwachs von etwa 300.000 Personen auszugehen sei.⁹⁵

Der längere Verbleib von älteren Erwerbstätigen im Beruf weist demgegenüber einen deutlich stärkeren Effekt auf. So könne von zusätzlichen 1,8 Millionen Personen ausgegangen werden, wenn es gelänge, ein verfrühtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu vermeiden.⁹⁶ Ausgehend von der heutigen Situation ist festzustellen, dass zwischen den Jahren 2000 und 2012 ein deutlicher Anstieg der Erwerbstätigenquote bei den 55- bis 64-Jährigen zu beobachten gewesen ist. Der Anteil der Erwerbstätigen stieg von 37,4 Prozent im Jahr 2000 auf 61,5 Prozent im Jahr 2012.⁹⁷ Dennoch ist die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer (60-65 Jahre) noch um 30 Prozent geringer als im Vergleich zur vorherigen Alterskohorte (55-60 Jahre).⁹⁸

Als Gründe sind Frühverrentungsmöglichkeiten und ein noch nicht durchgängig altersneutrales Einstellungsverhalten der Arbeitgeber zu nennen.⁹⁹ Demnach würden zahlreiche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen weiterhin die Möglichkeit einer Frühverrentung in Anspruch nehmen, wenn ihnen diese Möglichkeit zur Verfügung stünde. Die Rentenreform der Bundesregierung im Jahr 2014, welche einen verfrühten Renteneintritt mit 63 Jahren ermöglichte, dürften der Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters auf 67 Jahre für einen längeren Verbleib im Erwerbsleben entgegenwirken.^{100, 101}

Ein verfrühter Renteneintritt ergibt sich neben persönlichen Erwägungen zudem aus der gleichbleibend hohen Altersselektivität bei Neueinstellungen, die weiterhin zu beobachten ist. So würden jüngere den älteren Arbeitskräften häufig vorgezogen werden. Hiervon sind in hohem Maße Geringqualifizierte betroffen, da sie im Gegensatz zu höherqualifizierten Erwerbstätigen häufiger ihren Job verlören. Höher qualifizierte Arbeitskräfte verbleiben in ihrem Job und sind daher von Altersarbeitslosigkeit geringer betroffen. Dennoch ist ebenso festzustellen, dass bei einem Arbeitsplatzverlust auch die Gruppe der höher qualifizierten Erwerbstätigen von Altersarbeitslosigkeit betroffen ist.¹⁰²

Darüber hinaus bedarf es der Anpassung der Arbeitsabläufe an eine veränderte Altersstruktur der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen innerhalb der Betriebe. Eine altersgerechte Arbeitsplatz- sowie Arbeitszeitgestaltung und entsprechende Veränderungen in der Organisation der Arbeit

95 Walter, Fischer & ... 2013: 12.

96 ebd.: 12.

97 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 12.

98 Ragnitz 2015: 5; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 2 f.

99 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 7 ff.

100 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 7; Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 23; Ragnitz 2015: 2 ff.

101 Eine abschließende Beurteilung, in welchem Umfang die Einführung der „Rente mit 63“ wirkt, war zum Zeitpunkt der Berichterlegung noch nicht möglich.

102 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 8.

könnten dem Arbeitsplatzverlust entgegenwirken und den längeren Verbleib im Berufsleben der Erwerbstätigen ermöglichen.¹⁰³

Neben der altersspezifischen Erwerbsbeteiligung kann eine weitere Erhöhung des Arbeitsvolumens bei der Gruppe der erwerbsfähigen Frauen erreicht werden. Deren Erwerbsbeteiligung liegt im Schnitt bundesweit 10 Prozent unterhalb jener der Männer.¹⁰⁴ In Nordrhein-Westfalen ist der Unterschied stärker ausgeprägt. So waren 2010 etwa 65,8 Prozent der Frauen erwerbstätig, wohingegen bereits 80,6 Prozent der Männer erwerbstätig waren. Dies verdeutlicht, dass insbesondere die Gruppe der erwerbsfähigen Frauen ein großes Potential für den Arbeitsmarkt bietet. Dies gilt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass der Abstand der berufstätigen Frauen in der Familienphase (20–45 Jahre) zur männlichen Vergleichsgruppe noch deutlich größer ist.¹⁰⁵ In der Rückschau ist eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen zwischen den Jahren 2001 und 2011 um neun Prozentpunkte festzustellen. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass dies auf einem überproportionalen Wachstum an Teilzeitbeschäftigung basiert. Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente beträgt der Anstieg nur 5,3 Prozentpunkte.¹⁰⁶ Nach Schätzung der Bosch Stiftung ließe sich in Deutschland eine zusätzliche Erwerbspersonenzahl von etwa 600.000 Frauen realisieren.¹⁰⁷

Neben den infrastrukturellen und beruflichen Rahmenbedingungen wirkt sich die Familienpolitik in Deutschland negativ auf eine Rückkehr von Frauen in das Berufsleben aus. So würde sich die Berufstätigkeit der Frau jenseits der Minijobber-Grenze infolge des Ehegattensplittings und der beitragsfreien Mitversicherung über den Ehepartner als finanziell unattraktive Alternative darstellen.¹⁰⁸

Ebenfalls einen deutlichen Effekt auf die Stabilisierung der Erwerbspersonenzahlen kann die Mobilisierung von Menschen mit Migrationshintergrund entfalten. In der Studie „Zukunft der Arbeit“ wird in dieser Gruppe ein Wert von etwa 800.000 zusätzlichen Erwerbspersonen in Deutschland ermittelt, die dem Arbeitsmarkt zusätzlich zur Verfügung stehen könnten.¹⁰⁹ Unter den Bedingungen einer verstärkten Zuwanderung kann zudem von einer weiteren Steigerung dieses Potentials ausgegangen werden. Dies würde eine deutliche Verbesserung der Erwerbsbeteiligung bedeuten, die derzeit etwa 13 Prozent unterhalb der „einheimischen Bevölkerung“ liegt. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund eine etwa doppelt so hohe Erwerbslosenquote aufweisen wie die Vergleichsgruppe der Personen ohne Migrationsgeschichte.¹¹⁰

103 Ragnitz 2015: 7 f.

104 Ragnitz 2015: 4; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 2.

105 Ragnitz 2015: 5.

106 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 10.

107 Walter, Fischer & ... 2013: 12.

108 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 2; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 2; Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 11.

109 Walter, Fischer & ... 2013: 12.

110 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 9.

Zurückzuführen sei dies vor allem auf zwei Hauptgründe:

- Personen mit Migrationshintergrund, die selbst nach Nordrhein-Westfalen eingewandert sind, würden häufig unterhalb ihres erlangten Qualifikationsniveaus tätig. Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen wurden in den vergangenen Jahrzehnten häufig nicht oder nur mit hohen Barrieren anerkannt, sodass häufig Hochqualifizierte Tätigkeiten als ungelernete Arbeitskräfte ausführen müssen, wodurch sich ihr Risiko der Arbeitslosigkeit signifikant erhöht. Erst mit dem Gesetz zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse ist ein vereinfachter Zugang zum erlernten Berufsfeld möglich.
- Als zweiten Hauptgrund lässt sich feststellen, dass Menschen mit Migrationshintergrund aus der zweiten und dritten Generation überproportional häufig geringere schulische wie berufliche Abschlüsse erlangen und hierdurch ebenfalls die Wahrscheinlichkeit von weniger qualifizierten Beschäftigungsverhältnissen steigt.¹¹¹ Änderungsbedürftig ist ein Einstellungsverhalten von einigen Unternehmen, welche junge Migranten bei der Ausbildungsplatzvergabe benachteiligten (Bertelsmann Studie). Der Abbau eines diskriminierenden Einstellungsverhaltens ermöglicht verbesserte berufliche Perspektiven und eine stärkere Integration in den Arbeitsmarkt für junge Migranten.

Belastend kommen Sprachdefizite hinzu, die eine Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt behindern. So steigt das Arbeitslosigkeitsrisiko bei jener Gruppe der Migranten um 60 Prozent, die in ihrem Haushalt nicht Deutsch sprechen.¹¹² Zusätzlich können durch einen Ausbau der frühzeitigen Integrationskurse ebenso weitere Potentiale gehoben werden, wie durch den sukzessive Abbau von Barrieren im Zugang und einer Frühzeitigen Eingliederung zum Arbeitsmarkt. Beispielhaft kann auf das Programm „early intervention“ der Bundesagentur für Arbeit verwiesen werden, welches hochqualifizierten Migranten einen schnellen Arbeitsmarktzugang ermöglichen soll.

Zusätzlich zu den bereits genannten Gruppen wirkt die Migration von Erwerbstätigen nach Deutschland als externer Faktor auf die Anzahl der zur Verfügung stehenden Erwerbspersonen, wodurch eine Deckung des Neu- und Wiederbesetzungsbedarfes unterstützt werden kann. Hierbei gilt es zu beachten, dass aufgrund von ähnlichen demografischen Trends innerhalb der Europäischen Union die Zuwanderungspolitik nicht nur auf EU-Staaten konzentriert werden darf und jenseits des aktuellen hiesigen Bedarfes wirken soll.¹¹³

111 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 13.

112 ebd.: 13.

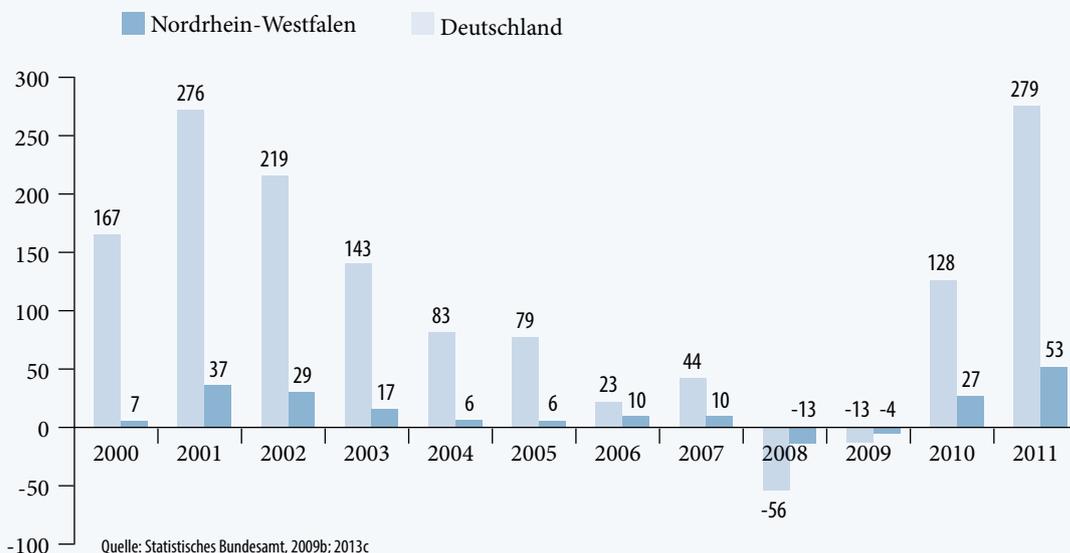
113 Ragnitz 2015: 4; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 13.

Exkurs Migration

Häufig wird Migration von Arbeitskräften nach Nordrhein-Westfalen als wichtiger Faktor zur Stabilisierung des Arbeitsvolumens genannt. In der Rückschau der Ergebnisse der vergangenen Jahre ist festzustellen, dass Wanderungssalden in Deutschland sowie Nordrhein-Westfalen stark schwankend sind. Auffallend ist der Zusammenhang mit der wirtschaftlichen, humanitären und politischen Situation der Herkunftsländer.

Nach Nordrhein-Westfalen wandern die meisten Personen aus dem Raum der Europäischen Union zu. Hier sind für das Jahr 2013 insbesondere die Staaten Polen, Rumänien, Italien und Bulgarien zu nennen, aus denen die meisten Personen kamen. Die zweite große Gruppe der Zuwanderer kommt auf dem Wege des Asylverfahrens nach Nordrhein-Westfalen. Durch regionale kriegerische Auseinandersetzungen wie z. B. in Syrien und humanitäre Katastrophen ist ihre Anzahl in den vergangenen Jahren wieder stark angestiegen. Als dritte Gruppe sind die Einwanderer zu nennen, die über den Weg der bluecard nach Nordrhein-Westfalen kommen. Sie stammen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union, um als Fachkräfte auf dem hiesigen Arbeitsmarkt tätig zu sein, und erhalten hierfür eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Hierfür kommen nur jene Erwerbstätige in Kraft, welche die Vorgaben wie die Mindesthöhe eines Jahreseinkommens in Höhe von ca. 47.000 Euro in 2014 oder die Zugehörigkeit zu einer Berufsgruppe, die als Mangelberuf eingestuft wird, mit einer Gehaltshöhe von 37.000 Euro jährlich, erfüllen. Die Anzahl derer, die über diesen Weg nach Nordrhein-Westfalen gekommen sind, ist jedoch verhältnismäßig gering.

Wie bereits in Teil C Kapitel [1.3.4. „Einwohner mit Migrationshintergrund“](#) dargestellt, ist in den kommenden Jahren mit deutlich stärkeren Zuwanderungssalden zu rechnen, sodass hiervon positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen angenommen werden können.

Abbildung 18: Nettozuwanderung in 1.000 Personen¹¹⁴

Bei der Deckung des eigenen Erwerbstätigenbedarfs muss berücksichtigt werden, dass in vielen Herkunftsländern von qualifizierten Erwerbstätigen häufig ähnliche demografische Entwicklungen zu

erkennen sind und Anwerbungen aus Entwicklungsstaaten einen sog. *brain drain*¹¹⁵ mit sich bringen.¹¹⁶ Darüber hinaus kann Deutschland als Zielland in den kommenden Jahren an Attraktivität verlieren, wenn prognostizierte Abgabensteigerungen und Steuererhöhungen realisiert werden müssen, um die Sozialversicherungssysteme in Deutschland zu stabilisieren.¹¹⁷

Neben dem Zuzug von Personen außerhalb Deutschlands nach Nordrhein-Westfalen ist die Entwicklung der Binnenmigration in Deutschland für NRW von Bedeutung. Hier lässt sich ein umgekehrter Trend in den vergangenen Jahren feststellen. Im Vergleich zu einem positiven Migrationssaldo von 69.000 Menschen aus dem Ausland fiel z.B. im Jahr 2012 der Saldo mit den übrigen Bundesländern negativ aus (-16.000 Personen).¹¹⁸

Um dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, ist die vorhandene Qualifikation der Migranten von ausschlaggebender Bedeutung. Hier zeichnet sich in den vergangenen Jahren ein Trend zu höherer Qualifizierung ab. Von den Neuzugewanderten konnten im Jahr 2010 etwa 43 Prozent einen Hochschulabschluss vorweisen.¹¹⁹ Berufliche oder schulische Qualifikationen stellen in Deutschland neben den Sprachkenntnissen immer noch die wichtigste Hürde für den Zugang zum Arbeitsmarkt dar. Wichtig ist aber auch die Anerkennung der im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen. Daher stellt das „Gesetz zur Verbesserung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen“ aus dem Jahr 2012 einen zentralen Fortschritt dar, mit dem anerkennungsbedingte Zugangsbarrieren reduziert werden können.¹²⁰

2.4.2. Steigerung der Arbeitszeit

Als weiteres großes Potential zur Stabilisierung des Arbeitsvolumens in Deutschland ist die Anhebung der durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbsperson.¹²¹ Denn sie ist neben der Erwerbsbeteiligung der wesentliche Faktor in der Entwicklung des Arbeitsangebotes. Eine Erhöhung der Arbeitszeit würde ebenso wie die Erhöhung der Beschäftigungsquoten einem schrumpfenden Erwerbspersonenpotential unmittelbar entgegenwirken.

Hier lassen sich mit der Teilzeitbeschäftigung und dem Abbau der Erwerbslosenquote zwei Handlungsfelder identifizieren, welche einen starken Einfluss auf die in Deutschland erbrachten Arbeitsstunden haben.

115 Der Begriff „brain drain“ lässt sich am ehesten als Abfluss von qualifizierten Personen bezeichnen, die in ihrem Herkunftsland nicht mehr der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung zur Verfügung stehen.

116 Ragnitz 2015: 5.

117 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014: 9.

118 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 8 f.

119 ebd.: 3 f.

120 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 14.

121 Der Begriff „Arbeitszeit je Erwerbsperson“ beschreibt, wie viele Stunden ein Arbeitnehmer in der Woche bzw. im Jahr an seinem Arbeitsplatz leistet.

So kann z. B. für Deutschland im internationalen Vergleich festgestellt werden, dass es eine unterdurchschnittliche Entwicklung der Arbeitszeit gegeben hat, was mit einer überproportionalen Ausprägung von Teilzeitbeschäftigung zusammenhängt. Die wachsende Beschäftigungsquote der Frauen vollzog sich vor allem in Beschäftigungsverhältnissen in Teilzeit oder niedriger Stundenzahl. So ist besonders auffallend, dass die Beschäftigungsquote von Frauen zwischen den Jahren 2001 und 2011 um 9 Prozent, in Vollzeitäquivalenten nur um 5,3 Prozent angestiegen ist.¹²² Vor allem während der Familienphase zwischen 30 und 40 Jahren ist der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen besonders hoch, da es durch verschiedene Arbeitsmarktreformen zu einer Flexibilisierung der Arbeitseinteilung und einer Erleichterung des Wiedereinstiegs für Mütter kam.¹²³ Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist für Frauen daher nicht nur eine Voraussetzung dafür, ob sie erwerbstätig werden, sondern entscheidet auch darüber, in welchem Umfang sie dieser Erwerbstätigkeit nachgehen wollen und können. Flexible Arbeitszeiten und eine moderne Arbeitsplatzgestaltung befördern ebenso ein höheres Stundenvolumen wie der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur. Ebenso lassen sich Tendenzen beobachten, nach denen Frauen, die wegen Kindererziehung aus der Berufstätigkeit zeitweise ausscheiden, mit zunehmender Wahrscheinlichkeit wieder in Vollzeit einsteigen, je schneller sie in ihren Beruf zurückkehren.¹²⁴

Neben den Lebensphasen der Kinderbetreuung müssen ebenfalls die Zeiten berücksichtigt werden, in denen nahe Angehörige gepflegt werden. Die Entwicklung von flexiblen Arbeitszeitmodellen, welche sich den Lebensphasen der Erwerbstätigen anpassen, kann zusätzlich die Erwerbstätigkeit von Menschen befördern.¹²⁵ Wie schon bei der Kinderbetreuung lässt sich feststellen, dass diese Aufgabe in überproportionalem Maße von Frauen wahrgenommen wird, die dadurch nicht oder nur in geringerem Maße dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Neben den bereits genannten Ansätzen würde sich auch ein Ausbau der pflegerischen Infrastruktur anbieten, welcher den pflegenden Angehörigen den Verbleib im Beruf – wenn auch mit verminderter Stundenzahl – ermöglicht.¹²⁶ Jedoch ist zu berücksichtigen, dass unter den derzeitigen Gegebenheiten qualifizierte Frauen weit weniger in Minijobs arbeiten, da der Wert einer durchgängigen Erwerbsbiographie auch bei ihnen in den vergangenen Jahren gestiegen ist. Die Abkehr vom Familienbild eines männlichen Alleinversorgers und die wachsende Notwendigkeit eines zusätzlichen Einkommens haben diesen Trend verstärkt. Potentiale zur Ausweitung der Arbeitszeit gilt es daher vor allem bei beruflich geringer qualifizierten Frauen zu heben.¹²⁷

122 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 10.

123 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 11 f.

124 ebd.: 14 ff.

125 ebd.: 14.

126 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 14; Walter, Fischer & ... 2013: 9; Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 9.

127 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 10.

In diesem Zusammenhang ist auffallend, dass die gewählte Form der Teilzeitbeschäftigung insbesondere von Frauen häufig als ungewollt empfunden wird. Ein hoher Anteil der Frauen in regulärer Teilzeit und in noch stärkerem Maße geringfügig Beschäftigte wünschen sich eine Ausweitung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit.¹²⁸ So käme für mehr als die Hälfte der geringfügig Beschäftigten eine Ausweitung um 1,6 oder mehr Stunden ihrer Arbeitszeit in Betracht (vgl. [Tabelle 3](#)). Mit 39 Prozent wird ein ähnlich hoher Wert bei den beschäftigten Frauen in Regulärer Teilzeit ermittelt. Dies deutet bereits an, dass die Realisierung dieser Stundenaufwüchse eine Ausweitung des Arbeitsvolumens in Deutschland ermöglichen würd.

Tabelle 3: Verkürzungs- und Verlängerungswünsche der Beschäftigten Arbeitnehmer, Angaben in Prozent¹²⁹

	Vollzeit		Reguläre Teilzeit		Geringfügige Beschäftigung		Alle	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Um 1,6 oder mehr Stunden verkürzen	31	43	10	16	8	9	29	29
So lassen (+/- 1,5 Stunden)	49	45	44	45	35	38	48	44
Um 1,6 oder mehr Stunden verlängern	20	12	46	39	57	54	22	27

Gelänge eine Steigerung der Arbeitszeiten je Teilzeitbeschäftigten um etwa 50 Prozent der aktuellen Stundenzahl, könne das jährliche Arbeitsvolumen um ca. sieben Prozent bzw. 3,7 Milliarden Arbeitsstunden gesteigert werden.¹³⁰ Ein ähnlicher Effekt kann von einem Abbau der Teilzeitbeschäftigung um ein Drittel angenommen werden, der auf ein jährlich zusätzliches Arbeitsvolumen von 3,25 Milliarden Stunden bzw. etwa 6 Prozent mehr geschätzt wird.

Von einem ähnlichen Umfang geht auch das BMAS aus, welches durch eine Umwandlung von Teilzeit- in Vollzeitbeschäftigung bzw. eine Erhöhung der Stundenzahl ein Potential von 4 Prozent mehr geleisteten Arbeitsstunden im Jahr 2030 gegenüber dem heutigen Niveau ausmacht.¹³¹ Um dieses Potential nutzen zu können, müsse die durchschnittliche Stundenzahl der Teilzeitbeschäftigten um 2,8 Stunden auf 20 Stunden in der Woche gesteigert werden.

Hierzu bedarf es neben den bereits dargestellten Rahmenbedingungen ebenfalls der Schaffung eines entsprechenden Anreizsystems, nach Beschäftigungspausen wieder an einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz zurückzukehren. Derzeit lässt sich feststellen, dass aufgrund des Ehegattensplittings sowie der Mitversicherung des Partners ein – je nach Grenzsteuersatz – zusätzliches Einkommen von mindestens 450 bis 600 Euro über die Minijob-Grenze hinaus realisiert werden

128 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 7.

129 Wanger & Weber 2014.

130 Walter, Fischer & ... 2013: 44.

131 Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013: 14.

müsse¹³², damit sich eine Berufstätigkeit im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatzes finanziell auszahlen würde.

Zu einem steigenden Arbeitsstundenvolumen kann, wie die Umwandlung von Teilzeit- in Vollzeit-tätigkeiten, ebenfalls der Abbau der Erwerbslosenquote¹³³ in Deutschland führen. Kann es im Zuge der natürlichen Fluktuation während des Arbeitsplatzwechsels zu einer temporären Erwerbslosigkeit kommen, ist hinsichtlich der demografischen Entwicklung der Abbau struktureller Arbeitslosigkeit von besonderem Interesse. Gelingt es, die Erwerbslosenquote in Deutschland bis zum Jahr 2030 auf 3,5 Prozent zu halbieren, ständen jährlich zusätzlich 2,5 Milliarden Arbeitsstunden zur Verfügung.¹³⁴

In der Rückschau ist für die vergangenen Jahrzehnte eine stetige „Verberuflichung“ von Erwerb-stätigkeiten zu beobachten gewesen, welche sich aufgrund der fortschreitenden Globalisierung sowie dem technologischen Fortschritt fortsetzen wird¹³⁵, was geringqualifizierte Arbeitskräfte bzw. Erwerbspersonen ohne berufsqualifizierenden Abschluss unter zunehmenden Druck setzt. Das Sinken der offenen Stellenzahlen für das Anforderungsniveau „Helfer- und Anlern-tätigkeiten“ sowie die wachsende Konkurrenz zu Bewerbern um die gleiche Stelle, die eine deutlich höhere Qualifikation aufweisen, verschärft ihre Situation.¹³⁶ Gleichzeitig erfordert der technologische Fortschritt eine immer weitergehende Qualifizierung des jeweiligen Erwerb-stätigen.¹³⁷

Grundsätzlich ist schon heute festzustellen, dass das Risiko von Arbeitslosigkeit umso höher ist, je geringer der Qualifizierungsgrad der Erwerbsperson ist. So waren im Jahr 2012 in Westdeutschland rund 2 Prozent der Hochschulabsolventen von Arbeitslosigkeit betroffen, 3,9 Prozent der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung), jedoch 17,9 Prozent der Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss.¹³⁸ Der Abbau von struktureller Arbeitslosigkeit sowie die Senkung des Risikos arbeitslos zu werden, ist zudem davon abhängig, inwieweit das Prinzip „Lebenslanges Lernens“ ausgefüllt wird.¹³⁹ Dies korrespondiert mit dem hohen Wiederbesetzungsbedarf für Erwerb-stätige mit Berufsausbildung, der bis zum Jahr 2025 stark ansteigen wird.

132 Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 9; Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a: 11.

133 Als Erwerbsloser gilt in Deutschland gemeinhin, wer in den vergangenen vier Wochen aktiv eine Erwerb-stätigkeit gesucht hat und in diesem Zeitraum nicht mehr als 1 Stunde vergütet tätig war.

134 Walter, Fischer & ... 2013: 44.

135 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 4; Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 11.

136 Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern 2014: 10.

137 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 4; Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014: 11.

138 Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014: 4.

139 Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 3; Ragnitz 2015: 7.

2.4.3. Steigerung des Arbeitsvolumens bis 2030

Bei der Betrachtung der Entwicklung der erbrachten Arbeitszeit sowie der Erwerbsquoten in Deutschland lässt sich feststellen, dass bei einer entsprechenden Steigerung beider Parameter in einem im international vergleichbaren Rahmen eine Stabilisierung des Arbeitsvolumens¹⁴⁰ bis zum Jahr 2030 möglich ist. Die *Kommission für Arbeit* hat in Modellrechnungen gezeigt, dass es möglich ist, die Zahl der Erwerbspersonen bis zum Jahr 2030 durch eine Kombination von Maßnahmen zu stabilisieren. Wenn diese nicht zu einer vollständigen Kompensation der Abnahme der Erwerbsbevölkerungszahl in Deutschland führen, so kann dennoch der Effekt einer schrumpfenden und gleichzeitig alternden Bevölkerung auf den Arbeitsmarkt stark verringert werden.¹⁴¹ Wie in Teil C Kapitel 2.4. „[Möglichkeiten politischer Gestaltung im demografischen Wandel – Handlungsoptionen](#)“ bereits aufgegriffen, wird es notwendig sein, die Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie älteren Erwerbspersonen noch zu erhöhen sowie den Anteil der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund zu steigern. Ebenfalls wird sich ein früherer Erwerbseintritt positiv auf die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen auswirken. Die Ausschöpfung von Migrationspotentialen kann darüber hinaus verbleibende Bedarfslücken nach Arbeitskräften schließen, wenn diese bereits qualifiziert sind.

Die Erhöhung der geleisteten Arbeitszeit in Deutschland birgt ebenso Potentiale, deren Hebung eine Verringerung der demografischen Effekte auf den Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2030 in Deutschland dämpfen kann. So können die meisten Arbeitsstunden mobilisiert werden, wenn die Beschäftigungsverhältnisse in Teilzeit oder mit niedrigerer Stundenzahl abgebaut bzw. aufgestockt werden. Auch hierbei rückt die Gruppe der Frauen wieder in den Fokus, da sie in der Familienphase überdurchschnittlich häufig keiner Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Sie wünschen sich aber eine Steigerung ihrer geleisteten Stundenzahlen, sofern die Rahmenbedingung für eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleistet werden kann. Neben der Gruppe der Frauen kann der Abbau der Erwerbslosenquote ebenso zu einer Stabilisierung der geleisteten Arbeitsstunden beitragen. Um einen solchen Effekt realisieren zu können, muss eine entsprechende Qualifizierung durch Weiter- und Fortbildungsmaßnahmen gewährleistet werden.

Gelingt es, die identifizierten Potentiale zu heben, kann durch eine Kombination von steigender Erwerbsbeteiligung und wachsender Arbeitszeit pro Kopf eine rückläufige Bevölkerungszahl kompensiert werden und das Arbeitsvolumen in Deutschland letztlich noch gesteigert werden.

Zusätzlich zu der Herausforderung der Stabilisierung des erbrachten Arbeitsvolumens bedarf es, die Stellschrauben zur Erlangung der Wachstumskräfte durch das TFP und den Kapitalstock entsprechend zu drehen, um das prognostizierte Potentialwachstum zu erreichen oder zu übertreffen. Die Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen zur Steigerung der TFP und des Sach- und

140 In Arbeitsvolumen wird gemeinhin die erbrachte Arbeitszeit in Stunden aller Erwerbstätigen in Deutschland zusammengefasst.

141 Walter, Fischer & ... 2013: 10 ff.

Humankapitalbestands lassen sich insbesondere in den Feldern Forschung und Entwicklung, Bildung sowie öffentliche Investitionen und Infrastruktur identifizieren.

2.4.4. Steigerung der Produktivität

Das Wachstum der TFP war in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 1991 bis 2008 – neuere Daten liegen wegen einer Umstellung der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht vor – um knapp 0,2 Prozentpunkte pro Jahr schwächer als in Westdeutschland, ohne Nordrhein-Westfalen und Berlin gerechnet. Für diese Residualgröße gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Erklärungen. Neben dem technologischen Fortschritt – der beständigen und auch schubweisen Veränderungen des technologischen Wissens – kommen organisatorische und institutionelle Änderungen zum Tragen. Dies wirft die Frage auf, ob und wo es Defizite bei der technologischen Leistungsfähigkeit Nordrhein-Westfalens gibt und wie diese gegebenenfalls angegangen werden können.

Einen ebenso starken Beitrag zur Erklärung der Wachstumslücke Nordrhein-Westfalens liefert die Investitionsschwäche. Die Kapitalstockbildung war in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 1991 bis 2008 um ebenfalls knapp 0,2 Prozentpunkte pro Jahr schwächer als in Westdeutschland. Besonders auffallend ist, dass im gesamten Zeitraum in keinem Jahr ein höherer Wachstumsbeitrag des Faktors Kapital als im westdeutschen Durchschnitt erzielt werden konnte. Für die Wirtschaftspolitik ist somit relevant, wie dieser beständige Rückstand bei der Kapitalbildung erklärt werden und was letztlich Verbesserungen bei der Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen auslösen kann.

Aus beiden Perspektiven betrachtet kommt der Entwicklung der Produktivität eine herausgehobene Bedeutung zu. Letztlich entscheidet die Wertschöpfung einer geleisteten Arbeitsstunde über die volkswirtschaftliche Wertschöpfung. Eine Steigerung der Produktivität der Erwerbspersonen ist vor allem eine Frage des Bildungssystems, hängt aber ganz entscheidend auch von der Qualität des Forschungs- und Innovationsstandorts NRW ab. Zentral dafür ist die Frage, wie der demografische Wandel durch Weiterentwicklung des exportorientierten, industrie- und technikbasierten NRW-Geschäftsmodells in die Zukunft von „Industrie 4.0“ bewältigt werden kann und wie gut dabei die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft gelingt.

Dies schließt auch die Frage mit ein, inwiefern die Innovationskraft in NRW gesteigert werden kann, etwa durch steigende Gründungsraten und eine Verbreiterung der Venture Capital-Basis. Durch die Alterung der Gesellschaft kann es zu einem Rückgang der Gründungsintensität kommen. Eine wichtige Rolle spielt diesbezüglich die Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen zur Verminderung der Finanzierungslücke von innovativen Unternehmen, vor allem in der ersten Phase einer Unternehmensgründung. Der Mangel an Risikokapital erweist sich vielfach für junge und innovative Unternehmen als eine Innovationsbarriere. Auch der Frage nach der Beleihbarkeit geistigen Eigentums sollte mehr Augenmerk geschenkt werden. Im Einzelnen kann man daher an folgenden Punkten ansetzen:

- **Stärkung des Forschungs- und Innovationsstandorts**

Das Erreichen des 3 Prozent-Ziels bei den F&E-Ausgaben am BIP ist für einen klassischen Industriestandort wie NRW zu wenig ambitioniert, denn mehr als zwei Drittel aller F&E-Investitionen entfallen auf industrielle Wertschöpfung. NRW sollte sich zudem der Herausforderung stellen, dass bei einer Alterung der Bevölkerung die Gründungstätigkeit zurückgeht. Daher sollten verstärkt Unternehmen gefördert werden, die sich noch in der Verlustphase ihrer Neugründung befinden, aber besonders wissensintensiv sind. Dabei sollten auch die Möglichkeiten zur Einführung einer Patentbox zur Verbesserung der Verwertungsmöglichkeiten für geistiges Eigentum geprüft werden. Dazu könnte etwa bundesweit eingeführte „Investitionszuschuss Wagniskapital“ NRW-weit aufgestockt werden. Zudem sollte die Einführung eines Börsensegments für start-ups der digitalen Wirtschaft geprüft werden. Das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) des Bundes könnte aufgestockt werden, das technologieoffen Zuschüsse für Innovationsvorhaben mittelständischer Unternehmen vergibt und sich als gut geeignetes Instrument zur Stärkung der Innovationskraft im nordrhein-westfälischen Mittelstand erwiesen hat. Die hohen Zugangshürden zur EFRE-Innovationsförderung könnten dadurch gesenkt werden, dass diese zukünftig zumindest teilweise als Forschungs- und Entwicklungs-(FuE)-Zuschuss bei Teilnahme am ZIM-Programm ausgestaltet werden. Schließlich sollte die neue Initiative „Hochschulstart-up.NRW“ mit hoher Geschwindigkeit ausgerollt werden. Die Ausgründung aus Hochschulen ist insbesondere an technischen Fakultäten ein zentraler Innovationsträger für die Region und darüber hinaus.

- **Stärkere Förderung der Digitalisierung**

NRW ist vergleichsweise stark industrialisiert und verfügt über das deutschlandweit größte Industrie 4.0-Cluster. Die Sicherung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit verbindet sich mehr denn je mit dem Ausbau der digitalen Vernetzungskompetenz. Das „industrielle Ökosystem“ mit einem dichten Netzwerk von forschungsaffinen, industriellen Forschungszentren, Fraunhofer-Instituten, universitären Forschungskonsortien, technischen Agenturen und mit einer engen universitätsbasierten Industrieforschung ist daher weiter zu stärken. Die Verfügbarkeit von Breitband ist prioritär zu behandeln, damit der Netzausbau beschleunigt wird und die bestehenden „weißen Flecken“ beim Zugang zum Hochgeschwindigkeits-Internet beseitigt werden können. Start-ups in der Digitalen Wirtschaft und in anderen Hochtechnologiebereichen sind anzuregen. Dabei sollte die räumliche Nähe zum Hochtechnologie-Gründerfonds (HTG) in der Innovationspolitik des Landes besser genutzt werden, beispielsweise durch Einbeziehung der Expertise der HTG-Spezialisten für die Förder- und Ansiedlungspolitik. Die Angebote von digitaler Bildung sollten systematisiert, die Einführung von schulischen Angeboten „Programmieren als 2. Fremdsprache“ geprüft werden. Zudem sollte die Ausbildung von technisch qualifizierten Arbeitskräften entlang der gesamten Bildungskette priorisiert werden. Dafür wäre eine Gesamtstrategie aller NRW-Hochschulen für die Zuwanderung von Bildungsausländern und Zuwanderern aus Drittstaaten in eine hochschulische technische Ausbildung eminent wichtig, denn der zukünftige Bedarf an technischen Qualifikationen kann aus dem heimischen Angebot nicht gedeckt werden.

3. Öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung

Der öffentliche Dienst ist mit 787 Tsd. Beschäftigten der größte Arbeitgeber in Nordrhein-Westfalen. Das Land hatte mit 341 Tsd. Beschäftigten am 30.06.2013 den größten Anteil, Gemeinden und Gemeindeverbände hatten knapp 299 Tsd. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Der Bund beschäftigte auf dem Territorium von Nordrhein-Westfalen zum Stichtag 148 Tsd. Menschen.

Tabelle 4: Beschäftigte im öffentlichen Dienst in NRW¹⁴²

		Land NRW	Gemeinden	Bund	insgesamt
Beamtinnen und Beamte	Vollzeit	185.862	48.467	61.891	296.220
	Teilzeit	67.925	14.998	7.950	90.873
Tarifbeschäftigte	Vollzeit	54.904	146.706	57.271	258.881
	Teilzeit	31.969	88.608	20.784	141.361
insgesamt	Vollzeit	240.766	195.173	119.162	555.101
	Teilzeit	99.894	103.606	28.734	232.234
	total	340.660	298.779	147.896	787.335

Für den Untersuchungsgegenstand der Enquetekommission ist ausschließlich der öffentliche Dienst von Land und Kommunen von Bedeutung, weil nur diesbezüglich von Regierungen und Parlamenten/Stadt-/Gemeinderäten Entscheidungen über Umfang, Struktur und Einsatzbereiche der Stellen getroffen werden können und nur für diese Arbeitsleistungen Löhne, Gehälter, Beamtenbezüge sowie Pensionen in den öffentlichen Haushalten aus Steuermitteln gedeckt werden müssen. Die vom öffentlichen Dienst produzierten öffentlichen Leistungen bestimmen die Produktivität der Wertschöpfung privater Unternehmen und damit auch die Attraktivität des Standorts entscheidend mit. Ebenso bestimmen sie die Qualität der Lebensverhältnisse der in Nordrhein-Westfalen lebenden Bürgerinnen und Bürger.

Auf Seiten der öffentlichen Arbeitgeber sind die Personalhaushalte wegen ihrer Dominanz für deren Haushalte Schlüsselstellen für die Bewältigung des demografischen Wandel. Dieser beeinflusst indes auch Umfang und Struktur des öffentlichen Dienstes in mehrfacher Weise. Ähnlich wie die Bevölkerung kleiner, älter und bunter wird, muss auch der öffentliche Dienst diese Entwicklungen nachzeichnen. Angesichts des im öffentlichen Dienst gebundenen hohen Humankapitals – rd. zwei Drittel der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes haben einen akademischen oder äquivalenten Ausbildungsabschluss! – tritt die öffentliche Hand zunehmend in Konkurrenz zu privaten Arbeitgebern. Dieser Wettbewerb und zudem die Alterung der aktiven Beamtinnen und Beamten sowie die wachsende Lebenserwartung der Pensionäre werden die Kosten des öffentlichen Dienstes weiter erhöhen. Die unterschiedliche räumliche Entwicklung mit zunächst noch wachsenden Metropolen und bereits schrumpfenden Kommunen insb. in der Peripherie und im fortgesetzten wirtschaftlichen Strukturwandel bewirkt auch hier unterschiedliche Spannungsverhältnisse hinsichtlich des Bedarfs an öffentlichen Dienstleistungen, deren Kosten und deren Finanzierbarkeit.

142 Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2013: 20; 23.

Die Entwicklungen werden im vorliegenden Kapitel aufgearbeitet. Zunächst geht es um die quantitative Entwicklung des öffentlichen Dienstes jeweils getrennt für das Land und seine Kommunen, danach um die Entwicklung der Personalkosten für einen in Umfang und Struktur unveränderten öffentlichen Dienst in der Dekade 2020–2030. Danach werden Handlungserfordernisse herausgearbeitet, bevor daraus wiederum Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die sich sowohl auf die Parameter des öffentlichen Dienstes und seine budgetären Verankerungen als auch auf Reformen der öffentlichen Verwaltungen beziehen.

3.1. Entwicklung des öffentlichen Dienstes

3.1.1. Aktive Beamtinnen und Beamte

Die Zahl der Vollzeitäquivalente pro 1.000 Einwohner lag im Zeitraum 2002 bis 2012 in Nordrhein-Westfalen zwar mit 21,7 unter dem Durchschnitt der westdeutschen Länder (24,1).¹⁴³ Insgesamt stieg die Zahl der Vollzeitäquivalente aber über diesen Zeitraum an und hat 2013 einen Wert von 22,3 vollzeitäquivalenten Beschäftigten je 1000 Einwohner erreicht.

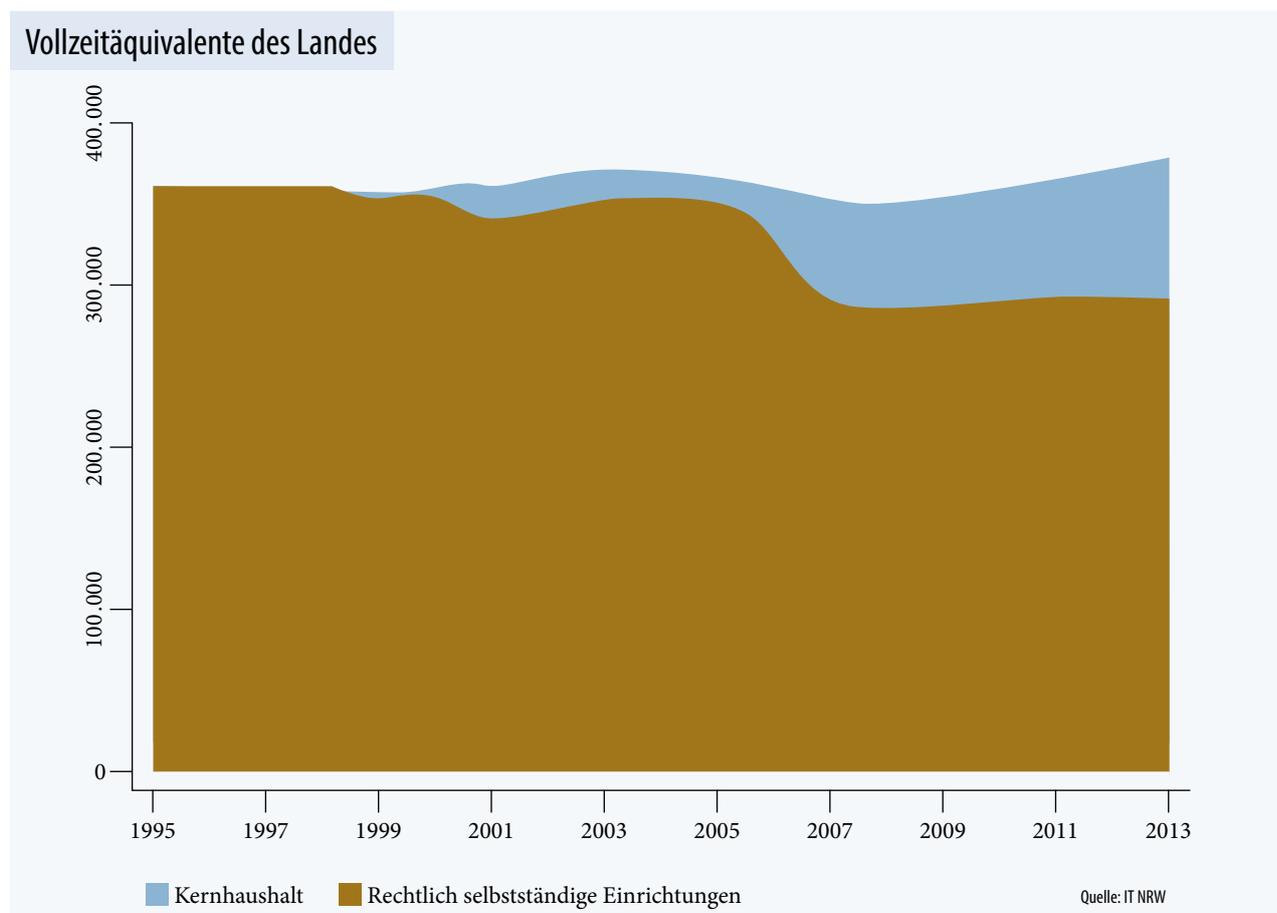


Abbildung 19: Vollzeitäquivalente des Landes NRW¹⁴⁴

143 ifo Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. 2014: 22.

144 ebd.: 30.

Tabelle 5: Beschäftigte gesamt nach Beschäftigungsbereich¹⁴⁵

Jahr	Unmittelbarer öffentlicher Dienst				Mittelbarer öffentlicher Dienst			
	Insgesamt	Land	Gemeinden/GV	Zweckverbände	Insgesamt	darunter Sozialversicherungsträger	rechtlich selbstständige Einrichtungen unter Aufsicht des Landes	unter Aufsicht der Gemeinden
1998	753.222	416.150	326.301	10.771	28.730	25.810	-	222
1999	749.161	413.509	322.497	13.155	29.222	26.300	-	218
2000	745.656	412.998	319.740	12.918	28.942	26.267	-	215
2001	717.914	393.911	311.032	12.971	53.532	26.538	23.428	1.049
2002	715.321	397.617	304.516	13.188	54.707	26.667	24.298	1.212
2003	711.679	398.164	300.859	12.656	51.204	24.955	24.287	1.829
2004	705.811	399.214	294.090	12.507	52.562	24.582	25.193	2.658
2005	700.512	397.636	290.728	12.148	53.068	24.147	24.329	4.410
2006	696.492	398.780	289.132	8.580	57.427	24.296	24.457	8.491
2007	632.412	335.962	287.586	8.864	122.177	24.867	85.858	11.206
2008	626.965	330.666	287.343	8.956	124.758	24.864	87.932	11.702
2009	633.680	333.195	291.384	9.101	129.187	24.502	92.161	12.254
2010	639.848	336.761	294.115	8.972	132.419	24.333	95.388	12.424
2011	643.654	340.601	294.091	8.962	136.758	23.609	99.383	12.665
2012	648.893	343.451	296.518	8.924	140.283	25.350	102.830	13.617

Bei den Kommunen liegt Nordrhein-Westfalen mit 15,8 vollzeitäquivalenten Beschäftigten je 1000 Einwohner im Ländervergleich eher in der Spitzengruppe. Auch hier zeichnet sich ein Rückgang der Beschäftigten in den Kernhaushalten über die vergangenen Jahre ab und ein starkes Wachstum der Stellen in ausgelagerten Einrichtungen und Sonderrechnungen. Bei den Kommunen dürften die Zahlen aber noch stärker als beim Land die tatsächliche aus öffentlichen finanzierte Beschäftigungszahl unterzeichnen, weil die vergleichsweise großen Städte in Nordrhein-Westfalen mehr Aufgabenbereiche auch und gerade in ihren privatrechtlich geführten Beteiligungsbesitz ausgelagert haben, der in keiner Statistik des öffentlichen Sektors mehr abgebildet wird. Zudem nehmen auch viele private Unternehmen und Einrichtungen öffentliche und überwiegend aus Steuermitteln oder Gebühren finanzierte Aufgaben – wie Kindertagesstätten oder Aufgaben in der Daseinsvorsorge – wahr, so dass in Wirklichkeit die aus öffentlichen Mitteln beschäftigte Zahl an Beschäftigten deutlich höher liegt.

145 ebd.: 61; das Personal der Landschaftsverbände ist bei den Gemeinden/Gemeindeverbänden (GV) enthalten.

Tabelle 6: Vollzeitäquivalente Beschäftigte je 1000 Einwohner von Land und Kommunen am 30.06.2013 nach Aufgabenbereichen in NRW und im Länderdurchschnitt¹⁴⁶

	Insgesamt	Land		Gemeinden	
		NRW	Insgesamt	NRW	
Insgesamt	25,53	22,26	14,73	15,77	
Allgemeine Dienste	8,36	7,11	4,38	5,26	
Politische Führung, zentr. u. innere Verwaltung	2,03	1,09	2,96	3,33	
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,35	2,73	1,42	1,93	
darunter Polizei	3,17	2,72			
Rechtsschutz	1,97	2,06			
Finanzverwaltung	1,58	1,52			
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	14,77	14,46	3,34	3,07	
Allgemeinbildende und berufliche Schulen	9,02	9,28			
Hochschulen	5,13	5,10			
Tageseinrichtungen für Kinder			1,72	1,40	
Kultur und Wissenschaft	0,62	0,08	0,67	0,84	
Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	0,33	0,05	3,49	3,68	
Soziale Hilfen			1,15	1,43	
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (ohne KiTas)			0,62	0,85	
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	0,57	0,18	1,59	1,71	
Gesundheitsdienste			1,38	1,50	
Krankenhäuser und Heilstätten	0,27	0,00	1,15	1,26	
Sportförderung			0,20	0,21	
Gestaltung der Umwelt	1,50	0,46	3,65	3,44	
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kom. Gemeinschaftsdienste	0,18	0,02	0,40	0,41	
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten/Natur- und Landschaftspflege	0,40	0,10	0,58	0,72	
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	0,33	0,02	1,00	0,94	
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	0,57	0,31	0,47	0,54	
Sonstiges	0,02	0,01	0,86	0,40	

Ein Vergleich der vollzeitäquivalenten Beschäftigtenzahlen von Land und Kommunen nach Aufgabenbereichen verdeutlicht – bei aller Vorsicht im Hinblick auf die Aussagekraft der Statistik – die unterschiedlichen Schwerpunkte. Während das Land den Schwerpunkt seiner Beschäftigung bei Bildung und bei innerer Verwaltung, insb. Sicherheit, Justiz und Finanzverwaltung, hat, dominieren bei den Kommunen neben allgemeiner Verwaltung verschiedene Leistungen der Daseinsvorsorge

und Gesundheit. Hohe und wachsende Anteile haben die frühkindliche Bildung und Soziale Hilfen; letztere liegen als Folge des fortgesetzten schwierigen Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen deutlich über dem Länderdurchschnitt. In einigen Bereichen – wie z. B. der inneren Sicherheit und der Kultur – sieht man an den vergleichsweise geringeren Werten bei Land und den höheren bei den Kommunen die großen aufgabenspezifischen Dezentralisierungsgrade in Nordrhein-Westfalen.

3.1.2. Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten

Für den „Dritten Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen“¹⁴⁷ hat das Finanzministerium im Jahr 2011 die Altersstruktur der Beamtinnen und Beamten des Landes erhoben. Demnach waren im Jahr 2009 4.863 Beamtinnen und Beamte unter 25 Jahre alt, 45.423 zwischen 25 und unter 35 Jahre alt, 55.235 zwischen 35 und unter 45 Jahre alt, 67.673 zwischen 45 und unter 55 Jahre alt sowie 70.358 über 55 Jahre alt. Zahlen des Finanzministeriums für die Altersstruktur in der Dekade 2020 bis 2030 liegen nicht vor, jedoch zeigt sich, dass die Alterskohorten mit zunehmendem Lebensalter eine immer größere Zahl von Beamtinnen und Beamten umfassen, von denen ein großer Teil zwischen 2020 und 2030 in Pension gehen wird. Soweit die vakanten Stellen wiederbesetzt werden, sinkt c.p. das Durchschnittsalter wieder vorübergehend.

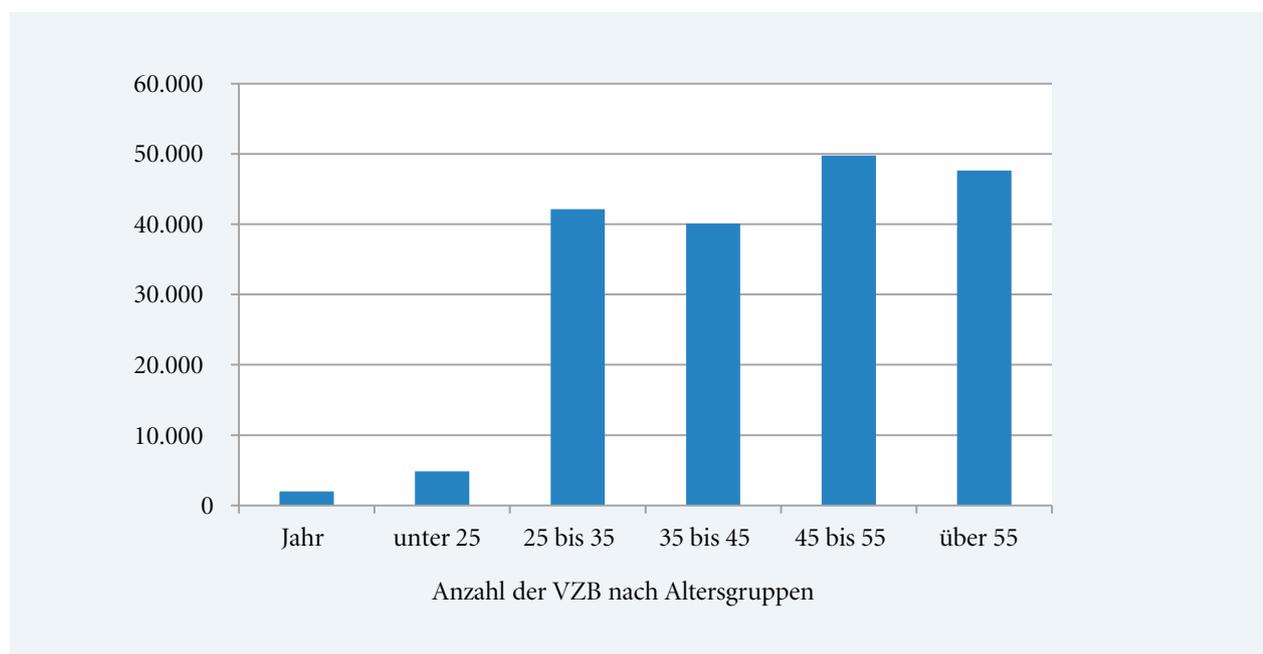


Abbildung 20: Altersstruktur der Vollzeitbeschäftigten¹⁴⁸

147 Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2011a.

148 ebd.: 19.

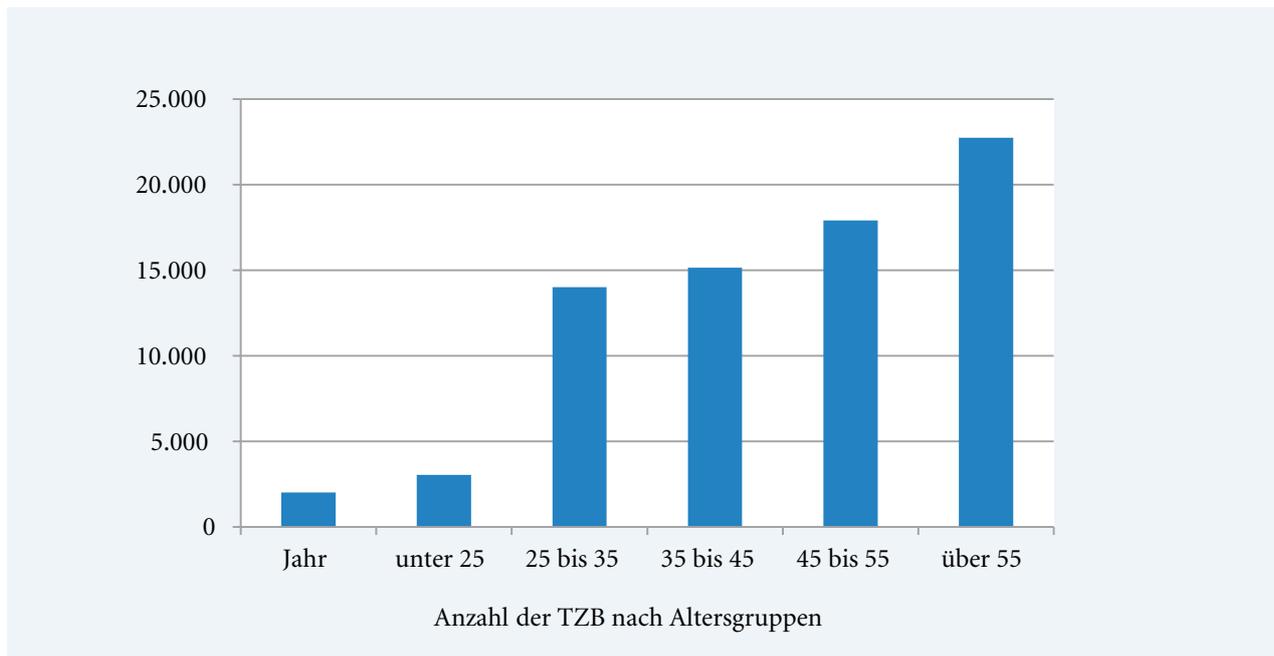


Abbildung 21: Altersstruktur der Teilzeitbeschäftigten¹⁴⁹

Allerdings unterscheidet sich die Altersstruktur der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den kommunalen Verwaltungen von der auf Landesebene: Während auf kommunaler Ebene die Verteilung einen sehr ausgeprägten Bauch bei den 43- bis 59-Jährigen aufweist, ist auf Landesebene die Gruppe der 57- bis 59-Jährigen am stärksten vertreten. „Offenbar findet auf Landesebene der Generationenwechsel bereits statt, der auf kommunaler Ebene noch aussteht“¹⁵⁰

3.1.3. Ruhestandsbeamtinnen und -beamte

Während Tarifbeschäftigte mit ihrem Ruhestand den öffentlichen Dienst verlassen, bleiben Beamtinnen und Beamte auch nach ihrer Pensionierung Teil von ihm. Ihre Zahl entzieht sich damit weitgehend der Entscheidungsgewalt der jeweils verantwortlichen Regierungen und Parlamente, sie ist vielmehr Resultat von politischen Entscheidungen, die etwa 35 Jahre zurückliegen. Die Struktur ihrer Besoldungsgruppen zeigt sich hingegen schon etwas früher, sie folgt den entsprechenden haushaltspolitischen Entscheidungen bereits nach fünf Jahren. Insoweit lässt sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, ihrer Hinterbliebenen und – in einem späteren Abschnitt – die Summe der von Land und Kommunen zu schulternden Versorgungsausgaben recht präzise voraussagen.

Das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen hat in seiner Alterslastprognose für das Ausgangsjahr 2011 eine Gesamtzahl von 129.670 Beamtinnen und Beamten im Ruhestand (davon 80.874 männlich und 48.796 weiblich) ermittelt. Diese Zahl steigt kontinuierlich an, erreicht im Ausgangsjahr der Betrachtung der Enquetekommission 2020 einen Wert von 163.219 (davon 89.735 männlich und 73.484 weiblich), erreicht ihren Spitzenwert im Jahr 2023 (165.141, davon 88.080 männlich und

149 ebd.: 28.

150 PricewaterhouseCoopers AG WPG 2014: 6; Datengrundlage: Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2013: 90 f.

77.061 weiblich), bevor sie dann auf 157.387 (davon 76.779 männlich und 80.608 weiblich) im Jahr 2030 zurückgeht.

Die Gesamtzahl der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten lässt sich nach den Aufgabenbereichen gliedern, in denen sie zuletzt tätig waren: Polizei, Justiz, Schule, Hochschule, Finanzen und allgemeine Verwaltung.

- Im Bereich der Polizei steigt die Zahl der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten von 16.927 im Jahr 2011 auf 21.110 im Jahr 2020, erreicht dann im Jahr 2027 ihren Höhepunkt mit 24.792 und geht bis 2030 leicht auf 24.727 zurück.
- Im Justizbereich beträgt die Zahl der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten 2011 11.471, im Jahr 2020 13.183 und erreicht im Jahr 2030 mit 14.902 den Höchststand.
- Im Schulbereich ist der höchste Anstieg der Zahl der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten zu verzeichnen: 2011 beträgt die Zahl 79.340, im Jahr 2020 ist mit 104.850 bereits der Höhepunkt erreicht. In den folgenden Jahren geht die Zahl auf 91.347 im Jahr 2030 zurück.
- Im Bereich der Hochschule liegt der Anteil der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten im Jahr 2011 bei 7.713, im Jahr 2020 bei 7.030 und geht bis 2030 auf 6.326 zurück.
- In der Finanzverwaltung beträgt die Zahl der Pensionäre 2011 7.178 und im Jahr 2020 9.725. Die Zahl steigt bis 2030 auf 12.326, den Höchststand innerhalb der Dekade.
- Im Bereich der allgemeinen Verwaltung schließlich wird für das Jahr 2011 eine Zahl von 7.041 Ruhestandsbeamtinnen und -beamten ermittelt. Diese steigt bis 2020 auf 7.321 an, erreicht ihren Höchststand 2026 mit 7.832 und geht danach bis 2030 auf 7.759 zurück.¹⁵¹

Tabelle 7: Anzahl der Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten¹⁵²

Jahr	Insgesamt	Polizei	Justiz	Schule	Hochschule	Finanzen	Allg. Verwaltung
2011	129.670	16.927	11.471	79.340	7.713	7.178	7.041
2020	163.219	21.110	13.183	104.850	7.030	9.725	7.321
2021	164.262	21.884	13.388	104.391	6.979	10.184	7.436
2022	164.895	22.723	13.602	103.519	6.913	10.618	7.520
2023	165.141	23.427	13.854	102.485	6.830	10.952	7.593
2024	165.099	24.014	14.101	101.330	6.759	11.226	7.669
2025	164.790	24.505	14.353	100.004	6.710	11.455	7.763
2026	163.979	24.771	14.563	98.510	6.620	11.683	7.832
2027	162.484	24.792	14.696	96.741	6.543	11.880	7.832
2028	160.732	24.707	14.848	94.839	6.465	12.051	7.822
2029	159.030	24.713	14.891	93.021	6.399	12.214	7.792
2030	157.387	24.727	14.902	91.347	6.326	12.326	7.759

151 Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2014a: 18.

152 ebd.: 18.

Tabelle 8: Anzahl der Hinterbliebenen¹⁵³

Jahr	Insgesamt	Polizei	Justiz	Schule	Hochschule	Finanzen	Allg. Verwaltung
2011	39.636	8.954	5.031	16.981	2.532	3.112	3.026
2020	54.968	10.144	6.268	26.995	4.001	3.834	3.726
2021	56.837	10.370	6.415	28.201	4.120	3.928	3.803
2022	58.699	10.608	6.561	29.405	4.223	4.026	3.876
2023	60.541	10.852	6.701	30.601	4.312	4.128	3.947
2024	62.334	11.089	6.835	31.774	4.381	4.232	4.014
2025	64.066	11.343	6.959	32.971	4.433	4.338	4.076
2026	65.713	11.578	7.075	34.016	4.466	4.445	4.133
2027	67.259	11.803	7.181	35.054	4.480	4.555	4.186
2028	68.680	12.014	7.275	36.017	4.477	4.664	4.233
2029	69.956	12.210	7.358	36.887	4.456	4.773	4.272
2030	71.075	12.389	7.430	37.652	4.419	4.879	4.306

Tabelle 9: Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger¹⁵⁴

Jahr	Insgesamt	Polizei	Justiz	Schule	Hochschule	Finanzen	Allg. Verwaltung
2011	169.306	25.881	16.502	96.321	10.245	10.290	10.067
2020	218.187	31.254	19.451	131.845	11.031	13.559	11.047
2021	221.099	32.254	19.803	132.592	11.099	14.112	11.239
2022	223.594	33.331	20.163	132.924	11.136	14.644	11.396
2023	225.682	34.279	20.555	133.086	11.142	15.080	11.540
2024	227.433	35.112	20.936	133.104	11.140	15.458	11.683
2025	228.856	35.848	21.321	132.921	11.143	15.793	11.839
2026	229.692	36.349	21.638	132.526	11.085	16.128	11.965
2027	229.743	36.595	21.877	131.795	11.023	16.435	12.018
2028	229.412	36.721	22.123	130.856	10.942	16.715	12.055
2029	228.986	36.923	22.249	129.908	10.855	16.987	12.064
2030	228.462	37.116	22.332	128.999	10.745	17.205	12.065

Auch die Zahl der Hinterbliebenenfälle steigt bis 2030; sie folgt im Anstieg etwa achtzehn Jahre nach der Zunahme der originären Versorgungsfälle. Weil das Wachstum der Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfänger nach den Berechnungen des Finanzministeriums bis 2022/23 andauert, ist bis 2030 auch noch nicht mit einer Entlastung bei den Hinterbliebenenzahlen zu rechnen. Diese setzt dann erst Mitte der 2030er Jahre ein.

Nimmt man an, dass das Land die Zahl seiner Beamtinnen und Beamten gegenüber 2010 nicht erhöht, dann standen im Jahr 2010 272.897 aktiven Beamten noch 164.853 Versorgungsempfänger gegenüber. Im Jahr 2020 werden es bereits 218.187 und 2030 schließlich 228.462 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sein.

153 ebd.: 21.

154 ebd.: 24.

Zu kritisieren ist, dass das Finanzministerium bei seinen Berechnungen die Zunahme der Lebenserwartung unberücksichtigt lässt. Zwar wurde die Lebenserwartung differenziert nach Laufbahngruppen aus der wohl 2010 gültigen Sterbetafel eingesetzt und damit die Folgen des hohen Bildungsstands im öffentlichen Dienst berücksichtigt.¹⁵⁵ Der nach 2010 stattfindende und weiter stattfinden werdende Anstieg der Lebenserwartung, der z. B. auch in der Bevölkerungsvorausberechnung eingearbeitet ist, wird nicht angesetzt. Wenn man aber vor der Faustformel ausgeht, dass jeder Geburtsjahrgang 40 Tage älter werden wird als der vorhergegangene, dann bedeutet dies, dass ein 60-jähriger männlicher Beamter des höheren Dienstes 2030 nicht nur 22,55 Jahre Restlebenszeit zu erwarten hat, sondern rd. 24,5 Jahre. Für die gleichaltrige Beamtin stiege die Restlebenserwartung von 26,48 Jahre auf rd. 28,5 Jahre. Die Ruhegehaltszeit wäre als um rd. 8 Prozent höher und die damit auch die Zahl der Ruhegehaltsbezieherinnen und -bezieher im Jahr 2030 um etwa 8 Prozent höher als in den Modellrechnungen angegeben.¹⁵⁶ Statt 157 Tsd. Ruhegehaltsempfängerinnen und -empfängern wären es dann knapp 170 Tsd., die Gesamtzahl der Versorgungsempfängerinnen stiege von 228 Tsd. auf 241. Tsd.

Für den kommunalen Bereich liegen keine belastbaren Statistiken über die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger vor. Entsprechend gibt es auch keine ähnlich präzise Vorausberechnung der Versorgungsempfängerzahlen wie für das Land. Dies liegt zum einen an einem regional gegliederten System unterschiedlicher kommunaler Versorgungskassen. Die absoluten Zahlen der zukünftigen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger liegen zum anderen auch deutlich unter denen des Landes, da Gemeinden und Gemeindeverbände mehr Tarifbeschäftigte und weniger Beamtinnen und Beamte beschäftigen, was durchaus auch eine Folge der hohen Beiträge zu den Versorgungskassen sein dürfte. Kortmann et al. gehen indes von einem späteren Höhepunkt der zahlenmäßigen Entwicklung der Empfängerinnen und Empfänger von Ruhegehalt und Hinterbliebenenpensionen erst um 2035 aus¹⁵⁷, was wachsender Lebenserwartung und einer unterschiedlichen Stellenentwicklung gleichermaßen Rechnung trägt. Diese Erkenntnisse können mangels präziserer Zahlen wohl auch für Nordrhein-Westfalen angenommen werden.

3.2. Entwicklung der Personalausgaben

3.2.1. Ausgaben für aktive Beamtinnen und Beamte

Im Jahr 2013 beanspruchten in Nordrhein-Westfalen die Personalausgaben ca. 39 Prozent der bereinigten Ausgaben des Landes und ca. 26 Prozent der bereinigten Ausgaben der Kommunen. Durch die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben aus dem Kernhaushalt an öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) mit eigenem Rechnungswesen ist die Transparenz und Vergleichbarkeit

155 ebd.: 4 f.

156 Die Zahl der Hinterbliebenen wird von dieser Entwicklung weniger tangiert, denn die Lebenserwartung der Witwen und Witwer verschiebt sich parallel mit.

157 Kortmann, Klaus, Halbherr, Verena & Schmidt 2009.

der Personalausgaben stark eingeschränkt.¹⁵⁸ Dies lässt sich am Beispiel der Hochschulen verdeutlichen: Die Universitäten und Fachhochschulen des Landes stellen durch das Hochschulfreiheitsgesetz (HFG) aus dem Jahr 2007 Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigener Dienstherrenfähigkeit dar.¹⁵⁹ Damit einhergehen rechtliche Umstellungen sowie der Abzug der Kosten aus dem Kernhaushalt des Landes. Die tatsächlichen Kosten verbleiben aber in Form von Zuweisungen und Zuschüssen beim Land.¹⁶⁰

Im Ländervergleich zeigt sich, dass Nordrhein-Westfalen bei den direkten Personalausgaben im Kernhaushalt mit 1.455 Euro pro Kopf um 4,1 Prozent unter dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer liegt, bei den indirekten Personalausgaben (FEU) jedoch deutlich darüber. Bei den Kommunen liegen die Personalausgaben je Einwohner mit 770 Euro um 6,5 Prozent über dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Die entscheidende Variable ist hier der Kommunalisierungsgrad, der in Nordrhein-Westfalen der höchste unter allen Bundesländern ist.¹⁶¹ Land und Kommunen geben in Kern- und Extrahaushalten zusammen mit 2.225 Euro je Einwohner nur noch ganz geringfügig weniger aus als die anderen westdeutschen Flächenländer.

Die Personalausgaben und Personalkosten werden indes im Zuge des demografischen Wandels auch ohne den Tarifeffekt zunehmender Konkurrenz zu privaten Arbeitgebern für alle öffentlichen Arbeitgeber wachsen:

- Für die Tarifbeschäftigten steigen als unmittelbare Folge des ungünstiger werdenden Altersquotienten die Lohnnebenkosten bei den Beiträgen zu den gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen. Selbst wenn man berücksichtigt, dass der Bundesgesetzgeber mit seiner letzten GKV-Reform die Beitragssätze für die Arbeitgeber eingefroren hat, werden Mehrbelastungen hier durch Überwälzung in die Tarifabschlüsse bei geräumten Arbeitsmärkten auf die öffentlichen Haushalte zukommen. Fraglich ist auch, ob die Beiträge zur Versorgungsanstalt der Länder (VBL), von denen derzeit vier Prozent rentenwirksam sind, in Zukunft ausreichen werden. In Westdeutschland ist die VBL noch als Umlageverfahren mit einer Simulation der Rentenzahlungen nach einem Kapitalstockverfahren organisiert. Die fiktive Verzinsung stimmt aber nicht mehr mit den Realitäten am Kapitalmarkt überein. Hier sind derzeit Tarifverhandlungen im Gange, die mit Sicherheit nicht (nur) zu Lasten der Tarifbeschäftigten ausgehen, sondern gerade auch mittel- und langfristig auch höhere Beiträge erfordern werden, deren höhere Belastungen sich dann Arbeitgeber und Arbeitnehmer formal teilen müssten.

158 ifo Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. 2014: 10; 14-18.

159 ebd.: 20.

160 ebd.: 20.

161 ebd.: 21; ein aussagefähiger Vergleich müsste diese Variable berücksichtigen und die Ausgaben aufgabenbezogen in Beziehung setzen – im Rahmen der Untersuchung des ifo-Instituts war dies jedoch nicht möglich.

- Die Ausgaben für Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger steigen aufgrund der wachsenden Zahl letzter nicht nur bei den Pensionen, sondern auch und gerade bei den Beihilfen im Krankheits- und Pflegefall.
- Vorübergehende Entlastungen entstehen, wenn große Jahrgänge älterer Beamtinnen und Beamten, deren Eingruppierungen hoch bzw. in den Endstufen ihrer Besoldungsstufe liegen, in den Ruhestand treten und durch jüngere Neueinstellungen mit niedrigen Eingruppierungen ersetzt werden. Dieser Effekt reduziert sich aber in dem Maße, wie die auch die größeren Einstellungskohorten von den höchsten Besoldungsgruppen ihrer Beamtenlaufbahn in den Ruhestand treten.
- Für seine Alterslastprognose 2011¹⁶², die sich nur auf den Beamtenbereich bezieht¹⁶³, hat das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen eine Gesamtzahl von 272.897 aktiven Beamtinnen und Beamten des Landes für das Jahr 2009 zugrunde gelegt. Für deren Bezüge fielen im Jahr 2012 auf der Basis der tatsächlichen Besoldungsabschlüsse 2010-12 fiktiv Ausgaben i.H.v. 11.802,2 Mio. Euro im Landeshaushalt an.¹⁶⁴ In der Modellrechnung wird für die folgenden Jahre in der Dekade 2020 bis 2030 von einer in Umfang und Struktur konstant bleibenden Zahl aktiver Beamtinnen und Beamten ausgegangen. Die Bezüge der Beamtinnen und Beamten belaufen sich nach den Berechnungen von IT.NRW im Jahr 2020 auf 11.881,8 Mio. Euro, im Jahr 2030 auf 12.204,5 Mio. Euro. Dabei wird für den Zeitraum ab 2013 keine Besoldungsanpassung mehr eingerechnet, was bei der Interpretation der Zahlen zu berücksichtigen sein wird.¹⁶⁵

Den Ausgaben für aktive Beamtinnen und Beamte sind im Jahr 2012 außerdem Ausgaben in Höhe von 653,5 Mio. Euro für Beihilfen zuzuschlagen, was einem fiktiven (Arbeitgeber-)Beitragssatz von rd. sechs Prozent entspricht. Das Ministerium geht für die nähere Zukunft von einem Anstieg von 2,5 Prozent pro Jahr aus, obwohl die Beihilfeaufwendungen in den Jahren 2013 und 2014 gefallen sind. Für die Zukunft muss indes mit wieder steigenden Beihilfeausgaben gerechnet werden, denn eine alternde Belegschaft verursacht nun einmal höhere Krankenkosten, auch schon bevor sie in den Ruhestand eintritt, so dass hier deutliche Haushaltsrisiken liegen.¹⁶⁶

162 Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2014a.

163 Für den Bereich der Tarifbeschäftigten liegen keine Modellrechnungen vor, 2012 waren für deren Entgelte 3.096,9 Mio. Euro verausgabt worden.

164 Die tatsächlichen Ausgaben für Beamtenbezüge lagen lt. Rechnungslegung bei 10.881,5 Mio. Euro [http://www.haushalt.fm.nrw.de/daten/haushaltsrechnung/hh2012.ges/daten/pdf/2012/Gesamt_hhr_2012.pdf; download 20.2.2015], da sich die Planstellenzahl erhöht hatte.

165 ebd.: 4 f.

166 Vor diesem Hintergrund könnten die sinken den Aufwendungen in den Jahren 2013 und 2014 auf die Struktureffekte der durchschnittlichen „Verjüngung“ der Belegschaften als Folge der hohen Neueinstellungen zurückzuführen sein.

Tabelle 10: Aufwendungen für Beihilfen für aktive Bedienstete (in Mio. Euro) 2009–2019¹⁶⁷

	Beihilfen für aktive Bedienstete (Gruppe 441)	Veränderung zum Vorjahr in Prozent
2010	599,3	
2011	600,5	0,2
2012	653,5	8,8
2013	650,6	-0,4
2014	612,9	-5,8
2015*	689,6	0,0
2016**	673,6	-2,3
2017**	690,4	2,5
2018**	707,7	2,5
2019**	725,4	2,5

* Haushaltsansatz 2015

** Mittelfristige Finanzplanung 2015–2019

3.2.2. Versorgungsausgaben

Die wachsende Zahl der Versorgungsempfänger schlägt sich auch in den projizierten Versorgungsausgaben nieder. Auch hier hat das Finanzministerium nach 2012 keine Besoldungsanpassungen in seine Modellrechnung eingestellt, sondern in „Preisen“ von 2012 gerechnet.

Tabelle 11: Ausgaben für Pensionen der Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten bis 2030 (in 1.000 Euro)¹⁶⁸

Jahr	Insgesamt	Polizei	Justiz	Schule	Hochschule	Finanzen	Allg. Verwaltung
2011	4.456.295	516.230	363.395	2.698.764	384.554	223.856	279.493
2020	5.596.043	693.902	431.691	3.527.097	354.545	292.624	296.184
2021	5.621.233	722.552	437.420	3.505.097	352.164	303.635	300.132
2022	5.633.213	753.429	442.856	3.470.968	349.219	313.865	302.876
2023	5.633.693	779.934	449.695	3.431.691	345.358	321.414	305.601
2024	5.627.326	802.528	456.870	3.389.683	342.170	327.521	308.454
2025	5.613.449	822.009	464.801	3.342.485	339.913	332.318	311.923
2026	5.585.126	833.344	471.819	3.293.237	335.393	336.882	314.451
2027	5.535.184	836.082	476.286	3.236.137	332.044	340.563	314.072
2028	5.476.205	835.088	480.203	3.175.619	328.525	343.742	313.028
2029	5.421.732	836.504	481.150	3.120.032	326.057	346.755	311.234
2030	5.370.369	837.723	481.106	3.070.694	322.707	348.720	309.419

167 Diesen Zahlen fehlen die Beihilfen, die für Beamtinnen und Beamte in den ausgelagerten Beschäftigungsbereichen, insb. im Hochschulbereich zu zahlen sind.

168 ebd.: 30.

Tabelle 12: Ausgaben für Pensionen der Hinterbliebenen bis 2030 (in 1.000 Euro)¹⁶⁹

Jahr	Insgesamt	Polizei	Justiz	Schule	Hochschule	Finanzen	Allg. Verwaltung
2011	745.655	138.451	90.092	328.193	67.072	55.578	66.269
2020	1.072.853	169.798	112.569	526.870	111.923	68.859	82.837
2021	1.108.363	174.414	115.064	549.181	115.115	70.260	84.328
2022	1.143.276	179.219	117.516	571.315	117.514	71.683	85.729
2023	1.177.308	184.145	119.896	593.108	119.997	73.131	87.031
2024	1.210.134	189.116	122.179	614.370	121.644	74.592	88.233
2025	1.241.422	194.051	124.333	634.882	122.762	76.064	89.330
2026	1.270.801	198.873	126.337	654.385	123.354	77.532	90.321
2027	1.297.916	203.516	128.162	672.603	123.443	78.991	91.198
2028	1.322.384	207.934	129.797	689.227	123.056	80.422	91.948
2029	1.343.879	212.093	131.224	703.960	122.228	81.814	92.560
2030	1.362.142	215.980	132.440	716.552	120.999	83.151	93.020

Tabelle 13: Ausgaben für Pensionen der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger bis 2030 (in 1.000 Euro)¹⁷⁰

Jahr	Insgesamt	Polizei	Justiz	Schule	Hochschule	Finanzen	Allg. Verwaltung
2011	5.211.950	654.680	453.487	3.026.957	451.625	279.434	345.767
2020	6.658.896	863.698	544.259	4.053.966	466.469	351.483	379.021
2021	7.629.596	895.985	552.485	4.054.508	467.279	373.895	384.460
2022	5.776.488	932.648	560.372	4.042.283	467.032	385.548	388.605
2023	6.811.001	964.078	569.591	4.024.800	465.355	394.545	392.632
2024	6.837.460	991.744	579.049	4.004.053	463.814	402.114	396.686
2025	6.854.871	1.016.060	589.134	3.977.366	462.675	408.382	401.253
2026	6.855.927	1.032.217	598.156	3.947.622	458.747	414.414	404.772
2027	6.833.099	1.039.600	604.449	3.908.740	455.487	419.554	405.270
2028	6.798.589	1.043.022	609.999	3.864.845	451.581	424.165	404.976
2029	6.765.611	1.048.597	612.374	3.823.991	448.284	428.569	403.795
2030	6.732.511	1.053.703	613.546	3.787.245	443.706	431.871	402.439

Entsprechend des Wachstums der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger steigen die Ausgaben für Pensionen auch ohne Dynamisierung der Beamtenbesoldung bis Mitte der 2020er Jahre auf 6,86 Mrd. Euro. Betragen auf der Basis der Modellrechnung (Personalbestand des Jahres 2009) den Beamtenbezügen Pensionen noch 45,4 Prozent, so wird dieser fiktive Umlagesatz bis auf 56,8 Prozent in den Jahren 2023–25 ansteigen, um danach bis 2030 leicht auf einen Wert von 55,2 Prozent abzusinken. Da die Modellrechnung indes noch keine weiteren Steigerungen der Lebenserwartung enthält, keine weiteren Strukturverbesserungen bei den Stellen und auch die Stellenausweitung zwischen 2009 und 2012 noch nicht berücksichtigt, dürften die tatsächlichen Pensionsausgaben noch einmal höher als in der Modellrechnung liegen.

169 ebd.: 33.

170 ebd.: 36; zur Methode der Berechnungen der Alterslastprognose: ebd.: 4 f.

Unerklärt bleibt auch der Befund, dass der Anstieg der Pensionärszahlen (2011–2030: +35 %) höher ausfällt als der der Pensionsausgaben (+29,2 %). Hierfür kann aber nur der Rückgang der relativ teuren Pensionäre aus dem Hochschulbereich verantwortlich sein, der in Wirklichkeit nicht stattfindet, sondern lediglich ausgelagert ist. Insoweit muss die Alterslastmodellrechnung als unvollständig angesehen werden, die die tatsächlichen Ausgabenentwicklungen unterzeichnet.¹⁷¹

Neben den Ausgaben für Pensionen liegt außerdem eine starke Ausgabendynamik in den Beihilfen für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Das Finanzministerium des Landes NRW erwartet in seiner Mittelfristigen Finanzplanung 2013–2017 Ausgabensteigerungen von 6,5 Prozent – gegenüber von 2,7 Prozent für die aktiven Beamtinnen und Beamten. Da der Mengeneffekt zusätzlicher Pensionsempfänger in diesem Zeitraum bei +/-3 Prozent liegt, ist der „Preiseffekt“ bei den Beihilfen für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger mit ca. 3,5 Prozent veranschlagt worden. Im Jahr 2012 lag der „Arbeitgeberumlagesatz“ bei 18,6 Prozent und damit beim dreifachen dieser Rechnungsgröße für die aktiven Beamtinnen und Beamten. Es steht aber zu erwarten, dass dieser Umlagesatz in Zukunft weiter steigen wird.

Tabelle 14: Aufwendungen für Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger (in Mio. Euro)¹⁷²

Jahr	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger Gruppe 446	Wachstumsrate (in %)
2010	943,9	
2011	982,1	4,0
2012	1.011,1	3,0
2013	1.099,1	1,5
2014*	1.142,6	11,4
2015**	1.216,8	6,5
2016**	1.295,9	6,5
2017**	1.380,2	6,5

* Haushaltsansatz

** Mittelfristige Finanzplanung 2013-2017

3.2.3. Entwicklung der Rückstellungen und anderer Vorsorgeleistungen für Beamtenpensionen

Bis Ende der 1990er-Jahre hat das Land Nordrhein-Westfalen keinerlei Rücklagen zur Finanzierung der Versorgungskosten für seine Beamtinnen und Beamten gebildet. Die Kosten wurden also vollständig aus dem laufenden Haushalt aufgebracht. In ihrem dritten Versorgungsbericht stellt die Landesregierung fest: „Die finanziellen Herausforderungen in der Beamtenversorgung, vor denen die Haushaltspolitik mittelfristig steht, ist allerdings nicht dem System ‚Beamtenversorgung‘ anzulasten. So wurden bei der Neustrukturierung der Beamtenversorgung in den 50er-Jahren die Bezüge

171 Für das Jahr 2011 verzeichnet IT.NRW in seiner Alterslastprognose 9.098 aktive Beamtinnen und Beamte im Hochschulbereich. 2011 sind es 7.713 Ruhestandsbeamtinnen und -beamte im Hochschulbereich; diese Zahl geht bis 2030 auf 6.326 zurück.

172 Landesregierung NRW 2013: 3.

der Beamtinnen und Beamten im Vergleich zu den Einkommen in der gewerblichen Wirtschaft um 7 Prozent niedriger festgesetzt, um die Belastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Sozialversicherungsbeiträgen bei den Beamtinnen und Beamten abzubilden. Wäre diese Differenz sowie ein entsprechender Arbeitgeberanteil zurückgelegt und gewinnbringend angelegt worden, so gäbe es die gegenwärtig bereits bestehenden und in der Zukunft verstärkt zu erwartenden Belastungen der Haushalte aus der Beamtenversorgung nicht.“¹⁷³

Da schon in den 1990er-Jahren anerkannt wurde, dass die Umlagefinanzierung der Versorgungsleistungen zu besonderen Belastungen in den Jahren mit den damals berechneten höchsten Pensionszahlen führen würde, hatte der Bund für sich und alle Länder die Einrichtung von Versorgungsfonds gesetzlich vorgeschrieben.¹⁷⁴

Im Jahr 1999 wurde auf der Grundlage des zum 01.01.1999 in Kraft getretenen § 14a BBesG ein Sondervermögen in Form einer „Versorgungsrücklage“ angelegt, das aus Verminderungen der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen finanziert wird.¹⁷⁵ „Zugleich sollte damit das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 Prozent um insgesamt 3 Prozent abgesenkt werden. Vorgesehen war ursprünglich, die Anpassungen der Besoldung und der Versorgung in der Zeit vom 01.01.1999 bis zum 31.12.2001 um jeweils 0,2 Prozent zu mindern und den Unterschiedsbetrag gegenüber der nicht verminderten Anpassung dem Sondervermögen zuzuführen. Im Hinblick auf die nach dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 vorgeschriebene Verminderung der Versorgung um insgesamt 4,33 Prozent wurden jedoch die auf den 31.12.2002 folgenden acht allgemeinen Anpassungen der Besoldung und Versorgung nicht um 0,2 Prozent reduziert. Die achte Anpassung erfolgt zum 01.01.2012. Eine Verminderung der Anpassungen zugunsten der Versorgungsrücklage soll im Anschluss daran wieder aufgenommen und in den verbleibenden Teilschritten bis zum Jahr 2017 fortgeführt werden.“¹⁷⁶ Die §§ 3 und 7 Versorgungsfondsgesetz (EFoG) sehen vor, dass die Versorgungsrücklage der Sicherung der Versorgungsausgaben dient und deshalb ausschließlich zu diesem Zweck verwendet werden darf.¹⁷⁷ Mit Stand vom 31.12.2014 beläuft sich die Versorgungsrücklage auf 4,5 Mrd. Euro, bis Ende 2018 sollen 7,3 Mrd. Euro angespart worden sein. Die Auszahlungen aus dem Fonds sollen voraussichtlich 2018 beginnen.¹⁷⁸

Zusätzlich wurde im Jahr 2006 mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Versorgungsfondsgesetzes ein weiteres Sondervermögen eingerichtet, der sog. „Versorgungsfonds Nordrhein-Westfalen“. „Der Versorgungsfonds dient zur langfristigen Finanzierung der Versorgungsaufwendungen der Beamtinnen, Richterinnen, Beamten und Richtern des Landes, deren Dienstverhältnis zum Land nach

173 Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2011b: 63.

174 ebd.: 63.

175 ebd.: 63.

176 ebd.: 63.

177 ebd.: 64.

178 ebd.: 64.

dem 31.12.2005 begründet wurde bzw. begründet wird. Es gilt seit dem 01.01.2007 auch für die Beamtinnen und Beamten der Hochschulen im Sinne des § 1 Abs. 2 Hochschulgesetz (§ 14 EFoG). Zur Finanzierung der Aufwendungen wird dem Sondervermögen ein monatlich fester Betrag für jede Angehörige und jeden Angehörigen des genannten Personenkreises – mit Ausnahme der Wiederrufsbeamten – zugeführt. Dieser Betrag erhöht sich bei allgemeinen Anpassungen der Besoldung entsprechend und beträgt seit 01.01.2015: 598 Euro. Der Versorgungsfonds hatte am 31.12.2014 ein Volumen von 2,5 Mrd. Euro.¹⁷⁹ „Bei angenommenen 8.500 Neueinstellungen pro Jahr ergäbe sich ein Anlagevolumen von über 55,5 Mio. Euro jährlich für die Neueinstellungen eines jeden Jahres (ab 2012 56,6 Mio. Euro/Jahr).“¹⁸⁰ Das Finanzministerium geht davon aus, dass der Versorgungsfonds bis Ende 2018 ein Volumen von 5,8 Mrd. Euro haben wird.

Insgesamt wird also Ende 2018 eine Summe von 13,1 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, um die Belastungsspitzen durch die Versorgungskosten aufzufangen. Dem gegenüber stehen von 2018 bis 2030 Versorgungsaufwendungen in Höhe von etwa 87,7 Mrd. Euro. Das Land gibt an, eine Differenz von 74,6 Mrd. Euro (von 2018 bis 2030) aus dem Haushalt finanzieren zu müssen. Hinzu kommen die Ausgaben für die Beihilfen, die die Landesregierung für das Jahr 2020 mit 1,94 Mrd., für 2030 mit 2,58 Mrd. Euro beziffert.¹⁸¹

3.3. Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung in der Dekade 2020 – 2030

Der öffentliche Dienst sieht sich in den kommenden Jahren mit einer Situation konfrontiert, in der eine große Zahl älterer Beamtinnen und Beamten, die im Untersuchungszeitraum der Enquetekommission das Pensionsalter erreichen werden¹⁸², einer in absoluten Zahlen deutlich kleineren Gruppe an Nachwuchskräften gegenüber steht. Seit etwa 15 Jahren wurden in einigen Haushaltsjahren weniger Stellen neu besetzt als durch Altersabgänge frei wurden, auch wenn dies seit Mitte der 2000er Jahre gerade angesichts der neuen Herausforderungen im Bildungsbereich (frühkindliche Bildung, Schulen und Hochschulen) kein durchgängiger Trend mehr war. Auch die Kommunen beschäftigten 2013 mit 277,1 Tsd. Vollzeitäquivalenten um gut 10 Prozent mehr Personal als noch 2005.

Indes setzt gerade die demografische Entwicklung einer weiteren Expansion der Zahl der im öffentlichen Dienst von Land und Kommunen Beschäftigten deutliche Grenzen:

- Soweit die Bevölkerung und zuvor bereits die Erwerbspersonenzahl in der nächsten Dekade deutlich schrumpfen, reduzieren sich die Finanzierungsspielräume in den öffentlichen Haushalten

179 ebd.: 64 f.

180 ebd.: 65.

181 Landesregierung NRW 2014b.

182 Peter Heesen stellt in seiner Stellungnahme zum Sachverständigengespräch am 22. Mai 2014 fest, dass bis zum Jahr 2030 knapp 48 Prozent aller im öffentlichen Dienst Beschäftigten in den Ruhestand eintreten werden. Heesen 2014.

und mit ihnen die Möglichkeiten Personal zu beschäftigen.¹⁸³ D.h., die Möglichkeiten, ein großes Angebot öffentlicher (Dienst-)Leistungen zu gewährleisten, hängen entscheidend davon ab, dass eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik den zu erwartenden Rückgang der Erwerbstätigenzahlen deutlich verzögert, bevor er dann später, jenseits des Projektionszeitraums 2020–2030, unvermeidbar als Folge der schrumpfenden Bevölkerung einsetzt.

- Der demografische Wandel wird sich sowohl bei Geburten und Sterbefällen als auch bei Außen- und Binnenwanderungen räumlich sehr unterschiedlich umsetzen – mit noch wachsenden Agglomerationen und beschleunigt schrumpfenden Regionen in der sog. Peripherie und in den Bereichen, in denen der fortgesetzte Strukturwandel zu wenig attraktive Arbeitsplätze entstehen lässt. „Man wird damit rechnen müssen, dass in peripheren, wirtschaftsschwachen und dünnbesiedelten Räumen sich die Prozesse der Abnahme und Alterung der Bevölkerung durch die Abwanderung von jüngeren und aktiven Personen verstärken wird, während zentrale, wirtschaftsstarke und attraktive, meist schon heute dichter besiedelte Räume durch Zuwanderung gewinnen und so ihre natürliche Bevölkerungsentwicklung ganz oder teilweise kompensieren können.“¹⁸⁴ Dementsprechend müssen auch die Anpassungsreaktionen der öffentlichen Verwaltungen unterschiedlich ausfallen (können).
- Ein kommunaler Finanzausgleich verstärkt diesen Prozess dann noch, wenn er neben seiner Einwohnerzentrierung besondere Belastungsfaktoren unterzeichnet und/oder keine bzw. unzureichende Anreize setzt, Chancen für eine Steigerung der wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Standortattraktivität wahrzunehmen (mehr in Teil C [Kap. 8. Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen](#)). Zugleich muss eine politische Debatte über eine Mindestausstattung mit den Leistungen öffentlicher Verwaltungen und der privaten und öffentlich garantierten Daseinsvorsorge stattfinden.
- Während der Rückgang der Bevölkerung die Zahl der finanzierbaren Stellen im öffentlichen Dienst begrenzt und auf einen Abbau drückt, hat vor allem die Veränderung der Altersstruktur massive Auswirkungen auf Struktur der öffentlichen Leistungen „Ein Rückgang der Schüler und Studentenzahlen führt zu einer sinkenden Nachfrage in den Bereichen der Schulen und Hochschulen. Auch in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit und Justiz kann es zu einer sinkenden Nachfrage kommen, da junge Menschen häufiger als ältere Menschen in Straftaten und Verkehrsunfälle verwickelt sind. Dagegen dürfte es im Bereich der Krankenhäuser zu einer steigenden Nachfrage kommen, soweit dem nicht entgegengesteuert werden kann. Im Bereich der sozialen Sicherung sind in einigen Bereichen Nachfragerückgänge zu erwarten (z. B. Jugendhilfe), während die Nachfrage nach Sozialhilfe steigen dürfte. Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf Kindertagesstätten ist schwer einzuschätzen, da ein Rückgang der Geburten zwar zu einem Nachfragerückgang, die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen jedoch zu einem Nachfrageanstieg führt. Im Bereich der Verwaltung sind keine Demografieeffekte zu erwarten.“¹⁸⁵ Das bedeutet,

183 Statistisches Bundesamt 2006; Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2012; vgl. hierzu auch Teil C [Kap. 1.3.3. Erwerbspersonenstruktur](#).

184 Milbradt 2014: 4.

185 ifo Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. 2014: 46.

dass es bei den Stellen größere Verschiebungen zwischen den Aufgabenbereichen gibt und in einigen Bereichen weniger, in anderen mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigt werden. Auch angesichts des teilweise hochspezifischen Humankapitals des öffentlichen Dienstes – der Volljurist wird nur in wenigen sehr verwaltungstypischen Arbeitsbereichen benötigt – steht zu erwarten, dass das Lebenszeitmodell mit einem einzigen regionalen Lebensmittelpunkt nicht mehr der Standard sein wird. Angesichts der Transaktionskosten der lebenslangen Beamtenbeschäftigung dürfte es in zunehmendem Maße rational sein, den öffentlichen Dienst horizontal zur und von der Privatwirtschaft zu öffnen und das benötigte Personal auf Zeit zu binden.

Schneller wechselnde Arbeitsbereiche bedeuten für die, die im öffentlichen Dienst bei ihrem Dienstherrn und Arbeitgeber bleiben, dass mehr und systematische Weiterbildung in Personalentwicklungssysteme eingebaut werden muss.

- Abschläge für einen vorgezogenen Ruhestandseintritt und die Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre für die Beamtinnen und Beamten parallel zum Rentenrecht bedeuten verlängerte Lebensarbeitszeiten. Bei weiter steigender Lebenserwartung dürften sich die Altersgrenzen weiter nach oben verschieben. Auch dies bedeutet ein anderes Personalmanagement, mehr Weiterbildung und vor allem auch eine andere Gesundheitsvorsorge, damit die Menschen ihren Ruhestandseintritt auch gesund erreichen können. Insb. die Zunahme bei den psychischen Erkrankungen als Ursache vorzeitiger Verrentungen und Pensionierungen erfordern besondere Maßnahmen. Dies könnte auch positive Auswirkungen auf den Anstieg der Beihilfeaufwendungen haben.
- Die wohl größte Herausforderung für den öffentlichen Dienst liegt in seiner „Verteuerung“ als Folge der Stellenexpansion ohne ausreichende Vorsorge. Denn dies bedeutet, dass vergangene Generationen mehr Leistungen für ihre Steuerzahlungen erhalten haben, als sie tatsächliche Kosten verursacht haben, während mit dem Aufwuchs der sog. Alterslast, also in dem Maße, wie die zusätzlichen Stellen bis in die Dekade 2020–2030 hinein als Versorgungsausgaben zahlungsrelevant werden, diese Generationen, die außerdem selbst schrumpfen, diese Kosten zusätzlich aufgebürdet bekommen.

Bislang werden allerdings die (kalkulatorischen) Kosten der Umlagefinanzierung der Beamtenpensionen noch nicht einmal ausgewiesen, Beamtenstellen sind „billiger“ als Tarifangestellte, für die Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden müssen. Es mangelt an Transparenz bezüglich der tatsächlichen Kosten, so dass die Entscheidungsträger über die Planstellenbesetzung unter unvollständigen Voraussetzungen entscheiden.

Die vielleicht unbequemste Konsequenz der missachteten Alterslast, die dem Land Nordrhein-Westfalen seit Beginn der 1980er Jahre bekannt war und bereits zu einer Reihe politischer Maßnahmen, die freilich nicht nachhaltig verfolgt wurden¹⁸⁶, ist aber, dass der Stellenbestand des Landes für die Summe, die dafür bezahlt wird, schlicht zu groß ist.¹⁸⁷ Zusammen mit dem aus dem

186 Wild 2014: 194 ff.

187 Für die Kommunen trifft diese Aussage nur dort zu, wo die Beamtenpensionen aus dem laufenden Haushalt umlagefinanziert werden. Dies dürfte allerdings auf die meisten Großstädte zutreffen: Nach Einführung der Doppik werden inzwischen wenigstens Rückstellungen in der Bilanz angelegt, die allerdings insb. bei hochverschuldeten Städten keine Sicherheiten für die zukünftigen Finanzierungsreserven bilden.

allgemeinen demografischen Wandel resultierenden Erfordernis, Stellen in dem Maß abzubauen, wie die Bevölkerung oder die Erwerbstätigenzahl schrumpft, ergibt sich eine zweite „hausgemachte“ Abbaunotwendigkeit dahingehend, dass die Planstellenzahl für Beamtinnen und Beamte auf die tatsächlich finanzierbaren Kosten der Beschäftigung zurückgeführt wird. Beide Abbauerfordernisse könnten c.p. durchaus ein Minus von 15 bis 20 Prozent der Beamtenplanstellen bis 2030 bedeuten.

- Zu glauben, dass die Engpässe dadurch beseitigt werden können, dass man die Bezüge der Beamtinnen und Beamten und insb. auch die Pensionen einfach kürzen könne, ist illusorisch. Zum einen sind dabei die verfassungsrechtlichen Vorgaben der sog. amtsangemessenen Besoldung und Versorgung zu beachten¹⁸⁸, zum anderen setzt die zunehmende Räumung der Arbeitsmärkte im demografischen Wandel der seit mehr als 25 Jahren betriebenen Politik, den öffentlichen Dienst von der Reallohnenteilhabe abzuschneiden¹⁸⁹, ein schnelles Ende. Schon jetzt können viele Bereiche des öffentlichen Dienstes kein hochqualifiziertes Personal mehr zu den Besoldungsbedingungen mehr rekrutieren, die Länder werben sich Lehrerinnen und Lehrer an, sogar für Juristinnen und Juristen mit hervorragenden Examensnoten ist der Justizdienst zunehmend nicht mehr attraktiv. Da das Problem noch zunehmen wird, kann es am Ende nur mit Besoldungsanhebungen und mit Strukturverbesserungen im Dienst- und Besoldungsrecht behoben werden – und indem der finanzierbare Stellenbestand weiter reduziert wird!

Die quantitative Dimension des aus vielen verschiedenen Gründen für eine nachhaltige Politik erforderlichen Stellenabbaus zusammen mit den anderen Herausforderungen lässt die Größe der Veränderungen erkennen, die auf den öffentlichen Dienst und auf die öffentlichen Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen zukommen werden. Denn der Stellenabbau – soweit die Politik keine höheren Steuern bewilligt¹⁹⁰ – wird nur dann keine korrespondierenden Leistungseinschnitte nach sich ziehen, wie durch Aufgabenkritik und radikale Organisationsreformen Haushaltsmittel auf die wirklichen Prioritäten konzentriert und Effizienzgewinne generiert werden, die diesen Namen auch wirklich verdienen.¹⁹¹

188 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen 2014 und Bundesverfassungsgericht 2005.

189 Färber, Walther & Funke 2011: 23, ff.

190 siehe hierzu Teil C [Kap. 8 Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen](#).

191 siehe hierzu Teil D [2.1. Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP](#) zu Teil C [Kap. 8 Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen](#).

4. Bildung

Bildung stellt die Grundlage zur gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Teilhabe dar. Neben dem Recht auf Bildung, das niemandem verwehrt werden darf, hängen individuelle Chancen als auch gesellschaftliches Wohlergehen in hohem Maße von der Realisierung von Bildungspotentialen ab. Bildung schafft Kreativität und fördert damit die Innovationsfähigkeit in Wissenschaft und Forschung.

Das Qualifikationsniveau und der Bildungsabschluss entscheiden in ökonomischer Hinsicht in der Regel über das Beschäftigungsverhältnis als auch damit verbunden über das Einkommen jedes oder jeder Einzelnen. Mit der Höhe des Qualifikationsniveaus steigt das Einkommen eines Vollzeitbeschäftigten signifikant¹⁹² und das Risiko, arbeitslos zu sein, sinkt.¹⁹³ Bildung stellt einen der wichtigsten Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft dar und folglich für den Erhalt des Wohlstands. Ziel zukunftsorientierter Politik ist es daher, die Qualität von Bildung und Ausbildung zu stärken, auch um die Produktivität der Wirtschaft zu fördern.

Neben den wirtschaftlichen Auswirkungen des Bildungsstandes eines Landes hat Bildung auch gesamtgesellschaftliche Auswirkungen. In den letzten Jahren hat sich beispielsweise die Art der Gesundheitsprobleme in den OECD-Staaten verändert: schwerwiegende chronische Krankheiten wie Herzerkrankungen, Diabetes und Depressionen haben zugenommen. Die Behandlung und Bekämpfung dieser Probleme ist in die individuelle Verantwortung gestellt. Höhere kognitive und psychosoziale Kompetenzen, die durch Bildung vermittelt werden, können die notwendigen Entscheidungen für eine gesündere Lebensführung positiv beeinflussen.¹⁹⁴

Bildung kann zudem den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch ein größeres Maß an bürgerschaftlichem und sozialem Engagement stärken. Lesekompetenz, Einsicht in die Selbstwirksamkeit durch erfolgreiches Lernen und Belastbarkeit sind Kompetenzen, die gesellschaftlichen und politischen Prozessen zugrunde liegen und daher die bürgerschaftliche Beteiligung fördern.¹⁹⁵

Um daher die große gesellschaftliche Herausforderung der demografischen Entwicklung bewältigen zu können, sind bildungspolitische und bildungsadministrative Entscheidungen erforderlich, so dass möglichst viele Menschen in Nordrhein-Westfalen ihre Bildungspotentiale für sich und damit für die Fortentwicklung der Gesellschaft nutzen können. Ebenso sind die Bildungsangebote – Kindertagesstätten, Schulen, Berufskollegs, Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen – wichtige

192 „In allen OECD-Ländern verdienen Erwachsene mit einem Abschluss im Tertiärbereich mehr als Erwachsene mit einem Abschluss im Sekundarbereich II, die wiederum mehr verdienen als Erwachsene mit einer Ausbildung unterhalb des Sekundarbereichs II.“ OECD 2014: 172.

193 ebd.: 132 f.

194 ebd.: 225.

195 ebd.

Standortfaktoren für die Entscheidungen von Familien bei der Wohnortwahl. Daher sind z. B. Lage und Erreichbarkeit von Kindertagesstätten und Schulstandorten wichtig für die Entwicklung von Kommunen und Gemeinden. Aus ökonomischer Perspektive stellen auch Hochschulen einen zentralen Einfluss zur Stärkung der Wirtschaftskraft eines Standorts dar. Die regionale Wertschöpfung von Städten und Kommunen mit akademischen Einrichtungen beträgt in Deutschland insgesamt pro Jahr 190 Milliarden Euro. Das sind 7,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Deutschland. Für Nordrhein-Westfalen bedeutet das 6,3 Prozent bzw. 36,7 Milliarden Euro.¹⁹⁶

Vor aller ökonomischen Bewertung ist Bildung allerdings neben der Erziehung der wichtigste Persönlichkeit prägende Einfluss. Eigenverantwortung, Selbstbestimmung, Werteverständnis, Kommunikationsfähigkeit, interkulturelles Verständnis sind wichtige Eigenschaften und Qualifikationen, die durch Bildung entwickelt und beeinflusst werden. Sie tragen neben den wirtschaftlichen Aspekten von Bildung entscheidend zur Gestaltung und Weiterentwicklung des demokratischen Gemeinwesens bei. Insofern hat Bildung grundsätzlichen Einfluss auf unsere gesellschaftliche Entwicklung. Bildung ist daher einer der wichtigsten Faktoren zur Bewältigung derjenigen Probleme, die durch die demografische Entwicklung entstehen. Auch unter wirtschaftlichem Gesichtspunkt lässt sich der Mangel an Arbeitskräften durch bestmögliche Bildung für alle vermindern, insbesondere durch verbesserte Bildung von Migrantinnen und Migranten auch mittels verstärkter Sprachförderung, durch Bildung von Kindern und Jugendlichen aus bildungsfernen Schichten sowie durch Fort- und Weiterbildung bereits ausgebildeter Arbeitskräfte.

4.1. Ist-Zustand und Entwicklung der Bildungseinrichtungen

Als Datengrundlage zur genauen Betrachtung der finanziellen Aufwendungen für die Bildung stellt der sog. „Bildungsfinanzbericht“ keine verlässliche Basis dar, weil er wichtige Kosten nicht berücksichtigt. Gleichwohl kann er einer ersten Einschätzung der Verteilung der Aufwendungen für Bildung zwischen Land und Kommunen dienen. Danach hat Nordrhein-Westfalen im Jahr 2013 laut Bildungsfinanzbericht 2013 insgesamt für Bildung 24.375.059.000 Euro veranschlagt.¹⁹⁷ Davon entfallen 19.012.269.000 Euro auf das Land und 5.362.789.000 Euro auf die Gemeinden und Zweckverbände. Das sind 27,1 Prozent der öffentlichen Gesamthaushalte, 44,7 Prozent entsprechend beim Land und 11,3 Prozent bei den Kommunen.

4.1.1. Einrichtungen der frühkindlichen Bildung und Erziehung (Elementarbereich) und die demografische Entwicklung

Das Betreuungs- und Bildungsangebot für Kinder unter 6 Jahren wird in Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe durch das zuständige Jugendamt der Kommunen gestaltet. Allerdings gibt es nicht nur öffentliche, sondern auch eine Vielzahl an freien Trägern, was eine große

¹⁹⁶ Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft 2013: 32.

¹⁹⁷ Statistisches Bundesamt 2014a: 119.

Angebotsvielfalt zur Folge hat. Neben den klassischen Einrichtungen der Kindertagesstätten, gewinnt die Tagespflege sowie insgesamt in beiden Betreuungsformen die Betreuung unter drei-jähriger Kinder zunehmend an Bedeutung, vor allem durch den seit dem 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für jedes Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr.

Die folgende Tabelle des Statistischen Bundesamtes zeigt die Kindertagesbetreuung der unter drei-jährigen Kinder im Bundesvergleich.

Tabelle 15: Kinder unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung am 01.03.2014¹⁹⁸

Land	Insgesamt		Davon			
			in Kindertageseinrichtungen		in öffentlich geförderter Kindertagespflege	
	Anzahl	Betreuungsquote in %	Anzahl	Anteil in %	Anzahl	Anteil in %
Baden-Württemberg	76.295	27,8	66.465	87,1	9.830	12,9
Bayern	88.700	27,1	81.693	92,1	7.007	7,9
Berlin	46.984	46,0	42.632	90,7	4.352	9,3
Brandenburg	33.164	57,8	29.078	87,7	4.086	12,3
Bremen	4.447	26,9	3.620	81,4	827	18,6
Hamburg	21.939	43,0	19.857	90,5	2.082	9,5
Hessen	45.078	28,8	37.719	83,7	7.359	16,3
Mecklenburg-Vorpommern	21.562	51,6	16.962	78,7	4.600	21,3
Niedersachsen	52.830	27,9	41.286	78,1	11.544	21,9
Nordrhein-Westfalen	104.781	23,8	73.999	70,6	30.782	29,4
Rheinland-Pfalz	29.617	30,6	27.483	92,8	2.134	7,2
Saarland	5.646	27,0	5.152	91,3	494	8,7
Sachsen	52.297	49,9	45.207	86,4	7.090	13,6
Sachsen-Anhalt	29.677	58,3	29.115	98,1	562	1,9
Schleswig-Holstein	20.290	30,3	14.961	73,7	5.329	26,3
Thüringen	27.443	52,4	26.340	96,0	1.103	4,0
Deutschland	660.750	32,3	561.569	85,0	99.181	15,0
Westdeutschland	449.623	27,4	372.235	82,8	77.388	17,2
Ostdeutschland	211.127	52,0	189.334	89,7	21.793	10,3

Für das Kindergartenjahr 2014/2015 stehen derzeit für Kinder insgesamt nach Angaben der Landesregierung aufgrund der Meldungen der Jugendämter zum 01.08.2014 rund 610.700 Plätze zur Verfügung, davon 455.700 für Kinder über drei Jahren und 155.000 für Kinder unter drei Jahren.¹⁹⁹

198 Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015.

199 Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen 2014.

35,4 Prozent der Kinder unter drei Jahren (2014) und 92,8 Prozent²⁰⁰ (2013) der drei- bis sechsjährigen Kinder besuchen damit eine KiTa oder Tagespflege.

Laut Statistischem Bundesamt²⁰¹ haben im Jahr 2013 Land und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen insgesamt 4.052.614.000 Euro für die Kindertagesbetreuung veranschlagt, davon 1.964.474.000 Euro das Land und 2.088.140.000 Euro die Kommunen.

Die qualitativ hochwertige und flächendeckende Bereitstellung von Betreuungsplätzen stellt die Kommunen in Nordrhein-Westfalen vor große finanzielle Herausforderungen. Gerade angesichts der Auswirkungen des demografischen Wandels muss demnach eine bedarfsgerechte Struktur gemäß der zu erwartenden Entwicklung der Altersgruppen geschaffen werden. Aus diesem Grund gilt es zu klären, welche Entwicklungen die einzelnen Regionen Nordrhein-Westfalens in Bezug auf ihr Bevölkerungsaufkommen in den nächsten Jahren zu erwarten haben.

Die Bevölkerungsvorausberechnung 2014 bis 2040/60 von IT.NRW prognostiziert bis 2023 einen Anstieg der Kinder im Alter von unter drei Jahren um 3,6 Prozent gegenüber 2014. Ab 2023 nimmt die Anzahl der unter Dreijährigen stetig ab. Ähnlich verhält es sich bei den Kindern im Alter von 3 bis 5, sie nehmen bis 2026 um 3,3 Prozent zu und dann erst allmählich ab.²⁰²

Im regionalen Vergleich zeigen sich allerdings große Unterschiede. Während Städte wie Düsseldorf, Köln und Essen bis 2030 einen Zuwachs von bis zu 22 Prozent in der Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen zu erwarten haben, fallen die Zahlen in den ländlichen Kreisgebieten aufgrund der Bevölkerungsentwicklung deutlich anders aus. Die zu erwartenden Rückgänge bis 2030 liegen beispielsweise in dieser Altersgruppe im Märkischen Kreis bei etwa 16 Prozent, im Kreis Höxter und im Hochsauerlandkreis sogar bei 19 Prozent.

200 Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013: 38 (Im Jahr 2012 waren 92,9 Prozent der Kinder von 3 bis unter 6 Jahren in einer Kindertagesbetreuung, so dass die Zahl für 2014 hiervon nicht weit abweichen wird).

201 Statistisches Bundesamt 2014b: 124.

202 Cicholas & Ströker 2015: 12.

Tabelle 16: Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014–2030 nach Altersgruppen²⁰³

Verwaltungsbezirk	Jahr (01.01.)	Bevölkerung (in Tausend)		davon im Alter von ... bis ... Jahren			
		insgesamt	Veränderung zu 2014 in %	unter 3	3–6	Veränderung zu 2014 in %	
Düsseldorf	2014	598,7	17,2	16,4			
	2020	628,8	5,03	19,6	13,95	17,8	8,54
	2025	648,4	8,30	20,9	21,51	19,3	17,68
	2030	662,3	10,62	20,9	21,51	19,9	21,34
Essen	2014	569,9	14,1	13,9			
	2020	579,8	1,74	15,5	9,93	14,8	6,47
	2025	585,7	2,77	16,0	13,48	15,7	12,95
	2030	589,1	3,37	15,8	12,06	15,8	13,67
Köln	2014	1.034,2	29,7	28,0			
	2020	1.100,7	6,43	33,7	13,47	30,4	8,57
	2025	1.147,2	10,93	35,8	20,54	32,7	16,79
	2030	1.183,9	14,47	36,1	21,55	34,0	21,43
Kreis Höxter	2014	142,8	3,2	3,5			
	2020	137,5	-3,71	3,0	-6,25	3,3	-5,71
	2025	133,1	-6,79	2,8	-12,50	3,1	-11,43
	2030	128,7	-9,87	2,6	-18,75	2,9	-17,14
Hochsauer- landkreis	2014	262,0	5,9	6,3			
	2020	252,9	-3,47	5,6	-5,08	5,9	-6,35
	2025	245,1	-6,45	5,2	-11,86	5,6	-11,11%
	2030	237,0	-9,54	4,8	-18,64	5,2	-17,46
Märkischer Kreis	2014	416,2	9,9	10,3			
	2020	398,7	-4,20	9,6	-3,03	9,8	-4,85
	2025	379,0	-8,94	9,0	-9,09	9,4	-8,74
	2030	363,5	-12,66	8,3	-16,16	8,8	-14,56
Nordrhein- Westfalen	2014	17.571,9	438,6	449,0			
	2020	17.702,0	0,74	450,9	2,80	453,2	0,94
	2025	17.737,3	0,94	453,5	3,40	463,2	3,16
	2030	17.708,9	0,78	438,1	-0,11	458,1	2,03

Für die ohnehin schon dünn besiedelten Regionen birgt diese Tatsache strukturelle und finanzielle Herausforderungen. Das Bereitstellen von frühkindlichen Betreuungs- und Bildungsangeboten am Wohnort bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang in der betroffenen Altersgruppe stellt eine ernsthafte Belastung für die Tragfähigkeit der kommunalen Haushalte dar, die politische Entscheidungen auf allen Ebenen notwendig machen. Hinzu kommen kurzfristige und mittelfristige Bedarfe durch Zuwanderung, die sich allerdings nicht auf die frühkindliche Bildung beschränken, sondern das

ganze Bildungssystem betreffen und regional ebenfalls sehr unterschiedlich sind. Diese regionalen Unterschiede illustrieren die Notwendigkeit bedarfsgerechter und flexibler Konzepte zur Förderung von frühkindlicher Erziehung, um den individuellen Ansprüchen der Regionen Rechnung tragen zu können. Eine enge Zusammenarbeit zwischen Land, Kommunen und Trägern ist daher notwendig.

Der Besuch von frühpädagogischen Einrichtungen hat positive Auswirkungen auf die geistige, emotionale wie soziale Entwicklung der Kinder. Somit sind die ersten Lebensjahre grundlegend für die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern und somit entscheidend für die weitere individuelle Bildungsbiographie. Diese durch die Wissenschaft gestützte Erkenntnis hat den Fokus der Politik zunehmend auf die frühkindliche Bildung für Kinder unter 6 Jahren gelegt.²⁰⁴ Ziel ist es, jedem Kind, unabhängig von Herkunft oder Bildungshintergrund, pädagogisch hochwertige Förderung zukommen zu lassen, um so die Basis für eine erfolgreiche Bildungslaufbahn zu legen. Neben der sprach- und kindgerechten Bildungsvermittlung leistet die Frühförderung zusätzlich einen besonderen Beitrag zur Herausbildung individueller geistiger und körperlicher Fähigkeiten und trägt entscheidend zur Entwicklung sozialer und emotionaler Kompetenzen bei, die für den späteren Bildungs- und Lebensweg eine entscheidende Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund richten sich auf die frühkindliche Bildung hohe Erwartungen vor allem mit Blick auf die Förderung derjenigen Kinder aus bildungsfernen Familien oder Familien mit Migrationshintergrund. Wenngleich ausgleichende Effekte von der empirischen Bildungsforschung in Deutschland nicht eindeutig nachgewiesen werden können²⁰⁵, stehen die grundsätzlich positiven Effekte für alle Kinder außer Frage. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Qualität der Frühpädagogik auf die Entwicklung der Kompetenzen aller Kinder einen positiven Einfluss hat.

Qualitätsmerkmale werden unterschieden in Struktur- und Prozessqualität. Die Strukturqualität wird durch die Rahmenbedingungen gebildet, die die frühkindliche Betreuung ermöglichen. Dazu gehören vor allem die Gruppengrößen, die Relation von Kindern pro Erzieherin sowie die Aus- und Fortbildung des Betreuungspersonals. Die Prozessqualität umfasst alle Interaktionen, die die Kinder in den Einrichtungen erfahren: das Verhältnis der Kinder untereinander, die Förderung durch das Fachpersonal, sowie die anregungsvolle Nutzung der Raum- und Sachausstattungen, die den Kindern zur Verfügung stehen.²⁰⁶

Untersuchungen zeigen, dass Investitionen in die Qualität frühkindlicher Bildung auch in ökonomischer Hinsicht sinnvoll sind. Ressourcen, die in die Verbesserung der frühkindlichen Bildungsqualität fließen, ergeben bei einer Kosten-Nutzen-Analyse finanzielle Vorteile sowohl in Hinsicht

204 Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung 2014: 2.

205 Leibniz-Institut für Bildungsverläufe 2014: 1.

206 ebd.: 2.

der Produktivität²⁰⁷, als auch Einsparungen durch Vermeidung von Folgekosten²⁰⁸, wobei bedacht werden muss, dass solche Einsparungen nicht im selben Haushalt wirksam werden, sondern sich erst in den Folgejahren zeigen. Die Stärkung der Voraussetzungen und Grundlagen für das individuelle Lernen verbessert die Chancen der Kinder auf ihrem weiteren Bildungsweg nach dem Primarbereich in den Schulen.

4.1.2. Das Schulsystem in Nordrhein-Westfalen und die demografische Entwicklung

Für den schulischen Bereich der Bildung einschließlich der Berufskollegs hat das Land Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 Ausgaben in Höhe von rund 15,7 Milliarden Euro veranschlagt. Dabei entfallen auf die Personalausgaben rund 13,7 Milliarden Euro.

Nordrhein-Westfalen bietet gegenwärtig den Kindern und Jugendlichen entsprechend ihren Neigungen und Fähigkeiten eine vielfältige Schullandschaft. Diese Vielfalt wird durch folgende Übersicht deutlich. Die Daten beruhen auf den Amtlichen Schuldaten (Schuljahr 2014/15). Alle genannten Zahlen beziehen sich auf die öffentlichen Schulen und die privaten Ersatzschulen in NRW.

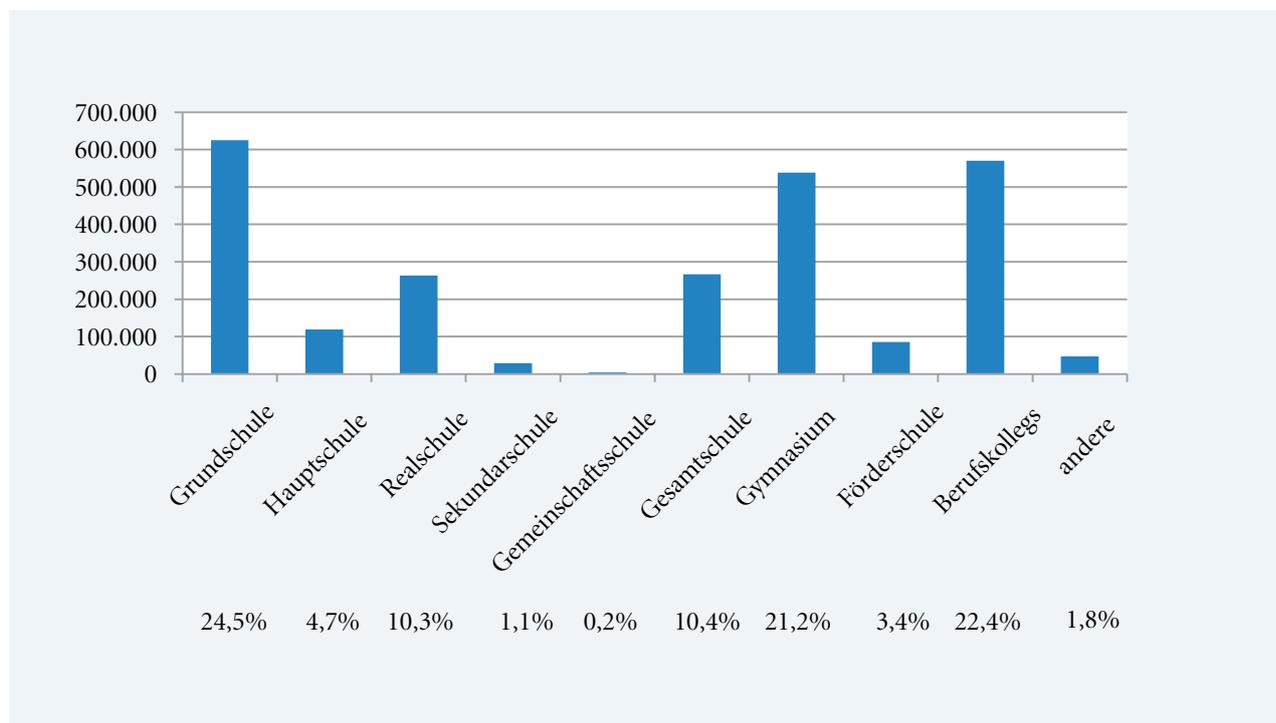


Abbildung 22: Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen 2014/2015²⁰⁹

207 ebd.: 1; Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2010.

208 ebd. und Entorf & Sieger 2010.

209 Eigene Darstellung nach Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2015: 8.

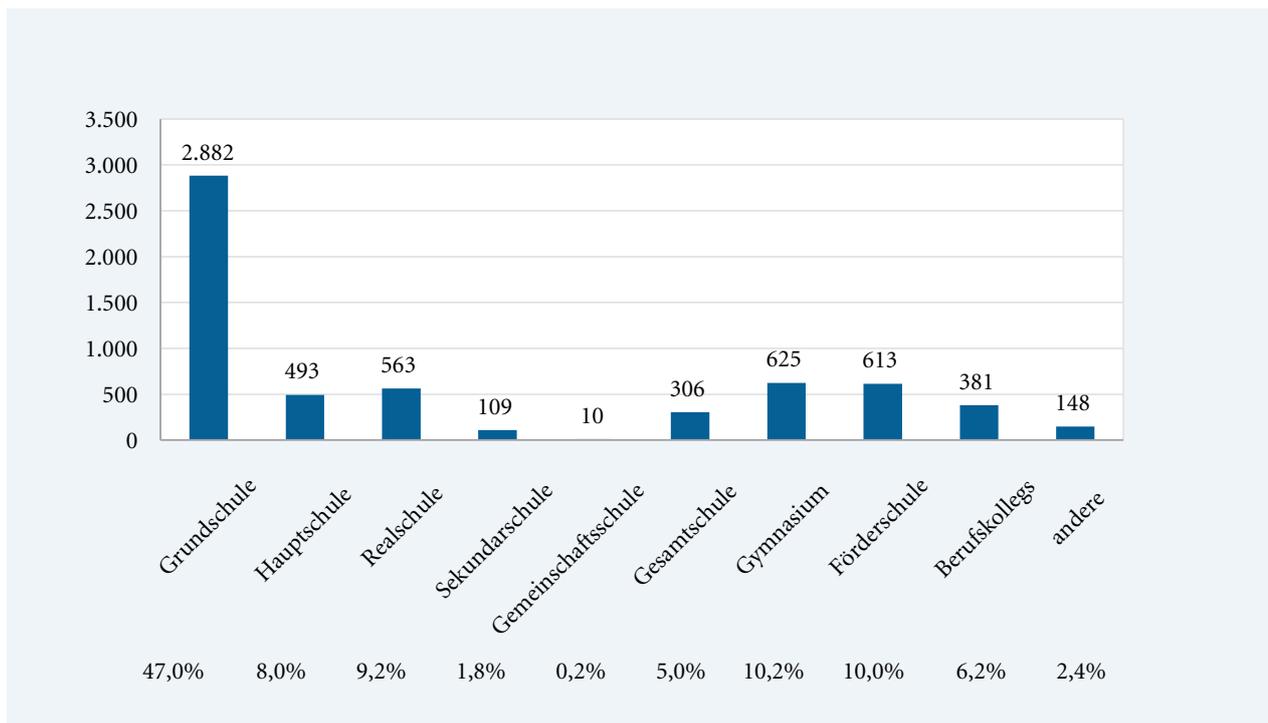


Abbildung 23: Öffentliche Schulen und private Ersatzschulen²¹⁰

Die demografische Entwicklung hat große Auswirkungen auf die Schullandschaft in denjenigen Regionen, die mit einem Sinken der Anzahl der schulpflichtigen Kinder rechnen müssen. Dies zeigen die Vorausberechnungen zu den Schülerzahlen und den schulischen Abschlüssen. Diese Berechnungen berücksichtigen allerdings noch nicht die neuen Analysen von April 2015, die bis 2024 mit Wanderungsgewinnen vor allem durch Zuwanderung aus anderen europäischen Staaten und aus Ländern mit politisch schwierigen Situationen rechnen und dadurch einen leichten Anstieg der Gesamtbevölkerungszahl bis 2025 annehmen.

Die 6- bis unter 10-Jährigen nehmen den neuen Prognosen zufolge bis 2030 um 1,7 Prozent zu. Die beiden Altersgruppen der Kinder im Alter von 10 bis 16 bzw. von 16 bis 19 nehmen allerdings kontinuierlich ab 2014 ab. Auch hier zeigen sich sehr starke regionale Unterschiede, die an den ausgewählten Städten und Kreisen der Tabelle entnommen werden können.

210 Eigene Darstellung nach ebd.: 8; Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014a.

Tabelle 17: Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014–2030 nach Altersgruppen²¹¹

Verwaltungs- bezirk	Jahr (01.01.)	Bevölkerung (in Tausend)		davon im Alter von ... bis ... Jahren					
		insgesamt	Veränderung zu 2014 in %	6–10	Veränderung zu 2014 in %	10–16	Veränderung zu 2014 in %	16–19	Veränderung zu 2014 in %
Düsseldorf	2014	598,7		19,9		28,2		14,3	
	2020	628,8	5,03	22,1	11,06	30,8	9,22	14,5	1,40
	2025	648,4	8,30	23,8	19,60	32,8	16,31	15,7	9,79
	2030	662,3	10,62	25,3	27,14	35,2	24,82	16,4	14,69
Essen	2014	569,9		18,8		29,0		16,1	
	2020	579,8	1,74	19,2	2,13	29,2	0,69	14,6	-9,32
	2025	585,7	2,77	20,3	7,98	29,5	1,72	15,0	-6,83
	2030	589,1	3,37	21,1	12,23	31,1	7,24	15,1	-6,21
Köln	2014	1.034,2		35,1		51,4		26,8	
	2020	1.100,7	6,43	37,5	6,84	54,3	5,64	26,3	-1,87
	2025	1.147,2	10,93	40,7	15,95	56,6	10,12	28,3	5,60
	2030	1.183,9	14,47	43,3	23,36	61,1	18,87	28,7	7,09
Kreis Höxter	2014	142,8		5,3		9,4		5,4	
	2020	137,5	-3,71	4,7	-11,32	7,9	-15,96	4,5	-16,67
	2025	133,1	-6,79	4,4	-16,98	7,2	-23,40	4,0	-25,93
	2030	128,7	-9,87	4,2	-20,75	6,9	-26,60	3,7	-31,48
Hochsauer- landkreis	2014	262,0		9,5		16,9		9,5	
	2020	252,9	-3,47	8,3	-12,63	14,2	-15,98	8,1	-14,74
	2025	245,1	-6,45	7,9	-16,84	12,8	-24,26	7,0	-26,32
	2030	237,0	-9,54	7,6	-20,00	12,3	-27,22	6,5	-31,58
Märkischer Kreis	2014	416,2		14,8		25,7		14,5	
	2020	398,7	-4,20	13,8	-6,76	22,5	-12,45	12,5	-13,79%
	2025	379,0	-8,94	13,2	-10,81	21,1	-17,90	11,4	-21,38%
	2030	363,5	-12,66	12,6	-14,86	20,3	-21,01	10,7	-26,21%
Nordrhein- Westfalen	2014	17.571,9		618,4		1035,3		572,0	
	2020	17.702,0	0,74	613,6	-0,78	950,1	-8,23	510,7	-10,72
	2025	17.737,3	0,94	620,9	0,40	940,2	-9,19	485,4	-15,14
	2030	17.708,9	0,78	629,0	1,71	952,6	-7,99	481,0	-15,91

Die prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen bis zum Jahr 2030 zeigt, in welchem Ausmaß die Schülerzahlen in Nordrhein-Westfalen in einigen Regionen zurückgehen. Bis 2020 werden vor allem die Haupt- und Realschulen betroffen sein. Von 2020 bis 2030 schwächt sich der Schülerrückgang insgesamt etwas ab. Die Zahl der Schüler in den Grundschulen steigt sogar wieder leicht an. Aber Haupt- und Realschulen bleiben weiterhin diejenigen Schulen, die den größten Schülerrückgang

verzeichnen werden. Der Zuwachs bei den Sekundar- und Gesamtschulen ist durch die Schulreform von 2011 begründet.²¹²

Tabelle 18: Voraussichtliche Schülerentwicklung 2013–2020 nach Schulformen²¹³

Schulform	Schüler/-innen zu Beginn des Schuljahres		Veränderung in %	
	2013/2014 (Ist)	2020/2021 (Prognose)		
Grundschule	625.460	605.550	- 3,2	
PRIMUS-Schule	162	10.540	6.406,2	
Hauptschule	139.597	27.090	- 80,6	
Förderschulen	85.808	51.290	- 40,2	
Realschule	281.947	75.410	- 73,3	
Sekundar-/Gemeinschaftsschule	19.335	154.260	697,8	
Gymnasium	547.331	512.750	- 6,3	
Gesamtschule	254.636	362.840	42,5	
Weiterbil- dungskolleg	Abendrealschule	10.904	10.910	0,1
	Abendgymnasium	6.689	6.680	-0,1
	Kolleg	8.426	8.430	0,0
Freie Waldorfschule/ Hiberniaschule	18.216	17.090	- 6,2	
Insgesamt	1.998.511	1 842.840	- 7,8	

Tabelle 19: Voraussichtliche Schülerentwicklung 2021–2030 nach Schulformen²¹⁴

Schulform	Schüler/-innen zu Beginn des Schuljahres		Veränderung in %	
	2020/2021 (Prognose)	2030/2031 (Prognose)		
Grundschule	605.550	612.170	1,1	
PRIMUS-Schule	10.540	4.150	- 60,6	
Hauptschule	27.090	21.800	- 19,5	
Förderschulen	51.290	44.020	- 14,2	
Realschule	75.410	54.780	- 27,4	
Sekundar-/Gemeinschaftsschule	154.260	168.770	9,4	
Gymnasium	512.750	500.750	- 2,3	
Gesamtschule	362.840	387.670	6,8	
Weiterbil- dungskolleg	Abendrealschule	10.910	10.910	0,0
	Abendgymnasium	6.680	6.680	0,0
	Kolleg	8.430	8.430	0,0
Freie Waldorfschule/ Hiberniaschule	17.090	17.060	- 0,2	
Insgesamt	1.842.840	1.837.190	- 0,3	

Von 2013/14 bis 2020/21 sinkt die Zahl der Schüler in Nordrhein-Westfalen um 7,8 Prozent. Bis 2017 hatte die Landesregierung vor diesem Hintergrund einen demografischen Effekt von 11.900

212 vgl. Ausführungen zum Schulkonsens auf S.129 f.

213 Eigene Darstellung nach Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014b: 8. Bei den Prognosen des Schulministeriums von Oktober 2014 sind die Vorausberechnungen der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen von April 2015 durch IT.NRW noch nicht berücksichtigt.

214 Eigene Darstellung nach Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2014b: 8.

Lehrerstellen festgestellt.²¹⁵ Sie bezifferte die Umsetzung der Reform von 2011 insgesamt mit 6.250 Stellen einschließlich der Absenkung des Klassenfrequenzrichtwertes auf 26 für Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen, wobei allerdings die Maßnahmen im Zuge des Inklusionsprozesses im Bereich Schule noch nicht eingerechnet sind, die von der Regierung bis zum Schuljahr 2017/2018 mit einem Mehrbedarf an 1800 Stellen laut Begründung des 9. Schulrechtsänderungsgesetzes (Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen) veranschlagt werden.

Mit Blick auf die Schulabgängerinnen und -abgänger ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 20: Voraussichtliche Schulabgänge 2013–2020 nach dem Schulabschluss²¹⁶

Abschlussart		Abgänge am Ende des Schuljahres		Veränderung in %
		2013/2014 (Ist)	2020/2021 (Prognose)	
Allgemein- bildende Schulen	ohne Abschluss	10.640	7.870	- 26,0
	mit Abschluss	200.690	179.270	- 10,7
	Insgesamt	211.330	187.140	- 11,4
Berufskollegs Insgesamt		259.640	226.500	-12,8
Insgesamt		470.970	413.640	-12,2

Tabelle 21: Voraussichtliche Schulabgänge 2021–2030 nach dem Schulabschluss²¹⁷

Abschlussart		Abgänge am Ende des Schuljahres		Veränderung in Prozent
		2020/2021 (Prognose)	2030/2031 (Prognose)	
Allgemein- bildende Schulen	ohne Abschluss	7.870	7.660	- 2,7
	mit Abschluss	179.270	175.440	- 2,1
	Insgesamt	187.140	183.100	- 2,2
Berufskollegs Insgesamt		226.500	213.860	- 5,6
Insgesamt		413.640	396.960	- 4,0

Tabelle 22: Voraussichtliche Schulabgänge Allgemeinbildende Schulen 2013–2020 nach dem Schulabschluss²¹⁸

Abschlussart	Abgänge am Ende des Schuljahres		Veränderung in %
	2013/2014 (Ist)	2020/2021 (Prognose)	
ohne Hauptschulabschluss	10.640	7.870	- 26,0
Hauptschulabschluss nach Kl. 9	8.770	6.920	- 21,1
Hauptschulabschluss nach Kl. 10	24.170	17.870	- 26,1
Fachoberschulreife	81.130	66.690	- 17,8
Fachhochschulreife	6.820	7.090	4,0
Hochschulreife	79.800	80.700	1,1
Insgesamt	211.330	187.140	- 11,4

215 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2011.

216 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014b: 23.

217 ebd.: 23.

218 ebd.: 24.

Tabelle 23: Voraussichtliche Schulabgänge Allgemeinbildende Schulen 2021–2030 nach dem Schulabschluss²¹⁹

Abschlussart	Abgänge am Ende des Schuljahres		Veränderung in %
	2020/2021 (Prognose)	2030/2031 (Prognose)	
ohne Hauptschulabschluss	7.870	7.660	- 2,7
Hauptschulabschluss nach Kl. 9	6.920	6.760	- 2,3
Hauptschulabschluss nach Kl. 10	17.870	17.470	- 2,2
Fachoberschulreife	66.690	61.380	- 8,0
Fachhochschulreife	7.090	7.680	8,3
Hochschulreife	80.700	82.150	1,8
Insgesamt	187.140	183.100	- 2,2

Abgesehen von den Schulabgängern ohne Abschluss ist der Rückgang der Abgänger mit mittleren Schulabschlüssen vor allem bis 2021 erheblich. Bei den Schülerinnen und Schülern mit Hochschulreife werden durchgehend leichte Zuwächse prognostiziert.

Der Rückgang der Schülerzahlen stellt vor allem den ländlichen Raum aufgrund der größeren Einzugsbereiche vor wichtige Entscheidungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Grundschulbereich viel eher von der demografischen Entwicklung betroffen ist als der Bereich der weiterführenden Schulen (vgl. Teil C [Kap. 7.4.2.1. Grundschulen](#)). Denn in diesem Bereich spielt für die einzelnen Schulformen auch das Schulwahlverhalten der Eltern eine zentrale Rolle, das auch von gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst wird, wie bspw. an der schwindenden Akzeptanz der Hauptschule zu erkennen ist.

Ein Aufrechterhalten von schulischen Angeboten mit immer weniger Schülerinnen und Schülern ist aus Kostengründen problematisch, weil kleine Schulsysteme immer kostenintensiver sind. Bei Schulschließungen vor allem im ländlichen Raum muss allerdings bedacht werden, dass dadurch die Schuleinzugsbereiche für die Kinder und Jugendlichen immer größer werden, wodurch sich Schulwege verlängern und sich damit zusammenhängende Herausforderungen insbesondere für kleinere Kinder erhöhen. Ferner kann hierdurch die eigene Lebensgestaltung beeinflusst werden, der Kostenanteil für die Schülerbeförderung höher werden und damit auch die emotionale Bindung der Bürgerinnen und Bürger an ihren Heimatort beeinträchtigt werden.²²⁰

Die von den Landtagsfraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU 2011 beschlossenen Reformen („Schulkonsens“) haben unter anderem die Einführung einer neuen Schulform (Sekundarschule) etabliert. Die FDP-Fraktion betrachtete die Sicherstellung eines individuell fördernden, vielfältigen Schulangebots durch den Schulkonsens als nicht gegeben. Abseits von unterschiedlichen politischen Bewertungen besteht aber in der Schulpolitik Einigkeit, auf demografische Entwicklungen zur Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Schulangebots zu reagieren.

219 ebd.: 24.

220 Gans 2014: 47.

Insbesondere im Grundschulbereich soll ungeachtet unterschiedlicher Einschätzungen bei der Ausgestaltung das Prinzip „Kurze Beine – kurze Wege“ gelten. Um auf die zurückgehenden Schülerzahlen zu reagieren, wurde mit der Schulrechtsänderung von 2012 als zweiter Schritt der beschlossenen Reformen ermöglicht, kleine wohnortnahe Grundschulstandorte zu erhalten, auch durch die Intensivierung von Teilstandorten und unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse des ländlichen Raumes. Durch die Festlegung einer kommunalen Klassenrichtzahl als Höchstgrenze für die zu bildenden Eingangsklassen wurden Rahmenbedingungen für die Schulentwicklungsplanung geschaffen, die besonders kleinen Kommunen einen erhöhten Spielraum einräumen.

Die Einigung zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU von 2011 gilt bis 2023. Inwieweit weitere politische Weichenstellungen für die Zeit danach aufgrund der demografischen Entwicklung zu treffen sind, wird davon abhängen, wie die einzelnen Kommunen auf die zurückgehenden Schülerzahlen reagieren und ob die durch den Gesetzgeber eröffneten Handlungsmöglichkeiten den Bedürfnissen und Anforderungen vor Ort entsprechen.

Bei diesem Prozess werden zudem die Auswirkungen der Umsetzung der Inklusion im Bereich Schule einen wichtigen Einflussfaktor auf die Schulentwicklungsplanung der Kommunen und Gemeinden darstellen. Seit 2009 ist die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen für Deutschland verbindlich. Alle Bundesländer haben die Aufgabe, ihre Schulgesetze entsprechend dieser Konvention weiter zu entwickeln und zu konkretisieren. In Nordrhein-Westfalen wurde hierzu mit dem 9. Schulrechtsänderungsgesetz (Erstes Gesetz zur Umsetzung der VN-Behindertenrechtskonvention in den Schulen) aus dem Jahr 2013 ein erster Schritt getan. Die Bedarfe, die durch den Inklusionsprozess entstehen, beziehen sich allerdings nicht nur auf die Kommunen. Das Land ist aufgrund der größeren Heterogenität und der Erfordernisse der individuellen Förderung mit der Bereitstellung von zusätzlichen Lehrkräften, multiprofessionellen Teams und der Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern gefordert.

4.1.3. Ganztagsbetreuung

Die Bereitstellung von Ganztagsbetreuungen bietet unter pädagogischen Gesichtspunkten zusätzliche Möglichkeiten zur Förderung und trägt in hohem Maße zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei. Sie gewinnt daher in der Schullandschaft an Bedeutung. Hierbei gibt es je nach Schulform verschiedene Modelle, die sich den besonderen Bedürfnissen der Zielgruppe anpassen sollen. Während im Sekundarbereich in der Regel der sog. gebundene Ganztagsbetrieb vorherrscht, bei dem verpflichtender Unterricht auch am Nachmittag stattfindet, ist der Primarbereich maßgeblich durch das Modell der offenen Ganztagschule (OGS) geprägt. Dieses orientiert sich an der klassischen Unterrichtsstruktur der Halbtagsschule und bietet darüber hinaus ein Mittagessen sowie freiwillige Angebote am Nachmittag zur Hausaufgabenbetreuung und Freizeitgestaltung an. Seit nunmehr 10 Jahren wird dieses Modell für die Schulen der Primarstufe aktiv von der Landesregierung NRW finanziell und durch die Bereitstellung von Lehrerstellen gefördert, seit 2011 mit einem Grundfest-

beitrag von 700 Euro pro Jahr und Kind. Laut Ankündigung der Landesregierung soll die Landesförderung für die OGS im Jahr 2015 zunächst in zwei Schritten um drei Prozent steigen. Ab 2016 werden die Fördersätze dann jährlich um 1,5 Prozent erhöht. Der weiter anfallende Bedarf wird durch die Kommunen und Elternbeiträge finanziert.

In Nordrhein-Westfalen gibt es an 2.614 Grundschulen offene Ganztagsangebote (Stand Schuljahr 2014/15). Dies sind insgesamt rund 91 Prozent aller Grundschulen in NRW. Im Schuljahr 2014/2015 nahmen rund 41 Prozent aller Grundschüler in NRW, also 253.649 Kinder, ein Ganztagsangebot wahr, wobei die OGS mit 250.289 Kindern die klar dominierende Struktur darstellt.²²¹ Hier hat sich der Anteil der Kinder, die das Ganztagsangebot nutzen, in den letzten 7 Jahren mehr als verdoppelt.

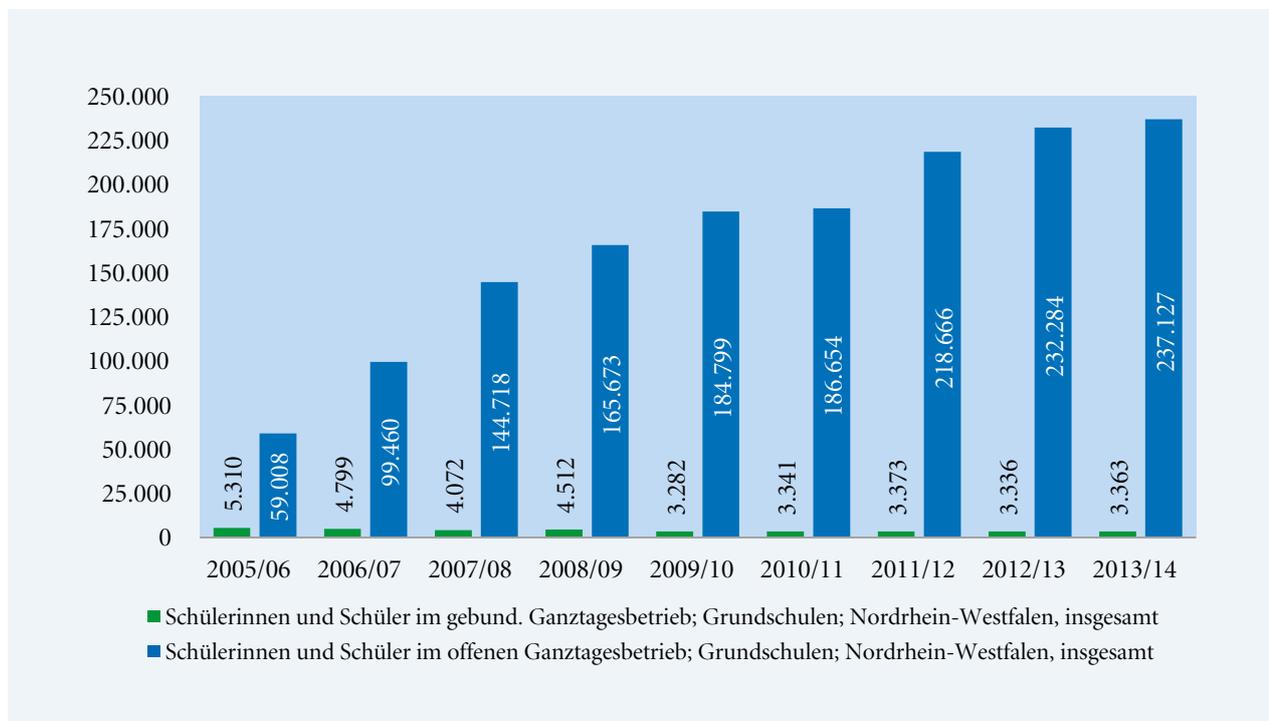


Abbildung 24: Schülerinnen und Schüler im offenen und im gebundenen Ganztagesbetrieb / Bildungsmonitoring allgemeinbildende Schulen / Schülerinnen und Schüler (Anzahl)²²²

Das Nutzungsverhalten von Ganztagsangeboten im regionalen Vergleich zeigt deutliche Unterschiede zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum auf. Nutzen in den Städten wie Düsseldorf und Bonn ca. 60 Prozent der Kinder das freiwillige Ganztagsangebot, so sind es in den ländlichen Regionen wie dem Kreis Heinsberg mit 32 Prozent und dem Kreis Höxter mit 14 Prozent deutlich weniger.²²³

221 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2015: 8.

222 Eigene Darstellung nach Landesdatenbank NRW 2014 / Kommunales Bildungsmonitoring Tab. D6.3b.

223 Börner u. a. 2013: 7 f.

Im Schuljahr 2014/2015 bieten von allen öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen 1.269 überwiegend in der Sekundarstufe I den gebundenen Ganztagsunterricht an, der vollständig durch das Land finanziert wird.²²⁴ In der Sekundarstufe I sind dies 287 und damit 58 Prozent aller Hauptschulen, 131 Realschulen (23 %), 161 Gymnasien (26 %) 299 Gesamtschulen (98 %), 108 Sekundarschulen (99 %) und 10 Gemeinschaftsschulen (100 %).²²⁵

4.1.4. Berufliche Bildung und Berufskollegs

In NRW ist in den letzten Jahren seit 2011 die Anzahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge um 5,2 Prozent zurückgegangen. Im Jahr 2013 gab es nur noch 120.000 neu abgeschlossene Verträge. Parallel dazu ist die Anzahl der unbesetzten Ausbildungsstellen seit 2009 um 140 Prozent gewachsen, was 2014 5.372 leere Stellen ausmachte. Beachtlich ist diese schnelle Steigerung vor allem wegen des kurzen Zeitraums von nur 5 Jahren. Trotz dieser großen Anzahl an nicht besetzten neuen Ausbildungsplätzen, bleiben immer noch viele Jugendliche ohne eine Ausbildungsstelle.

Tabelle 24: Eckwerte zum Ausbildungsmarkt in NRW²²⁶

	neu abgeschlossene Ausbildungsverträge (BIBB-Erhebung)	unbesetzte Berufsausbildungsstellen (BA)	Bewerber, die Ende September noch weitersuchen (BA)	darunter: ohne Alternative („Unversorgte“)	% Anteil unbesetzter Stellen am betrieblichen Ausbildungsplatzangebot	% Anteil noch weiter Suchender an der Ausbildungsplatznachfrage
2013	120.084	5.372	24.487	6.327	4,4	16,9
2012	124.017	4.694	21.463	4.366	3,8	14,7
2011	126.552	4.443	20.692	3.701	3,5	14,1
2010	122.310	2.776	22.462	3.184	2,3	15,5
2009	121.503	2.269	24.844	4.016	1,9	17,0

Die letzten Zahlen der Bundesagentur für Arbeit bestätigen den Trend des Rückgangs an abgeschlossenen Ausbildungsverträgen, von 2014 auf 2015 -3,1 Prozent. Entgegen diesem Rückgang kann allerdings ein leichter Anstieg bei den ausländischen Bewerberinnen und Bewerbern mit Verträgen festgestellt werden: +1,3 Prozent.

224 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2015: 8.

225 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2015: 8.

226 Bundesinstitut für Berufsbildung 2014: 1.

Tabelle 25: Gemeldete Bewerber für Berufsausbildungsstellen²²⁷

Merkmale	2014/2015				2013/2014				Veränderung gegenüber dem Vorjahr	
	Anzahl	in %	männlich	weiblich	Anzahl	in %	männlich	weiblich	absolut	in %
insgesamt	111.732	100,0	64.020	47.712	115.316	100,0	6.487	50.442	-3.584	-3,1
Deutsche	95.363	85,3	52.840	40.523	99.117	86,0	55.966	43.151	-3.754	-3,8
Ausländer	16.165	14,5	9.057	7.108	15.962	13,8	8.787	7.175	203	1,3

Betrachtet man einzelne Branchen, so zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Nachfrage und des Angebots an Ausbildungsplätzen.

Besetzungsprobleme, weil sich zu wenige Interessenten für die Ausbildung finden, gibt es vor allem bei Berufen mit einer eher ungünstigen Arbeitszeit. Hier spielt auch die geringere Bezahlung eine Rolle (Restaurantfachmann/-frau, Koch/Köchin, Fachmann/-frau für Systemgastronomie, Bäcker/-in). Daneben gibt es in den Bereichen Fachverkäufer/-in im Lebensmittelhandwerk, Fleischer/-in, Klempner/-in, Gebäudereiniger/-in und Hörgeräteakustiker/-in ebenfalls Probleme, Bewerberinnen oder Bewerber zu finden.

Probleme aufgrund der zu geringen Anzahl von Ausbildungsplätzen treten in den „neueren“ Ausbildungsberufen auf, die attraktiver erscheinen. Virulente Versorgungsprobleme gibt es jetzt schon im Bereich: Raumausstatter/-in, Florist/-in, Bürokaufmann/-frau, Biologielaborant/-in, Sport- und Fitnesskaufmann/-frau, Veranstaltungskaufmann/-frau, Mediengestalter/-in Digital und Print, Fotograf/-in, Mediengestalter/-in Bild und Ton, Gestalter/-in für visuelles Marketing. Auch im Beruf des/der Tierpflegers/-in gibt es zu wenig Ausbildungsplätze, um die Nachfrage zu decken.²²⁸

Diese Passungsprobleme werden sich mit dem Schrumpfen der jungen Alterskohorten in NRW noch verschärfen. Voraussichtlich verringert sich die Zahl der Schulabgänger aus allgemeinbildenden Schulen von 209.030 (2010) – davon 134.602 (64 %) nichtstudienberechtigt – bis zum Jahr 2020 auf 176.150 – davon nur 96.628 (55 %) nichtstudienberechtigte. In einem Zeitraum von 10 Jahren wird damit der Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Hochschulreife trotz der fallenden Anzahl von Schulabgängern von 36 Prozent auf 45 Prozent ansteigen.

227 Bundesagentur für Arbeit 2015: 6.

228 Bundesinstitut für Berufsbildung 2014: 2.

Tabelle 26: Abgänger/-innen aus allgemeinbildenden Schulen in Deutschland und in NRW²²⁹

	2010	2014	2020
Deutschland			
Insgesamt	842.403	828.594	740.451
Davon Nichtstudienberechtigte	568.787	546.607	463.020
NRW			
Insgesamt	209.030	203.372	176.150
Davon Nichtstudienberechtigte	134.602	121.516	96.628

Quelle: Statistisches Bundesamt, KMK. Berechnungen des BIBB, Stand: 10.02.2014

Dies wird Auswirkungen auf den dualen Ausbildungsmarkt haben, wobei allerdings bedacht werden muss, dass immer mehr Abiturienten eine Ausbildung anstelle oder vor Beginn eines Studiums absolvieren.

Dem gegenüber steht ein bleibender Bedarf an Fachkräften, der sich in den einzelnen Branchen unterschiedlich entwickelt. Die grundsätzliche Tendenz in Deutschland zeigt, dass dieser Bedarf schon im Zeitraum bis 2020 und dann langfristig bis 2030 nur schwer gedeckt werden kann. Ab 2024 wird in Gesamtdeutschland erstmals der Bedarf an Arbeitskräften die Zahl der Arbeitssuchenden mit beruflichem Abschluss überschreiten.²³⁰ Dieses Problem wird sich bis 2030 noch weiter vergrößern. Die Schere zwischen Bedarf und Angebot wird immer weiter auseinandergehen, wenn sich keine Veränderung bei der Nachfragestruktur ergibt.

Im Bereich der tertiären Bildung und damit der hochqualifizierten Arbeitskräfte zeigt sich ein anderes Bild. Hier gibt es auch bis 2030 noch einen Überschuss.

Potential für den Arbeitsmarkt bieten vor allem diejenigen Personen, die gar keine Qualifikation besitzen. Mit entsprechenden Maßnahmen können sich Möglichkeiten ergeben, diejenigen, die bislang auf ihrem Bildungsweg nicht erfolgreich waren, (weiter) zu qualifizieren und damit größere Bereiche des Arbeitsmarkts für sich erschließbar zu machen.

229 ebd.: 3.

230 Der Städtetag relativiert die These vom flächendeckenden Fachkräftemangel, weil die vorliegenden Statistiken dies nicht belegen würden. Gleichwohl stellt er fest, dass „sich gegenüber früheren Analysen die Anzahl der Mangelberufe erhöht“ habe, vgl. Städtetag Nordrhein-Westfalen 2014: 4.

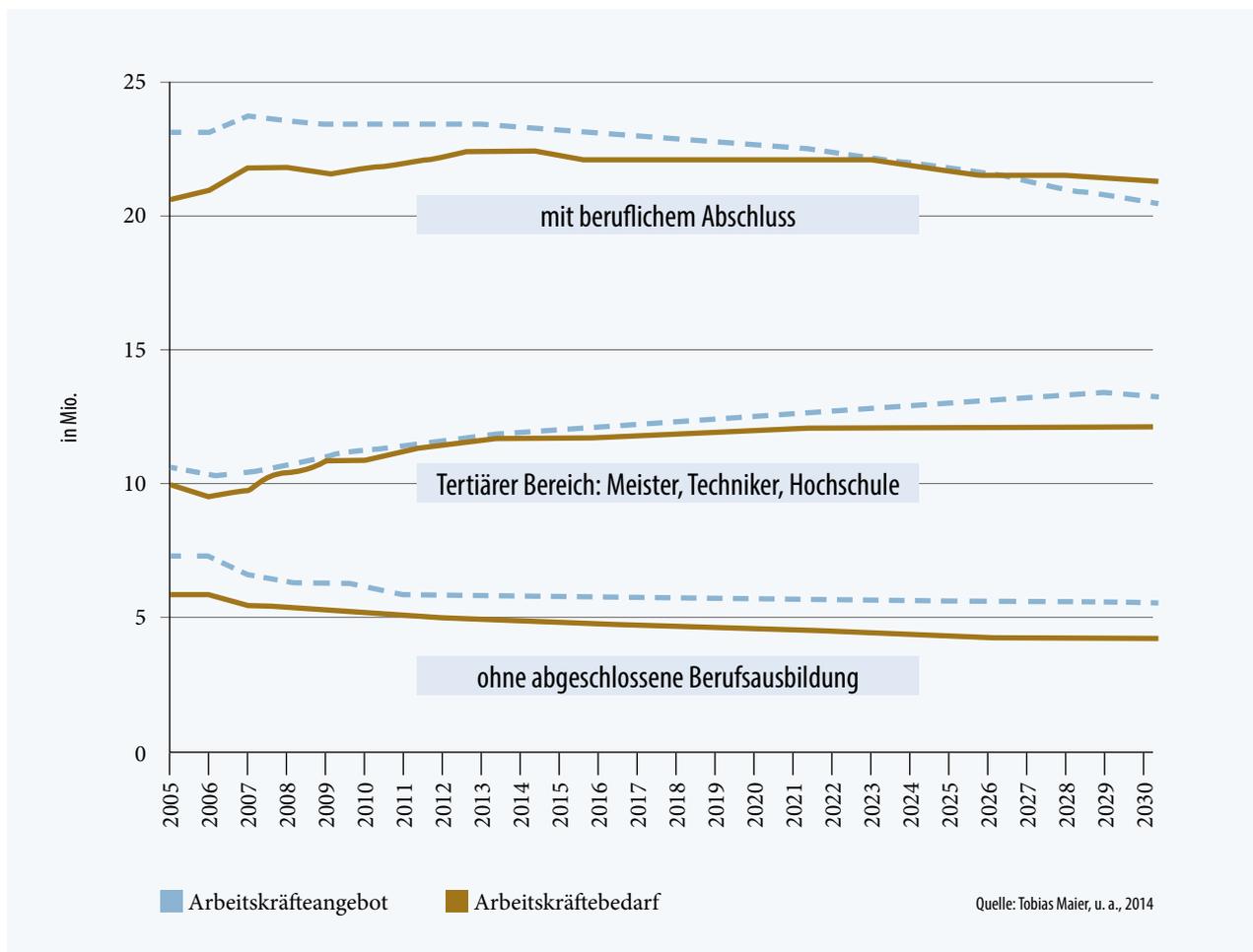


Abbildung 25: Arbeitsmarktprojektion (BIBB-IAB Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen) nach Qualifikationen²³¹

Insgesamt lässt sich feststellen, dass 2030 wesentlich mehr Personen mit einer Berufsausbildung aus dem Berufsleben ausscheiden, als dass Arbeitskräfte mit einer Berufsausbildung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden. Mit Blick auf bestimmte Berufsfelder ergeben sich dadurch Probleme bei der Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen auch in Bereichen wie den Sozial- und Pflegeberufen, den Verkehrs-, Lager- und Transport- sowie Sicherheitsberufen.²³²

Während bis ca. 2018 in NRW noch das Fachkräfteangebot der Nachfrage für Fachkräfte in etwa entspricht, wird die Situation in den folgenden Jahren in manchen Regionen, vor allem im ländlichen Raum, problematischer. Inwieweit Zuwanderung die Situation verbessert, bleibt abzuwarten. Zwar nimmt nach derzeitigen Berechnungen sowohl das Angebotspotential als auch der Nachfragetrend stetig ab, jedoch entfernen sich beide weiter voneinander. Während im Jahr 2020 ein Fachkräfteangebot von 5.023.000 einer Nachfrage von 5.485.000 gegenübersteht, was einen Engpass von 462.000 mit sich bringt, wird die Differenz in der Folge immer größer. Die Prognose für 2030 zeigt einen Engpass von 858.000, das entspricht einer Nachfrage von 4.968.000 und einem Angebot von 4.110.000.

²³¹ Bundesinstitut für Berufsbildung 2014: 5.

²³² ebd.: 4, 5.

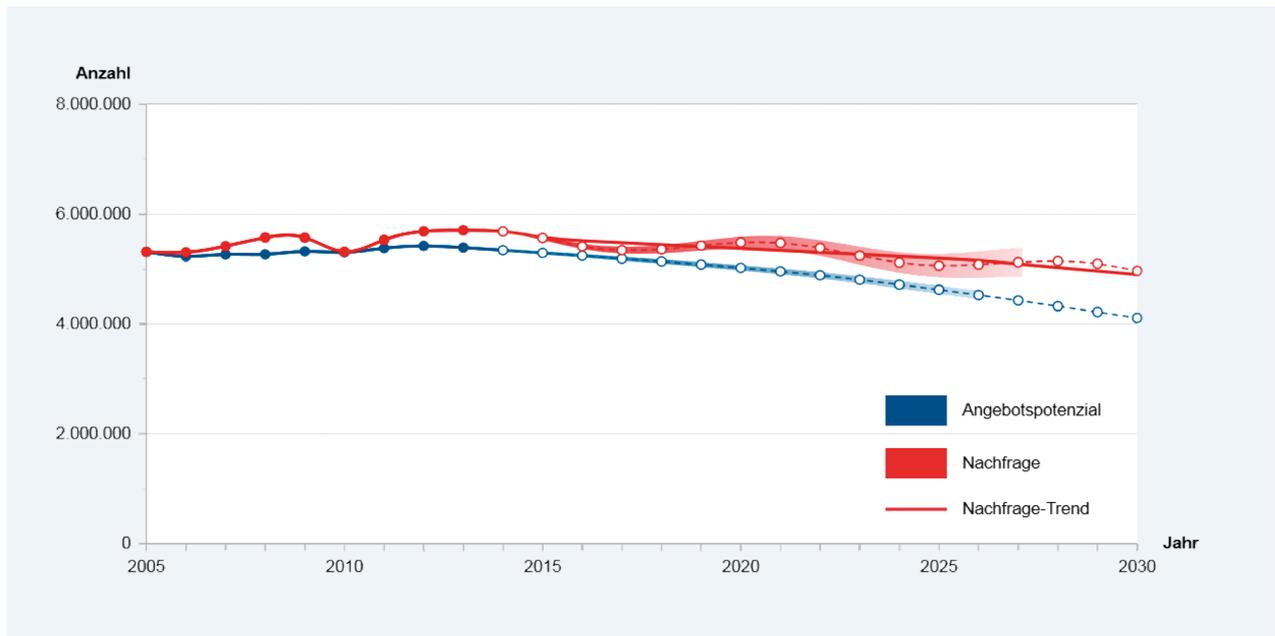


Abbildung 26: Fachkräfteangebot und -nachfrage für „Beruflich Qualifizierte“ in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen²³³

Prozentual gesehen wird laut des Bildungsmonitors der IHK NRW der Engpass im Jahr 2020 bei den hoch ausgebildeten Mechatronikern mit 31,4 Prozent am höchsten sein. Auch technische Forschungs-, Entwicklungs- und Konstruktionsberufe haben dieser Einschätzung zufolge einen Engpass von 31,2 Prozent bei den hochqualifizierten Arbeitskräften. Ein Gewerbe, in dem von einigen Experten ein hoher Bedarf an gut ausgebildeten Arbeitskräften gesehen wird, ist das Hotelgewerbe. Hier zeigt sich ein Engpass von 24,1 Prozent für das Jahr 2020, was einem absoluten Engpass von 2700 Fachkräften entspricht.

Insgesamt zeigt sich, dass bis 2020 gut ausgebildete Fachkräfte wesentlich dringender gebraucht und damit nachgefragt werden als niedriger qualifizierte oder gar nicht qualifizierte Personen.

Tabelle 27: Berufsgruppen-Ranking in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 (Prognose)²³⁴

Top Engpassberufsgruppen				
Berufsgruppen	Angebot	Nachfrage	Engpass absolut	in %
1. Mechatronik und Automatisierungstechnik, hoch	2.900	4.230	1.330	31,40
2. Technische Forschungs-, Entwicklungs-, Konstruktions- und Produktionssteuerungsberufe, hoch	33.800	49.100	15.300	31,20
3. Rohstoffgewinnung und -aufbereitung, Glas- und Keramikherstellung und -verarbeitung, hoch	10.500	15.000	4.500	30,00
4. Maschinenbau- und Betriebstechnik, hoch	17.400	24.100	6.700	27,80
5. Bauplanungs-, Architektur- und Vermessungsberufe, mittel	11.400	15.700	4.300	27,40
6. Elektrotechnik, hoch	21.300	28.200	6.900	24,50
7. Hotellerie, hoch	8.500	11.200	2.700	24,10
8. Mathematik-, Biologie-, Chemie- und Physikberufe, Geologie-, Geografie- und Umweltschutzberufe, hoch	32.600	42.200	9.600	22,70
9. Rohstoffgewinnung und -aufbereitung, Glas- und Keramikherstellung und -verarbeitung, mittel	58.500	74.400	15.900	21,40
10. Einkaufs-, Vertriebs- und Handelsberufe, hoch	89.000	112.000	23.000	20,50
Top Überschussberufsgruppen				
Berufsgruppen	Angebot	Nachfrage	Überschuss absolut	in %
1. Gastronomie, hoch	38.600	29.300	9.300	31,70
2. Gastronomie, mittel	55.200	42.900	12.300	28,70
3. Gastronomie, Helfer	95.400	78.100	17.300	22,20
4. Reinigungsberufe, Helfer	166.000	138.000	28.000	20,30
5. Reinigungsberufe, hoch	3.440	2.900	540	18,60
6. Land-, Tier- und Forstwirtschaftsberufe, Gartenbauberufe und Floristik, mittel	45.400	38.700	6.700	17,30
7. Berufe in Unternehmensführung und -organisation, Helfer	80.700	69.700	11.000	15,80
8. Reinigungsberufe, mittel	142.000	123.000	19.000	15,40
9. Berufe in Recht und Verwaltung, Helfer	22.400	19.500	2.900	14,90
10. Feinwerk- und Werkzeugtechnik, hoch	8.540	7.720	820	10,60

Dieser Trend bleibt in den einzelnen Berufsgruppen auch bis in das Jahr 2030 bestehen oder verstärkt sich sogar noch, so dass im Jahr 2030 beispielsweise in der Mechatronik 54,1 Prozent hochqualifizierter Fachkräfte fehlen werden.

Ein Überschuss an zur Verfügung stehenden Fachkräften wird sich bis 2030 zum Beispiel im Bereich der Gastronomie ergeben, auch in einzelnen Bereichen der hochqualifizierten Berufsgruppen.

Tabelle 28: Berufsgruppen-Ranking in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2030 (Prognose)²³⁵

Top Engpassberufsgruppen				
Berufsgruppen	Angebot	Nachfrage	Engpass absolut	in %
1. Mechatronik und Automatisierungstechnik, hoch	1.740	3.790	2.050	54,10
2. Technische Forschungs-, Entwicklungs-, Konstruktions- und Produktionssteuerungsberufe, hoch	21.100	44.400	23.300	52,50
3. Rohstoffgewinnung und -aufbereitung, Glas- und Keramikherstellung und -verarbeitung, hoch	6.600	13.500	6.900	51,10
4. Bauplanungs-, Architektur- und Vermessungsberufe, mittel	7.800	14.600	6.800	46,60
5. Maschinenbau- und Betriebstechnik, hoch	12.000	21.700	9.700	44,70
6. Erziehung, soziale und hauswirtschaftliche Berufe, Theologie, lehrende und ausbildende Berufe, Helfer	36.800	59.100	22.300	37,70
7. Elektrotechnik, hoch	15.900	25.300	9.400	37,20
8. Mathematik-, Biologie-, Chemie- und Physikberufe, Geologie-, Geografie- und Umweltschutzberufe, hoch	23.700	37.600	13.900	37,00
9. Erziehung, soziale und hauswirtschaftliche Berufe, Theologie, lehrende und ausbildende Berufe, mittel	62.200	97.700	35.500	36,30
10. Erziehung, soziale und hauswirtschaftliche Berufe, Theologie, lehrende und ausbildende Berufe, hoch	74.000	115.000	41.000	35,70
Top Überschussberufsgruppen				
Berufsgruppen	Angebot	Nachfrage	Überschuss absolut	in %
1. Feinwerk- und Werkzeugtechnik, hoch	10.100	7.000	3.100	44,30
2. Juristen	16.400	13.000	3.400	26,20
3. Gastronomie, hoch	32.400	26.500	5.900	22,30
4. Gastronomie, mittel	46.700	38.700	8.000	20,70
5. Land-, Tier- und Forstwirtschaftsberufe, Gartenbauberufe und Floristik, mittel	42.100	35.400	6.700	18,90
6. Metallbau und Schweißtechnik, Helfer	25.100	21.900	3.200	14,60
7. Energietechnik, mittel	74.600	65.200	9.400	14,40
8. Elektrotechnik, mittel	46.400	41.200	5.200	12,60
9. Fahrzeug-, Luft-, Raumfahrt- und Schiffbautechnik, Helfer	23.900	21.600	2.300	10,60
10. Feinwerk- und Werkzeugtechnik, Helfer	4.170	3.800	370	9,70

In einigen Bereichen passt sich die Nachfrage dem Angebot an zur Verfügung stehenden Fachkräften an.

Im Jahr 2020 wird sich der Fachkräftemangel über alle Berufsgruppen hinweg in den einzelnen Regionen NRW unterschiedlich stark bemerkbar machen. In der Region Aachen wird der Engpass lediglich 4,6 Prozent betragen. Auch die IHKs in Dortmund, Nord-Westfalen und Duisburg-Wesel-Kleve können für 2020 mit 5 bis 6 Prozent noch gute Zahlen vorhersagen. Hingegen rechnen beispielsweise Hagen (11 %) und Bielefeld (11,3 %) mit starken Engpässen.

235 Eigene Darstellung nach ebd.

Das Szenario für das Jahr 2030 zeigt im Unterschied zu dem von 2020 noch weit größere Engpässe. Besonders hoch sind die prognostizierten Engpässe in Ostwestfalen (Bielefeld 19,4 %), in Lippe (Detmold 19,1 %) und in Hagen (19,8 %). Am niedrigsten hat die IHK der Region Aachen ihren Engpass mit 13,6 Prozent prognostiziert.

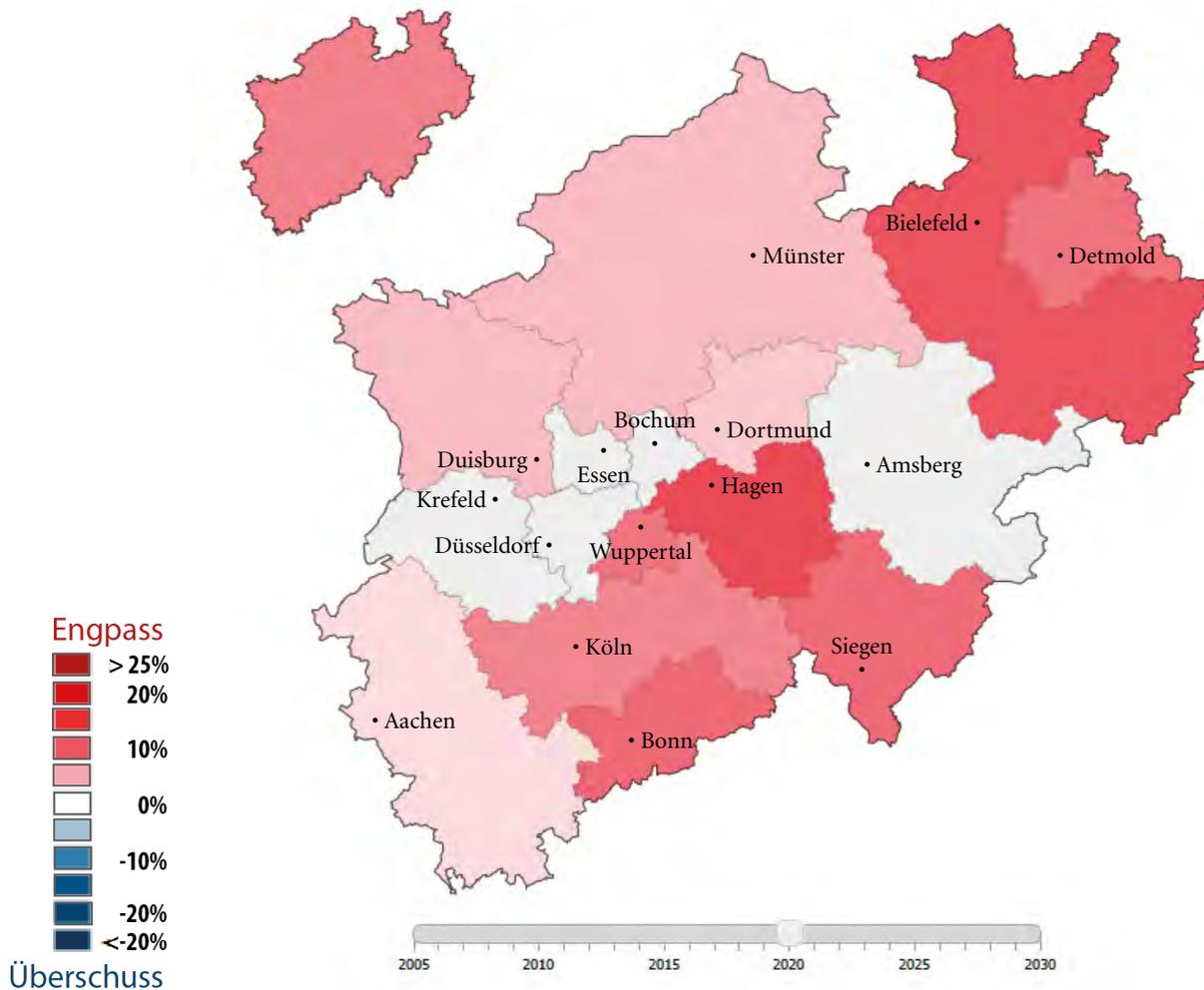


Abbildung 27: Fachkräftebedarf für „Beruflich Qualifizierte“ in allen Wirtschaftszweigen im Jahr 2020 (Prognose)²³⁶

Diesem Mangel muss durch geeignete Maßnahmen entgegengewirkt werden. Insbesondere muss das Potential der nichtqualifizierten Personen besser genutzt werden. Aber auch die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihren speziellen Fähigkeiten können hier einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der Situation leisten.

4.1.5. Hochschule

Im Hochschulbereich plant NRW für 2015 Ausgaben in Höhe von insgesamt 7,8 Milliarden Euro. Die Universitätskliniken, die Universitäten, die Kunst- und Musikhochschulen sowie die Fachhochschulen erhalten ein Globalbudget, das sie eigenständig verwalten. Die Mittel für die Hochschulen verteilen sich auf die einzelnen Einrichtungen so, wie den folgenden Tabellen zu entnehmen ist.

Tabelle 29: Budget 2015 für Universitätskliniken, Universitäten, Kunst- und Musikhochschulen sowie Fachhochschulen ²³⁷

Universitäten inkl. Universitätskliniken	Budget 2015 (in Euro)
Fachbereich Medizin der Rheinischen Friedrich-Wilhelms Universität Bonn und Universitätsklinikum	146.460.600
Fachbereich Medizin der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Universitätsklinikum Münster	177.194.500
Fachbereich Medizin der Universität zu Köln und Universitätsklinikum Köln	185.577.800
Fachbereich Medizin der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen und Universitätsklinikum Aachen	160.806.100
Fachbereich Medizin der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Universitätsklinikum Düsseldorf	192.590.900
Fachbereich Medizin der Universität Duisburg-Essen und Universitätsklinikum Essen	135.167.800
Universitäten ohne Universitätskliniken	Budget 2015 (in Euro)
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn	273.682.700
Westfälische Wilhelms-Universität Münster	261.899.700
Universität zu Köln	279.674.600
Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen	346.350.500
Ruhr-Universität Bochum	279.665.400
Medizinische Einrichtungen der Ruhr-Universität Bochum	50.509.700
Universität Dortmund	177.259.100
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	136.720.700
Universität Bielefeld	162.460.500
Universität Duisburg-Essen	238.736.900
Universität Paderborn	108.274.600
Universität Siegen	98.953.200
Universität Wuppertal	111.293.500
Fernuniversität Hagen	61.225.600
Deutsche Sporthochschule Köln	44.361.000

Kunst- und Musikhochschulen	Budget 2015 (in Euro)
Kunstakademie Düsseldorf	10.756.700
Hochschule für Musik Detmold	13.628.400
Hochschule für Musik Köln	24.941.500
Folkwang Hochschule	26.922.000
Kunstakademie Münster	5.821.300
Robert-Schumann-Hochschule Düsseldorf	10.765.600
Kunsthochschule für Medien Köln	12.668.400
Fachhochschulen	Budget 2015 (in Euro)
Fachhochschule Aachen	51.181.100
Fachhochschule Bielefeld	35.183.300
Fachhochschule Bochum	27.155.900
Fachhochschule Dortmund	43.386.700
Fachhochschule Düsseldorf	41.539.800
Fachhochschule Südwestfalen	44.359.400
Fachhochschule Köln	89.942.000
Fachhochschule Ostwestfalen-Lippe	35.562.800
Fachhochschule Münster	53.072.500
Fachhochschule Niederrhein	51.930.900
Fachhochschule Hamm-Lippstadt	
Fachhochschule Rhein-Waal	
Fachhochschule Ruhr West	
Fachhochschule für Gesundheit	
Fachhochschule Gelsenkirchen	41.686.400
Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg	30.141.700

Die Fachhochschulen „Hamm-Lippstadt“, „Rhein-Waal“, „Ruhr West“, sowie die Fachhochschule für Gesundheit in Bochum befinden sich im Aufbau. Für den Aufbau dieser und den Ausbau anderer Fachhochschulen sind zusammen 153.993.500 Mio. Euro im Haushalt 2015 veranschlagt.

Die Prognose der Kultusministerkonferenz zeigt, dass bis mindestens 2025 die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger stetig hoch (über dem Niveau von 2005) bleiben wird. Es besteht daher durch die demografische Entwicklung mindestens bis Mitte der 2020er Jahre, was die reine Zahl der Studierenden angeht, kein demografiebedingtes Problem, zumal laut Prognosen für Nordrhein-Westfalen die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Hochschulreife gering ansteigen wird.²³⁸

Tabelle 30: Schulabsolventinnen und Schulabsolventen mit Hoch- und Fachhochschulreife 2005–2025²³⁹

1.1 Hochschul- und Fachhochschulreife zusammen	
Jahr ¹⁾	NW
2005	104.013
2006	109.088
2007	110.660
2008	115.143
2009	116.435
2010	120.910
2011	124.458
2012	128.674
2013	176.000
2014	132.000
2015	133.400
2016	130.500
2017	127.900
2018	126.100
2019	126.200
2020	123.400
2021	124.700
2022	122.400
2023	123.800
2024	119.300
2025	118.200

¹⁾ Bis 2012 Ist-Werte.

Doppeljahrgang wegen Reduzierung der Schulzeit auf 12 Jahre 2013

Ab 2009 einschließlich Nichtschülerprüfungen. Ab 2013 vorausberechnete Zahlen.

Quelle: Bis 2012 Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Dokumentation Nr. 204 „Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2003 bis 2012“ (Mai 2014).

Ab 2013 Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Dokumentation Nr. 200 „Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012 bis 2025“ (Mai 2013).

Aufgabe der Hochschulen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung wird die Förderung und Stärkung von Innovationen sein. Maßnahmen zur Gestaltung von kreativitätsförderlichen Lernkulturen können zur Entwicklung origineller und neuer Ideen beitragen. Selbstständiges Arbeiten und eigenständiges, reflektierendes Lernen werden durch die sich wandelnden Qualifikationsanforderungen und die sich verändernden Bedarfe des Arbeitsmarktes an Bedeutung weiter zunehmen.

Eine bessere Verzahnung von beruflicher und akademischer Bildung kann zu einer besseren Entwicklung des Fachkräftepotentials beitragen. Flexible Qualifikationsprofile, die sich sowohl durch handlungsorientierte Kompetenzen als auch theoretische Fähigkeiten auszeichnen, können im Rahmen von sog. hybriden Ausbildungsformaten erworben werden. Unter ihnen entwickeln sich vor allem duale Studiengänge derzeit sehr dynamisch. Sie gewinnen immer mehr an Attraktivität, sowohl bei den Studierenden als auch bei Hochschulen und Betrieben. In Nordrhein-Westfalen bieten vor allem die Fachhochschulen duale Studiengänge als ausbildungsintegrierte, praxisintegrierte oder berufsintegrierte Formate des Studiums an.

4.1.6. Weiterbildung / Kulturelle Bildung

Die für 2015 veranschlagten Ausgaben zur Förderung der Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen betragen 90.313.200 Euro allein nach dem Weiterbildungsgesetz.

Das Weiterbildungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (WbG) ermöglicht jeder Bürgerin und jedem Bürger, sich beruflich weiter zu qualifizieren und den eigenen persönlichen Interessen entsprechend fortzubilden. Weiterbildungseinrichtungen wie Volkshochschulen in der Trägerschaft der Kommunen wie auch andere Bildungsstätten in anderer Trägerschaft decken damit einen zusätzlichen Bildungsbedarf außerhalb von Schule und Hochschule ab.

Wichtige Teilaufgabe der anerkannten Weiterbildungseinrichtungen ist das Angebot von Lehrgängen zum Nachholen von Schulabschlüssen und die Bekämpfung des funktionalen Analphabetismus durch Angebote der Grundbildung. Von den erwerbsfähigen Erwachsenen zwischen 18 und 64 Jahren können laut wissenschaftlichen Studien 14,5 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland zwar einzelne Sätze lesen und schreiben, jedoch keine zusammenhängenden Texte verstehen oder selbst verfassen.²⁴⁰

Bei einer immer älter werdenden Bevölkerung werden die Einrichtungen der Weiterbildung eine immer größere Bedeutung bekommen. „Lebenslanges Lernen“ wird beim Zurückgehen des Angebots von qualifizierten Arbeitskräften auch zu einem „lebenslangen Weiterqualifizieren“ werden müssen, um höherqualifizierte Fachkräfte dem Arbeitsmarkt erschließen zu können. In diesem Zusammenhang werden die Hochschulen in Nordrhein-Westfalen eine zusätzlich wichtige Rolle spielen. Die demografische Entwicklung lenkt den Blick auf das lebenslange Lernen und die Teilnahme von älteren Menschen am kulturellen Leben als eine der zukünftigen Herausforderungen und Chancen unserer Gesellschaft.

Kulturelle Bildung ist nicht mit der Schule abgeschlossen. Viele Menschen entdecken erst im fortgeschrittenen Alter den Wunsch oder haben erst dann die Zeit, sich mit unterschiedlichen künstlerischen Ausdrucksformen auseinanderzusetzen. Der hohe Anteil älterer Menschen in künstle-

240 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010.

risch-kulturellen Fortbildungsveranstaltungen oder bei Theater- und Konzertbesuchen ist hierfür ein Beleg. Kunst und Kultur bereichern die Lebensgestaltung. Sie tragen in einem hohen Maß zur Vitalität und Lebenserfüllung älterer Menschen bei. Ältere Menschen sind aber nicht ausschließlich Rezipienten von Kunst und Kultur. Früher betrachtete man den Ruhestand vornehmlich als Befreiung vom Arbeitszwang. Heute wird er auch als Chance für neue Aufgaben begriffen. Senioren bringen sich beispielsweise durch ehrenamtliches Engagement immer stärker in die Zivilgesellschaft ein.²⁴¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gruppe der Älteren äußerst heterogen ist und hinsichtlich ihrer Bildung und ihrer Lebensstile unterschiedliche Voraussetzungen mitbringt. Diese Pluralität zu spiegeln ist eine bedeutsame Aufgabe der Kulturarbeit für ältere Menschen. Gleichfalls gilt es, Zugänge zu kulturellen Angeboten jenseits der sog. Hochkultur zu entwickeln, damit auch ältere Menschen aus bildungsfernen Schichten erreicht werden.

4.2. Herausforderungen für die Bildungseinrichtungen

Die demografische Entwicklung allein, die reine Tatsache, dass es weniger Schülerinnen und Schüler geben wird, sagt noch nichts über deren Bildungschancen aus. Bildungschancen hängen entscheidend von der Qualität der Bildung ab. Bei allen Maßnahmen zur Bewältigung der demografiebedingten Herausforderungen im Bereich der Bildung muss der Aspekt der Bildungsqualität im Zentrum der Entscheidungen stehen.

Einen wichtigen Einfluss auf die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen haben regionale Besonderheiten und die sozio-kulturellen Milieus. Die demografische Entwicklung bietet den Kommunen die Chance, Schulentwicklungsplanung auch als kommunale regionale *Bildungsentwicklungsplanung* zu begreifen, die alle Facetten der Bildung vom Kindergarten bis zur Weiterbildung im Alter umfasst. Neben den sowieso erhobenen Statistiken zu den Geburtenraten und den Pendlerbewegungen beim Besuch von Schulen, sollten daher in der Schulentwicklungsplanung auch sozio-kulturelle Daten (Familienstrukturen, Zuwanderung, Ausbildungsstand der Bevölkerung, Heterogenität der Einwohner usw.) mit einbezogen werden. Gleichfalls gehören die regionalen und örtlichen Weiterbildungsangebote²⁴² sowie die Angebote zur kulturellen Bildung und non-formalen Bildung mit in eine kommunale Bildungsplanung. Diese Daten liefern über die reinen Schulstatistiken hinaus weitere Entscheidungskriterien zur Entwicklung einer orts- und regionalgerechten Gestaltung von Bildungsangeboten.

Mit Blick auf den gesamten Bereich der Bildung sollte bedacht werden, dass akademische Bildung und berufliche Ausbildung gleichwertige Säulen des Bildungssystems sind. Kooperationen und verbesserte Übergangsmöglichkeiten von der beruflichen in die akademische wie auch von der akademischen in die berufliche Bildung müssen gestärkt werden.

241 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010.

242 vgl. Brenner 2014: 64.

Vor dem dargelegten Hintergrund ergeben sich für die einzelnen Bildungsbereiche unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung folgende Gesichtspunkte, die von der Politik aufgegriffen werden können.

Bei allen Maßnahmen, die es auch aufgrund der demografischen Entwicklung zu treffen gilt, müssen die Bildungsqualität und ihre Stärkung im Zentrum der Überlegungen stehen. Jedem Kind mit seinen je spezifischen Fähigkeiten müssen bestmögliche Chancen eröffnet werden.

4.2.1. Frühkindliche Bildung und Grundschulen (Elementar- und Primarbereich)

Forschungen zeigen, dass die entscheidenden Grundlagen für die kognitive, die emotionale und soziale Entwicklung der Kinder in den ersten Lebensjahren gelegt werden. So hat der Besuch ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr in einer frühkindlichen Betreuungseinrichtung empirisch feststellbare positive Auswirkungen auf die Kompetenzentwicklung von Kindern.²⁴³

Der weitere Ausbau von U 3-Plätzen ist unter bildungsökonomischer Sicht sinnvoll: Die Investition in das Fundament des Bildungswegs von Kindern erhöht die Bildungsteilnahme und den Bildungserfolg der späteren Schülerinnen und Schüler. Das Platzangebot sollte daher zügig erweitert werden. Die Wahlfreiheit der Eltern zwischen den Angeboten verschiedener Träger sollte dabei gewährleistet sein.

Die Qualität der Einrichtungen spielt eine wichtige Rolle, vor allem mit Blick auf die Sprachbildung und Sprachförderung. Akademisch ausgebildete Leitungskräfte können die Qualitätsentwicklung der Einrichtungen entscheidend prägen. Als pädagogische Führungskräfte regen sie Teamentwicklungsprozesse an, organisieren verbindliche Weiterbildungsprogramme, entwickeln kindgerechte Bildungspläne zur Orientierung sowohl für das erzieherische Personal als auch für die Eltern.²⁴⁴ In Zeiten der Inklusion besitzen sie auch diagnostische Grundfähigkeiten und erstellen Bildungsportfolios für den Übergang der Kinder in die Grundschulen.

Für die Bildungsqualität der Kindertagesstätten ist die Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher von großer Bedeutung. Weiterbildungsangebote und trägerübergreifende regionale Vernetzungsstrukturen sind dabei qualitätsverbessernde Maßnahmen.

Die Kompetenzförderung von Kindern aus bildungsfernen Schichten und/oder mit Migrationshintergrund ist erfolgreicher durch gleichzeitige Unterstützungsmaßnahmen für die Familien. Familienunterstützung einschließlich der Familienbildung, die auch Sprachförderung mit umfasst, eröffnet die Chance, noch mehr Kinder aus sozial schwachen Familien und aus Familien mit Migrationshintergrund auf einen erfolgreichen Bildungsweg zu bringen.²⁴⁵

243 Leibniz-Institut für Bildungsverläufe 2014: 2.

244 ebd.: 2 f.

245 ebd.: 3.

Um die Betreuungsmöglichkeiten zu erhöhen, auch im Hinblick auf die Teilhabe von Müttern und Vätern am Arbeitsleben, ist die Unterstützung von Betrieben zur Einrichtung eigener Betriebskindertagesstätten ein weiterer Baustein, um den Effekten der zurückgehenden Beschäftigtenzahl aufgrund der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken.

Aufgrund der wissenschaftlich erwiesenen Bedeutung des Elementar- und Primarbereichs für einen erfolgreichen Bildungsweg von Kindern und Jugendlichen kann es unter bildungsökonomischer Betrachtung sinnvoll sein, einen Schwerpunkt bei der Finanzierung der Bildung in diesen Bereichen zu setzen.

Für den Primarbereich stellen die aktuellen Regelungen zu wohnortnahen Grundschulen eine Grundlage für die Kommunen dar, auf die demografiebedingten Effekte reagieren zu können. Teilstandortlösungen mit und ohne flexible Organisationsformen bieten die Chance, auch kleinere Grundschulangebote zu erhalten. Gleichwohl wird es Standorte vor allem im ländlichen Raum geben, bei denen diese Maßnahmen zum Erhalt eines Grundschulstandorts nicht ausreichen werden. Will man solche Standorte erhalten, sollte man bei der Zuweisung von Lehrerstellen der demografischen Entwicklung Rechnung tragen. Der ländliche Raum hätte dadurch die Möglichkeit, auch jungen Familien mit Kindern ein attraktives Wohnumfeld zu bieten.

Die Attraktivität von Städten und Gemeinden für Familien mit Kindern wird ebenso durch die Bereitstellung von schulischen Ganztagsangeboten insbesondere durch den Offenen Ganztag im Grundschulbereich erhöht. Der flächendeckende Ausbau des Ganztags bietet Kindern ein ergänzendes Bildungsangebot und ermöglicht es den Eltern zudem, Familie und Beruf besser zu vereinbaren. Wahlfreiheit der Eltern bei der Kinderbetreuung kann durch flexible Lösung ermöglicht werden.

Bei der Verwendung von Ressourcen in diesem Bildungsbereich muss bedacht werden, dass im Elementar- und Primarbereich die Beziehung zur Erziehungs- und Lehrkraft eine weitaus größere Rolle spielt als im Bereich der weiterführenden Schulen und erst recht im Tertiärbereich.

4.2.2. Weiterführende Schulen

Für den Bereich der weiterführenden Schulen haben die Reformen von 2011 Möglichkeiten geschaffen, die demografiebedingten Folgen im Schulbereich aufzufangen.

Gleichwohl können auch im Bereich der weiterführenden Schulen nicht alle Standorte erhalten bleiben. Insofern müssen für Standorte, die besonders vom Schülerrückgang betroffen sind, angemessene Lösungen gefunden werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Schulträger können durch mehr Flexibilität und regionale Vernetzungsstrukturen gestärkt werden. Die Weiterentwicklung der Schulaufsicht hin zu einer regionalen Schulentwicklungsberatung kann dabei für die interkommunale Schulplanung hilfreich sein. Insbesondere regionale Profilbildungen von weiterführenden

Schulen müssen bei Einhaltung der Bildungsstandards durch mehr Selbstverantwortung der Schulen ermöglicht werden. Eine dadurch enge Abstimmung mit den Unternehmen und Betrieben der Region kann ein frühzeitiges Interesse der Schülerinnen und Schüler an Ausbildungsberufen wecken und so dem Fachkräftemangel in den örtlichen Betrieben entgegenwirken.

4.2.3. Berufliche Bildung / Berufskollegs

Berufskollegs besitzen in Nordrhein-Westfalen eine große Bedeutung für den Bildungsfortschritt junger Menschen. Die Qualifizierung von Fachkräften in dualen Bildungsgängen ist eine ihrer Kernaufgaben. Um einem Fachkräftemangel effektiv entgegenzuwirken, muss einerseits die Bedeutung und Attraktivität der beruflichen Ausbildung neben der akademischen Bildung hervorgehoben und andererseits die Qualität der Bildung an den Berufskollegs in NRW gestärkt werden.

Im Rahmen des „Ausbildungskonsenses NRW“ können verstärkte Anstrengungen und Maßnahmen von Seiten des Landes und der Arbeitgeber initiiert werden. Eine bessere Verzahnung von Schule und beruflicher Ausbildung wird von der Landesregierung seit 2014 mit der Initiative „Kein Abschluss ohne Anschluss“ organisiert.

Für Berufe im technischen Bereich müssen zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, weil die Versorgung mit entsprechenden Fachlehrern vor allem im ländlichen Raum zu einem Problem wird und damit der Nachwuchs an Fachkräften gefährdet wird: Angehende Metallbauer, Elektro-, Maschinen- und Fahrzeugtechniker und Installateure werden zunehmend an den Berufskollegs nicht mehr in ihren Fächern unterrichtet, weil die nötigen Fachlehrerinnen und -lehrer fehlen. Zur Sicherung der dualen Berufsausbildung in Nordrhein-Westfalen können flexiblere Lösungen die Situation verbessern.

Das Angebot von Fachkräften ist mitentscheidend, ob bestimmte Berufszweige und Betriebe überhaupt noch in einer Kommune oder Region vorhanden sein werden. Insofern ist es für bestimmte, vor allem technische Ausbildungsberufe, entscheidend, ob für sie Fachklassen an den Berufskollegs gebildet werden können.

Die Ausbildung von Fachkräften sollte durch regionale Vereinbarungen zwischen den Berufskollegs und den weiteren Akteuren, wie den Unternehmen, Betrieben, den Kommunen und Arbeitsagenturen, auf die regionalen Anforderungen hin abgestimmt werden.

Zur besseren Betreuung und zur Unterstützung vor allem von Jugendlichen aus bildungsfernen Familien sind Schulsozialarbeiter an den Berufskollegs eine effiziente Maßnahme, um das Scheitern von Bildungskarrieren auch in Ausbildungsberufen zu verringern.

Der Qualifizierung von Schulabgängern ohne Abschluss und denjenigen jungen Menschen, die bisher kaum eine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben, wird ein besonderer Stellenwert für die Be-

darfsdeckung von Arbeitskräften zukommen. Hier werden neue Konzepte eine wichtige Rolle spielen. Unternehmen mit besonderem Ausbildungsbedarf gehen schon heute innovative Wege. Einige Unternehmen wenden sich mit speziellen Programmen an Jugendliche, deren Bildungsweg bisher eher problematisch war, um sie mit besonderen Förderungen zu einer abgeschlossenen Ausbildung zu führen. Der Praxisbezug steht bei diesen Programmen im Mittelpunkt der Befähigung und nicht so sehr die schulisch-theoretischen Leistungen der jungen Menschen.

Teilqualifizierungsmöglichkeiten, bei denen es in erster Linie auf die praktische Befähigung der Auszubildenden ankommt und nicht so sehr auf die schulische, kann auch kleineren Ausbildungsbetrieben helfen, durch Rekrutierung von Jugendlichen, denen schulische Leistungen besonders schwer fallen, Nachwuchskräfte zu qualifizieren, um der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken. „Produktionsschule.NRW“ als Bestandteil des Übergangssystems Schule-Beruf ist ein Angebot in dieser Richtung, das berufliche Qualifizierung mit praktischer, produktiver Arbeit verbindet. Es ist ein spezielles Förderangebot an Jugendliche, die eine allgemeinbildende Schule ohne ausreichende Betriebs- und Ausbildungsreife verlassen haben. Auch die „Arbeitgeberinitiative Teilqualifikation“ mit dem bundesweiten Gütesiegel „Eine TQ besser“, das auf der Basis der Modularisierung von bestimmten Ausbildungen entwickelt wurde, kann zur Qualifizierung weiterer Jugendlicher dienen.

4.2.4. Hochschulen

Innovationsfähigkeit ist ein entscheidender Faktor zum Aufrechterhalten und zur Fortentwicklung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Nordrhein-Westfalens. Hierbei kommt den Hochschulen eine besondere Rolle zu. Kreatives Denken zur Entwicklung von neuen Ideen und neuen Produkten wird daher umso wichtiger bei einer zurückgehenden Bevölkerung. Die Hochschulen sollten deshalb frühzeitig bei der Entwicklung von besseren Lern- und Arbeitskulturen unterstützt werden.

Das Land ist in der Pflicht, die entsprechenden Lehrerinnen und Lehrer für die Schulen bereitzustellen, um seinem Bildungsauftrag nachkommen zu können. Dabei wird auch die Frage der Qualität eine Rolle spielen. Frühzeitige Beratungsangebote können die Attraktivität des Lehrerberufs erhöhen, denn der Staat steht in Konkurrenz mit der freien Wirtschaft um die besten Köpfe.

Auf die sich immer schneller ändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes können die Hochschulen mit besonderen Weiterqualifizierungsmaßnahmen reagieren. Durch regionale Vernetzung und Abstimmung können sie den Anforderungen der ansässigen Betriebe und Unternehmen entsprechende Fortbildungsmodule anbieten, ohne zu reinen Dienstleistern der Unternehmen zu werden.

Vor dem Hintergrund der hohen Studienabbrecherquoten²⁴⁶, insbesondere in den ingenieurwissenschaftlichen Fächern an den Universitäten (48 %), kann die Förderung und die Ausweitung des praxisorientierten dualen Studiums dem drohenden Fachkräftemangel entgegenwirken. Dabei

muss die Durchlässigkeit der beiden Systeme von beruflicher und akademischer Bildung verbessert werden.

Die Hochschulen sollten in Zeiten des demografischen Wandels je nach Standort weiterhin und verstärkt Angebote des lebenslangen Lernens ermöglichen. Sie sollten solche Angebote wie die Weiterbildungseinrichtungen als eine zusätzliche Aufgabe begreifen und entsprechende Studiengänge anbieten, denn lebenslanges Lernen trägt zur Erhöhung der Lebensqualität und zum Erhalt sowie zur Weiterentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit bei.

4.2.5. Weiterbildung / kulturelle Bildung

Der demografische Wandel und der damit verbundene zunehmende Fachkräftemangel erfordern es, alle Möglichkeiten für Nachqualifizierungen auszuschöpfen. Das gilt insbesondere für die Bekämpfung des funktionalen Analphabetismus. Diese Thematik ist eine wichtige Aufgabe der unterschiedlichen Akteure in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Weiterbildung. Vor allem Schule hat die Verantwortung, dass Analphabetismus erst gar nicht entsteht. Gleichwohl kann durch entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen der Personenkreis mit funktionalem Analphabetismus für den Arbeitsmarkt erschlossen werden. In Nordrhein-Westfalen koordiniert das Netzwerk für Grundbildung und Alphabetisierung diese Aufgabe, das im Zuge der „Nationalen Strategie für Alphabetisierung und Grundbildung Erwachsener“ in Deutschland 2012 auf den Weg gebracht wurde.

Eine Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung zur Alphabetisierung als auch zur Fortbildung kann weiteres Fachkräftepotential schaffen.

Die Entwicklung von Konzepten wohnortnaher soziokultureller Angebote für ältere Menschen auf kommunaler Ebene ermöglicht kulturelle Bildung bis ins hohe Alter. Dabei kann die ehrenamtliche Arbeit von Seniorinnen und Senioren durch Qualifizierungsmaßnahmen unterstützt und professionalisiert werden. Ältere Menschen als Expertinnen und Experten in eigener Sache in Planungen mit einzubeziehen und zur Aktivität zu ermutigen, muss in Zeiten des demografischen Wandels zur Selbstverständlichkeit werden.

5. Gesundheit

5.1. Gesundheitswesen und demografische Entwicklung

Das Gesundheitswesen ist von der demografischen Entwicklung besonders betroffen. Unabhängig von der wissenschaftlichen Auseinandersetzung über die Frage, ob Krankenhausbehandlungen bei einer älter werdenden Bevölkerung aufgrund sich Streckender Altersprofile sinken werden („Kompressionsthese“) oder die Häufigkeit intensiver Behandlungen steigen wird („Medikalisierungsthese“)²⁴⁷, wird sich der Bedarf an medizinischer Versorgung erhöhen, allein schon im Bereich der Pflege (vgl. Teil C [Kap. 6.1. Entwicklung der Pflegezahlen in Verbindung mit der Entwicklung der Bevölkerung](#)). Denn mit dem Alterwerden steigt das Risiko von altersbedingten Einschränkungen, chronischen Erkrankungen und Mehrfacherkrankungen.²⁴⁸ Der medizinische Fortschritt ermöglicht es den Menschen, trotz schwerer gesundheitlicher Einschränkungen ein hohes Alter zu erreichen. Lebensbegleitende gesundheitliche Versorgung als Prävention wird daher eine immer wichtigere Rolle spielen.

Eine zentrale Herausforderung für das Gesundheitswesen stellt die steigende Zahl von Menschen mit Demenz dar, deren Pflege und gesundheitliche Versorgung besondere Anforderungen vor allem mit Blick auf die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen stellen, die eine diskriminierungsfreie medizinische Versorgung von Menschen mit Behinderung fordert. Vordringliche Aufgabe in den kommenden Jahren ist dabei vor allem die Sicherstellung einer flächendeckenden, zugänglichen, wohnortnahen, ärztlichen, pflegerischen und psychosozialen Versorgung. Dabei gilt es insbesondere, die medizinische und gesundheitliche Versorgung in ländlichen und strukturschwachen Regionen sowie in sozial benachteiligten Stadtteilen zu sichern und die ambulante und wohnortnahe Versorgung zu stärken. Eine besondere Herausforderung hierbei ist das Missverhältnis von Überversorgung in strukturstarken Regionen und Unterversorgung in Regionen mit problematischer wirtschaftlicher und sozialer Grundstruktur. Die gesundheitliche Versorgung von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte wird dabei auch in gesundheitlich vorsorgender Hinsicht einen besonderen Stellenwert haben.

Die Tatsache, dass aufgrund der demografischen Entwicklung zukünftig weniger Erwerbstätige zur Verfügung stehen werden, wird dem Gesundheitswesen mit Blick auf den wachsenden Bedarf an Gesundheits- und Pflegeleistungen große Anstrengungen abverlangen. Das im Jahr 2030 benötigte Arbeitsvolumen im Gesundheits- und Sozialbereich wird um 21 Prozent über dem des Jahres 2010 liegen. Hier muss daher mit erheblichen Engpässen bei den Arbeitskräften bis 2030 gerechnet werden.²⁴⁹

247 Werding u. a. 2011: 65.

248 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 5.

249 ebd.: 7.

Die finanziellen und strukturellen Rahmenbedingungen für das Gesundheitswesen werden im Wesentlichen auf Bundesebene gesetzt. Bei nichtärztlichen Gesundheitsberufen, bei denen das Land zuständig ist, wird es darauf ankommen, Veränderungen der Berufsbilder, der Erhöhung der Ausbildungsqualität sowie des Weiterbildungsbedarfes Rechnung zu tragen. Die Landesgesundheitspolitik hat in erster Linie eine zentrale Koordinierungs- und Mittlerfunktion bei der Gestaltung des Gesundheitswesens. Vor allem Krankenhausplanung und Versorgungssicherheit sind diejenigen Handlungsfelder, auf denen die Landespolitik mit Blick auf den demografischen Wandel gestalterisch Einfluss nimmt und nehmen muss. Der vorliegende Bericht wird sich daher auf diese Bereiche des Gesundheitswesens in Nordrhein-Westfalen beschränken.

5.2. Krankenhausplan und Versorgungssicherheit

Der sog. „Krankenhausplan NRW 2015“ ist eine verwaltungsinterne Richtlinie, die nach den Vorgaben des Krankenhausgestaltungsgesetzes durch die Landesregierung aufgestellt wird. Der Plan soll als Rahmenvorgabe die stationäre Versorgung der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen flächendeckend sicherstellen, die Qualität der Versorgung entsprechend dem medizinisch-technischen Fortschritt gewährleisten und dabei die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen berücksichtigen. Die Planung soll entsprechend bedarfsgerecht sein. Das bedeutet in konkreten Fällen, vorhandene stationäre Kapazitäten abzubauen oder aber auch bei Bedarf einen Aufbau vorzunehmen. Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sind dabei Kriterien, die zu berücksichtigen sind. Ebenso sollen die bestehenden Strukturen den sich ändernden Anforderungen und Bedürfnissen der Patientinnen und Patienten angepasst werden.²⁵⁰ Im Hinblick auf die demografische Entwicklung ist der Aspekt der Erreichbarkeit von Krankenhäusern eine zentrale Anforderung vor allem für den ländlichen Raum. Der „Krankenhausplan NRW 2015“ betont: *„Eine wohnortnahe Versorgung, insbesondere im ländlichen Raum, ist danach dann sichergestellt, wenn ein Krankenhaus grundsätzlich nicht weiter als 15 bis 20 km entfernt ist, es sei denn, dass wegen topographischer oder verkehrsinfrastruktureller Gegebenheiten das Krankenhaus nicht in der sonst üblichen Zeit erreichbar und eine kürzere Entfernung angemessen ist.“*²⁵¹ Insofern definiert der Plan nicht mehr als 20 km als Ziel für eine grundsätzliche Erreichbarkeit und weniger als 15 km als Ausnahme für besondere regionale Gegebenheiten.

Beim Bereich „Medizinische Fachplanung“ nimmt der aktuelle „Krankenhausplan NRW 2015“ ausdrücklich Bezug auf die demografische Entwicklung.²⁵² Er rechnet ausgehend von aktuellen Prognosen mit einem Anstieg der Fallzahlen in den Krankenhäusern, schließt sich aber insgesamt der „Kompressionsthese“ an, die davon ausgeht, dass sich trotz längerer Lebenszeit die Dauer von schwerwiegenden Krankheiten im Alter insgesamt nicht verlängert, so dass zwar die Veränderung der Altersstruktur eine gesellschaftliche Herausforderung darstellt, die Belastungen des Gesund-

250 Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2013: 1.

251 ebd.: 23.

252 ebd.: 71 ff.

heitswesens aber nicht ausschließlich dem demografischen Wandel zugeschrieben werden können. Gleichwohl wird die Bedeutung der Geriatrie zunehmen und vor allem die Pflegebedürftigkeit von Menschen mit hohem Alter auch während des Krankenhausaufenthalts steigen. Für die geriatrischen Angebote entwickelte daher der „Krankenhausplan NRW 2015“ ein umfassendes Strukturkonzept. Wichtigstes Element dabei ist die verbindliche Zusammenarbeit im sog. „geriatrischen Versorgungsverbund“.²⁵³ Über die stationären Strukturen hinaus bedürfen geriatrische Patientinnen und Patienten einer Vernetzung und Bündelung von Kompetenzen, die vor allem die ambulanten Versorgungsstrukturen mit einschließen.²⁵⁴ In diesem Verbund arbeiten auf Krankensebene die nichtgeriatrischen Fachabteilungen eng mit der Geriatrie zusammen, um so eine adäquate Versorgung von Patientinnen und Patienten zu ermöglichen. Der Verbund regelt ebenso die sektorübergreifende Zusammenarbeit mit dem ambulanten Bereich. Vereinbarungen zu regionalen Planungskonzepten sind für den Erfolg einer solchen Zusammenarbeit von unterschiedlichen Institutionen, die für die gesundheitliche Versorgung von älteren Menschen Verantwortung tragen, eine notwendige Voraussetzung. Die Überwindung vor allem der Schnittstellen zwischen stationärer und ambulanter sowie zwischen gesundheitlicher und pflegerischer Versorgung ist eine der wichtigsten Aufgaben für ein Gesundheitswesen in Zeiten des demografischen Wandels. Vor allem die Kommunen bedürfen flexibler Rahmenbedingungen, um sektorübergreifende, integrierte Hilfeplanungen zur gesundheitlichen Versorgung der Patientinnen und Patienten insbesondere mit komplexen und schweren Beeinträchtigungen leisten zu können.²⁵⁵

Die Kosten im stationären Bereich sind in den letzten zehn Jahren dynamisch gestiegen. Der medizinisch-technische Fortschritt stellt hier den Hauptgrund der finanziellen Belastung auch für die Zukunft dar. Eine stärkere Berücksichtigung von evidenzbasierter Medizin kann dazu beitragen, Innovationen im Medizinbereich besser zu beurteilen und zu bewerten, um den Wissenstransfer in die Krankenhauspraxis kostengerecht und hohen Qualitätsansprüchen entsprechend zu gewährleisten.²⁵⁶

Insgesamt werden sich die Krankenhäuser den Herausforderungen, die aus den demografischen Veränderungen resultieren, stellen müssen. Dabei muss den besonderen Bedarfen älterer Menschen und Menschen mit Behinderung entsprochen werden. Dies ist eine Aufgabe, die sich besonders durch die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen und damit durch den Inklusionsprozess stellt. Darüber hinaus müssen sich die Krankenhäuser auch weiter und verstärkt den Ansprüchen und Bedürfnissen der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte öffnen. Interkulturalität muss auch in der medizinischen Versorgung selbstverständlich werden.

253 ebd.: 90 ff.

254 ebd.: 94.

255 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 43.

256 Verband der Ersatzkassen VdeK 2014: 19.

Zu den kommenden Aufgaben im Rahmen der Krankenhausplanung gehört aber auch die Bildung von Leistungsschwerpunkten unter dem Gesichtspunkt der regionalen Versorgungssicherheit einhergehend mit einem Um- und Abbau von Betten.

Die Durchlässigkeit der Sektoren, zwischen ambulant und stationär, wird von zentraler Bedeutung werden. Der aktuelle Krankenhausplan hat hier schon für eine stärkere Ausrichtung hin zu mehr Patientinnen- und Patientenorientierung gesorgt und die Betonung auf die Ergebnisqualität bei den Versorgungsleistungen gelegt.

Der Aspekt der Versorgungssicherheit im Gesundheitswesen steht durch die demografische Entwicklung insbesondere im ambulanten Bereich vor großen Herausforderungen. Der prognostizierte Ärztemangel wird sich besonders auf die medizinische Versorgung im ländlichen Raum und die hausärztliche Versorgung insgesamt auswirken. Für die kommenden zehn bis fünfzehn Jahre wird damit gerechnet, dass ca. 5.300 Hausärztinnen und Hausärzte aus Altersgründen ihren Beruf nicht mehr ausüben werden.²⁵⁷ Diese absehbaren Versorgungsprobleme beschränken sich nicht nur auf den ländlichen Raum, sondern werden in zunehmendem Maße auch städtische Ballungsgebiete betreffen, vor allem Regionen mit einem hohen Anteil sozial schwacher Familien.

Auch wenn die Rahmenbedingungen für den ambulanten Sektor vom Bund gesetzt werden und die ärztliche Selbstverwaltung den Sicherstellungsauftrag und damit die Verantwortung für diese Versorgungssicherung hat, können das Land und die Kommunen hier unterstützend wirken. Ziel muss es sein, neue sektorübergreifende Kooperationsstrukturen zu begründen. Hierdurch werden flexible Behandlungsmöglichkeiten bei größtmöglicher personeller Kontinuität geschaffen, die sog. „Drehtüreffekte“ und Behandlungsabbrüche vermeiden helfen.

Um die ärztliche Versorgung insbesondere im ländlichen Raum auch in Zukunft zu gewährleisten, muss zum einen die Attraktivität für junge Ärztinnen und Ärzte, sich in ländlichen Regionen niederzulassen, erhöht werden. Das nordrhein-westfälische Aktionsprogramm „Hausärztliche Versorgung“ fördert z. B. die Niederlassung in Gemeinden, in denen eine Gefährdung der hausärztlichen Versorgung droht oder bereits eingetreten ist. Zum anderen ist es notwendig, die Bedarfsplanung so zu gestalten, dass die Versorgungskonzepte den spezifischen Anforderungen den von der demografischen Entwicklung besonders betroffenen Regionen gerecht werden.

Die Anwerbung ausländischer Medizinerinnen und Mediziner aus Ländern, die einen Ausbildungsüberschuss haben, kann für eine zusätzliche Ergänzung des ärztlichen Nachwuchses sorgen. Ausreichende Sprachkenntnisse sind dafür grundlegende Voraussetzung. Der Ausbau von weiteren Vereinbarungen der Landesregierung mit ausländischen Verbandsvertretungen zur Anwerbung von

257 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 33.

interessierten Ärztinnen und Ärzten über die bereits abgeschlossenen hinaus, kann ein weiterer Baustein zur Bewältigung des wachsenden Ärztemangels sein.

Wenn die hausärztliche Versorgung durch niedergelassene Ärztinnen und Ärzte vor allem im ländlichen Raum nicht mehr genügend gewährleistet ist, kann die Delegation von Leistungen an Dritte Versorgungsengpässe vermeiden helfen. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Förderung und den Ausbau solcher delegationsfähigen Leistungen bei Hausbesuchen kann zusätzliche Ressourcen für gesundheitliche Leistungserbringung erfordern. So könnten beispielsweise nicht-ärztliche Gesundheitsfachberufe mehr Verantwortung übernehmen.²⁵⁸

Eine stärkere Mitgestaltungskompetenz der Kommunen bei den ambulanten Versorgungsstrukturen, beispielsweise das Gründen kommunaler medizinischer Versorgungszentren, stellt eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der ländlichen gesundheitlichen Versorgung dar.²⁵⁹

Auch die Verbesserung der Zusammenarbeit von Gesundheitswesen und öffentlichem Gesundheitsdienst gehört zu den sektorübergreifenden Kooperationsaufgaben. Dem öffentlichen Gesundheitsdienst, insbesondere den Gesundheitsämtern, kann dabei eine wichtige Rolle zufallen.²⁶⁰

258 ebd.: 34.

259 ebd.: 34.

260 Verband der Ersatzkassen VdeK 2014: 17 f.

6. Pflege

Häufig wird mit dem Begriff „demografischer Wandel“ Alterung und hiermit eine Steigerung der Pflegebedarfe verbunden. Der Landtag Nordrhein-Westfalens hat diese Herausforderung bereits in der Vergangenheit erkannt und sich im Rahmen der Enquetekommission des Landtages „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“²⁶¹ von 2002 bis 2005 ausführlich mit den Auswirkungen befasst. Einige Ergebnisse und deren Weiterentwicklungen sind bereits in das GEPA²⁶² eingeflossen, welches im zweiten Halbjahr 2014 mit den Stimmen aller Fraktionen beschlossen worden ist. Schwerpunkt des Gesetzes ist die Stärkung der quartiersnahen Pflegeversorgung in Nordrhein-Westfalen.

Für die Arbeit der Enquetekommission und insbesondere für ihren Auftrag ist es von Bedeutung, die Auswirkungen der Steigerung der Pflegebedarfe auf die öffentlichen Haushalte in den kommenden Jahren bis 2030 zu untersuchen. Vor dem Hintergrund der bereits geleisteten Vorarbeiten wird sich die Darstellung in diesem Kapitel auf die grundlegenden Trends konzentrieren.

So wird in einem ersten Schritt die Entwicklung der erwarteten Pflegefallzahlen beschrieben. Aufgrund der besonderen Bedeutung wird ein zusätzlicher Fokus auf die Entwicklung der demenziellen Erkrankungszahlen²⁶³ (vgl. Teil C [Kap. 6.1.2. Einflussfaktor Demenz](#)) sowie der kultursensiblen Pflege²⁶⁴ (vgl. Teil C [Kap. 6.1.1. Einflussfaktor kultursensible Pflege](#)) gelegt.

Daran anknüpfend beschreibt das [Kap. 6.2. Entwicklung der Pflegeinfrastruktur](#) die Entwicklungstendenzen der Pflegeinfrastruktur, um anschließend die Entwicklung der Pflegekräfte abbilden zu können (vgl. Teil C [Kap. 6.3. Entwicklung der Zahl der Pflegekräfte](#)). Dies geschieht insbesondere, um die Auswirkungen der erwarteten Steigerungen der Pflegefallzahlen im Hinblick auf die notwendigen Anpassungen in der Pflegeinfrastruktur und den Personalkörper hin abbilden zu können.

6.1. Entwicklung der Pflegezahlen in Verbindung mit der Entwicklung der Bevölkerung

Die Entwicklung der Pflegebedarfe in Nordrhein-Westfalen nimmt unmittelbaren Einfluss auf die Einnahmen- und Ausgabensituation der öffentlichen Haushalte. So ist bei steigenden Pflegebedarfen insbesondere mit einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften zu rechnen. Die dadurch anwachsenden Betriebskosten werden von den Pflegeversicherungen, den Betroffenen und

261 Enquête-Kommission „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“ 2005; Abschlussbericht Drs. 13/2162 und Drs. 13/2188.

262 „Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demografiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und ihre Angehörigen“.

263 „Demenzielle Erkrankung“ beschreibt das Krankheitsbild der Demenz, von dem vorwiegend ältere Personen betroffen sind.

264 Die „kultursensible Pflege“ berücksichtigt die kulturellen Erfordernisse von Personen mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen. Einflüsse können z. B. durch Herkunftsregionen und/oder religiöse Zugehörigkeiten entstehen. Als klassisches Beispiel kann die Ernährungsfrage genannt werden.

durch die Kommunen als Träger der Sozialhilfe übernommen. Zudem gewinnen die Aspekte der „kultursensiblen Pflege“ sowie der „demenziellen Erkrankungen“ in den kommenden Jahren an Bedeutung.

Im Zuge der demografischen Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen wird mit einer deutlichen Steigerung der älteren Bevölkerung in den kommenden Jahren gerechnet (vgl. Teil C [Kap. 1.3.1. Altersstruktur](#)). Bereits heute beträgt der Anteil der Kosten für die stationäre oder ambulante Pflegeversorgung rund elf Prozent.²⁶⁵ Für NRW lässt sich feststellen, dass ca. 550.000 Menschen im Sinne des SGB XI eingestuft sind.²⁶⁶ Hiervon werden etwa 70 Prozent zu Hause (ca. 390.000) versorgt, wohingegen die verbleibenden rund 30 Prozent (ca. 160.000) in vollstationären Pflegeeinrichtungen untergebracht sind.²⁶⁷

Für die öffentlichen Haushalte wird es von Bedeutung sein, ob sich die Zahl der pflegebedürftigen Menschen in Nordrhein-Westfalen proportional zur Steigerung der älteren Bevölkerungsschicht verhalten wird. Außerdem ist die Tendenz zu einer steigenden Lebenserwartung zu berücksichtigen. Dabei kann nicht eindeutig beantwortet werden, ob die steigende Lebenserwartung auf einem starken medizinisch-technischen Fortschritt oder auf einer verbesserten Gesamtgesundheit basiert. Es wird sich daher erst in den kommenden Jahren eine Tendenz entwickeln, ob sich eine bzw. welche der in der Wissenschaft widerstreitend diskutierten Medikalierungs- bzw. Kompressionsthesen²⁶⁸ durchsetzen wird.²⁶⁹

Für Nordrhein-Westfalen prognostiziert IT.NRW unabhängig hiervon in seiner Vorausberechnung einen Anstieg der Pflegebedürftigen auf etwa 616.000 Personen in seiner Trendvariante bis zum Jahr 2030 (vgl. [Tabelle 31](#)). Sie berücksichtigt dabei den Trend zum stetigen Ausbau der präventiven Maßnahmen und zu einer wachsenden Fitness der Bevölkerung.

265 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 2.

266 Stichtag: 31.12.11.

267 AWO Bezirk Westliches Westfalen e.V. 2014: 1; Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 15 f.

268 „Die Kompressionsthese unterstellt, dass sich die Morbidität auf eine kurze Phase vor dem Tod konzentriert und sich bei einem Anstieg der ferneren Lebenserwartung zeitlich nach hinten verschiebt. Die zusätzlichen Lebensjahre werden somit im Wesentlichen bei guter Gesundheit verbracht. Die Medikalierungsthese geht davon aus, dass der Anstieg der Lebenserwartung mit einer im Vergleich zum Status quo stärkeren Leistungsanspruchnahme einhergeht. Dies bedeutet, dass Leistungen nicht nur über einen längeren Zeitraum, sondern auch in zunehmendem Maße in Anspruch genommen werden. Hintergrund dieser These ist, dass der medizinisch-technische Fortschritt dazu führt, dass krankheitsanfällige Individuen länger leben, in dieser Phase aber multimorbid sind und somit vergleichsweise hohe Gesundheitskosten verursachen.“ (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 2).

269 ebd.: 2.

Tabelle 31: Entwicklung der Pflegebedürftigkeit in NRW²⁷⁰

	Unter 60		Über 60		Insgesamt	
	Trendvariante	Konstante Variante	Trendvariante	Konstante Variante	Trendvariante	Konstante Variante
2011	73.794		474.039		547.833	
2020	63.200	65.200	498.700	550.100	562.000	615.300
2030	54.600	58.200	561.400	639.500	615.900	697.600
2050	46.100	50.700	706.300	870.700	752.500	921.400

Bei der Entwicklung der Zahl der Menschen, die auf Pflege angewiesen sind, wird zu berücksichtigen sein, dass sich der Anstieg in der Intensität der Pflegebedürftigkeit unterschiedlich ausprägen wird. So wird sich nach Berechnungen von IT.NRW insbesondere die Pflegestufe II deutlich stärker entwickeln als die Pflegestufen I und III (vgl. [Tabelle 32](#)). Ebenso ist zu erkennen, dass eine verstärkte Investition in Bereiche der Prävention und eine Stärkung des längeren aktiven und selbstbestimmten Lebens die Inanspruchnahme von Pflegeleistungen hinauszögern kann, da ein deutlich verstärkter Anstieg der Pflegebedürftigkeit und ihrer Intensität in der Konstanten Variante abzulesen ist (vgl. [Tabelle 32](#)).

Tabelle 32: Entwicklung der Zahlen der Pflegestufen²⁷¹

	2011		2020		2030		Veränderung 2030 gegenüber 2011 in Prozent	
	Konstante Variante	Trend-variante	Konstante Variante	Trend-variante	Konstante Variante	Trend-variante	Konstante Variante	Trend-variante
Pflegestufe 1	305.098		333.100	305.600	374.400	331.500	+22,7	+8,7
Pflegestufe 2	176.633		207.900	238.500	238.500	209.500	+35,0	+18,6
Pflegestufe 3	65.138		73.100	66.600	83.300	73.700	+27,9	+13,1
Gesamt	546.869		614.100	610.700	696.400	614.700		

An dieser Stelle muss auf die derzeitige Diskussion auf Bundesebene zu einer Reform des Pflegebegriffs verwiesen werden. Im Rahmen des Pflegestärkungsgesetzes II wird voraussichtlich das derzeitige System der drei Pflegestufen in fünf Pflegegrade umgewandelt, um dem individuellen Unterstützungsbedarf gerecht zu werden. Damit einhergehend wird auch die Unterscheidung zwischen körperlichen, physischen und geistigen Beeinträchtigungen abgeschafft.

6.1.1. Einflussfaktor kultursensible Pflege

In den kommenden Jahren wird auch der Anteil der älteren Bevölkerung mit Migrationshintergrund anwachsen, welche mit ihren Familien im Rahmen der Anwerbeabkommen der 1960er und 1970er Jahre nach Deutschland gekommen sind. Daher gewinnt die kultursensible Pflege zunehmend an Bedeutung. Es wird davon ausgegangen, dass in den kommenden Jahren mit einem stetigen Anstieg

270 Cicholas & Ströker 2013, eigene Berechnungen.

271 ebd.

der älteren Pflegebedürftigen mit Migrationshintergrund zu rechnen ist.²⁷² Neben der demografischen Struktur ist der Anstieg der Fallzahlen ebenfalls durch die Belastungen im Arbeitsleben von Migranten begründet.²⁷³

Auffallend ist, dass insbesondere in der Gruppe der Pflegebedürftigen mit Migrationshintergrund überproportional häufig die Pflege durch nahe Angehörige und nicht durch stationäre Angebote übernommen wird, so dass ambulante bzw. teilstationäre Unterstützungsangebote hier einer stärkeren Nachfrage unterliegen werden.²⁷⁴ Zugleich konnten in den vergangenen Jahren zunehmend Tendenzen zu einer Singularisierung der pflegebedürftigen Menschen auch bei Migranten beobachtet werden. So müsse mit Nachholeffekten in der notwendigen pflegerischen Versorgung gerechnet werden, welches den Einsatz von formeller Pflege erfordere.²⁷⁵

Aufgrund religiöser und kultureller Einflüsse auf die zu Pflegenden und ihr Umfeld müssen bei der pflegerischen Versorgung besondere Ansprüche an die Pflege und die Unterbringung berücksichtigt werden.²⁷⁶ Durch die Sicherstellung von entsprechenden Rahmenbedingungen und einer notwendigen Sensibilisierung sind die besonderen Ansprüche der Gruppe der Pflegebedürftigen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen. An dieser Stelle soll nur beispielhaft auf erforderliche kulturelle Kenntnisse durch das Pflegepersonal sowie entsprechende Essgewohnheiten verwiesen werden.²⁷⁷ Für die öffentlichen Haushalte bedeutet die Notwendigkeit der kultursensiblen Pflege u. U. durch die damit einhergehende Diversifizierung und entsprechende Schaffung von Qualifikationen verstärkte zusätzliche Betriebs- und Investitionskosten.

6.1.2. Einflussfaktor Demenz

Mit dem ansteigenden Lebensalter der Bevölkerung wird voraussichtlich auch eine Ausweitung der demenziellen Erkrankungen einhergehen.²⁷⁸ Die Zahl der demenzerkrankten Menschen in Deutschland wird sich voraussichtlich von 1,4 Millionen Menschen (2014) auf 2,2 Millionen bis 2030 vergrößern.²⁷⁹ Für Nordrhein-Westfalen wird eine Steigerung der Fallzahlen der demenziell Erkrankten von derzeit ca. 330.000 auf etwa 450.000 Personen im Jahr 2030 erwartet. Die Zahl ist jedoch schwer abschätzbar und es liegt ihr die Annahme zu Grunde, dass etwa 6,8 Prozent der Bevölkerung über 65 Jahren an Demenz erkranken.²⁸⁰

272 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 4 f; AOK Rheinland/Hamburg 2014: 7.

273 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 29.

274 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 5; Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 31.

275 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 5; Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 5; AOK Rheinland/Hamburg 2014: 7.

276 AOK Rheinland/Hamburg 2014: 7; Verband der Ersatzkassen VdeK 2014: 6.

277 AOK Rheinland/Hamburg 2014: 7.

278 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 5; AWO Bezirk Westliches Westfalen e. V. 2014: 6.

279 AOK Rheinland/Hamburg 2014: 7.

280 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 31 f.

Unberücksichtigt bleiben bei den Prognosen mögliche medizinische Fortschritte und wissenschaftliche Erkenntnisse. Großen Einfluss auf eine mögliche Vermeidung von Demenzerkrankung geht von präventiven Maßnahmen aus. So ist festzustellen, dass durch eine bessere Fitness und eine aktivere Lebensweise das Einsetzen der Demenzerkrankung signifikant herausgezögert werden könne.²⁸¹

Die Betreuung und Pflege von Demenzerkrankten stellt eine hohe psychische und zeitliche Belastung für Pflegefachkräfte wie pflegende Angehörige dar, welche durch professionalisiertes Personal sowie Angehörige erbracht wird.²⁸² Derzeit kann davon ausgegangen werden, dass etwa 60 Prozent der Demenzerkrankten in den eigenen Familien versorgt werden.²⁸³ Steigen die Zahlen der Demenzpatienten wie prognostiziert an, werden zukünftig gesteigerte Anforderungen an die Pflegenden zu erwarten sein, um die Versorgung der betroffenen Patienten zu gewährleisten.²⁸⁴ Die Besonderheiten des speziellen Krankheitsbildes müssen hierbei berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere unter Wahrung des Inklusionsprinzips und ohne Diskriminierung für die Organisation des Alltags eine Herausforderung.²⁸⁵

Gelingt es in den kommenden Jahren nicht, durch präventive Maßnahmen die Fallzahlen der Demenz abzumildern bzw. ihr zeitliches Eintreten in spätere Lebensphasen zu verschieben, resultieren hieraus für die öffentlichen Haushalte neben höheren Ausgaben durch einen steigenden Betreuungsbedarf ebenfalls verstärkte Kosten für die Schaffung und den Betrieb von Wohn-, Betreuungs- und Unterstützungsangeboten. Zugleich muss berücksichtigt werden, dass durch die häusliche Pflege belastete Familienangehörige nicht resp. vermindert dem Arbeitsmarkt zu Verfügung stehen. Als weitere Belastung für die öffentlichen Haushalte muss voraussichtlich der Ausbau von unterstützenden Leistungen für pflegende Angehörige eingeplant werden.

6.2. Entwicklung der Pflegeinfrastruktur

Die Pflegeinfrastruktur wird sich in den kommenden Jahren an die Veränderungen der Pflegefallzahlen und an die Anforderungen einer zeitgemäßen Wohn- und Pflegeform anpassen müssen. Wie bereits dargestellt, umfasst dies neben der Steigerung der allgemeinen Pflegefallzahlen ebenfalls die Herausforderungen der kultursensiblen Pflege sowie die Pflege Demenzerkrankter. Zudem hat sich die Vorstellung der Menschen darüber, wie sie im Alter bei eintretender Pflegebedürftigkeit leben wollen, in den letzten Jahrzehnten deutlich gewandelt. Dies erfordert eine zeitgemäße Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur. Mit der UN-Behindertenrechtskonvention ist der Aspekt der Selbstbestimmung und das Recht auf freie Wahl des Wohnortes und der Lebensform noch einmal deutlich gestärkt worden. Es ist davon auszugehen, dass sich derartige Anpassungsprozesse direkt

281 ebd.: 31 f.

282 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 5.

283 AOK Rheinland/Hamburg 2014: 8.

284 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 5.

285 AWO Bezirk Westliches Westfalen e.V. 2014: 6.

oder indirekt auf die öffentlichen Haushalte auswirken, so dass eine Betrachtung der Entwicklungstendenzen in der Pflegeinfrastruktur notwendig ist.

Die Entwicklung der Infrastruktur an Wohn-, Pflege- und Unterstützungsformen für Menschen mit Demenz ist abhängig von der (Multi-)Morbidity älterer Menschen und der Nutzung der Pflegearten. Dies ist im Zusammenhang mit den Möglichkeiten, durch Angehörige ambulant bzw. häuslich gepflegt zu werden, und der Entwicklung von zeitgemäßen gemeinschaftlichen Wohn- und Versorgungsformen zu betrachten. Ebenso ist der technische wie medizinische Fortschritt ein zu beachtender Faktor, um eine entsprechende ambulante Pflegeversorgung gewährleisten zu können.²⁸⁶

Wie bereits in Teil C [Kap. 6.1. „Entwicklung der Pflegezahlen in Verbindung mit der Entwicklung der Bevölkerung“](#) dargestellt, kann für Nordrhein-Westfalen mit einem starken Anstieg der Pflegefallzahlen gerechnet werden. Damit einhergehend wird der Versorgungsbedarf erhöht. So werden für Nordrhein-Westfalen von IT.NRW Steigerungsraten in der ambulanten Pflege in einem Korridor von 17,3 bis 33,9 Prozent erwartet. Deutlich stärker wird der Anstieg in der stationären Pflege mit einem Korridor von 24,3 bis 43 Prozent ausfallen (vgl. [Tabelle 33](#)).²⁸⁷

Tabelle 33: Entwicklung der Pflegeformen in NRW²⁸⁸

	2011		2020		2030		Veränderung 2030 gegenüber 2011 in Prozent	
	Konstante Variante	Trendvariante	Konstante Variante	Trendvariante	Konstante Variante	Trendvariante	Konstante Variante	Trendvariante
Ambulante Pflege	122.249		142.800	129.300	163.700	143.400	+33,9	+17,3
Stationäre Pflege	158.747		194.800	173.600	227.100	197.300	+43,0	+24,3
Pflegegeldempfänger/-innen	266.837		277.700	259.00	306.800	275.200	+15,0	+3,1

Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der steigenden Zahl von Pflegeleistungsempfängern (vgl. [Tabelle 33](#)) die Pflegeangebote weiter ausgebaut werden müssen. Dies wird voraussichtlich zugunsten der ambulanten Pflege, betreuter Wohnformen und teilstationärer Pflege geschehen. Das Niveau der vollstationären Pflege wird voraussichtlich auf dem heutigen Niveau verharren.²⁸⁹

Die Form der pflegerischen Versorgung und Unterbringung ist neben den äußeren Einflüssen von den Wünschen der Betroffenen abhängig. Für die Politik ergibt sich hieraus der Auftrag, dem

286 Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a: 5.

287 Stärkere Wachstumswahlen (absolut) werden vom rwi angenommen und können in der Stellungnahme zum 30.10.2014 eingesehen werden ebd.: 3 f. Aufgrund der Vergleichbarkeit der Datengrundlage beschloss die EK, sich auf die Prognosen von IT.NRW zu stützen.

288 Cicholas & Ströker 2013.

289 Verband der Ersatzkassen VdeK 2014: 4.

Wunsch älterer Menschen zu entsprechen, möglichst lange in ihrem gewohnten Umfeld selbstbestimmt leben zu bleiben.²⁹⁰ Mit dem bereits im Oktober 2014 in Kraft getretenen GEPA werden insbesondere teilstationäre, ambulante und häusliche Wohnformen in Nordrhein-Westfalen gefördert. Damit wird die quartiersnahe Pflegeversorgung ausgebaut und den Bedürfnissen der betroffenen Menschen entsprochen.

So bietet das neue GEPA eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur und für einen Paradigmenwechsel weg von traditionellen Großeinrichtungen hin zu umfassenden Wohn- und Versorgungsarrangements in den Wohnquartieren.

Eine Stärkung des Quartiersgedankens stabilisiert in den kommenden Jahren den Bedarf an stationären Pflegeplätzen. Eine wohnortnahe Versorgungsstruktur, welche den Verbleib im Quartier bzw. in der Wohnung der Pflegebedürftigen ermöglicht, umfasst Aspekte von baulichen Gegebenheiten, von sozialer Integration, der Versorgung mit Dingen des alltäglichen Bedarfs und des Pflegebedarfs, von Sicherstellung und Förderung der Mobilität sowie der Partizipation am gesellschaftlichen Leben.²⁹¹ Zudem kann durch die Schaffung von Netzwerken durch quartiersbezogene Akteure eine Berücksichtigung von Rehabilitationsmaßnahmen und Freizeitstrukturen sowie der lokalen Palliativangebote geschaffen werden.²⁹² Hierzu wurde das Wohn- und Teilhabegesetz NRW grundlegend reformiert. Beispielfhaft sei an dieser Stelle aufgeführt, dass im Falle einer „wohnungsnahen“ bzw. „wohnungähnlichen“ Unterbringung nicht die Standards der stationären Versorgung erfüllt werden müssen, sondern dass es für solche Unterbringungsformen einer Orientierung an den der Wohnungssituation angemessenen Standards bedarf. Mit dieser Vereinfachung der Vorgaben werden entsprechende Angebote zukünftig leichter in Bestandsquartiere zu integrieren sein, so dass mit einer verstärkten Angebotssituation zu rechnen ist.²⁹³ Beispielfhaft wird an dieser Stelle auf die Kommunen Bielefeld, Gütersloh und Münster verwiesen, denen es in den vergangenen Jahren gelungen ist, ihre stationären Plätze nicht weiter auszubauen bzw. zu verringern. Dies konnte nur durch eine Stärkung der ambulanten Versorgungsnetzwerke und -einrichtungen gelingen. Das neue GEPA eröffnet kreisfreien Städten und Kreisen die Möglichkeit, mit dem Instrument der Bedarfsbestätigung auf der Grundlage einer verbindlichen und kriteriengeleiteten Pflegeplanung die quantitative Entwicklung der voll- und teilstationären Angebote der lokalen Pflegeinfrastruktur zu steuern. Dies stärkt die Kommunen dabei, ein gesamtstädtisches Quartiersentwicklungskonzept zu erarbeiten. Ziel ist dabei die Abkehr von einem weiteren Ausbau von großen (Spezial-)Einrichtungen, stattdessen die Hinwendung zu individuellen Wohn- und Pflegeangeboten.

290 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 11; AOK Rheinland/Hamburg 2014: 4.

291 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 17.

292 ebd.: 17.

293 ebd.: 20.

Gleichzeitig wird neben einem breiteren Angebot der Pflegeversorgung und -infrastruktur ebenfalls die Notwendigkeit zum Ausbau der Palliativ- und Hospizversorgung²⁹⁴ an Bedeutung gewinnen.²⁹⁵ Um Krankenhausbehandlungen in den letzten Lebensmonaten zu verhindern und einen Verbleib im gewohnten Umfeld zu ermöglichen, wurde in Nordrhein-Westfalen das Modell der allgemeinen ambulanten Palliativversorgung neben der spezialisierten Palliativversorgung ausgebaut. So besteht ein flächendeckendes Netz von unterschiedlichen Leistungserbringern, welches die quartiersnahe Palliativversorgung sicherstellt. Dieses wird durch leistungsstarke Palliativnetzwerke ergänzt. In Nordrhein-Westfalen wurden in den vergangenen Jahren die Strukturen in der Palliativversorgung bereits ausgebaut. Zudem verfügt Nordrhein-Westfalen mit derzeit über 67 stationären Hospizen, die eine durchschnittliche Auslastung von 88 Prozent aufweisen, über ausreichend Kapazitätsreserven. Aufgrund der steigenden Nachfrage wird ein weiterer Ausbau voraussichtlich notwendig. Hierfür werden die Kosten (Betriebs- wie Investitionskosten) von der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) übernommen.²⁹⁶

Für den weiteren Investitionsbedarf in stationäre Pflegeeinrichtungen werden die Vorgaben zur Schaffung von Einzelzimmern zu berücksichtigen sein. So gilt in NRW, dass bei Neubauten von stationären Einrichtungen ausschließlich Einzelzimmer vorgesehen werden dürfen. Für Bestandsbauten gilt eine Quote von 80 Prozent, die bis Mitte 2018 bzw. bei Verzicht auf Pflegegeldförderung bis Mitte 2023 erfüllt sein muss. Hierdurch werden in den kommenden Jahren hohe Investitionskosten entstehen, die von den Pflegebedürftigen und den Kommunen als Pflegegeldträger finanziert werden.²⁹⁷

Für die öffentlichen Haushalte wird es in Nordrhein-Westfalen davon abhängen, wie stark es gelingt, eine pflegerische Versorgung der älter werdenden Menschen im Quartier zu ermöglichen, da ambulante, teilstationäre oder häusliche Pflege aufgrund geringerer Betreuungsgrade gemeinhin als weniger kostenintensiv gilt und zugleich den Wünschen der Betroffenen entspricht.²⁹⁸ Durch den bedarfsgerechten Ausbau der (ambulanten, teilstationären oder stationären) Pflegeeinrichtungen werden über die Investitionskostenpauschale bzw. das Pflegegeld zusätzliche Finanzierungsbedarfe im Landeshaushalt entstehen. Da die Pflegeversicherung als Teilkaskoversicherung angelegt ist, werden die notwendigen Pflegeleistungen durch die Pflegebedürftigen bzw. die Kommunen als Träger der Sozialhilfe durch einen steigenden Eigenkostenanteil belastet. Mit dem Beschluss zum GEPA hat Nordrhein-Westfalen die Grundlage geschaffen, den Wünschen der Betroffenen gerecht zu werden und gleichzeitig die Kostenaufwüchse abzumildern.²⁹⁹

294 Einrichtungen der Palliativ- und Hospizversorgung sind Einrichtungen zur Sterbebegleitung von schwerkranken Menschen. Während Hospize meist eigenständige, kleine Heime sind, findet die Palliativversorgung in Krankenhäusern auf entsprechenden Stationen statt.

295 AOK Rheinland/Hamburg 2014: 4; AWO Bezirk Westliches Westfalen e.V. 2014: 2 ff.

296 Verband der Ersatzkassen VdeK 2014: 4 f.

297 Verband der Ersatzkassen VdeK 2014: 6; Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 22.

298 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 22.

299 ebd.: 22.

6.3. Entwicklung der Zahl der Pflegekräfte

Um die steigende Anzahl der pflegebedürftigen Menschen in den kommenden Jahren zu versorgen, bedarf es einer Aufstockung des Pflegefachpersonals. Dies ist neben dem Anstieg der absoluten Zahlen auch durch die qualitativen Veränderungen in den Betreuungseinrichtungen begründet, da zunehmend mehr Menschen schwerkrank oder in ihrer Alltagskompetenz stark eingeschränkt sein werden.³⁰⁰ Dies ist unabhängig von der dargestellten Stärkung der informellen Pflege sowie der quartiersnahen Versorgung zu erwarten. Die beschriebenen Ansätze können jedoch effektive Instrumente zur Abmilderung der Personalbedarfe darstellen.³⁰¹ Deutschlandweit wird eine Lücke von 400.000 Pflegefachkräften befürchtet, die insbesondere in den stationären Einrichtungen auftreten wird.³⁰²

Neben der Entwicklung der Anzahl der pflegebedürftigen Menschen ist die Nachfrageentwicklung nach Pflegefachkräften ebenfalls abhängig von der Entwicklung der Betreuungsschlüssel. Der derzeitige Personalschlüssel (1 Pflegefachkraft zu 2,7 Bewohnern) basiert nicht auf fachlichen Erwägungen sondern auf einer Fortschreibung von sozialhilferechtlichen Vereinbarungen.³⁰³

In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion wird ein Betreuungsschlüssel von 1 Pflegefachkraft zu 2 Bewohnern erörtert, um den gestiegenen Anforderungen durch Demenz und Multimorbidität entsprechen zu können.³⁰⁴ Für Nordrhein-Westfalen würde dies eine Erhöhung der Personalausstattung von 23 Prozent bedeuten. Zu beachten ist, dass eine Anhebung der Personalausstattung durch eine entsprechende Verbesserung der Finanzierung durch die Pflegekassen sichergestellt wird. Andernfalls würden die Ausgaben aufgrund des Charakters der Teilkaskoversicherung durch die Bewohner bzw. die Sozialhilfeträger übernommen werden müssen.³⁰⁵

Um die steigende Nachfrage nach Pflegefachkräften decken zu können, werden in den kommenden Jahren höhere Absolventenzahlen in der Ausbildung notwendig. Für Nordrhein-Westfalen konnte 2010 festgestellt werden, dass etwa 3.000 Absolventen im Bereich der Pflegeberufe fehlten. Besonders groß war der Anteil der Altenpflegeberufe mit 2.500 fehlenden Absolventen. Diese Bedarfe wuchsen bis Ende 2013 auf 4.200 fehlende Absolventen allgemein an. Nordrhein-Westfalen begegnet der Fachkräftelücke durch die Einrichtung der Ausbildungsplatzumlage. Im Bereich der Altenpflege konnte die Lücke jedoch auf 1.600 verringert werden.³⁰⁶ Durch diese Umlage sollen auch Betriebe, die nicht ausbilden, an den Ausbildungskosten beteiligt werden. Hierdurch ist es bereits gelungen, die Zahl der geförderten Ausbildungsplätze von 10.000 auf 14.500 bis Ende 2013 zu steigern. Zum Jahresende 2014

300 AOK Rheinland/Hamburg 2014: 5.

301 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 24 ff.

302 Werding & Ott 2014: 5.

303 Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014: 24.

304 ebd.: 24.

305 ebd.: 24.

306 ebd.: 12.

wurde mit 17.800 Plätzen gerechnet.³⁰⁷ Da die schulischen Ausbildungskosten durch das Land finanziert werden, waren mit der Steigerung der geförderten Ausbildungsplatzzahlen in NRW gleichermaßen Ausgabensteigerungen verbunden. So ist ein Anstieg von 2010 bis 2014 von 34,7 Millionen Euro auf 58,3 Millionen Euro festzustellen.³⁰⁸ Für 2015 sind 60 Millionen Euro in den Landeshaushalt eingestellt. Darüber hinaus werden Modellprojekte in der Pflegeausbildung und bei den Gesundheitsberufen gefördert. Hierzu gehört die Erprobung der Akademisierung im Bereich der Gesundheitsberufe, um die zukunftssicheren Ausbildungen in diesen Berufsfeldern attraktiver zu gestalten. Hierzu werden insgesamt elf Modellstudiengänge an sieben Hochschulen in Nordrhein-Westfalen durch eine wissenschaftliche Evaluation begleitet. Dies wird 2015 mit rd. 4,39 Millionen Euro gefördert.

Um eine bedarfsgerechte Pflegeversorgung sicherstellen zu können, werden auch in den kommenden Jahren Anstrengungen im Ausbildungsbereich notwendig sein. Neben der Stärkung der Ausbildungszahlen wird zukünftig eine Verringerung der Fluktuation in der Altenpflege durch eine Steigerung der Attraktivität des Berufsbildes sowie der Arbeitsbedingungen nötig sein.

Darüber hinaus sind derzeit Entwicklungen zur Modernisierung der Pflegeausbildung erkennbar. Dies kann zu einer gemeinsamen „Grundausbildung“ aller Pflegeberufe (u. a. Altenpflege, Gesundheitspflege, etc.) führen. Hierdurch wären starke Verschiebungen in der Kostenstruktur zu erwarten, worüber sich die Kostenträger (Land, Bund, Kranken- und Pflegekassen) verständigen müssen.³⁰⁹ Unabhängig von den systemischen Änderungen in der Ausbildung wird zukünftig in der curricularen Ausgestaltung der Berufsausbildung bei den Pflegeberufen³¹⁰ eine Grundausbildung über Hospiz- und Palliativversorgung eine verstärkte Verankerung finden, um den Bedürfnissen der multimorbiden Personen begegnen und diese adäquat begleiten zu können.³¹¹

Durch Faktoren wie Demenz und Multimorbidität wird zukünftig auch eine Kompetenzerweiterung der Pflegefachkräfte erwartet. Evidenzbasierte Pflege, konzeptionelle Kompetenzen der Aufgabenkoordination, Reflektionskompetenzen und empathische wie kommunikative Kompetenzen sind hierbei in Betracht zu ziehen. Neben der Integration in die Ausbildung lässt sich dies durch einen Ausbau der Akademisierung der Pflegekräfte auf zukünftig 10 bis 20 Prozent der Pflegefachkräfte unterstützen.³¹²

307 ebd.: 12.

308 ebd.: 13.

309 ebd.: 14.

310 Die curriculare Ausgestaltung der Ausbildungsinhalte beschreibt die Lehrinhalte während der theoretischen und praktischen Berufsausbildung.

311 ebd.: 14.

312 ebd.: 11 f.

7. Infrastruktur und Raumplanung

Ein zentrales Ziel politischen Handelns in Deutschland ist die Herstellung der grundgesetzlich verankerten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“.³¹³ Sie verkörpert die räumliche Dimension des Selbstverständnisses der Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat.

Durch die gleichwertige Ausstattung der Städte und Gemeinden des Landes mit öffentlichen Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge will der Sozialstaat die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger und deren Möglichkeiten zur Selbstentfaltung ermöglichen und somit zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen.³¹⁴ Dieser Schwerpunkt staatlicher Raumordnungspolitik wird in den Grundsätzen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz (ROG § 2 Abs. 2 Nr. 1. und 3.) eindeutig benannt.³¹⁵

Vor dem Hintergrund des sozioökonomischen Strukturwandels³¹⁶ und dessen räumlich sehr differenzierten Ausprägungen hat sich in den vergangenen Jahren jedoch eine Diskussion um die Zukunftsfähigkeit des Leitbildes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entwickelt. Die raumstrukturellen Auswirkungen des demografischen Wandels werden vor allem Einrichtungen der Daseinsvorsorge treffen.³¹⁷

Dieses Kapitel soll die Herausforderungen der Infrastrukturversorgung, der für die Planung zuständigen Stellen und Träger sowie deren finanziellen Auswirkungen auf insbesondere die kommunalen Haushalte darlegen.

7.1. Grundlagen der Raumplanung

Das System der räumlichen Planung in Deutschland ist maßgeblich durch die föderalistische Staatsstruktur geprägt. Die Aufgabe der Raumordnung ist dabei die Bündelung von Fachplanungen und öffentlichen Investitionen vor dem Hintergrund regionaler und gesamtstaatlicher Strukturpolitiken.³¹⁸

Die Entscheidungskompetenzen und Planungsaufgaben sind auf die drei Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen dezentral verteilt. Die verschiedenen Ebenen verfügen über eigenständige, rechtlich und inhaltlich eindeutig definierte Kompetenzen, stehen aber durch verschiedene Ab-

313 Zur Begrifflichkeit „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vergleiche u. a. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW 2005 sowie Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2014c und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012.

314 vgl. Danielzyk 2014: 16.

315 Bundesministerium der Justiz 2008.

316 Schnur 2010: 28.

317 vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014a: 3.

318 vgl. Besecke u. a. 2012.

stimmungs- und Beteiligungsinstrumente sowie das sog. „Gegenstromprinzip“ in einem Austausch (vgl. [Abbildung 28](#)).³¹⁹

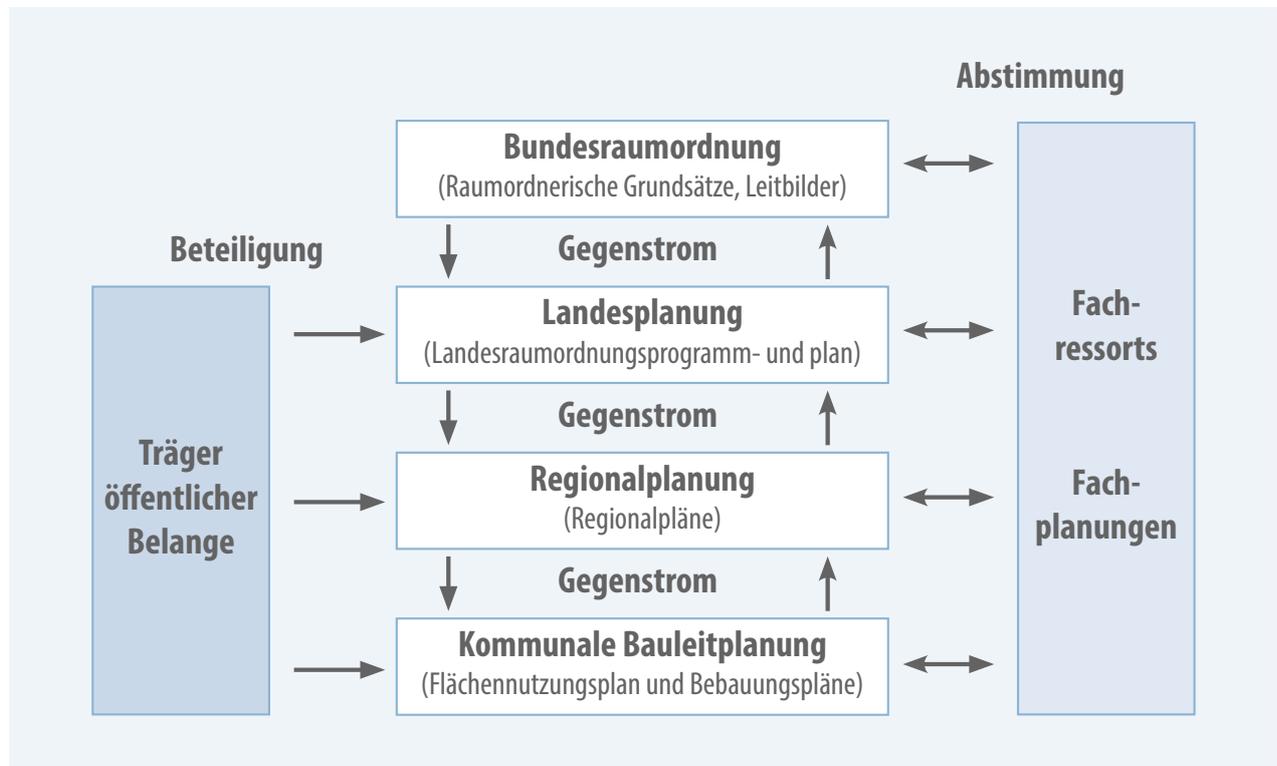


Abbildung 28: Gegenstromprinzip im deutschen Planungssystem³²⁰

Zudem existieren auf jeder Ebene Beteiligungs- und Informationsmechanismen mit Fachplanungen, Fachressorts und den sog. Trägern öffentlicher Belange. Dabei erhöht sich der Konkretisierungsgrad von der Makro- zur Mikroebene.

Während die Bundesebene für die Erstellung von Leitlinien und Grundsätzen der Raumordnung, unter anderem durch das Raumordnungsgesetz (ROG)³²¹, verantwortlich ist und damit die Grundlage für die Landesplanung schafft, konkretisiert diese die Grundsätze der räumlichen Planung auf Landesebene in Form eines Landesraumordnungsprogramms. In Nordrhein-Westfalen sind das der Landesentwicklungsplan NRW mit seinen Teilplänen, welcher in der Verantwortung der Staatskanzlei erstellt wird und die teils räumlich konkretisierenden Regionalpläne in der Verantwortlichkeit der fünf Bezirksregierungen (vgl. [Abbildung 29](#)) und des Regionalverbandes Ruhr (RVR).

319 vgl. ebd.

320 ebd.

321 Bundesministerium der Justiz 2008.

So enthält der Landesentwicklungsplan Festlegungen zu raumstrukturellen Zielen wie der Siedlungsentwicklung oder der Entwicklung von Freiräumen, Gewässern, Wäldern und Landschaften, zur Flächenversorgung, beispielsweise für Wohnbauland, der Wirtschaft, der Erschließung von Bodenschätzen, aber auch Freizeit und Erholung und der Infrastruktur, wie der Entwicklung von Verkehrsachsen, der Energieversorgung und der Entsorgung.

Seit Juni 2013 befindet sich der Landesentwicklungsplan in der Neuaufstellung³²³, der Sachliche Teilplan „Großflächiger Einzelhandel“ wurde bereits 2013 rechtskräftig verabschiedet. Landesentwicklungspläne sollen in NRW alle 15 bis 20 Jahre neu aufgestellt und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden.

7.2. Aktuelle Herausforderungen für die Raumplanung

Der demografische und wirtschaftliche Strukturwandel stellt das historisch auf Wachstum ausgelegte Planungssystem vor große Herausforderungen und die verantwortlichen Planungsträger vor langfristige Notwendigkeiten des Umdenkens. Über Dekaden hat sich das Raumplanungssystem in Deutschland nur mit Wachstum und Ausbau beschäftigt. Der Schrumpfungsbegriff, welcher insbesondere seit der Vereinigung der DDR mit der Bundesrepublik Deutschland wieder verstärkt diskutiert wird, ist im erheblichen Maß negativ konnotiert, Entwicklungschancen werden nur langsam antizipiert. Dabei ist der (teilräumliche) Rückgang von Bevölkerung und die Kontraktion des Siedlungssystems kein neues Phänomen, sondern ein historisches Faktum.

Die Veränderung der Bevölkerungszahl und -zusammensetzung hat unmittelbare Auswirkungen auf das Siedlungs- und Verkehrssystem und in der Folge auch auf den überwiegenden Teil der weiteren Infrastruktureinrichtungen. Diese Implikationen können qualitativer oder quantitativer Natur sein (vgl. Teil C [Kap. 7.3. Grundlagen der Infrastrukturplanung](#) und Teil C [Kap. 7.4. Herausforderungen für eine zukunftsfähige Infrastrukturausstattung](#)).

Besonders herausfordernd ist das kleinräumige Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung. Bereits 2013 hat das ILS auf der Basis des Raumordnungsberichtes von 2011 eine Analyse von Indikatoren zur Raumentwicklung in NRW aus der Perspektive der bereits erwähnten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ erarbeitet und dabei festgestellt, dass sich NRW auf der Basis der verwendeten Indikatoren grob in vier Raumtypen einteilen lässt (vgl. [Abbildung 30](#)).³²⁴

Ein klassisches Stadt-Land-Gefälle lässt sich demnach nicht feststellen. Auch die sog. strukturschwachen ländlichen Räume lassen sich, wenn überhaupt, am ehesten an den Landesgrenzen finden. Viel-

323 Landesregierung NRW 2014a.

324 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2013: 88.

mehr ist NRW ein „Stadtland“ und weist überwiegend verstädterte Strukturen auf.³²⁵ Die unterschiedlichen Raumtypen bergen dabei auch unterschiedliche Herausforderungen um demografischen, sozialen und wirtschaftsstrukturellen Problemen zu begegnen. Dabei steht vor allem die finanzielle Ausstattung des Landes zur Aufrechterhaltung der infrastrukturellen Funktionen im Mittelpunkt (vgl. Teil C [Kap. 7.4. Herausforderungen für eine zukunftsfähige Infrastrukturausstattung](#)).³²⁶

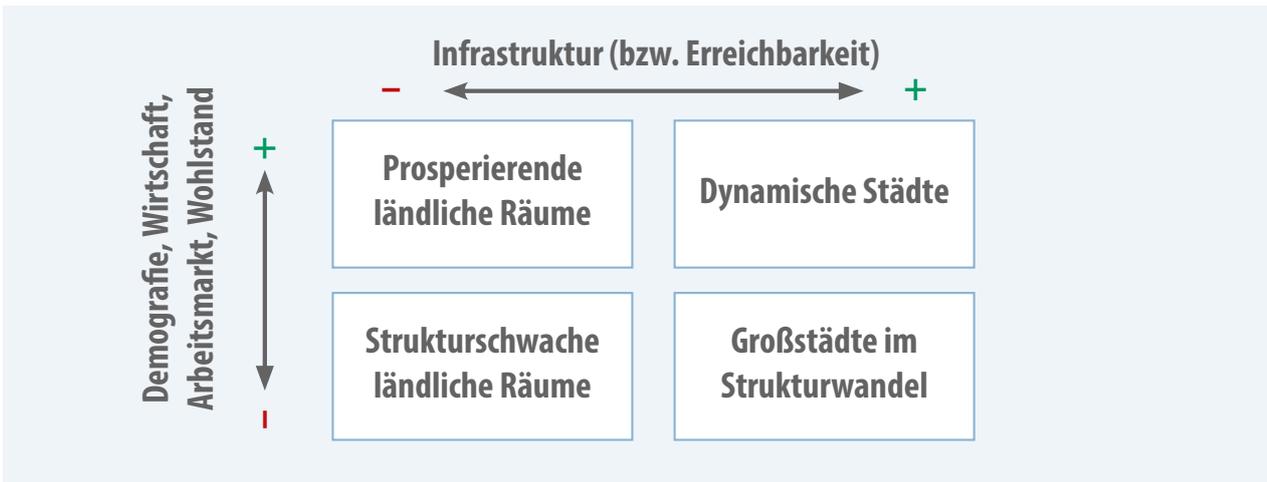


Abbildung 30: Raumtypen in NRW³²⁷

Die Verflechtungen zwischen der wirtschaftlichen, der demografischen und der räumlichen Entwicklung unter Schrumpfungsbedingungen haben Weber und Fischer als Wirkungskreislauf sich gegenseitig verstärkender Prozesse dargestellt (vgl. [Abbildung 31](#)).

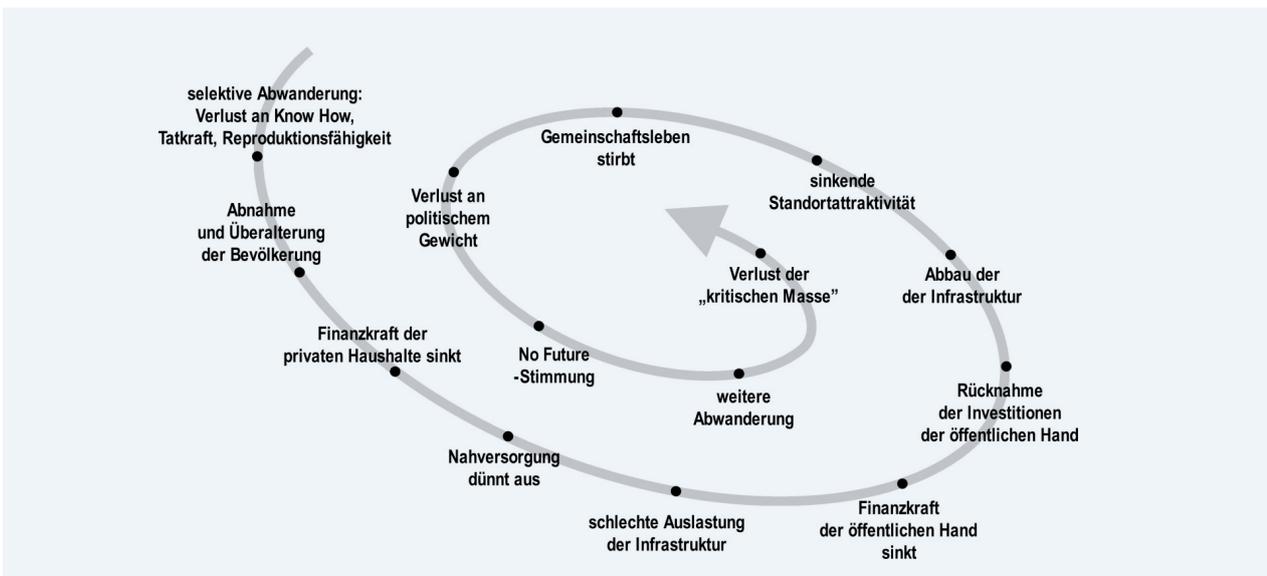


Abbildung 31: Kreislauf von Abwanderung und Infrastrukturversorgung³²⁸

325 ebd.: 90.

326 ebd.: 93 f.

327 ebd.: 88.

328 Weber, Gerlind & Fischer, Tatjana 2012.

Demografische und wirtschaftliche Strukturbrüche beeinflussen Wohnungsmärkte in den von Wachstum und Schrumpfung geprägten Teilräumen des Landes, so dass die Preise für Wohnraum in den Ballungsgebieten stark steigen und der Leerstand in den ländlicheren und strukturschwachen Regionen zunimmt.³²⁹ Dadurch verteuern sich zusätzlich die Infrastrukturkosten.

Einig weist in dem Rahmen auf den Zusammenhang zwischen der Siedlungsdichte und den Infrastrukturkosten hin.³³⁰ Demnach werden die Erschließungskosten insbesondere der technischen Versorgungsnetze maßgeblich von der städtebaulichen Planung determiniert. In kompakten Siedlungseinheiten bis zu einer Geschossflächenzahl von 0,5 nehmen die einwohnerspezifischen Infrastrukturkosten deutlich ab, während selbige in Streulagen erheblich zunehmen. Insofern würde eine kompakte Siedlungsflächenentwicklung in integrierten Lagen die Belastung der öffentlichen Haushalte durch Infrastrukturausgaben erheblich senken.³³¹

Ein innovativer Schritt in diese Richtung ist das Ziel der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB), nach welchem sich die Siedlungsentwicklung auf Bereiche ausrichten soll, „die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche)“.³³²

Damit soll einer kompakten und an bestehenden Strukturen ausgerichteten Siedlungsplanung entsprochen werden und der Erhalt einer dezentralen infrastrukturellen Grundversorgung sichergestellt werden. Dazu passt auch das Ziel 6.1-9 des Landesentwicklungsplans, nach dem Folgekosten von Infrastruktur in die Planung von Siedlungsflächen einbezogen werden sollen.³³³

Vor allem aber bedeutet die „dezentrale Konzentration“ von Siedlungsentwicklung auf zASBs gemäß dem raumordnerischen Leitbild eine Beschränkung der Entwicklung anderer Ortslagen auf deren eigenen Bedarf („Eigenentwicklung“, Grundsatz 6.2-3). Problematisch in diesem Zusammenhang und viel diskutiert ist jedoch die Darstellungsgrenze von Siedlungsbereichen in den Regionalplänen in NRW (z.Zt. 2.000 Einwohner gemäß § 35 Abs. 5 LPlG DVO NRW).³³⁴ Die Bezirksregierung Düsseldorf hat für die Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf empirisch nachweisen können, dass Ortslagen mit weniger als 2.000 Einwohnern – zumindest in der Planungsregion Düsseldorf – durchweg kein ausreichendes Infrastrukturangebot aufweisen. Damit wird die Annahme der Landesplanung in der Grundsatz-Begründung gestärkt, allerdings kann sich die Sachlage in den ländlicheren Teilräumen in NRW auch anders darstellen.³³⁵ Zudem sind Einwohnerschwellenwerte

329 NRW.BANK 2013a sowie Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW 2014 und Enquête-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ 2013: 33 f.

330 Einig 2006; Einig 2006: 108 ff.

331 Einig 2006; Einig 2006: 108 ff.

332 Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: Nr. 6.2-1.

333 ebd.: Nr. 6.1-9.

334 Landesregierung NRW 2010.

335 Bezirksregierung Düsseldorf 2014a: 151 f.

erstens nur Proxy-Indikatoren für die Tragfähigkeit von Infrastruktur und zweitens raumstrukturell differenziert zu betrachten.³³⁶ Insbesondere bei der Beschränkung der kommunalen Planungshoheit unterliegen Schwellenwerte insofern auch einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis.³³⁷ Auch wenn die Eigenentwicklung der Ortslagen unter 2.000 Einwohnern im LEP ohnehin nur ein Grundsatz ist, von dem planerisch begründet abgewichen werden kann, etwa dann, wenn Ortslagen mit weniger als 2.000 Einwohnern aufgrund ihrer Infrastrukturausstattung als zentralörtlich bedeutsam eingestuft werden sollen, kann auf den Schwellenwert auch zugunsten einer ohnehin erforderlichen funktionalen Betrachtung verzichtet werden.

Auf der überörtlichen Ebene wird von den Expertinnen und Experten die Novellierung des Zentrale-Orte-Konzeptes gesehen, welches die Grundlage für die Funktionszuweisungen von Orten, z. B. in Bezug auf die Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen, ist. In der aktuellen Auslegung wird das Konzept demnach nicht mehr den Realitäten gerecht, welche sich durch die demografischen und wirtschaftlichen Veränderungen ergeben haben.³³⁸ Eine Prüfung, ob die funktionelle Zuordnung der Städte und Gemeinden als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum noch Bestand hat, ist evident. Im aktuellen LEP-Entwurf stellt der Plangeber bereits fest, dass insbesondere die Tragfähigkeit von Mittelzentren in einzelnen Teilräumen gefährdet ist.³³⁹

Durch die Ungleichmäßigkeit der Prozesse besteht mehr denn je die Notwendigkeit, kleinräumig und kontextspezifisch auf regionale Entwicklungen zu reagieren und sie raumordnerisch zu flankieren, um Funktionsverluste und Fehlinvestitionen zu vermeiden.

Zarth konkretisiert die Anpassungsnotwendigkeiten für NRW folgendermaßen:

- „Überprüfung der absoluten Zahl an Grund- und Mittelzentren – eine Reduktion dürfte eher in Ausnahmefällen in ländlichen Räumen mit starkem Bevölkerungsrückgang relevant sein;
- Überprüfung einer möglichen Abgrenzung von Mittelbereichen;
- Überprüfung der Tragfähigkeitsschwellen für Mittelbereiche und Definition von Erreichbarkeitsstandards;
- Definition garantierter Ausstattungskataloge als Orientierungswerte;
- raumstrukturelle Beurteilung zentraler Orte nach ihrer Lage;
- sowie Kooperationsgebote und -empfehlungen/Funktionsteilungen differenziert nach Raumkategorien und räumlichen Verflechtungen.“³⁴⁰

336 Greiving u. a. 2014: 94.

337 ebd.: 84.

338 Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2014b: 2, Bezirksregierung Düsseldorf 2014b, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2014 und Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2014a.

339 vgl. Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: Nr. 10.

340 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014b: 9.

Zentral ist in dem Zusammenhang auch die Koordination von Raumordnungspolitik und Maßnahmen der Strukturpolitik sowie weiterer raumwirksamer Politiken (z. B. der Agrarpolitik, Umweltpolitik, auch Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik etc.).³⁴¹

Deren Fördermittel entfalten starke (intendierte und nicht-intendierte) räumliche Effekte. Durch die Bewilligung von Mitteln der EU-Strukturförderung (EFRE, ELER oder ESF), nationalen oder regionalen Fördermitteln können Zielkonflikte entstehen, wenn deren zugrunde liegenden Maßnahmen nicht mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung, insbesondere in sozioökonomisch schrumpfenden Regionen, abgeglichen werden. Blotevogel beschreibt die Förderpolitiken als sektoral „versäult“.³⁴² Demnach steht durch das Ressortprinzip die funktionale über der räumlichen Ebene. Eine systematische strategische Koordination von raumwirksamen Strukturfonds auf der (horizontalen oder) regionalen Ebene wäre essentiell, erfolgt aber nur vereinzelt. Die regionale Inzidenz der Ausgaben und deren Wirkungen dieser Politiken sind bisher nur wenig erforscht.³⁴³ Die wechselseitigen Auswirkungen unterschiedlicher Ansätze könnten sich aber stören; es können sich Fehlallokationen von Kapital, konterkarierende Ansätzen und nicht-intendierte Wirkungen ergeben.³⁴⁴ Eine stärkere lokale Kontextualisierung, im Sinne einer Berücksichtigung des Raumbezugs, scheint unabdingbar. Blotevogel schlägt, neben einer effektiven Ressortkoordination, zudem eine ressortübergreifende Einigung zur Identifizierung strukturschwacher Regionen vor, um den räumlichen Ansatz zu synchronisieren.³⁴⁵

Die Strukturpolitik ist bisher zudem maßgeblich auf (wirtschaftliche) Wachstums- oder Ausgleichsmaßnahmen fokussiert. Sie sollte zukünftig allerdings auch Anpassung und Rückbau bzw. die dazu notwendigen Prozesse fördern und beispielsweise durch demografische Veränderungen bedingte Folgekosten mitbedenken.³⁴⁶

7.3. Grundlagen der Infrastrukturplanung

Leistungsfähige Infrastruktureinrichtungen sind die Voraussetzung zur Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse, wie dem Wohnen, dem Arbeiten, der Mobilität, der Eigenversorgung und der (kulturellen) Bildung, aber auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Raumes. Sie sind demnach vielfältige Instrumente zur Herstellung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes (vgl. Teil C [Kap. 7.1. Grundlagen der Raumplanung](#)).

341 Blotevogel 2011: 42.

342 ebd.: 49.

343 ebd.: 49.

344 Ebd.

345 ebd.: 50.

346 Dittrich-Wesbuer & Siedentrop 2014: 2.

Infrastruktureinrichtungen sollen als Grundlage der Daseinsvorsorge öffentliche Angebote zur Versorgung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft bereitstellen, welche der Gesetzgeber als (lebens-)notwendig erachtet und damit maßgebliche Strukturfaktoren darstellen.

Dies können materielle, personelle oder institutionelle Dienstleistungen sein, welche „in einer akzeptablen Mindestqualität, zu sozial verträglichen Preisen und flächendeckend in befriedigender Zugänglichkeit (Erreichbarkeit) angeboten werden [sollten]“.³⁴⁷

Übliche Definitionen unterteilen grob in

- technische oder materielle Infrastrukturen, wie zum Beispiel Verkehrswege, Kommunikationsnetze, Ver- und Entsorgungsnetze,
- soziale Infrastrukturen, wie Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, Krankenhäuser, öffentliche Verwaltungen oder Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie
- gewerbliche Infrastrukturen wie die Nahversorgung, Finanzinstitute, haushaltsnahe Dienstleistungen etc.

Letztere werden in der Regel privatwirtschaftlich angeboten und spielen für die Betrachtung der Tragfähigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge somit eine nachgeordnete Rolle.

Das ILS hat in seinem Gutachten zu den Entwicklungen von Remanenzkosten folgende, nicht abgeschlossene Liste unterschiedlicher Infrastrukturleistungen aufgestellt.

³⁴⁷ vgl.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012: 31.

Tabelle 34: Katalog von Infrastrukturen und Leistungsbereichen der Daseinsvorsorge³⁴⁸

Technische Infrastruktur				
Ver- und Entsorgung	Energieversorgung	Kommunikationsinfrastruktur	Öffentlicher Verkehr	Verkehrsflächen
Wasserversorgung	Gasversorgung	Telefon	ÖPNV/SPNV	Bundes- und Landesstraßen
Abwasserentsorgung	Fernwärmeversorgung	Internet	Schülerbeförderung	Kreisstraßen
Abfallentsorgung	Elektrizitätsversorgung			Gemeindestraßen / kommunale Verkehrsflächen
				Straßenbeleuchtung /- reinigung
				Parkeinrichtungen
Soziale Infrastruktur				
Kinderbetreuung und Bildungswesen	Kultur, Freizeit, Sport	Einrichtungen der Betreuung, Pflege und Fürsorge	Grünanlagen	Verwaltung
Kinderbetreuung (Tageseinrichtungen)	Bibliotheken	Jugendhilfe, Beratung und Familie	Park- und Gartenanlagen	Öffentliche Verwaltung
Grundschulen	Museen	Jugendarbeit	Sonstige Erholungseinrichtungen	
Weiterführende Schulen	Theater	Einrichtungen für Ältere	Friedhöfe und Bestattungswesen	
Förder- und Sonderschulen	Musikpflege	Einrichtungen für Pflegebedürftige		
Berufskollegs	Musikschule	Einrichtungen für Behinderte		
Volkshochschulen und Erwachsenenbildung	Heimat- und sonstige Kunstpflege	Einrichtungen für Wohnungslose		
	Sportstätten	Einrichtungen für Aussiedler und Asylbewerber		
	Bäder	Andere soziale Einrichtungen		
medizinische Versorgung	Wohnen	Sozialwesen	Ordnungs- und Rettungswesen, Brand- und Katastrophenschutz	
Krankenhäuser	Sozialer Wohnungsbau	Grundsicherung und Grundversorgung	Öffentliche Ordnung	
Sonstige Gesundheitsdienste	Wohngeld		Brandschutz	
Hausärzte	Wohlfahrtspflege		Rettungsdienst	
Fachärzte			Katastrophenschutz	
Apotheken				
Erwerbswirtschaftliche Infrastruktur				
Nahversorgungen und Erledigungen				
Nahversorgung				
Post				
Banken				
Erledigungen				

Eine trennscharfe Abgrenzung der einzelnen Leistungen und der Bereitstellung gibt es nicht. Sie können nach freiwilliger oder pflichtiger Aufgabe, Einbeziehung privater oder öffentlicher Träger oder der Gültigkeit von Landes- oder Bundesvorgaben differenziert werden.³⁴⁹

348 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015: 20.

349 vgl. ebd.: 13.

Die Pflichtigkeit bestimmt für die Kommunen quasi den Katalog an gesetzlich verpflichtenden Aufgaben, eine Art Mindestausstattungskatalog.³⁵⁰ Darüber hinaus können die Kommunen auch freiwillige Aufgaben übernehmen, wie z. B. die Einrichtung kultureller Angebote, von Sport- oder Grünflächen. Sie stehen im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen oft zuerst unter Anpassungsdruck.

Viele dieser Angebote haben sich, insbesondere im sozialen Bereich, historisch aus der Eigenleistung von Haushalten heraus in eine öffentliche Trägerschaft hinein entwickelt und stellen sich noch heute räumlich differenziert und ungleich verteilt, entsprechend ihrer historischen Genese, dar.³⁵¹

Das Raumordnungsgesetz hat die Daseinsvorsorge im Grundsatz „Infrastruktur; Verkehr“ verankert:

„Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten.“³⁵²

Daraus entsteht für den Staat eine Gewährleistungsverantwortung, welche sich bisher (noch) an einem Ausbau- und Wachstumsparadigma orientiert hat (vgl. hierzu Teil C [Kap. 7.2. Aktuelle Herausforderungen für die Raumplanung](#)).

Der Raumordnungsbericht der Bundesregierung nennt zudem die Liberalisierung³⁵³ und Privatisierung bei der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen und die damit einhergehende Orientierung an Gewinnmaximierung (und auch teilweise der Angebotsverschlechterung in der Fläche) als große Herausforderungen der Raumordnung neben den demografischen Anpassungsnotwendigkeiten.³⁵⁴

Auf Grund der unterschiedlichen Angebotsformen unterscheiden sich die Planung, Bereitstellung und Finanzierung von Infrastrukturen zum Teil erheblich voneinander. Auch innerhalb bestimmter Felder können Zuständigkeiten auf unterschiedliche Verwaltungsebenen verteilt sein. So gibt es beispielsweise im Bereich der Schulversorgung und der Bauträgerlasten von Straßen (Kommunal-, Landes- und Bundesstraßen) unterschiedliche Verantwortlichkeiten.

350 Artikel 78 Verf NRW garantiert das Selbstverwaltungsrecht (in Verbindung mit Artikel 28 Abs 2 GG). Demnach kann das Land den Kommunen Aufgaben aber auch auferlegen.

351 vgl. Häußermann & Siebel 2000: 20ff.; Blanchard 1990.

352 Bundesministerium der Justiz 2008: Nr. ROG § 2 Abs. 2 Nr. 3.

353 Hier wäre exemplarisch die aktuelle Diskussion um die Privatisierung der Kinderbetreuung unter dem Stichwort „Franchise-Kitas“ zu nennen.

354 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012: 31.

Die Planung dieser Angebote erfolgt im Rahmen der bereits erwähnten Fachplanungen bzw. von raumwirksamen Fachpolitiken wie dem Schulentwicklungsplan, dem Bundesverkehrswegeplan bzw. dem Landesstraßenbedarfsplan, den kommunalen Abwasserplanungen, dem Krankenhausplan etc. auf der Basis jeweils eigener Rechtsnormen auf der Ebene des Bundes und der Länder.³⁵⁵

Die Berechnungsgrundlagen dieser Fachplanungen für die Bedarfsermittlung sind in der Regel prognostizierte tatsächliche oder durchschnittliche Nutzungshäufigkeiten, -mengen oder (spezifische) Bevölkerungsanteile in einer zu beplanenden Raumeinheit. Sie bestimmen maßgeblich die Dimensionierung und Finanzierung von beispielsweise Schulen, Kindergärten oder Abwasserleitungen und Kläranlagen und sind jeweils abhängig von der jeweiligen Leistung. Während bei der Planung von Straßen beispielsweise das Verkehrsaufkommen per Zählung o. Ä. gemessen wird, ist für Schulen oder Einrichtungen der Altenpflege der jeweilige Anteil der Nachfragegruppen aus der Bevölkerungsstatistik ausschlaggebend. Insofern liegt den jeweils fachspezifischen Planungen ein Bedarfsermittlungsinstrumentarium zu Grunde. Dies führt in der Überlegung zu zukünftigen Entwicklungen in bestimmten Räumen zu der Notwendigkeit sehr komplexer Analysen unterschiedlicher „Tragwerke“, wenn man die finanziellen Auswirkungen von Infrastrukturen quantifizieren will.

Die detaillierten Festlegungen der Fachplanungen und -politiken werden (noch) weitestgehend nachrichtlich von den übergeordneten und rahmengebenden Landes- oder Stadtentwicklungsplanungen übernommen. Dabei gilt auf Ebene des Landesentwicklungsplans NRW jedoch das sog. „Gegenstromprinzip“ (vgl. [Abbildung 28](#)), welches eine wechselseitige Abstimmung der jeweiligen Planungen ermöglichen soll. De facto erfolgt durch die rahmengebende Vorgaben der übergeordneten Planung aber nur eine mittelbare Koordination sowohl vertikal zwischen den unterschiedlichen Planungsebenen als auch horizontal zwischen verschiedenen konkretisierenden Fachplanungen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Versorgungsangebote gibt, welche sich unter dem Begriff der „öffentlichen Daseinsvorsorge“ zusammenfassen lassen und welche in Teilen sehr unterschiedliche Angebotsformen und räumliche Ausprägungen haben. Über den Zustand öffentlicher Infrastrukturen gibt es nur sehr selektive Daten. Auch erfolgt die Planung und Erstellung oft nicht im Rahmen einer integrierten Gesamtplanung. Hier wäre die Einführung einer Raumordnungsklausel für raumbedeutsame Fachplanungen und -politiken eine wirksame Komponente.³⁵⁶

355 Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2013.

356 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014b: 9.

7.4. Herausforderungen für eine zukunftsfähige Infrastrukturausstattung

Durch die demografischen Veränderungsprozesse und deren Konsequenzen, also der zukünftigen Entwicklung der Bevölkerung in ihrer Zahl und Zusammensetzung, entsteht ein (politischer) Handlungsbedarf hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Versorgung mit Infrastrukturangeboten und deren Ausgestaltung.

Die demografischen Veränderungen entfalten eine Raumwirksamkeit in einer kleinräumig differenzierten Bevölkerungsentwicklung, welche sich nicht nur durch ein Nebeneinander von Bevölkerungsrückgängen und -zuwachsen auszeichnet, sondern auch durch eine Verschiebung in den Anteilen verschiedener Bevölkerungsgruppen.

Die Anzahl der jungen Menschen wird, wie in Teil C Kapitel [1.3. „Veränderung der Bevölkerungsstruktur“](#) beschrieben, perspektivisch zurückgehen, die Anteile älterer Menschen und von Menschen mit einem Migrationshintergrund werden steigen. Dadurch entstehen sowohl quantitative als auch qualitative Anpassungsnotwendigkeiten, wenn z. B. die Zahl der Grundschülerinnen und Grundschüler zurückgeht und die der Menschen steigt, welche Angebote der Altenbetreuung oder der medizinischen Betreuung nachfragen oder andere kulturspezifische Angebote benötigen.³⁵⁷

In einigen (noch) wachsenden Städten und Regionen Nordrhein-Westfalens, wie der Rheinschiene und dem Münsterland, wird es jedoch auch zu einem quantitativen Ausbau an Kapazitäten in einigen Infrastrukturbereichen kommen, in schrumpfenden und peripheren Räumen müssen Angebote ggf. geschlossen und zurückgebaut werden.

Die notwendigen Reformen in schrumpfenden Räumen müssen dabei zwei gegenläufige Prozesse zusammenführen: die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung einerseits und die Erhaltung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit durch eine ausreichende Auslastung andererseits.³⁵⁸

Die notwendigen Investitionen für den altengerechten bzw. barrierefreien Umbau von Infrastrukturanlagen von Städten und Gemeinden schätzen Eberlein und Klein-Hitpaß in einem Gutachten auf bundesweit insgesamt 53,31 Mrd. Euro. Dabei sehen sie insbesondere die Bereiche Wohngebäude, Straßen und ÖPNV als besonders relevant an.³⁵⁹

Für technische Infrastrukturen in NRW hat Einig finanzielle Folgen bei rückgängiger Bevölkerung qualitativ dargestellt: die Investitionsnotwendigkeiten, sowohl durch Rück- als auch durch Umbau, setzen insbesondere die kommunalen Haushalte massiv unter Druck, zumal die Schlüsselzuwei-

357 Einig 2006: 98.

358 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2012: 32.

359 Eberlein & Klein-Hitpaß 2012: 10 f.

sungen der Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zumindest in schrumpfenden Kommunen zurückgehen (vgl. folgenden Abschnitt [7.4.1. Infrastruktureinrichtungen und Remanenzkosten](#)).³⁶⁰

Daraus ergeben sich gegebenenfalls neue Förder- und Finanzierungsnotwendigkeiten für eine nachhaltige und möglichst resiliente, also „demografiefest“, zu entwickelnde Infrastrukturausstattung.³⁶¹

Schneider et al. haben vier Kategorien identifiziert, die sowohl Gründe für Kostenremanenzen darstellen, als auch Lösungsansätze enthalten:

- „Rückgang der Nachfrage bei nur eingeschränkt veränderbarem Leistungsniveau“,
- „Wachsende Nachfrage nach spezifischen Leistungen“,
- „Höheres Leistungsniveau als Gegenmaßnahme“ und
- „Abbau kommunaler Angebote zur Reduzierung der Ausgaben“.³⁶²

In einer zukünftigen Entwicklung sich zunehmend ausdifferenzierender Ansprüche an Angebote der Daseinsvorsorge schlägt beispielsweise das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) die Einrichtung von nutzungsflexibleren und anpassungsfähigen Lösungen vor.³⁶³

Dazu gehören auf kommunaler Ebene auch eine, aus der Perspektive des Neuen Kommunalen Finanzmanagements, möglichst präzise Analyse bestehender Angebote in Verbindung mit einer an Kostenwahrheit orientierten nachhaltigen Finanzplanung und einer wirkungsorientierten Aufgabenkritik. Auf der Basis können für einzelne Angebote der Daseinsvorsorge Szenarien erstellt und spezifische Finanzierungsansätze aus den jeweiligen Anforderungen abgeleitet werden.³⁶⁴

In diesem Zusammenhang wäre nach Zarth auch eine Diskussion über die Regionalisierung von Infrastrukturstandards zielführend.³⁶⁵

Insbesondere für den Bereich der Wohnfolgeinfrastrukturen (Kindertagesstätten, Straßenerschließung, Versorgungsnetze) wurden bereits eine Reihe von Kostenrechnern etabliert, die vor allem Kommunen ermöglichen sollen, Transparenz über die Haushaltsbelastungen zu erhalten, welche sich entwickeln können, wenn Bauland neu erschlossen wird und evtl. nicht veräußert werden kann.³⁶⁶

³⁶⁰ Zu alternativen Finanzierungspfaden am Beispiel der sog. Neuen Bundesländer vgl. Schneider, Stefan et al. 2011.

³⁶¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014b: 2, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2014: 2.

³⁶² Schneider, Stefan et al. 2011: 6 führt die Ansätze weiter aus.

³⁶³ Dazu gab es beispielsweise die Forschungsprojekte „Stadtquartiere im Umbruch“ und „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“.

³⁶⁴ vgl. dazu auch Schneider, Stefan et al. 2014 sowie Sonneborn 2014 und Klug 2015: 19.

³⁶⁵ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014b: 7; für Grundschulen siehe Teil C [Kap. 7.4.2.1. Grundschulen](#).

³⁶⁶ Bezirksregierung Düsseldorf 2014b, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2014, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010.

Auf Grund ihrer Kapitalintensität, der langen Lebensdauer und der schwierigen technischen Teilbarkeit sind insbesondere technische Einrichtungen besonders starken kostentreibenden Effekten unterlegen, wenn die Siedlungsdichte abnimmt.

So müssen beispielsweise Abwassernetze in Gänze erhalten bleiben und können selten teilweise stillgelegt werden, da sonst die Funktionsfähigkeit nicht mehr gegeben wäre.

Einrichtungen der sozialen Infrastruktur haben einen höheren Personalkostenanteil und können dadurch flexibler an sich ändernde Nutzungsdichten angepasst werden.

Prognos betrachteten Infrastruktur in ihrem Gutachten „Wirtschaftsstandort NRW 2030“ aus der Perspektive als Standortfaktor und betonten den Wert der Verkehrs-, Logistik- und Energieinfrastruktur für die Verflechtung in internationale Wertschöpfungsketten. Hier werden Investitionen von ca. 7,2 Mrd. Euro pro Jahr für die nächsten 15 Jahre gefordert. Für NRW als „Energiewende Nr. 1“ werden signifikante Anpassungsnotwendigkeiten an die Energiewende benannt, aber auch Chancen für die ansässigen Energieunternehmen dargestellt. Insgesamt könnten den zukünftigen Herausforderungen aber nur durch einen „Masterplan Infrastruktur“ und eine entsprechende Investitionsquote entsprochen werden.³⁶⁷

Das ILS weist in seinem Bericht zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in NRW zudem auf die innovativen Ansätze zur Infrastrukturversorgung hin, welche im Rahmen der modellvorhaben der Raumordnung (MORO) und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) erprobt wurden und sich auch auf die eingangs erwähnten Teilräume von NRW anwenden ließen.³⁶⁸

7.4.1. Infrastruktureinrichtungen und Remanenzkosten

Die Anpassung von Leistungen der Daseinsvorsorge verläuft bei Aus- und Rückbau nicht gleichförmig. Während die Kosten beim Ausbau vieler Angebote relativ gesehen tendenziell sinken, gibt es keinen degressiven Zusammenhang zwischen Siedlungsdichte und Infrastrukturkosten unter den Bedingungen einer sinkenden Siedlungsdichte.³⁶⁹ Davon sind insbesondere die kapitalintensiven technischen Infrastrukturen betroffen, auch, da gleichbleibende Fixkosten auf eine geringere Zahl von Einwohnern aufgeteilt werden müssen.³⁷⁰

Zur Anpassungsnotwendigkeit verschiedener Einrichtungen der Daseinsvorsorge gibt es bereits einige Gutachten und Publikationen.³⁷¹

367 Prognos 2015: 29 ff.

368 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2013: 93 f.

369 Einig 2006: 110.

370 ebd.: 110.

371 Exemplarisch sei hier auf das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung & Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011, Eberlein & Klein-Hitpaß 2012, Küpper 2011 und Libbe, Köhler & Beckmann 2010 verwiesen.

Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW gGmbH (ILS NRW) hat im Auftrag der Enquetekommission ein Gutachten zur Ermittlung von Remanenzkosten von Infrastrukturen erstellt, welche durch den demografischen Wandel entstehen.³⁷² Analog zum Arbeitsauftrag der Enquetekommission geht es dabei um die Betrachtung der Kosten für öffentliche und hier insbesondere der kommunalen Haushalte, welche durch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung entstehen. Dieser Faktor lässt sich folgendermaßen definieren:

„Kommunale Kostenremanenz ist der Kostenanteil einer kommunalen Aufgabenerfüllung, der entsteht, wenn sich innerhalb eines Betrachtungszeitraums ein Rückgang der Einwohnerzahl in den für die Nutzung bzw. Finanzierung relevanten Altersgruppen schneller vollzieht als eine für die Kommune und die Nutzer realisierbare sowie rechtlich zulässige Anpassung der infrastrukturellen und organisatorischen Strukturen der Aufgabenerfüllung vollzogen werden kann, so dass die finanzielle Belastung der Kommunen nicht in gleichem Maße rückläufig ist wie die Einwohnerzahl in den relevanten Altersgruppen.“³⁷³

Auch in diesem Bereich demografischer Konsequenzen existieren bereits Erfahrungen aus den neuen Bundesländern. Seitz hat für 72 Städte in Sachsen errechnet, dass ein Bevölkerungsrückgang von 1 Prozent bereits zu einem Anstieg der kommunalen Personalkosten um 1,3 bis 1,6 Prozent führen kann und sich die Pro-Kopf-Sachkosten um ca. 2 Prozent erhöhen.³⁷⁴

Das ILS NRW hat diese Entwicklung am Beispiel der Abwasserinfrastruktur eines Einfamilienhausgebietes der 1960er- und 1970er-Jahre dargestellt:

372 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015.

373 Dobroschke, Gutsche & Thöne 2014: 44.

374 Seitz u. a. 2004: 94 zitiert nach Einig 2006: 111.

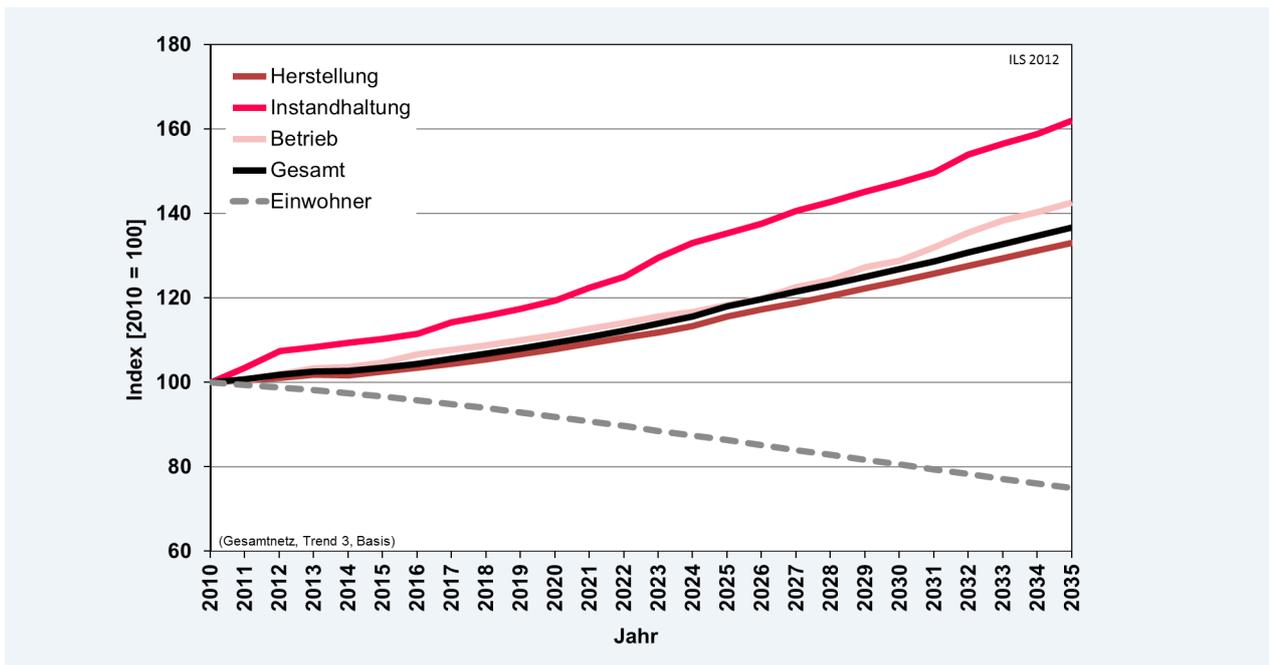


Abbildung 32: Kostenentwicklung Abwasserinfrastruktur: Einfamilienhausgebiet der 1960er /1970er³⁷⁵

Die Abbildung zeigt, dass in einigen Bereichen nicht nur die anteiligen Pro-Kopf-Kosten für den Betrieb durch den Rückgang der Nutzerinnen und Nutzer steigen, sondern sogar absolute Mehrkosten bei dem Betrieb entstehen können, z. B., wenn Netzinfrastrukturen zurückgebaut, Leitungen gespült oder nicht verkäufliche Immobilien Instand gehalten und geheizt werden müssen.

Junkernheinrich und Micosatt erweitern diese Definition noch mit rechtlichen und politisch-administrativen Gründen:

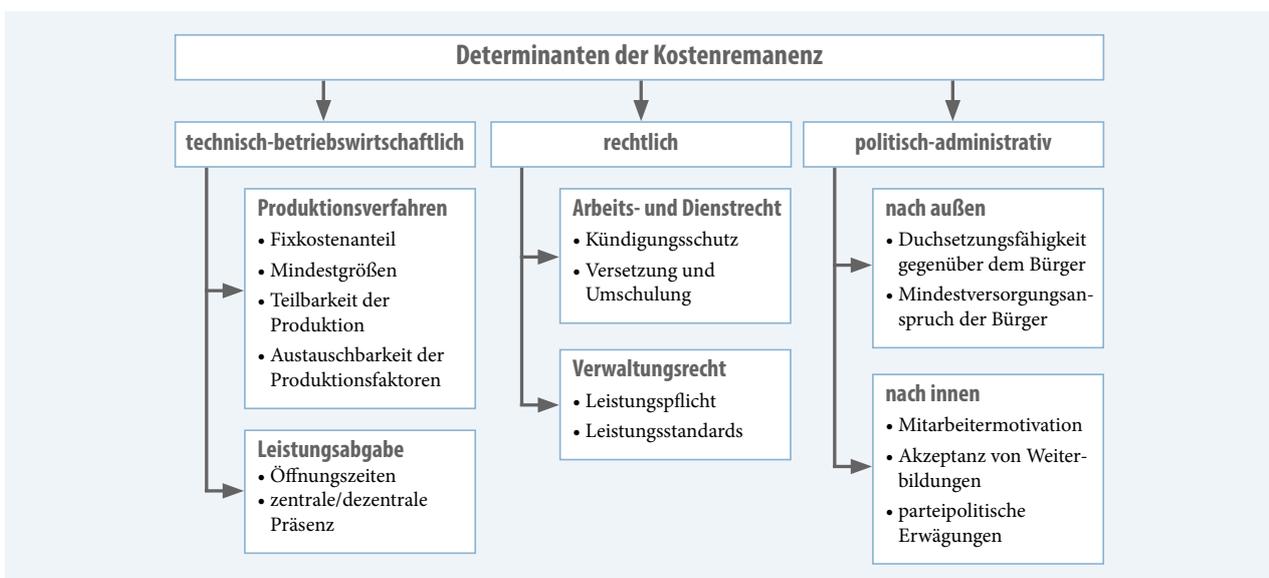


Abbildung 33: Determinanten der Kostenremanenz³⁷⁶

375 Dittrich-Wesbuer & Siedentrop 2014: 7.

376 Junkernheinrich & Micosatt 2005 zitiert nach ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015.

Die Darstellung der Kostenentwicklung der Fallstudien im anschließenden Kapitel illustriert die politischen Handlungsnotwendigkeiten zur Reglementierung von Infrastrukturfinanzierung und -bereitstellung, wenn sich Kosten- und Einnahmenseite auseinanderdifferenzieren.

7.4.2. Beispiele und Fallstudien³⁷⁷

Wie bereits ausgeführt, hat das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Auftrag der Enquetekommission exemplarisch die Remanenzkosten von Angeboten der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel untersucht.³⁷⁸

Ausgangspunkt der Untersuchung war eine umfangreiche Bewertung verschiedener Leistungen der Daseinsvorsorge in Bezug auf ihre Pflichtigkeit, die Kostenträgerstrukturen, die Haushaltsrelevanz, der Betroffenheit von quantitativen und qualitativen Änderungen in Nutzungsart und -umfang, der Anfälligkeit für Kostenremanenzen etc.

Diese Bewertung führte zu einer differenzierten Bewertungsmatrix (vgl. [Tabelle 44](#): Bewertungsmatrix zur Kostenremanenz in Teil E Anhang [1. Tabellen](#)) und in der Folge zu einer Auswahl von vier Infrastrukturleistungen, welche in der „Kombination ihrer Merkmalsausprägungen sowie ihrer politischen wie gesellschaftlichen Bedeutung die höchste Relevanz hinsichtlich der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel unter besonderer Berücksichtigung von Remanenzkosten aufweisen“.³⁷⁹

Von den vier verbleibenden Bereichen wurden die Schwerpunkte „Grundschulen“ und „kommunale Verkehrsflächen“ einer detaillierten Analyse unterzogen.

7.4.2.1. Grundschulen

Auf Grund der rückläufigen Geburtenzahlen in NRW nimmt die Zahl der Schülerinnen und Schüler kontinuierlich ab; bis zum Jahr 2030 werden es in über einem Drittel der Kommunen in NRW Rückgänge von 15 Prozent und mehr sein. Zuwächse weisen nur wenige (Groß-)Städte auf. Kennzeichnend ist auch bei dieser Entwicklung die kleinräumig unterschiedliche Betroffenheit.³⁸⁰

377 Das Kapitel bezieht sich im Wesentlichen auf das Gutachten „Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge“ des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ebd.), welches im Auftrag der Enquetekommission erstellt wurde.

378 Daneben gibt es noch einige lokal- oder regionalspezifische Publikationen, exemplarisch z.B.: Junkernheinrich & Micosatt 2005, Klink 2004, Micosatt 2009, Einig 2006.

379 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015: Kap. 3.

380 ebd.: 37.

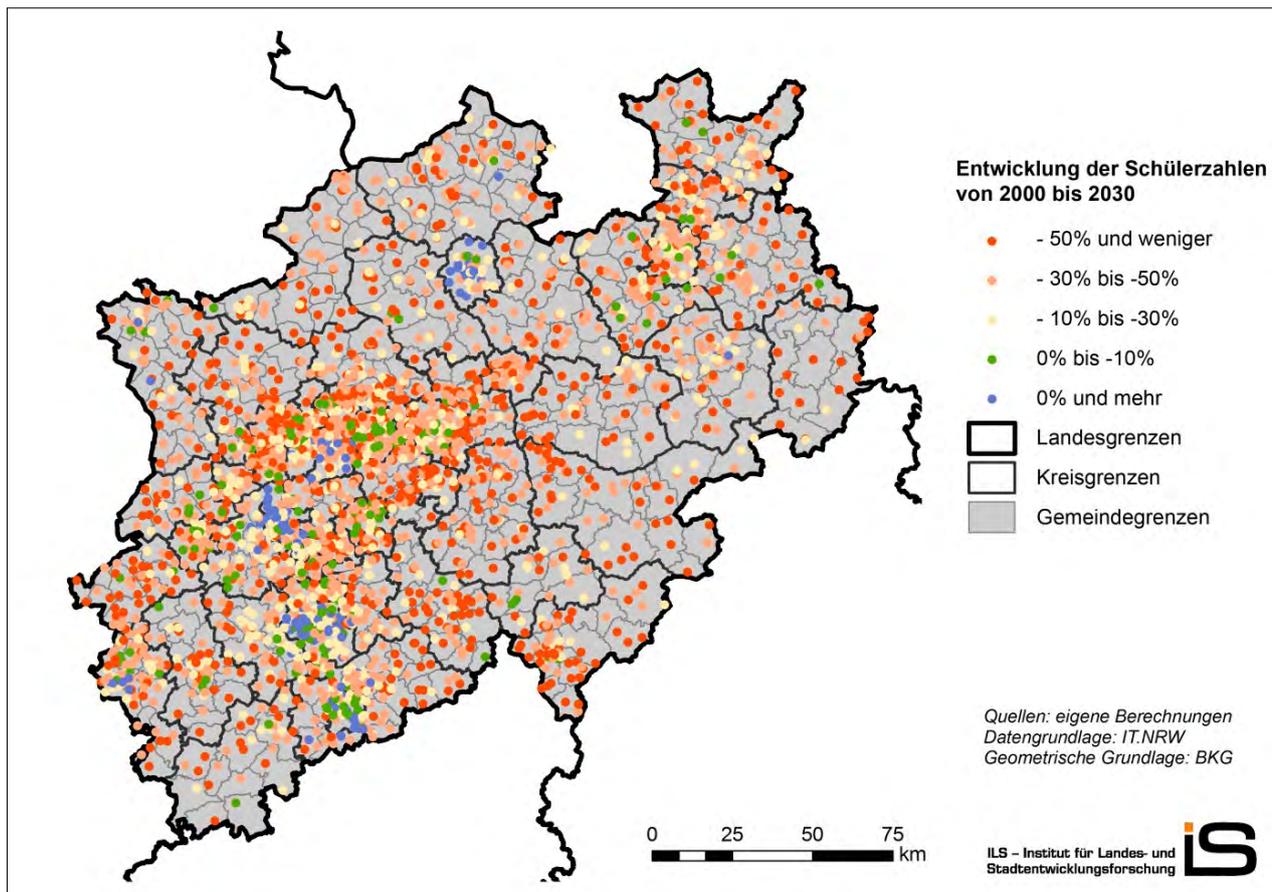


Abbildung 34: Entwicklung der Schülerzahlen an den Grundschulstandorten in NRW³⁸¹

In der Konsequenz bedeuten die rückläufigen Schülerzahlen eine geringere Auslastung der Grundschulstandorte und einen Anstieg der Pro-Kopf-Kosten pro Schülerin oder Schüler. Auf Grund der geringeren Dichte betrifft das vor allem Kommunen in ländlicheren Räumen.

Diese Entwicklung stellt die Schulentwicklungsplanung langfristig vor die Aufgabe der Bedarfsanpassung bei gleichzeitiger Abwägung der Versorgungssicherheit in der Fläche. Die Schließung einer Grundschule ist abhängig von der gesetzlich geregelten Mindestschülerzahl, welche in den §§ 82 und 83 des nordrhein-westfälischen Schulgesetzes festgelegt ist.³⁸²

Im Rahmen des „Neuen Konzeptes zur Sicherung eines qualitativ hochwertigen und wohnortnahen Grundschulangebots in NRW“ hat die Landesregierung 2011 sehr kleine Grundschulstandorte ermöglicht, indem die gesetzlichen Mindestgrößen geändert wurden. So können Grundschulen mit einer Größe von zwei jahrgangsübergreifenden Klassen mit einer Gesamtschülerzahl von 46 Schülerinnen und Schülern als Teilstandort eigenständig erhalten werden.

381 ebd.: 39.

382 vgl. Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005.

Für die Schülerinnen und Schülern ist dieses Konzept in Hinblick auf die qualitative und wohnortnahe Schulversorgung sicher positiv zu bewerten, die Kommunen stellen die Notwendigkeit oder der öffentliche Druck, auch sehr kleine Standorte zu erhalten, gegebenenfalls vor ein finanzielles Problem. Die Beibehaltung eines gleichbleibenden Angebots unter den Bedingungen der Haushaltskonsolidierung und des demografischen Wandels wird von vielen Experten kritisch bewertet.³⁸³

Die Anpassungsflexibilität auf Grund des Personalfaktors bei sozialen Infrastrukturen kommt den Kommunen im Bereich der öffentlichen Schulen nicht zu Gute. Die Kosten für das Lehrpersonal trägt das Land, die Kommunen sind nach § 79 des Schulgesetzes NRW Schulträger und müssen die Immobilien, die Sachkosten und das Verwaltungspersonal finanzieren (§ 92 SchulG NRW). Insofern sind die erwartbaren Remanenzkosteneffekte auf Seiten der Kommunen höher, da der Fixkostenanteil hier höher ist.

Das ILS NRW hat eine Modellrechnung angestellt, um die Tragfähigkeit von Grundschulen unter verschiedenen Annahmen bis zum Jahr 2030 darzustellen.³⁸⁴

Dabei wird deutlich, dass die gesetzlich definierte Mindestgröße ein maßgeblicher Faktor für die Standortstruktur ist.

[Abbildung 35](#) zeigt die Veränderung in der zukünftigen Tragfähigkeit bei unterschiedlichen gesetzlichen Mindestgrößen. Hier zeigt sich, dass 99 Prozent der Schulen als „Zwergschulen“ mit 46 Schülerinnen und Schülern nach aktueller Rechtslage mit entsprechender Kostensteigerung noch zu erhalten wären. Als zweizügige Grundschulen mit 144 Schülerinnen und Schülern würden perspektivisch 23 Prozent der Standorte nicht mehr tragbar, wobei es keine überproportionale regionale Verdichtung gibt.

383 vgl. ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015: 40, Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2014a, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2014.

384 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015 Kap. 4.2: Die Entwicklung zu offenen Ganztagschulen und die Kosten der Inklusion konnten auf Grund mangelnder Referenzwerte nicht betrachtet werden.

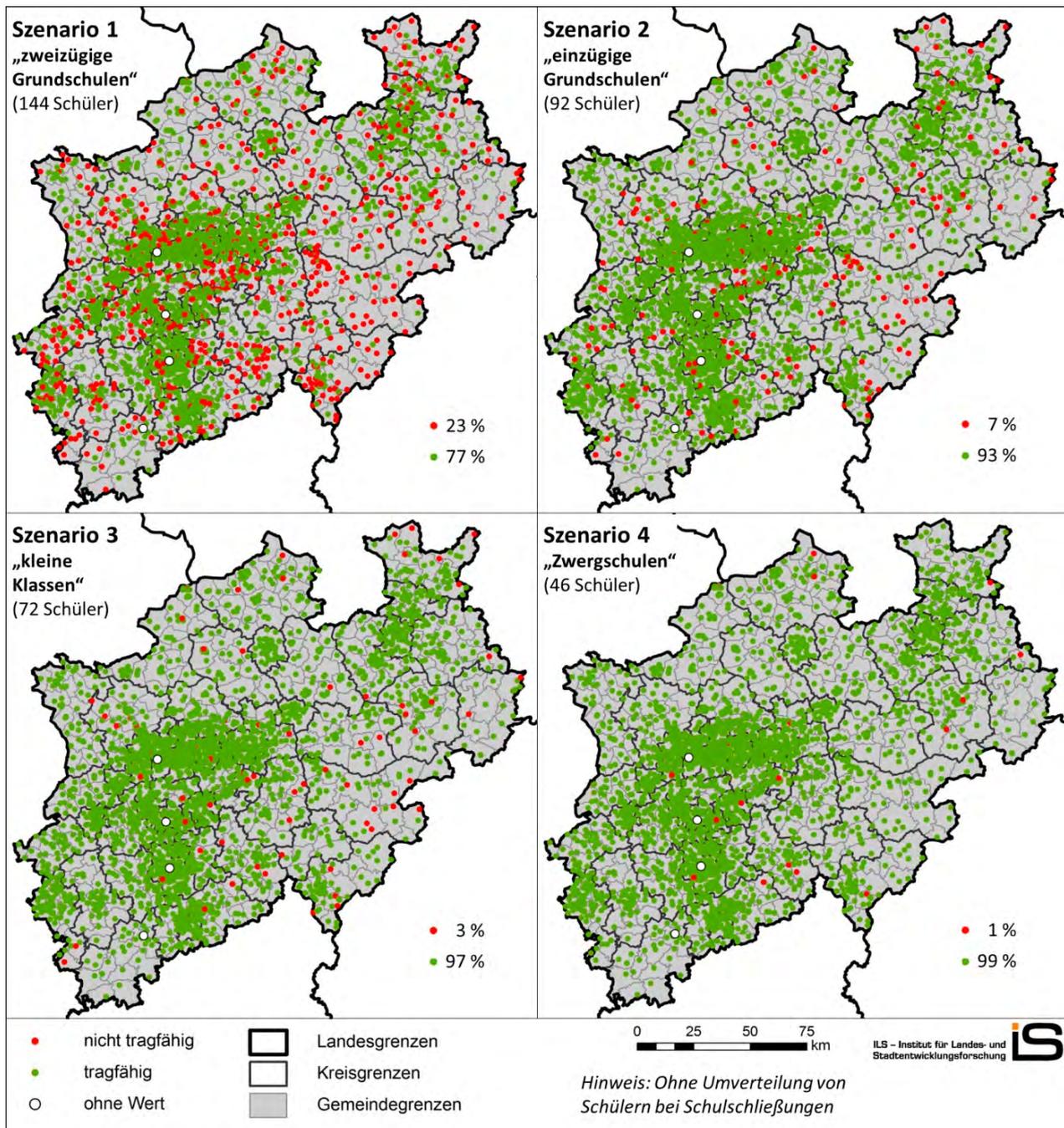


Abbildung 35: Tragfähigkeit von Grundschulstandorten in Nordrhein-Westfalen in den Szenarien (Zieljahr 2030)³⁸⁵

Auf der Basis eines Normkostenansatzes hat das ILS die Entwicklung der Pro-Kopf-Kosten projiziert. Diese steigen teilweise erheblich an.

Die berechneten Szenarien zeigen aber, dass in den Beispielregionen alle Schulen als Zwergschulen erhalten werden könnten. Es zeigt sich zudem, dass die Gesamtkosten in allen Szenarien und Beispielregionen sinken, wobei das im Falle der Standortschließung stark von der Neunutzung leerfallender Gebäude abhängig wäre.

Die Befragung von Expertinnen und Experten hat gezeigt, dass die wirtschaftliche Nachnutzung von Spezialimmobilien nicht einfach ist und zusätzliche Kosten durch die Instandhaltung und Kontrolle anfallen.³⁸⁶

Die Ergebnisse der Modellrechnung offenbaren einen sich zunehmend entwickelnden Kostendruck, wobei eventuelle Mehrkosten für Schülerverkehre noch nicht berücksichtigt wären.

Daraus leiten sich politische Handlungsbedarfe ab, „einen Kompromiss zwischen den konfligierenden Belangen der Kostenbegrenzung, Erreichbarkeitssicherung und pädagogischen Qualität zu finden“.³⁸⁷

Das würde zukünftig die Einbeziehung von Kostenfolgen und Erreichbarkeitssicherheit in die Festsetzung von Mindeststandards erfordern.

Das ILS bewertet zudem eine Reihe von Handlungsempfehlungen, wie die interkommunale Kooperation, veränderte Finanzierungs- und Organisationsformen; empfiehlt zum Schluss aber vor allem die Kombination einzelner Vorschläge sowie die Erprobung verschiedener Instrumente im Rahmen von Modellvorhaben. Insgesamt empfiehlt das ILS auch die Ermöglichung der stärkeren Einbeziehung lokaler und regionaler Kontexte in die Schulentwicklungsplanung im Rahmen einer Diskussion um landesweit einheitliche Mindeststandards.³⁸⁸

Eine Bewertung der Handlungsempfehlungen erfolgt im Teil B [Kap. 6. „Handlungsempfehlungen zu Infrastruktur und Raumplanung“](#).

386 ebd.: 50.

387 ebd.: 53.

388 ebd.: 53; für die vollständige Liste siehe ebd.Kap. 4.3.

Tabelle 35: Ergebnisse der Beispielregionen (Zieljahr 2030)³⁸⁹

	Ausgangssituation	Szenario 1 „zweizügige Grundschulen“	Szenario 2 „einzügige Grundschulen“	Szenario 3 „kleine Klassen“	Szenario 4 „Zwergschulen“
Mindestgröße je Schulstandort	-	8x18 Schüler	4x23 Schüler	4x18 Schüler	2x23 Schüler
Fallbeispiel 1					
Anzahl Schulen	37	26	32	35	37
Entwicklung der Gesamtkosten [Prozent]	-	-17 %	-9 %	-6 %	-5 %
Entwicklung der Kosten je Schüler [Prozent]	-	-3 %	6 %	10 %	11 %
Mittlere Fußwegdistanz [Mittelwert]	1.245 m	1.888 m	1.453 m	1.274 m	1.245 m
Mittlere Fußwegdistanz [Median]	1.051 m	1.251 m	1.106 m	1.054 m	1.051 m
unter 500 m	13 %	10 %	12 %	13 %	13 %
500 m bis unter 1000 m	33 %	26 %	31 %	33 %	33 %
1000 m bis unter 2000 m	42 %	37 %	42 %	43 %	42 %
2000 m bis unter 3000 m	6 %	6 %	5 %	5 %	6 %
3000 m bis unter 4000 m	1 %	5 %	2 %	1 %	1 %
4000m und mehr	4 %	15 %	8 %	5 %	4 %
Fallbeispiel 2					
Anzahl Schulen	89	73	85	89	89
Entwicklung der Gesamtkosten [Prozent]	-	-11 %	-4 %	-2 %	-2 %
Entwicklung der Kosten je Schüler [Prozent]	-	-11 %	-3 %	-2 %	-2 %
Mittlere Fußwegdistanz [Mittelwert]	933 m	1.035 m	958 m	933 m	933 m
Mittlere Fußwegdistanz [Median]	878 m	942 m	892 m	878 m	878 m
unter 500 m	20 %	17 %	19 %	20 %	20 %
500 m bis unter 1000 m	40 %	37 %	39 %	40 %	40 %
1000 m bis unter 2000 m	37 %	39 %	37 %	37 %	37 %
2000 m bis unter 3000 m	2 %	6 %	3 %	2 %	2 %
3000 m bis unter 4000 m	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
4000 m und mehr	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Fallbeispiel 3					
Anzahl Schulen	33	23	30	33	33
Entwicklung der Gesamtkosten [Prozent]	-	-19 %	-8 %	-5 %	-5 %
Entwicklung der Kosten je Schüler [Prozent]	-	-11 %	2 %	5 %	5 %
Mittlere Fußwegdistanz [Mittelwert]	2.692 m	3.264 m	2.839 m	2.692 m	2.692 m
Mittlere Fußwegdistanz [Median]	1.983 m	2.810 m	2.111 m	1.983 m	1.983 m
unter 500m	8 %	6 %	7 %	8 %	8 %
500 m bis unter 1000 m	18 %	13 %	17 %	18 %	18 %
1000 m bis unter 2000 m	24 %	21 %	24 %	24 %	24 %
2000 m bis unter 3000 m	16 %	13 %	16 %	16 %	16 %
3000 m bis unter 4000 m	14 %	16 %	13 %	14 %	14 %
4000 m und mehr	20 %	31 %	23 %	20 %	20 %

	Ausgangssituation	Szenario 1 „zweizügige Grundschulen“	Szenario 2 „einzügige Grundschulen“	Szenario 3 „kleine Klassen“	Szenario 4 „Zwergschulen“
Mindestgröße je Schulstandort	-	8x18 Schüler	4x23 Schüler	4x18 Schüler	2x23 Schüler
Fallbeispiel 4					
Anzahl Schulen	50	31	40	50	50
„Entwicklung der Gesamtkosten [Prozent]“	-	-28 %	-19 %	-2 %	-2 %
Entwicklung der Kosten je Schüler [Prozent]	-	-22 %	-11 %	6 %	6 %
Mittlere Fußwegdistanz [Mittelwert]	1.563 m	2.092 m	1.780 m	1.563 m	1.563 m
Mittlere Fußwegdistanz [Median]	1.218 m	1.706 m	1.376 m	1.218 m	1.218 m
unter 500 m	13 %	9 %	11 %	13 %	13 %
500 m bis unter 1000 m	27 %	20 %	24 %	27 %	27 %
1000 m bis unter 2000 m	33 %	27 %	31 %	33 %	33 %
2000 m bis unter 3000 m	14 %	19 %	16 %	14 %	14 %
3000 m bis unter 4000 m	8 %	13 %	10 %	8 %	8 %
4000 m und mehr	5 %	12 %	8 %	5 %	5 %
Fallbeispiel 5					
Anzahl Schulen	44	34	41	44	44
Entwicklung der Gesamtkosten [Prozent]	-	-16 %	-8 %	-4 %	-4 %
Entwicklung der Kosten je Schüler [Prozent]	-	-4 %	-6 %	9 %	9 %
Mittlere Fußwegdistanz [Mittelwert]	1.380 m	1.645 m	1.432 m	1.380 m	1.380 m
Mittlere Fußwegdistanz [Median]	1.238 m	1.369 m	1.274 m	1.238 m	1.238 m
unter 500 m	10 %	8 %	9 %	10 %	10 %
500 m bis unter 1000 m	26 %	23 %	25 %	26 %	26 %
1000 m bis unter 2000 m	47 %	43 %	45 %	47 %	47 %
2000 m bis unter 3000 m	14 %	17 %	15 %	14 %	14 %
3000 m bis unter 4000 m	3 %	5 %	4 %	3 %	3 %
4000 m und mehr	1 %	5 %	1 %	1 %	1 %
Fallbeispiel 6					
Anzahl Schulen	23	13	17	20	23
Entwicklung der Gesamtkosten [Prozent]	-	-34 %	-24 %	-19 %	-15 %
Entwicklung der Kosten je Schüler [Prozent]	-	-11 %	2 %	9 %	15 %
Mittlere Fußwegdistanz [Mittelwert]	2.754 m	4.069 m	3.376 m	2.953 m	2.754 m
Mittlere Fußwegdistanz [Median]	1.844 m	3.845 m	2.331 m	1.980 m	1.844 m
unter 500 m	7 %	4 %	5 %	6 %	7 %
500 m bis unter 1000 m	19 %	12 %	15 %	17 %	19 %
1000 m bis unter 2000 m	28 %	22 %	25 %	27 %	28 %
2000 m bis unter 3000 m	8 %	7 %	9 %	9 %	8 %
3000 m bis unter 4000 m	6 %	5 %	6 %	7 %	6 %
4000 m und mehr	32 %	49 %	40 %	33 %	32 %

7.4.2.2. Kommunale Verkehrsflächen

Den zweiten Schwerpunkt der detaillierten Analyse bilden die kommunalen Verkehrsflächen. Hier hat das ILS die regional differenzierte Entwicklung von Straßenaufwand und demografischer Entwicklung und die jeweilige Belastung durch Remanenzkosten dargestellt und durch ein Modell die zukünftige Kostenentwicklung errechnet. [Abbildung 36](#) zeigt die Entwicklung von Einwohnerzahl und der Verkehrsfläche auf Ebene der Kreise.

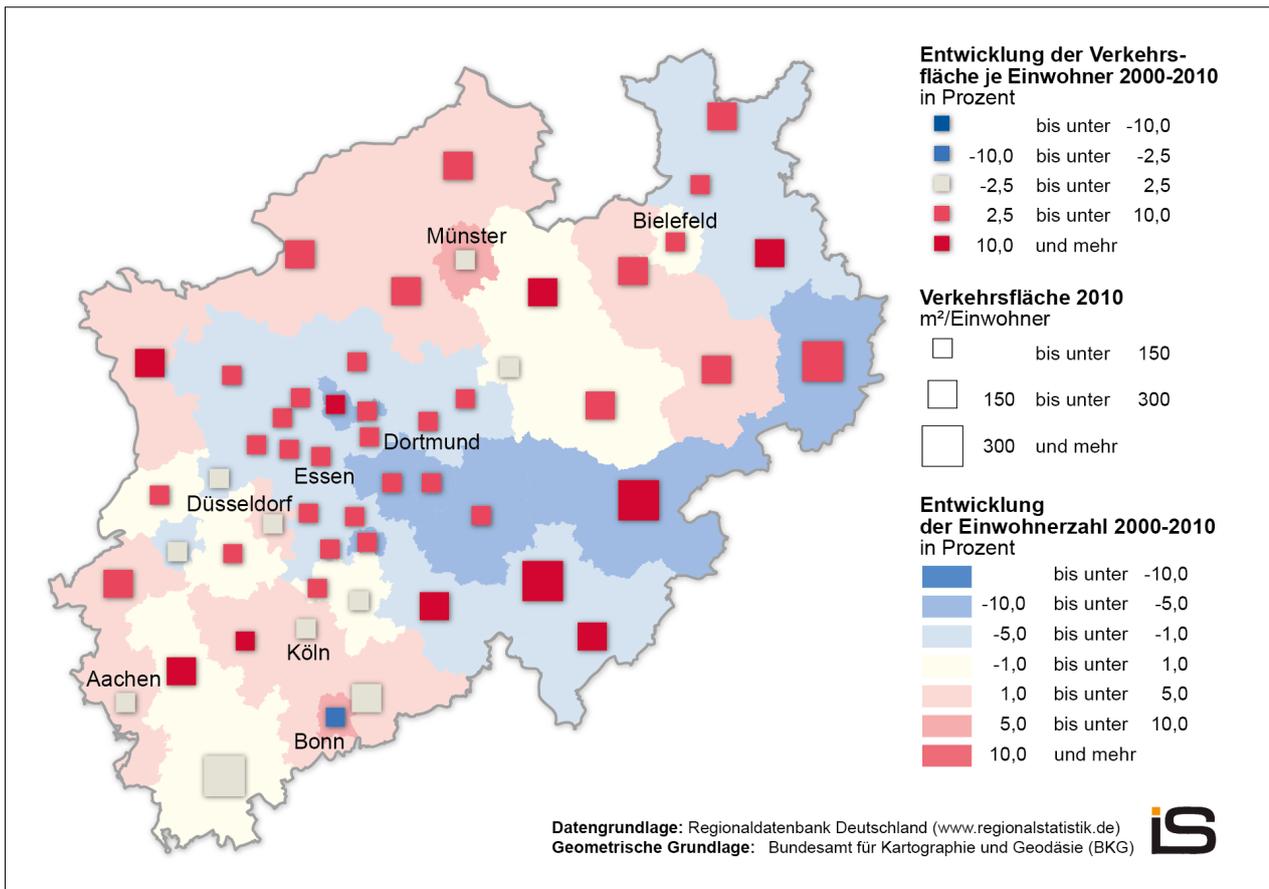


Abbildung 36: Stand und Entwicklung der Verkehrsflächen in den Kreisen Nordrhein-Westfalens³⁹⁰

Demnach gibt es in NRW fast 125.000 km Straßen, von denen 76 Prozent Gemeindestraßen und 6 Prozent Ortsdurchfahrten von Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen sind.³⁹¹

Die Abbildung zeigt, dass der einwohnerbezogene Aufwand im Sauerland und in Ostwestfalen bereits heute überdurchschnittlich und eine Anpassungsfähigkeit schwierig ist, da der Trend zum Ausbau von Verkehrsflächen ungebrochen ist.³⁹²

390 ebd.: 64.

391 ebd.: 64.

392 ebd.: 64.

Gemeindescharf betrachtet zeichnet sich ein deutliches Bild zwischen Ballungszentren und dem ländlichen Raum in Bezug auf die Pro-Kopf-Verkehrsfläche ab. Bei den Aufwendungen pro Einwohner und Jahr zeigt sich diese „Stadt-Land-Dichotomie“ nicht (vgl. [Abbildung 37](#)).

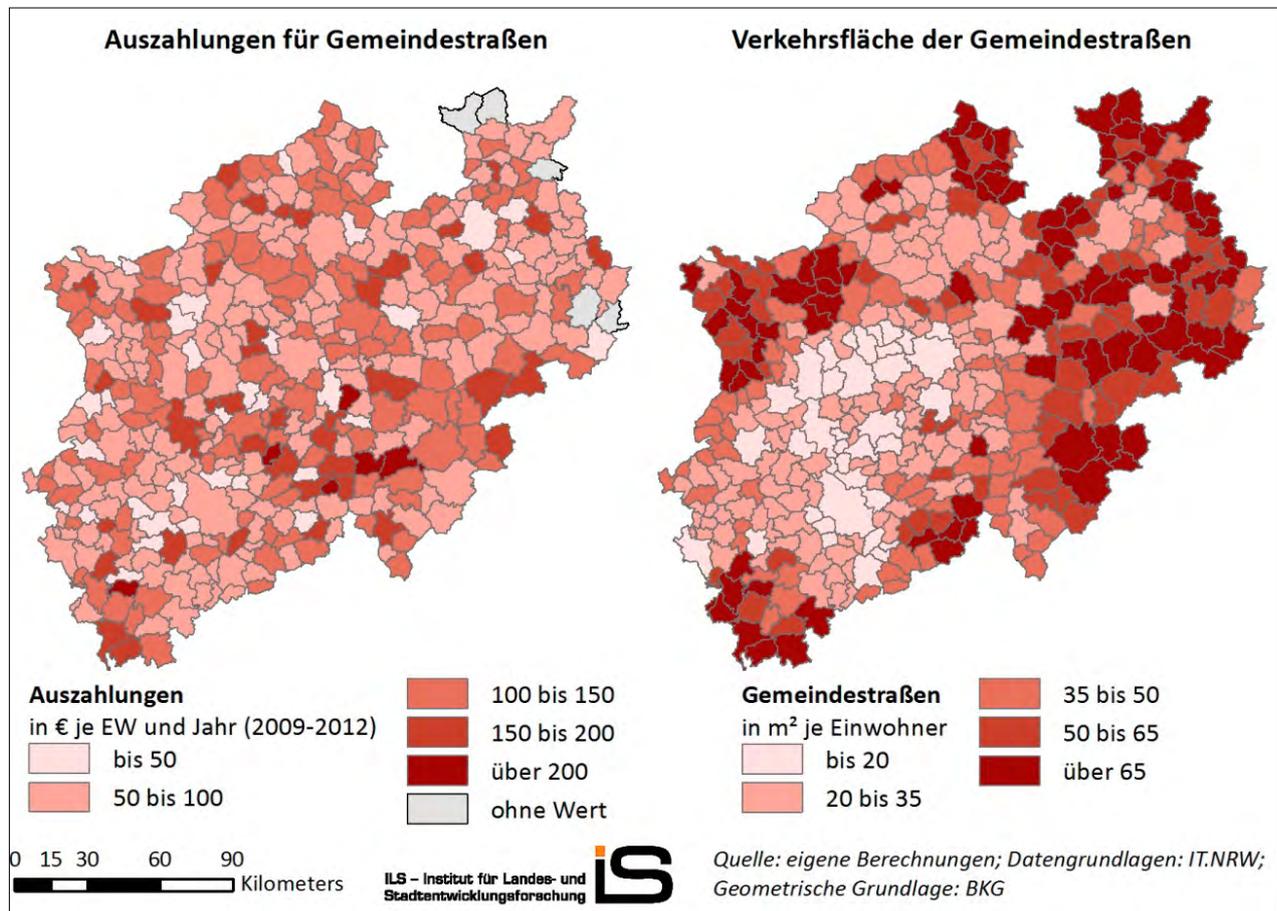


Abbildung 37: Verkehrsflächen und Auszahlungen der Städte und Gemeinden in NRW³⁹³

Das ILS weist dabei auch auf die in Fachkreisen vertretende Meinung der bereits in der Vergangenheit chronischen Unterfinanzierung dieses Infrastrukturbereiches hin.³⁹⁴

Demnach zeigen die Statistiken zu den Infrastrukturmitteln auch nur die tatsächlichen Ausgaben auf und nicht die zur Instandhaltung notwendigen Mittel. Die demografischen Veränderungen treffen also hier auf einen Bereich der Daseinsvorsorge, welcher in seiner aktuellen finanziellen Ausstattung nicht auskömmlich finanziert ist und verschärft diese Situation perspektivisch noch; Investitionsrückstau und -bedarf erhöhen sich.³⁹⁵

393 ebd.: 65.

394 ebd.: 65 f.; auch Prognos 2015: 30 f.

395 ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015: 66.

Für die zukünftige Entwicklung wurde eine Modellrechnung durchgeführt, nach der fünf unterschiedliche Szenarien projiziert werden, denen ein Normkostenansatz zu Grunde liegt:

1. „Trend-Szenario: Der Zuwachs der kommunalen Verkehrsflächen wird parallel zur zukünftigen Siedlungsflächenentwicklung erfolgen.
2. Null-Bau-Szenario: Es werden keine weiteren kommunalen Verkehrsflächen mehr gebaut. Der Bestand im Jahr 2030 entspricht dem im Jahr 2013.
3. Entlastungs-Szenario: Bundes-, Landes- und Kreisstraßen liegen teilweise in der Baulast der Kommunen. In diesem Szenario werden die Kommunen von dieser Baulast befreit.
4. Trend-Szenario mit „strategischer Instandhaltung“: Durch eine strategische Instandhaltung ergeben sich Einsparpotentiale, die mit diesem Szenario abgebildet werden. Die Verkehrsflächenentwicklung entspricht dem Trend-Szenario.
5. Null-Bau-Szenario mit „strategischer Instandhaltung“: Durch eine strategische Instandhaltung ergeben sich Einsparpotentiale, die mit diesem Szenario abgebildet werden. Die Verkehrsflächenentwicklung entspricht dem Null-Bau-Szenario.“³⁹⁶

Die Szenarien differenzieren dabei zudem in verdichtete, moderat verdichtete und gering verdichtete Räume.

Tabelle 36: Ergebnisse der Szenarienberechnung³⁹⁷

	Basisszenarien			Instandhaltungsszenarien	
	Trend	Null-Bau	Entlastung	Strategische Instandhaltung (Trend)	Strategische Instandhaltung (Null-Bau)
Gesamt					
Kommunale Straßenflächen (2030)	620 km ²	546 km ²	600 km ²	620 km ²	546 km ²
Flächenzuwachs (2013–2030)	14%	0%	10%	14%	0%
Kostenentwicklung (Mittelwert)	12%	0%	11%	3%	-8%
Kostenentwicklung je EW (Mittelwert)	19%	6%	18%	9%	-2%
verdichtete Räume					
Flächenzuwachs (2013–2030)	17%	0%	10%	17%	0%
Kostenentwicklung (Mittelwert)	16%	0%	13%	7%	-8%
Kostenentwicklung je EW (Mittelwert)	22%	5%	18%	12%	-3%
moderat verdichtete Räume					
Flächenzuwachs (2013–2030)	11%	0%	11%	11%	0%
Kostenentwicklung (Mittelwert)	11%	0%	11%	2%	-8%
Kostenentwicklung je EW (Mittelwert)	18%	7%	18%	8%	-2%
gering verdichtete Räume					
Flächenzuwachs (2013–2030)	5%	0%	5%	5%	0%
Kostenentwicklung (Mittelwert)	6%	0%	6%	-3%	-8%
Kostenentwicklung je EW (Mittelwert)	16%	10%	16%	6%	0%

Die [Tabelle 36](#) zeigt: Die demografischen Veränderungen führen selbst in einem Null-Szenario zu relativ hohen Kostensteigerungen je Einwohner. Eine Befreiung von der Baulast bringt lediglich 1 Prozentpunkt Einsparung im Vergleich zum Trendszenario, welches von einem dem Siedlungs-

flächenausbau entsprechenden Zuwachs ausgeht. Lediglich die „Strategische Instandhaltung“ birgt Einsparungspotentiale.³⁹⁸

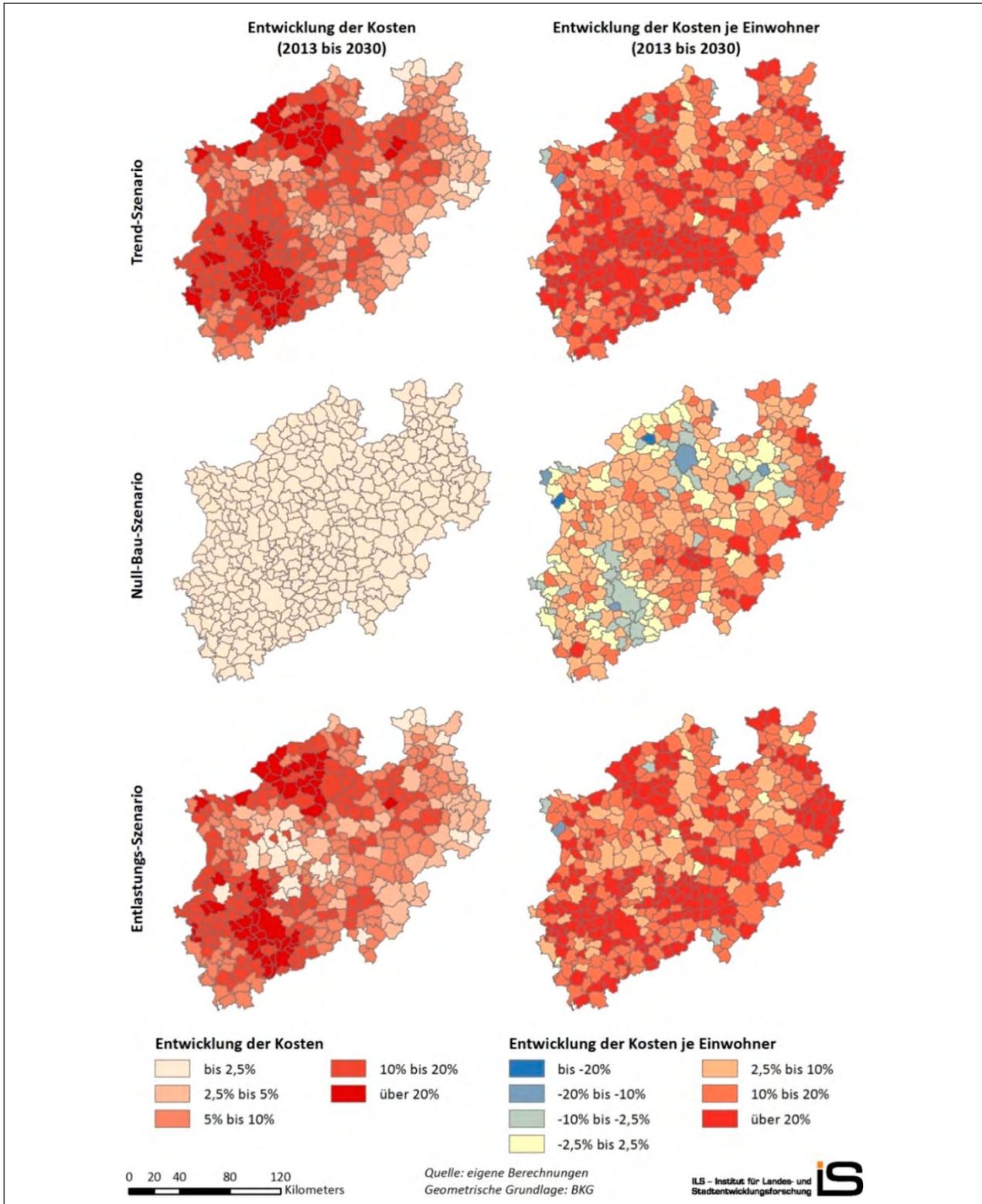


Abbildung 38: Ergebnisse der Szenarienberechnung auf Gemeindeebene (Basisszenario)³⁹⁹

398 Für eine detaillierte kleinräumige Analyse siehe ebd.: 73 f.

399 ebd.: 76.

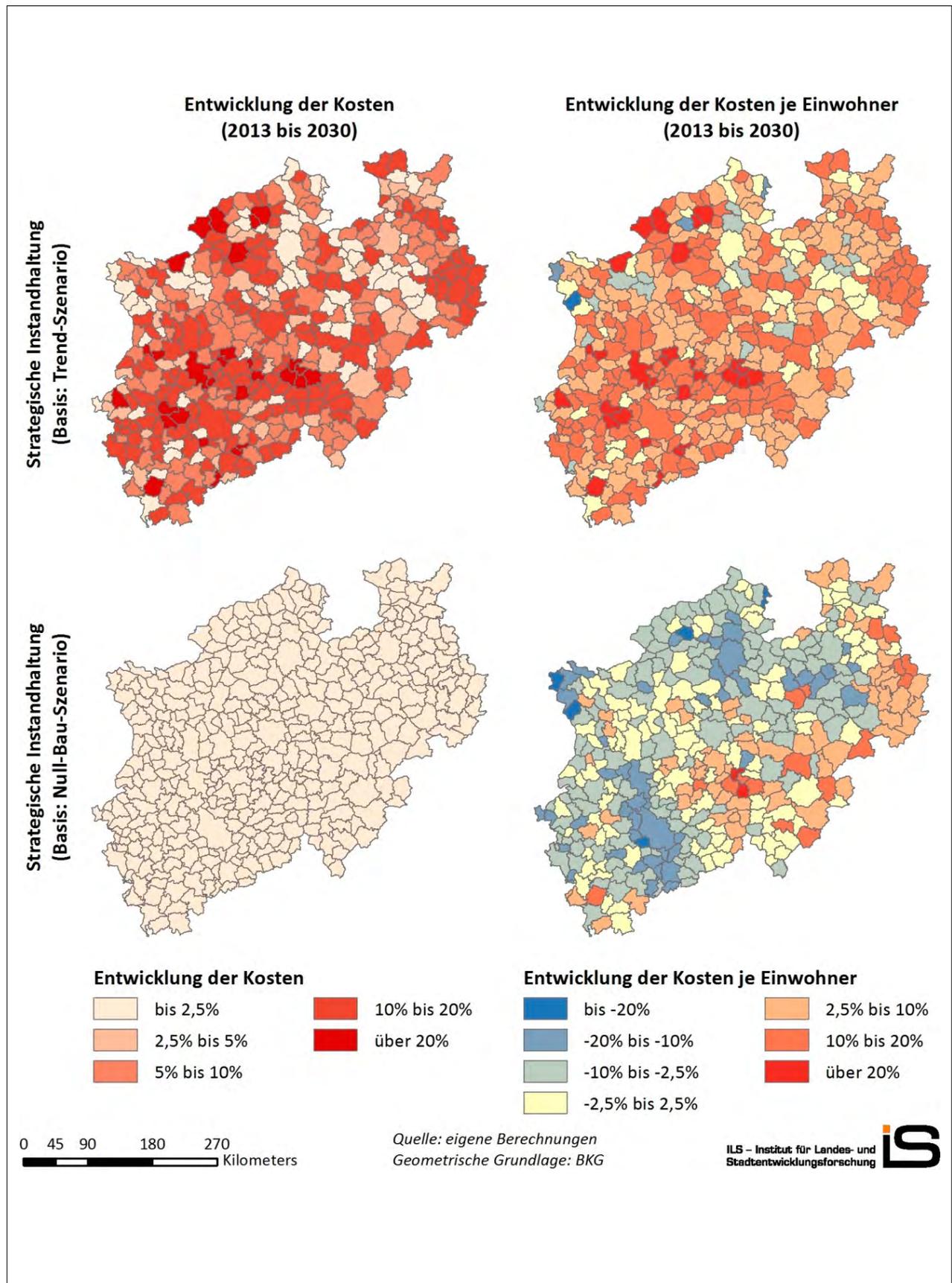


Abbildung 39: Ergebnisse der Szenarienberechnung auf Gemeindeebene (Instandhaltungsszenario)⁴⁰⁰

Zusammenfassend kommt das ILS zu dem Ergebnis, dass ein weiterer Ausbau von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Hinblick auf die vielerorts angespannten Haushaltslagen perspektivisch kritisch zu bewerten ist. Eine Reduktion der Flächenneuanspruchnahme und eine Vermeidung weiterer Ausbauten würden signifikante Haushaltsentlastungen erzeugen.⁴⁰¹

Eine Einschätzung, welche sich sicher auch auf andere Netzinfrastrukturen übertragen ließe.

Zur Verringerung der Kosten oder der alternativen Finanzierung bewertet das ILS verschiedene Optionen, wie die Anpassung der Siedlungsentwicklung, die Optimierung von Instandhaltungsstrategien, die Einführung von Nutzungsgebühren, die Einrichtung von Fonds-Lösungen oder sogar die Rücknahme oder Umwidmung von Straßen.

Eine Auflistung der Handlungsempfehlungen erfolgt im Teil B [Kap. 6. „Handlungsempfehlungen zu Infrastruktur und Raumplanung“](#).

7.4.2.3. Fazit

Das Vorhalten von technischer und sozialer Infrastruktur sind wesentliche (Pflicht-)Aufgaben der Kommunen in Deutschland. Sie tragen in erheblichem Maß zur Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte bei. Während die konkrete Ausgestaltung der zu erbringenden Aufgaben in der Hoheit der Kommunen liegt (Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Planungshoheit), setzt die überörtliche Planung (Raumordnung bzw. Landes- und Regionalplanung) Schranken, innerhalb derer das örtliche Ausgestalten möglich ist. Durch das raumordnerische Gegenstromprinzip ist dabei gesetzlich gefordert, dass sich die „Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume [...] in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen [soll]; [und dass] die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums [...] die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen [soll]“.⁴⁰²

Neben der überörtlichen Raumordnung und der kommunalen Bauleitplanung stehen die raumbedeutsamen Fachplanungen (z.B. Verkehrsplanung) und Fachpolitiken (z.B. regionale Strukturpolitik), die sich – ebenfalls gesetzlich geregelt – an die durch die Raumordnung in Form von Plänen und Programmen festgelegten „Schranken“ halten müssen.

Der demografische Wandel und seine direkten und indirekten Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte erfordern eine Anpassung raumordnerischer Ziele und Grundsätze, die wiederum direkte und indirekte Auswirkungen auf die Planung verschiedener Infrastrukturangebote haben. Die Raumordnung (in NRW die Landes- und Regionalplanung) muss sich dieser Verantwortung im Klaren sein und ihr ordnungspolitisches Instrumentarium an die veränderten raumstrukturellen

401 vgl. ebd.: 78 f.

402 siehe hierzu § 1 Abs. 3 ROG.

und fiskalischen Rahmenbedingungen und landespolitischen Leitvorstellungen anpassen (vgl. Handlungsempfehlungen Teil B Kapitel [6.1. „Stärkung der Ordnungsfunktion von Landes- und Regionalplanung“](#)).

Obwohl sich das Angebot an Infrastrukturen, wie in diesem Kapitel dargelegt, in Form und Verbreitung sehr differenziert darstellt, ergibt sich in vielen Bereichen eine mittelbare oder unmittelbare Betroffenheit durch demografische Prozesse auf qualitativer und quantitativer Ebene. Die Fallbeispiele zeigen, dass es bei einer nicht nachfrage- bzw. bedarfsgerechten Planung oder Bereitstellung einzelner Angebote zur Entwicklung sog. Remanenzkosten kommen kann und sich die Kosten verhältnismäßig oder absolut erhöhen können. In Abstimmung zwischen Landes- und Regionalplanung sowie den zuständigen Fachplanungen und Fachpolitiken auf der einen Seite und den Kommunen auf der anderen Seite gilt es daher, eine zukunftsfähige und bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung in allen Teilräumen des Landes zu gewährleisten (vgl. Handlungsempfehlungen Teil B Kapitel [6.1. Stärkung der Ordnungsfunktion von Landes- und Regionalplanung](#) bzw. [6.2.1. Soziale Infrastruktur \(insb. Bildung und Gesundheit\)](#) und [6.2.2. Technische Infrastruktur \(insb. Verkehr und Energie\)](#)).

Die Aufgabe einer nachhaltigen Landes- und Infrastrukturplanung ist folglich ein bedarfsgerechtes Infrastrukturangebot, welches möglichst flexibel auf (kurz-, mittel- und langfristige) Bevölkerungsveränderungen reagieren kann.

Dabei können jedoch, wie die Fallbeispiele zeigen, in der Regel keine Effekte auf der Einnahmenseite generiert werden. Vor dem Hintergrund der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte sind hier im Wesentlichen Implikationen auf Ausgabenseite zu erwarten; die Kosten werden demnach im Idealfall verhältnismäßig oder absolut geringer.

Ein wichtiger Aspekt ist dabei auch die integrierte Betrachtung unterschiedlicher raumwirksamer Fachpolitiken und -planungen; insbesondere ist hier der Einbezug strukturpolitischer Instrumente in die räumliche Planungen und vice versa zu nennen. Hier besteht teilweise noch ein erhebliches Defizit in der effektiven Bündelung raumwirksamer Maßnahmen (vgl. Handlungsempfehlungen Teil B [Kap. 6.2.3 \(Kommunale\) Gewährleistungspflicht und Förderpolitik](#))

8. Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen

Solide öffentliche Finanzen sind eine Grundvoraussetzung für die langfristige Handlungsfähigkeit des Staates. Die zuvor dargelegten Veränderungen im Umfang, der Altersstruktur und der Zusammensetzung der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen werden sich in großem Maße auch auf die öffentlichen Haushalte des Landes und der Kommunen auswirken. Um rechtzeitig die Weichen richtig zu stellen, ist es daher wichtig, schon heute auch die finanzpolitischen Herausforderungen in den Blick zu nehmen.

Ab 2020 greift zudem die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse auch für Nordrhein-Westfalen. Danach ist der Landeshaushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten zu finanzieren. Auf die kommunalen Haushalte findet die Schuldenbremse keine unmittelbare Anwendung, da sie nicht Regelungsgegenstand des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sind. In der Gesetzesbegründung wird zudem erläutert, dass die Haushalte der Kommunen und Sozialversicherungen nicht von der Schuldenbremse umfasst sind.⁴⁰³

Auch wenn Art. 109 Abs. 3 GG nicht für die Kommunen gilt, bleibt es jedoch zugleich bei der Verantwortung der Länder für die kommunale Verschuldung im Rahmen des Art. 109 Abs. 2 S. 5 GG. Hierauf weist auch die Gesetzesbegründung explizit hin.⁴⁰⁴ Hier wirkt allerdings der Europäische Fiskalpakt, der das gesamtstaatliche Defizit in konjunkturellen Normalzeiten auf 0,5 Prozent des BIP beschränkt.⁴⁰⁵ Diese Begrenzung ist deutlich restriktiver als die 3 Prozent-Grenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.⁴⁰⁶ Bei der Berechnung der Defizitanteile werden die kommunalen Haushaltsdefizite dem Land Nordrhein-Westfalen als Verursachungsbeitrag zugerechnet. Das Land haftet also im Fall von Sanktionen finanziell für die Defizite der kommunalen Haushalte.⁴⁰⁷

Die Lage der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen wird im Jahr 2020 und auch danach außer von der demografischen Entwicklung von vier weiteren Faktoren maßgeblich bestimmt werden:

403 Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und SPD 2009: 10.

404 ebd.: 11.

405 ebd.: 10.

406 Art. 109 Abs. 2, 5 GG bindet Bund und Länder gemeinsam, die Verpflichtungen aus dem reformierten Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu erfüllen. Art. 126 Abs. 2 AEUV (ehemals: Art. 104 Abs. 2 EGV) i.V.m. Art. 1 Spiegelstrich 1 des Defizitprotokolls verlangt, dass das staatliche Haushaltsdefizit den Referenzwert von 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreitet und zudem der öffentliche Schuldenstand den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigen darf. Die Definition des „öffentlichen“ Defizits in Art. 2 des Defizitprotokolls umfasst dabei den Gesamtstaat einschließlich der Haushalte der „regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften sowie Sozialversicherungseinrichtungen“.

407 Nach Art. 109 Abs. 5 GG tragen die Länder 35 Prozent der Lasten einer Sanktionsmaßnahme im Falle eines Verstoßes gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Von diesem Beitrag der Länder werden 65 Prozent der Lasten „entsprechend ihrem Verursachungsbeitrag“ verteilt. Dieser Verursachungsbeitrag wird durch das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG) präzisiert. § 2 Abs. 2 Satz 2 SZAG lautet: „Bei der Ermittlung der Finanzierungssalden der Länder sind die entsprechend zu ermittelnden Finanzierungssalden der Gemeinden, Gemeindeverbände und Zweckverbände einzubeziehen.“

- von landes- und kommunalpolitischen Entscheidungen, die in der Vergangenheit getroffen wurden,
- von der Entwicklung der regionalen gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten, die vom langjährigen harten Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen geprägt sind und die sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Landeshaushaltes und vieler Kommunalhaushalte bislang unübersehbare Spuren hinterlassen haben und sie auch zunächst weiter prägen werden,
- von einnahme- wie ausgabeseitigen Determinanten, die auf Bundes- und Europarecht zurückgehen und die die finanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Landes und seiner Kommunen in ihren Haushalten beeinflussen, und schließlich
- die haushaltswirksamen Folgen der Empfehlungen dieser Enquetekommission, die, soweit sie im Saldo zu Mehrausgaben führen, durch entsprechende Minderausgaben und Mehreinnahmen finanziert werden müssen.

Verschiedene Modellrechnungen und Projektionen, die der Enquetekommission in ihren Anhörungen vorgelegt wurden, sind für die Frage nach dem finanzpolitischen Handlungsbedarf nur von begrenztem Aussagewert, weil ihnen die Dimension der problematischen Einflussfaktoren und vor allem der Bezug zum wirtschaftlichen Strukturwandel und seinen schwierigen finanzpolitischen Folgen fehlen. Dies gilt es auch wegen der Wirkungsverflechtungen mit der demografischen Entwicklung bei den finanzpolitischen Neuausrichtungen gemeinsam erfolgreich zu meistern.⁴⁰⁸

8.1. Modellrechnungen zur finanziellen Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2030

Modellrechnungen, die bislang erkennbare Entwicklungen haushaltsrelevanter Parameter in Einnahmen- und Ausgabenströme sowie Finanzierungsalten und Schuldenstände projizieren, sind der Enquetekommission in der Berichterstattung über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen⁴⁰⁹ und dem Expertenvortrag des FiFo⁴¹⁰ vorgelegt worden.

Für die zukünftige Entwicklung der kommunalen Haushalte gibt es keine geschlossenen Berechnungen. Die Angaben des Innenministeriums⁴¹¹ lassen keine differenzierten Analysen für die Gesamtheit der Kommunen zu, zumal die Entwicklungen sehr unterschiedlich für hochverschuldete und finanziell „gesunde“, für finanzschwache und finanzstarke, für wachsende und schrumpfende Kommunen verlaufen werden. Der finanzpolitische Handlungsbedarf muss deshalb aus einer Problemanalyse abgeleitet werden, die auch berücksichtigt, ob im Landeshaushalt ausreichende Mittel für den kommunalen Steuerverbund und spezifische Programme für die Bewältigung des demografisch und wirtschaftspolitisch induzierten Strukturwandels vorhanden sind.

408 siehe hierzu Teil D 2.1. [Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP zu Teil C Kap. 8 Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen.](#)

409 Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2013.

410 Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln 2014.

411 Jäger 2014.

Die Nachhaltigkeitsberichterstattung der Landesregierung fokussiert in ihrer Projektion die Folgen der expliziten und vor allem auch der impliziten Verschuldung aus Ansprüchen in der Beamtenversorgung und des Beihilfenrechts (vgl. Teil C [Kap. 3. Öffentlicher Dienst](#)); Die hieraus resultierenden, noch bis mindestens für die Jahre 2022/2028 berechneten wachsenden Ausgaben verdrängen andere Ausgaben, erfordern höhere Einnahmen zur Deckung oder müssen durch eine sinkende Zahl von Stellen gegenfinanziert werden. Auch die bereits bestehenden kapitalgedeckten Vorsorgefonds der Landesregierung dienen zum Teil als Deckungsquellen. Es bleibt aber Handlungsbedarf im Hinblick auf weitergehende finanzielle Absicherungen sowie eine größere Transparenz dieser „Folgekosten“ der Beamtenbeschäftigung und einer anreizkompatiblen haushaltsrechtlichen Verankerung in den Einzelplänen des Landeshaushalts.

Bei der expliziten Staatsverschuldung geht die Nachhaltigkeitsberichterstattung der Landesregierung davon aus, dass die Schuldenbremse im Jahr 2020 eingehalten werden wird und die Defizite spätestens bis dahin auf null zurückgehen werden. Im Nachhaltigkeitsbericht wird darauf hingewiesen, dass im Jahr 2020 noch ein Konsolidierungsbedarf von 0,8 Milliarden Euro bestehe. Dieser soll durch geeignete Maßnahmen der Landesregierung in den Jahren 2018 bis 2020 sukzessive auf null zurückgeführt werden. Je nach der bis dahin eingeschlagenen Haushaltspolitik und der tatsächlichen Steuereinnahmentwicklung wird der Schuldenstand aber unterschiedlich hoch sein. Nach ihren bisherigen Planungen geht die Landesregierung nach den einstimmigen Vorgaben des Landtages NRW zur Nachhaltigkeitsberichterstattung⁴¹² von einem Schuldenstand von 146,1 Milliarden Euro in 2020 aus.⁴¹³ Haushaltsrisiken für das nächste Jahrzehnt ergeben sich dementsprechend auch nach Maßgabe der dann eintretenden Zinsentwicklung. Die derzeit günstige Konstellation, dass der Zinssatz auf Staatsschulden kleiner ist als die wirtschaftliche Wachstumsrate und die daraus resultierende Wachstumsrate der Steuereinnahmen, kann noch einige wenige Jahre anhalten. Mit der wirtschaftlichen Erholung der südeuropäischen Länder werden die Zinssätze aber wieder ansteigen, erst recht dann, wenn die EZB, inflationären Entwicklungen, die als Folge der extrem expansiven Geldpolitik zu erwarten sind, durch Zinserhöhungen begegnen muss.

Wiederansteigende Zinssätze bergen für den Landeshaushalt und auch für die Haushalte aller hochverschuldeten Kommunen dann ein doppeltes Risiko: zum einen erhöhen sich die Zinsausgaben im Haushalt binnen einiger Jahre nach Maßgabe der zu refinanzierenden Bestandsschulden und müssen – bei Beachtung der Schuldenbremse – haushalterisch durch Kürzungen bei anderen Budgetpositionen gegenfinanziert werden. Zum anderen fällt der Effekt im Vergleich zu anderen Bundesländern umso höher aus, je stärker der Schuldenstand des Landes Nordrhein-Westfalen (je Einwohner) den anderer Bundesländer übersteigt. Da außer den hochverschuldeten Ländern Bremen und Saarland derzeit bereits viele Bundesländer den Haushaltsausgleich erreicht haben und

412 Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: 22 (siehe hierzu: 4.2.8 Gesamtwirtschaftliche Annahmen des Basismodells und der dritten Fortschreibung im Vergleich / Annahmen zur Neuauflage 2013 und der dritten Fortschreibung 2012).

413 Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2014a: 70; Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2015: 4; ebd.; eigene Berechnungen.

z.T. sogar Schulden tilgen, drohen die Unterschiede Nordrhein-Westfalens zum Durchschnitt der Länder weiter zu wachsen und sich damit die Ausgangssituation der Finanzausstattung des Landes nach Zinszahlungen, dem Finanzierungsspielraum für die sog. Primärausgaben⁴¹⁴, im Jahr 2020 im Vergleich zu den anderen Ländern c.p. zu verschlechtern.

Der so geartete Zusammenhang zwischen Finanzierungsspielräumen für Primärausgaben und Schuldenstandshöhe bei wieder wachsenden Zinssätzen gilt auch für hochverschuldete Kommunen. Indem er Tilgungshilfen zahlt und dies mit einer überwachten Haushaltssanierung verbindet, ist der Stärkungspakt für die Kommunen, die so hochverschuldet sind, dass sie ihre Haushalte nicht aus eigener Kraft konsolidieren können, ein wichtiger Beitrag für die zukünftige finanzpolitische Handlungsfähigkeit nordrhein-westfälischer Kommunen. Neueste Daten, die ein weiteres Wachstum der kommunalen Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen⁴¹⁵, auch im Jahr 2014 anzeigen⁴¹⁶, sind besorgniserregend im Hinblick auf das Sanierungsziel für alle Kommunen bis zum Jahr 2020/2022 und signalisieren weiteren Handlungsbedarf.

8.2. Die haushaltspolitischen Folgen des fortgesetzten wirtschaftlichen Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen

8.2.1. Erosion der Steuerbasis von Land und Kommunen

Der lang anhaltende wirtschaftliche Strukturwandel insb. bei Kohle und Stahl hat tiefe Spuren in den wirtschaftlichen Wachstumsraten und in den öffentlichen Haushalten des Landes Nordrhein-Westfalen und seiner Kommunen hinterlassen. Unternehmen, die nicht mehr produzieren und vom Markt verschwinden, hinterlassen arbeitslose ehemalige Beschäftigte. Die wirtschaftlichen Wachstumsraten zeigen erst dann positive Werte, wenn die übrigen Unternehmen den Verlust an wirtschaftlicher Wertschöpfung der schrumpfenden und sterbenden Wirtschaftszweige kompensiert haben. Neue oder wachsende Unternehmen zahlen erst mit Verzögerung Steuern, denn sie haben zunächst erhöhten Aufwand für Investitionen und schreiben häufig zunächst steuerliche Verluste.

Die Folgen des nunmehr seit 50 Jahren andauernden starken Strukturwandels, der mit der Kohle- und Stahlkrise Mitte der 1960er Jahre begann, in verschiedene regionale Zulieferbranchen ausstrahlte und mittlerweile auch Nachfolgeindustrien wie Opel in Bochum oder die Energieerzeuger ergriffen, lassen sich anhand der relativen Position Nordrhein-Westfalens gegenüber der Summe der alten Flächenländer ohne die zwei von der Kohle- und Stahlkrise betroffenen Flächenländer (Nordrhein-Westfalen und Saarland) darlegen. 1950 lag die Wirtschaftskraft Nordrhein-Westfalens trotz der damals noch beträchtlichen Kriegsschäden um rd. ein Drittel über der der Flächenländer ohne Kohle und Stahl. Das Land und seine Kommunen hatten eine mit der Wirtschaftskraft korrespondierende

414 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001; Blanchard u. a. 1990: 7 ff.; Blanchard 1990: 307 ff.

415 Stand der Kassenkredite der Kommunen in NRW am 31.12.14: 26,658 Mrd. Euro; Quelle: Statistisches Bundesamt 2015a: 44.

416 Schlüter 2015.

Steuerkraft. Die extrem reichen Kommunen hatten eine Steuerkraft⁴¹⁷, die um fast zwei Drittel der anderen Flächenländer lag. Die nordrhein-westfälischen Kommunen konnten somit ihre Standortattraktivität mit sehr niedrigen Hebesätzen befördern und erzielten immer noch ein um 18 Prozent höheres Steueraufkommen als Kommunen in den anderen Ländern.

Tabelle 37: Wirtschafts- und Steuerkraft in Nordrhein-Westfalen in Relation zu den alten Flächenländern ohne NW und Saarland (Durchschnitt Letzterer = 100 %)

	BIP/EW in %	Steuern Land /EW in %	Steuern Kommu- nen je EW in %	Steuern (L + G) / EW in %	komm. Steuer- kraft in %	Steuerkraft L+G in %
1950	134,5	132,1	118,0	128,3	162,4	138,4
1955	129,9	138,5	122,4	134,3	165,7	144,1
1960	118,1	132,1	125,4	130,0	162,1	139,7
1965	110,2	117,7	112,7	116,4	135,8	121,9
1970	108,7	106,5	116,5	109,2	133,3	112,3
1975	106,2	106,1	111,3	107,6	124,4	110,6
1980	102,1	103,2	103,1	103,1	115,2	106,3
1985	99,4	98,8	99,8	99,1	111,9	102,2
1990	98,3	101,7	110,1	104,0	111,8	104,4
1995	98,0	102,4	109,1	104,1	104,8	103,0
2000	94,9	99,1	105,9	100,9	97,7	98,8
2005	95,5	97,0	107,2	99,8	95,0	96,4
2010	96,9	92,4	103,9	95,7	92,6	92,5
2013	95,4	91,1	98,7	93,2	87,4	90,0

Mit dem Ausbruch der ersten Kohle- und Stahlkrise Mitte der 1960er Jahre gingen die Vorsprünge schnell zurück. Zwar hat sich der relative Rückgang der Wirtschaftskraft seit Mitte der 1980er Jahre verlangsamt und könnte mittlerweile einen Boden gefunden haben. Die Erosion der Steuerkraft von Land und Kommunen hat sich indes fortgesetzt und stellt sich bei den Städten und Gemeinden noch dramatischer als beim Land dar. Die relative Steuerkraft der nordrhein-westfälischen Kommunen hat sich seit 1950 gegenüber den Kommunen in den anderen Bundesländern nahezu halbiert. Die Steuereinnahmen sind etwas weniger eingebrochen, weil Städte und Gemeinden den relativen Rückgang der Grundbeträge insb. bei der Gewerbesteuer durch Hebesatzanhebungen bei Grund- und Gewerbesteuer teilweise kompensieren konnten. Der frühere Standortvorteil niedriger Realsteuerhebesätze in Nordrhein-Westfalen hat sich mittlerweile zu einer Standorthypothek mit den durchschnittlich höchsten Hebesätzen Deutschlands umgekehrt. Die Steuerkraft von Land und Kommunen zusammen betrug 2013 gerade einmal noch 90 Prozent der sechs anderen westdeutschen Flächenländer, die Steuereinnahmen lagen bei 93 Prozent.

Zwar erhält Nordrhein-Westfalen seit 2008/10 Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich zur Kompensation seiner sinkenden Steuerkraft, das Land wird aber durch die inkonsistente Verteil-

417 Steuereinnahmen bei Ansetzung der jeweils bundesdurchschnittlichen Hebesätze.

lung der Umsatzsteuer über Ergänzungsanteile (sog. Umsatzsteuervorwegausgleich) benachteiligt, indem die Finanzbedarfe und die kommunale Steuerkraft, die auf den nächsten Stufen des horizontalen Ausgleichs berücksichtigt werden, außen vor bleiben. Auch die Anrechnung der kommunalen Finanzkraft zu nur 64 Prozent kommt das Land – mit weiter sinkender Steuerkraft seiner Kommunen – immer teurer.

Tabelle 38: Finanzkraft des Landes Nordrhein-Westfalen nach den verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs 1994–2014

	BIP je EW in %	Ländersteuern vor USt in %	Ländersteuern nach USt-Vorweg in %	komm. Finanzkraft in %	Land nach horiz. LFA in %	Land nach LFA und BEZ in %
1994	104,30	111,64	108,10	116,70	108,36	107,56
1995	104,20	114,17	104,18	111,55	98,85	97,24
1996	102,90	113,96	102,87	115,47	98,13	96,51
1997	103,00	113,67	102,65	116,52	97,97	96,25
1998	103,00	113,77	102,86	114,39	98,24	96,42
1999	101,90	113,13	102,19	111,59	98,51	96,63
2000	101,60	113,74	101,93	108,81	98,82	96,77
2001	101,00	107,36	98,53	109,40	97,75	95,71
2002	101,40	118,53	104,22	108,61	99,54	97,51
2003	101,00	106,47	97,86	107,38	97,70	95,90
2004	101,40	108,11	98,65	106,70	98,07	96,20
2005	101,10	110,65	98,82	104,17	97,40	95,83
2006	100,50	106,63	96,59	103,59	96,24	94,76
2007	101,70	104,52	95,59	105,68	95,50	94,05
2008	102,30	102,76	94,68	103,29	94,81	93,42
2009	102,40	105,52	96,76	101,87	96,65	95,30
2010	101,90	100,50	94,59	101,44	95,46	94,43
2011	100,40	101,45	95,59	102,87	96,13	94,91
2012	100,10	100,71	95,21	100,06	96,14	95,19
2013	100,70	99,40	94,77	97,91	96,20	95,53
2014		97,81	94,10	96,87	96,01	95,55

[Tabelle 38](#) dokumentiert die Veränderungen der Finanzkraft des Landes Nordrhein-Westfalen seit 1994 und die Auswirkungen über die verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs. Die originäre Steuerkraft aus Landessteuern und dem Landesanteil aus Einkommen- und Körperschaftsteuer geht in dem Zeitraum von 12 bis 14 Prozent über dem Durchschnitt aller Länder zurück. Dabei war die relative Steuerkraft Mitte der 1990er Jahre noch deutlich höher als die Wirtschaftskraft. Diese „Prämien“ des Steuersystems gehen im Laufe der Jahre zurück und verkehren sich in der jüngsten Vergangenheit ins Gegenteil. Auf die Ursachen, die auf das bundeseinheitliche Steuerrecht und die vertikale Verteilung der Steuereinnahmekompetenzen zurückzuführen sind, wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

Im Länderfinanzausgleich wirft der Umsatzsteuervorwegausgleich Nordrhein-Westfalen weiter in der relativen Finanzausstattung zurück. Der horizontale Länderfinanzausgleich verbessert die relative Position des Landes erst, seitdem die Finanzkraft der Kommunen unter 103,3 Prozent gefallen ist. Die Defizit auffüllenden Bundesergänzungszuweisungen verschlechtern die Position Nordrhein-Westfalens wieder, obwohl das Land heute Anspruch darauf hat, allerdings einen unterdurchschnittlichen Betrag erhält, weil es noch ärmere Länder gibt.

Die Kommunen sind von der Erosion der Steuerbasis noch weitaus schmerzhafter betroffen als das Land. Sie haben seit 1994 20 Prozentpunkte oder 17 Prozent ihrer Steuerkraft verloren, was einmal mehr die prekäre Finanzsituation der Städte und Gemeinden in den von Strukturwandel am stärksten betroffenen Regionen erklärt. Da diese Verluste die der Wirtschaftskraft weit übersteigen, müssen weitere Ursachen im Steuerrecht und in der Zuteilung der Steuerertragskompetenzen gesucht werden.

Aus diesen statistischen Befunden sind an dieser Stelle zunächst zwei Schlussfolgerungen zu ziehen: Erstens haben das Land und seine Kommunen ein Einnahmenproblem als Folge des lang anhaltenden wirtschaftlichen Strukturwandels, das originär nur dadurch behoben werden kann, dass die Rückkehr auf einen mindestens bundesdurchschnittlichen Wachstumskurs gelingt. Hierfür ist zunächst die Wirtschaftspolitik zuständig. Der Länderfinanzausgleich gleicht die strukturellen Steuereinnahmenverluste nur partiell aus und demonstriert zum zweiten einmal mehr seine unzureichenden und z. T. widersprüchlichen Verteilungswirkungen. Das Land hat hier bereits Änderungsbedarf bei den aktuellen Verhandlungen zwischen Bund und Länder für die Neuordnung der interföderalen Finanzbeziehungen angemeldet.

8.2.2. Wachstumsschwäche durch die Lücke bei den Infrastrukturinvestitionen

Die Wachstumsschwäche von Nordrhein-Westfalen hat neben den wirtschaftspolitischen Ursachen allerdings noch eine weitere finanzpolitische Ursache, die ihrerseits auch wieder auf die massiven Probleme des Landes bei der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels und auf die Finanzierungslasten der deutschen Einheit zurückzuführen sind. Denn die lang anhaltende Krise hat alle öffentlichen Haushalte in die „Zwangsjacke“ gesteckt: Es fehlen seit Jahrzehnten nicht nur Steuereinnahmen; die kriseninduzierte hohe Arbeitslosigkeit hat vor allem den Kommunen hohe Sozialausgaben beschert und in den verschiedenen Rezessionen der Vergangenheit, aber auch dann, wenn Steuerreformen des Bundes Einnahmehausfälle auch für Länder und Kommunen nach sich zogen, fortgesetzte Konsolidierungswellen bewirkt. Diese setzten jedes Mal und immer wieder bei den „beweglichsten“ Positionen der öffentlichen Haushalte, den öffentlichen Investitionen, an.

Deutschland hat seit den 1970er Jahren eine ganze Reihe von Konsolidierungsphasen für Haushalte auf allen Ebenen durchführen müssen. Die immer wieder wachsende Arbeitslosigkeit und die besonderen Herausforderungen der Finanzierung der deutschen Einheit haben deutliche Spu-

ren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen und eine seit kurzem öffentlich diskutierte auch gesamtwirtschaftliche Investitionslücke hinterlassen. Die westdeutschen Länder, die zudem einen harten wirtschaftlichen Strukturwandel durchmachen mussten und die auch deshalb heute durch höhere Schulden als die wirtschaftlich mit weniger Problemen beladenen Länder (insb. Bayern, Baden-Württemberg und Hessen) belastet sind, haben stärkere finanzielle Einbußen hinnehmen und damit auch größere Einschnitte vornehmen müssen. Der Verfall der öffentlichen Infrastruktur hat auch wirtschaftliche Wachstumspotentiale gefährdet; denn öffentliche Investitionen haben unstreitig einen gesamtwirtschaftlichen Kapazitätseffekt und gehen in die Produktionsfunktionen und damit auch in die Produktivität privater Unternehmen ein.⁴¹⁸ Sie sind deshalb ein wesentlicher Standortfaktor gerade auch für zukünftiges wirtschaftliches Wachstum.

Auch wenn durch die Ausgliederungen öffentlicher Unternehmen in den letzten Jahrzehnten keine vollständige Statistik für öffentliche Investitionen vorliegt, lässt sich die Investitionslücke für Nordrhein-Westfalen – vor allem auch in Relation zu den anderen alten Flächenländern – einigermaßen eingrenzen durch:

- den Abstand zum Durchschnitt der nicht von der Kohle- und Stahlkrise betroffenen alten Flächenländer bei den realen Investitionsausgaben je Einwohner nach Kassenstatistik,
- entsprechende Vergleiche für die Investitionsausgabenquote zum BIP, um die Effekte des Wirtschaftswachstums herauszurechnen, und
- entsprechende Auswertungen der Bruttoinvestitionen des Sektors „Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte“, die auch die aus der Kassenstatistik ausgelagerten Bereiche öffentlicher Unternehmen umfassen.

Der Durchschnitt der alten Flächenländer ohne die Kohle- und Stahlkrisenländer Nordrhein-Westfalen und Saarland ist als Vergleichsmaßstab am ehesten geeignet, weil die Stadtstaaten immer schon andere Ausgabenniveaus hatten und die neuen Bundesländer ohnehin seit der deutschen Vereinigung eine eigenständige aufholende Entwicklung und besondere Finanzierungsbedingungen hatten und haben. Für die westdeutschen Flächenländer darf überdies angenommen werden, dass sie ihre öffentlichen Verwaltungen über den langen Zeitraum der Vergleiche in ähnlicher Weise durch rechtliche Auslagerungen transformiert haben.

418 Littmann 1957; Aschauer 1989; Munnell 1990.

Tabelle 39: Reale Investitionsausgaben je Einwohner in Preisen von 2010 in Nordrhein-Westfalen und in den alten Flächenländern (ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland)⁴²⁰

Euro je EW	Investitionen Land real		Investitionen Kommunen real		Investitionen L+G real	
	aFL ⁴²⁰	NRW	aFL	NRW	aFL	NRW
1955	127,9	181,8	208,0	237,5	335,8	419,3
1960	142,5	206,1	240,6	269,4	383,0	475,4
1965	301,1	274,3	562,6	529,5	863,7	803,8
1970	336,6	236,7	616,0	608,8	952,6	845,5
1975	334,0	276,8	636,9	677,9	970,9	954,7
1980	370,4	325,5	769,7	716,8	1.140,0	1.042,4
1985	291,9	231,7	537,0	448,7	828,9	680,3
1990	328,9	234,0	647,4	520,8	976,3	754,8
1995	394,8	319,2	532,9	392,5	927,7	711,6
2000	352,6	301,5	467,5	318,3	820,1	619,7
2005	293,3	406,9	341,3	251,0	550,9	536,3
2010	353,4	324,9	443,4	213,3	899,9	671,7
2013	303,8	282,5	409,0	199,9	632,6	375,5

Während noch in den 1950er und zu Beginn der 1960er Jahre das Land Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen deutlich höhere Investitionen als die anderen Flächenländer tätigten, verkehrte sich dieses Verhältnis mit dem Ausbruch der Kohle- und Stahlkrise. Schon seitdem liegen die öffentlichen Investitionsausgaben in Nordrhein-Westfalen unter denen der konkurrierenden Standorte. Vor allem die Kommunen in Nordrhein-Westfalen investieren – in Preisen von 2010 gemessen – weniger als die Hälfte der Kommunen in den Vergleichsländern. Ihre Investitionstätigkeit liegt real noch unter der der 1950er Jahre.

419 alte Flächenländer.

420 Statistisches Bundesamt 2015a; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen.

Tabelle 40: Investitionsausgaben in Relation zum BIP in Nordrhein-Westfalen und in den alten Flächenländern (ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland)⁴²¹

	Investitionen Land		Investitionen Kommunen		Investitionen L+G	
	aFL in %	NRW in %	aFL in %	NRW in %	aFL in %	NRW in %
1955	1,80	2,00	2,90	2,60	4,70	4,50
1960	1,40	1,70	2,40	2,30	3,80	4,00
1965	2,30	1,90	4,40	3,70	6,70	5,70
1970	2,00	1,30	3,70	3,40	5,80	4,70
1975	1,80	1,40	3,50	3,50	5,30	4,90
1980	1,70	1,40	3,50	3,20	5,10	4,60
1985	1,30	1,00	2,30	2,00	3,60	3,00
1990	1,20	0,80	2,30	1,90	3,40	2,70
1995	1,30	1,10	1,80	1,30	3,10	2,40
2000	1,10	1,00	1,50	1,10	2,60	2,10
2005	0,90	1,40	1,10	0,90	1,80	1,80
2010	1,10	1,00	1,40	0,70	2,80	2,20
2013	0,90	0,90	1,20	0,60	1,90	1,20

Auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ist der Rückgang der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hände in Nordrhein-Westfalen dramatisch. Zwar investieren auch die anderen westdeutschen Flächenländer und ihre Kommunen in Relation weniger als noch vor 60 Jahren – der Bedarf dürfte jedoch auch kaum mehr dem in Nachkriegsdeutschland entsprechen. Der Rückgang auf Werte von weniger als 2 Prozent des BIP für Land und Kommunen und auf unter 1 Prozent allein für die Gemeinden und Gemeindeverbände kennzeichnet aber einen Prozess der Desinvestition, der nicht nur den Wirtschaftsstandort, sondern auch die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt. Es ist bezeichnend für die Investitionslücke, dass viele Schulgebäude erst mit Mitteln der Konjunkturförderung in den Jahren 2009 und 2010 saniert werden konnten.

421 ebd.; VGR der Länder; beides versch. Jahrgänge.

Tabelle 41: Bruttoinvestitionen je Einwohner im Sektor „Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte“⁴²²

Euro je EW	Neue Anlagen			davon: Neue Ausrüstungen			Neue Bauten		
	NW	aFL	NW in % aFL	NW	aFL	NW in % aFL	NW	aFL	NW in % aFL
1995	453,1	627,2	72,2	202,4	214,0	94,6	250,7	413,2	60,7
1996	462,6	666,3	69,4	204,8	218,3	93,8	257,8	448,0	57,5
1997	493,2	656,8	75,1	216,2	221,8	97,5	277,0	435,0	63,7
1998	501,9	686,2	73,1	241,4	249,4	96,8	260,5	436,8	59,6
1999	551,8	725,2	76,1	265,8	271,6	97,9	286,0	453,6	63,0
2000	573,1	775,5	73,9	301,1	306,3	98,3	272,1	469,2	58,0
2001	574,8	767,4	74,9	282,9	291,4	97,1	291,9	476,0	61,3
2002	529,8	741,5	71,5	275,8	286,4	96,3	254,0	455,1	55,8
2003	516,1	713,2	72,4	271,0	283,4	95,6	245,1	429,8	57,0
2004	522,7	700,3	74,6	280,1	283,7	98,7	242,5	416,6	58,2
2005	569,6	747,5	76,2	310,7	322,5	96,3	258,9	425,0	60,9
2006	597,7	832,6	71,8	321,3	341,2	94,2	276,4	491,5	56,2
2007	624,1	887,5	70,3	332,8	363,9	91,5	291,3	523,6	55,6
2008	640,8	921,9	69,5	308,8	355,1	87,0	332,0	566,8	58,6
2009	583,0	882,2	66,1	275,7	299,2	92,2	307,3	583,0	52,7
2010	579,4	945,9	61,3	273,8	300,5	91,1	305,6	645,4	47,4
2011	603,8	1.031,6	58,5	295,8	320,4	92,3	307,9	711,2	43,3

Auch beim Indikator Bruttoinvestitionen im Sektor „Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte“ wird der wachsende Investitionsrückstand NRWs klar erkennbar. Dieser Sektor wird von öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen dominiert; d.h., hier sind auch die Investitionen der aus der Finanzstatistik ausgegliederten öffentlichen Unternehmen enthalten. Während der Rückstand Nordrhein-Westfalens Mitte der 1990er Jahre noch (nur) 25 Prozent gegenüber den anderen westdeutschen Flächenländern betrug, ist dieser Rückstand mittlerweile auf 40 Prozent angestiegen. Das Problem sind nicht so sehr die neuen Anlagen, sondern vielmehr Bauinvestitionen, bei denen die Dominanz des öffentlichen Sektors besonders groß ist. Hier betrug der Rückstand Nordrhein-Westfalens im Jahr 2011 sogar knapp 57 Prozent.

Die Größe der Investitionslücke bei den öffentlichen Haushalten in Nordrhein-Westfalen lässt sich näherungsweise und wahrscheinlich auch nur als Untergrenze aus der Differenz der Investitionsausgaben je Einwohner zu den Vergleichsländern errechnen. Von 1995, dem Jahr, in dem die neuen Länder in den Länderfinanzausgleich einbezogen wurden und in dem auf das Land und seine Kommunen besondere Lasten zur Finanzierung der deutschen Einheit (Nordrhein-Westfalen wurde vom Empfänger- zum Zahlerland, Städte und Gemeinden zahlen seitdem die erhöhte Gewerbesteuerumlage) zukamen, bis 2013 beträgt die Investitionslücke der Kommunen nominal 48 Mrd. Euro, die

422 VGR der Länder; eigene Berechnungen.

von Land und Gemeinden zusammen 60 Mrd. Euro! In Preisen von 2013 betragen die kumulierten Investitionslücken sogar 54 Mrd. Euro für die Kommunen und 69 Mrd. Euro für Land und Gemeinden zusammen.

Tabelle 42: Sozialausgaben von Land und Kommunen (netto) in Nordrhein-Westfalen und in den alten Flächenländern ohne Nordrhein-Westfalen und Saarland⁴²⁴

Euro je EW	Land			Kommunen			Land + Kommunen		
	NW	aFL ⁴²⁴	NW in % aFL	NW	aFL	NW in % aFL	NW	aFL	NW in % aFL
2002	163,3	189,7	86,1	682,2	460,2	148,2	845,5	650,1	130,0
2003	158,9	202,4	78,5	699,9	489,2	143,1	858,8	691,8	124,1
2004	151,3	187,0	80,9	721,9	505,6	142,8	873,2	692,7	126,1
2005	134,8	173,4	77,7	701,9	494,0	142,1	836,7	667,5	125,3
2006	121,9	174,2	70,0	725,8	497,8	145,8	847,6	672,1	126,1
2007	117,9	173,8	67,9	753,1	513,6	146,6	870,9	687,6	126,7
2008	115,9	180,9	64,1	777,4	536,6	144,9	893,3	717,8	124,4
2009	129,9	189,4	68,6	816,2	580,5	140,6	946,1	770,0	122,9
2010	136,6	200,4	68,2	855,7	605,1	141,4	992,3	805,7	123,2
2011	145,1	208,5	69,6	892,3	624,4	142,9	1.037,4	833,0	124,5

Neben der Erosion der Steuerbasis liegen weitere Erklärungen für die Investitionslücke des öffentlichen Sektors in Nordrhein-Westfalen in den extrem hohen Sozialausgaben und den Belastungen aus der Finanzierung der deutschen Einheit:

- Die hohen Sozialausgaben resultieren neben besonderen Siedlungsstrukturen (hoher Anteil der Agglomerationen⁴²⁵) auch und gerade aus den gravierenden Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und der lang anhaltenden Massenarbeitslosigkeit. Angesichts mehrfach gebrochener statistischer Abgrenzungen kann die Mehrbelastung vor allem der nordrhein-westfälischen Kommunen nur für einen beschränkten Zeitraum belastbar hochgerechnet werden. Aber allein im Zeitraum 2002–2011 waren deren Sozialausgaben zwischen 40 und 48 Prozent höher als die der westdeutschen Nichtkrisen-Flächenländer. Für Land und Kommunen zusammen betragen die Mehrbelastungen zwischen 23 und 30 Prozent.
- Die Lasten aus der Finanzierung der deutschen Einheit, insb. die Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben im Länderfinanzausgleich, die Zahlungen an den Fonds Deutsche Einheit und die erhöhte Gewerbesteuerumlage der Kommunen, betragen 1995 rd. 10 Prozent der Steuereinnahmen des Landes und mussten relativ kurzfristig durch Kürzungen in den öffentlichen Haushalten ausgeglichen werden. Die Belastungen trafen mit den Kosten des eigenen Strukturwandels in Nord-

423 alte Flächenländer.

424 Statistisches Bundesamt 2011; eigene Berechnungen.

425 Pesch, Schenk & Sperle 2003: 22.

rhein-Westfalen zusammen und überforderten die ohnehin schon angespannten Haushalte. Die Akkumulation der Kassenkredite der Kommunen beginnt 1995 und setzte sich dann über die Jahre der Steuermindereinnahmen aus Steuerreformen des Bundes fort. Investitionen wurden in dieser Not als die Kürzungspositionen genutzt, die noch beweglich waren.

Die Haushaltssituation des Landes Nordrhein-Westfalen und insb. auch seiner Kommunen ist seit vielen Jahren bedingt durch den fortgesetzten Strukturwandel und die Kosten der deutschen Einheit belastet. Die kritischen Folgen in Form der Erosion der Steuerbasis, weit überdurchschnittlicher Sozialausgabenbelastungen und langjähriger Unterinvestitionen stellen besondere Herausforderungen für eine Trendwende dar, die neben Investitionen in den Bildungsstandort Nordrhein-Westfalen und in der Wiedergewinnung neuer Wachstumspotentiale in zukunftsorientierten Wirtschaftszweigen auch durch den umfangreichen „Wiederaufbau“ einer modernisierten öffentlichen Infrastruktur bestehen muss. Vor allem müssen diese Probleme vor Beginn der Dekade 2020–2030, in der die Verwerfungen des demografischen Wandels verstärkt auftreten und zusätzliche budgetäre Belastungen verursachen, gelöst werden und dürfen keinesfalls dann noch und möglicherweise verstärkt fortwirken.

8.3. Der Einfluss von Bundes- und Europarecht auf die Haushalte von Land und Kommunen in Nordrhein-Westfalen

Weitere Einschränkungen für die budgetären Gestaltungsspielräume ergeben sich für Land und Kommunen aus dem Vollzug von Bundes- und Europarecht. Nach Art. 84 GG vollziehen die Länder die Gesetzgebung des Bundes als eigene Angelegenheiten, dazu gehört auch in Bundesrecht umgesetztes europäisches Recht. Eine ähnliche Konstruktion gibt es für unmittelbares europäisches Recht, soweit die Vollzugskompetenzen nach der deutschen bundesstaatlichen Ordnung in den Aufgabenbestand der Länder gehören. Die Länder delegieren einen Teil dieser Vollzugsaufgaben an ihre Kommunen, u. a. auch, damit die Bürgerinnen und Bürger eine Verwaltung „der kurzen Wege“ haben.

Die Verwaltungskosten für den Vollzug von Bundes- und Europarecht müssen die Länder aus eigenen Einnahmen decken. Immerhin ist seit 2005 nach Art. 104a Abs. 4 GG die Zustimmung des Bundesrates für die Rechtsetzungen des Bundes erforderlich, die mit Kostenfolgen für die Länder verbunden sind. Soweit den Kommunen neue Aufgaben übertragen werden, gilt mittlerweile in verschiedenen Bundesländern – so auch in Nordrhein-Westfalen gem. Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW – das Konnexitätsprinzip, nach dem das Land dann auch für die Deckung der zusätzlichen Kosten zu sorgen hat.

Weitgehend unbekannt ist allerdings, in welchem Umfang die Haushalte des Landes und seiner Kommunen durch Bundes- und Europarecht gebunden sind. Zwar wird seit 2011 bei der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes auch der Erfüllungsaufwand für den Vollzug für Länder und Gemein-

den geschätzt⁴²⁶, die Zahlenangaben entbehren allerdings einer präzisen empirischen Grundlage und müssen als grobe Schätzungen eingestuft werden. Zudem kann jedes Land bei der Umsetzung des Vollzugs in Landesrecht i.d.R. die besonderen Verfahren hierfür selbst gestalten und damit die Kosten bis zu einem gewissen Grad beeinflussen. Eine eigenständige Gesetzesfolgenabschätzung der Länder, die die Schätzungen des Bundes auch überprüfen würde, erfolgt hier aber nicht mehr. Insofern ist völlig unbekannt, in welchem Umfang das Land und seine Kommunen durch derartige „von außen“ übertragene Aufgaben gebunden sind. Es dürften aber große Teile der öffentlichen Haushalte sein. Im Übrigen geht der überwiegende Teil der Sozialausgaben der Kommunen, darunter die kostspielige Eingliederungshilfe und die Kosten der Unterkunft nach SGB II sowie die Garantien für die Kindertagesstätten-Plätze Ü3 und U3, auf Bundesrecht zurück.

Probleme bereiten die übertragenen Aufgaben insbesondere auch bei der Konsolidierung der Haushalte. Bei Aufgabenkritiken werden sie häufig als unveränderbar akzeptiert; allenfalls können bei der Organisation des Vollzuges Ausgaben eingespart werden, soweit nicht auch hier bereits konkrete bundesrechtliche Vorgaben existieren. Aber für eine zweckkritische Analyse stehen diese Aufgaben nicht zur Verfügung, mit der Folge, dass die Einschnitte regelmäßig bei den sog. freiwilligen Aufgaben vorgenommen werden müssen, eine Strategie, die bei den Kommunen eine Grenze beim verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG hat. Je enger die Haushalte werden (s.o.), umso geringer werden die Spielräume zur Finanzierung „eigener“ selbstbestimmter Aufgaben. Mit Sicherheit geht ein großer Teil der problematischen Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen auf die nur sehr beschränkt gestaltbaren Ausgaben der Pflichtaufgaben zurück.

Auch das Steuerrecht ist mit Ausnahme des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, den Hebesätzen der Kommunen bei den verbliebenen Realsteuern und den fiskalisch nachrangigen kommunalen Aufwand- und Konsumsteuern, bundeseinheitlich reguliert. Die Länder haben große Teile der Steuerverwaltung, vor allem auch die der aufwendigen Einkommen- und Körperschaftsteuer und der Mehrwertsteuer in Bundesauftragsverwaltung durchzuführen und tragen dafür auch die Kosten der Verwaltung.

Für die öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen ist von Bedeutung, dass eine Reihe von Konstruktionen im bundeseinheitlichen Steuerrecht das regionale Steueraufkommen hier stärker kürzten als in anderen Bundesländern. So wird das Steueraufkommen aus der Einkommensteuer sowohl durch das steuerliche Kindergeld der Familienkassen (108 % des Bundesdurchschnitts) wie auch durch die steuerlichen Kinderfreibeträge (125 % des Bundesdurchschnitts!) überdurchschnittlich stark verkürzt.⁴²⁷ Auch der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer leidet hierunter. Für 2013 hatte das Land gegenüber bundesdurchschnittlichen Abzügen von den Ertragsanteilen des Landes und der Kommunen Mindereinnahmen in Höhe von 367 Mio. Euro und 130 Mio. Euro,

426 NKRG, GGO.

427 Färber, Kühl & Alt 2014.

zusammen also Mindereinnahmen in Höhe von 497 Mio. Euro, die im Länderfinanzausgleich nur unzureichend ausgeglichen werden. Auch bei der EEG-Umlage zahlt Nordrhein-Westfalen viel und erhält wenig.⁴²⁸

Vor diesem Hintergrund müssen auch die fremdbestimmten Aufgaben Gegenstand von systematischen Konsolidierungsstrategien werden, wenn die öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen wieder Gestaltungsspielräume für Investitionen gewinnen sollen. Das bundeseinheitliche Steuerrecht ist daraufhin zu überprüfen, wo es Vorschriften enthält, die Nordrhein-Westfalen besonders belasten.

8.4. Haushaltswirtschaftliche Folgen des demografischen Wandels für Land und Kommunen in der Dekade 2020 – 2030

Für die Dekade 2020–2030, in der sich der demografische Wandel verstärkt, werden auch die Folgen dieser Entwicklung in den öffentlichen Haushalten des Landes und seiner Kommunen deutlicher. Modellrechnungen für die öffentlichen Haushalte auf Landes- und Kommunalebene im Einzelnen sind allenfalls insoweit sinnvoll, als einzelne Parameter wie z. B. die Entwicklung der Pensionsausgaben relativ und unter korrespondierenden Annahmen gegen die pauschale Einnahmenentwicklung und das Wachstum anderer Ausgaben gespiegelt werden. Eine Prognoserechnung für den Landeshaushalt und die verschiedenen kommunalen Haushalte auf einheitlichen und auf spezielle regionale Bedingungen modifizierten Annahmen aufzustellen, ist seriös kaum machbar, zumal auch kaum anzunehmen ist, dass die wirtschaftliche Entwicklung bis dahin ohne konjunkturelle Einbrüche bleibt. Diese Aussage schließt nicht aus, dass jede Gebietskörperschaft für sich, auf der Basis ihrer Finanzdaten, Projektionsrechnungen unternehmen sollte.

Es lassen sich aber eine Reihe von Aussagen treffen, welche Veränderungen aufgrund der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Haushalte zu erwarten sind. Dabei sind nach der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland insb. auch relative Veränderungen gegenüber anderen Ländern oder zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden von Bedeutung. Die demografische Entwicklung bewirkt im Einzelnen:

- Die Steuereinnahmen folgen typischerweise und wenn keine Steuerreformen unternommen werden, der wirtschaftlichen Entwicklung. Inflationsgewinne werden bei progressiven Steuern üblicherweise in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen ausgeglichen. Demografisch bedingte Rückgänge bei den Erwerbstätigenzahlen schlagen dann auf das Steueraufkommen durch, wenn sie nicht durch eine höhere Erwerbsquote oder einen überdurchschnittlichen Anstieg der Erwerbstätigenproduktivität ausgeglichen werden.

428 Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. 2015: 90.

- Das Steueraufkommen wächst auch in den Gebietskörperschaften schwächer, in denen ein höherer Anteil an Menschen im Rentenalter wohnen, weil diese – auch nach der Rentenreform 2005, die einen langfristigen Übergang auf eine nachgelagerte Rentenbesteuerung bewirkt – im Durchschnitt geringere Einkommen beziehen und der progressive Einkommensteuertarif auch auf das örtliche Aufkommen durchschlägt.
- Als im Wesentlichen einwohnerbezogene Systeme gleichen der Länderfinanzausgleich und der kommunale Finanzausgleich Einwohnerverluste, die über den Durchschnitt der jeweiligen Referenzgruppe (Länder oder Städte/Gemeinden/Landkreise) hinausgehen, nicht aus. Im Länderfinanzausgleich hatte ein Einwohner eines Flächenlandes einen Bedarfswert von rd. 3.450 Euro, der nach Maßgabe des Ausgleichstarifs bis zu 75 Prozent gegenüber der Finanzkraft ausgeglichen wird. Im kommunalen Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen wird der „Basiseinwohner“ 2015 mit rund 657 Euro gewichtet, allerdings je nach der Größe der Gemeinde mit Werten zwischen 100 Prozent und 145 Prozent „veredelt“. Ein Einwohner mehr oder weniger gegenüber dem relativen Bevölkerungsanteil des Vorjahres „bringt“ oder „kostet“ einer nicht abundanten Gemeinde zwischen 590 und 857 Euro je nach Größe und Einwohnerveredelung; für Landkreise liegt dieser Wert bei rd. 520 Euro.

Auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte werden sich größere Verschiebungen entsprechend der Veränderungen der Adressatengruppen der jeweiligen öffentlichen Leistungen ergeben:

- Im Bildungsbereich können sinkende Schüler- und später dann auch sinkende Studierendenzahlen für Entlastungen sorgen und zunehmend größere sog. „Demografierenditen“ schaffen. Diese werden aber begrenzt durch eine weiter steigende Bildungsbeteiligung und ggf. auch durch den Ausbau eines flächendeckenden Ganztagsangebots sowie durch die Aufwendungen für Inklusion und Integration. Zudem werden sie später, als früher angenommen, eintreten, da die aktuelle Zuwanderung den Rückgang der jüngeren Bevölkerung für die nächsten 10 bis 15 Jahre auf dem heutigen Niveau stagnieren lässt und dieser sich erst nach 2030 fortsetzen wird.
- Altenspezifische öffentliche Leistungen werden c.p. stark zunehmen. Hier sind der gesamte Gesundheits- und vor allem der Pflegebereich betroffen, der vor allem den Kommunen wachsende Belastungen auferlegen wird. Zudem ist zu erwarten, dass in dem Maße, wie im Anstieg durch den Nachhaltigkeitsfaktor gedeckelte Rentenleistungen und zu befürchtender Unterdeckungen der Pflegekosten gegenüber den Pflegesätzen der Gesetzlichen Pflegeversicherung die Kosten vor allem für Pflegeleistungen nicht (mehr) decken, die Kommunen in die Ausfallfinanzierung für Menschen mit unzureichendem eigenen Einkommen genommen werden.
- Remanenzkosten bei öffentlichen Infrastrukturen verteuern diese Leistungen bei schrumpfender Bevölkerung c.p. mit zunehmenden Rückgang immer schneller (vgl. Teil C [Kap. 7. Infrastruktur und Raumplanung](#)). Je höher der Kapitalanteil bei den öffentlichen Leistungen ist, umso stärker fällt der Effekt aus. Werden Grenzwerte derart steigender Kosten überschritten, gehen von dieser Entwicklung Anreize zu beschleunigter Abwanderung aus.

Die Bevölkerungszahl hat außerdem großen Einfluss auf die Verschuldung und die daraus resultierenden Zinszahlungen. Selbst bei ausgeglichenem Haushalt, also unverändertem Schuldenstand, verändert sich die Pro-Kopf-Verschuldung mit der Zahl der Einwohner. Eine wachsende Bevölkerung führt zu sinkendem Schuldenstand je Einwohner, schrumpft die Zahl der Einwohner, wächst der Schuldenstand, der fiktiv auf jedem verbleibenden Einwohner lastet. Entsprechend reagieren die auf den Schuldenstand zu leistenden Zinszahlungen. Stark schrumpfende und hochverschuldete Gebietskörperschaften laufen zudem Gefahr, dass sich die Refinanzierungsbedingungen bei der Prolongation alter Kredite verschlechtern, weil die Risiken für die Gläubiger steigen, ob eine sich weiter verkleinernde Zahl an Einwohnern und Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern die Kredite bedienen können werden. Von den kritischen Entwicklungen sind im Übrigen nicht nur die öffentlichen Haushalte unmittelbar betroffen, sondern auch und gerade die öffentlichen Unternehmen der Daseinsvorsorge, die dann von Remanenzkosten ihrer Versorgungsnetze und sich verschlechternden Refinanzierungsbedingungen gleichzeitig und sich verstärkend betroffen werden.

Diese verschiedenen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte lassen erwarten, dass die Finanzsituation für Land und Kommunen eher schwieriger wird als in der Vergangenheit. Gelingt es nicht, den wirtschaftlichen Strukturwandel zu meistern, dann steht zu erwarten, dass auch die Bevölkerungsentwicklung sich durch Abwanderungen oder geringere Zuwanderungen im Vergleich zu den anderen Bundesländern ungünstiger entwickeln wird. Umgekehrt würde eine günstige(re) Wirtschaftsentwicklung viele Auswirkungen des demografischen Wandels hinausschieben, sogar den Alterungsprozess selbst verzögern; sie schafft zudem zusätzliche Ressourcen, um den Wandel und seine Folgen zu finanzieren und auch um über genügend Mittel zu verfügen, um diejenigen Regionen und Kommunen in Nordrhein-Westfalen zu unterstützen, bei denen der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung schon länger in Gang ist und mit einiger Sicherheit weitergehen wird.

8.5. Perspektiven der Problemlösung bis 2020

Angesichts der Langfristigkeit und der Pfadabhängigkeit öffentlicher Haushaltsentwicklungen stellt sich die Frage, welche Probleme das Land Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen selber lösen und bei welchen der o.a. Probleme das Land und seine Kommunen absehbar Hilfe und Entlastungen erfahren können. Denn die Probleme selbst liegen auch in anderen Bundesländern vor, sind aber von geringerer Bedeutung, weil dort der Strukturwandel „kleiner“ ausfällt und nicht so lang anhaltende Wunden geschlagen hat. Für wirtschaftliches Wachstum ist aber auf politischer Ebene zunächst die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zuständig (vgl. Teil C [Kap. 2. Wirtschaft und Arbeit](#)), die Finanzpolitik allerdings in dem Maße auch in der Verantwortung, wie insb. in Volumen und Struktur angemessene öffentliche Infrastrukturen den gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock und ihre regional spezifischen Anlagen die Produktivität der jeweils ansässigen Privatwirtschaft entscheidend mitbestimmen.

Von zentraler Bedeutung dürfte deshalb auch die Frage sein, wie die heute noch hochverschuldeten Kommunen, die Hilfen aus dem Stärkungspakt erhalten, und auch andere, die keine erhalten, 2020 dastehen. Positiv werden Sozialausgabenentlastungen zu Buche stehen, da der Bund wohl neben der bereits übernommenen Grundsicherung im Alter auch weitere bundesrechtlich veranlasste Soziallasten teilweise übernehmen wird. Die Eingliederungshilfe und die Hilfen zur Erziehung, die eine besondere haushalterische Dynamik aufweisen, wären von besonderer Wichtigkeit, bedingt auch die Kosten der Unterkunft nach § 29 SGB II, welche mittelfristig durch die demografische Entlastung der Arbeitsmärkte zurückgehen dürften.

Nordrhein-Westfalen wird auch von den kürzlich vereinbarten zusätzlichen Investitionshilfen von über einer Mrd. Euro überdurchschnittlich profitieren. Deren Größenordnung ist aber angesichts der o.a. abgeleiteten, langjährig entstandenen Investitionslücke bei weitem nicht ausreichend; hier sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen zu modernisieren und wiederaufzubauen.

Angesichts der auch 2014 weiter ansteigenden Kassenkreditbestände der Kommunen erscheint eine weitergehende Überprüfung, ob Konzept, Umfang und Höhe der Stärkungspakthilfen ausreichen oder modifiziert werden müssen, erforderlich. Das Verschuldungsproblem der nordrhein-westfälischen Kommunen muss – auch mit Blick auf die derzeit überaus günstige Konjunktur- und Einnahmensituation – bis 2020 der Vergangenheit angehören. Dazu ist Einiges zu tun.

Für die Finanzausstattung des Landes ist es mitentscheidend, ob Nordrhein-Westfalen in den nächsten Jahren noch stärker abhängig vom Länderfinanzausgleich wird oder Entwicklungen in Gang setzen kann, die es möglicherweise wieder auf die Zahlerseite der originär finanzstarken Länder bringen. Dies ist abhängig von der Entwicklung der Wirtschaftskraft und der damit korrespondierenden Steuerkraft, wobei letztere auch durch das Steuerrecht des Bundes und die spezifischen Regeln der (vertikalen) Steuerertragskompetenzen bestimmt ist. Die jüngsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder deuten eine vorsichtige Bodenbildung bei der Wirtschaftsentwicklung an. Für eine Trendwende hin zu einer gegenüber anderen Bundesländern überdurchschnittlichen Wirtschaftsentwicklung muss noch Einiges getan werden, vor allem wohl aber auch die Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen modernisiert werden. Auch die Früchte der umfassenden Bildungspolitik werden sich erst in einigen Jahren zeigen und für die öffentlichen Haushalte auszahlen.

Zwischenzeitig werden sich bis 2020 aber bereits einige binnenstrukturelle Probleme in den öffentlichen Haushalten zeigen, für die schon kurzfristig solide und längerfristig tragfähige Lösungen zu finden sind.

- Beim Land ist dies das bereits jetzt stattfindende weitere Aufwachsen der Versorgungs- und Beihilfeausgaben, das in anreizkonforme und verursachungsgerechte Haushaltsstrukturen übersetzt werden muss.⁴²⁹
- Neue oder unerwartet gesamtgesellschaftlich wachsende Aufgaben, wie z. B. die Flüchtlingsunterbringung, fordern nicht nur die Kommunen vor Ort, sondern auch den Landeshaushalt. Auch der Bund muss hier verstärkt Verantwortung übernehmen.
- Zudem haben die starken Verwerfungen zwischen den Einzelplänen, die als Folge der demografischen Entwicklungen und der Maßnahmen zu erwarten sind, mit denen die Politik darauf reagieren wird, bereits begonnen. Verschiedene Empfehlungen der Enquetekommission werden hierzu beitragen. Bei den Kommunen gibt es wohl nur in einigen Großstädten (eher kleinere) Probleme mit dem Wachstum der Versorgungsausgaben. Vom Aufwuchs der Beihilfeausgaben dürften aber alle Kommunen betroffen sein.
- Probleme mit Remanenzkosten gibt es auch derzeit schon in schrumpfenden Regionen.

Bis zum Jahr 2020 muss zudem der Landeshaushalt in Nordrhein-Westfalen formal ausgeglichen sein. Wenn die Kommunen als Standorte wettbewerbsfähig sein oder bleiben wollen, müssen sie ergebnisausgeglichene Haushalte aufweisen. Dies dürfte bei vielen Gebietskörperschaften, die z. T. noch erhebliche Konsolidierungsbedarfe haben, einige weitere Anstrengungen zur Schließung der strukturellen Lücken zwischen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung erfordern.

429 siehe hierzu Teil D [Kap. 2.2. Sondervotum der Fraktion der FDP](#) zu Teil C [Kap. 8. Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen](#); hier: Unterkapitel 8.5. Perspektiven der Problemlösung bis 2020.

Teil D Sondervoten

1. Einzelne Sondervoten zu Teil B Handlungsempfehlungen

1.1. Sondervotum der Fraktion der FDP und des Sachverständigen Dr. Hans-Peter Klös zu Teil B [Kap. 1. „Handlungsempfehlungen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik“](#); hier Handlungsempfehlung [Nr. 21](#)

Handlungsempfehlung 21 lautet wie folgt:

Flexible Beschäftigungsformen zur Eingliederung von Nichterwerbspersonen und Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt sollten nicht eingeschränkt sondern weiterentwickelt werden. Dies umfasst auch die Prüfung, ob für schwer vermittelbare Personen und Langzeitarbeitslose ein sozialer Arbeitsmarkt eingeführt werden soll und wie er ausgestattet sein kann. Ziel ist es, dass auch für diejenigen Menschen Teilhabe an Arbeit ermöglicht wird, die lange Zeit arbeitslos waren (zwei Jahre oder eine längere kumulierte Arbeitslosigkeit) und die trotz vorausgegangener intensiver Eingliederungsbemühungen nicht in Erwerbsarbeit integriert werden können. Sowohl die individuellen Möglichkeiten der Betroffenen als auch der Ausgleich von Defiziten und die Schaffung von Chancen und Perspektiven sind dabei wichtige Aspekte.

Die FDP-Landtagsfraktion und der Sachverständige Dr. Hans-Peter Klös spricht sich gegen die Handlungsempfehlung in dieser Form aus. Aus ihrer Sicht soll die Landesregierung darauf hinwirken, dass flexible Beschäftigungsformen, wie z.B. Zeitarbeit und befristete Beschäftigung, zur Eingliederung von Nichterwerbspersonen und Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht eingeschränkt werden. Ein sozialer Arbeitsmarkt als Versuch, Langzeitarbeitslose durch öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Arbeitsmarkt zu integrieren, kann nur eine flankierende Maßnahme sein, um an der strukturell verfestigten Langzeitarbeitslosigkeit etwas zu ändern. Um nachhaltige Effekte zu erzielen, muss das Ziel die Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein. In Bezug auf die Qualifikation von Arbeitslosen (insbesondere von Langzeitarbeitslosen) kommt es darauf an, niedrighschwellige Angebote zu machen. Teilqualifikationen bieten für bestimmte Zielgruppen die Möglichkeit, statt einer kompletten, mehrjährigen Ausbildung einzelne Ausbildungsmodule – sog. Teilqualifikationen aus bestehenden Ausbildungsinhalten – zu absolvieren. Es gibt in vielen Unternehmen Tätigkeiten, für die eine abgeschlossene Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf nicht zwingend erforderlich ist. Um keine Konkurrenz zur dualen Erstausbildung zu schaffen, sollen Teilqualifikationen aber nur für Personen über 25 Jahre angeboten werden. Betrieben sollte es durch möglichst wenige bürokratische Vorgaben erleichtert werden, Langzeitarbeitslosen eine Perspektive zu geben.

1.2. Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B [Kap. 2. „Handlungsempfehlungen zu öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung“](#); hier: [Handlungsempfehlung Nr. 37 Unterpunkt 3](#)

Handlungsempfehlung 37 Unterpunkt 3 lautet wie folgt:

Die starken regionalen Divergenzen bei der demografischen Entwicklung und das deshalb stärker werdende Gefälle bei den Lebenshaltungskosten zwischen den Agglomerationsräumen einerseits und der sog. Peripherie andererseits, erfordern zudem eine Flexibilisierung der Besoldung im Raum nach Gefälle der Lebenshaltungskosten und regionalen Arbeitsmarktengpässen.

Die FDP-Landtagsfraktion spricht sich für die Streichung des Unterpunktes 3 der Handlungsempfehlung Nr. 37 aus, da dies zum einen ein wesentliches Gefälle der Lebenshaltungskosten in Nordrhein-Westfalen und zum anderen ein regelmäßiges Zusammenfallen von Dienst- und Arbeitsort voraussetzt. Beides ist nicht zwingend gegeben. Arbeitswege von 50 bis 100 Kilometern sind infolge gesteigerter Mobilität keine Seltenheit mehr. Insoweit ist es möglich, an einem „günstigen“ Standort zu wohnen und an einem „teuren“ Standort zu arbeiten. Darüber hinaus gibt es zwar unterschiedliche Lebenshaltungskosten zwischen Städten wie Köln, Bonn, Düsseldorf, Münster, Aachen und dem weitgehenden Rest des Landes. Diese sind aber im Wesentlichen miet- bzw. immobilienpreisbedingt. Lebensmittelpreise u. Ä. sind in Nordrhein-Westfalen flächendeckend eher homogen.

1.3. Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B [Kap. 3. „Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik“](#); hier: [Handlungsempfehlung Nr. 60](#)

Handlungsempfehlung Nr. 60 im Abschlussbericht lautet wie folgt:

Qualitätssicherung und -verbesserung müssen im Zentrum frühkindlicher Bildungs- und Erziehungsarbeit stehen. Politik und Träger der Einrichtungen stehen hier in der Pflicht. Zur Qualifizierung für Leitungsfunktionen sollten entsprechende Bildungsformate entwickelt werden.

Um Qualitätsverbesserungen in der frühkindlichen Bildungs- und Erziehungsarbeit zu erreichen, ist es notwendig, Maßnahmen zur Qualifizierung des Personals in Kindertageseinrichtungen zu entwickeln. Diese sollen auch dazu beitragen, dass der Transfer von akademischem Wissen in die Kindertageseinrichtungen gelingt. Zur Evaluation können beispielsweise Qualitätszirkel und Audits dienen. Erzieherinnen und Erzieher müssen sich Karrierewege eröffnen, Weiterbildung soll ein regelmäßiges Element des Berufswegs werden.

1.4. Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B Kap. 3. „Handlungsempfehlungen zur Bildungspolitik“; hier: Handlungsempfehlung Nr. 61

Ursprüngliche Fassung der Handlungsempfehlung Nr. 61:

Von herausragender Bedeutung sind Sprachbildung und -förderung in Kitas und Kindergärten. Sie sind essentiell für Bildungsverlauf, Kompetenzentwicklung und gesellschaftliche Integration aller Kinder. Sie müssen mit entsprechendem Stellenwert und pädagogisch angemessenen Betreuungsrelationen versehen werden. Eine verbindliche Sprachstandfeststellung im Elementar- und Primarbereich sollte Handlungs- und Förderbedarfe identifizieren. Notwendig und hilfreich ist die Einbeziehung der Eltern und ihres sozialen Umfeldes. Hier müssen in der Familienhilfe vor Ort Schwerpunkte gesetzt werden.

Die FDP-Fraktion hält es zusätzlich für wichtig, durch eine verbindliche Sprachstandfeststellung im Elementar- und Primarbereich Handlungs- und Förderbedarfe zu identifizieren.

1.5. Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B 7.1 „Finanzpolitische Absicherung und Kostentransparenz der Beamtenversorgung“

Mit den Ansparsystemen „Versorgungsfonds“ und „Versorgungsrücklage“ hat das Land einen Einstieg in ein Vorsorgesystem zur Finanzierung der Versorgungskosten (Pensionen) geschaffen und eine Rücklage gebildet, die die Belastungsspitzen in den Jahren 2018 bis 2030 auffangen soll. Laut Finanzplanung der Landesregierung werden bis 2018 im Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ voraussichtlich 7,3 Mrd. Euro angespart worden sein. Das Sondervermögen „Versorgungsfonds“ soll bis zum Ende des Jahres 2018 ein Volumen von 5,8 Mrd. Euro haben (LT-Drs. 16/6501). Insgesamt wird also Ende 2018 voraussichtlich eine Summe von 13,1 Mrd. Euro für die Finanzierung der Pensionsverpflichtungen zur Verfügung stehen. Dem gegenüber stehen von 2018 bis 2030 Versorgungsaufwendungen in Höhe von etwa 87,7 Mrd. Euro (hinzukommen noch die Kosten für die Beihilfe). Die Differenz von 74,6 Mrd. Euro (ohne Beihilfekosten) muss das Land weiterhin aus dem Haushalt finanzieren.

Neben der nicht auskömmlichen Vorsorge in Bezug auf die Gesamtausschüttungssumme sind auch die Auszahlungsbedingungen sowie die Risiko- bzw. Kostenkalkulation nicht geeignet, eine adäquate Vorsorge bereitzustellen. Die Auszahlung erfolgt als Division der verfügbaren Summe durch die Anzahl der Auszahlungsjahre: „Der Aufbau der Rücklagen sowie die bislang vorgesehenen Auszahlungspläne orientieren sich [...] nicht an den tatsächlichen Bedarfen, sondern ergeben sich als jahresdurchschnittliche Auszahlung der voraussichtlich verfügbaren Mittel.“⁴³⁰ Während die Auszahlung demnach linear erfolgen soll, sind die Belastungen durch die Versorgung nicht linear verteilt, sondern weisen eine Belastungsspitze im Jahr 2026 auf.

430 Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014b: 9.

Die Rücklagesysteme sind zudem nicht auf das kalkulierbare Niveau der jeweiligen Kohorten abgestimmt: „Das zusätzliche Ausgabenrisiko, das durch die demografisch bedingten Belastungsspitzen entsteht, folgt [...] versicherungsmathematisch kalkulierbaren Einflüssen. Allen voran ist die fernere Lebenserwartung der Versorgungsempfänger zu nennen, die für jede Kohorte individuell zu berechnen ist – aufgrund der steigenden Lebenserwartung ebenso wie aufgrund möglicher Variationen im Pensionszugangsalter.“⁴³¹

Die Frage der Kalkulation verweist auf ein professionelles Kapitalanlagemanagement, „das dem Ziel-dreieck aus Liquiditätsanforderung, Risiko- und Renditeaspekten folgt“ und „Effizienzpotentiale“ bietet: „[...] hier ist kritisch zu hinterfragen, ob das Land NRW in gleicher Weise über geeignete Expertise verfügt wie alternative Institutionen, die sich wie z. B. Versorgungswerke der betrieblichen Altersversorgung professionell mit den Fragen der Kalkulation und des Risikomanagements beschäftigen. Der Vorteil einer Ausgliederung des Risikomanagements an einen professionellen privaten Anbieter besteht unter anderem darin, dass er die Risiken der Anlage übernimmt und so im eigenen Interesse rendite- und risikooptimierte Anlageformen wählt. Solange das Land dagegen das Risiko trägt, steht zu befürchten, dass es im Zweifelsfall aus Steuermitteln zuschießen würde. Genau das mindert aber den Anreiz, eine nach versicherungsmathematischen Regeln optimierte Risikokalkulation und Kapitalanlage zu verfolgen.“⁴³²

Die FDP-Fraktion empfiehlt daher:

- (1) Das Vorsorgesystem muss stärker am tatsächlichen Bedarf orientiert werden.
- (2) Die Auszahlungsbedingungen sind mit Bezug zu den tatsächlichen Bedarfen anzupassen: „Da die Belastungsspitze aus heutiger Sicht erst in 2026 erwartet wird, kann die Auszahlungssumme insgesamt schon allein dadurch erhöht werden, dass in den ersten Jahren zugunsten der Jahre mit der Spitzenbelastung geringere Auszahlungen erfolgen und dadurch höhere Zinserträge erzielt werden können.“⁴³³
- (3) Durch eine „versicherungsmathematische Kalkulation der Risiken und eine entsprechend risikogerechte Verteilung der Rücklagen über den Betrachtungszeitraum“ können „Effizienzvorteile gehoben“ werden.⁴³⁴ Das Vorsorgesystem muss entsprechend einer solchen Risikokalkulation umgestellt werden.

431 ebd.: 10.

432 ebd.: 10.

433 ebd.: 10.

434 ebd.: 10.

- (4) Eine Reform des Vorsorgesystems sollte sich an den Erfordernissen eines professionellen Kapitalanlagemanagements orientieren, um Effizienzpotentiale zu heben und eine bedarfsgerechte Vorsorge absichern zu können. Dabei ist die Ausgliederung an einen professionellen privaten Anbieter zu prüfen.

1.6. Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP sowie der Sachverständigen der EK III, Helmut Stahl und Dr. Hans-Peter Klös, zu Teil B 7. „[Handlungsempfehlungen zu Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen](#)“; hier Handlungsempfehlungen [Nrn. 166–168](#)

Die Analyse zu den Defiziten in der Infrastruktur und den Investitionen des Landes Nordrhein-Westfalen im Abschnitt „Finanzpolitische Aspekte“ markiert einen zentralen wachstumspolitischen Handlungsbedarf des Landes. Die von der Kommission mit Mehrheit vorgeschlagene Ausformung eines „Sondervermögens Infrastrukturfonds zum Wiederaufbau und zur Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur“ ist aber aus mindestens vier zentralen Gründen problematisch. Eine besondere Prüfung muss insbesondere hinsichtlich folgender Punkte erfolgen:

- Die Gründung eines Infrastrukturfonds als Sondervermögen des Landes widerspricht dem Haushaltsgrundsatz der Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans.
- Die Einbringung der Beiträge zur Pensionsvorsorge für neue Beamtenverhältnisse in die Finanzierung des Fonds wäre sachfremd.
- Die Kreditfähigkeit des Fonds schafft die Gefahr eines Umgehungstatbestandes zur verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse.
- Die Verwaltung und das Management des Infrastrukturfonds durch die landeseigene Förderbank erschwert eine Kontrolle des Fonds durch das Parlament.

Dies setzt mindestens gesonderte Regelungen zur Lösung dieser Problemlagen voraus.

Zudem ist der Vorschlag in der vorgelegten Form hinsichtlich der Anschlussfähigkeit an eine laufende bundespolitische Debatte zu überprüfen. Am 21.04.2015 übergab eine Expertenkommission dem Bundeswirtschaftsminister den Bericht „Stärkung von Investitionen in Deutschland“.⁴³⁵ Darin ist von einer interdisziplinär besetzten Kommission aus Wissenschaftlern, Politik, Gewerkschaften und Wirtschaftsvertretern der aktuelle Stand des Wissens zur Investitionsschwäche in Deutschland, zu Mechanismen der Sicherung nachhaltiger öffentlicher Investitionen, zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, zu den Rahmenbedingungen für private Investitionen und zur privaten Infrastruktur zusammengetragen worden. Ergebnis ist ein „Zehn-Punkte-Plan“ der Kommission zur Stärkung der öffentlichen und privaten Investitionen.

435 vgl. Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ 2015.

Vier der Vorschläge der Kommission zielen ausdrücklich auf die Stärkung der finanziellen Spielräume für Infrastrukturinvestitionen:

- Schaffung eines „**Nationalen Investitionspakts für Kommunen**“ (NIK): Der NIK sollte so ausgestattet werden, dass eine Erhöhung der kommunalen Investitionen mindestens in Höhe des rechnerischen kommunalen Substanzverzehrs der letzten drei Jahre über die nächsten drei Jahre ermöglicht wird.
- Gründung einer **Infrastrukturgesellschaft für Kommunen** (IfK): Aufgabe der von Bund und Ländern getragenen IfK solle es sein, die Kommunen im Rahmen der Planung und Durchführung von Investitionsprojekten zu unterstützen.
- Einrichtung einer **Infrastrukturgesellschaft im Bereich Bundesfernstraßen**: Grundsätze dieser Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sind Planung, Bau, Betrieb und Finanzierung aus einer Hand, die Finanzierung überwiegend oder ausschließlich aus Nutzungsentgelten, eigene Kreditaufnahmefähigkeit ohne staatliche Garantie und Wahrung der öffentlichen Kontrolle ohne Privatisierung.
- Schaffung **neuer Strukturen zur Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung**: Die Schaffung eines öffentlichen Infrastrukturfonds des Bundes und der Länder wie auch eines „Bürgerfonds“ sollte privaten Investoren und Bürgern eine Beteiligung an Infrastrukturvorhaben ermöglichen.

Entlang dieser großen Linien enthält der Bericht eine sehr abwägende Debatte um neue Finanzierungsformen für die öffentliche Infrastruktur. Diese gilt vor allem der Diskussion um ÖPP-Vorhaben. ÖPP seien zwar „kein Allheilmittel für fiskalische Probleme der Kommunen“, könnten jedoch „zur Schließung der Investitionslücke beitragen, sofern sie die Effizienz von Infrastrukturprojekten erhöhen und deren fiskalische Risiken senken“.⁴³⁶ Die Abwägung der Vorteile mit der Kritik an ÖPP-Vorhaben mündet in der Feststellung: „Eine empirisch fundierte Antwort auf diese und andere in der ÖPP-Debatte umstrittene Fragen wird durch die Tatsache erschwert, dass es in Deutschland noch nicht genügend Erfahrungen mit „abgeschlossenen“ ÖPP gibt“.⁴³⁷ Dies gilt namentlich mit Blick auf die bereits seit längerem wieder stark rückläufige Entwicklung des ÖPP-Marktes ([Abbildung 40](#)). Derzeit kann noch nicht abgesehen werden, in welcher Weise sich dieser Trend durch die vom BMVI diskutierten Projekte im Fernstraßenbereich wieder drehen könnte.

436 ebd.: 32.

437 ebd.: 34.

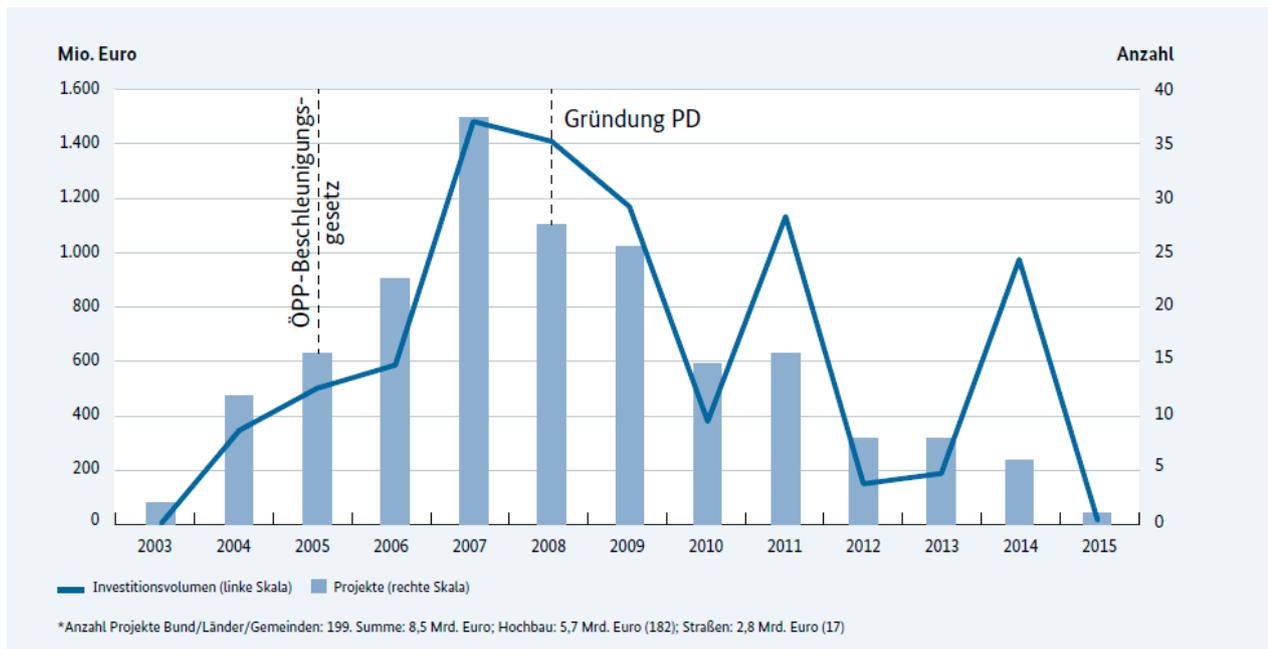


Abbildung 40: Entwicklung des ÖPP-Marktes in Deutschland, Projekte Hoch- und Straßenbau mit Vertragsabschluss⁴³⁸

Im Kern mangelt es der ÖPP-Debatte vor allem an belastbarer Empirie über die in der Debatte stets strittigen Punkte. Dies sind auf der einen Seite die Vermutungen über eine größere Effizienz, Effektivität und zeitliche Realisierung von ÖPP-Strukturen, auf der anderen Seite die vermuteten höheren Vertragsdurchsetzungskosten, fehlende Risikoübertragung auf private Anbieter sowie langen Vertragsbindungszeiten für die öffentlichen Auftraggeber. Eine unvoreingenommene Prüfung, ob und inwiefern ÖPP-Modelle verstärkt eine Option der Infrastrukturbereitstellung und -finanzierung bieten, setzt daher eine saubere empirische Bestandsaufnahme der bisherigen Infrastrukturprojekte – sowohl konventionell finanziert wie auch in ÖPP-Form – voraus.

Zumindest für den Bereich der öffentlichen Infrastrukturprojekte in Deutschland liegt seit kurzem durch die Studie der Hertie School of Governance⁴³⁹ eine belastbare empirische Auswertung vor, die insgesamt 170 öffentliche Infrastruktur-Großprojekte in Deutschland untersucht hat und dabei zu folgenden Kernergebnissen kommt:

- Für 119 abgeschlossene Projekte beträgt die durchschnittliche Kostensteigerung pro Projekt 73 Prozent. Unvollendete Projekte (n=51) weisen durchschnittliche Kostensteigerungen von 41 Prozent pro Projekt auf. Diese Kosten werden bis Projektabschluss weiter steigen.
- Insgesamt sind die 170 Infrastrukturprojekte um 59 Mrd. Euro teurer als geplant – statt 141 werden sie mindestens 200 Mrd. Euro kosten.
- Die durchschnittlichen Kostensteigerungen variieren zwischen den Sektoren, sind im Bereich der IuK-Technologie mit +394 Prozent am höchsten, im Bereich des Verkehrs (+33 %) am niedrigsten.

438 ebd.: 32.

439 vgl. Hertie School of Governance 2015.

Dort allerdings sind die Kostensteigerungen der unvollendeten Vorhaben schon vor der Fertigstellung deutlich höher als bei den vollendeten Vorhaben.

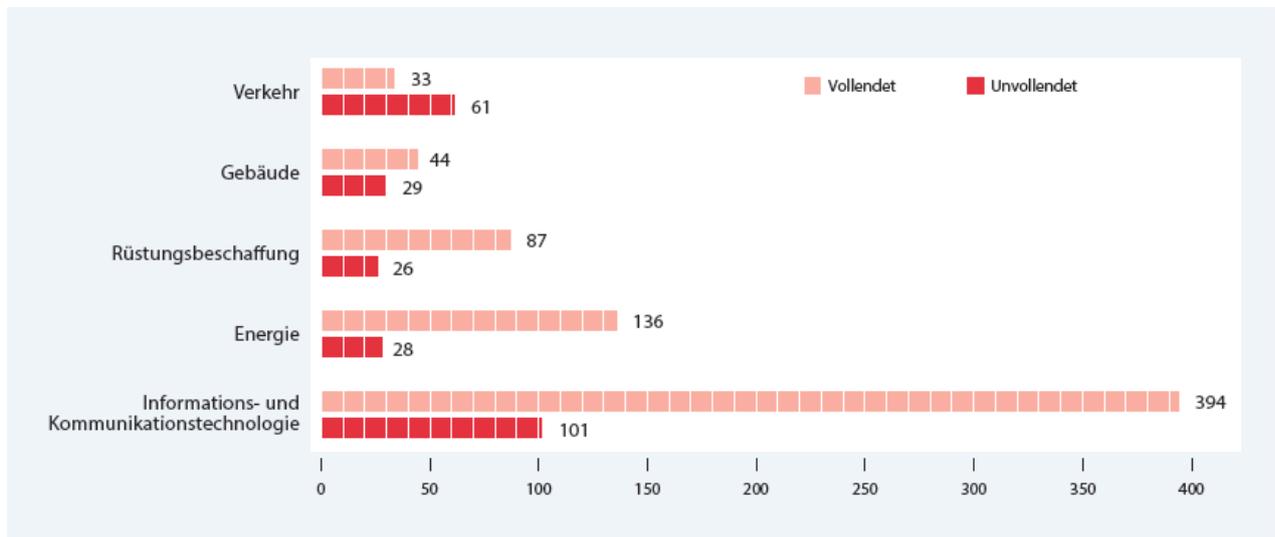


Abbildung 41: Sektorübergreifende durchschnittliche Kostensteigerungen pro Projekt, in Prozent⁴⁴⁰

Die Ergebnisse dieser ersten Studie zur Kosteneffizienz bisheriger öffentlicher Infrastrukturprojekte belegen erneut die Notwendigkeit einer unvoreingenommenen Prüfung alternativer Formen der Infrastrukturbereitstellung und –finanzierung.

Die Expertenkommission „spricht sich daher für eine Prüfung neuer Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen aus, bei denen öffentliche Institutionen eine stärkere Rolle spielen als bei ÖPP, die Möglichkeit privater Finanzierung im Sinne echter Risikoübertragung an Private jedoch erhalten bleibt. Grundsätzlich könnte damit Infrastruktur auf allen drei Regierungsebenen – Kommunen, Länder oder Bund – finanziert werden“⁴⁴¹

Die entscheidende Abgrenzung zur klassischen ÖPP-Form kann darin bestehen, dass private Institutionen lediglich als Fremdkapitalgeber eingebunden sind, die inhaltlichen Entscheidungen z. B. über den Ausbau der Bundesfernstraßen jedoch ausschließlich auf politischer Ebene getroffen werden. Der Preis für eine Auslagerung des Finanzierungsrisikos bei uneingeschränkter Entscheidungsbefugnis dürfte für die öffentliche Hand zu einem Zinsaufschlag für den Fremdkapitalgeber führen, der jedoch eher moderat ausfallen dürfte. Als Ergänzung zur öffentlichen Infrastrukturfinanzierung sowie zu sorgsam ausgewählten ÖPP-Modellen bietet diese Einbindung privater Fremdkapitalgeber zusätzliche Chancen für eine zukunftsfähige Infrastruktur.

Die Verfasser dieses Sondervotums sprechen sich für den Verzicht der Handlungsempfehlungen 166 bis 168 und den darin enthaltenen Spiegelstrichen ausgeführten konkreten Ausgestaltungsmerkmalen

440 ebd.: 2.

441 Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ 2015: 44.

des Sondervermögens Infrastrukturfonds aus und empfehlen stattdessen einen Prüfauftrag mit folgenden Inhalten:

- Die Landesregierung sollte die rechtlichen Möglichkeiten zur Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Kommunen prüfen.
- Die Landesregierung sollte Möglichkeiten zur Gründung von landeseigenen, netzbezogenen Infrastrukturgesellschaften prüfen.
- Die Landesregierung sollte prüfen, in welcher Form und unter welchen Bedingungen eine Beteiligung privater Investoren bei der Finanzierung von Landesinfrastrukturprojekten möglich ist.

1.7. **Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil B 7. Handlungsempfehlungen zu Finanzpolitische Herausforderungen für das Land und die Kommunen**

Das strukturelle Defizit des Landeshaushalts muss ausgehend von 2010 jedes Jahr um ein Zehntel des Ausgangsdefizits reduziert werden, um die Schuldenbremse einzuhalten, das heißt das strukturelle Defizit bis 2020 auf null zu senken. Angesichts der damit verbundenen Herausforderungen – 5 bis 10 Prozent des gegenwärtigen Ausgabevolumens sind einzusparen – ist offenkundig, dass Nordrhein-Westfalen eine strikte Haushaltspolitik einhalten und Konsolidierungsbemühungen vorantreiben muss. Allein die quantitative Dimension macht deutlich, dass diese Konsolidierungsbemühungen den öffentlichen Dienst respektive die Personalausgaben nicht ausnehmen können: Direkte und indirekte Personalausgaben stellten im Jahr 2012 ca. 43 Prozent der Gesamtausgaben des Landes (Gemeinden: ca. 28 %) dar. Der Blick auf die Personal-Steuer-Quote verdeutlicht diesen Zusammenhang: Die direkten und indirekten Personalausgaben in 2012 entsprechen 57,3 Prozent der Steuereinnahmen des Landes (Gemeinden: 69,7 %) – mehr als jeder zweite durch Steuern eingenommene Euro des Landes fließt also in die Personalausgaben.

Die FDP-Fraktion empfiehlt daher:

Um die verfassungsrechtlich bindende Schuldenbremse einzuhalten, ist die Finanzplanung bis 2020 in besonderem Maße antizipativ zu gestalten und muss neben der notwendigen Reduzierung des Ausgabevolumens etwa auch die steigenden Pensionslasten (über 40 Milliarden Euro bis 2020) abbilden. Der öffentliche Dienst muss in Konsolidierungsbemühungen einbezogen und im Hinblick auf Einsparpotentiale analysiert werden.

2. Sondervoten zu Teil C Analyse

2.1. Sondervotum der Fraktionen von CDU und FDP zu Teil C [Kap. 8 Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen](#)

I. Einleitung

Solide öffentliche Finanzen sind eine Grundvoraussetzung für die langfristige Handlungsfähigkeit des Staates. Die Veränderungen in der Altersstruktur unserer Gesellschaft werden sich in großem Maße auch auf die öffentlichen Haushalte des Landes und der Kommunen auswirken. Um rechtzeitig die Weichen richtig stellen zu können, ist es daher wichtig, schon heute mögliche Herausforderungen in den Blick zu nehmen.

Die Schuldenbremse in Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes verbietet Einnahmen aus Krediten. Artikel 143 d des Grundgesetzes gibt den Ländern bis zum Jahr 2020 Zeit, diese Vorgabe zu erfüllen. Der sog. Nachhaltigkeitsbericht der Landesregierung weist jedoch auch für das Jahr 2020 bei konjunkturell guter Lage eine erhebliche Finanzierungslücke auf. Außer Lippenbekenntnissen der Landesregierung sind Ansätze, wie dieses strukturelle Defizit geschlossen werden kann, bislang nicht erkennbar.

In den Jahren 2005 bis 2010 haben CDU und FDP aufgezeigt, wie der Haushalt nach Jahren der ausufernden Verschuldung sinnvoll konsolidiert werden kann und gleichzeitig dringend notwendige Investitionen in wichtige Zukunftsbereiche getätigt werden können. Hat die Neuverschuldung im Jahre 2005 noch 6,7 Milliarden Euro betragen, konnte im Haushaltsjahr 2008 erstmals seit Jahrzehnten ein Haushaltsüberschuss erwirtschaftet werden. Dieser wurde genutzt um unausweichliche Vorsorgemaßnahmen aufgrund der internationalen Staatsschulden- und Finanzmarktkrise zu bilden. Hiervon profitiert die Landesregierung noch heute. Gleichzeitig wurden rund 3,8 Milliarden Euro mehr in Bildung investiert.

Im Jahr 2015 plant die Landesregierung trotz Rekordsteuereinnahmen weiterhin mit einer Nettokreditaufnahme von rund 2 Milliarden Euro. Die Nettokreditaufnahme wird notwendig, obwohl das Land Zinsminderausgaben von 1,3 Milliarden Euro im Vergleich zum Jahr 2008 realisiert. Grund hierfür sind die historisch niedrigen Zinssätze. Der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen stellt in seinem aktuellen Jahresbericht 2014 fest, dass die stetigen neuen Kreditaufnahmen den Schuldenstand des Landes in besorgniserregende Höhen haben steigen lassen. Zu einem Abbau des Schuldenstandes sei es bisher noch nicht gekommen. In anderen Bereichen des Gesamtstaates sieht es hingegen anders aus.⁴⁴² Nach Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes betrug der Finanzierungsüberschuss des Staates in der Gesamtheit im Jahr 2014 rd. 18 Milliarden Euro. Bund, Länder,

⁴⁴² Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2014: 67.

Gemeinden und Sozialversicherungen zusammen haben damit im dritten Jahr in Folge einen Finanzierungsüberschuss erzielt.⁴⁴³

Darüber hinaus äußert der Landesrechnungshof des Landes Nordrhein-Westfalen Zweifel, ob die bisher unternommenen Schritte zur Eindämmung der Verschuldung ausreichen, um das bestehende Defizit bis zum Jahr 2020, dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Schuldenbremse, auf null zu senken. Um die Nettoneuverschuldung zurückzuführen, bedarf es nach Auffassung des Landesrechnungshofes größerer Anstrengungen, zumal die positive Entwicklung der letzten Jahre vornehmlich den günstigen Rahmenbedingungen – unter anderem deutlichen Steuermehreinnahmen und Zinsminderausgaben – geschuldet ist.⁴⁴⁴

Die Steuereinnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen werden von rund 38 Milliarden Euro (Ist) im Jahr 2010 auf 54,7 Milliarden Euro im Planansatz für das Jahr 2018 steigen. Trotz dieses erwarteten Anstiegs des Niveaus der Steuereinnahmen um über 16 Milliarden Euro, rechnet das Land Nordrhein-Westfalen nicht mit einem ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2018.⁴⁴⁵ Der kumulative Effekt über die Jahre 2010 bis 2018 ist um ein Vielfaches höher. Selbst der vom Finanzministerium erstellte zweite Bericht über die Nachhaltigkeit des Landes sendet auch ohne den Eintritt neuer, unerwarteter Problemlagen oder Marktentwicklungen diese Warnung: *„Im Basismodell besteht im Jahr 2020 noch ein Konsolidierungsbedarf“*.⁴⁴⁶

II. Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen

Die Landesregierung muss sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmeseite für Haushaltsverbesserungen in den Blick nehmen. Eine florierende Wirtschaft führt zu Wohlstand in der Bevölkerung und steigenden Steuereinnahmen für den Staat. Die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre in ganz Deutschland muss mit einer marktwirtschaftlichen Offensive auch in Nordrhein-Westfalen ankommen und stabilisiert werden. Leider hinkt Nordrhein-Westfalen seit Jahren hinter der bundesweiten Wirtschaftsdynamik zurück. Die Ursachen hierfür liegen nicht mehr im Strukturwandel von Kohle und Stahl, wie es die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen behaupten, sondern in einer geringeren Produktivität, geringeren Ausgaben für Forschung und Entwicklung, geringeren Investitionen und kürzeren Arbeitszeiten.⁴⁴⁷ Bereits in den 1980er Jahren hatte die damalige Landesregierung lieber auf strukturkonservierende Maßnahmen gesetzt, anstatt sich an einer wachstumsorientierten Politik zu orientieren. Dies führte dazu, dass das nordrhein-westfälische Wirtschaftsklima und -image im Vergleich zu anderen Bundesländern schlecht und die

443 siehe Pressemitteilung Nr. 062 vom 24.02.2015 des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2015b). Bei den Ergebnissen handelt es sich um Daten in der Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995. Auf deren Grundlage wird die Entwicklung der Haushaltslage in den EU-Mitgliedstaaten überwacht.

444 Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2014: 67.

445 Pressemitteilung des Finanzministeriums NRW vom 2. September 2014 (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2014b).

446 Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2013: 90.

447 vgl. McKinsey & Company 2013 bzw. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014c.

Regelungsdichte für unternehmerische Aktivitäten hoch ausfiel. So hat sich der Wachstumsrückstand Nordrhein-Westfalens auf die westdeutschen Flächenländer seit 1991 auf mehr als 9 Prozentpunkte aufsummiert. Wäre die Wirtschaft in Nordrhein-Westfalen seit 1991 nur im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer gewachsen, könnte Nordrhein-Westfalen heute jährliche Steuer Mehreinnahmen von mehr als 3 Mrd. Euro erzielen und hätte mehr als 300.000 zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.⁴⁴⁸

Schlüssel für die eigene Problemlösung im Land ist daher die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums in Nordrhein-Westfalen. Je stärker die nordrhein-westfälische Wirtschaft wächst, desto leichter fällt die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch nach 2020 aufgrund steigender Einnahmen. Anstatt bürokratischer Regulierung braucht Nordrhein-Westfalen daher mehr wirtschaftliche Freiräume, um die Rahmenbedingungen für Gründungen, Investitionen, Forschung und Entwicklung in Nordrhein-Westfalen zu verbessern und weitere Arbeitsplätze zu schaffen. Nach Berechnungen des Fraunhofer Instituts bietet das Zukunftsfeld Industrie 4.0 ein jährliches, zusätzliches Wachstumspotential von 1,7 Prozentpunkten.⁴⁴⁹ Der nordrhein-westfälische Mittelstand kann an Industrie 4.0 jedoch nur teilhaben, wenn er Anschluss an die schnelle Datenautobahn hat. Laut Micus Studie sind 90 Prozent der nordrhein-westfälischen Gewerbegebiete noch nicht ans schnelle Netz angeschlossen.⁴⁵⁰ Deutschlandweit sind es nach einer Erhebung von Destatis 75 Prozent.⁴⁵¹ Micus geht von einem Investitionsbedarf von 500 Mio. Euro für die Gewerbegebiete aus. Die nordrhein-westfälische Landesregierung will bis 2020 10 Millionen Euro aus EFRE-Mitteln zur Verfügung stellen.

Gleichzeitig sollte das Land beispielsweise das zusätzliche Klimaschutzgesetz auf Landesebene abschaffen und auf einen zusätzlichen Klimaschutzplan für Nordrhein-Westfalen verzichten. Diese vermögen das Klima nicht zu schützen, belasten dafür aber die Wirtschaft des Landes, schwächen die Steuerbasis und schmälern den Wohlstand der Bürger. Auch ein verbraucher- und wirtschaftsschädigendes Wasserentnahmeentgelt und unpraktikable Vergabevorschriften zulasten privater Unternehmer schaden dem Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen und damit der steuerlichen Ertragskraft. Nordrhein-Westfalen braucht dringend einen grundlegenden Kurswechsel – weg von mehr Regulierung und Bevormundung hin zu einer wachstumsfreundlichen und leistungsgerechten Wirtschaftspolitik für kleine und mittlere Unternehmen.

Zudem muss der Ausgabenanstieg des Landes begrenzt werden, indem sich der Staat auf seine Kernaufgaben besinnt und diese effizient erfüllt. Mit Regierungsübernahme 2010 hat die Landesregierung die Ausgaben des Landes um mehr als 20 Prozent ausgeweitet. Hierzu zählen u. a. das beitragsfreie dritte Kindergartenjahr, die Anschubfinanzierung des Sozialtickets und die Rückgängigmachung

448 ebd.

449 Bühler u. a. 2014: 6.

450 Fornefeld, Breide & Holznel 2015: 9, 64 und 67.

451 Statistisches Bundesamt 2015c.

der Konsolidierungsanstrengungen in der Legislaturperiode 2005 bis 2010. Gleichzeitig verweigert sich die Landesregierung seit 2010 beharrlich einer grundlegenden Aufgabenkritik und strukturellen Reformen.

Ein Beispiel für mangelnden Reformwillen ist der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes (BLB). Seit seiner Gründung im Jahr 2001 ist der BLB schlecht aufgestellt – dies mahnt der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen regelmäßig an. Die Ende 2012 erfolgten, weitestgehend kosmetischen Veränderungen der Anweisungen über die Verwaltung und Organisation des Bau- und Liegenschaftsbetriebs reichen laut Aussagen des Landesrechnungshofes nicht aus, um eine Wiederholung der bekannten Fälle von Baukostenexplosion zu verhindern. Auch die von der Landesregierung inzwischen beschlossene Neuausrichtung des BLB greift deutlich zu kurz. Anstatt einen Fokus auf eine höhere Wirtschaftlichkeit zu legen, wird er nun zusätzlich mit zahlreichen weiteren politischen Ansprüchen der Landesregierung wie Klimaneutralität, Beitrag zur CO₂-Minderung, Tariftreue- und Vergabegesetz, Nachhaltigkeitsberichterstattung und energetischer Sanierung belastet. Dies zeigt: Die Landesregierung hat hier seit Regierungsübernahme nichts zu Stande gebracht und scheut interne Konflikte mit Besitzstandswahrern.

Um die Herausforderungen der Zukunft in den Blick nehmen zu können, gehört auch dazu, die Lasten der Vergangenheit, die sich auch auf die Zukunft auswirken nicht zu verschweigen. Der Steuerzahler in Nordrhein-Westfalen zahlt heute und in Zukunft für die Abwicklung der WestLB. Diese Lasten haben ihre Ursache in konkreten Entscheidungen führender SPD-Politiker in den achtziger und neunziger Jahren. Die weitere Abwicklung der WestLB AG gestaltet sich als schwierig. Welche Lasten zusätzlich auf das Land zukommen werden, ist unklar. Eine Vorsorge plant die Landesregierung in ihre Berechnungen für die Zeit nach 2020 nicht ein. Gerade das Beispiel der WestLB zeigt deutlich: Das Land Nordrhein-Westfalen ist nicht der bessere Unternehmer. Das genaue Gegenteil ist der Fall.

Die Finanzen des Landes müssen dringend auf die Erfolgsspur gebracht werden, um ab dem Jahr 2020 die Schuldenbremse dauerhaft einhalten zu können. Realistisch ist ein grundgesetzkonformer Haushalt ab dem Jahr 2020 nur, wenn das Land bereits heute mit einer ernsthaften Konsolidierung der Landesfinanzen beginnt und dabei auch einen Sicherheitspuffer zur Nullverschuldung einhält. Dies fordert auch die Deutsche Bundesbank.⁴⁵² Ansonsten würden jegliche nicht vorhersehbaren zusätzlichen Ausgaben zwangsläufig zu einem Bruch der grundgesetzlich verankerten Schuldenregel führen. Hierzu sind vor allem eigene Anstrengungen der Landesregierung erforderlich. Den Strukturwandel von Kohle und Stahl vor 30 Jahren als Entschuldigung für die heutige finanzielle Lage des Landes anzuführen, wird den anstehenden Herausforderungen – auch aus demografischen Wandel – nicht gerecht und zeigt vielmehr das eigene Unvermögen der heutigen Landesregierung.

452 Deutsche Bundesbank 2012.

2.2. Sondervotum der Fraktion der FDP zu Teil C Kap. 8. Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen; hier: Unterkapitel 8.5. Perspektiven der Problemlösung bis 2020

Das Land Nordrhein-Westfalen befüllt zwei Sondervermögen mit finanziellen Mitteln, um für künftige Versorgungslasten besser gewappnet zu sein. Das Sondervermögen „Versorgungsfonds des Landes Nordrhein-Westfalen“ sowie das Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Landes Nordrhein-Westfalen“. Jedoch werden diese Sondervermögen befüllt, obwohl das Land jährlich einen negativen Finanzierungssaldo aufweist. Eine Entlastung für die kommenden Jahre ergibt sich nur durch den Zinsgewinn der im Sondervermögen befindlichen Mittel. Das Land Nordrhein-Westfalen kann durch seine – auch dem bündischen Prinzip geschuldeten – gute Bonität Kredite günstiger anlegen, als es an Zinsen für die Kredite zahlen muss.

Die Versorgungslasten des Landes Nordrhein-Westfalen steigen bis zum Jahr 2025 kontinuierlich an.⁴⁵³ Eine adäquate Vorsorge ist hierfür nicht getroffen worden, die Lasten werden weitestgehend aus den laufenden Haushalten zu finanzieren sein. Ziel des Landes Nordrhein-Westfalen muss es sein, in einem ersten Schritt generationengerechte Haushalte aufzustellen. Das heißt die Ausgaben des Landes auf ein Niveau zu reduzieren, so dass sie ohne Einnahmen aus Krediten finanziert werden können. Sofern positive Finanzierungssalden erwirtschaftet werden, muss das Land die dann zur Verfügung stehenden Mittel unter Berücksichtigung des Dreiklangs aus Vorsorge, Investition und Entlastung einsetzen. Erstens ist finanzielle Vorsorge in einer adäquaten Höhe zu bilden, damit die durch aktuell beschäftigte Beamte entstehenden Versorgungslasten der Zukunft bereits in der Gegenwart mit relevanten Summen anteilig abgesichert werden können. Diese Vorsorge entlastet künftige Haushalte und schafft mehr Generationengerechtigkeit. Ebenfalls müssen die Grundlagen für ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum gelegt werden. Hierfür müssen zweitens ausreichende Finanzmittel für laufende investive Landesaufgaben zur Verfügung gestellt und drittens müssen die Bürger und Unternehmen des Landes entlastet werden, um durch Entlastung des Faktors Arbeit eine Steigerung des Wachstumspotentials zu erreichen.⁴⁵⁴

453 Information und Technik Nordrhein-Westfalen 2014a: 3–51.

454 Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015.

3. Sondervoten zum Gesamtbericht

3.1. Sondervotum der Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP

Die Fraktionen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP stellen gemeinsam fest:

Wir haben in den vergangenen beiden Jahren im Rahmen der Enquetekommission III intensiv die vom demografischen Wandel betroffenen und für die öffentlichen Haushalte relevanten Themenfelder identifiziert und analysiert. Eine Enquetekommission ist von ihrer Methodik her ein konsensorientiertes Instrument. Dies setzt einen respektvollen und sachorientierten Umgang voraus.

Wir haben uns fraktionsübergreifend bemüht, gemeinsam und kollegial zu diskutieren, eine möglichst hohe Bandbreite landesrelevanter Themenfelder zu bearbeiten und Handlungsempfehlungen zu formulieren. Dies geschah in dem Wissen, dass nicht in allen Fragen Einigkeit im Detail besteht und dass Kompromisse nicht immer die jeweiligen Fraktionspositionen widerspiegeln.

Dennoch haben wir bis zum Schluss an unserem gemeinsamen Ziel gearbeitet, pragmatische und umsetzungsfähige Handlungsempfehlungen für Land und Kommunen zu finden.

Vor diesem Hintergrund bedauern wir es sehr, dass es dabei nicht allen Beteiligten möglich war, einen sachlichen, angemessenen und respektvollen Umgang zu finden und sich frühzeitig in Arbeitsprozesse einzubringen. Wir weisen die in den Sondervoten von Piratenfraktion und Prof. Dr. Bontrup geäußerte Kritik an Fachlichkeit, Professionalität und Kollegialität innerhalb der Enquetekommission zurück.

3.2. Sondervotum der Fraktion der Piraten NRW

Sondervotum der Fraktion der Piraten im Landtag NRW zum Abschlussbericht der Enquetekommission III in der 16. Wahlperiode zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030

1. Begründung für ein Sondervotum der Fraktion der Piraten NRW

Eine Enquetekommission hat per definitionem die Aufgabe, an der Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft zu politischen Themen und Kontexten, die nicht unmittelbar dem politischen Tagesgeschäft unterliegen und möglichst jenseits parteipolitischer Auseinandersetzungen, Analysen und Handlungsempfehlungen für die Zukunft zu erarbeiten.

Aus diesem Grund sind in Enquetekommissionen neben gewählten Abgeordneten auch von den Fraktionen benannte Sachverständige stimmberechtigt. Enquetekommissionen arbeiten im Idealfall konsensorientiert.

In der Regel ist diese Konsensorientierung jedoch nur schwer durchzuhalten. Für den Fall nicht aufzulösender Dissense gibt es daher für die Fraktionen und die Sachverständigen die Möglichkeit, sog. Sondervoten zu erarbeiten, die gemeinsam mit dem Abschlussbericht einer Enquetekommission veröffentlicht werden.

Im Antrag zum Einsetzungsbeschluss „Einrichtung einer Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“, Drucksache 16/2133 vom 19.02.2013 der CDU-Fraktion des Landtages von NRW heißt es an Position IV, Absatz 1:

„Den demografischen Wandel gestalten heißt, [...] Herausforderungen zu bewältigen, für die es keine historischen Beispiele und kein Erfahrungswissen gibt. Umso wichtiger sind für Politik und Gesellschaft die nüchterne Aufarbeitung von Daten und Fakten, die möglichst konkrete Beschreibung der Herausforderungen und die ideologiefreie, argumentative Beratung über sinnvolle bzw. abwegige Lösungsvorschläge.“⁴⁵⁵

Bereits in den Verläufen der zweiten und dritten Sitzung der Kommission (15.10. und 05.12.2013) trat ein grundsätzlicher Dissens zur Bandbreite der vorzunehmenden Beratungen zutage, der sich im weiteren Verlauf des Diskurses eher noch verschärfte. In der Sitzung vom 05.12.2013 mahnte der Sachverständige der Fraktion der Piraten, der Volks- und Betriebswirt Prof. Dr. H.-J. Bontrup, ein weiteres Mal die seines Erachtens fehlende Berücksichtigung des Faktums „Schuldenbremse“ im

455 CDU-Landtagsfraktion NRW 2013: 5.

Arbeitsprogramm an. In der darauf folgenden Diskussion wurde zunächst Konsens darüber hergestellt, dass „die inhaltliche Ausrichtung des Arbeitsprogramms einer fortwährenden Prüfung und erforderlichenfalls Neujustierung“ unterliegen werde.

Allerdings hat diese Neujustierung bzgl. des Themenkontextes Schuldenbremse während der gesamten Dauer der Enquetekommission trotz weiteren teils hartnäckigen Insistierens der Kommissionsmitglieder der Fraktion der Piraten zu keinem Zeitpunkt stattgefunden.

Nach Auffassung der Kommissionsmitglieder der Fraktion der Piraten gehören zu einer holistischen, i.e. ganzheitlichen politisch-wissenschaftlichen Betrachtung des Gegenstandes, hier der Tragfähigkeit der Haushalte in der Dekade 2020–2030, der Gegenstand selbst sowie auch seine angenommenen und/oder gesetzten Randbedingungen, hier der demografische Wandel und die Schuldenbremse.

Ein Ausblenden der einen oder anderen Randbedingung aus Diskussionen und Betrachtungen erfüllt nach Ansicht der Fraktion der Piraten nicht den für eine Enquetekommission zu Gebote stehenden Anspruch der Wissenschaftlichkeit.

Es muss daher zwangsläufig der Eindruck entstehen, die Enquetekommission pflege eine Vermeidungsstrategie.

Auch der mehrfach erfolgte Hinweis, dass die Schuldenbremse ja in der parallel im Landtag NRW laufenden Verfassungskommission Gegenstand sei, entkräftet diesen Vorwurf nicht, denn in der Verfassungskommission erfolgt der Diskurs vornehmlich auf juristischer Ebene und nicht in den nach unserer Auffassung zwingend notwendigen volkswirtschaftlichen und fiskalischen Kontexten.

Ein weiterer grundsätzlicher Kritikpunkt betrifft die Behandlung der zweiten Randbedingung, des prognostizierten demografischen Wandels. Es wurde zu Beginn der Laufzeit der Enquetekommission von der Grundannahme eines stetigen Bevölkerungsrückgangs in NRW in der Dekade 2020–2030 ausgegangen aufgrund der Tatsache, dass zwischen den Jahren 1998 und 2012 die Bevölkerung von NRW um 1,2 Prozent abgenommen hat.

Die aktuell vorliegenden Zahlen von IT.NRW sprechen jedoch, was die Zukunft betrifft, eine ganz andere Sprache. Danach muss erwartet werden, dass die Bevölkerung in NRW von 17.571.856 Einwohnerinnen und Einwohnern zum Zeitpunkt 01.01.2014 (Deutschland gesamt: 80.767.463) bis zum Jahr 2020 auf etwa 17.701.973 Einwohner steigen wird (Deutschland gesamt: 81.434.000), ein Zuwachs von ca. 0,7 Prozent gegenüber dem Ausgangsjahr 2014. Denn seit 2012 profitiert NRW deutlich von einer positiven Zuwanderungsentwicklung. Daher geht die aktuelle Bevölkerungsvorausberechnung auf der Basis der Erfahrungen seit 2012 von einer höheren durchschnittlichen Zuwanderung aus. Als Folge wird die Bevölkerung durch Zuwanderung etwa bis zum Jahr 2025 auf

dann ca. 17.737.317 Menschen wachsen, das entspricht einer Zunahme von ca. 0,9 Prozent gegenüber dem Jahr 2014.⁴⁵⁶

Die auf mögliche statistische Stolperfallen bezogenen Einlassungen und Warnungen des auf Initiative der Fraktion der Piraten bereits für die Sitzung am 26.06.2014 eingeladenen Sachverständigen, des Statistikers und Mathematikers Prof. Dr. Gerd Bosbach, wurden von der Enquetekommission noch nicht einmal würdigend zur Kenntnis genommen. Man blieb bis zur Bekanntgabe der neuen Zahlen von IT.NRW weiter bei der initialen Vorannahme eines stetigen Rückgangs der Bevölkerung in NRW innerhalb der Dekade 2020-2030.

Damit ergibt sich für diese Enquetekommission eine einmalige Besonderheit. Die eine der beiden Randbedingungen des Themas wird im gemeinsamen Diskurs nicht behandelt, die Schuldenbremse. Und für die andere Randbedingung, den demografischen Wandel, kann auf der Basis der aktuellen Zahlen gesagt werden, dass er entgegen den Vorannahmen zu Beginn der Enquetekommission in zumindest erheblich abgeminderter Form auftritt.

Dies hätte nicht geschehen müssen, denn das eigentliche Thema der Enquetekommission war ja die Tragfähigkeit der Haushalte in NRW, das eine breite Palette interessanter Diskussions- und Forschungsthemen geboten hätte.

Welche Strukturen auf der Einnahmenseite bringen Länder und Kommunen regelmäßig in Schwierigkeiten?

Welche besonderen Verpflichtungen verhindern, dass die Ausgaben den Einnahmen angepasst werden können?

Welche Vorschläge zur Problemlösung existieren?

Da die Randbedingung „Schuldenbremse“ durch die Enquetekommission mehrheitlich bar jeder Diskussion als gegeben hingenommen wurde, obwohl die Schuldenbremse nicht einmal in der Landesverfassung verankert ist, ergab sich ganz zwangsläufig ein stark eingegrenztes Verständnis des Begriffs „Tragfähigkeit der Haushalte“. Er konnte unter diesen Umständen nur als Schuldenfreiheit (Nettoneuverschuldung) verstanden werden.

Die Wechselwirkungen zwischen Politik und Finanzmärkten mit ihren vielfachen Auswirkungen auf die Demokratie sowie die demokratischen Gestaltungsfähigkeiten von Land und Kommunen mit Blick auf die Haushalte wären dagegen interessante Forschungsfelder gewesen. Insbesondere dann, wenn der übliche Pfad der juristischen Betrachtung, bzw. Ausklammerung des Themas „Schulden-

⁴⁵⁶ Cicholas & Ströker 2015.

bremse“ zugunsten eines tieferen Einstiegs in die Volkswirtschaft, verlassen worden wäre und die Enquetekommission sich mit Kapitalmärkten, Geldpolitik und der Funktionsfähigkeit von Marktwirtschaften unter Verschuldungsaspekten beschäftigt hätte.

Stattdessen verständigte sich die Mehrheit der Kommissionsmitglieder darauf, sich auf die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Periode nach Durchgreifen der Schuldenbremse zu konzentrieren.

Jedoch kurz vor Ende der Laufzeit der Enquetekommission veröffentlichte IT.NRW die neuen statistischen Daten. Diese ergaben – was hätte erwartet werden können – : der demografische Wandel findet nicht statt. Zumindest nicht in dem Ausmaß, wie zu Beginn der Kommissionszeit angenommen wurde.

Die Enquetekommission hat sich dabei, völlig verengt, von vornherein nur stark auf die folgenden Ergebnisse fokussiert:

- die Bevölkerung NRWs schrumpft bis 2030 kontinuierlich,
- es wird zu wenig junge Menschen geben,
- die Zahl der Erwerbstätigen wird zurückgehen,
- die Wirtschaft wird Einbußen erleiden,
- die Steuereinnahmen werden zurückgehen,
- das Land wird die Schuldenbremse nicht einhalten können und
- die Kommunen werden finanziell in noch größere Bedrängnis geraten.

Nun ergeben sich jedoch völlig andere Tatsachen:

- Die Bevölkerung schrumpft nicht, sondern wächst sogar ein wenig. Dies tut sie trotz nach wie vor niedriger Geburtenrate, allein aufgrund von Zuwanderung (Dabei sind die Flüchtlinge noch gar nicht mitgerechnet).
- Der Altersdurchschnitt wird sich kaum verändern, da die zuwandernden neuen Bewohner durchschnittlich jünger sind und viele Kinder dabei sind.

Was allerdings vom demografischen Wandel bleibt, ist die steigende Lebenserwartung, ein Teil der langsamen und stetigen Entwicklung des Wohlstands: steigende Einkommen, steigende Vermögen, technischer Fortschritt, medizinischer Fortschritt, gesündere Arbeitswelt, längere Lebenserwartung. Diese erfreulichen Entwicklungen stellen jedoch keinen plötzlichen Wandel dar, der Politik und Gesellschaft überfordern könnte, sondern erfordern lediglich eine stetige Anpassung der Systeme an die Realität, also nicht mehr als das Alltagsgeschäft der Politik. Die Entwicklungen geschehen langsam, es bleibt genug Zeit, sich darauf einzustellen.

Der demografische Wandel – als großes Katastrophenszenario – bleibt aus.

Was für die Enquetekommission als interessantes Forschungsfeld blieb, war zunächst, die gesellschaftlichen Auswirkungen dieser Katastrophendebatte zu untersuchen. Welchen Einfluss hatte der diesbezügliche Medienhype auf die Politik und damit auch auf die Bevölkerung, auf die Familien und insbesondere auf ältere Menschen? Das wäre eine weitere interessante Frage gewesen, auch im Hinblick auf die politische Selbstreflexion. Dieser Frage wollte sich die Enquetekommission weder stellen noch sie beantworten.

Auch die demografische Entwicklung selbst liefert spannende Fragen zur Untersuchung: warum ist die Geburtenrate so niedrig, welche Auswirkungen hat das auf die Gesellschaft? Ist die Gesellschaft kinderfeindlich/familienfeindlich? Wie ist es für die älteren Menschen, einer längeren Lebensdauer entgegenzusehen? Wie geht die Gesellschaft insgesamt damit um, wie kann sie damit umgehen?

Auch diese Fragen gehörten für die Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht zum Thema der Enquetekommission.

Bereits zu Beginn der Arbeit der Enquetekommission gab es eine teils heftig geführte Debatte zu der Frage, ob es sich hier um eine volkswirtschaftliche Thematik handele oder nicht. Die Mehrheit der Enquetekommission hat diese Frage zunächst verneint, gegen Ende der Kommissionszeit jedoch zeichnete sich recht plötzlich ein starkes Übergewicht wirtschaftlicher Fragestellungen ab.

Zunächst erfolgte eine Konzentration auf statistische Erhebungen und den daraus ziehbaren Rückschlüssen. Dabei hat sich die Enquetekommission lange Zeit in teils ideologischen Annahmen über Arbeitsmärkte verfangen und falsche Rückschlüsse gezogen, die gegen Ende korrigiert werden mussten.

Das Sondervotum der Fraktion der Piraten kritisiert zunächst die Versäumnisse der Enquetekommission. Wichtige Themen wurden – wie en détail bereits erläutert – von der Agenda genommen und aus der Diskussion ausgeblendet.

Dieses Sondervotum der Fraktion der Piraten kann die Lücken in der Arbeit der Enquetekommission nicht aus eigenen Mitteln schließen, aber es kann die Versäumnisse aufzeigen und begründen, es kann des Weiteren die für die Zukunft richtigen und wichtigen Fragen stellen und die Kritik an den Ergebnissen der Enquetekommission formulieren.

Dies soll in folgenden Unterpunkten geschehen:

1. Ökonomische Ausrichtung des Enquete-Themas
2. Behandlung des Themas Arbeitsmärkte
3. Zum Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft und Bildung
4. Schuldenbremse
5. Folgen der niedrigen Geburtenrate
6. Folgen der längeren Lebenserwartung für Rente, Pflege, Gesundheitswesen
7. Tragfähigkeit der Haushalte von Land und Kommunen
8. Fazit

1. Ökonomische Ausrichtung des Enquete-Themas

Zu Beginn der Enquete-Arbeit setzte sich die Mehrheit der Kommission gegen die Fraktion der Piraten mit der Ansicht durch, das Enquete-Thema sei kein volkswirtschaftliches. Eine volkswirtschaftliche Diskussion fand keinen Platz auf der Agenda. Die Mehrheit der Kommission setzte auf eine Kostenprognose auf der Grundlage statistischer Daten.

Dazu wurde auf Vorschlag der Fraktion der Piraten Prof. Dr. Bosbach von der Hochschule Koblenz eingeladen, der die Möglichkeiten unterschiedlicher Darstellungen statistischer Fakten erläuterte und die Wirkungen dieser Einflussnahmen.⁴⁵⁷

Gegen Ende der Arbeit kam die Enquetekommission mehrheitlich zu der Erkenntnis, dass aus bevölkerungstatistischen Daten nicht so einfach Rückschlüsse auf die zukünftige Haushaltslage gezogen werden können, in Folge nahmen die Wirtschaftsthemen immer breiteren Raum in der Diskussion ein.

Dass die Haushaltslage von technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen abhängig ist und diese wiederum von vielen Faktoren wie Produktivität, IT, Technik, Entwicklungen im Bildungsbereich, internationalen Veränderungen in den Bereichen Produktion, Handel, Finanzmärkte, Rohstoffressourcen u. a. hätte eine interessante Debatte in der Enquetekommission ergeben können, so kurz vor dem Ende der Laufzeit war das dann in dieser Tiefe leider nicht mehr möglich.

Gegen Ende der Laufzeit hat sich die Enquetekommission dann doch noch auf eine breitere Definition des Begriffs „Tragfähigkeit der Haushalte“ eingelassen. Allerdings konnte die von einer auf zwei Jahre angesetzten Enquetekommission zu erwartende Tiefe der Themenbearbeitung nicht mehr geleistet werden. Die Fraktion der Piraten hält dies für sehr bedauerlich.

457 Bosbach 2015.

2. Behandlung des Themas Arbeitsmärkte

In von Arbeitslosigkeit oder Angst vor Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitsmärkten könnte der demografische Wandel als positiv betrachtet werden: Hoffnung für alle Arbeitssuchenden, die bisher wegen Alter, Geschlecht, Behinderung oder anderer persönlicher Merkmale auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt waren (die sog. „Stille Reserve“).

Diese Sichtweise war der Enquetekommission zunächst fremd. Die Aussage von Sachverständigen, dass der demografische Wandel kein Problem für die Arbeitsmärkte darstellen muss, wenn die Unternehmen ein kleines Stück von ihrer Vorstellung des Ideal-Mitarbeiters abrücken könnten, beeindruckte die Kommission nicht. Die zur Anhörung geladene Sachverständige Dr. Rietzler vom IMK hat sogar berechnet, dass allein die Wünsche von Frauen nach längerer Arbeitszeit ausreichen könnten, die zunächst angenommene demografische Entwicklung auszugleichen.⁴⁵⁸ Die Kommission machte auch nach der Anhörung weiterhin eine gefährliche Folge des demografischen Wandels für die Arbeitsmärkte zur Grundlage ihrer Überlegungen. Eine Ursache hierfür lag möglicherweise im Auftritt des Sachverständigenrates, der nach Auffassung der Fraktion der Piraten auf eine ganz unverantwortliche Weise argumentierte. Er postulierte einen mathematischen Zusammenhang, der nichts anderes besagt als das Folgende: Nimmt die Bevölkerung ab, nimmt im gleichen Prozentsatz auch die Zahl der Erwerbstätigen ab.⁴⁵⁹ Ein solcher mathematischer Automatismus existiert jedoch nicht, wenn Unternehmen Mitarbeiter unter den vorhandenen Bewerbern suchen. Denn dann ist davon auszugehen, dass auch auf die „Stille Reserve“ zurückgegriffen wird. Für dieses Argument war die Enquetekommission zunächst unzugänglich. Erst „in letzter Minute“ wurde hier umgeschwenkt.

Dabei ist seit längerem bekannt, dass hinter dem sog. Fachkräftemangel eine Vereinbarung zwischen Arbeitsagentur und Wirtschaft steht, jede freie Stelle siebenmal so hoch zu gewichten wie einen Bewerber.⁴⁶⁰

Die Kommissionsmehrheit bevorzugte hier ganz eindeutig eine Vorannahme für das Forschungsergebnis. Selbst nach Bekanntwerden der neueren Bevölkerungszahlen wurde noch daran festgehalten. Im Endbericht finden sich immer noch Prognosen für einen Rückgang der Erwerbstätigenzahlen – ohne eine andere Begründung als die ganz klar zu kritisierende mathematische Annahme des SVR.

Dabei hätte sich eine andere Begründung durchaus finden lassen. Unwahrscheinlich ist das nicht, es hängt vom Verhalten der Unternehmen bei Einstellungen ab sowie vom Engagement der Politik in den Feldern Ausbildung, Sprachförderung und Integration von Migranten sowie der Anerkennung ausländischer Abschlüsse. Die Enquetekommission begreift eine Zunahme von Migranten unter der Überschrift „die Bevölkerung wird bunter“ als Teil des demografischen Wandels. Die Fraktion der

458 Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung 2014: 2.

459 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014.

460 Buslei u. a. 2014: 4.

Piraten begreift dies ausdrücklich nicht als Katastrophe. Ein Rückgang der Erwerbstätigenzahlen ist nicht zu erwarten; ist dies doch der Fall, dann kann es sich nur um ein Versäumnis der Politik handeln in den genannten Feldern Sprachförderung, Bildung, Anerkennung von Abschlüssen und Integration.

Dass Mütter, die mehr arbeiten wollen, das Arbeitsangebot erhöhen können, wurde nicht bestritten – allerdings widerspricht allein das schon der mathematisierten Annahme des Sachverständigenrats. Die Enquetekommission ist durchaus auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie eingegangen, aber gerade dieses Thema ist auf allen politischen Ebenen so präsent und auch schon so weit von der Diskussion zur Aktion gediehen, dass es zur Erörterung dieser Frage nicht noch diese Kommission gebraucht hätte.

Wie man die älteren Arbeitnehmer länger im Beruf hält und ihnen wenn notwendig auch noch Chancen bei Bewerbungen einräumt, wurde nur kurz angerissen, die behinderten Arbeitnehmer und die Arbeitslosen ganz außen vor gelassen. Nicht zuletzt gehören zur stillen Reserve auch die Jugendlichen mit unzureichendem Schulerfolg, über deren Förderung man sich durchaus mehr Gedanken hätte machen können.

Nicht zuletzt hätte die Enquetekommission auch gute Gründe gehabt, die neueren technischen Entwicklungen und ihre Folgen für die Arbeitsmärkte zu diskutieren. Neue Computeranwendungen und Softwareentwicklungen könnten schon bald ganze Berufsbilder abschaffen und damit neue Probleme für die Arbeitsmärkte schaffen. Da wäre ein demografischer Wandel für die Arbeitsmärkte durchaus willkommen – jedenfalls für die Angebotsseite. Das wäre nur ein Teil der Produktivitätsentwicklung, die in dem der Enquetekommission aufgegebenen Prognosezeitraum von ab jetzt 15 Jahren stattfinden könnte.

Auf jeden Fall kann von einer zwei Jahre lang arbeitenden Enquetekommission erwartet werden, dass zwei Themen miteinander verknüpft werden, wenn das naheliegt. Die Themen Arbeitsmarkt und Wirtschaft sind durch die sehr wichtige Betrachtung der Produktivitätsentwicklung verknüpft, die im Bericht der Kommission theoretisch genannt wird, jedoch ohne Auswirkung auf die weiteren Zusammenhänge. Ein Bericht einer Enquetekommission darf zumindest das Bewusstsein der Tatsache zeigen, dass in der Vergangenheit in verschiedenen Zeiträumen von 15 Jahren allerhand geschehen ist.

Die Produktivitätsentwicklung kann ja unterschiedliche Folgen haben:

- Erhöhung des Sozialprodukts und damit die Möglichkeit, längeres Leben im Alter zu finanzieren,
- Erhöhung des Konsumangebots und damit des Wohlstands,
- Verringerung der Arbeitszeit,

- Entspannung auf einigen Arbeitsmärkten für die Nachfrageseite.

Die Fraktion der Piraten bedauert es außerordentlich, dass die Kommissionsmehrheit sich dafür entschieden hat, alle diese Fragen nicht zu behandeln. Diese Lücke wird dankenswerterweise zum Teil gefüllt vom Sondervotum des Sachverständigen der Fraktion der Piraten, Prof. Dr. H.-J. Bontrup.

3. Zum Zusammenhang von Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft und Bildung

Das Thema Bildung durchlief im Laufe der Kommissionsarbeit ebenfalls eine Metamorphose. Zunächst wurden haushalterische Begehrlichkeiten diskutiert, nämlich die Frage nach der sog. „Demografie-Rendite“ in den Schulen, die Einsparmöglichkeiten und Schließungen enthalten könnte. Bald stellte sich aber heraus, dass angesichts der Anforderungen an das Bildungswesen keine Fraktion in der Öffentlichkeit vertreten möchte, hier zu sparen.

Die Defizite im Bildungswesen, insbesondere in der Förderung junger Menschen und in der Förderung der Migranten, sind jedem bewusst. Probleme auf den Arbeitsmärkten haben häufig Ursachen, die dem Bildungswesen zugeordnet werden können – nicht demografische. Die Probleme sind jedoch nicht neu; die Entwicklung bis 2030 ist schon lange vorhersehbar und hat mit Demografie wenig zu tun, viel aber mit politischem Versagen. Fraktionen, die schon einmal in Regierungsverantwortung waren, scheuen sich, anderen politischen Richtungen Vorwürfe zu machen: alle haben zur Misere beigetragen.

Der Ansatz der Enquetekommission, die Schuldenbremse unhinterfragt hinzunehmen und Ausgabenkürzungen zu fordern, wird die Bildungsmisere mit Sicherheit nicht verbessern. So bleibt der Bericht der Kommission in diesem Kontext im Ungefähren und scheut deutliche Aussagen – gerade bezüglich der Ausgabenseite.

Die demografischen Entwicklungen – mehr Zuwanderung in den jüngeren Altersgruppen – erfordern zusätzliche und qualitativ bessere Bildungsanstrengungen. Bildung ist das größte Ressort der Landespolitik, gerade hier hätte die Enquetekommission deutlicheren Einfluss nehmen können.

Auch die Fraktion der Piraten hält das Thema Bildung für das wichtigste landespolitische Ressort und hätte sich in diesem Bereich viele spannende Themen vorstellen können. Nicht zuletzt besteht eine Verbindung zwischen der Frage nach der Qualität der Ganztagschulen und dem Problemfeld Familien – Arbeitsmärkte. Dafür fand die Kommission keine Zeit.

4. **Schuldenbremse**

Die Einführung der Schuldenbremse, die ab 2016 vom Bund und ab 2020 von den Ländern eingehalten werden muss, führt zu einer breiten sehr interessanten Diskussion, die leider von der Enquetekommission mehrheitlich ausgeblendet wurde.

Die Schuldenbremse wird zwar im Landtag an anderer Stelle, nämlich in der Verfassungskommission diskutiert, aber nur aus juristischer Sicht, nicht aus ökonomischer. Eine ökonomische Ausrichtung der Enquetekommission legte nahe, die Schuldenbremse in ihren ökonomischen Aspekten zu diskutieren. Leider hat sich die Enquetekommission dagegen entschieden – gegen die Anträge der Fraktion der Piraten.

Deshalb werden an dieser Stelle die zwei wichtigsten Aspekte dieser Diskussion angesprochen und die leider fehlenden Fragestellungen aufgeführt:

1. die Frage, welche Vor- und Nachteile eine Teilnahme des Staates am Kapitalmarkt hat, und
2. der Einfluss der Schuldenbremse auf die demokratische Verfasstheit der Volkswirtschaft.

Zur ersten Frage:

Welche Vorteile hat es, wenn der Staat sich am Kapitalmarkt beteiligt?

Märkte befördern nicht immer das Allgemeinwohl. Zum Beispiel mischt der Staat sich in Form von Existenzgründerdarlehen in den Kapitalmarkt ein, wenn Nachfrager mangels Sicherheiten keine Kredite bekommen. Die damit verbundene Effizienzsteigerung wird von niemandem bestritten.

Die Schuldenbremse wird mittelfristig die Möglichkeiten der Anleger abschaffen, sicheres Papier zu erwerben. Schon ab 2020 dürfen staatliche Wertpapiere nur zum gleichen oder geringeren Gesamtbetrag ausgegeben als zurückgezahlt werden. Das schränkt die Möglichkeiten der Anleger stark ein. Jede seriöse Portfolio-Empfehlung für Anleger enthält den guten Rat, auch risikofreie Papiere zu erwerben. Wie das Risiko-Management nach Einführung der Schuldenbremse aussehen soll, bereitet den informierten Anlegern schon jetzt Sorge.

Die institutionellen Akteure auf den Finanzmärkten fordern ja vehement eine völlige Privatisierung der Kapitalmärkte, mit der Schuldenbremse sind sie auf diesem Weg einen großen Schritt vorangekommen.

Welche Nachteile hat die Staatsverschuldung?

Insbesondere eine Verschuldung öffentlicher Haushalte im Ausland hat schon viele Länder, insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer, in große Nöte gebracht. Sie zahlen extrem hohe Zinsen und sind oft nicht in der Lage, die Schulden zurückzuzahlen, sondern müssen sich Auflagen der Weltbank unterordnen und damit ihre Souveränität zu einem wichtigen Teil aufgeben.

Jedoch für eine Volkswirtschaft, deren Bürger bereit sind, aus eigenen Mitteln staatliche Wertpapiere zu kaufen, stellt eine Staatsverschuldung kein Problem dar. Solange dies der Fall ist, können staatliche Investitionen getätigt werden, ohne die Bürger mit hohen Steuern zu belasten. Diese Maßnahme kann aber jederzeit wieder zurückgefahren werden und mit Steuererhöhungen die Verschuldung gesenkt werden. In der Bundesrepublik wäre all dies problemlos möglich.

Im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das heute noch Gültigkeit hat, ist Staatsverschuldung als Werkzeug der Konjunkturpolitik konzipiert und hat als solches eine wichtige Funktion. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, auf Konjunkturschwankungen glättend einzuwirken, indem eine antizyklische Fiskalpolitik betrieben wird. In konjunkturschwachen Zeiten soll durch eine Schuldenaufnahme staatliche Nachfrage die fehlende private Nachfrage kompensieren, ohne diesen notwendigen Antikrisenprozess durch höhere Steuern zu konterkarieren. Diese klassische (lehrbuchmäßige) keynesianische Wirtschaftspolitik, die sich schon oft als wirkungsvoll erwiesen hat, wird in Zukunft nicht mehr möglich sein. Damit ist der Staat einer wichtigen Handlungsoption beraubt.

Aus diesen Argumenten ergibt sich, dass die Diskussion über die Schuldenbremse auch für die Enquetekommission eine sehr interessante Debatte hätte ergeben können.

Zur zweiten Frage:

Die Schuldenbremse löst durchaus ernstzunehmende Befürchtungen aus. Sie ist auch als eine un-demokratische Selbstentmachtung der Politik interpretierbar. Ein Kernelement der Demokratie ist es, die Wähler über ein Programm entscheiden zu lassen, das öffentliche und meritorische Güter in unterschiedlicher Qualität und Quantität enthält. Macht und Einfluss der vermögenden Steuerzahler haben sich inzwischen so entwickelt, dass die Politik im Wesentlichen nur noch über die Ausgabenseite nachdenkt, wenn sie die Einhaltung der Schuldenbremse plant. Von diesen Ausgaben hängt aber nicht nur das Wohlergehen der Bürger, sondern vielfach auch das Funktionieren der Ökonomie ab, wie derzeit beispielsweise am desolaten Zustand der Verkehrsinfrastruktur oder am mangelnden Breitbandausbau in NRW überdeutlich zu sehen ist.

Wäre es für diese Enquetekommission nicht angebracht gewesen, darüber zu diskutieren, ob in Zukunft die Finanzmärkte den Menschen diktieren, wie gut ihre Volkswirtschaft funktioniert und welche öffentlichen und meritorischen Güter sie noch von ihrem Staat erwarten können? Nachdem

gleichzeitig mit der Enquetekommission auch internationale Freihandelsabkommen auf der Agenda stehen, wäre das umso interessanter gewesen.

Für alle diese für die Bürgerinnen und Bürger NRWs wichtigen und interessanten Fragen fand die Enquetekommission keine einzige Minute Zeit.

5. Folgen der niedrige Geburtenrate

Wenn nun die demografische Entwicklung dank Zuwanderung kein Grund zur Besorgnis ist oder auch generell die Frage aufgeworfen werden muss, ob eine sanfte Abnahme der Bevölkerungszahl angesichts der weltweiten Entwicklung und des europäischen Ressourcenverbrauchs ein Problem darstellt, so gibt es doch in einer Hinsicht Diskussionsbedarf: welche Auswirkung hat die niedrige Geburtenrate in der deutschen Bevölkerung? Wenn in weniger als der Hälfte aller Haushalte überhaupt noch Kinder leben, kann dann die Wohnbevölkerung und Öffentlichkeit noch damit umgehen, dass Kinder anstrengend sind und Eltern Unterstützung brauchen oder werden wir eine kinder- und familienfeindliche Gesellschaft?

Ganz besonders erstaunlich ist es für die Fraktion der Piraten, dass die Mehrheit der Enquetekommission jede Beschäftigung mit den Ursachen des demografischen Wandels, genauer, der niedrigen Geburtenrate, strikt abgelehnt hat, mit der doch erstaunlichen Begründung, das gehöre nicht zum Thema. Das Thema sei die Tragfähigkeit der Haushalte und da spielten private Entscheidungen für Kinder keine Rolle. Die Diskussion zum demografischen Wandel in den Medien hatte sich ja zunächst durchaus mit den Gründen für die niedrige Geburtenrate in Deutschland beschäftigt – zunächst auf dem Niveau, den Egoismus und die Emanzipation der jungen Frauen zu beklagen, dann übergehend zu realistischeren Bestandsaufnahmen bzgl. der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieses Thema ist inzwischen auf allen Ebenen auf der Agenda und das erfreulicherweise sehr erfolgreich.

Seit langem hat es kein politisches Projekt in Deutschland gegeben, in das so schnell so viel Energie und Geld geflossen ist, wie die Kinderbetreuung ab einem Jahr, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie deutlich zu verbessern. Zu diesem Thema ist eine Enquetekommission eigentlich nicht mehr nötig, da ist alles erforscht und gesagt. Im Hintergrund dieser Politik steht natürlich das Ziel, die Geburtenrate positiv zu beeinflussen. Erstaunlich ist aber die Argumentation, dass eine Thematisierung der Geburtenrate nicht zum Thema einer Enquetekommission zum demografischen Wandel gehört.

Die Fraktion der Piraten hat sich an dieser Stelle besonders engagiert. Die Enquetekommission hat eine Anhörung von Sachverständigen durchgeführt, schriftlich und mündlich, die Mehrheit hat aber den Antrag der Fraktion der Piraten, den Verband der Alleinerziehenden einzuladen, abgelehnt, so

dass wir von dieser Seite nur eine schriftliche Stellungnahme bekamen. Die Begründung war wieder, das gehöre nicht zum Thema.

6. Folgen der längeren Lebenserwartung für Rente, Pflege und Gesundheitswesen

Lebensunterhalt:

In Deutschland geht die Angst vor der Altersarmut um. Durch die Demografie-Debatte wurde sie noch verschärft, da in den Medien ein künstlicher Gegensatz zwischen „Alt und Jung“ hervorgerufen und der Eindruck erweckt wurde, Deutschland könne sich seine Alten nicht mehr leisten.

Eine Enquetekommission zum demografischen Wandel sollte sich nach Ansicht der Fraktion der Piraten zumindest kurz auch mit dieser Frage beschäftigen.

Die Bundespolitik hat mit ihrer Rentenreform die Renten so sehr gekürzt, dass auch die jetzige Bundesregierung Altersarmut befürchtet. Die Rentenkürzung wurde mit der demografischen Entwicklung begründet. Unsinnigerweise betrifft die Existenzgefährdung durch die Rentenkürzung ausgerechnet die Mütter, die durch Teilzeitphasen zu wenig Rente bekommen, während die Kinderlosen nicht so schnell von Altersarmut betroffen sind.

Wie gut ein Land seine alten Menschen ernähren kann, hängt keinesfalls von der Demografie ab, wie ein internationaler Vergleich zeigt. Länder mit geringerer Geburtenrate haben durchgängig höheren Wohlstand und damit die Möglichkeit, alte Menschen gut zu versorgen.

Volkswirtschaftlich betrachtet hängen die Einkommen, und damit auch die Renten, ausschließlich von der Entwicklung der Produktivität und einer ausreichenden Stabilität der Wirtschaft ab. Ein Exportweltmeister wie Deutschland kann niemals ein Problem mit der Höhe der Renten haben, wenn das Rentensystem an die Wirtschaftsentwicklung angekoppelt ist. Das deutsche Rentensystem ist durch die schlechte Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer und durch die Beitragsbemessungsgrenze nach oben jedoch nicht mehr an die Wirtschaftsentwicklung angekoppelt und damit ineffizient. Es erfüllt seine Aufgabe so schlecht, dass es dringend reformbedürftig ist.

Mit allen diesen Fragen hat sich die Enquetekommission nicht eine Minute beschäftigt.

Pflege:

Der Enquete-Bericht der Kommissionsmehrheit referiert weitgehend die Ergebnisse der Arbeit des Landtags im Zusammenhang mit dem neuen Pflegereformgesetz. Er gibt eine Vorausschau auf die

Entwicklung der Kosten für die Pflege, ist also rein kostenorientiert. An zwei Punkten erwähnt der Kommissionsbericht auch die Qualität der Pflege: Einzelzimmerpflege und Personalschlüssel.

Die Fraktion der Piraten hätte dazu gerne erörtert, wie sich die Einkommen der Pflegekräfte verbessern müssten und wie weiter die Qualität der Pflege so verbessert werden kann, dass die Menschen keine Ängste mehr vor diesem Lebensabschnitt haben müssen.

Dies hat die Mehrheit der Kommission abgelehnt.

Gesundheit:

Das Gesundheitswesen hat eine besondere existenzielle Bedeutung für die Menschen, die – schon vor dem Hintergrund eines ganzheitlichen Betrachtungsanspruchs – eine reine Kostenorientierung nicht zulässt. Zudem kommt den Aufgaben und der Struktur des Gesundheitswesens eine besondere Komplexität zu, zu der auch die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen in NRW beitragen.

Daher hat die Fraktion der Piraten den Antrag gestellt, ein externes Gutachten einzuholen, wie es in Enquetekommissionen allgemein üblich ist und wie es in anderen Kontexten auf Antrag der anderen Fraktionen geschehen ist. Der Grund für den Antrag war die Erkenntnis aus der Sachverständigenanhörung, dass es sich um ein komplexes Fachgebiet handelt und weder die Mitglieder noch die wissenschaftlichen Referenten der Enquetekommission über die notwendige Sachkenntnis verfügen. Die eingeladenen Sachverständigen Prof. Dr. Klaus Jacobs vom Wissenschaftlichen Institut der AOK und Dirk Ruiss vom Verband der Ersatzkassen (vdek) brachten in der Sitzung vom 30.10.2014 übereinstimmend die Schlussfolgerung ihrer wissenschaftlichen Arbeit zum Ausdruck, dass die demografische Entwicklung für die Kosten des Gesundheitswesens von eher untergeordneter Bedeutung ist, während andere Probleme zu großen Zukunftssorgen berechtigen. Die Fraktion der Piraten ist der Ansicht, dass die Enquetekommission beide Aussagen hätte wichtig nehmen müssen.

Die Fraktion der Piraten hat deshalb vorgeschlagen, ein Gutachten an Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger zu vergeben, einem international renommierten Medizinsoziologen an der Universität Bielefeld. In diesem Gutachten sollte die zukünftige Entwicklung des Gesundheitswesens in NRW sowie die Folgen für die Gesundheitsausgaben bearbeitet werden. Dieses Gutachten wäre nach Auffassung der Fraktion der Piraten für die Arbeit der Enquetekommission wichtig und notwendig gewesen.

Die Kommission hat die Vergabe des Gutachtens mehrheitlich abgelehnt und ist sogar noch einen Schritt weiter gegangen: Entgegen den ursprünglichen Planungen und unter Nichtbeachtung der eigenen Anhörung hat sich die Mehrheit der Enquetekommission dafür entschieden, den Teil

Gesundheitswesen stark zu kürzen und nur zu behandeln, welche Auswirkungen im Bereich Krankenhausfinanzierung und Versorgungssicherheit auf das Land zukommen.

Die Fraktion der Piraten kritisierte diese Entscheidung auf das Schärfste als nicht zielführend für das Gesamtergebnis der Enquetekommission.

7. Tragfähigkeit der Haushalte von Land und Kommunen

Die Tragfähigkeit von öffentlichen Haushalten lässt sich nicht einfach als Schuldenfreiheit definieren. Tragfähigkeit ernstgenommen heißt, dass Land und Kommunen imstande sind, ihre Aufgaben zu erfüllen und dies zu finanzieren, ohne das Risiko eingehen zu müssen, dass eine nicht erfüllte öffentliche Aufgabe später zu höheren Kosten führt, als zuvor eingespart wurde. Zu einer ganzheitlichen Diskussion der Tragfähigkeit gehören die Betrachtungen der Einnahmenseite ebenso wie die der Ausgabenseite.

Auf der Einnahmenseite sind es insbesondere die Steuereinnahmen, die die Tragfähigkeit sicherstellen müssen. Mehrere Steuerreformen der letzten 15 Jahre haben nicht nur die Einnahmen gesenkt sondern die Steuerbelastung auch verschoben. Insbesondere die Abschaffung der Vermögensteuer sowie die Senkung des Spitzensteuersatzes sowie die Neuregelungen bei der Körperschaftsteuer haben in der Folge die Länder und Kommunen in fiskalische Schwierigkeiten gebracht.

Die Fraktion der Piraten erwartete von der Enquetekommission eine konstruktive Debatte zu diesen Themen. Insbesondere das Thema einer Wiedereinführung der Vermögensteuer, für die es ja einige ausgearbeitete Modelle gibt, hätte gerade im Rahmen einer Enquetekommission kein politisches „Geht-nicht“ sein dürfen. Die Mehrheit der Enquetekommission hat das aber bedauerlicherweise heftig abgelehnt.

Auch über die Ausgabenseite wurde nicht wirklich diskutiert. Im Gegensatz zur Bundespolitik haben die Länder Aufgaben, die von gesetzlichen Pflichten und Verträgen festgeschrieben sind. Die fiskalischen Freiheiten sind daher von vornherein wesentlich geringer als in der Bundespolitik. Zudem sind die Möglichkeiten, auf die Einnahmenseite Einfluss zu nehmen, stark begrenzt, zumeist geht dies nur über Bundesratsinitiativen. Viele Bundesländer, darunter auch NRW, sind also in einer Situation geringen politischen Gestaltungsspielraums, der ihnen mit der Schuldenbremse weiter reduziert wird.

Immerhin gab es viel Augenmerk für die Probleme schrumpfender Orte. Dass solche Probleme im Rahmen einer Tragfähigkeitsdiskussion zu diskutieren sind, leuchtet unmittelbar ein. Jedoch hätte man dazu die Mühe, die Behandlung dieses Themas auf einen Zusammenhang mit Demografie zurückzuführen, nicht auf sich nehmen müssen. Die Wanderungsbewegungen zwischen Orten sind zudem meist ökonomisch induziert und nicht demografisch. Es war also nicht nötig, sich in eine

„raumwissenschaftliche“ Definition des demografischen Wandels zu versteigen, um zu rechtfertigen, sich mit den Problemen zu beschäftigen.

Womit sich die Enquetekommission beschäftigt hat, hat die Mehrheit völlig willkürlich entschieden und während der Laufzeit – im Rahmen einer „Neujustierung“ – willkürlich verändert. Die Argumente der Fraktion der Piraten wurden dabei nicht ernsthaft angehört.

8. Fazit

Zu den im Rahmen der Enquetekommission erarbeiteten Handlungsempfehlungen kann zusammenfassend gesagt werden, dass Vieles sinnvoll und nützlich für die Entwicklung des Landes NRW ist. In der Summe sind sie jedoch nicht hinreichend, um die Entwicklung in NRW spürbar zu verbessern. Zudem wurde von einer Kostenabschätzung der Maßnahmen abgesehen.

Überblickt man die breitgefächerten Themen, die in dieser Enquetekommission nach Auffassung der Fraktion der Piraten hätten behandelt werden müssen, so zeigt sich in der Konsequenz eine Verknüpfung des Themas „Tragfähigkeit der Haushalte“ mit einer ganzheitlichen Wahrnehmung staatlicher Verantwortung.

Die Tragfähigkeit der Haushalte bestimmt sich wesentlich auch aus der Wahrnehmung staatlicher Pflichtaufgaben sowie der aktiven Moderation volkswirtschaftlicher Prozesse und Entwicklungen, die die Situation des Landes NRW und seiner Einwohnerinnen und Einwohner gesamtgesellschaftlich verbessern.

Die Politik hat in diesem Zusammenhang folgende Fragen konstruktiv zu bearbeiten:

Welche Verantwortung kann und muss die Politik übernehmen für Familien, um sie vor ökonomischen Nachteilen so gut es geht zu schützen und für Alleinerziehende, damit sie vor beruflichen Nachteilen und Armut geschützt werden und in Belastungssituationen Unterstützung bekommen?

Welche Verantwortung haben Gesellschaft und Politik für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen? Welche Verantwortung für Bildung, Ausbildung, Qualifikation und Weiterbildung und für die Teilhabe der Älteren an Bildungsangeboten?

Welche Verantwortung hat die Politik für Leistungsanreize und Bildungsanreize im Interesse von Gesellschaft und Wirtschaft? In diesem Zusammenhang sollte auch die Hartz-IV-Politik kritisch und neu diskutiert werden.

Wie kann die Politik ihrer Verantwortung für ältere Arbeitnehmer gerecht werden, die keine Stellen bekommen, aber erst ab 67 Jahren Rente?

Wie muss die Verantwortung für alte und pflegebedürftige Menschen aussehen, die Angst vor der schlechten Versorgung haben müssen?

Und nicht zuletzt: Wie muss die politische Wahrnehmung der Verantwortung für die Bewohner kleiner Landgemeinden aussehen, die mit der nötigen Infrastruktur versorgt werden müssen?

Alle diese Fragen hätte die Enquetekommission nach Meinung der Fraktion der Piraten bearbeiten müssen. Eine gute Chance wurde vertan durch die Tatsache, dass nahezu alle Überlegungen unter dem Spardiktat einer gesetzten Schuldenbremse getätigt wurden.

Handlungsempfehlungen

- Konsequenter Einsatz des Landtages NRW und der Landesregierung NRW für die europaweite Einführung einer Finanztransaktionssteuer von 0,1 Prozent,
- Uneingeschränkte Bekämpfung der Steuerkriminalität und sofortige Schließung aller Steuerschlupflöcher,
- Konsequenter Einsatz des Landtages NRW und der Landesregierung NRW für die ausnahmslose fiskalische Gleichbehandlung der Steuern auf Erträge aus Kapitalanlagen und Arbeitseinkommen, d.h. bei der Besteuerung wird von einer synthetischen Besteuerung ausgegangen, bei der alle Einkunftsarten gleichermaßen dem Einkommenssteuertarif und damit einer progressiven Besteuerung unterliegen,
- Entwicklung von Konzepten zur Nivellierung der Ungleichverteilung der Steuermittel im Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Kommunen, und schließlich,
- Konsequenter Einsatz des Landtages NRW und der Landesregierung NRW für eine Wiedereinführung der 1997 ausgesetzten Vermögenssteuer als „Vermögenssteuer 2.0“, wobei deren genaue Ausgestaltung durch ein unabhängiges Expertengremium aus Steuerfachleuten zu erfolgen hat, für die die im Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1995 gerügten Positionen Richtschnur sein sollen.

Anhang:

Familie und demografische Entwicklung

1. **Daten zur Familienpolitik**
2. **Die Situation von Familien und ihr Einfluss auf die demografische Entwicklung**
 - 2.1. **Vereinbarkeit von Beruf und Familie**
 - 2.2. **Das ökonomische Risiko der Elternschaft**
 - 2.3. **Die Situation der Alleinerziehenden**
3. **Finanzielle Förderung von Familien**

Familie und demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung ist ein dynamischer Prozess, deshalb müssen auch die Ursachen dieses Prozesses reflektiert werden. Dieser Prozess ergibt sich aus privaten Entscheidungen, die Reflektion darüber kann deshalb nur Anstöße zur Diskussion geben.

Das Thema Familie und die Geburtenrate spielen beide eine zentrale Rolle für die demografische Entwicklung. Unbestrittene Kenngrößen sind hier

- (1) die steigende Lebenserwartung,
- (2) die niedrige Geburtenrate, und
- (3) die daraus folgende veränderte Altersstruktur der Gesellschaft.

Zu (1): Die steigende Lebenserwartung als Folge des medizinischen Fortschritts, der verbesserten Wohn- und Arbeitsbedingungen und des größeren Bewusstseins über Ernährung und Gesundheitsgefahren gilt allgemein als Errungenschaft einer entwickelten Gesellschaft und für jedes Individuum als erstrebenswert. Für die Politik und die öffentlichen Haushalte ergeben sich daraus Herausforderungen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Pflege. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Entwicklung in Deutschland je nach Einkommen unterschiedlich erfolgt. Die demografische Forschung ermittelte eine positive Korrelation zwischen Einkommen und der durchschnittlichen Lebenserwartung.⁴⁶¹

Zu (2): Familie und Geburtenrate spielen für die Diskussion um den demografischen Wandel eine zentrale Rolle. Dazu schrieb die EK „Demografische Entwicklung“ 2008 in Sachsen: Das Thema Familie berührt „einen Kernbereich der demografischen Entwicklung. Mit den Bedingungen der Partnerwahl und Partnerbindung, Eheschließung und Familiengründung wird das regenerative Ergebnis festgelegt: die Kinderzahl je Frau [...] Zudem bestimmt die Familie als soziales Beziehungsgeflecht den Umgang der Generationen untereinander und stellt damit eine entscheidende Grundlage

461 Jasilionis 2013: 1 f.

für einen würdigen Umgang mit der zunehmenden Zahl alter und pflegebedürftiger Menschen dar. Wenngleich es sich bei den beschriebenen Prozessen um Folgen höchst privater Entscheidungen [...] handelt, wirken die Gesetze und Normen der Politik, der Gesellschaft und des Arbeitslebens doch in vielfältiger Weise auf diese Entscheidungen ein.“⁴⁶²

Die Formen des familiären Zusammenlebens unterliegen einem gesellschaftlichen Wandel, der von Wissenschaft und Politik deutlich wahrgenommen wird und zu einer weitergefassten Definition von Familie geführt hat: „Angesichts zunehmender Differenzierung und Pluralisierung privater Lebensformen wird Familie in einem sehr weiten Begriff verstanden als Fürsorge und Verantwortung von jüngeren wie älteren Menschen füreinander“.⁴⁶³ Diese ausgeweitete Definition von Familie geht davon aus, dass der wichtigste Blickwinkel einer demografiegerechten Familienpolitik der Blick aus der Sicht derjenigen ist, die füreinander sorgend tätig sind, unabhängig davon in welcher realen oder auch formalisierten Beziehung sie zueinander stehen. Auch ein Haushalt mit einer 90-jährigen Mutter und ihrer 60-jährigen pflegenden Tochter muss als Familie betrachtet werden.

Damit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass z. B. die Eheschließung für das Aufwachsen von Kindern an Bedeutung verliert. Familien mit Kindern verlieren insgesamt an Bedeutung: in weniger als der Hälfte aller Haushalte in Deutschland leben Kinder.

Zu (3): Die Diskussion zur Altersstruktur wird gesellschaftlich seit längerem kontrovers geführt, von stark emotional gefärbten Debatten mit den negativ konnotierten Stichworten „Überalterung“ oder „Belastung durch zu viele Alte“ über wissenschaftlich geprägte Sachlichkeit bis zu positiven Aspekten wie Wohlstand und hohe Lebenserwartung. Für die Politik ergibt sich damit die zusätzliche Aufgabe, den sachlichen Aspekt der Debatte zu verstärken ohne die Sorgen der Bevölkerung aus dem Blick zu verlieren.

Für die Tragfähigkeit der Haushalte in NRW spielt der Bereich Familie eine doppelte Rolle: in den Blick zu nehmen sind einerseits die fiskalischen Folgen des demografischen Wandels für die Einnahmenseite, andererseits der Umfang der familienpolitischen Unterstützungsmaßnahmen für die Ausgabenseite. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Veränderungen auf der Ausgabenseite sich sofort und unmittelbar in den Haushalten niederschlagen, Veränderungen der Einnahmenseite jedoch in der Regel zeitlich verschoben sehr viel später eintreten.

Dieser Bericht wird sich nach einem Blick auf die Daten aus dem Bereich Familie der Frage widmen, inwiefern Politik, insbesondere Familienpolitik, auf die Geburtenrate Einfluss hat. Dazu werden folgende Themen behandelt:

462 Enquête-Kommission „Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder“ 2008: 123.

463 Müller 2014.

- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- zusätzliche finanzielle Belastungen durch Elternschaft,
- die besondere Situation der Alleinerziehenden.

Schließlich wird die finanzielle Förderung von Familien in NRW betrachtet.

Dabei greift der Bericht zurück auf die Aussagen und schriftlichen Stellungnahmen der dazu eingeladenen Sachverständigen Frau Prof. Dr. Gerlach und Frau Dr. Klein.⁴⁶⁴

1. Daten zur Familienpolitik

Daten über Familien unterliegen zunächst dem Schutz des Individuums und der Privatsphäre. Deshalb gibt es in diesem Bereich nicht für alle möglichen Forschungsfragen die gewünschten Daten.

In diesem Abschnitt werden, ergänzend zu den Daten in den Kapiteln „Demografische Ausgangslage“ und „Demografischer Wandel in NRW“, Daten zur Lage der Kinder und Familien aus den Stellungnahmen der o.g. Sachverständigen für die Enquetesitzung am 30.10.2014 dargestellt.

In der Stellungnahme 16/2273 von Frau Prof. Dr. Irene Gerlach wurden der Enquetekommission folgende Informationen zur Verfügung gestellt: „Im Verlauf der 90er Jahre war auch in NRW ein deutlicher Rückgang der Geburten zu beobachten. [...] Im Vergleich der Geburtsjahrgänge 2002 und 2012 z. B. ergibt sich eine Differenz von fast 18 000 Kindern.“

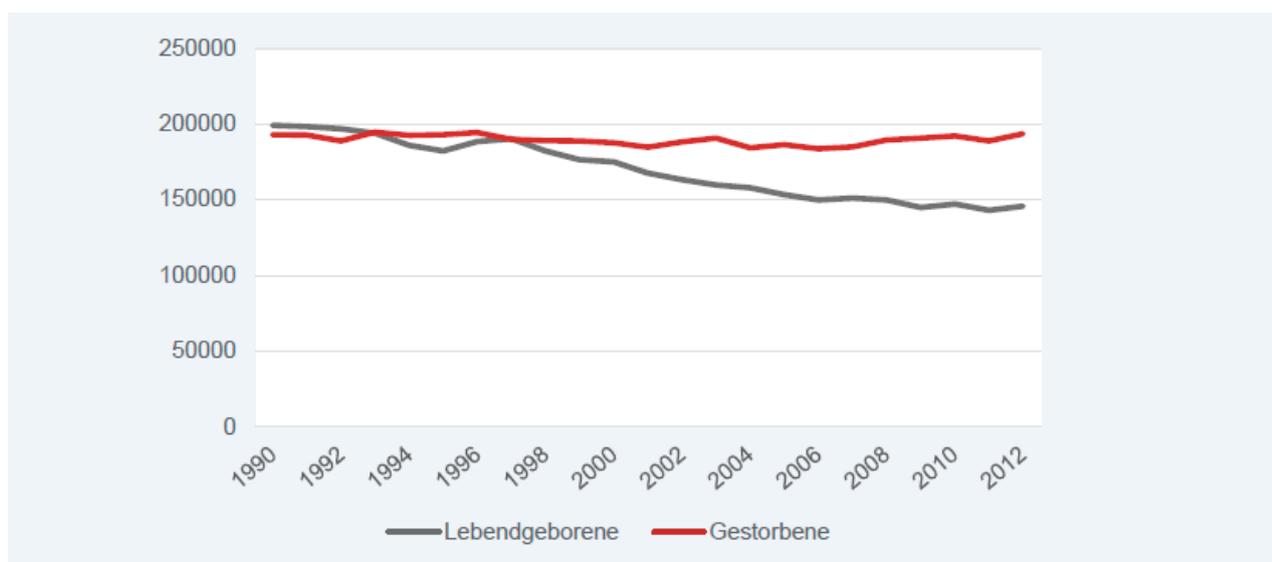


Abbildung 42: Anzahl der Lebendgeborenen und Gestorbenen in NRW 1990–2012⁴⁶⁵

464 Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe 2014, Klein 2014, Verband allein erziehender Mütter und Väter NRW e.V. 2014, Werding & Ott 2014.

465 Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe 2014: 2.

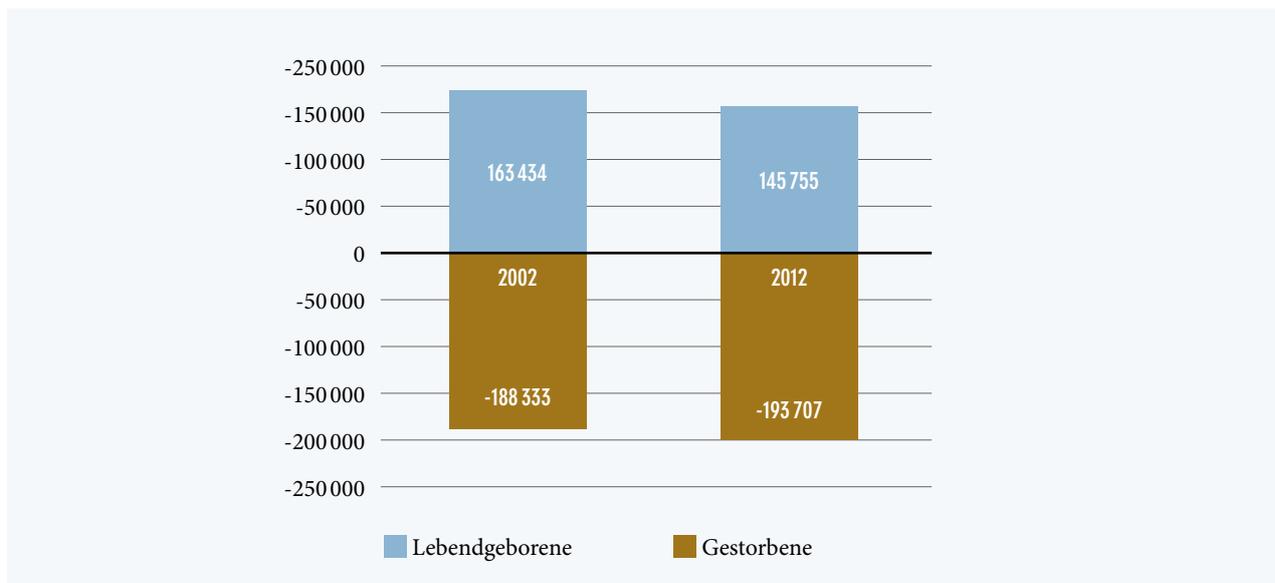


Abbildung 43: Lebendgeborene und Gestorbene NRW 2002 und 2012, in 1.000⁴⁶⁶

Der deutlich angewachsene Anteil von Einpersonenhaushalten dürfte (wenn nicht durch gezielte Maßnahmen bzgl. des Wohnverhaltens Änderungen bewirkt werden) auch in den nächsten Jahren weiter anwachsen.

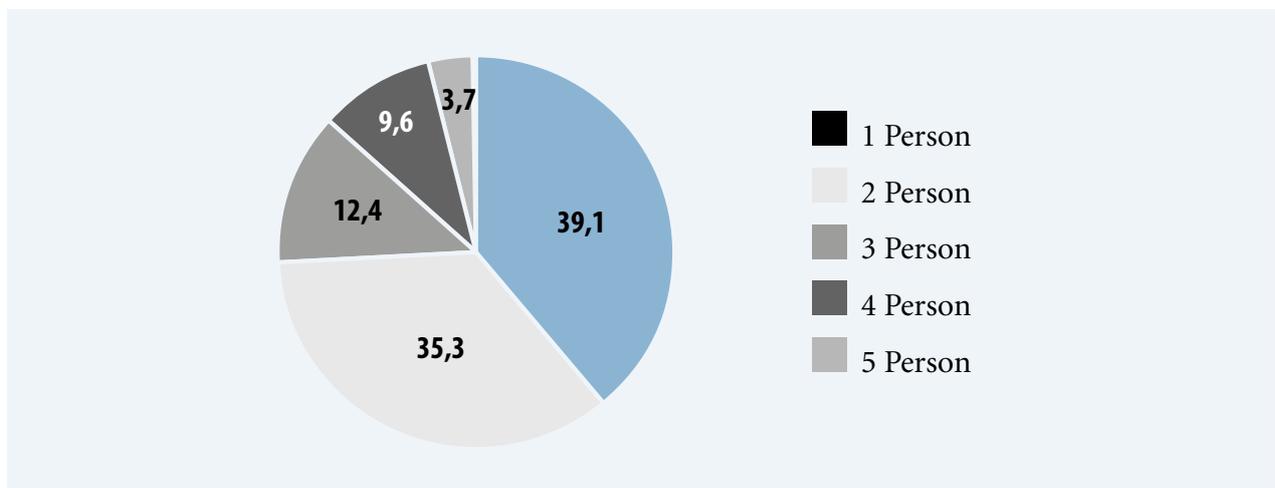


Abbildung 44: Privathaushalt mit ... Personen in NRW, in Prozent⁴⁶⁷

Von den Einwohnerinnen und Einwohnern NRWs sind im Jahre 2012 41,9 Prozent ledig, 42,9 Prozent verheiratet, 7,9 Prozent geschieden und 7,3 Prozent verwitwet.

Der größte Teil der Familien mit Kindern sind Ehepaarfamilien. Der Anteil der Alleinerziehenden ist v.a. im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte massiv angestiegen und beträgt [...] ca. 20 Prozent. während bis vor kurzem die Zweikindfamilie noch die häufigste war, ist es mittlerweile in NRW die Einkindfamilie.

466 ebd.: 2.

467 ebd.: 3.

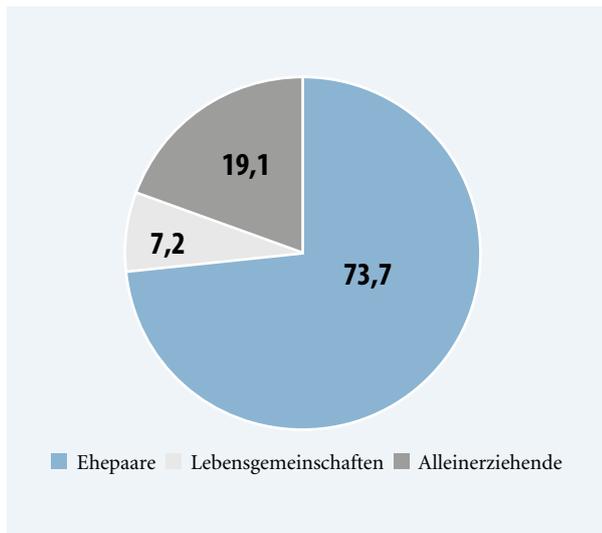


Abbildung 45: Familien mit Kindern unter 18 Jahren im Haushalt NRW 2012, in Prozent⁴⁶⁸

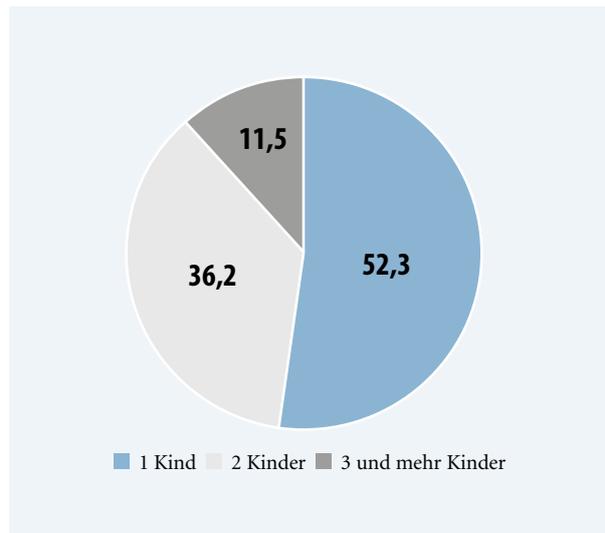


Abbildung 46: Anzahl der Kinder unter 18 Jahren im Haushalt NRW 2012, in Prozent⁴⁶⁹

Teilweise wird davon ausgegangen, dass der Anteil der Alleinerziehenden an allen Familienformen weiterhin, aber moderater steigen wird. Die weitaus größte Gruppe unter Alleinerziehenden sind geschiedene Frauen. Nach den derzeitigen Scheidungszahlen werden etwa 36 Prozent aller in einem Jahr geschlossenen Ehen im Laufe der nächsten 25 Jahre geschieden.⁴⁷⁰

Die Stellungnahme 16/2204 des VAMV (Verband allein erziehender Mütter und Väter) NRW enthielt weitgehend übereinstimmende Daten sowie Ergänzungen dazu:

„Die Zahl der Familien ist auf der Basis des Mikrozensus⁴⁷¹ nach den Familientypen „Ehepaare“, „Lebensgemeinschaften“ und „Alleinerziehende“ erfasst. Dabei wird Familie verstanden als Eltern-Kind-Gemeinschaft mit leiblichen, Stief-, Pflege- oder Adoptivkindern. Alleinerziehende sind Mütter oder Väter, die mit Kindern ohne Partner in einem Haushalt leben. Lebensgemeinschaften sind zusammenlebende Erwachsene mit Kindern (nicht unbedingt gemeinsame) ohne Trauschein.“⁴⁷²

In NRW ist „von 2005-2012 ein Rückgang (-2,5 %) der Familien insgesamt zu beobachten. Auch die Zahl der Ehen sinkt (-8,5 %). Die Zahl der Lebensgemeinschaften steigt (+18 %), ebenso die Zahl der Alleinerziehenden (+10 %). Absolute Zahlen fehlen.

Die Familientypen sind durchlässig. So werden 35 Prozent aller Ehen geschieden, im Durchschnitt nach 13 Jahren.⁴⁷³ Über die Hälfte der Alleinerziehenden in NRW war verheiratet (geschieden:

468 ebd.: 3.

469 ebd.: 3.

470 ebd.: 2 ff.

471 Verband allein erziehender Mütter und Väter NRW e.V. 2014.

472 ebd.: 1 f.

473 Grünheid 2013.

46,9 %; verwitwet: 6,6 %).⁴⁷⁴ Ein weiteres Fünftel ist noch verheiratet (19,5 %). Nur 26,7 Prozent sind nie verheiratet gewesen. Kurz gesagt: Die Ehefrau von heute ist zu mehr als einem Drittel die Alleinerziehende von morgen.⁴⁷⁵

„Der VAMV NRW geht davon aus, dass sich die Entwicklung der vergangenen Jahre fortsetzen wird.“⁴⁷⁶

Frau Prof. Dr. Gerlach merkte zusätzlich zur Stellungnahme mündlich in der Sitzung an, dass gerade in NRW mit seinem hohen Anteil an Migrantenfamilien rein rechnerisch die höhere Geburtenrate in diesen Familien dem demografischen Wandel gegengerechnet werden könnte. Dagegen spräche aber die nach ihrer Auffassung noch nicht ausreichende Bildungs-, Sprach- und Integrationsunterstützung dieser Familien.

2. Die Situation von Familien und ihr Einfluss auf den demografischen Wandel

Familienpolitik ist in doppelter Weise mit dem Thema der Enquetekommission verknüpft: Zum einen hat sie direkten Einfluss auf Landes- und Kommunalhaushalte, zum andern hat sie einen indirekten Einfluss, wenn zwei kausale Zusammenhänge gegeben sind:

- der Einfluss der Familienpolitik auf die Geburtenrate und damit auf den demografischen Wandel,
- der Einfluss des demografischen Wandels auf die Wirtschaft und damit auf die Einnahmen der Haushalte.

Die Mehrheit der Frauen zwischen 25 und 35 Jahren, d.h. die Mehrheit der Frauen im biologisch günstigsten Fortpflanzungsalter, ist heute kinderlos.⁴⁷⁷ Frauen, die sich Kinder wünschen, fragen nach der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, nach den ökonomischen Risiken der Familiengründung sowie nach den möglichen Folgen einer Trennung.

Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen. Dazu werden die Stellungnahmen der Sachverständigen herangezogen sowie ausgewählte Veröffentlichungen.

2.1. Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Für berufstätige Eltern gibt es zuvorderst drei Fragestellungen:

- (1) ausreichendes Einkommen,
- (2) zeitliche Vereinbarkeit,
- (3) Zukunftssicherheit.

⁴⁷⁴ Müller 2011: 7.

⁴⁷⁵ Verband allein erziehender Mütter und Väter NRW e.V. 2014: 2.

⁴⁷⁶ ebd.: 2.

⁴⁷⁷ Garsoffky & Sembach 2014: 144.

Punkt (1) wird in 5.1.2.2. erörtert. Das Hauptaugenmerk liegt auf Punkt (2). Seit langem hat es kein politisches Projekt in Deutschland gegeben, in das so schnell so viel politisches Engagement geflossen ist wie in die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch Angebote zur Kinderbetreuung ab einem Jahr. Seit einiger Zeit unternehmen Bund, Ländern und Kommunen große Kraftanstrengungen und haben in kurzer Zeit die Kleinkindbetreuung beachtlich ausgebaut. Die Intentionen sind vielfältig, beabsichtigt sind

- eine Unterstützung der Familien,
- frühzeitige Bildungsförderung der Kinder,
- höhere Geburtenzahl,
- ein größeres Angebot an qualifizierten Mitarbeiterinnen auf den Arbeitsmärkten,
- gute Absicherung der Frauen nach einer Scheidung und im Alter.

Die erwarteten positiven Auswirkungen betreffen also die Bereiche Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Soziales ebenso – ein breites Spektrum, wie kaum ein anderes politisches Projekt es vorweisen kann. Dieses Projekt beruht zudem auf einem breiten politischen Konsens.

Die Unterstützung der Arbeitgeber ist noch uneinheitlich. Die Wirtschaft befürchtet, eine familienfreundliche Arbeitswelt könnte mit Gewinneinbußen verbunden sein. Die EU-Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die Produktivität der arbeitenden Eltern bei entsprechender Unterstützung durch ihren Arbeitgeber mindestens genauso hoch ist wie bei voller Konzentration auf die Firmeninteressen.⁴⁷⁸ Vollzeitstellen und die Bereitschaft zu langen Arbeitszeiten sind nach wie vor wesentliche Grundlage für berufliche Karrieren. Diese Probleme treten auf höheren Karriereebenen stärker auf. Insbesondere für Väter ist es schwer, Verständnis bei ihren Arbeitgebern zu finden. Väter mit dem Wunsch, Zeit für ihre Kinder zu haben, haben es in den meisten Unternehmen nicht leicht. Nur 7 Prozent nehmen das „Papa Jahr“ in Anspruch, 12 Monate Erziehungsurlaub.⁴⁷⁹ „Bis zu 90 Prozent der Unternehmen halten Familienfreundlichkeit für sehr wichtig und tun nach eigener Aussage viel dafür. Schaut man sich dann Befragungen von Arbeitnehmern an, erhält man ein völlig anderes Bild.“⁴⁸⁰ Führungskräfte sind nicht familienfreundlich eingestellt, informieren nicht über Möglichkeiten und setzen sich nicht dafür ein, dass die Arbeitnehmer diese Möglichkeiten auch nutzen.⁴⁸¹

Auch die Politik ist in der Verantwortung. Auf einer Informationsreise der Enquetekommission nach Schweden mit dem Ziel, alternative Ansätze kennenzulernen, berichtete die schwedische Niederlassung der Friedrich-Ebert-Stiftung, dass Eltern in Schweden im Krankheitsfall eines Kindes pro Jahr nicht 10 Tage, wie in Deutschland, sondern 120 Tage pro Jahr freigestellt werden können. Eine detaillierte Auswertung des Besuchs wurde leider nicht vorgenommen.

478 Kommission der europäischen Gemeinschaften 2006: 2.

479 Statistisches Bundesamt, zitiert in Garsoffky & Sembach 2014: 96.

480 ebd.: 110 f.

481 ebd.: 110, zitiert wird die Studie von Kearney: „Wie familienfreundlich sind Unternehmen in Deutschland?“

In Deutschland klaffen die gewünschten und die tatsächlichen Wochenarbeitsstunden bei Vätern und bei Müttern weit auseinander:⁴⁸²

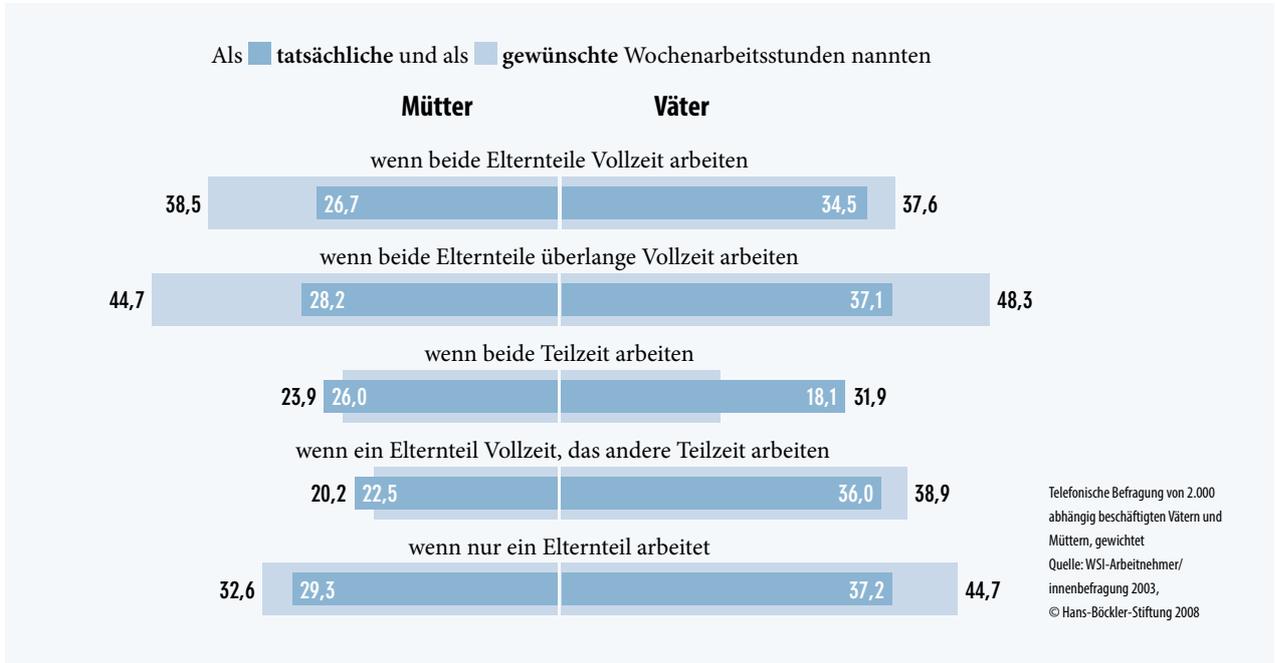


Abbildung 47: Genug arbeiten können und Zeit für's Kind haben⁴⁸³

Gerade für Väter bleiben Kinder weitgehend ohne Folgen für die wöchentliche Arbeitszeit:

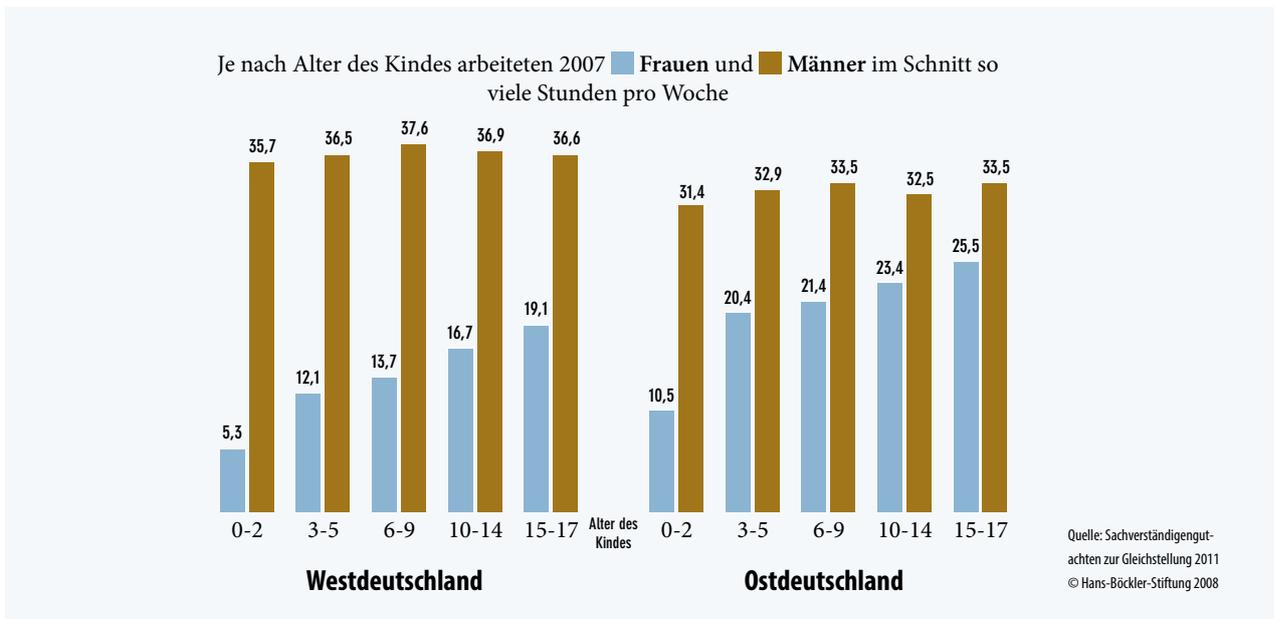


Abbildung 48: Männer: Kinder ohne Folgen für die Arbeitszeit⁴⁸⁴

482 Müller 2014: 22.

483 Telefonische Befragung von 2000 abhängig beschäftigten Vätern und Müttern, gewichtet; Klenner & Pfahl 2008: 2.

484 Klammer 2011: 1.

Diese Daten lassen verschiedene Vermutungen zu: mangelnde Familienfreundlichkeit der Arbeitgeber zum einen, insbesondere mangelndes Verständnis für das Engagement der Väter; zum andern mangelnde Bereitschaft der Väter, die Konsequenzen der veränderten Situation partnerschaftlich mitzutragen.

Für die Mütter bedeutet die flächendeckende Kleinkindbetreuung in Deutschland einen markanten Paradigmenwechsel. Wurde noch vor wenigen Jahrzehnten die Berufstätigkeit von Müttern problematisiert, wird nun von einem neuen Familienbild ausgegangen, das jedoch noch nicht selbstverständlich ist. So meinen im Jahre 2011 40 Prozent der westdeutschen Befragten in einer Umfrage, es wäre „für alle Beteiligten viel besser, wenn der Mann voll im Berufsleben steht und die Frau zu Hause bleibt und sich um Haushalt und Kinder kümmert“.⁴⁸⁵ 51 Prozent antworteten in einer Allensbach-Umfrage 2012, sie seien der Ansicht, es schade Kindern, wenn eine Mutter voll berufstätig ist.⁴⁸⁶ Der Paradigmenwechsel ist ein langfristiger Prozess.

Bei Öffnungszeiten weist Deutschland im internationalen Vergleich Defizite auf. Das hat für Eltern oft eine unzureichende Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Folge. Eltern wollen ihre Kinder gut und sicher betreut wissen. Zu thematisieren sind hier die Mindeststandards sowie die Personalschlüssel in Kitas. Borchert zitiert OECD-Untersuchungen mit dem Ergebnis, „dass die deutschen Richtlinien unter denen des europäischen Durchschnitts lägen und deutlich schlechter seien als die von weltweiten Expertengruppen für eine gute Qualität geforderten notwendigen Mindeststandards zum Beispiel bzgl. Personalschlüssel, Gruppengröße oder Ausbildungsstand der Erzieherinnen.“⁴⁸⁷

Trotz der Erfolge bei der Vereinbarkeit ist die Überforderung der berufstätigen Mütter in der Diskussion. Die Frauen „fühlen sich überfordert und mehr als die Hälfte beklagt, zu wenig Zeit für die Familie und den Partner zu haben. Zeit für sich selber fordern diese Frauen schon gar nicht mehr. Der Grund dafür ist immer der gleiche: die Anforderungen im Beruf, denen sie unbedingt gerecht werden wollen und müssen.“⁴⁸⁸

485 Müller 2014: 18.

486 ebd.: 19.

487 Borchert 2013: 75.

488 Garsoffky & Sembach 2014: 30.

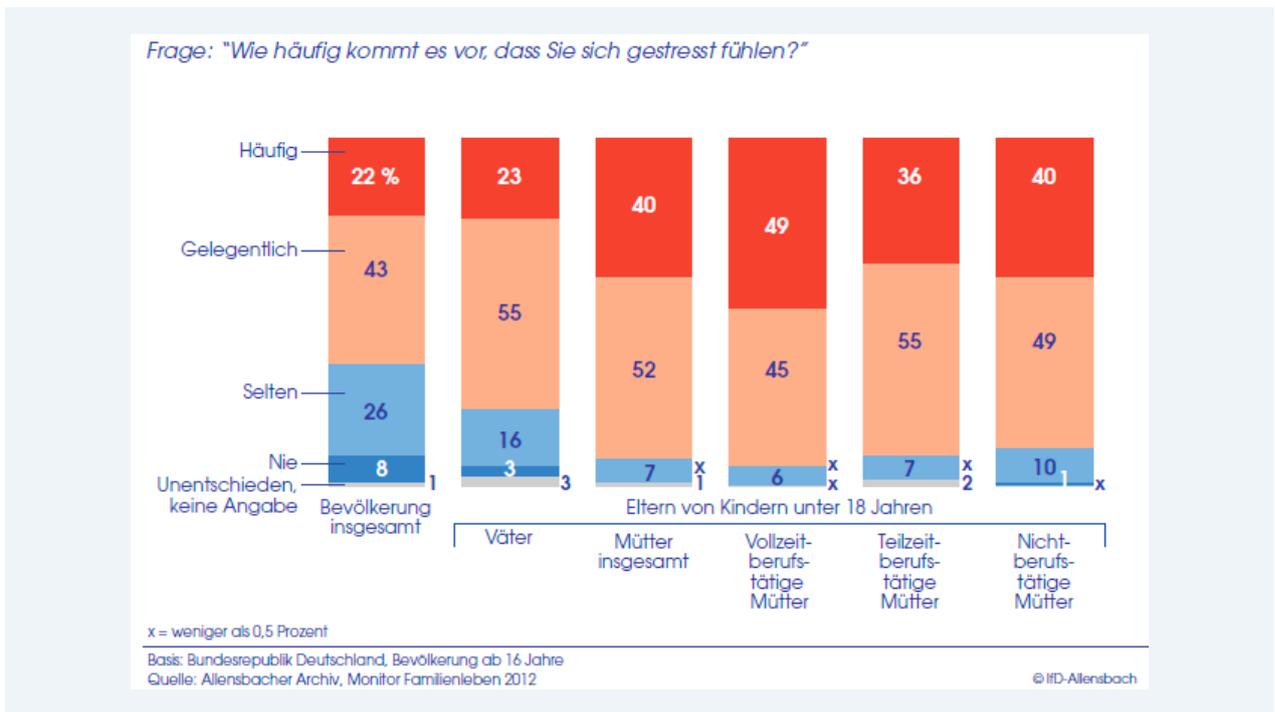


Abbildung 49: Stress: Mütter fühlen sich deutlich häufiger gestresst als Väter⁴⁸⁹

Die gewünschten und tatsächlichen Arbeitszeiten unterscheiden sich deutlich:

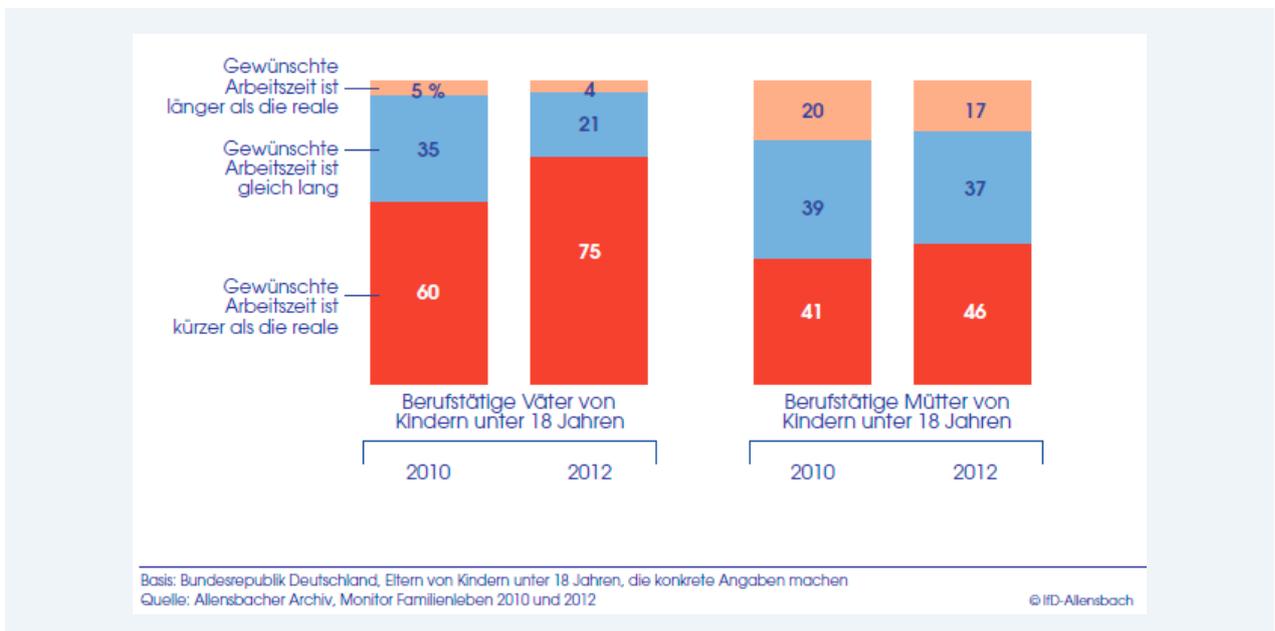


Abbildung 50: Gewünschte Arbeitszeiten⁴⁹⁰

Die Doppelbelastung beinhaltet nicht nur Kinderbetreuung und Beruf, sondern auch Arbeit im Haushalt, Zeit für Fürsorge, wenn Familienmitglieder krank sind, Zeit für die Beziehung zum Partner. Eine entscheidende Rolle für das Gelingen des neuen Familienparadigmas spielt die Aufteilung

489 Institut für Demoskopie Allensbach 2012: 23.

490 ebd.: 18.

der Hausarbeit. Sie ist nicht weniger geworden. Heute wenden Frauen 37 Stunden pro Woche für Hausarbeit auf, genauso viel wie 1965. Zusätzlich verbringen die Männer mehr Zeit im Haushalt.⁴⁹¹

Dennoch ist die Aufteilung zwischen den Partnern noch weit entfernt von einer partnerschaftlichen Gleichberechtigung. Dies zeigt eine Umfrage aus 2012.⁴⁹²

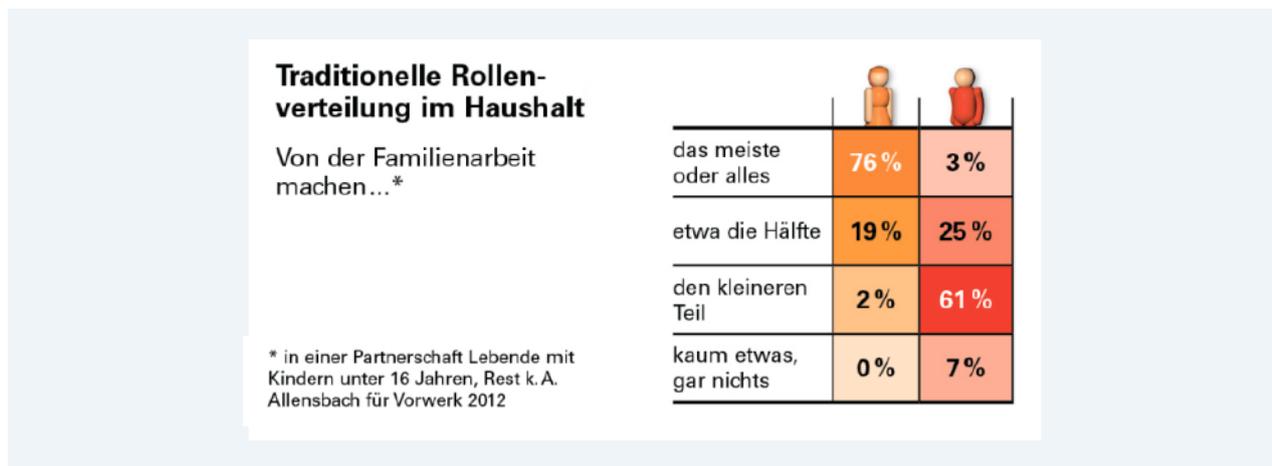


Abbildung 51: Traditionelle Rollenverteilung im Haushalt⁴⁹³

Zu Punkt (3), Zukunftssicherheit, ist anzumerken, dass die Veränderungen der letzten Jahrzehnte – die Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, Befristungsmöglichkeiten, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung, Praktikantenstellen, etc. sowie die zunehmende Anzahl freiberuflich Tätiger – jungen Familien weniger Planungssicherheiten für die Zukunft bieten.

Ein wesentliches ökonomisches Kriterium für die Familienplanung ist daher auch der Zeitpunkt, zu dem einer der beiden Partner in einem unbefristeten Beschäftigungsverhältnis steht. Dieser Aspekt der Langfristigkeit gehört zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, da die Geburt eines Kindes für mindestens 18 Jahre eine finanzielle Verpflichtung darstellt.

Kann die Erwartung, dass eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Geburtenrate steigert wird, erfüllt werden? Im internationalen Vergleich ergibt sich zunächst eine Bestätigung dieser Erwartung, eine deutliche Korrelation zwischen der Kinderbetreuung (hier prozentuale Partizipation von unter 3-Jährigen an der Kindertagesbetreuung) und der Geburtenrate legt dies nahe.⁴⁹⁴

491 ebd.: 37.

492 Müller 2014: 16.

493 ebd.: 16.

494 Trappe 2013: 4.

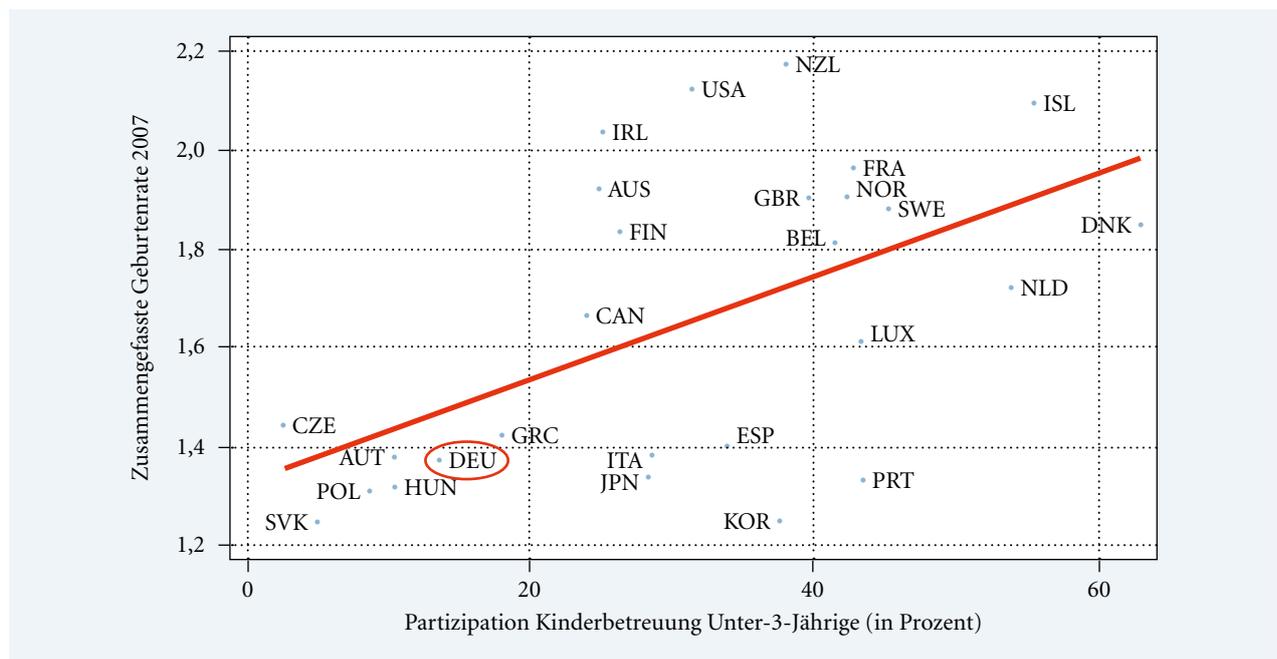


Abbildung 52: Zusammengefasste Geburtenrate 2007⁴⁹⁵

Allerdings weisen die Verfasser der Studie deutlich auf den Aspekt hin: „die Effekte auf die Geburtenrate sind langfristig und benötigen eine kohärente Politik.“⁴⁹⁶

Und was glauben die Betroffenen selber? In einer Studie von Allmendinger⁴⁹⁷ glauben die Mehrheit der befragten jungen Frauen noch nicht an eine verlässliche Vereinbarkeit, zumal die Männer der gleichen Altersgruppe nicht bereit sind, die Belastung durch ein Kind gleichberechtigt mit der Partnerin zu tragen. 30 Prozent meinen sogar, dass sich die Vereinbarkeit verschlechtert hätte.⁴⁹⁸

2.2. Das ökonomische Risiko der Elternschaft

Kinder aufziehen bedarf erheblicher finanzieller Mittel. Im Durchschnitt geben Eltern 131.256 Euro für ein Kind bis zum 18. Geburtstag aus.⁴⁹⁹ Für Familien mit geringeren Einkommen stellen Kinder daher ein ökonomisches Risiko dar, dies gilt in erhöhtem Maße für Familien und Alleinerziehende nach Trennungen.

In der Stellungnahme des VAMV für die Enquetekommission wird dazu angemerkt, „dass Kinder früher eine Alterssicherung darstellten, heute eher ein (Alters-)Armutrisiko. Dies gilt in besonderer Weise für die mittleren Einkommen. Der VAMV NRW sieht es als Aufgabe der Familienpolitik an, die ökonomischen Belastungen von Familien auszugleichen. Diese entstehen zum einen durch die direkten durch die Kinder verursachten Kosten und zum anderen durch Opportunitätskosten, die

495 ebd.: 4.

496 ebd.: 4.

497 Allmendinger, Haarbrücker & Fliegner 2013.

498 ebd.: 10.

499 Statistisches Bundesamt 2014c: 6.

durch eine Reduzierung oder Unterbrechung der Erwerbsarbeit und den damit einhergehenden Einkommensverlusten entstehen.

Jürgen Borchert, Vorsitzender Richter am Landessozialgericht Hessen, kritisiert die zunehmende Armut von Kindern. Im Jahre 1965 „[...] lebte jedes 75. Kind unter sieben Jahren zeitweise oder auf Dauer im Sozialhilfebezug, heute ist es jedes fünfte [...]“.⁵⁰⁰ „Die für das Leistungsniveau maßgebenden Existenzminima wurden über die Jahrzehnte immer weiter heruntergeschraubt; um das Existenzminimum von 1965 zu erreichen, müssten die Hartz-IV-Leistungen heute um mehr als 30 Prozent angehoben werden. Nach den Maßstäben von damals läge der Anteil der Kinder im Sozialhilfebezug heute deshalb schätzungsweise beim Doppelten der gegenwärtigen Quote, denn die Hälfte aller Kinder wird [...] in prekären Einkommensverhältnissen rund um die Armutsgrenze groß.“⁵⁰¹ Borchert nennt dies eine „doppelte Kinderarmut“: wir seien arm an Kindern und unsere Kinder seien arm. „Je weniger Kinder wir haben, desto schlechter werden sie behandelt. Eine der reichsten Nationen der Welt lässt ihren Nachwuchs verkommen.“⁵⁰² Viele Untersuchungen weisen ebenso wie Borchert darauf hin, dass die Armut die Entwicklung der Kinder für das ganze Leben schädigen kann. Im Jahre 2006 äußerte der UN-Sonderbeauftragte für Bildung Munoz harte Kritik an der Bildungssituation in Deutschland.⁵⁰³

Des Weiteren führt Borchert die Benachteiligung von Familien auf die Einführung des heutigen Renten- und Sozialversicherungssystems 1957 zurück. Damals war der „Schreiber-Plan“ in der Diskussion, der einen doppelten Generationenvertrag vorsah: die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen für die Alten, wer Kinder aufzieht, zahlt dabei deutlich weniger.⁵⁰⁴ Realisiert wurde jedoch lediglich der erste Teil des Generationenvertrags, die Sozialisierung der Versorgung älterer Menschen.

Seitdem zahlen Erwerbstätige in die Sozialversicherung ein und die Auszahlungen kommen kinderlosen mehr zugute als den eigenen Eltern, vor allem als den Müttern. Das Bundesverfassungsgericht hat zweimal, 1992 und 2001,⁵⁰⁵ die Bundesregierung aufgefordert, die verfassungswidrige Benachteiligung von Familien und Müttern zu ändern. Dies steht bis jetzt aus.

Sozialversicherungsbeiträge haben den größten Einfluss auf die Einkommen von Familien. Es gibt für diese Beitragsart keine Grundfreibeträge, die Gesamtbelastung der Bruttoeinkommen ist daher zumeist wesentlich höher als die Belastung durch die Lohnsteuer. Es ist ein verfassungsrechtliches Gebot, das Existenzminimum – auch das der Kinder – steuerfrei zu lassen. Dieses Gebot wird jedoch

500 Borchert 2013: 18.

501 ebd.: 61.

502 ebd.: 61.

503 Munoz 2007.

504 Borchert 2013: 40f.

505 ebd.: 53.

nur durch Kindergeld und Mitversicherung in der KV erfüllt. Diese Bestimmungen dürfen aber keineswegs als Familien- oder Sozialtransfers bezeichnet werden.⁵⁰⁶

Es gibt ein Ungleichgewicht zuungunsten der Familien. Milliardenbeträge gehen den Kindern und Eltern verloren. Darüber hinaus leisten sie viel, mit großem Aufwand an Zeit und Energie, und sind doppelt belastet. All diese Leistungen und Anstrengungen kommen Kinderlosen am Ende mehr zugute als den Familien. Das wurde auch für die Krankenversicherungen ausgerechnet. Familien mit bis zu drei Kindern zahlen mehr in die Kassen ein, als sie an Leistungen über das ganze Leben hinweg in Anspruch nehmen.⁵⁰⁷

Wie wirkt sich das finanzielle Risiko auf die Entscheidung für Kinder aus? Das Einkommen einer Familie beeinflusst insbesondere die Entscheidung für ein zweites Kind, wie das Max-Planck-Institut Rostock ermittelte. Die folgende Abbildung zeigt, dass die gewünschte Kinderzahl mehrerer Gruppen von Befragten (gestrichelte Linien) von der tatsächlichen Kinderzahl (durchgezogene Linien) umso mehr unterscheidet, je niedriger das Einkommen ist.⁵⁰⁸ Der realisierte Kinderwunsch ist mit dem Einkommen korreliert.

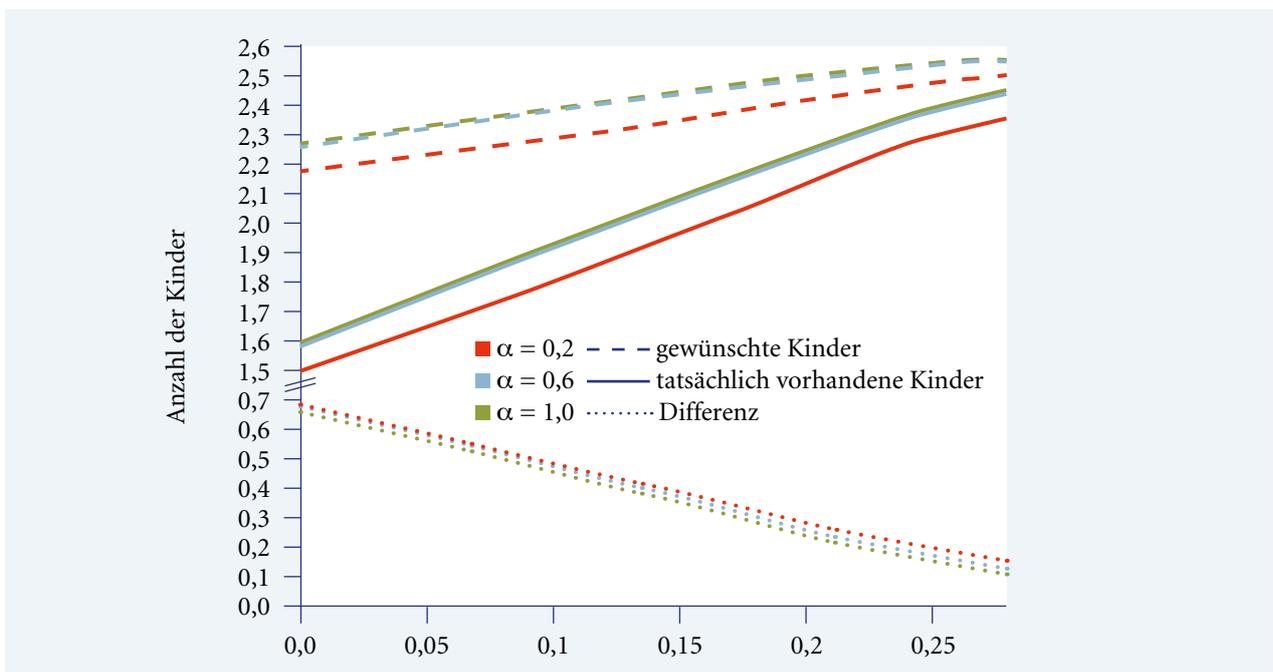


Abbildung 53: Anzahl der Kinder⁵⁰⁹

In einer weiteren Untersuchung vergleichen die Rostocker Wissenschaftler Deutschland und Dänemark und kommen zu dem Ergebnis, dass Arbeitslosigkeit in Dänemark dank der besseren sozialen Bedingungen keinen so großen absenkenden Einfluss auf die Kinderzahl hat wie in Deutschland.⁵¹⁰

506 ebd.

507 ebd.: 100–101.

508 Max-Planck-Institut für demografische Forschung 2014: 4.

509 ebd.: 4.

510 Kreyenfeld 2014: 1 f.

Die ökonomische Benachteiligung von Menschen mit Kindern kann zum Teil durch Kinderbetreuungsangebote und bessere Vereinbarkeit verringert werden, dennoch werden junge Menschen dazu veranlasst, mit dem Nachwuchs zu warten, bis es für einen Teil von ihnen zu spät ist.

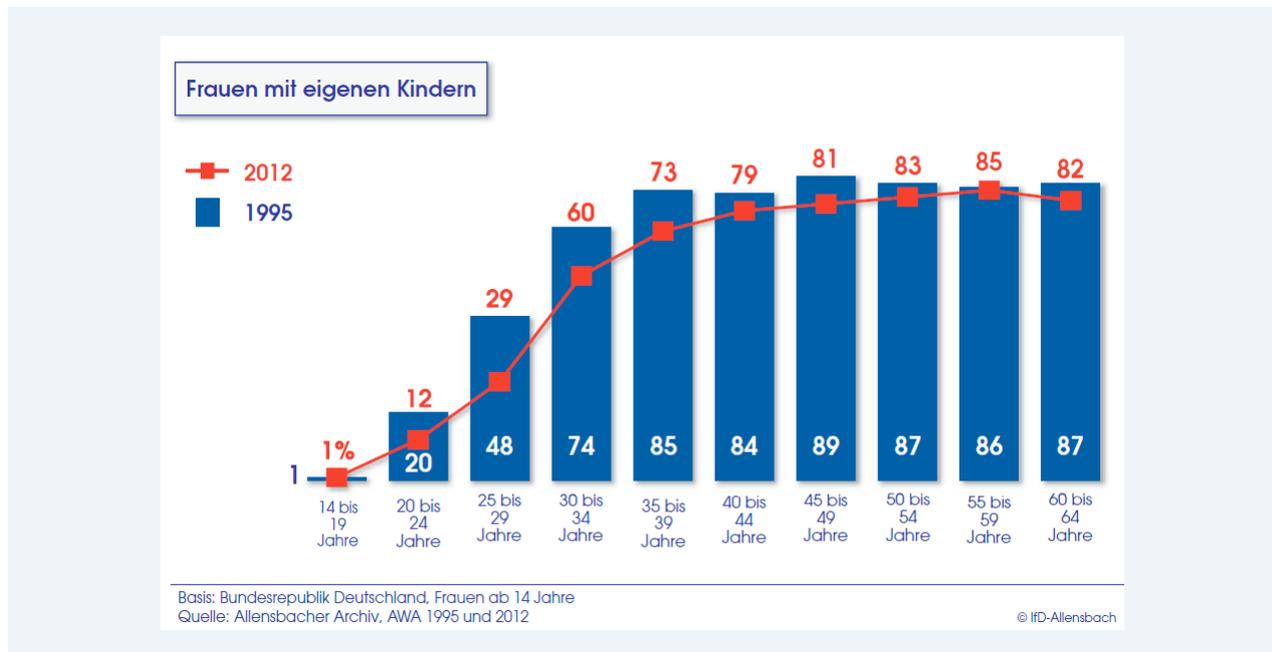


Abbildung 54: Kinder kommen immer später⁵¹¹

2.3. Die Situation der Alleinerziehenden

In NRW leben 20 Prozent der Kinder mit einem alleinerziehenden Elternteil, davon sind 90 Prozent Frauen. In NRW hat die Zahl der Alleinerziehenden seit 2005 um 10 Prozent zugenommen. Zum Vergleich: In Berlin sind es 32 Prozent.⁵¹²

Alleinerziehende mit kleinen Kindern, ob berufstätig oder nicht, sind rund um die Uhr an 365 Tagen des Jahres gefordert – unabhängig von individuellen Krankheits- oder Krisensituationen. Die meisten Alleinerziehenden sind dies unfreiwillig. 90 Prozent der Alleinerziehenden sind Frauen, die alleinerziehenden Väter haben statistisch eher ältere und damit etwas selbstständigere Kinder.

Heute liegt das Risiko einer Trennung bei einem Drittel aller Ehen. Familien ohne Trauschein gehen häufiger auseinander. Bei den Patchwork-Familien ist dies jede zweite.⁵¹³ Es darf angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit, allein mit Kind leben zu müssen, hoch genug ist, um einen Einfluss auf die Lebensplanung und auf die Entscheidung für Kinder zu haben. Deshalb ist die zurückhaltende Familienplanung vielleicht auch auf eine solche Risikoabschätzung zurückzuführen.

511 Institut für Demoskopie Allensbach 2012: 37.

512 Bylow 2011: 12.

513 ebd.: 62.

58 Prozent der Alleinerziehenden bestreiten ihre Aufwendungen für sich und ihre Kinder aus ihrer beruflichen Tätigkeit.⁵¹⁴ Die Berufstätigen sind durch die bereits beschriebenen Probleme der Vereinbarkeit von Beruf und Kindern besonders betroffen. Frauen sind hier zusätzlich durch den historisch bedingten Einkommensunterschied zwischen den Geschlechtern betroffen. Der Bildungsstand bei Alleinerziehenden entspricht in etwa dem der übrigen Bevölkerung.⁵¹⁵

Das Armutsrisiko ist für alleinerziehende Mütter wesentlich höher als für Familien und höher als für alleinerziehende Väter.

Tabelle 43: Alleinerziehende nach monatlichem Familiennetoeinkommen 2009 in Prozent⁵¹⁶

Monatliches Nettoeinkommen der Familie (von ... bis unter ... Euro)	Alleinerziehende		
	Insgesamt	Mütter	Väter
Unter 1.100	29,8	31,2	16,7
1.100 – 2.600	62,0	62,1	61,0
2.600 und mehr	8,3	6,8	22,2

Ergebnisse des Mikrozensus – Bevölkerung in Familien/Lebensformen am Hauptwohnsitz

Das Einkommen ist umso niedriger, je jünger das Kind ist:

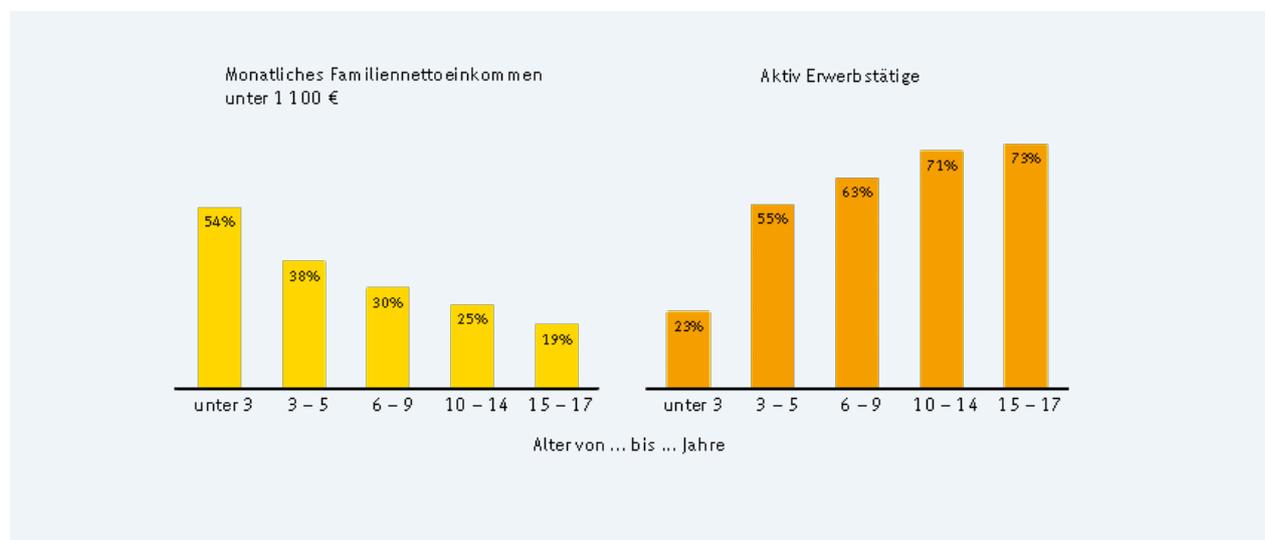


Abbildung 55: Einkommen und Erwerbsbeteiligung alleinerziehender Mütter nach Alter des jüngsten Kindes 2009⁵¹⁷

Trennungen haben ökonomische Folgen, sie führen zu einem Absinken des Lebensstandards. Fast 1 Mrd. Euro zahlt der Staat in Deutschland an Unterhaltszuschuss, insgesamt aber nur für einen

514 ebd.: 12.

515 ebd.

516 Statistisches Bundesamt 2010; Statistisches Bundesamt 2010: 27.

517 Statistisches Bundesamt 2010: 28.

Zeitraum von 6 Jahren und für Kinder ab 12 Jahren nicht mehr.⁵¹⁸ Dies bedingt eine schwierige Phase für Alleinerziehende.

Zusätzlich zu den ökonomischen Sorgen trifft die aktuelle Regelung der Betreuung kranker Kinder eine Elternperson härter als zwei.

Die Regelung zum Elterngeld wurde bereits vom Bundesrat als ungerecht kritisiert, denn Alleinerziehende können die Partnermonate nicht nutzen, sie bekommen nur 12 statt 14 Monate Elterngeld.⁵¹⁹

Bei Nicht-Berufstätigkeit sind die Alleinerziehenden vom neuen Unterhaltsrecht betroffen, in Kraft seit 2008. Dieses Unterhaltsrecht setzt alte arbeitsteilige Familienvereinbarungen außer Kraft und befreit neugegründete Zweitfamilien von alten Unterhaltspflichten, ohne Übergangsregelungen. Für viele getrennt lebende Ehefrauen bedeutet dies eine weitere starke Einschränkung des Lebensstandards.

Unter den Alleinerziehenden sind signifikant viele Aufstocker zu finden: Frauen, die trotz Berufstätigkeit nicht genug für den eigenen Lebensunterhalt verdienen und durch ALG II aufgestockt werden. „In NRW sind 45,9 Prozent der Alleinerziehenden im SGB-II-Bezug.“⁵²⁰

„Es gibt fünfmal so viele Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften wie Paarfamilien-Bedarfsgemeinschaften. 59,3 Prozent der alleinerziehenden SGB-II-Empfänger verbleiben zwei Jahre und länger im Bezug.⁵²¹ und damit länger [...] als andere Bedarfsgemeinschaften.“⁵²²

Die Förderung der ALG II-Bezieher wird in Deutschland restriktiv gehandhabt. Ein Vergleich mit skandinavischen Standards ergibt, dass vor allem die Ausbildung weniger unterstützt wird.⁵²³

Ein weiterer wichtiger Aspekt für Alleinerziehende betrifft deren Altersversorgung. „Die ökonomischen Folgen der demografischen Entwicklung, vor allem die Altersarmut, werden Frauen und vor allem Alleinerziehende überproportional zu spüren bekommen. So ist schon heute das Altersarmutsrisiko für geschiedene und getrennte Frauen am höchsten.“⁵²⁴

Eine Verbesserung der Gesamtsituation der Alleinerziehenden hätte mehrere positive Wirkungen. Zunächst entspräche das auch einer Förderung ihrer Kinder, sowohl hinsichtlich menschen- und kinder-

518 Bylow 2011: 15.

519 Verband allein erziehender Mütter und Väter NRW e.V. 2014: 6.

520 ebd.: 3.

521 ebd.: 3.

522 ebd.: 3.

523 ebd.: 3 f.

524 ebd.: 3.

rechtlicher Werte als auch bzgl. späterer Integration in den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus könnte sich ein positiver Effekt auf die familienplanerischen Entscheidungen junger Menschen ergeben.

3.3. Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup

Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup zum Abschlussbericht der Enquetekommission III in der 16. Wahlperiode zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030

1. Grundsätzliche Intention für ein Sondervotum

Eine Enquetekommission hat sich überparteilich mit Themen auseinanderzusetzen und gemeinsam Antworten und Handlungsstrategien zu erarbeiten, in denen unterschiedliche ökonomische, juristische, soziale und/oder ethische Aspekte *wissenschaftlich* fundiert abgewogen werden müssen. Dagegen war die Arbeitsweise der Enquetekommission III des Landtags in NRW (konstituiert am 11.07.2013) von Anfang an zu wenig *wissenschaftlich* und auch zu wenig *interdisziplinär* sowie *holistisch* ausgerichtet. In vielen der 24 Sitzungen musste man den Eindruck gewinnen, hier findet nicht eine sachgerechte (wissenschaftliche) und überparteiliche Auseinandersetzung statt, sondern die Enquete („Untersuchung“, franz. *enquête*) ist lediglich die fortgeführte *politische Debatte* eines auf die Enquete zugeschnittenen „verkleinerten Landtags“.

Mehrfach wurde von mir als *wissenschaftlicher Sachverständiger* der Enquete, in vielen protokollierten Einlassungen, auf die eigentliche Aufgabe einer Enquetekommission hingewiesen und ein *wissenschaftliches* und überparteiliches Vorgehen eingefordert. Leider ohne Erfolg.

Weder bei der *Bestandsaufnahme* zu den einzelnen komplexen Themenbereichen, noch bei der *Einbindung von externen Wissenschaftlern und Vertretern aus der Praxis*⁵²⁵ wurde die gesetzlich auf Bundes- und Landesebene verankerte *Intention* einer Enquetekommission realisiert.⁵²⁶ Neben vielen *fachlichen Mängeln* im Abschlussbericht ist auch die *nicht wissenschaftlich-ergebnisoffen* angegangene Arbeitsweise in der Enquetekommission zu kritisieren. Die Arbeit wurde vielfach in Richtung eines *politisch „gewünschten Ergebnisses“* ausgerichtet. So ist dann auch nicht die zwar im Grundge-

525 Die Auswahl der *externen Berater* fand nicht einvernehmlich nach wissenschaftlichen Kriterien zum jeweiligen Themenkomplex im Plenum statt, sondern nach parteipolitischen Erwägungen und Abstimmungen unter den Parteimitgliedern der Kommission. Der Gipfel war dabei die mehrheitliche Ablehnung des von der Piratenpartei vorgeschlagenen und international anerkannten Gesundheitswissenschaftlers Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger von der Universität Bielefeld zum wichtigen Themenkomplex Gesundheit, der jetzt nur noch als Marginalie und ohne Substanz im Abschlussbericht Erwähnung findet (vgl. dazu im Kommissionsbericht das Kap. „Gesundheit“).

526 Vgl. Altenhof, R., Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, (Diss.), Wiesbaden 2012.

setz verankerte, aber hier politisch, einseitig in einem *neoliberalen Duktus*,⁵²⁷ gesetzte Prämisse einer *Schuldenbremse* (vgl. dazu ausführlich Kap. 6) in Frage gestellt worden. Dabei ist die Schuldenbremse bis heute nicht einmal in der *Verfassung von NRW* festgeschrieben worden. Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse in der Wirtschaftswissenschaft von vielen nicht-neoliberalen Ökonomen auf Grund der „*einzelwirtschaftlichen Rationalitätsfalle*“, des „*Spar-Paradoxons*“ und des „*gesamtwirtschaftlichen Haavelmo-Effektes*“ als für die wirtschaftliche Entwicklung kontraproduktiv abgelehnt wird. In diesem Kontext hat es die Enquetekommission auch nicht für nötig erachtet, die jüngst vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) vorgelegten Forschungsergebnisse zu den *Auswirkungen der Schuldenbremse* zu diskutieren, geschweige denn in den Abschlussbericht einfließen zu lassen. So stellt das IMK zusammenfassend fest, dass die Schuldenbremse die *Landesregierung in NRW* nicht zwingen dürfe, wirtschaftliche Krisen durch eine staatliche Kürzungspolitik weiter zu verschärfen.⁵²⁸ Hinzu kommt eine grundsätzlich unkritische politische Auseinandersetzung mit der Schuldenbremse, die das einst erkämpfte Budgetrecht des Parlaments tiefgreifend (geradezu postdemokratisch) unterminiert.⁵²⁹

Weiter ist grundsätzlich an der Arbeit der Enquetekommission zu kritisieren, dass im Abschlussbericht einer reinen *quantitativen Wachstumspolitik* das Wort geredet wird, ohne die aktuelle wirtschaftswissenschaftliche Diskussion um eine *Postwachstumsgesellschaft*⁵³⁰ in den Fokus zu rücken, die verstärkt die *ökologische Frage* berücksichtigt, aber auch auf ein anderes (*u. a. verkürztes*) *Arbeiten* sowie eine *geschlechterspezifisch unabhängige Aufteilung der Erwerbs-, Reproduktions- sowie Sorgearbeit* intendiert.

2. Einkommens-Verteilungsfrage wurde ausgeblendet

Überhaupt nicht wurde von der Enquetekommission die *Verteilungsfrage* gestellt. Die Verteilung der in einer Volkswirtschaft immer nur *arbeitsteilig* geschaffenen Wertschöpfung hat aber Rückwirkungen auf *Wachstum* und *Beschäftigung* und damit auch auf die *Tragfähigkeit der öffentlichen*

527 „Für Deutschland lässt sich der *Beginn des Neoliberalismus* als Praxis ziemlich genau datieren. Eingeleitet wurde er durch den Rückzug der Geldpolitik ausschließlich auf die Geldwertstabilisierung. Am Anfang stand eine radikale Änderung des geldpolitischen Konzepts der Deutschen Bundesbank zum Juni 1973. Die geldpolitische Strategie wurde nach der Theorie des Monetarismus ausgerichtet. Was hieß das? Der Geldpolitik wurde untersagt, auch die wirtschaftliche Wachstumsentwicklung und Beschäftigung monetär zu stärken. Seitdem zählt ausschließlich die Aufgabe, die Inflation zu vermeiden – egal um welchen Preis für die Beschäftigung.“ Hickel, R., Die neue Allmacht der Ökonomie, in: Hickel, R., Strickstroock, F. (Hrsg.), Brauchen wir eine andere Wirtschaft?, Reinbek bei Hamburg 2001, S. 20. Zur politischen Intention und *Kritik am Neoliberalismus* vergleiche ausführlich: Schui, H./Ptak, R./Blankenburg, S./Bachmann, G./Kotzur, D., Wollt ihr den totalen Markt? Der Neoliberalismus und die extreme Rechte, München 1997, Goldschmidt, W./Klein, D./Steinitz, K. (Hrsg.), Neoliberalismus. Hegemonie ohne Perspektive, Heilbronn 2000, Urban, H.-J. (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus. Von Agenda 2010 bis zu Zumutbarkeit, Hamburg 2006, Butterwegge, C./Lösch, B./Ptak, R., Kritik des Neoliberalismus, Wiesbaden 2007.

528 Vgl. Rietzler, K., Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten, IMK Policy Brief, Düsseldorf, April 2015.

529 Vgl. Crouch, C., Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008.

530 Vgl. Gasche, U. P., Guggenbühl, H., Das Geschwätz vom Wachstum, Zürich 2004, Afheldt, H., Wirtschaft die arm macht. Vom Sozialstaat zur gespaltenen Gesellschaft, München 2005, derselbe, Wohlstand für niemand. Die Marktwirtschaft entläßt ihre Kinder, München 1994, Nicoll, N., Hat die Zukunft eine Wirtschaft? Das Ende des Wachstums und die kommenden Krisen, Münster 2011, Jackson, T., Wohlstand ohne Wachstum, 2. Aufl., München 2013, Muraca, B., Wider den Wachstumswahn: De-growth als konkrete Utopie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 2/2015, S. 101ff., Klein N., Die Entscheidung, Kapitalismus vs. Klima, Frankfurt a. M. 2015.

Haushalte. Wie kann man in einem Abschlussbericht fast ständig auf *Demografieprobleme* und die *Notwendigkeit einer Schuldenbremse* verweisen, ohne auch nur im Geringsten *ökonomische Verteilungsfakten* und deren ökonomische Implikationen für den Wirtschaftskreislauf zur Kenntnis zu nehmen? Dabei gehört, wie gerade noch einmal der weltweit beachtete französische Ökonom Thomas Piketty empirisch gezeigt hat,⁵³¹ Deutschland zu den *reichsten Ländern* der Erde. Das verteilbare Volkseinkommen (die Wertschöpfung) ist seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich gestiegen und ist heute real rund siebenmal so hoch wie in den 1950er Jahren. Und das Volkseinkommen wird auch weiter steigen.

Dem *privaten Reichtumszuwachs* steht jedoch eine große Zunahme an öffentlicher Armut in Form von *Staatsverschuldung* gegenüber. Die kumulierten Schulden der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) lagen Ende des 3. Vj. 2014 bei 1.818 Mrd. Euro. Davon entfielen auf den Bund 1.130 Mrd. Euro, auf die Länder 548 Mrd. Euro und auf die Gemeinden 140 Mrd. Euro.⁵³² Der *Bruttoschuldenstand* (inkl. Sozialversicherungshaushalte) in v.H. des nominalen Bruttoinlandsprodukts lag Ende 2014 bei 74,5 v.H.⁵³³

Auch die *private Armut* ist trotz einer preisbereinigten Versiebenfachung des Volkseinkommens extrem gestiegen.⁵³⁴ 2014 gab es in Deutschland fast 6,7 Millionen *private Schuldner*. „Das Gesamtschuldenvolumen beträgt 2014 etwa 218 Milliarden Euro. Die mittlere Schuldenhöhe liegt bei 32.600 Euro, mit nur geringen Schwankungen im Jahresvergleich. Insgesamt sind 9,9 Prozent der Erwachsenen – annähernd jeder Zehnte – in Deutschland überschuldet.“⁵³⁵

Warum gibt es aber, so ist hier zu fragen, auf der einen Seite einen gigantischen privaten Reichtum und Zuwachs an Vermögen und auf der anderen Seite eine private und öffentliche Verschuldung die gleichzeitig extrem steigen bzw. was ist dafür die *Ursache*? Oder man könnte auch fragen. Was ist das für ein Wirtschaftssystem, in dem mit einer Versiebenfachung des Volkseinkommens vermehrt private und öffentliche Armut in die Gesellschaft einzieht? „Und, wenn überall *Mittel fehlen*: Wo sind denn die Werte geblieben, die die Wirtschaft erzeugt hat und die das Sozialprodukt ausweist?“⁵³⁶

Diese wichtigen Fragen hat die Enquetekommission leider nicht einmal im Ansatz interessiert. Wäre dies der Fall gewesen, hätte sich die Kommission intensiv mit der entscheidenden Frage in der Ökonomie auseinandersetzen müssen, wie sich die arbeitsteilig geschaffene Wertschöpfung auf die *Arbeits- und Kapitaleinkommen*, auf die Lohn- und Gewinnquote, verteilt. Hier haben auf Basis der

531 Piketty, T., *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, aus dem Französischen von Ilse Utz und Stefan Lorenzer, München 2014.

532 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 2015, S. 64*.

533 Vgl. Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt 2014 für Deutschland, Wiesbaden 2015, S. 20.

534 Vgl. dazu ausführlich Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, *Armutproduktion in Deutschland*, in: Memorandum 2013, *Umverteilen – Alternativen der Wirtschaftspolitik*, Köln 2013, S. 105 ff.

535 Der Paritätische Gesamtverband, *Gewinner und Verlierer, Paritätisches Jahreshgutachten 2015*, Berlin April 2015, S. 24.

536 Afheldt, H., *Wirtschaft die arm macht*, a.a.O., S. 7.

Bruttolohnquote (72,1 v.H.) von 2000 die abhängig Beschäftigten in Deutschland bis 2014 *Verteilungsverluste* in Höhe von 1.188 Mrd. Euro hinnehmen müssen.⁵³⁷ Auch die Verteilung innerhalb der Klasseneinkommen spielt dabei eine Rolle. Von den privaten *versteuerten Nettoeinkommen* flossen 1995 31,5 v.H. an das reichste Zehntel aller privaten Haushalte. Im Jahr 2007 waren es bereits 37,2 v.H.⁵³⁸ Heute dürfte der Anteil noch höher liegen. Die Ungleichheit ist auch weltweit angestiegen, wie gerade die OECD festgestellt hat. „In den 1980ern etwa verdienten die wohlhabendsten zehn Prozent der Bevölkerung siebenmal so viel wie die untersten zehn Prozent. Heute ist es zehnmal so viel. Die Ungleichheit hat solche Ausmaße angenommen, dass sie die wirtschaftliche Entwicklung hemmt. Von 1990 bis 2010 habe sie 19 OECD-Länder fünf Prozent Wachstum gekostet, so die OECD.“⁵³⁹

Dennoch kommt es zumindest in Deutschland durch das *staatliche Steuer- und Transfersystem* zu einer deutlich gleichmäßigeren *personellen Einkommensverteilung*, wie in einer Studie für das Jahr 2011 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) festgestellt wurde. Demnach entfallen 70,3 v.H. der gesamten *Brutto-Markteinkommen*⁵⁴⁰ auf die oberen 40 v.H. (7. bis 10. Dezil) der privaten Haushalte und 60 v.H. (1. bis 6. Dezil) müssen sich demnach 29,7 v.H. des Brutto-Markteinkommens teilen.

Diese personelle Brutto-Einkommensverteilung entspricht einem relativ *hohen Ungleichheitswert*, gemessen als äquivalenzgewichteter Gini-Koeffizient, in Höhe von 0,5. Nach staatlicher Umverteilung sinkt der Wert bezogen auf das *verfügbare Nettoeinkommen*⁵⁴¹ aber merklich auf 0,29. Hier entfallen noch 60,4 v.H. auf die oberen 40 v.H. der privaten Haushalte und auf die unteren 39,6 v.H. des gesamten Nettoeinkommens. „Einen erheblichen Anteil an der gesamtstaatlichen Umverteilung“, so stellt das DIW fest, „hat dabei das *Sozialversicherungssystem*, da mehr als die Hälfte der Ungleichheitsreduktion auf die Leistungen der Sozialversicherung (insbesondere der Rentenversicherung, d.V.) zurückzuführen sind.“⁵⁴²

Auch in *NRW* liegt eine *drastische Umverteilung* von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften vor. Das verteilbare Volkseinkommen stieg von 2000 bis 2013⁵⁴³ um 31,9 v.H., während die Arbeitnehmerentgelte (inkl. der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) nur um 23,5 v.H. zulegten. So ging die *Bruttolohnquote* von 72,4 auf 67,7 v.H., um 4,7 Prozentpunkte, zurück. Die *Bruttogewinnquote* stieg

537 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2015, 40 Jahre für eine wirksame Wirtschaftspolitik gegen Massenarbeitslosigkeit, Köln 2015, S. 27.

538 Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 46/2013 und 49/2014.

539 Zitiert bei: Sievers, M., Soziale Kluft wie im 19. Jahrhundert, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Mai. 2015, S. 16.

540 Die Brutto-Markteinkommen umfassen sämtliche Erwerbs- und Vermögenseinkommen. Enthalten sind hier die Gewinneinkommen aus selbstständiger Tätigkeit, die Kapitaleinkommen einschließlich des Mietwerts der Eigentümerwohnung und die Arbeitnehmerentgelte einschließlich des Unternehmeranteils zur Sozialversicherung.

541 Das verfügbare Nettoeinkommen ergibt sich aus dem Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialbeiträge und der Einkommensteuer. Das Bruttoeinkommen resultiert dabei aus dem Markteinkommen plus privater Renten und Transfers sowie sämtlicher monetärer staatlicher Sozialleistungen.

542 DIW-Wochenbericht Nr. 8/2015, S. 155.

543 Daten für 2014 lagen bei Berichtserstellung noch nicht vor.

entsprechend. Die absoluten *Umverteilungsverluste* zu Lasten der abhängig Beschäftigten beliefen sich dabei von 2000 bis 2013 auf Basis der Bruttolohnquote von 2000 auf 238,8 Mrd. Euro.

Einkommensverteilung in Nordrhein-Westfalen									
Jahr	Volks- einkommen		Arbeitneh- merentgelt		Bruttolohn- quote	Unterneh- mens- u. Vermögensein- kommen		Bruttoge- winnquote	Verteilungs- verluste der Arbeitnehmer
	in Mio. Euro	z. Vorj. in v.H.	in Mio. Euro	z. Vorj. in v.H.	in v.H.	in Mio. Euro	z. Vorj. in v.H.	in v.H.	in Mio. Euro
2000	348.814		252.201		72,4	96.613		27,6	
2001	353.131	1,2	255.086	1,1	72,2	98.045	1,5	27,8	581
2002	356.756	1,0	256.791	0,7	72,0	99.965	2,0	28,0	1.500
2003	360.180	1,0	256.408	-0,1	71,2	103.772	3,8	28,8	4.362
2004	377.483	4,8	257.677	0,5	68,3	119.806	15,5	31,7	15.621
2005	381.686	1,1	255.946	-0,7	67,1	125.740	5,0	32,9	20.395
2006	398.816	4,5	257.052	0,4	64,5	141.764	12,7	35,5	31.691
2007	411.443	3,2	262.190	2,0	63,7	149.253	5,3	36,3	35.695
2008	416.762	1,3	272.207	3,8	65,3	144.555	-3,1	34,7	29.529
2009	395.860	-5,0	273.657	0,5	69,1	122.203	-15,5	30,9	12.946
2010	418.757	5,8	281.078	2,7	67,1	137.679	12,7	32,9	22.102
2011	438.204	4,6	293.365	4,4	66,9	144.839	5,2	33,1	23.895
2012	448.927	2,4	306.140	4,4	68,2	142.787	-1,4	31,8	18.883
2013	460.150	2,5	311.521	1,8	67,7	148.629	4,1	32,3	21.628
	31,9		23,5		-4,7	53,8		4,7	238.826

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2014, eigene Berechnungen

Zieht man vom Arbeitnehmerentgelt die Sozialabgaben der Arbeitgeber zur Sozialversicherung ab, so zeigen die durchschnittlichen *Bruttolöhne und -gehälter* der abhängig Beschäftigten einen Anstieg von 2000 bis 2013 um 25,8 v.H. Er fällt leicht höher aus, als die Steigerung der Arbeitnehmerentgelte mit 23,5 v.H.

Einkommensverteilung in Nordrhein-Westfalen							
Jahr	Arbeitnehmerentgelt		Steuern u. Sozialabgaben		Bruttolöhne u. Bruttogehälter		Arbeitnehmer
	in Mio. Euro	z. Vorj. in v.H.	in Mio. Euro	z. Vorj. in v.H.	in Mio. Euro	z. Vorj. in v.H.	in 1.000
2000	252.201		50.060		202.141		7.707
2001	255.086	1,1	50.156	0,2	204.930	1,4	7.721
2002	256.791	0,7	50.096	-0,1	206.695	0,9	7.672
2003	256.408	-0,1	50.503	0,8	205.905	-0,4	7.579
2004	257.677	0,5	50.339	-0,3	207.338	0,7	7.592
2005	255.946	-0,7	49.172	-2,3	206.774	-0,3	7.544
2006	257.052	0,4	50.015	1,7	207.037	0,1	7.562
2007	262.190	2,0	49.724	-0,6	212.466	2,6	7.687
2008	272.207	3,8	51.144	2,9	221.063	4,0	7.793
2009	273.657	0,5	51.839	1,4	221.818	0,3	7.787
2010	281.078	2,7	53.460	3,1	227.618	2,6	7.821
2011	293.365	4,4	55.077	3,0	238.288	4,7	7.934
2012	306.140	4,4	56.823	3,2	249.317	4,6	8.023
2013	311.521	1,8	57.201	0,7	254.320	2,0	8.067
	23,5		14,3		25,8		4,7

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2014

Einkommensverteilung pro Kopf in Nordrhein-Westfalen							
Jahr	Arbeitnehmerentgelt		Sozialabgaben Arbeitgeber		Bruttolöhne u. Bruttogehälter		Arbeitnehmer
	in Euro	z. Vorj. in v.H.	in Euro	z. Vorj. in v.H.	in Euro	z. Vorj. in v.H.	in 1.000
2000	32.724		6.495		26.228		7.707
2001	33.038	1,0	6.496	0,0	26.542	1,2	7.721
2002	33.471	1,3	6.530	0,5	26.941	1,5	7.672
2003	33.831	1,1	6.664	2,0	27.168	0,8	7.579
2004	33.941	0,3	6.631	-0,5	27.310	0,5	7.592
2005	33.927	0,0	6.518	-1,7	27.409	0,4	7.544
2006	33.993	0,2	6.614	1,5	27.379	-0,1	7.562
2007	34.108	0,3	6.469	-2,2	27.640	1,0	7.687
2008	34.930	2,4	6.563	1,5	28.367	2,6	7.793
2009	35.143	0,6	6.657	1,4	28.486	0,4	7.787
2010	35.939	2,3	6.835	2,7	29.103	2,2	7.821
2011	36.976	2,9	6.942	1,6	30.034	3,2	7.934
2012	38.158	3,2	7.083	2,0	31.075	3,5	8.023
2013	38.617	1,2	7.091	0,1	31.526	1,5	8.067
	18,0		9,2		20,2		4,7

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2014

Vergleicht man die durchschnittlichen Einkommen und ihre Zuwächse pro Kopf, so stiegen die *Bruttolöhne und -gehälter* von 2000 bis 2013 um 20,2 v.H., von 26.228 auf 31.526 Euro. Die durchschnittlichen *Einkommen der Selbstständigen* legten dagegen in NRW von gut 126.000 auf 172.000 Euro,

um 36,7 v.H. zu. Damit waren sie pro Kopf im Jahr 2013 fast um den Faktor 5,5 höher als die Bruttoeinkommen der abhängig Beschäftigten.

Einkommenverteilung in Nordrhein-Westfalen			
Jahr	Unternehmens- u. Vermögenseinkommen	Selbstständige	Unternehmens- u. Vermögenseinkommen je Selbstständigen
	in Mio. Euro	in 1.000	in Euro
2000	96.613	766	126.127
2001	98.045	770	127.331
2002	99.965	776	128.821
2003	103.772	795	130.531
2004	119.806	825	145.219
2005	125.740	859	146.380
2006	141.764	867	163.511
2007	149.253	877	170.186
2008	144.555	875	165.206
2009	122.203	852	143.431
2010	137.679	870	158.252
2011	144.839	869	166.673
2012	142.787	871	163.935
2013	148.629	862	172.423
	53,8	12,5	36,7

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2014, eigene Berechnungen

Innerhalb der abhängig Beschäftigten gibt es aber eine große *Einkommensspreizung* bei den Brutto- und Nettoeinkommen. Im Sozialbericht NRW 2012 wird dazu für das Jahr 2007 (neuere Daten liegen für NRW nicht vor) konstatiert: „Die obersten 10 v.H. Steuerfälle beziehen knapp ein Drittel des Bruttogesamteinkommens (32,8 v.H.) Beim Nettoeinkommen liegt der Anteil des obersten Dezils mit 35,6 v.H. sogar etwas höher. Im 9. Dezil werden 16,5 v.H. des Bruttogesamteinkommens Nordrhein-Westfalens bzw. 16,2 v.H. des Nettoeinkommen erzielt. Im 8. Dezil sind es noch 13,1 v.H. bzw. 12,4 v.H. Im 7. Dezil entsprechen die Anteile am Bruttogesamt- und Nettoeinkommen nahezu dem Anteil der Steuerfälle (jeweils rd. 10 v.H.). In allen darunter liegenden Dezilen werden unterdurchschnittliche Einkommensanteile realisiert. Im 2. Dezil liegt der Anteil des erzielten Bruttogesamteinkommens bei 1,2 v.H., beim Nettoeinkommen sind es 1,4 v.H. Insgesamt ist auf der Ebene der *Nettoeinkommen die Einkommensungleichheit* ähnlich ausgeprägt wie auf der Ebene des Bruttogesamteinkommens. Dies zeigt der Gini-Koeffizient, der bezogen auf das Nettoeinkommen 2007 bei 0,517 und bezogen auf das Bruttogesamteinkommen bei 0,515 lag.“⁵⁴⁴

Und es gibt in NRW viel *Einkommensarmut*: „Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die *Niedriglöhne* beziehen, ist in der vergangenen Dekade in Nordrhein-Westfalen genauso wie in Westdeutschland

544 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht (Kurzfassung), Düsseldorf 2012, S. 27.

insgesamt gestiegen. Als Niedriglohnempfänger/-in gilt, wer weniger als zwei Drittel des Medianen der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten (ohne Auszubildende) erhält. Legt man der Berechnung den westdeutschen Median zugrunde, so liegt die Niedriglohnschwelle für sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte Ende 2010 bei einem Bruttomonatslohn von 1.890 Euro. Das mittlere Bruttomonatsentgelt der Niedriglohnempfänger/innen lag Ende 2010 bei 1.399 Euro. Die *Niedriglohnquote* in Nordrhein-Westfalen lag Ende 2010 bei 20,4 v.H. und in Westdeutschland bei 20,8 v.H. Zum Vergleich: Zum Jahresende 2000 lag die entsprechende *Niedriglohnquote in Nordrhein-Westfalen* bei 16,3 v.H. noch um 4,1 Prozentpunkte niedriger. *Frauen* arbeiten wesentlich häufiger für einen Niedriglohn als Männer. So beziehen ein Drittel der sozialversicherungspflichtig vollzeitbeschäftigten Frauen (33,3 v.H.) einen Niedriglohn, bei Männern sind es 13,6 v.H.“⁵⁴⁵

3. Auch die Vermögensverteilung war für die Enquetekommission kein Thema

Aus Einkommen entsteht durch sparen *Vermögen*. „Zwischen hohem Einkommen und Vermögen besteht ein enger Zusammenhang. Personen mit hohem Einkommen können leichter Teile ihres Einkommens für die Vermögensbildung aufwenden, als dies bei unteren Einkommenschichten der Fall ist. Für Vermögende wiederum gilt, dass Vermögen auch Einkommen generiert, z. B. *Geldvermögen* in Form von Zinsen oder *Immobilienvermögen* in Form von Mieteinnahmen.“⁵⁴⁶ Die Konzentration des akkumulierten Vermögens und seine Verteilungswirkungen auf die Wohlfahrt und auf die öffentlichen Haushalte sind von der Enquetekommission aber nicht untersucht und ebenso wenig in die *Handlungsempfehlungen* für das NRW-Parlament einbezogen worden. Und dies bei einer völlig disproportionalen Verteilung der Vermögensbestände in Deutschland und auch in NRW.

Die Reichen sind unter dem neoliberalen Regime der letzten 30 Jahre immer reicher und die Armen immer ärmer geworden.⁵⁴⁷ So stieg das *private Nettovermögen* in Deutschland von 1991, seit der Wiedervereinigung, bis 2012 von 4,0 auf 9,8 Billionen Euro. Dem reichsten Zehntel der erwachsenen Bevölkerung (ab 17 Jahre) in Deutschland gehören davon rund 70 v.H. – dem reichsten Prozent allein ein Drittel.⁵⁴⁸ Dem Reichtum steht aber eine zunehmende *Armut* gegenüber. Im Jahr 2013 gab es in Deutschland rund 12,5 Millionen arme Menschen, das entspricht einer *Armutquote* von 15,5 v.H. In den alten Bundesländern lag die Quote 2013 bei 14,4 v.H. und in den neuen Bundesländern bei 19,8 v.H.⁵⁴⁹ In dieser Ungleichheit von Reich und Arm, so der französische Ökonom Thomas Piketty, drückt sich ein *fundamentaler Widerspruch* aus. Je stärker dieser ausfällt, umso mehr droht der Unternehmer sich in einen Rentier zu verwandeln und Macht über diejenigen zu gewinnen, die nichts als ihre Arbeit besitzen. Wenn es einmal da ist, reproduziert Kapital sich von selbst – und zwar

545 Ebenda, S. 16 f.

546 Ebenda, S. 29.

547 Vgl. Seils, E., Armut: Trauriger Trend, in: Böckler Impuls 19/2014, Baumann, H./Seils, E., Fast jedes fünfte Kind ist arm, in: Böckler Impuls 1/2014.

548 Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 9 und Nr. 40/2014.

549 Vgl. Der Paritätische Gesamtverband, Gewinner und Verlierer, Paritätisches Jahresgutachten 2015, Berlin April 2015, S. 19.

schneller, als die Produktion wächst. Die Vergangenheit frisst die Zukunft.“⁵⁵⁰ Ebenso konstatiert Piketty: „Wenn das Kapitaleigentum nach streng *egalitären Gesichtspunkten* verteilt wäre und jeder Arbeitnehmer den gleichen Anteil an den Gewinnen zusätzlich zu seinem Lohn erhielte, würde die Frage des Verhältnisses zwischen Gewinnen und Löhnen (fast) niemanden interessieren. Wenn die Trennung zwischen Kapital und Arbeit so viele Konflikte verursacht, dann vor allem wegen der *extrem hohen Konzentration des Kapitaleigentums*.“⁵⁵¹

Auch in NRW liegt eine stark ungleiche *Verteilung der Vermögensbestände* bzw. des Kapitals vor. Der Sozialbericht NRW 2012 gibt hierüber hinreichend Auskunft. *Dabei ist das Vermögen noch mehr ungleich verteilt als das Einkommen.* „Im untersten Fünftel der Vermögensverteilung war 2008 überhaupt kein Vermögen vorhanden, auf das zweite Quintil entfielen gerade einmal 1,3 v.H. der gesamten Vermögenssumme. Das oberste Fünftel in der Vermögensverteilung besaß 2008 nahezu drei Viertel des gesamten Vermögens (71,1 v.H.).“⁵⁵²

Zusammengefasst muss daher bisher festgestellt werden: Aus den angeführten grundsätzlichen inhaltlichen Fehlern im Abschlussbericht und den methodischen Schwächen der Kommissionsarbeit, insbesondere im Hinblick auf eine versäumte *Verteilungsrechnung*, müssen auch in Ableitung bzw. Folge die von der Enquetekommission für das Parlament in NRW gemachten *politischen Handlungsempfehlungen* als zweifelhaft eingestuft werden. Dabei ist zudem zu kritisieren, dass die Handlungsempfehlungen *keinen quantitativ-monetären Berechnungen* (zumindest Abschätzungen) unterzogen worden sind.

Im Folgenden kann ich nicht auf alle Kapitel des Enquete-Abschlussberichtes eingehen – obwohl dies eigentlich notwendig wäre. Aus Platzgründen muss ich mich auf die Kapitel „*Demografie*“, „*Wirtschaft und Arbeit*“ sowie auf das Kapitel „*Finanzpolitische Aspekte*“ beschränken.

4. Kritik am Kapitel: „Die demografische Ausgangslage in NRW bis 2020“

4.1. Grundsätzliches

Schon seit langem werden mit dem *demografischen Wandel*⁵⁵³ in Deutschland heftigste *Verzichtsmythen*⁵⁵⁴ propagiert – und dies vor dem Hintergrund des zuvor aufgezeigten *Reichtumszuwachs* und der schon vollzogenen *Umverteilung von unten nach oben*. Der dabei von den Vermögenden und ihren Claqueuren aus Politik, Wissenschaft und Medien eingeforderte Verzicht läuft letztlich immer auf *Lohnsenkungen, Steuersenkungen für Vermögende* und *Erhöhungen der indirekten Verbrauchs-*

550 Piketty, T., Das Kapital im 21. Jahrhundert, a.a.O., S. 785 f.

551 Ebenda, S. 63.

552 Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2012, a.a.O., S. 29.

553 Demografischer Wandel ist dabei zu einem Kampfbegriff geworden, der letztlich das Märchen vom Generationskonflikt bedient und Altersdiskriminierung befördert.

554 Vgl. Reuter, N., Deutsche Verzichtsmythen, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/2012, S. 311 ff.

steuern, die insbesondere die unteren Einkommensempfänger belasten, sowie auf Kürzungen bei den staatlichen Sozialleistungen und eine Beschneidung des öffentlichen Dienstes hinaus. Wie primitiv diese Ableitung ist, zeigt sich bereits mit der Frage, warum alternativ nicht vielmehr eine Beschneidung der Gewinne, der hohen Einkommen und vor allen Dingen der Vermögen die richtigere Antwort auf den demografischen Wandel ist? Vorausgesetzt dieser stellt sich überhaupt, wie prognostiziert, ein bzw. ist überhaupt ein Problem.

Zweifel sind hier mehr als angebracht, wie die sich seit den 1850er Jahren als Teildisziplin der Sozialwissenschaft entwickelnde Bevölkerungslehre verdeutlicht. „Erstens zeigen sich hier eine starke Variation der Kernthesen und Argumente zur Bevölkerungsentwicklung und deren Effekte in Abhängigkeit zum historischen Kontext. In der Bevölkerungswissenschaft wurden zwar auch überzeitliche, abstrakte Gesetzmäßigkeiten definiert, faktisch gab es die behauptete Eindeutigkeit nie. Zweitens wurden demografische Aspekte immer interpretiert und über diese Interpretationen kulturelle, politische, soziale und ökonomische Zielsetzungen und Wertungen transportiert. Folglich ist die Einhaltung der formalen Logik bei der Berechnung demografischer Daten und Prognosen sowie Argumentationen kein hinreichendes Kriterium, um die Validität und die Relevanz der demografischen Aussagen zu belegen.“⁵⁵⁵

Der Pionier der Bevölkerungslehre ist sicher der Ökonom Thomas Robert Malthus (1766-1834) mit seinem formulierten Pessimismus einer Überbevölkerung, die mit der Nahrungsmittelproduktion nicht vereinbar sei und so zu einer Verelendung führe. Dem widersprachen schon damals im 18. Jahrhundert, wie wir heute wissen, zu Recht, die Bevölkerungstheoretiker William Godwin (1756-1836) und Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat (1743-1794). Sie setzten im Gegensatz zu Malthus auf das *technische Fortschrittspotential*. „Für Godwin und Caritat war die Überbevölkerung und Verelendung ein relatives Problem, das im konkreten Kontext der jeweils herrschenden *Macht- und Verteilungsverhältnisse* zu erklären war. William Godwin wies vor diesem Hintergrund Malthus' These von einer geometrischen, exponentiellen Steigerung der Bevölkerung und dem stets nur arithmetisch-linearen Wachstum der Nahrungsmittel explizit zurück und argumentierte, die Überbevölkerung sei weder durch die *Natur* vorherbestimmt noch Ausdruck *göttlicher Gesetze*. Lujo Brentano (1844-1931) fasste Godwins Position wie folgt zusammen: ‚Vermöge des *Privateigentums* werden vier Fünftel der Menschen der Mittel zur Fristung ihres Lebens beraubt; herrschte Gerechtigkeit, so würden alle Güter der Erde allen zur Verfügung stehen; vermöge des herrschenden Eigentumssystems wird eine große Zahl unserer Kinder schon in der Wiege erdrosselt: Ohne *ungleiche Verteilung der Güter* würde infolge des fortschreitenden Triumphs des menschlichen Geistes über die Natur die Fruchtbarkeit der Erde so zunehmen, dass es kein wirksames Hindernis der Zunahme der Bevölkerung geben würde.‘⁵⁵⁶

555 Christen, C., Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, (Diss.), Marburg 2011, S. 110.

556 Ebenda, S. 99 f.

Die heute in Deutschland geführte Demografiedebatte geht dagegen nicht von dem Problem einer Überbevölkerung aus, die nicht adäquat ernährt werden kann, sondern von der Angst einer *rückläufigen* und *falschen, älter werdenden Bevölkerungsstruktur*. So müssten schließlich zukünftig wenige junge viele alte Menschen versorgen. Der Generationenvertrag bei der *Rente* und *Pflege* sei gefährdet und es käme zu einer *Angebotsverknappung an den Arbeitsmärkten*, die wiederum das Wirtschaftswachstum begrenzen und damit die öffentlichen Haushalte austrocknen würden. Die dabei aus dem demografischen Wandel abgeleitete „demografische Zeitbombe“ scheint zunächst durchaus logisch zu sein. Heute kommen noch knapp vier Erwerbstätige auf einen über 65-Jährigen. In 50 Jahren werden es bei Fortschreibung (Extrapolation) der vergangenen Bevölkerungsentwicklung nur noch zwei sein. Nur, was besagen solche Zahlenvergleiche? Gerd Bosbach, Bevölkerungsstatistiker und Mathematiker,⁵⁵⁷ nennt 1:50-Jahres-Prognosen schlicht und ergreifend „moderne Kaffeesatzleserei.“⁵⁵⁸ Zu Recht: Ökonomen können ja nicht einmal treffsicher das Bruttoinlandsprodukt für auch nur ein Jahr vorhersagen. „Zwangsläufig hätte man 1950 bei einer Schätzung für das Jahr 2000 u. a. folgende Einflussfaktoren übersehen müssen:

- Entwicklung und Verbreitung der Antibabypille;
- Anwerbung und Zuzug von ausländischen Arbeitskräften und ihren Familien;
- Trend zur Kleinfamilie und Single-Dasein;
- Öffnung der Grenzen im Osten mit dem Zuzug von etwa 2,5 Millionen Aussiedlern aus den osteuropäischen Ländern nach Deutschland.

Auch die besten Berechnungsprogramme hätten nichts genutzt, denn auch diese können nur existierende, bekannte Trends fortschreiben. *Strukturbrüche* sind nicht vorhersagbar – das Problem jeder Langfristprognose! Noch deutlicher wird die Problematik, wenn wir annehmen, im Jahre 1900 sei eine 50-Jahres-Prognose gewagt worden. Es wären schlicht zwei Weltkriege übersehen worden! Wenn zutreffende 50-Jahres-Prognosen also in der Vergangenheit unmöglich waren, warum sollen sie in unserer schnelllebigen Zeit plötzlich wie Naturgesetze gelten?“⁵⁵⁹ Diese pessimistische Einsicht teilen übrigens auch die Experten des Statistischen Bundesamtes, was allerdings in der Öffentlichkeit und offensichtlich von der *Politik* nicht wahrgenommen und auch von den Medien nicht vermittelt wird.⁵⁶⁰ Vielen erscheint es eben sofort einsichtig, dass es nicht gut gehen kann, wenn die Menschen immer weniger Kinder bekommen bzw. die Mortalitätsrate größer ist als die Fertilitätsrate und auch

557 Das *Nichteinhalten von wissenschaftlichen Standards im Enquete-Bericht* zeigt sich dabei auch in der Nichterwähnung einer kritischen Analyse zum *demografischen Wandel* des von der Enquetekommission eingeladenen und gehörten renommierten Bevölkerungsstatistikers Prof. Dr. Gerd Bosbach von der Hochschule Rhein-Sieg im Enquete-Abschlussbericht (vgl. dazu Teil C Kap. 1 „Die demografische Ausgangslage in NRW“).

558 Bei der Wahl des *Prognosezeitraums* fällt auf, „dass mit dem Datum 2050 die für die Prognose ungünstigere 10-Jahres-Stufe ausgewählt wurde. Wären die Berechnungen bis 2060 geführt worden, wären die heute geburtenstarken Jahrgänge der 30- bis 40-Jährigen – 2050 noch in nennenswerter Zahl Rentner – überwiegend verstorben. Das Zahlenverhältnis würde sich wieder zu Gunsten der Erwerbsfähigen verändern. Und für 2040 zeigen die Zahlen des Statistischen Bundesamtes ebenfalls eine günstigere Situation als für 2050. War die Auswahl des Jahres mit der höchsten ‚Dramatik‘ Zufall?“ (Bosbach, G., *Demographische Entwicklung nicht dramatisieren!*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, Heft 2/2004, S. 102).

559 Bosbach, G., *Demographische Entwicklung nicht dramatisieren!*, a.a.O., S. 98.

560 Vgl. ebenda, S. 98.

noch die Alten immer länger leben, dann gibt es unausweichliche ökonomische Sachzwänge, so die naive Vorstellung.

Für Franz Müntefering (SPD) als herausragenden Politiker war deshalb klar: „Wir Sozialdemokraten haben in der Vergangenheit die drohende Überalterung unserer Gesellschaft verschlafen. Jetzt sind wir aufgewacht. Unsere Antwort heißt: *Agenda 2010!* Die Demografie macht den Umbau unserer Sozialsysteme notwendig.“⁵⁶¹ Ex-Kanzler Gerhard Schröder (SPD) sah es genauso:

*„Und wir müssen anerkennen und aussprechen, dass die Altersentwicklung unserer Gesellschaft, wenn wir jetzt nichts ändern, schon zu unseren Lebzeiten dazu führen würde, dass unsere vorbildlichen Systeme der Gesundheitsversorgung und der Alterssicherung nicht mehr bezahlbar wären. Was wir heute beweisen müssen, ist der Mut, Neues zu wagen. Dabei werden wir uns von manchem, was uns lieb – und leider auch: teuer – geworden ist, verabschieden müssen.“*⁵⁶²

Daraus leitet Schröder ab:

*„Wir brauchen ein Sozialsystem in dem endlich Marktwirtschaft und Effizienz einkehren, sonst bleibt es unbezahlbar.“*⁵⁶³

Um die zunehmende und neoliberal intendierte *Privatisierung* von Alters- und Gesundheitsrisiken politisch zu rechtfertigen, benutzte auch die ehemalige Bundesgesundheitsministerin Ulla Schmidt (SPD) während der ersten Lesung zur *Gesundheitsreform* im Deutschen Bundestag am 9. September 2003 ohne jegliche wissenschaftliche Fundierung das Horrorbild der „demografischen Zeitbombe“:

„Diese Solidarität unter veränderten ökonomischen Bedingungen in einer globalisierten Welt ist unsere Aufgabe. Dass wir alle glücklicherweise immer älter werden und die Lebenserwartung steigt, auf der anderen Seite aber zu wenig Kinder geboren werden, ist die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts.“ (Beifall bei der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen).

4.2. Nicht der Alten-, sondern der Gesamtquotient entscheidet

Wissenschaftlich unhaltbar ist die beim Thema Demografie unterstellte Betrachtung eines *Altenquotienten* (meistens als Anteil der Rentner, die auf 100 Erwerbstätige (15- bis unter 65-Jährige) kommen), der insbesondere in den Medien durch Grafiken populistisch dargestellt und von den Inhalten völlig überzogen und in falscher Interpretation dem Volk als Mahnung dramatisch vorgehalten wird. Zunächst einmal sagt der Altenquotient kaum etwas über die tatsächliche Belastung der Gesellschaft aus. Er stellt ausschließlich auf ein *Teilproblem* ab. „Zum einen ist bei weitem nicht jeder

561 Franz Müntefering im Sommer 2003 auf einer Betriebsrätekonferenz.

562 Gerhard Schröder auf dem SPD-Sonderparteitag am 1. Juni 2003 in Bochum.

563 Schröder, G., in: Evonik-Magazin, Heft 2/2013, S. 28.

Erwerbsfähige auch erwerbstätig, was gerade in Zeiten der *Massenarbeitslosigkeit* (vgl. Kap. 5) zu großen zahlenmäßigen Unterschieden zwischen Erwerbsfähigen und Erwerbstätigen führt. Heute sind aufgrund der Massenarbeitslosigkeit nur gut 69 v.H. der 15- bis 65-Jährigen beschäftigt. Somit stehen tatsächlich gegenwärtig nur 2,7 Erwerbstätige einer Person im Rentenalter gegenüber – bereits ein erheblicher Unterschied zu dem immer wieder genannten Verhältnis von 4 zu 1. Von einer zukünftigen Verdoppelung der ‚Alterslast‘ kann mit Blick auf die bereits heute bestehenden Verhältnisse demnach nicht gesprochen werden.“⁵⁶⁴ Außerdem wird beim Altenquotienten so getan, als ob die Gesellschaft nur aus alten Menschen bestehen würde, die von der erwerbstätigen Bevölkerung versorgt werden müssen. Dass Kinder und Jugendliche neben Essen, Kleidung und Wohnen – oft von den Eltern finanziert – auch *gesellschaftliche Ausgaben* erfordern, z. B. für Kindergärten, Schulen, Gesundheit, einschließlich Personal, wird nicht beachtet. In einer alternden Gesellschaft sind demzufolge neben mehr Alten gleichzeitig *weniger Junge* zu versorgen. „Bei seriösen Betrachtungen darf deshalb nicht nur der Altenquotient, sondern muss auch der *Jugendquotient* dargestellt werden. Die Summe beider, der so genannte *Gesamtquotient*, ist nur eine aussagekräftige Größe über die von den Erwerbsfähigen zu versorgenden Menschen. [...] Während der Altenquotient zukünftig um 77 v.H. steigt, ergibt sich für den Gesamtquotienten nur ein Plus von 37 v.H. Die Dramatik hat sich allein bei Einbeziehung der jungen Generation in die Betrachtung schon halbiert. Auch hier lohnt ein Blick in die Vergangenheit. 1970 gab es auf 100 Erwerbstätige 60 Junge und 40 Ältere, also eine Gesamtzahl von 100. D. h., auch bei Eintreffen der Prognose des Statistischen Bundesamtes wächst die Zahl der zu Versorgenden bis 2050 nur um 12 v.H. gegenüber 1970!“⁵⁶⁵ Das ehemalige Mitglied des Sachverständigenrats (SVR), der Rentenexperte Hans-Jürgen Krupp, fordert deshalb auch damit aufzuhören, die „Details des Jahres 2030 und danach regeln zu wollen. Es glaubt ohnehin keiner, dass dies möglich ist. Auch spätere Generationen werden Entscheidungen zur Renten- und Beitragshöhe treffen.“⁵⁶⁶

Bei einer weiteren ex-post Analyse der demografischen Entwicklung stellt man außerdem fest, dass hier wesentliche Veränderungen nicht neu sind. „Vor 100 Jahren kamen auf einen über 65-Jährigen noch zwölf Erwerbstätige. 1950 betrug das Verhältnis von Jung und Alt noch sieben zu eins. Wir haben also bereits einen *dramatischen demografischen Wandel hinter uns*. Nur gemerkt hat es anscheinend niemand. In Anbetracht von gut laufender Wirtschaft in der Nachkriegszeit, niedrigen Arbeitslosenzahlen und bis in die 1970er Jahre erfolgtem Ausbau der Sozialsysteme gab es auch keinen Anlass, um sich mit Demografie zu beschäftigen.“⁵⁶⁷ Bei entsprechender Erwerbstätigkeit (*Abbau der Arbeitslosigkeit* und erhöhter *Frauenerwerbsquoten*) in Verbindung mit einer kontrollierten und geregelten *Zuwanderung* sowie *Produktivitätsentwicklung* gibt es auch in Zukunft keinen Grund zur Panikmache. Parallel zu den Veränderungen des Altersaufbaus der Bevölkerung wachsen

564 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2004: Beschäftigung, Solidarität und Gerechtigkeit – Reform statt Gegenreform, Köln 2004, S. 73.

565 Bosbach, G., Demographische Entwicklung nicht dramatisieren!, a.a.O., S. 100.

566 Krupp, H.-J., Einfach und transparent, in: Frankfurter Rundschau vom 12. Januar 2004, S. 10.

567 Bundesvorstand ver.di, Mythos Demografie, Berlin 2003, S. 2.

nämlich die *(Arbeits-)Produktivität* und das *Volkseinkommen*. Der bekannte Ökonom Karl Georg Zinn kommt diesbezüglich zu dem Ergebnis: „Das heute erreichte Niveau sozialstaatlicher Leistungen basiert auf den *Produktivitätssteigerungen der Vergangenheit*, und die künftig weiter steigende Leistungsfähigkeit der wohlhabenden Volkswirtschaften ermöglicht bei sachgerechter Organisation von Produktion und Verteilung zumindest die Aufrechterhaltung des erreichten Sozialniveaus.“⁵⁶⁸ Selbst abnehmende *Bevölkerungszahlen* können bei vorliegenden Arbeitslosenzahlen in Höhe von rund 3,6 Millionen und einer zusätzlichen Unterbeschäftigung von noch einmal rund 4,6 Millionen sowie einer nicht optimal ausgenutzten Erwerbsquote bei den Frauen – auch unter Berücksichtigung einer Zuwanderungspolitik – leicht kompensiert werden.

Der volkswirtschaftliche Tatbestand macht dies deutlich. Dieser besagt, dass es letztlich völlig egal ist, ob das Rentensystem vollständig auf *Kapitaldeckung* oder vollständig auf einer *Umlagefinanzierung* beruht. Dies ändert im Kern nichts daran, das X-Erwerbstätige für Y-Rentner aufkommen müssen. Menschen außerhalb der Erwerbstätigkeit sind immer in einem realwirtschaftlichen Umlageverfahren zu alimentieren. Diese eigentlich ökonomische Binsenweisheit hat 1952 der Ökonom Gerhard Mackenroth in der damaligen Debatte über die zukünftige Finanzierung der Rente noch einmal dargelegt:

*„Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss. Es gibt keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ›Sparen‹ im privatwirtschaftlichen Sinne – es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. Das ist auch nicht eine besondere Tücke oder Ungunst unserer Zeit, die von der Hand in den Mund lebt, sondern das ist immer so gewesen und kann nie anders sein.“*⁵⁶⁹

Schon der herausragende Ökonom Adam Smith (1723-1790) betonte die einzig *neuwertschaffende menschliche Arbeit*, mit der alles in einer Gesellschaft bezahlt werden muss:

*„Die jährliche Arbeit eines Volkes ist die Quelle, aus der es mit allen notwendigen und angenehmen Dingen des Lebens versorgt wird, die es im Jahr über verbraucht. [...] Zwei Faktoren bestimmen in jedem Land die Pro-Kopf-Versorgung: Erstens die Produktivität der Arbeit als Ergebnis von Geschicklichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung, und zweitens das Verhältnis der produktiv Erwerbstätigen zur übrigen Bevölkerung. Von beiden Umständen muß es jeweils abhängen, ob in einem Land das Warenangebot im Jahr über reichlich oder knapp ausfällt, gleichgültig, wie groß ein Land ist oder welchen Boden und welches Klima es hat.“*⁵⁷⁰

568 Zinn, K. G., Sozialstaat in der Krise. Zur Rettung eines Jahrhundertprojektes, Berlin 1999, S. 80 f.

569 Mackenroth, G., Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, Berlin 1952, S. 41.

570 Smith, A., Der Wohlstand der Nationen, München 1978 (zuerst erschienen 1776 in London), S. 3.

Diese ökonomische (arbeitswertmäßige) Gesetzmäßigkeit lässt sich formalisieren: Demnach sind das Bruttoinlandsprodukt einer Volkswirtschaft (BIP) pro Kopf abhängig von der Entwicklung der *Produktivität, Arbeitszeit, Arbeitslosigkeit, Erwerbsverhalten* und dem jeweiligen *Belastungsquotienten* (d.h. der Relation der Bevölkerungszahl im nichterwerbsfähigen Alter zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). In Wachstumsraten ausgedrückt gilt hierbei:

$$W_{Y/B} = W_{AP} + W_{AZ} - W_{ALQ} + W_{EQ} - W_{BQ}$$

Y/B = BIP je Kopf der Bevölkerung; AP = Stundenproduktivität (BIP je Stunde Arbeitszeit); AZ = durchschnittliche jährliche Arbeitszeit je Erwerbstätigen; ALQ = tatsächliche Arbeitslosenquote; EQ = Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an den Erwerbstätigen); BQ = Verhältnis der Bevölkerung unter 15 und über 64 Jahre an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; W = Wachstumsrate der jeweiligen Größe

Das Pro-Kopf-Einkommen steigt dabei, wenn die Summe aus $(W_{AP} + W_{AZ} - W_{ALQ} + W_{EQ})$ größer als WBQ ist. Die entscheidenden Größen für die Bewältigung einer demografischen Veränderung sind demnach die *Produktivitätsentwicklung, eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit* und eine *wachsende Erwerbsbeteiligung*.

Vor diesem gesamten Hintergrund ist das Kapitel „*Die demografische Ausgangslage in NRW bis 2020*“ im Enquete-Bericht eine einzige Enttäuschung. Beim selbst geneigten Lesen fragt man sich nach dem Sinn des Ganzen. Da stellt die Kommission fest: „Im Jahr 2030 wird die Bevölkerung in NRW 17.708.900 Menschen betragen (Zunahme um 0,04 v.H.; Deutschland: -2,7 v.H. auf 79.230.000).“⁵⁷¹ Es gibt also den unisono beklagten *Bevölkerungsrückgang* in NRW überhaupt nicht. Aber, so wird weiter geklagt, die *Altersstruktur* wird sich verändern, „die *Zusammensetzung von Familien* wird perspektivisch eine andere sein und mehr Menschen mit *verschiedenen kulturellen Hintergründen* werden Teil der Gesellschaft in Deutschland und NRW sein.“⁵⁷² Da kann man nur sagen: Na und! Wo ist das Problem? Unter Berücksichtigung des Jugend- und Gesamtquotienten gibt es realiter zukünftig in NRW kein dramatisches Bevölkerungsproblem, dass sich negativ auf die *Arbeitsmärkte, Wachstum und Produktivität* sowie negativ auf den öffentlichen Haushalt in NRW auswirkt (vgl. dazu ausführlich die folgenden Kapitel).

Und es ist, wie im Enquete-Bericht an mehreren Stellen behauptet, auch kein Problem, wenn die *erwerbstätige Bevölkerung* älter wird. Die immer wieder aufkeimende Debatte darüber ist übrigens alt. Sie setzte in Deutschland schon in den 1950er Jahren vor dem Hintergrund der *Vollbeschäftigungsphase* ein. „Angesichts des relativ knappen Arbeitskräfteangebots sah man sich damals veranlasst, den Übergang in den Ruhestand hinauszuzögern und/oder die Arbeitsaufnahme älterer Personen zu fördern.“⁵⁷³ Strukturell bedingt war damit also eine dezidierte, tragfähige Analyse notwendig geworden, ob und wie ein solcher Versuch auf betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Ebene die *Pro-*

571 Vgl. in diesem Enquete-Bericht, S. 60.

572 Ebenda, S. 65.

573 Damals lag aber Vollbeschäftigung vor. Heute Massenarbeitslosigkeit. Ökonomisch pervertierter kann politisches Handeln nicht mehr vollzogen werden.

duktivität beeinflusst. Das Interesse an den ‚Alten‘ als (noch) zu aktivierender Teil der industriellen Reservearmee war sehr hoch, die Untersuchungen waren vielfältig und es etablierte sich in diesem Kontext die industrielle Gerontologie als eigene Forschungsrichtung. Deren Ergebnisse belegen den allgemeinen Sachverhalt, das sich die physische und psychische Leistungsfähigkeit im Alter verändert. *Aber schon in den 1950er/60er Jahren ließ sich die gängige These von der rapide sinkenden Produktivität im Alter nicht verifizieren.* Wenn es den Rückgang der Produktivität gab, war dafür nicht in erster Linie das biologische Alter der Beschäftigten verantwortlich. Ähnlich wie bei der Entwicklung des Gesundheitszustandes bestimmen die *tatsächlichen Bedingungen* im Produktionsprozess und die sozialen Umstände, ob die Produktivität im Alter gleich bleibt, ob sie überproportional sinkt, sich modifiziert und/oder in bestimmten Bereichen steigt. In einigen Produktionsbereichen gab es gar keinen signifikanten Alterseffekt, was auch daran lag, dass er sich überhaupt nicht isolieren lässt. *Ungeachtet dessen zeigte sich selbst im Vergleich zur Gruppe der jüngeren Beschäftigten keine signifikant niedrigere Produktivität der Älteren.*⁵⁷⁴

Die demografisch in NRW älter werdende Bevölkerung wird deshalb auch keine negativen Auswirkungen auf die *Arbeitsmärkte* haben. Weder wird es größere quantitative noch qualitative Probleme geben. Das dagegen realiter wirklich bestehende Problem der *Massenarbeitslosigkeit* muss wirtschaftspolitisch nur adäquat angegangen bzw. beseitigt werden (vgl. dazu Kap. 5). Dies passiert aber seit 40 Jahren nicht. Hier liegt ein völliges *Politikversagen* vor.

Auch die von der Enquetekommission gemachten *Handlungsempfehlungen* wie „Zuwanderungsverbesserungen“ (Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse oder ein leichter Arbeitsmarktzugang von ausländischen Studierenden oder eine aktive Willkommens- und Anerkennungskultur für Ausländer) sind zwar richtig, benötigen aber nicht einer Ergänzung durch ein heute schon vorliegendes Überschussangebot an Arbeit. „Flexi-Rente“ und „Rente mit 67“ oder auch von der Kommission vorgeschlagene „Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitszeit“ sind gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv. Sie führen zu einer noch verstärkten *anormalen Arbeitsangebotsfunktion* mit weiterem Lohnverfall.⁵⁷⁵ „Die Verwechslung der Preisbildung auf Gütermärkten mit der auf den Arbeitsmärkten ist fatal. Während auf Gütermärkten sinkende Preise zur Erhöhung des Angebots führen, müssen Beschäftigte infolge des Rückgangs der Löhne ihr Arbeitsangebot ausweiten, um Einkommenseinbußen zu kompensieren. Dieser anormale Verlauf des Arbeitsangebots, wie überhaupt die Abhängigkeit der Arbeitsplatzsuchenden von Unternehmensstrategien, begründet im Widerspruch zur neoliberalen Verkündung die Notwendigkeit, durch Regulierung Mindeststandards auf den Arbeitsmärkten sicherzustellen.“⁵⁷⁶

574 Christen, C., Politische Ökonomie der Alterssicherung, a.a.O., S. 147 f.

575 Vgl. Stützel, W., Marktpreis und Menschenwürde, 2. Aufl., Stuttgart 1982.

576 Hickel, R., Die neue Allmacht der Ökonomie, a.a.O., S. 24.

Auch ist in diesem Kontext zum Enquete-Bericht kritisch anzumerken, dass die hier vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen fast ausschließlich *angebotsorientiert* sind. Die entscheidende Determinante der *Arbeitsnachfrage* wird von der Enquetekommission schon bei der Analyse ausgeklammert bzw. ignoriert. Demnach fragt nämlich ein Unternehmer nur dann Arbeitskräfte nach, wenn diese ihm einen *Mehrwert* garantieren und nicht wenn diese, selbst wenn sie auch bestens ausgebildet und hochmotiviert sind, arbeiten wollen.⁵⁷⁷ Die Arbeitskraft muss unter marktwirtschaftlich-kapitalistischen Bedingungen, will sie nachgefragt werden, immer weniger an Lohn kosten, als sie dem Unternehmer an Wert (Überschussprodukt), bestehend aus Zins, Grundrente und Gewinn, einbringt.⁵⁷⁸

5. Kritik am Kapitel: „Wirtschaft und Arbeit“

Mitentscheidend für mein Sondervotum sind u. a. auch die vielen *fachlichen Fehler* im Kap. „Wirtschaft und Arbeit“. Hierzu nur ein Beispiel: „Die erbrachte Arbeitszeit sowie die zur Verfügung stehenden Erwerbspersonen beeinflussen das mögliche Arbeitsvolumen und damit die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland.“ Einmal abgesehen davon, dass nur die Erwerbstätigen mit ihrer jeweiligen Arbeitszeit das Arbeitsvolumen beeinflussen und nicht die Erwerbspersonen, zu denen auch die Arbeitslosen zu zählen sind, ist dies allenfalls eine *tautologische Feststellung*. Hieraus leitet die Enquetekommission dennoch eine *Kausalität* ab. Geht (angebotsseitig) die Arbeitszeit je Erwerbsperson und zusätzlich auch noch die Zahl der Erwerbspersonen zurück, so sinkt das Arbeitsvolumen und es kommt zu einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung aufs Wachstum. Was für ein ökonomischer Unsinn! Dieser Unsinn ist natürlich das Ergebnis, wenn man die gesamtwirtschaftliche *Nachfrageseite am Arbeitsmarkt*, die sich aus dem Zuwachs der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität (reales Bruttoinlandsprodukt (BIP) zu Erwerbstätigenstunden) in Relation zur Entwicklung der preisbereinigten Wachstumsrate des BIPs ergibt, nicht mit in die Analyse einbezieht, sondern lediglich auf der Nachfrageseite in einer veränderten strukturellen (beruflichen) Nachfrage nach Arbeitskräften (Verschiebung zum tertiären Sektor) verhaftet bleibt.

Richtig wäre dagegen die Untersuchung gewesen, die problematisiert hätte, zu welchen Befunden es kommt, wenn in einer Volkswirtschaft auf Grund von *technischen Fortschritt und Innovation* die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität größer ausfällt als die Wachstumsrate der preisbereinigten Wirtschaftsleistung und dadurch das *Arbeitsvolumen* (Anzahl der Beschäftigten multipliziert mit der Arbeitszeit je Beschäftigten) zurückgeht. Die Erkenntnis wäre gewesen: Es werden *weniger Arbeitskräfte* benötigt und es entsteht oder es erhöht sich eine schon bestehende Arbeitslosigkeit – wie dies in Deutschland seit 40 Jahren der Fall ist. Hier konnte die bereits seit den 1960er Jahren bestehende *Produktions-Produktivitätslücke* nicht mehr geschlossen werden. Bis auf die 1980er Jahre und

577 „Im real existierenden Kapitalismus dominiert die ‚unfreiwillige Arbeitslosigkeit‘. Sie ist das Ergebnis der strategischen Entscheidungen der Unternehmer auf den Kapital-, Güter- und Dienstleistungsmärkten.“ Hickel, R., Die neue Allmacht der Ökonomie, a.a.O., S. 24.

578 Vgl. dazu ausführlich Bontrup, H.-J., Lohn und Gewinn. Volks- und betriebswirtschaftliche Grundzüge, 2. Aufl., München 2008.

neuerdings in den Jahren 2010 bis 2014 ging das *Arbeitsvolumen* immer zurück (vgl. die folgende Tabelle).

Produktions- Produktivitätslücke in Deutschland (jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in v.H.)						
	1960er Jahre	1970er Jahre	1980er Jahre	1990er Jahre	2000er Jahre	2010-2014
Produktionsrate*	4,4	2,9	2,6	1,4	0,9	1,9
Produktivitätsrate**	5,2	3,8	2,4	1,9	1,2	1,1
Arbeitsvolumen	-0,8	-0,9	0,2	-0,5	-0,3	0,8

* Reales BIP, ** Produktivitätsrate auf Stundenbasis (Erwerbstätige)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1, eigene Berechnungen

In diesem Kontext sieht die Enquetekommission, auch vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die *Digitalisierung der zukünftigen Arbeit* (Stichworte: Fabrik 4.0, Cloudworking, Crowdsourcing)⁵⁷⁹ bzw. ihre Auswirkungen auf die Produktions-Produktivitätslücke, *keine Bedrohung*,⁵⁸⁰ sondern im Gegenteil, eine stärkere *Förderung der Digitalisierung* als notwendig an. Hier schreibt die Kommission: „NRW ist vergleichsweise stark industrialisiert und verfügt über das deutschlandweit größte Industrie 4.0-Cluster. Die Sicherung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit verbindet sich mehr denn je mit dem Ausbau der digitalen Vernetzungskompetenz. Das ‚industrielle Ökosystem‘ mit einem dichten Netzwerk von forschungsaffinen industriellen Forschungszentren, Fraunhofer-Instituten, universitären Forschungskonsortien, technischen Agenturen und mit einer engen universitätsbasierten Industrieforschung ist daher weiter zu stärken. Die Verfügbarkeit von Breitband ist prioritär zu behandeln, damit der Netzausbau beschleunigt wird und die bestehenden weißen Flecken beim Zugang zum Hochgeschwindigkeits-Internet beseitigt werden können. Start-ups in der Digitalen Wirtschaft und in anderen Hochtechnologiebereichen sind anzuregen. Dabei sollte die räumliche Nähe zum Hochtechnologie-Gründerfonds (HTG) in der Innovationspolitik des Landes besser genutzt werden, beispielweise durch Einbeziehung der Expertise der HTG-Spezialisten für die Förder- und Ansiedlungspolitik. Die Angebote von digitaler Bildung sollten systematisiert, die Einführung von schulischen Angeboten ‚Programmieren als 2. Fremdsprache‘ geprüft werden. Zudem sollte die Ausbildung von technisch qualifizierten Arbeitskräften entlang der gesamten Bildungskette priorisiert werden. Dafür wäre eine Gesamtstrategie aller NRW-Hochschulen für die Zuwanderung von Bildungsausländern und Zuwanderern aus Drittstaaten in eine hochschulische technische Ausbildung eminent wichtig, denn der zukünftige Bedarf an technischen Qualifikationen kann aus dem heimischen Angebot nicht gedeckt werden.“⁵⁸¹ Ohne diese Ableitungen auch nur im Ansatz zu beweisen, wird dies von der Enquetekommission einfach behauptet. Hier spielt im

579 Vgl. Boes, A./Kämpf, T./Langes, B./Lühr, T., Landnahme im Informationsraum. Neukonstituierung gesellschaftlicher Arbeit in der „digitalen Gesellschaft“, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2/2015, S. 77 ff.

580 Vgl. Bontrup, H.-J., Die „Kannibalisierung“ der Arbeit, in: Neues Deutschland vom 3. Juni 2015, S. 4, sowie Zech, R., Ausbeutung 4.0- Kapitalismus im Kopf, in: carta-info, <http://www.carta.info/78603/ausbeutung-4-0-kapitalismus-im-kopf/>

581 Vgl. in diesem Enquete-Bericht, S. 98, letzter Aufzählungspunkt.

Hintergrund ideologisch die unrühmliche von Neoliberalen entfachte Debatte um einen *Fachkräftemangel* eine wichtige Rolle, die sich auch die Enquetekommission implizit zu Eigen gemacht hat. Marcel Schütz von der Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg bemerkt dagegen zu Recht zum sog. Fachkräftemangel: „Trotz aller Erfolgsmeldungen halten sich dunkle Wolken über den deutschen Unternehmen: Das Klagelied vom Fachkräftemangel, besonders jenes der *technischen Berufe*, ist überall zu hören. Ohne Unterlass werden die ‚großen Lücken‘ und alle möglichen ‚Wohlstandsgefahren‘ gefürchtet. Wer konnte diesem seit Jahren so dramatisch gezeichneten Schreckensbild noch ausweichen? In immer neuen Varianten wird dem Mantra des Mangels gehuldigt. Ausgerechnet der wirtschaftsnahe Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft präsentierte jüngst eine Studie, wonach in puncto Fachkräftemangel des Mint-Sektors (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) offenbar vor allem den Klage-Debatten selbst der größte Mangel innewohnt. Was die Studie an Fehleinschätzung offenbart, ist mit weniger geschmeidigen Worten nichts anderes als überfälliger *Beleg einer interessengeleiteten Hysterie*, die dank großspuriger Phrasengeschütze eine beachtliche Massenmobilisierung erreichen konnte. [...] Bei Lichte betrachtet gehört es zum ökonomischen Einmaleins, dass ein mit Fachkräftemythen forciertes Überangebot an qualifiziertem Personal den aus betriebswirtschaftlicher Sicht charmanteren Effekt der *Lohnniveausenkung* zeitigt. Mehr Auswahl an Absolventen führt auch zu mehr Strenge der Selektion, die ein wesentliches Motiv für die Kampagne darstellt. [...] Unbestritten kann es zeitweise immer wieder zu einem punktuellen, örtlich und zeitlich begrenzten Mangel an Fachpersonal bestimmter Branchen und Berufsfelder kommen. Dieser ist zu allen Zeiten völlig normal und gibt keinen Anlass für Panik. In hochdynamischen und sehr spezialisiert geprägten Arbeitsgebieten ist die erschwerte Personalgewinnung üblich. Von einem flächendeckenden und strukturbildenden Fachkräftemangel kann jedoch nicht die Rede sein.“⁵⁸² Dies wurde auch hinlänglich vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) konstatiert.⁵⁸³

Dem trotzdem von der Enquetekommission unterstellten Fachkräftemangel steht erstaunlich, und dies ist wissenschaftlich scharf zu kritisieren, die Nichterwähnung und explizite Berücksichtigung der in Deutschland seit jetzt 40 Jahren bestehenden *Massenarbeitslosigkeit* und die zusätzlich durch die von rot-grün initiierte Agenda 2010 politisch herbeigeführten und zu verantwortenden *prekären Beschäftigungsverhältnisse* in einem gewaltigen *Niedriglohnsektor* (der Größte in der EU!)⁵⁸⁴ auf Basis von *atypischen Beschäftigungsverhältnissen* gegenüber, „die von einer als *Normalarbeitsverhältnis* bezeichneten sozialversicherungspflichtigen, tariflich bezahlten Vollzeittätigkeit abweichen. Darunter fallen so unterschiedliche Arbeitsverhältnisse wie geringfügige Beschäftigungen (sog.

582 Schütz, M., Gegen die Mär vom Fachkräftemangel. Die Prognosen helfen sog. Experten, setzen Beschäftigte unter Druck und senken das Lohnniveau, in: Frankfurter Rundschau (Gastbeitrag) vom 19. Mai 2015, S. 14, vergleiche dazu auch: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Mystifikation Fachkräftemangel, in: Memorandum 2013, Umverteilen – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 2013, S. 87 f.

583 Vgl. Brenke, K., Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht, in: DIW-Wochenbericht Nr. 46/2010, derselbe, Ingenieure in Deutschland: Keine Knappheit abzusehen, in: DIW-Wochenbericht Nr. 11/2012.

584 Vgl. WSI-Datenbank, Atypische Beschäftigung, in: Böckler Impuls 14/2014, Niedriglöhne: Deutschland steht schlecht da, in: Böckler Impuls 18/2013, Bosch, G./Weinkopf, C., Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6/2013, Schreiber, S., Erwerbstätigkeit in Deutschland im europäischen Vergleich, in: IMK Report 103, Januar 2015.

Mini- und Midijobs), Teilzeitbeschäftigungen, befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Leih- und Werkvertragsarbeit.“⁵⁸⁵ Im Jahr 2013 liegt diese mittlerweile fest in Deutschland etablierte atypische Beschäftigung bei gut 7,6 Mio. Menschen. Im Jahr 1993 lag sie noch bei 4,4 Mio. Der Anteil der atypischen Beschäftigung an der Normalbeschäftigung ist dabei von 13,1 auf 21,4 v.H., um 8,3 Prozentpunkte, von 1993 bis 2013 angestiegen.⁵⁸⁶

Auch in NRW liegen eine dramatisch hohe Arbeitslosigkeit und ein großes Prekariat mit *atypischer Beschäftigung* vor. Allein gut 1,7 Millionen Menschen müssen sich dabei als atypisch Beschäftigte in NRW verdingen. In der Regel zu katastrophalen Bedingungen was die Arbeit selbst anbelangt, aber auch im Hinblick auf Arbeitszeit und Bezahlung. Selbst beim *klassischen Arbeitsschutz* sind Leiharbeiter, Minijobber oder Werkvertragsbeschäftigte zwar den Normalarbeitnehmern rechtlich weitgehend gleichgestellt, so eine Studie, in der Praxis ergeben sich aber erhebliche Schwierigkeiten. So sind atypisch Beschäftigte aufgrund kurzer Einsatzzeiten oft von Arbeitsschutzroutinen wie regelmäßigen Unterweisungen ausgeschlossen. Zudem ergeben sich Mängel bei der Betreuung durch Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte. Bei der Leiharbeit erweist es sich oft als problematisch, dass Ver- und Entleiher gemeinsam Verantwortung für die Sicherheit tragen. Das führt jedoch dazu, dass sich in vielen Fällen niemand zuständig fühlt.⁵⁸⁷

Neben der hohen atypischen Beschäftigung lag die jahresdurchschnittliche *registrierte Arbeitslosenzahl* in NRW im Jahr 2014 bei gut 763.000 und die *Arbeitslosenquote* (Arbeitslose bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) bei 8,2 v.H. Dies ist aber nur die halbe traurige Wahrheit. Das ganze Elend zeigt sich erst dann, wenn man die *Unterbeschäftigung* mit in die Betrachtung einbezieht. So schreibt denn auch die Bundesagentur für Arbeit: „Die gesamte Unterbeschäftigung erlaubt einen umfassenderen Blick auf den Arbeitsmarkt als es die ausschließliche Betrachtung der Arbeitslosen ermöglicht. Denn neben der registrierten Arbeitslosigkeit bezieht die Unterbeschäftigung auch die Personen ein, die an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen oder aufgrund eines rechtlichen Sonderstatus (zum Beispiel bei Inanspruchnahme vorruhestandsähnlicher Regelungen) nicht als Arbeitslose erfasst werden. Aufgrund der *gesetzlichen Vorgaben*⁵⁸⁸ werden diese Personen durch die Statistik der Bundesagentur nicht als Arbeitslose erfasst, obwohl sie über *kein reguläres Beschäftigungsverhältnis* verfügen und dies eigentlich suchen.“⁵⁸⁹ Hierbei belief sich neben der registrierten Arbeitslosigkeit in NRW die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) im Jahr 2014 auf 968.379 Personen.

585 Der Paritätische Gesamtverband, Gewinner und Verlierer, Paritätisches Jahresgutachten 2015, Berlin April 2015, S. 13.

586 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4638, S. 4 sowie Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Massenarbeitslosigkeit und immer weniger Normalarbeitsverhältnisse, in: Memorandum 2013, Umverteilen – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 2013, S. 78 ff.

587 Vgl. Becker, K., Engel, T. Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/2015.

588 Politik definiert hier Arbeitslose weg. Ein ungeheuerlicher Skandal!

589 Bundesagentur für Arbeit. Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen, Vor neuen Herausforderungen. Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen 2014/2015, Düsseldorf 2014, S. 13.

Arbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen							
	Kerner- werbstätige*	Atypisch Beschäftigte	Anteil in v.H.	Arbeitssuchende	davon registrierte Arbeitslose	Anteil in v.H.	Atypisch Beschäftigte plus Arbeitssuchende
2007	7.198.000	1.752.000	24,3	1.240.601	851.822	68,7	2.992.601
2008	7.292.000	1.772.000	24,3	1.228.695	757.238	61,6	3.000.695
2009	7.240.000	1.707.000	23,6	1.325.815	800.404	60,4	3.032.815
2010	7.250.000	1.719.000	23,7	1.309.095	779.582	59,6	3.028.095
2011	7.286.000	1.730.000	23,7	1.206.369	728.797	60,4	2.936.369
2012	7.354.000	1.714.000	23,3	1.174.105	733.307	62,5	2.888.105
2013	7.343.000	1.707.000	23,2	1.214.551	762.784	62,8	2.921.551
2014				1.230.402	763.213	62,0	
	2,0	-2,6	-1,1	-0,8	-10,4	-6,6	-2,4

* Nur Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, nicht in Bildung oder Ausbildung oder in einem Wehr-, Zivil- sowie Freiwilligendienst

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion NRW, Arbeitsmarktbericht 2014/2015, S. 22, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4638, eigene Berechnungen

Aufschlussreich über den wirklichen Zustand der Arbeitsmärkte ist aber erst die Zahl der *Arbeitssuchenden*. Diese Zahl stagniert in NRW seit Jahren bei gut 1,2 Millionen, wie die Tab. „Arbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“ zeigt. Zählt man atypische Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitssuchende zusammen, so ergibt sich eine Zahl von fast 3 Millionen Menschen, die in NRW ein trauriges „Leben“ führen müssen, weil sie entweder überhaupt keine Arbeit haben oder sich in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis verdingen müssen.

Arbeitslosigkeit und Prekariat belasten dabei nicht nur den *einzelnen Betroffenen* („Arbeitslosigkeit ist ein Gewaltakt gegen Menschen“ (so der bekannte Soziologe und Sozialphilosoph Oskar Negt)), sondern auch nachhaltig die öffentlichen Haushalte. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg führt dazu aus: „Die Arbeitslosigkeit belastet die *Staatsfinanzen*, denn einerseits entstehen Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten und andererseits fallen Einnahmen aus. Dazu hat das IAB Modellrechnungen auf Basis von vereinfachenden Annahmen durchgeführt.“⁵⁹⁰ So verursachte nur die registrierte Massenarbeitslosigkeit allein 2013 in Deutschland direkt zurechenbare gesamtfiskalische Kosten in Höhe von 56,0 Mrd. Euro. Innerhalb der letzten dreizehn Jahre sind die Kosten zwar (2004 war der Höhepunkt mit 92,2 Mrd. Euro) zurückgegangen, trotzdem ist die Volkswirtschaft nach wie vor extrem mit den Kosten der Arbeitslosigkeit belastet. Die Summe der fiskalischen Kosten der registrierten Massenarbeitslosigkeit lag von 2001 bis 2013 bei 923,7 Mrd. Euro, jahresdurchschnittlich demnach bei 71,1 Mrd. Euro.⁵⁹¹

590 IAB-Kurzbericht, 14/2008, S. 1.

591 Vgl. IAB-Kurzbericht, Dezember 2014, S. 1. Auch die Deutsche Bundesbank kommt in einer gerade vorgelegten Untersuchung, allerdings ohne die Berücksichtigung von Steuerausfällen und einer Belastung der Sozialversicherungshaushalte durch Arbeitslosigkeit, zu einer ebenfalls hohen Belastung der Arbeitsmarktentwicklung auf die Staatsfinanzen. „Bei umfassender Betrachtung beliefen sich die arbeitsmarktbedingten staatlichen Ausgaben im Jahr 2004 auf 88 ½ Mrd. Insbesondere im Zuge der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende stiegen diese Ausgaben im Jahr 2005 zunächst auf 91 ½ Mrd. an, was insbesondere auf eine stärkere, grundsätzlich zuvor bereits Sozialhilfeberechtigte zurückzuführen war. Danach kam es aber in der Grundtendenz zu einem spürbaren Rückgang, nur unterbrochen durch einen vorübergehenden starken Anstieg 2009 im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Zuletzt betragen die arbeitsmarktbedingten Ausgaben etwa 74 Mrd. und sind damit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den vergangenen zehn Jahren deutlich von 4 Prozent auf 2 ½ Prozent zurückgegangen.“ (Deutsche Bundesbank, Der Einfluss der Arbeitsmarktentwicklung auf die Staatsfinanzen, Monatsbericht April 2015, S. 14).

Hier kann dann gezeigt werden, dass bei einer vollbeschäftigten Wirtschaft in Deutschland keine Staatsverschuldung vorliegen würde. Im Gegenteil, von 2001 bis 2013 hätte der Staat bei einer jahresdurchschnittlichen Verschuldung in Höhe von 48,2 Mrd. Euro sogar einen Finanzierungsüberschuss von 22,9 Mrd. Euro erzielt (vgl. die folgende Tabelle).

Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit														Jahres- durchschnitt
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Registrierte Arbeitslose in 1.000	4.219	4.535	4.830	4.812	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976	2.897	2.950	3.868
Gesamtfiskalische Kosten insgesamt in Mrd. Euro	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,3	54,3	56	71,1
Kosten pro Arbeitslosen in 1.000 Euro/Jahr	18,2	18,4	18,9	19,2	18	18,3	17,8	17,1	17,5	18,5	18,9	18,7	19	18,3
Gesamtfiskalische Leistungen in gesamt in v.H.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	
Versicherungsleistung in v.H.	28,9	28,8	27,5	26,8	25,3	21,4	18,2	16,2	23	23,2	21,6	21,1	23,2	
Sozialleistung in v.H.	23,7	23,9	23,5	25,3	28,0	31,3	33,8	36,8	34,5	33,5	33,9	34,4	34,2	
Mindereinnahmen Steuern in v.H.	19,3	19,3	19,4	18,8	18,5	18,3	18,0	17,5	16,7	17,1	16,8	16,6	15,6	
Mindereinnahmen Sozialbeiträge in v.H.	28,0	28,1	29,7	29,2	28,2	29,0	30,0	29,5	25,8	26,1	27,7	27,9	27,1	
Finanzierungssaldo des Staates* in Mrd. Euro	-66,5	-85,8	-90,3	-83,1	-74,9	-37,0	7,8	-0,5	-74,5	-104,8	-23,3	2,6	4,2	-48,2
Finanzierungssaldo ohne Arbeits- losigkeit in Mrd. Euro	10,2	-2,1	1,2	9,1	12,8	45,2	75	55,4	14,7	44,6	33,0	56,9	60,2	22,9

*Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungshaushalte

Quelle: IAB-Kurzbericht 14/2008, und IAB: Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 in Deutschland, Kurzbericht Dezember 2014, Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt 2014, Wiesbaden 2015, eigene Berechnungen

Die Kosten der Arbeitslosigkeit und ihre *Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte* haben dagegen in der Enquetekommission keine Rolle gespielt. Vielmehr ging es, völlig einseitig und damit wissenschaftlich unhaltbar, darum:

„Damit die abzeichnende demografische Transition in NRW nicht zu steigenden Kosten der sozialen Sicherung, zum Fehlen von qualifizierten Arbeitskräften, zu einer gesamtfiskalischen Lastverschiebung in die Zukunft und damit letztlich zu negativen Folgen für den wirtschaftlichen Wohlstand führt, sind konsequente, frühzeitige und breit angelegte demografiepolitische Gegenmaßnahmen erforderlich. Diese demografische Vorsorgepolitik muss systematischer als bisher an den Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums ansetzen und versuchen, entweder die Zahl der Erwerbspersonen bzw. der Erwerbstätigen (Strategie „Köpfe“), das von ihnen geleistete Arbeitsvolumen (Strategie „Zeit“) oder deren Arbeitsproduktivität (Strategie „Produktivität“) zu erhöhen. Die Kommission hat daher Handlungsempfehlungen für wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische sowie betriebliche Maßnahmen systematisiert, deren Ziel die Sicherung der Wachstumsgrundlagen durch eine Priorisierung investiv-zukunftssichernder gegenüber konsumtiv-gegenwartsorientierten Maßnahmen zur Steigerung des Wachstumspotential in NRW ist.“⁵⁹²

592 Vgl. Teil A Kap. 1 „Handlungsempfehlungen Wirtschaft und Arbeit“ im Kommissionsbericht.

Die Enquetekommission schlägt in Folge demnach ernsthaft, vor dem Hintergrund der in NRW bestehenden Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung die *Ausweitung des Arbeitsangebots* vor, ohne dabei auch nur im Geringsten die schon bestehende *Produktions-Produktivitätslücke* (Produktivitätsrate > Produktionsrate) zu berücksichtigen. Diese Lücke gilt im Trend nicht nur für Deutschland, sondern auch für NRW. Von 2000 bis 2013 hat es aber in NRW (eine ähnliche Entwicklung liegt für Deutschland vor) nur noch eine um 0,1 Prozentpunkte größere Produktivitätsrate als Wachstumsrate des realen BIPs gegeben, so dass das Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen, Arbeitnehmer und Selbstständigen⁵⁹³ fast konstant geblieben ist. Dennoch ist die Zahl der Erwerbstätigen um 456.000 (5,4 v.H.) und die der abhängig Beschäftigten um 360.000 (4,7 v.H.) sowie der Selbstständigen um 96.000 (12,5 v.H.) gestiegen.

Entwicklung Erwerbstätige, Arbeitsvolumen, BIP und Produktivität in Nordrhein-Westfalen									
Jahr	Einwohner in 1.000	Erwerbstätige in 1.000	Arbeitsvolumen in 1.000	Arbeitnehmer in 1.000	Arbeitsvolumen in 1.000	Selbstständige in 1.000	Arbeitsvolumen in 1.000	BIP (real) in v.H.	Produktivität (Std.) in v.H.
2000	17.999	8.473	12.119	7.707	10.350	766	1.769	2,6	2,8
2001	18.027	8.491	11.984	7.721	10.239	770	1.745	1,2	2,4
2002	18.063	8.448	11.837	7.672	10.116	776	1.721	0,5	1,7
2003	18.075	8.374	11.710	7.579	9.978	795	1.732	-0,9	0,2
2004	18.073	8.417	11.737	7.592	9.946	825	1.791	1,3	1,1
2005	18.063	8.403	11.687	7.544	9.858	859	1.829	0,1	0,5
2006	18.041	8.429	11.665	7.562	9.859	867	1.806	2,9	3,1
2007	18.012	8.564	11.838	7.687	10.021	877	1.817	4,1	2,6
2008	17.968	8.668	12.003	7.793	10.180	875	1.823	1,4	0,0
2009	17.896	8.639	11.598	7.787	9.824	852	1.774	-4,8	-1,4
2010	17.854	8.691	11.836	7.821	10.032	870	1.804	2,8	0,8
2011	17.840	8.803	12.031	7.934	10.246	869	1.785	2,4	0,7
2012	17.842	8.894	12.039	8.023	10.283	871	1.756	0,7	0,6
2013	17.838	8.929	12.021	8.067	10.292	862	1.729	-0,1	0,0
absolut	-161	456	-98	360	-58	96	-40		
in v.H.	-0,9	5,4	-0,8	4,7	-0,6	12,5	-2,3	1	1,1

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2014, eigene Berechnungen

Die Erklärung des Widerspruchs ergibt sich aus einer bereits aufgezeigten *verstärkten Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse* und einer Verteilung des viel zu geringen Arbeitsvolumens auf mehr Köpfe, wodurch statistisch die durchschnittliche Arbeitszeit je Beschäftigten sank. Dies hat insgesamt, bei nur schwachem realem Wirtschaftswachstum, und einer verstärkten strukturellen Verlagerung der Arbeit in den tertiären Sektor, die Pro-Kopf-Produktivität gesenkt. Wird dieser Trend auch nur fortgeschrieben, wird es in NRW auch weiter *Massenarbeitslosigkeit* und ein ausgeprägtes Prekariat sowie Verelendung geben. Dies wirkt sich dann natürlich auch weiter massiv *negativ auf den öffentlichen*

593 Bei den Selbstständigen handelt es sich vielfach um Solo-Selbstständige, die keinen Mitarbeiter beschäftigten. „Der kräftige Anstieg der Zahl der Selbstständigen in Deutschland ist fast ausschließlich auf die Ausweitung der Solo-Selbstständigkeit zurückzuführen. [...] Die Solo-Selbstständigkeit endet meist mit einem raschen Scheitern und der Geschäftsaufgabe, doch ist ein erheblicher Teil dieser Tätigkeiten auch nicht stabil. Mitunter folgt nach Aufgabe der Geschäftstätigkeit der Gang in die Arbeitslosigkeit oder der Rückzug vom Arbeitsmarkt, viel häufiger kommt es aber zu einem Wechsel in eine abhängige Beschäftigung. [...] Unter den Solo-Selbstständigen zeigt sich eine große Einkommensspreizung. Ein Teil dieser Personen erzielt recht hohe Einkommen, im mittleren Bereich der Verteilung sind die Erwerbseinkünfte allerdings geringer als bei den Arbeitnehmern, und knapp ein Drittel erreicht lediglich Einkünfte, wie sie die Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor erhalten.“ (DIW-Wochenbericht, Nr. 7/2013, S. 15).

Haushalt in NRW aus. Auch wird die zukünftig verstärkt zu erwartende *Digitalisierung der Arbeit* dazu beitragen, dass sich die Produktions-Produktivitätslücke weiter nicht schließen wird.

Zwar geht in einer Neuberechnung durch IT.NRW in Folge des demografischen Wandels die Bevölkerungszahl bis 2030 leicht zurück und auch die *Erwerbspersonalzahl* in einer konstanten Variante um 1,1 Millionen Erwerbspersonen (deutlich schwächer um nur 300.000 Erwerbspersonen in einer sog. Trendvariante), was aber in beiden Varianten nicht annähernd ausreichend ist, um die bestehende *Massenarbeitslosigkeit* und das *Prekariat* in NRW mit etwa 3 Millionen Menschen zu beseitigen, selbst dann nicht, wenn die Produktivitätsrate im Trend die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt.

Auch eine von der Enquetekommission nicht berücksichtigte Untersuchung des deutschen Arbeitsmarktes bis 2030 durch ein internationales Forscher-Konsortium im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kommt zu einem ähnlichen Befund. Im Durchschnitt werden dabei für die Arbeitsmarktprognose ein reales Wachstum von 1,5 v.H. bis zum Jahr 2030 und eine Produktivitätsrate von 1,7 v.H. unterstellt. Dies führt in Deutschland zu einem *Rückgang des Arbeitsvolumens* um 0,2 Prozentpunkte, so dass die Zahl der Erwerbstätigen um 1,3 Mio. auf 39,2 Mio. zurückgehen wird. Dennoch geht die Zahl der *registrierten Arbeitslosen* ebenso um 1,4 Mio. zurück (hier ist aber die Zahl der Unterbeschäftigten von 4,6 Mio. (2014) nicht berücksichtigt), weil, so die Prognose, auf Grund des demografischen Wandels die *Zahl der Erwerbspersonen* um 2,9 auf 40,8 Mio. bis 2030 stärker sinken wird. Für *NRW* wird es dabei laut Studie nur einen Rückgang der Erwerbstätigen um 307.000 geben.⁵⁹⁴ Dieser Rückgang deckt sich etwa mit dem Bevölkerungsrückgang, und trotzdem werden „die *realen Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung* um 1,9 v.H. pro Jahr steigen. Der Wohlstand der Bevölkerung ist demnach nicht gefährdet, auch wenn er durch vielfache Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität erarbeitet werden muss.“⁵⁹⁵

Der ökonomische und nicht der bevölkerungstheoretische Zusammenhang von Wachstum ist hier entscheidend. „Mit anderen Worten: *Wachstum* umfasst immer eine rein demografische Komponente und eine rein ökonomische Komponente, wobei nur Letztere die Lebensbedingungen verbessert. Diese Zweiteilung wird in der öffentlichen Diskussion allzu häufig vergessen (leider auch von der Enquetekommission!), in der man mitunter anzunehmen scheint, dass die Bevölkerung nicht mehr wächst, was mitnichten der Fall ist, auch wenn alles darauf hindeutet, dass man sich langsam in diese Richtung bewegt. 2013/14 wird das Wachstum der Weltwirtschaft dank der sehr raschen Fortschritte der Schwellenländer über 3 v.H. liegen. Aber das weltweite Bevölkerungswachstum liegt derzeit noch bei fast 1 v.H. jährlich, so dass das *Pro-Kopf-Wachstum* der Weltproduktion (und ebenso des weltweiten Pro-Kopf-Einkommens) bei knapp 2 v.H. liegen wird.“⁵⁹⁶ Im Zeitraum

594 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Arbeitsmarktprognose 2030, Bonn 2013.

595 Ebenda, S. 20.

596 Piketty, T., *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, a.a.O., S. 105 f.

von 1700 bis 2012 entsprach dabei das weltweite durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstum 0,8 v.H. pro Jahr, was einer Verzehnfachung in dreihundert Jahren entspricht. Dabei entspricht das Durchschnittseinkommen der Welt derzeit etwa 760 Euro pro Monat und pro Einwohner; 1700 betrug es weniger als 70 Euro pro Monat, was annähernd dem Stand in den ärmsten Ländern im subsaharischen Afrika im Jahr 2012 entspricht.⁵⁹⁷ So kann immer, selbst bei einer *rückläufigen Bevölkerung* und einem Erwerbspersonenpotential, das ökonomisch entscheidende *Pro-Kopf-Einkommen* durch eine höhere Produktivitätsrate gesteigert werden. Hier ist es dann aber hochwahrscheinlich, dass die Kapitalrendite über der Wachstumsrate liegt, was langfristig zu einer großen *Ungleichverteilung der Vermögen bzw. des Kapitals* führt. „Unter sonst gleichen Bedingungen spielt dagegen ein starkes Bevölkerungswachstum tendenziell eine *egalisierende Rolle*, da es die Bedeutung der in der Vergangenheit angehäuften Vermögen und somit der Erbschaften verringert: Jede Generation muss sich gleichsam selbst erschaffen. Ein extremes Beispiel: In einer Welt, in der jeder zehn Kinder hätte, wäre es – in aller Regel – besser, nicht zu sehr auf das Erbe zu zählen, da in jeder Generation alles durch zehn geteilt werden wird. In einer solchen Gesellschaft spielt das Erbe eine sehr geringe Rolle, so dass es in den meisten Fällen realistischer ist, sich auf seine Arbeit oder auf seine eigenen Ersparnisse zu verlassen.“⁵⁹⁸

Was heißt das nun alles im Ergebnis?

- a) Der demografische Rückgang der Bevölkerung und auch der Rückgang der Erwerbspersonen fallen in Deutschland, aber auch in NRW, bis 2030 zu schwach aus, um die bestehende *Massenarbeitslosigkeit und das Prekariat* an den Arbeitsmärkten angebotsseitig zu beseitigen. In NRW fehlen für alle Arbeitssuchenden und atypisch Unterbeschäftigten (rund 3 Millionen), derzeit etwa 3,7 Milliarden Arbeitsstunden. Bei einem realen BIP-Stundensatz von 46,89 (2013) müsste somit nachfrageseitig das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 173,5 Mrd. Euro steigen, um *Vollbeschäftigung in NRW* herbeizuführen. In Anbetracht eines aber 2013 nur realisierten realen BIP von gut 572 Mrd. Euro, wäre dies eine Steigerung um etwa 30 v.H.
- b) Ein solches Wachstum ist völlig unrealistisch und auch ökologisch nicht erstrebenswert. Ohne eine *kollektive drastische Arbeitszeitverkürzung* in Richtung einer 30-Stunden-Woche⁵⁹⁹ lassen sich deshalb das mit Massenarbeitslosigkeit verbundene Elend für die Menschen aber auch die schwerwiegenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte nicht lindern. Unterstellt die Arbeitszeit würde bis 2020 jährlich um 5 v.H. gekürzt, so ergäbe sich in NRW für knapp 1,3 Mio. Menschen ein tatsächlicher Beschäftigungseffekt (vgl. die folgende Tabelle). Vollbeschäftigung wäre demnach immer noch nicht erreicht.

597 Vgl. ebenda, S. 121.

598 Ebenda, S. 118.

599 Vgl. Bontrup, H.-J./Massarrat, Mohssen (Hrsg.), *Arbeitszeitverkürzung jetzt! 30-Stunden-Woche fordern!*, Bergkamen 2013.

Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitverkürzung in NRW						
Jahr	Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer	Std./Woche	Std./Jahr**	Rechnerischer Beschäftigungseffekt***	Tatsächlicher Beschäftigungseffekt****	
2014*	4.961.000	40,0	1.772			
2015	5.209.050	38,1	1.688	248.050	190.808	
2016	5.469.503	36,3	1.607	260.453	200.348	
2017	5.742.978	34,6	1.531	273.475	210.365	
2018	6.030.127	32,9	1.458	287.149	220.884	
2019	6.331.633	31,3	1.388	301.506	231.928	
2020	6.648.214	29,8	1.322	316.582	243.524	
	1.687.214	-10	-450	1.687.214	1.297.857	
	34,0	-25,4	-25,4			

* nur 61,5 v.H. der abhängig Beschäftigten sind Vollzeitbeschäftigte

** auf Basis von 44,3 Wochen pro Jahr

*** 2015-2020 Berechnung nach der Formel: Mehrbedarf an Arbeitskräften = gekürzte Arbeitszeit x Beschäftigte: Arbeitszeit je Beschäftigten nach Verkürzung der Arbeitszeit

**** nach Abzug von 30 v.H. produktivitätsinduzierter Effekt

Dennoch ist auch zukünftig in NRW die steigende *Wertschöpfung* als Verteilungsmasse hinreichend groß, um eine notwendige Arbeitszeitverkürzung zu finanzieren; auch wenn die Arbeitszeitverkürzungsraten größer ausfällt als die Produktivitätsrate. Die in der Vergangenheit vollzogene Einkommens- als auch Vermögensverteilung in NRW zu Lasten der abhängig Beschäftigten, Arbeitslosen und sozial Schwachen muss lediglich zu Gunsten der Lohnquote rektifiziert werden.

Schon 1516 schrieb der englische Lordkanzler, Sir Thomas Morus (1478-1535), in seinem Buch „Utopia“: „Vom Tagelohn der Armen zwacken die Reichen täglich noch etwas ab – nicht nur durch private betrügerische Manipulationen, sondern auch aufgrund staatlicher Gesetze.“⁶⁰⁰ Daran hat sich vom Grundsatz bis heute nichts geändert. Den *abhängig Beschäftigten* steht immer noch nicht, trotz einer demokratischen Verfassung, der volle Gegenwert ihrer Arbeit zu. Die Abhängigen erhalten im Produktionsprozess nur einen *Lohn für ihre Arbeitskraft*, und selbst dieser ist häufig so niedrig, dass er weder zum Leben noch zum Sterben reicht. Der bekannte US-amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith (1908-2006) spitzt den Ausbeutungsprozess der abhängig Beschäftigten zu und bezeichnet den kapitalistischen Vorgang als „*plumpen Diebstahl*“ an der Arbeiterschaft. Und der deutsche Jesuitenpater und Ökonom Oswald von Nell-Breuning (1890-1991) machte dies noch einmal 1960 in seinem Buch „Kapitalismus und gerechter Lohn“ anhand der Verteilung der Wertschöpfung zwischen Kapital und Arbeit deutlich, als er schrieb: „Man könnte das auch so ausdrücken: die Arbeitnehmer schenken den Unternehmern die Kapital- oder Investitionsgüter und sind zufrieden, als Entgelt für ihre Leistung im Produktionsprozess denjenigen Teil der produzierten Güter zu erhalten, der in Konsumgütern besteht. Auf diese Weise werden die Unternehmer reicher und reicher, die Arbeitnehmer bleiben Habenichtse.“⁶⁰¹

Wäre es anders, gäbe es keinen Gewinn, auch keine Zinsen, Mieten und Pachten, eben keine kapitalistischen Besitzeinkünfte und somit auch keine Ausbeutung. Die *Arbeitswerttheorie*, die Lehre von

600 Zitiert bei: Geißler, H., *Ou Topos. Suche nach dem Ort, den es geben müsste*, 5. Aufl., Reinbek bei Hamburg 2009.

601 Von Nell-Breuning, O., *Kapitalismus und gerechter Lohn*, Freiburg i.Br. 1960, S. 141.

der Wertschöpfung durch produktive menschliche Arbeit, die dies zeigt, wurde von William Petty (1623-1687) bereits im 17. Jahrhundert wissenschaftlich begründet, von Adam Smith (1723-1790) und David Ricardo (1772-1823) weiterentwickelt, und dann mit der Theorie des absoluten und relativen Mehrwerts von Karl Marx (1818-1883) vollendet. Von Petty stammt dabei der Satz: „Die Arbeit ist der Vater und das aktive Prinzip des Wohlstandes, so wie der Boden seine Mutter ist.“ Kapital entsteht erst aus der *Kombination* von Beiden. Das Kapital ist als vergegenständlichte („tote“) Arbeit zu seiner Verwertung auf die lebendige Arbeit des Menschen angewiesen. Dem steht die heute in der Wirtschaftswissenschaft herrschende *subjektive Wertlehre* der Neoklassik gegenüber, die gegen Ende des 19. Jahrhundert die Klassik ablöste. Hoben die klassischen Lehrmeinungen noch die wirtschaftliche Rolle der *sozialen Klassen* hervor, so waren jetzt Theorien, „die einen Konflikt anregten [...] unerwünscht. Theorien, die die Aufmerksamkeit vom Antagonismus der sozialen Klassen ablenkten, waren (dagegen) hoch willkommen.“⁶⁰²

Die Verteilung der arbeitsteilig produzierten Wertschöpfung wird dabei in der neoklassischen subjektiven Wertlehre unabhängig von der Eigentumsfrage mit der *Grenzproduktivitätstheorie* aufgelöst, bei der jeder Produktionsfaktor (Arbeit, Boden und Kapital) gemäß seinem produktiven Beitrag für die jeweils letzte eingesetzte Einheit zum Gesamtprodukt entlohnt wird. Aus dem so entstehenden Einkommen Lohn, Gewinn, Zins und Grundrente lässt sich dann immer die bestehende Einkommensverteilung – quasi durch einen Tautologieschluss – rechtfertigen. Jeder „Faktor“ schafft für sich einen *eigenen* Wert. Die menschliche Arbeitskraft wird damit den anderen Produktionsfaktoren Boden und Kapital gleichgestellt. Der Ökonom Otto Conrad (1876-1943) hat diese Sicht als die „*Todsünde der Nationalökonomie*“⁶⁰³ bezeichnet und sich gegen eine solche *Gleichstellung* mit dem allein neuwertschaffenden Menschen verwahrt: Niemand käme auf die Idee, dass eine Geige „geigt“ oder ein Fernrohr „sieht“. Produktionsmitteln aber werde zur Verklärung (Mystifikation) der gesellschaftlichen Wertschöpfung eine *eigenständige Leistung* zugeordnet. Richtig ist dabei nur: Kapital und Boden geben zwar während des Produktionsprozesses einen Wert im Rahmen ihrer jeweiligen Nutzung ab, sie schaffen aber lediglich durch den Einsatz von menschlicher Arbeit einen entsprechenden *Neuwert oder Mehrwert* (Gewinn, Zins, Grundrente).

Außerdem gilt: In jedem Produktionsprozess kommen, neben einem Naturgebrauch, immer zwei Inputfaktoren zum Einsatz: *Arbeit* und *Kapital*. Mit nur einem Faktor ist kein Output möglich. Arbeit und Kapital stehen in der Produktion interdependent zueinander und zur Hebung von ständig zu erhöhenden Arbeitsproduktivitäten wird Arbeit in einem laufenden Rationalisierungsprozess ständig durch Kapital substituiert, ohne dass letztlich ein vollständiger Ersatz gelingt. Und obwohl dies alles uneingeschränkt als ökonomisches Gesetz gilt, unterliegt im Kapitalismus der arbeitende vom Unternehmer abhängige Mensch dem entscheidenden „*Investitionsmonopol des Kapitals*“. Das heißt, nur das Kapital entscheidet *wann, wie* und *wo* investiert wird, womit dann ein Paradoxon vor-

602 Robinson, J., Eatwell, J. Einführung in die Volkswirtschaftslehre, München 1974, S. 68.

603 Vgl. Conrad, O., Die Todsünde der Nationalökonomie, Leipzig/Wien 1934, S. 10.

liegt. Denn wenn mit nur einem Produktionsfaktor (dem Kapital) kein Output in der Produktion, also keine Wertschöpfung möglich ist, warum haben dann in den Unternehmen nur die *Kapitaleigner* über die Arbeitsnachfrage, den Arbeitseinsatz, Entlassungen, Investitionen und die Gewinnverwendung zu bestimmen?

Dies hat mehrere, aber in Demokratien, gesellschaftlich nicht akzeptable Gründe. Zunächst einmal verfassungsrechtliche. Die Verfassung schützt das Kapital, wie bereits ausgeführt, einseitig durch das *Privateigentum an den Produktionsmitteln* und durch die *unternehmerische Freiheit* zum ökonomischen Handeln nach maximalem Profit bezogen auf das eingesetzte Kapital. Im Ergebnis bedeutet dies: Die schon im Produktionsprozess völlig abgeschriebene (rostige) Maschine zählt in der Verfassung mehr als der arbeitende Mensch, der diese Maschine erst geschaffen hat. Dadurch sind die abhängig Beschäftigten im Produktionsprozess den Kapitaleignern hoffnungslos unterlegen. Der Unternehmer (Kapitalist) darf dem Menschen sogar seine ökonomische Existenzgrundlage, seinen *Arbeitsplatz*, jederzeit durch Entlassung, auch nur zur Steigerung der Profitrate, nehmen. Um hier Abhilfe zu schaffen, müssen die deutschen unzureichenden betrieblichen und unternehmerischen „Mitbestimmungsgesetze“ zu einer *wirklichen Parität* zwischen Kapital und Arbeit ausgebaut werden.⁶⁰⁴

Hinzu kommt, dass die Unternehmer völlig frei sind überhaupt die abhängig Beschäftigten an den Arbeitsmärkten nachzufragen. Nur durch die unternehmerische Nachfrage erhalten die Abhängigen und sog. „Unselbstständigen“ aber einen ökonomischen Wert. Bleiben sie arbeitslos, können sie von den Kapitalisten und ihren Claqueuren gesellschaftlich ständig als „Sozialschmarotzer“ und „Faule“ diffamiert werden. Dies führt letztlich zu *Scham- und Schmachgefühlen* bei den gesellschaftlich „Externalisierten“, wie Viviane Forrester in ihrem Buch „Der Terror der Ökonomie“ herausgearbeitet hat. „Die Scham“, so Forrester, „sollte an der Börse gehandelt werden: Sie ist ein wichtiger Grundstoff des Profits“.⁶⁰⁵

Eine solche insgesamt grundsätzlich wissenschaftlich und *ordnungstheoretisch* angelegte Debatte um das widersprüchliche Verhältnis von Kapital und Arbeit war in der Enquetekommission leider aus ideologischen Gründen nicht möglich. Nur eine *Demokratisierung der Wirtschaft* ist aber der Garant für eine dringend andere Wirtschaftspolitik, die endlich den *Menschen in den Mittelpunkt des Wirtschaftens* stellt und nicht die Profitrealisierung für eine kleine gesellschaftliche Schicht.⁶⁰⁶

604 vgl. Antrag der SPD-Fraktion, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache Nr. 17/2122 vom 16. Juni 2010, „Demokratische Teilhabe von Belegschaften und ihren Vertreter an unternehmerischen Entscheidungen stärken“.

605 Forrester, V., *Der Terror der Ökonomie*, München 1998, S. 15, vgl. dazu auch, dieselbe, *Die Diktatur des Profits*, München 2001.

606 Vgl. Bontrup, H.-J., *Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft*, 5. Aufl., Köln 2013.

6. Zur kontraproduktiven Schuldenbremse und ihre Wirkungen

Die Enquetekommission stand bei ihrer Arbeit unter der politisch und rechtlich gesetzten Prämisse einer 2009 in Deutschland in die Verfassung (Grundgesetz) verankerten, aber, unter Wirtschaftswissenschaftlern, hoch *umstrittenen Schuldenbremse*. In NRW ist die Schuldenbremse bis heute nicht in die NRW-Landesverfassung aufgenommen worden. Hier besteht also noch Handlungsbedarf. „Für die Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht gibt es drei Alternativen: eine Verankerung in der Landesverfassung wie zum Beispiel in Hamburg oder in Rheinland-Pfalz, ein einfaches Gesetz oder den Verzicht auf eine Regelung. IMK-Finanzexpertin Katja Rietzler hält die *einfachgesetzliche Version* für ausreichend. Ausführungsbestimmungen zur Schuldenbremse gleich mit Verfassungsrang auszustatten, wäre problematisch, weil Verfassungsänderungen nur schwer zu korrigieren sind. Angesichts mangelnder Erfahrung mit dem Instrument sei aber zu erwarten, dass die Regelung nach einigen Jahren im Einsatz angepasst werden müsste. Würden Länder auf eine ausdrückliche eigene Regelung verzichten, so wäre die jeweilige Landesregierung nach den Vorgaben des Grundgesetzes ab 2020 gezwungen, *ohne Rücksicht auf den Konjunkturzyklus* in jedem einzelnen Jahr einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Dies sei ‚die denkbar schlechteste Lösung‘, so Rietzler, denn auch ‚in Konjunkturabschwüngen oder Notlagen‘ bestünde dann ‚ein erheblicher Druck zu *prozyklisch wirkenden Ausgabenkürzungen*‘.“⁶⁰⁷

Unabhängig vom Konjunkturzyklus sieht die Enquetekommission, die mehrheitlich für eine Einhaltung der Schuldenbremse ist, aber auch die Notwendigkeit einer strikteren Politik der *Haushaltskonsolidierung*. Dazu müssten dann jedoch die staatlichen Ausgabensteigerungen in NRW auf längere Zeit deutlich unterhalb der Wachstumsrate der Steuern und übrigen Einnahmen liegen und zusätzlich wären wohl noch massive strukturelle Einsparungen notwendig, um die immanente Dynamik des Landeshaushalts bei einigen Ausgabepositionen zu kompensieren. Und das alles bei einem heute schon völlig *unterfinanzierten Haushalt* in NRW.

Trotz dieser fachlichen Problematik war die Enquetekommission aber nicht bereit, eine notwendige Diskussion über die Schuldenbremse⁶⁰⁸ und ihre noch gegebene *landesverfassungsrechtliche Ausgestaltungsmöglichkeit* zu führen. Auch erfolgten keine wissenschaftlich fundierte Auseinandersetzung mit dem Haushalt von NRW, seinen Einnahmen, Ausgaben und Schulden sowie eine notwendige Ursachenanalyse für die aufgelaufene Verschuldung von rund 145 Mrd. Euro. Wenn man aber eine zu *prognostizierende Tragfähigkeit eines Landeshaushalts* untersuchen soll (will), so ist es zunächst einmal unausweichlich, sich sowohl finanzwissenschaftlich als auch empirisch in einer ex-post Analyse mit dem Haushalt sowie theoretisch mit dem Restriktionsinstrument Schuldenbremse auseinanderzusetzen, zumal es hierdurch, wie Rietzler zu Recht konstatiert, zu massiven *negativen Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung* und in weiterer Folge zu *negativen (prozyklischen) Auswirkungen*

607 Böckler Impuls 7/2015, S. 1.

608 Vgl. Bontrup, H.-J., Ökonomisches Nirwana. Mit der Schuldenbremse ist weitere gesellschaftliche Spaltung vorprogrammiert, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6/2009.

auf den öffentlichen Haushalt kommen kann. In Anbetracht dessen hätte sich die Kommission auch ex ante mit den zukünftigen Auswirkungen auf den Landeshaushalt befassen müssen, wenn es keine Schuldenbremse geben würde, um dann im Vergleich zu wissenschaftlich substantziellen Aussagen zu kommen. Auch ein solches Vorgehen wurde mehrheitlich von der Enquetekommission abgelehnt.

Stattdessen hat sich die Kommission lediglich (völlig verengt) über die Entwicklung des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung des demografischen Wandels und der Schuldenbremse ausgelassen und stellt hierzu fest:

„Die wohl größte Herausforderung für den öffentlichen Dienst liegt in seiner ‚Verteuerung‘ als Folge der Stellenexpansion ohne ausreichende Vorsorge. Denn dies bedeutet, dass vergangene Generationen mehr Leistungen für ihre Steuerzahlungen erhalten haben, als sie tatsächliche Kosten verursacht haben, während mit dem Aufwuchs der sog. Alterslast, also in dem Maße, wie die zusätzlichen Stellen bis in die Dekade 2020-2030 hinein als Versorgungsausgaben zahlungsrelevant werden, diese Generationen, die außerdem selbst schrumpfen, diese Kosten zusätzlich aufgebürdet bekommen.“⁶⁰⁹

Hier zeigt sich einmal mehr das sattsam bekannte neoliberale (bornierte) Auspielen von Öffentlich gegen Privat oder von Jung gegen Alt. Diese Politik findet sich auch in der grundsätzlichen Auseinandersetzung um ein umlage- oder kapitalgedecktes Renten- und Pflegesystem wieder. Bei der Altersversorgung, ob bei Beamten oder bei öffentlich und privat beschäftigten Arbeitern und Angestellten, kann man aber gesamtwirtschaftlich keine Ersparnis und deshalb auch keinen Kapitalstock bilden. Dies wird schlicht nicht begriffen. Auch von der Enquetekommission nicht: Die Pension oder Rente muss immer im Jahr der Auszahlung aus der jeweils in diesem Jahr erarbeiteten Wertschöpfung bezahlt werden („Mackenroth-Theorem“). Und in seiner Dissertation zur Rentenproblematik stellt Christian Christen abschließend zu Recht fest: „Die Finanzierung über die Kapitalanlagen ist überkomplex, in hohem Maß intransparent und das Verfahren ist wesentlich teurer als jedes PAYGO-System („Umlageverfahren“, d.V.). Die Struktur der kapitalgedeckten Alterssicherung ist folglich schon heute flächendeckend fragil und in Anlehnung an Hyman P. Minsky (1992) ähnelt das Arrangement mit zunehmender Laufzeit einem ‚unseriösen Kettenbriefsystem.“⁶¹⁰

Die weiter bezüglich des öffentlichen Dienstes von der Enquetekommission gemachten Handlungsempfehlungen unterstellen implizit einen nicht effizienten und personell überbesetzten Staatssektor in NRW, indem endlich mehr privatwirtschaftliches Denken einzuziehen habe. So müsse es zu einer Dienstrechtsreform mit veränderten marktangepassten flexibleren Besoldungsstrukturen auf Basis einer stärkeren Leistungsorientierung bei Besoldung und Beförderung kommen. Ohne für diese Werturteile auch nur den geringsten wissenschaftlichen Beweis anzutreten, analysiert der Enquete-

609 Vgl. in diesem Enquete-Bericht, S. 116.

610 Christen, C., Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, (Diss.), Marburg 2011, S. 512.

Bericht dagegen endlos Beschäftigungsstatistiken, Personalausgaben und Vorsorgeleistungen für Beamtenpensionen⁶¹¹ und kommt schließlich zum Ergebnis, „dass der Stellenbestand des Landes für die Summe, die dafür bezahlt wird, schlicht zu groß ist. Zusammen mit dem aus dem allgemeinen demografischen Wandel resultierenden Erfordernis, Stellen in dem Maß abzubauen, wie die Bevölkerung oder die Erwerbstätigenzahl schrumpft, ergibt sich eine zweite ‚hausgemachte‘ Abbaunotwendigkeit dahingehend, dass die Planstellenzahl für Beamtinnen und Beamte auf die tatsächlich finanzierbaren Kosten der Beschäftigung zurückgeführt wird. Beide Abbauerfordernisse könnten c. p. durchaus ein Minus von 15 bis 20 Prozent der Beamtenplanstellen bis 2030 bedeuten.“⁶¹²

Was dabei die „*tatsächlich finanzierbaren Kosten der Beschäftigung*“ sind, und wie diese zu ermitteln sind, darüber schweigt sich der Enquete-Bericht allerdings aus. Richtig ist vielmehr, dass der *Staatssektor in Deutschland* und auch in *NRW* personell nicht überbesetzt und ineffizient ist, sondern in fast allen Bereichen, nicht nur im Bildungssektor, Personal fehlt. „Der deutsche Staat gibt rund 60 Milliarden Euro jährlich weniger aus bei einer dem Durchschnitt der Mitgliedsländer des Euro-raums entsprechenden Staatsquote.“⁶¹³ Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die *deutsche Staatsquote* um zwei Prozentpunkte niedriger ist als die des Vereinigten Königreichs. [...] Insgesamt betrachtet haben wir somit eher einen *schlanken als einen zu fetten Staat*. Dies ist vor allem das Resultat der [...] Abmagerungskur, die ihm zunächst von der rot-grünen und dann von der Großen Koalition verpasst wurde.“⁶¹⁴ Dass der deutsche Staat alles andere als üppig mit finanziellen Mitteln ausgestattet ist, belegt auch die *Entwicklung der Personalausgaben für die Staatsbediensteten*. „In der öffentlichen Diskussion herrscht der Eindruck, dass es bei uns zu viele Beamte und öffentliche Arbeiter und Angestellte gibt, die deshalb den ganzen Tag kaum etwas Vernünftiges zu tun haben. Ein Blick auf die Entwicklung des Personalstandes von Bund, Ländern und Gemeinden zeigt jedoch, dass sich dort in den letzten Jahrzehnten eine Menge verändert hat. Von 1991 bis 2007 sind 1,8 Millionen Vollzeitarbeitsplätze im öffentlichen Dienst gestrichen worden. Das entspricht einem Personalabbau von 42 Prozent; bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist sogar jeder zweite Arbeitsplatz entfallen. Die zusätzlichen rund 250.000 Teilzeitjobs sind hierfür nur ein sehr kleiner Ausgleich.“ [...] Der drastische Personalabbau im öffentlichen Dienst spiegelt sich dann auch im Rückgang der *Personalkostenquote* (Arbeitnehmerentgelte in Relation zum BIP) wider. 1992 lag die Quote noch bei 9,0 v.H. und 2010 nur noch bei 7,3 v.H. Kein anderes vergleichbares Land gibt so wenig Geld für sein Personal im öffentlichen Dienst aus.“⁶¹⁵

611 Hierbei erfolgt aber keine notwendige Relativierung auf Referenzgrößen, wie die wirtschaftliche Entwicklung und Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Außerdem werden hier fälschlich nur „Köpfe“ gezählt und nicht das entscheidende Arbeitsvolumen in den Fokus genommen.

612 Vgl. in diesem Enquete-Bericht, S. 117.

613 Zur Staatsquote vergleiche Kap. 6.2 in diesem Sondervotum.

614 Bofinger, P., *Wir sind besser als wir glauben: Wohlstand für alle*, 3. Aufl., München 2009, S. 155.

615 Bofinger, P., *Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen*, Berlin 2009, S. 157 ff.

In NRW fällt im Vergleich zum Bundesdurchschnitt die *Personalkostenquote* noch wesentlich geringer aus. Laut Haushaltsplanentwurf 2015 lagen hier die gesamten Personalausgaben bei 23.995,0 Mio. Euro. Bezogen auf die Gesamtausgaben des Haushalts in Höhe von 63.693,7 Mio. Euro entspricht das einer Quote von 37,7 v.H. In Relation zur wirtschaftlichen Leistung des Landes, zum NRW-BIP, sind dies nur 4,0 v.H.⁶¹⁶

6.1. *Schuldenbremse und Diskreditierung des Staates*

Der tiefere Grund für die Einführung der Schuldenbremse und Ablehnung einer Staatsverschuldung⁶¹⁷ ist kein anderer, als hiermit ein Instrument zur neoliberal intendierten *Diskreditierung des Staates* (öffentlichen Dienstes) und zu einer *marktradikalen Politik der Privatisierung* zu erhalten.⁶¹⁸ Und dies trotz der so wichtigen Rolle des Staates als „Akteur auf dem kapitalistischen Spielfeld“ im privatwirtschaftlichen Akkumulationsprozess und einer in der *Krise versagenden Privatwirtschaft*. Trotz wichtiger Staatsfunktionen für das Zusammenleben und Funktionieren jeder Gesellschaft wird aber dennoch von neoliberalen Apologeten seit Mitte der 1970er Jahre immer mehr massiv gegen den Staat (Politik), genauer gegen den verfassungsrechtlich gebotenen *Sozialstaat*, polemisiert.⁶¹⁹ Dabei nutzen die Staatskritiker ein allgemein in der Gesellschaft bestehendes (gesundes) *Misstrauen gegen staatliche Obrigkeit* in Verbindung mit einer Bürokratiekritik, Kritik an staatlicher Gängelung und angeblicher privater Freiheitseinschränkung. Auch wird ständig gegen womöglich auftretende *staatliche Verschwendungssucht* agitiert, die die Bürger mit *Steuern und Abgaben* zu finanzieren haben und/oder in *Staatsverschuldung* münden. So verfängt sich in der breiten Bevölkerung – schichtenübergreifend – leicht der Eindruck, dass die volkswirtschaftliche *Staatsquote* zu hoch bzw. der *Privatisierungsgrad* in Gesellschaft/Wirtschaft zu niedrig sei und der Staat sich außerdem *auf Kosten zukünftiger Generationen* verschulde. Hieraus folgt dann der populistische Ruf nach einer *Entbürokratisierung*, nach mehr *Privatisierung* und nach drastischen *Steuer- und Abgabensenkungen*. Insbesondere letztere rufen immer größte Genugtuung bei allen aus, egal welche konkreten Entlastungen für den Einzelnen, Umverteilungswirkungen und makroökonomische Implikationen damit auch verbunden sind. „Wie groß die Distanz der Bürger zum Staat (zur Politik) mittlerweile geworden ist, zeigt sich besonders deutlich an dem von vielen Medien bereitwillig transportierten Bild des *Staates als Monster*, das nur darauf aus ist, seine Bürger auszunehmen“⁶²⁰, sagt der „Wirtschaftsweiser“ Peter Bofinger. Das Finanzamt ist hier unisono der Feind aller. „Dem Vermögensbe-

616 Vgl. Mittelfristige Finanzplanung NRW bis 2018.

617 Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat sich, im Gegensatz zum herrschenden neoliberalen Mainstream, stets ausdrücklich für eine antizyklisch wirkende Verschuldung des Staates ausgesprochen und dies im Memorandum 1980 zum ersten Mal ausführlich dargelegt: „Wenn zusätzliche Staatsausgaben nicht über höhere Steuern finanziert werden sollen, weil die Belastung der Lohnneinkommen schon jetzt außerordentlich hoch ist und die durchaus mögliche und sinnvolle Stärkerbelastung der Gewinneinkommen aus politischen Gründen nicht vollzogen wird, so bleibt nicht nur als Ausweg, sondern auch als notwendiges gesamtwirtschaftliches Steuerungsmittel die weitere Staatsverschuldung“ (Memorandum 1980, S. 180).

618 Vgl. Bontrup, H.-J., *Der diskreditierte Staat. Alternativen zur Staatsverschuldung und zu Schuldenbremsen*, 2. Aufl., Bergkamen 2014.

619 In diesem Duktus ist an der Arbeit der Enquetekommission auch zu kritisieren, dass die Erkenntnisse einer dreitägigen *Informationsreise der Kommission nach Schweden*, einem in der EU ausgewiesenen *Sozialstaat* mit einer hohen Staats- und Steuerquote, nicht systematisch ausgewertet, diskutiert und in den Abschlussbericht eingearbeitet worden sind.

620 Bofinger, P., *Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen*, Berlin 2009, S. 95.

sitzer erscheint sein Geld als eine natürliche Erweiterung und Verlängerung seines Egos. Deshalb kann er, wenn [...] das Finanzamt sich meldet, dies nur als Beschädigung des innersten Kerns seiner Persönlichkeit empfinden.“⁶²¹

Die allgemeine Sehnsucht des Bürgers nach Steuer- und Abgabensenkungen ermöglicht im Hinblick auf eine *Beschneidung des Sozialstaats* einen weiteren neoliberalen politischen Trick. Obwohl der Neoliberalismus Staatsverschuldung vehement ablehnt, wird sie zu Gunsten von Steuer- und Abgabensenkungen bewusst in Kauf genommen, um damit, neben der *gewollten Umverteilung von unten nach oben*, von der Lohn- zur Gewinnquote (vgl. Kap. 2), gleichzeitig das Ziel einer *Senkung der Staatsausgaben* (Rückbau der Staatsquote!) verfolgen zu können. Die „Kassen sind halt leer“, schallt es dann aus allem Munde. Jetzt müssen wir endlich „sparen“. Wer dabei „wir“ ist, wird aber von den Neoliberalen nicht gesagt. „Um öffentliche Dienstleistungen und sozialstaatliche Transfers zu kappen, greifen neoliberale Politiker aber deren *Finanzierungsgrundlage* an. Diese Strategie wird in vielen europäischen Ländern, so auch in Deutschland, angewendet. Besonders gut kann man die Methode in den USA studieren. Fast die Hälfte aller Kongressmitglieder hat dort eine Selbstverpflichtung unterzeichnet, *niemals für Steuererhöhungen* zu stimmen. Zunächst hat die Bush-Regierung durch Steuersenkungen das Haushaltsdefizit des Staates auf Rekordhöhen getrieben, unterstützt durch den Dauerbeschluss neoliberaler Interessengruppen und Ökonomen. In der Folge werden weitere Einschränkungen öffentlichen Handelns umso besser durchsetzbar, freilich nicht in allen Aufgabenfeldern gleichermaßen.“⁶²² Die schlichte Tatsache dagegen, dass bestimmte Staatsausgaben das Haushaltsdefizit noch erhöhen könnten, „genügt mittlerweile, um sie entschieden zu verwerfen; und dies ist selbst bei den dringendsten sozialen Leistungen der Fall, die ausschließlich den Bedürftigsten zugutekommen.“⁶²³

Zur Realisierung ökonomischer (pekuniärer) *Gewinn- und Vermögensinteressen* war der Wohlfahrtsstaat aus Sicht von Unternehmern, Kapitaleignern und Vermögenden schon immer nur ein „*Störenfried*“ der angeblich die „*Freiheit*“ einschränkte und sie sozusagen ökonomisch umverteilte. Richtig ist dagegen realiter die Erkenntnis des französischen Philosophen Jean-Jacques Rousseau: „*Zwischen dem Schwachen und dem Starken ist es die Freiheit, die unterdrückt, und das Gesetz, das befreit.*“ Nur Schwache sind auf einen Sozialstaat angewiesen. Für die Starken in einer Gesellschaft gilt dies eben nicht. Sie können sich die wegfallenden staatlichen Leistungen privat beschaffen (kaufen). „So werden beispielsweise bei der Schließung einer öffentlichen Bibliothek infolge von Steuersenkungen für Vermögende die Grundfreiheiten vieler zu Gunsten marginaler Freiheiten weniger eingeschränkt.“⁶²⁴ Also auch hier kommt es zu einer *Umverteilung von Freiheiten*. Allerdings mit dem

621 Deutschmann, C., Rätsel der aktuellen Wirtschaftspolitik: Die heimliche Wiederkehr des Keynesianismus, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, 146. Folge, September 2008, S. 11.

622 Giegold, S., Vorwärts in den Steuersenkungsstaat?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/2005, S. 1.189.

623 Galbraith, J. K., Die Solidarische Gesellschaft. Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft, Hamburg 1998, S. 62.

624 Giegold, S., Vorwärts in den Steuersenkungsstaat?, a.a.O., S. 1.187.

negativen Ergebnis einer *entsolidarisierten Gesellschaft*, die nicht ohne ökonomische und politische Folgen bleibt.

Daneben hat sich unter dem Regime des vorherrschenden *Neoliberalismus* in der Gesellschaft eine grundsätzliche gegen den Staat und gegen Staatsverschuldung gerichtete Ideologie festgesetzt, die irrtümlicherweise davon ausgeht, eine „*entstaatlichte Wirtschaft*“ könne die größeren *Wachstums- und Beschäftigungskräfte* entfalten. Dahinter verbirgt sich ein weltweit gespanntes System, dessen Ideologie von den herrschenden Oligarchien des Finanzkapitals im „*Konsens von Washington*“⁶²⁵ festgelegt wurde und sich mit der Trias aus *Wettbewerb, Deregulierung und Privatisierung* zusammenfassen lässt. „Die neuen Herren der Welt“⁶²⁶, die kapitalistischen „Beutejäger“⁶²⁷, wollten eine *Entfesselung der Märkte*, sie wollten den weltweit globalen Markt, die *Privatisierung des Planeten*, um sich noch mehr bereichern zu können und gleichzeitig die Armen dieser Welt auszuschließen bzw. territorial einzusperren. Das Primat der demokratisch gewählten und ausschließlich legitimierten Politik wurde „*entpolitisiert*“ (Pierre Bourdieu) und durch eine weltweite „*Diktatur des Kapitals*“ (Jean Ziegler), insbesondere des Finanzkapitals, ausgehebelt.

6.2. Der Staat im Wirtschaftskreislauf

Der staatliche Einfluss auf die private Wirtschaft wird in der Wirtschaftswissenschaft durch die *Staatsquote* zum Ausdruck gebracht. Staatsausgaben müssen durch Staatseinnahmen finanziert werden. Reichen hier die Einnahmen über *Steuern und Abgaben* nicht aus, muss sich der Staat verschulden oder er muss die Einnahmen erhöhen und/oder die Ausgaben senken. Dies lässt sich formal anhand der *staatlichen Budgetgleichung* zeigen. Demnach gilt:

$$(1) \quad E = A$$

$$(2) \quad E = T + SVB + sE$$

$$(3) \quad A = SVL + I_{br} + sA + Z + L_A + D$$

E = Staatseinnahmen, A = Staatsausgaben, T = Steuern, SVB = Sozialversicherungsbeiträge, sE = sonstige Einnahmen, SVL Sozialleistungen, I_{br} = Bruttoinvestitionen, sA = sonstige Staatsausgaben, Z = Zinsen, L_A = Arbeitnehmerentgelte, D = Neuverschuldung (Finanzierungssaldo)

Um die Staatsquote⁶²⁸ und ihre Komponenten zu ermitteln, werden die Staatsausgaben⁶²⁹ durch das nominale Bruttoinlandsprodukt (Y) dividiert. So ergeben sich die folgenden Quoten:

$$(4) \quad \frac{A}{Y} = \frac{SVL}{Y} + \frac{I_{br}}{Y} + \frac{sA}{Y} + \frac{Z}{Y} + \frac{L_A}{Y} + \frac{D}{Y}$$

625 Vgl. Bieling, H.-J., Washington Consensus, in: Urban, H.-J. (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 235 f.

626 Vgl. Ramonet, I., Die neuen Herren der Welt. Internationale Politik an der Jahrtausendwende, Zürich 1998.

627 Vgl. Ziegler, J., Die neuen Herrscher der Welt und ihre globalen Widersacher, München 2005.

628 Zur Definitionsproblematik von Staatsquoten vgl. ausführlich: Bontrup, H.-J., Volkswirtschaftslehre, Grundlagen der Mikro- und Makroökonomie, 2. Aufl., München 2004, S. 70 ff.

629 Zu den Staatsausgaben werden alle Ausgaben der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und die öffentlichen Sondervermögen (Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, EU-Anteile) plus die Ausgaben der Sozialversicherungen gezählt.

A/Y = Staatsquote, SVL/Y = Sozialquote, I_{br}/Y = Investitionsquote, sA/Y = Sonstige Staatsausgabenquote, Z/Y = Zinslastquote, LA/Y = Personalkostenquote, D/Y Finanzierungssaldo ($E/Y - A/Y = D/Y$)

Bei den *Staatseinnahmen* sind neben den Steuereinnahmen die Sozialbeiträge der größte Posten. Auch hier werden durch die Division des Bruttoinlandsproduktes die *Steuerquote* und die *Sozialabgabenquote* ermittelt:

$$(5) \quad \frac{T}{Y} = \text{Steuerquote}$$

$$(6) \quad \frac{SVB}{Y} = \text{Sozialabgabenquote}$$

Für neoliberale Ökonomen und Politiker kann man an diesen Staatsquoten den „Weg zur Knechtschaft“ (Friedrich August von Hayek) ablesen. Gingen nämlich 50 Cent von einem Euro durch den Staatsapparat, so würde dies eine unerträgliche Beschneidung der privaten Wirtschaft bzw. der freien Unternehmerschaft bedeuten. Ob aber letztlich eine Staatsquote zu hoch sei, so der Sachverständigenrat (SVR), könne ökonomisch nur schwer gesagt werden, da der Staat „*durchaus wichtige Aufgaben*“ zu erfüllen habe. „Gleichwohl gibt es“, so der SVR weiter, „überzeugende Anhaltspunkte dafür, dass eine Staatsquote von nahezu 50 v.H. zu hoch ist und wachstums- und beschäftigungshemmende Wirkungen hervorruft.“⁶³⁰ Dies wird allerdings vom SVR ohne jegliche wissenschaftliche Beweisführung einfach unterstellt: der *Markt* bringe grundsätzlich höhere Wachstums- und Beschäftigungseffekte hervor und könne effizienter und kostengünstiger produzieren, als dies durch staatliche Aktivitäten der Fall sei. Untersucht man dagegen die in den letzten Jahren massiv betriebenen *Privatisierungen* von zuvor öffentlichen Unternehmen oder auch nur von öffentlichen Leistungen, so stellt man in der Regel das Gegenteil fest. Privatisierung ist mit *Qualitätsverschlechterungen* und *höheren Sicherheitsproblemen für die Verbraucher*, aber auch mit *Preissteigerungen* sowie mit einem *nachhaltigen Beschäftigungsabbau* verbunden.⁶³¹ Ein extrem negatives Beispiel ist hier die Privatisierung der Deutschen Bahn.⁶³² Aus einem zuvor zumindest staatlich kontrollierten öffentlichen Monopol wurde in Folge des Privatisierungswahns ein nicht mehr kontrolliertes marktbeherrschendes Unternehmen. Siehe dazu auch die katastrophale Entwicklung in der Elektrizitätswirtschaft.⁶³³

630 SVR-Gutachten 2002/2003, S. 228.

631 Vgl. Rügemer, W., Privatisierung in Deutschland. Eine Bilanz von der Treuhand zu Public Private Partnership, Münster 2008.

632 Vgl. Engartner, T., Die Privatisierung der Deutschen Bahn. Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik, Wiesbaden 2008.

633 Vgl. Bontrup, H.-J., Marquardt, R.-M., Kritisches Handbuch der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Branchenentwicklung, Unternehmensstrategien, Arbeitsbeziehungen, 2. Aufl., Berlin 2011.

Der Staat und seine Verschuldung im Wirtschaftskreislauf

Die Steuereinnahmen und sonstigen Staatseinnahmen (Abgaben) werden vom Staat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben und zur Belebung der Wirtschaft in den Wirtschaftskreislauf durch entsprechende Staatsausgaben (Staatsverbrauch, Investitionen, Einkommens- und Vermögensübertragungen an Unternehmen und private Haushalte) zurückgegeben. Somit geht nichts verloren. Halten dabei die Staatseinnahmen durch Steuern und Abgaben/Gebühren mit den Staatsausgaben nicht Schritt, muss sich der Staat verschulden. Manifest wird diese staatliche Verschuldung als Bruttokreditaufnahme, die nach Abzug der Tilgungszahlungen für Altschulden zur *Nettokreditaufnahme* (Nettoneuverschuldung) führt. Unter Berücksichtigung von Rücklagenveränderungen und den Einnahmen aus der Ausgabe von Münzgeld sowie den Bundesbankgewinnen ergibt sich letztlich die jährliche Zunahme der Staatsverschuldung als sog. *Finanzierungssaldo*.

Bruttokreditaufnahme – Tilgungen = Nettokreditaufnahme (Nettoneuverschuldung) +/- Rücklagenbewegung + Münzeinnahme und Bundesbankgewinn = Finanzierungssaldo (Überschuss oder Defizit)

Bei den Staatsausgaben wird außerdem nicht zwischen einer *unechten* und *echten Staatsquote* unterschieden.⁶³⁴ Denn wieso werden die *Ausgaben der Sozialversicherung* zu den Staatsausgaben gerechnet? Von den Unternehmern hört man immer, die Sozialversicherungsbeiträge seien *Lohnnebenkosten*.⁶³⁵ „Seit wann sind Lohnkosten, die in der Wirtschaft anfallen, plötzlich Staatsausgaben? [...] Sozialversicherungsbeiträge fließen nicht an den Staat, sondern an Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Arbeitsämter. Arbeitslosengeld, Arztkosten und Renten werden nicht vom Staat bezahlt. Die Lohnarbeiter bezahlen sie sich *selbst*, über die entsprechenden Verwaltungen der Sozialversicherungen. [...] Nur die *staatlichen Zuschüsse* zur Sozialversicherung können als Staatsausgaben gerechnet werden.“⁶³⁶ Und auch die *Zinszahlungen* für aufgenommene Staatskredite fließen an den Bankensektor bzw. an die Gläubiger des Staates zurück, genauso wie *Subventionszahlungen* an Unternehmen. Nur etwa ein Drittel der gesamten Staatsausgaben wird vom Staat selbst, in der Schreibweise der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) als so genannter *Staatsverbrauch*, konsumiert. Aber auch hier handelt es sich um für die Bürger und Unternehmen unmittelbar nützliche, staatliche Konsumausgaben für Personal an Schulen und Hochschulen sowie für Verwaltung, Polizei und Justiz und um investive Ausgaben für die staatliche Infrastruktur.

6.3. Absolute und relative Staatsverschuldung

Um seiner Rolle gerecht zu werden, muss der Staat *Steuern* und *Abgaben* erheben. Er muss sich aber auch, wie private Akteure (Haushalte und Unternehmen) dies auch tun, zusätzlich zur Finanzierung seiner Ausgaben verschulden können. „*Der Kapitalismus ist ein schuldengetriebenes System.*“⁶³⁷ Daher ist die „undifferenzierte Verteufelung von Defiziten (Schulden) – wie es gegenüber dem *Fiskus* fast schon zum guten Ton gehört – nichts weiter als das Symptom eines höchst beschränkten ökonomischen Verständnisses davon, wie es hinter den Kulissen der zeitgenössischen Wirtschaftsweise aus-

634 Echte Staatsquote = Unechte Staatsquote minus Sozialleistungsquote.

635 Zu den *Lohnnebenkosten* vergleiche ausführlich Bontrup, H.-J., Lohn und Gewinn, Volks- und betriebswirtschaftliche Grundzüge, 2. Aufl., München 2008, S. 158 ff.

636 Roth, R., Arbeitslosigkeit in Deutschland. Nebensache Mensch, Frankfurt a.M. 2003, S. 475 f.

637 Helmedag, F., Effektive Nachfrage, Löhne und Beschäftigung, in: Keynes' General Theory nach 75 Jahren, Kromphardt, J. (Hrsg.), Schriften der Keynes Gesellschaft, Bd. 5, Marburg 2012, S. 102.

sieht: „Ohne Darlehen gewähren und Schulden machen gehen die Geschäfte (noch) schlecht(er).“⁶³⁸ Dabei entfalten Staatsschulden im Wirtschaftskreislauf vielfältige Interdependenzen zwischen Wirtschaftslage und Staatsdefizit und die beste „Schuldenbremse“ ist eine konsequent angewandte *antizyklische Finanzpolitik*.⁶³⁹ In der Krise muss sich der Staat verschulden und im wirtschaftlichen Aufschwung müssen die Schulden durch höhere Steuern wieder abgetragen werden.

Der breiten Öffentlichkeit wird dabei auch von neoliberalen Demagogen vorenthalten, dass es überhaupt *keine absolute Grenze für eine Staatsverschuldung* gibt. Man könnte höchstens von einem – aber nicht exakt bestimmbar – „*Verschuldungsoptimum*“ sprechen, das aber so lange unterschritten wird, wie staatlich zusätzliche kreditfinanzierte, also auf Schulden basierende Staatsausgaben

- zu einer *besseren Auslastung des Produktionspotentials* führen,
- das volkswirtschaftliche Produktionspotential *quantitativ ausweiten* oder *qualitativ verbessern* und
- eine weitere Annäherung an die wirtschaftspolitisch gewünschte *Verteilung des Volkseinkommens* erwarten lassen.⁶⁴⁰

Außerdem spielt in einer wachsenden Wirtschaft nicht die Zunahme einer nominellen Verschuldung die entscheidende Rolle, sondern das *Wachstum der Verschuldung in Relation zum Wachstum der Wirtschaft*. So lässt sich mit dem US-amerikanischen Ökonomen Evsey Domar⁶⁴¹ die Bedingung für eine nachhaltige Finanzpolitik formulieren:

$$(1) \quad \frac{N}{Y} = g * \frac{D}{Y}$$

$$0,03 = 0,05 * 0,60$$

Bei einer willkürlich festgelegten maximalen *Schuldenstandsquote* (D/Y) von 60 v.H. und einem nominalen Wachstum (g) von 5 v.H. (hier wird eine Inflationsrate von 2 v.H., also eine reale Wachstumsrate von 3 v.H., unterstellt) ergäbe sich eine Netto-Neuverschuldungsquote (N/Y) in Höhe des Maastricht-Limits von 3 v.H. Beträgt das nominale oder reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (g) dagegen nur 4 bzw. 2 v.H., so müsste bei einer weiter erlaubten Schuldenstandsquote von 60 v.H. die Defizitquote auf 2,4 v.H. zurückgehen. „Daraus ergibt sich nun zwingend, dass die ‚zulässige‘ Defizitquote immer in Abhängigkeit von der Wachstumsrate und der zu stabilisierenden

638 Ebenda, S. 99.

639 Vgl. Scherf, W., Staatsverschuldung aus kreislauftheoretischer Sicht, in: Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies, Vol. 9 (2012) Number 2, S. 187.

640 Vgl. Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München/Wien 1996, S. 383.

641 Vgl. Domar, E., „Staatsschuldenbelastung“ und Volkseinkommen, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 95-107.

Schuldenquoten, nie aber *allgemeingültig* formuliert werden kann.“⁶⁴² Oder anders formuliert: „Eine nominale Wachstumsrate von 5 v.H. lässt sich auf drei Wegen erreichen. Erstens könnte ein höheres Wachstum avisiert werden. Zweitens ließe sich in Kauf nehmen, dass höhere Preissteigerungen als aktuell stattfinden, denn zwanghaft niedrig gehaltene Preissteigerungen stellen keinen Selbstwert dar. Drittens könnte der maximale Wert der Schuldenquote (bzw. der Neuverschuldungsquote) an- oder aufgehoben werden, denn es gibt *keine ökonomische Begründung* für die Maximalwerte.“⁶⁴³

Wichtig bei der Staatsverschuldung sind die *Zinszahlungen*. Der *staatliche Primärsaldo* (PS), d. h. der Saldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für die aufgenommenen Staatskredite, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (Y) berücksichtigt dies. Bezüglich der *Zinszahlungen* und einer *konstanten Verschuldungsquote* (D/Y) muss die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (g) ebenfalls mit dem zu zahlenden Zinssatz (i) steigen, ansonsten steigt die Schuldenquote. Oder anders ausgedrückt: Der *Primärüberschuss* (PS/Y) muss so hoch sein, wie das Produkt aus der Differenz von Zinssatz (i) und nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (g) sowie dem Schuldenstand (D/Y).

$$(2) \quad \frac{PS}{Y} = (g - i) \frac{D}{Y}$$

Ist demnach der Zinssatz (i) größer als die Wachstumsrate der Wirtschaft (g), so muss zur Einhaltung der Schuldenstandsquote im Staatshaushalt ein *Primärüberschuss* erzielt werden. Passiert dies nicht, steigt die Schuldenstandsquote. „Seit Ende der siebziger Jahre befindet sich die Bundesrepublik in einer solchen Situation, was auch erklärt, weshalb die *restriktive Finanzpolitik* der achtziger und neunziger Jahre [...] nicht in der Lage war, den ansteigenden Trend der Verschuldung dauerhaft umzukehren.“⁶⁴⁴

Auch in NRW läßt sich diese Entwicklung zeigen. Seit 1970 ist hier die *Schuldenstandsquote* von 6,8 auf 39,8 gestiegen und auch die Zinsausgaben bezogen aufs nominale BIP haben von 0,4 auf 1,3 v.H. zugelegt. *Dennoch ist diese Entwicklung nicht dramatisch.*

642 Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Institutionen, Paradigmen, München 2005, S. 191.

643 Himpele, K., Recht, A., Sind die Schulden zu bremsen?, in: Forum demokratischer Sozialismus, Schriftenreihe, Heft 7, S. 21- 28.

644 Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.192.

Landeshaushalt einschließlich Kommunen Nordrhein-Westfalen					
Jahr	Nominales BIP in Mrd. Euro	Schulden in Mrd. Euro	Zinsausgaben in Mrd. Euro	Schuldenquote in v.H.	Zinsquote in v.H.
1970	106,4	7,2	0,4	6,8	0,4
1971	117,3	8,5	0,5	7,2	0,4
1972	126,3	10,5	0,6	8,3	0,5
1973	141,2	11,2	0,7	7,9	0,5
1974	154,0	12,5	0,9	8,1	0,6
1975	158,9	16,8	1,0	10,6	0,6
1976	170,8	19,1	1,2	11,2	0,7
1977	180,0	20,8	1,4	11,6	0,8
1978	191,3	23,9	1,5	12,5	0,8
1979	207,7	27,5	1,7	13,2	0,8
1980	221,1	33,2	2,1	15,0	0,9
1981	230,9	40,2	2,8	17,4	1,2
1982	238,4	46,2	3,4	19,4	1,4
1983	246,4	50,5	3,9	20,5	1,6
1984	254,9	54,5	4,1	21,4	1,6
1985	266,9	58,7	4,3	22,0	1,6
1986	280,1	62,4	4,5	22,3	1,6
1987	284,7	66,3	4,6	23,3	1,6
1988	299,2	69,0	4,7	23,1	1,6
1989	318,9	70,2	4,8	22,0	1,5
1990	343,8	72,9	5,1	21,2	1,5
1991	369,1	76,2	5,4	20,6	1,5
1992	388,2	78,4	5,7	20,2	1,5
1993	390,5	83,1	5,8	21,3	1,5
1994	403,5	87,1	5,8	21,6	1,4
1995	418,4	90,9	5,9	21,7	1,4
1996	419,9	94,6	5,9	22,5	1,4
1997	429,8	99,6	5,9	23,2	1,4
1998	441,1	102,9	6,0	23,3	1,4
1999	446,0	105,2	6,0	23,6	1,3
2000	454,3	107,2	6,0	23,6	1,3
2001	461,9	114,4	6,1	24,8	1,3
2002	468,6	121,7	6,2	26,0	1,3
2003	471,3	131,9	6,2	28,0	1,3
2004	483,0	140,2	6,1	29,0	1,3
2005	488,2	148,7	6,0	30,5	1,2
2006	502,8	150,0	6,2	29,8	1,2
2007	531,4	151,6	6,5	28,5	1,2
2008	547,0	152,9	6,6	28,0	1,2
2009	522,9	163,6	6,2	31,3	1,2
2010	543,0	215,9	7,1	39,8	1,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.1, eigene Berechnungen

Außerdem ist Staatsverschuldung solange unproblematisch, wie *staatliche Investitionen* mit Krediten finanziert werden bzw. die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten *Ausgaben für Investitionen* nicht überschreiten („Goldene Regel der Finanzpolitik“). Diese war zu Recht ausdrücklich in der Verfassung, im Artikel 115 GG a.F., festgelegt. Und es war darüber hinaus festgeschrieben, dass zur „*Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*“,⁶⁴⁵ was bei vorliegender *Massenarbeitslosigkeit* ohne Frage der Fall ist (vgl. Kap. 5), auch darüber hinaus Schulden gemacht werden dürfen. Diese finanzpolitisch sinnvolle Regelung wurde aber schon mit dem *Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt* ad absurdum geführt. Der 1997 in Amsterdam beschlossene Pakt sieht sogar noch eine über den 1992 beschlossenen Maastricht-Kriterien⁶⁴⁶ hinausgehende Einengung nationaler Finanzpolitik vor, weil er die EU-Länder verpflichtet, mittelfristig einen ausgeglichenen Staatshaushalt (oder sogar einen leichten Überschuss) auszuweisen. Damit wird der Pakt zu einer „*fiskalischen Zwangsjacke*“, wie Peter Bofinger zu Recht schreibt.⁶⁴⁷ Siehe dazu auch Arne Heise von der Universität Hamburg.⁶⁴⁸ Im konjunkturellen Aufschwung kann die 3-Prozent-Marke zwar unterschritten werden, im Abschwung, in einer Krisensituation, ist diese Grenze der Staatsverschuldung aber viel zu niedrig angesetzt. Erzwungene staatliche Einsparprogramme wirken hier *prozyklisch*, d.h. sie verschärfen den konjunkturellen Abschwung und sorgen letztlich sogar für mehr Staatsverschuldung. Der entscheidende Grund dafür liegt im *gesamtwirtschaftlichen Sparparadoxon*,⁶⁴⁹ einem der vielen inhärenten *gesamtwirtschaftlichen Rationalitätsfallen*.

Spart ein einzelner privater Haushalt oder ein Unternehmen so mag dies durchaus eine Tugend und rational sein und zu einer angestrebten einzelwirtschaftlichen Konsolidierung führen. Sparen aber alle privaten Haushalte, Unternehmen und auch noch der Staat, so müssen unweigerlich auch bei allen die Einnahmen zurückgehen, weil nun einmal jede Ausgabe eines einzelnen Akteurs gleichzeitig auch die Einnahme eines anderen Akteurs darstellt. Es kommt zu weniger Wachstum und damit zu geringeren Steuereinnahmen. Letztlich steigt trotz des Sparens paradoxerweise die Staatsverschuldung. Eigentlich müsste dies Standard-Lehrbuchwissen – entgegen der peinlichen neoliberalen Diktion – auch nicht geschulten Ökonomen, zumindest Wirtschaftspolitikern, klar sein:

Wenn in einer Volkswirtschaft niemand Schulden macht, kann auch niemand Überschüsse erwirtschaften.

645 Vgl. Zuck, R., *Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*, München 1975.

646 Die Kriterien sollten mit *Einführung des Euros* zu einer haushaltspolitischen Disziplinierung führen. Man befürchtete das durch Staatsverschuldung *inflationäre Prozesse* ausgelöst und dadurch der Euro zu einer „Weichwährung“ degenerieren würde. „Doch schon in den neunziger Jahren hätte man leicht erkennen können, dass Länder mit einem hohen Schuldenstand nicht unbedingt eine hohe Inflationsrate haben. So war Belgien bei einem Schuldenstand von über 100 v.H. die Geldentwertung traditionell gering, während Spanien mit einem relativ niedrigen Schuldenstand Anfang der neunziger Jahre noch eine recht hohe Inflationsrate aufwies“ (Bofinger, P., *Wir sind besser als wir glauben*, a.a.O., S. 96).

647 Vgl. Bofinger, P., *Wir sind besser als wir glauben*, a.a.O., S. 94 ff.

648 Vgl. Heise, A., *Raus aus der Spar-Zwangsjacke*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 3/2002, S. 269 ff.

649 Vgl. Oberhauser, A., *Das Schuldenparadoxon*, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 200, Heft 4/1985, S. 333-348.

Das Defizit des einen ist notwendigerweise der Überschuss des anderen. Insofern impliziert eine Staatsverschuldung nichts anderes, als dass die übrigen Teilnehmer des Wirtschaftslebens – private Haushalte, Unternehmen und Ausland – einen exakt gleich großen Überschuss besitzen. *Die Summe aller Schulden ist immer genauso groß wie die Summe allen Vermögens.* Wenn die Schulden wachsen, wachsen die Guthaben im Gleichschritt mit. Dies wird in der heute hysterisch und einseitig geführten politischen Debatte über Staatsverschuldung völlig ausgeblendet. Diejenigen, die populistisch eine „Schuldenuhr“ aufstellen, sollten seriöser Weise daneben eine „Vermögensuhr“ aufbauen.

Im Juni 2009, kurz vor Ende der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD, verschärfte die schwarz-rote Koalition für Deutschland noch den *Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt* durch eine *verfassungsrechtliche Verankerung* einer „Schuldenbremse“ ins Grundgesetz (Art. 109 GG). Dort heißt es:

„Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.“

Die noch maximale Nettoneuverschuldung ($\partial D/\partial t$) wurde so künstlich in eine *strukturelle* ($g D_s$) und eine *konjunkturelle Komponente* ($g D_K$) differenziert.

$$(3) \quad \frac{\partial D}{\partial t} = g D = g D_s + g D_K$$

Somit darf sich der *Bund* ab 2016 nur noch bis zu 0,35 v.H. des Bundesinlandsprodukts *strukturell nettoneuverschulden*. Und die *Bundesländer* (und damit zwangsläufig auch die Gemeinden) dürfen ab 2020 überhaupt keine neuen Schulden mehr aufnehmen. Um den heute finanzschwachen Bundesländern die Anpassung zu erleichtern, werden ihnen zwischen 2011 und 2019 insgesamt 7,2 Mrd. Euro an Finanzmitteln (jährlich 800 Mio. Euro) zur Verfügung gestellt. Dies wird am Ende aber nicht reichen, sondern womöglich die *politische (hoheitliche) Selbstständigkeit* der Länder Bremen, Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt kosten.

Bei der Beurteilung der „Schuldenbremse“ muss man sich außerdem fragen, „ob die *bisherigen Gläubiger weniger sparen* oder ob sie sich *anderweitige Geldanlagen* suchen werden. Ein Blick auf die Statistik der Gläubiger des deutschen Staates ist hier aufschlussreich. Die Beteiligung inländischer Nichtbanken an deutschen Staatsanleihen war in den letzten 20 Jahren eher bescheiden. Bis 1999 hielten deutsche Banken die Hälfte dieser Anleihen. Danach haben sie aber einen Großteil verkauft, um sich global zu engagieren. Heute sind es zu über 50 v.H. Ausländer, die deutsche Staatspapiere besitzen, zu knapp 30 v.H. deutsche Banken und zu 20 v.H. inländische Nichtbanken. Ein *Abbau der*

deutschen staatlichen Nettokreditaufnahme wird vorwiegend zu einer *Abwanderung ausländischer Anleger* führen. Somit ist nicht davon auszugehen, dass der Wegfall defizitfinanzierter Staatsnachfrage zu vermehrter anderweitiger volkswirtschaftlicher Nachfrage führen wird. Es muss eher mit einer entsprechenden Minderung der volkswirtschaftlichen Nachfrage in Deutschland gerechnet werden.“⁶⁵⁰

Hinzu kommt die *Problematik einer einheitlichen europäischen Geldpolitik* auf Grund der Euro-Einführung (Währungsunion). Die Europäische Zentralbank kann nur *einheitliche nominale Zinsen* für alle Länder festlegen, die aber auf Grund unterschiedlicher *realwirtschaftlicher Verhältnisse* divergierende Inflationsraten ausweisen. Dies wiederum bedeutet, dass der für die wirtschaftliche Entwicklung *relevante Realzins* ebenfalls unterschiedlich hoch ausfällt. Für Länder mit einer niedrigen Inflationsrate und zu schwach ausgeprägter Binnennachfrage, wie beispielsweise in Deutschland, bedeutet dies realiter hohe Realzinsen und damit eine Behinderung notwendiger investiver Prozesse. Umso wichtiger wäre es aus Kompensationsgründen eine *höhere nationale fiskalische Flexibilität durch Verschuldung* zu haben, die aber dummerweise mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt verbaut wird.

6.4. *Staatshaushalt ist kein Privathaushalt*

Staatsverschuldung ist nicht gleichzusetzen mit der *Verschuldung von Privaten*. „Sparsam und fleißig zu sein, ist gewiss eine Tugend für den Einzelnen, über seine Verhältnisse zu leben und hohe Schulden zu machen, gewiss ein Laster. Aber es ist gefährlich, diese Tugendlehre auf *ganze Staaten* zu übertragen.“⁶⁵¹ Warum? Weil „erstens ist die öffentliche Verschuldung eine Kreditsumme, die wir – Bürger und Institutionen wie Banken und Versicherungen – uns selbst schulden. Demgegenüber sind private Schulden Forderungen zwischen verschiedenen Wirtschaftseinheiten (Subjekten). Nur eine äußere Staatsschuld (*Verschuldung im Ausland*) ist daher mit den Maßstäben der betriebswirtschaftlichen Finanzierungslehre zu betrachten. Hier kann eine zu hohe Auslandsverschuldung und fehlendes Vertrauen der Gläubiger in eine staatliche Refinanzierung zum Problem werden. Dies muss aber nicht der Fall sein, wie die USA, der weltweit größte Auslandsschuldner, zeigt. Andererseits gibt es den *Fall Griechenland*, der dokumentiert, dass eine hohe Auslandsverschuldung sehr wohl zu einem großen Problem werden kann, weil die Gläubiger wegen einer zu hohen staatlichen Auslandsverschuldung eine Anschluss- bzw. Refinanzierung aus ideologischen Gründen verweigern oder hohe nicht vom Schuldner mehr zahlbare Zinssätze fordern. Eckart Spoo beschreibt hier den entscheidenden Grund: Eine *Linkspartei in Griechenland* darf keinen Erfolg haben. „Diese Regie-

650 von der Vring, T., Wirtschaftspolitische Konsequenzen aus der Krise, in: WISO Diskus, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn 2010, S. 32.

651 von Weizsäcker, C. C., Verschuldet euch! in: Cicero. Online Magazin für politische Kultur, 10.10., www.cicero.de//kapital/die-schuldenbremse-ist-nutzlos-verschuldet-euch/46204, S. 2.

nung, die womöglich sozialistische Flausen im Kopf hat, muss schnellstens im Schuldenmeer ertrinken – am besten unter dem Beifall enttäuschter Wähler.“⁶⁵²

Zweitens muss eine öffentliche Schuld nicht unbedingt zurückgezahlt werden; das Staatsvolk als Schuldner hat theoretisch eine ewige Lebensdauer. Die fälligen Anleihen könnten durch immer wiederkehrende Neuausgaben von Papieren abgelöst oder bei einer nicht Marktplazierung von der Notenbank aufgekauft werden. Drittens würde selbst eine *Tilgung der Staatsschulden* einer Volkswirtschaft als Ganzes keinen Reichtumsvorteil bringen. Die Steuern müssten im Falle der Tilgung erhöht werden, um die Rückkaufbeträge aufzubringen. Der Staat gäbe die Mehreinnahmen also an die Wirtschaftssubjekte zurück, die ihm gerade höhere Steuern abgeliefert haben. Ein bloßer Transferprozeß fände statt.“⁶⁵³ Allerdings mit Folgen: Der Staat hätte hierdurch weniger Schulden und müsste auf die verbliebenen Verbindlichkeiten weniger Zinsen zahlen, während die Reichen durch die Steuerzahlungen weniger Vermögen besitzen würden. Deshalb verweigern die Vermögenden auch einen *Schuldenschnitt*, der im Ergebnis aufs Gleiche hinausläuft.

6.5. Umverteilung durch Staatsverschuldung richtig interpretieren

Durch Staatsverschuldung werden aber *Umverteilungsprozesse* ausgelöst, die immer wieder gegen eine Verschuldung des Staates vorgebracht werden. Es käme zu einer *Umverteilung von unten nach oben*, weil der Staat sich bei vermögenden Staatsbürgern verschuldet, fällige Zinsen aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen begleicht und so einer staatlich initiierten Umverteilung Vorschub leiste. Wer so argumentiert, stellt allerdings eine ökonomische Kausalität auf den Kopf. Denn: „Zinseinkommen entstehen dadurch, dass einzelne Haushalte in der Lage sind, Ersparnisse zu bilden. Aus der Staatsverschuldung folgt somit kein Gerechtigkeitsproblem, das nicht mit Blick auf die *vorhandenen Einkommens- und Vermögensdisparitäten* bereits bestanden hätte (vgl. Kap. 2 und 3). Für den einzelnen Geldvermögensbesitzer ist es letztlich unerheblich, ob er gegenüber dem Staat oder einzelnen Privaten im In- oder Ausland eine Gläubigerposition einnimmt: „Das die Kreditzeichner sich unter den mannigfachen Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt ‚zufällig‘ für ein *Staatspapier* entschieden haben, ist nicht kausal für ihr Zinseinkommen; denn hätte sich der Staat für eine *Steuerfinanzierung* entschieden, so hätten sie eine alternative Anlageform wählen müssen und dafür ebenfalls ein Zinseinkommen bezogen. Das dem Gläubiger zufließende Zinseinkommen ist in jedem Fall von Dritten aufzubringen.“⁶⁵⁴

652 Spoo, E., Übers Sparen und Schuldenmachen, in: Ossietzky. Zweiwochenschrift für Politik/Kultur/Wirtschaft, Heft 11/2015, S. 386.

653 Merk, G., Programmierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Bd. IV, Wachstum, Staat und Verteilung, Wiesbaden 1974, S. 148 f.

654 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001: Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln 2001, S. 264.

6.6. Generationengerechtigkeit wird nicht verletzt

Auch von der Behauptung der Staat würde „über seine Verhältnisse leben“ und zukünftige Generationen belasten bleibt bei näherer Betrachtung nichts übrig. Im Gegenteil: Es ist ökonomisch und generationsübergreifend überaus sinnvoll, die allokativ genutzte Schuldenaufnahme für öffentliche Güter einzusetzen, die die ökonomische (infrastrukturelle) und ökologische Entwicklungsqualität einer Volkswirtschaft stärken. Dies kann mit dem „Barro-Ricardo-Äquivalenztheorem“ gezeigt werden. „Altruistische Eltern beziehen die künftigen Steuerzahlungen ihrer Nachkommen so in das eigene Nutzenkalkül ein, dass der Planungshorizont jeder Generation über die eigene Lebensdauer hinausreicht. Sie erkennen, dass die heutige Ersetzung von Steuern durch Kreditaufnahme bei gleichbleibenden Staatsausgaben künftig *Steuern zur Deckung der entstehenden Finanzierungslücke* erforderlich macht. Aus Sorge um den eigenen Nachwuchs bilden Eltern freiwillig so hohe Rückstellungen, dass die gegenwärtige Steuerersparnis dem Gegenwartswert künftiger Kreditdienste entspricht. Diese Steuerersparnis wird in Form einer *Erbschaft* an nachfolgende Generationen weitergereicht, die damit die anfallenden Kreditdienste leisten können.“⁶⁵⁵ Da künftige Generationen von öffentlichen Investitionen profitieren, wozu auch *Bildungsinvestitionen* zählen, die fälschlicherweise immer noch als kurzfristige konsumtive Staatsausgaben gesehen werden, ist es völlig unverständlich zu behaupten, die nachfolgenden Generationen würden nur mit den Staatsschulden belastet. Das Gegenteil ist richtig: So wie jedes Unternehmen Anschaffungen und andere Investitionen über einen längeren Zeitraum abschreibt und entsprechend finanziert, müsste das auch beim Staat selbstverständlich sein. Die sofortige Finanzierung von Investitionen durch Steuern belastet die Steuerzahlende Generation viel zu stark. Sie ist nicht gerecht. Schon 1878 betonte der bekannte Finanzwissenschaftler Lorenz von Stein:

„Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.“

In diesem Kontext stimmt der Tatbestand bedenklich, dass die *staatlichen Investitionen*, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, in Deutschland noch nie so niedrig waren wie heute.⁶⁵⁶ Im Jahr 2014 lag die *staatliche Investitionsquote* nur noch bei 2,2 v.H. und die private Investitionsquote bei 17,7 v.H.⁶⁵⁷ In den Jahren 2003 und 2004 lagen die statistisch ausgewiesenen Abschreibungen auf den staatlichen Kapitalstock sogar über den getätigten Investitionen. Es kam also zu *staatlichen Desinvestitionen* bzw. bedenklichen negativen Netto-Investitionen.⁶⁵⁸ Auch in NRW liegt ein beträchtlicher *Investitionsstau* vor, wie zu Recht die Enquetekommission im Teil B Kapitel 8 „Finanzpolitische Herausforderungen für Land und Kommunen“ feststellt: „Auch beim Indikator Bruttoinvestitionen im Sektor ‚Öffent-

655 Vgl. Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 11. Aufl., München 2011, S. 640.

656 Vgl. Priewe, J., Rietzler K., Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010, a.a.O., S. 17 ff.

657 Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18/Reihe 1.1, Wiesbaden 2015.

658 Vgl. Schrooten, M., Investitionen braucht das Land, in: VDI-Nachrichten, Nr. 4/2014, S. 4.

liche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte⁶⁵⁹ wird der wachsende Investitionsrückstand von Nordrhein-Westfalen klar erkennbar.“

Außerdem werden im Hinblick auf künftige Generationen nicht nur die Schulden vererbt, sondern auch die dahinter stehenden *Forderungen bzw. das Vermögen*. Staatsverschuldung heißt nichts anderes, als dass hinter den Staatsschulden exakt gleich große Vermögensbestände (Überschüsse) stehen. „Wenn wir in der Presse lesen, die deutsche Staatsverschuldung betrage pro Bürger mehr als 2.500 Euro, so kann man das auch umdrehen und sagen: Jeder Bürger hat beim deutschen Staat ein Guthaben von im Mittel mehr als 2.500 Euro. Wenn wir das *Ausland* einmal ignorieren, kann der Staat so viel Schulden machen wie er will – netto ist die Belastung immer Null. Es ist ein *Nullsummenspiel*. Wenn Frau Meier ihrem Gatten 250 Euro für einen neuen Rasenmäher leiht, bleibt das Geld in der Familie. Niemand würde sagen, Familie Meier habe 250 Euro Schulden. Ebenso kann auch ein Staat als Ganzer keine Schulden machen: Was wir aus der einen Tasche herausnehmen, stecken wir in die andere hinein: netto gleicht sich alles aus.“⁶⁵⁹

6.7. *Ohne Schulden (Kredite) gibt es keine wirtschaftliche Entwicklung*

Trotz all dieser Argumente für eine Staatsverschuldung, schrieb der bekannte US-amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith, ist es noch „nicht so lange her, dass Leute, die sich im Sinne elementarsten gesunden Menschenverstandes äußerten, als etwas exzentrisch, irrational, ja leicht geistesgestört angesehen wurden. Dieses Risiko geht noch heute [...] jeder ein, der sich dem gegenwärtigen politischen Kreuzzug gegen das Haushaltsdefizit – also den Überschuss sämtlicher Staatsausgaben über die Staatseinnahmen – widersetzt.“⁶⁶⁰ Es gehört offensichtlich zum politischen (Medien-)Geschäft, dass sich die Parteien gegenseitig für staatliche Schulden und Defizitquoten verantwortlich machen. Dabei verschweigt die Politik unisono, dass seit dem Bestehen der Bundesrepublik (*völlig parteienunabhängig!*) Schulden gemacht worden sind (gemacht werden mussten!).

„Die Staatsverschuldung“, so der Ökonom Rainer Roth, „ist dabei nicht in erster Linie das Ergebnis einer ‚falschen Politik‘, sondern einer ‚falschen Ökonomie‘.“⁶⁶¹

Die Staatsschulden wuchsen im Prozess der ökonomischen Entwicklung, die alle in der Logik des Kapitals angelegten *Widersprüche* zur Entfaltung brachte. „In der Staatsverschuldung entladen sich diese Widersprüche und werden durch sie mühselig abgemildert. [...] Die Staatsverschuldung zeigt an, dass in der Ökonomie Kräfte vorherrschen, die nicht beherrscht werden können und die den Staatskredit als Puffer brauchen.“⁶⁶² Nur in ganz wenigen Jahren hat es seit 1949 in der Bundesrepublik Deutschland einen gesamtwirtschaftlichen Haushaltsüberschuss gegeben. Insbesondere seit der

659 Krämer, W., Die schlimme Staatsverschuldung, in: WISU, Das Wirtschaftsstudium, Heft 6/2001, S. 821.

660 Galbraith, J. K., Die Solidarische Gesellschaft. Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft, Hamburg 1998, S. 62.

661 Roth, R., Staatsverschuldung, Frankfurt a. M. 1998, S. 155.

662 Vgl. ebenda, S. 156.

deutschen Wiedervereinigung und der seit der Wirtschaftskrise von 1974/75 vorliegenden *Massenarbeitslosigkeit*, sind die Staatsschulden überproportional gestiegen.

Entscheidend für die Entwicklung einer Volkswirtschaft ist jedoch nicht die Staatsverschuldung, sondern die Entwicklung der *Nettoinvestitionen* und deren Finanzierung. Nur der Zuwachs an Nettoinvestitionen impliziert nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Wenn dies wenigstens von unseren Volkvertretern verstanden würde. Finanziert werden dabei die Nettoinvestitionen (I^n) (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) aus der volkswirtschaftlichen Ersparnis (S) der privaten Haushalte inkl. der Einzel- und Personengesellschaften (S_H), der Kapitalunternehmen (S_U) und des Staates (S_{st}). Nur die privaten Haushalte, die Unternehmen (inkl. des Finanziellen Sektors (Banken, Versicherungen)) haben hier aber auf Grund ihrer Ersparnisse eine Finanzierung leisten können. Die kumulierte Gesamtersparnis lag dabei von 1991 bis 2013 in Deutschland bei 3.578,8 Mrd. Euro. Der *Staat* war hier binnenwirtschaftlich der einzige Sektor, der sich dagegen mit 1.145,1 Mrd. Euro verschulden und Kredite aufnehmen musste (vgl. die folgende Tabelle).

Finanzierungsrechnung							
Jahr	Sparen alle Sektoren in Mrd. Euro	Private Haushalte in Mrd. Euro	Unternehmen in Mrd. Euro	Finanzsektor in Mrd. Euro	Staat in Mrd. Euro	Nettokreditgewährung an übrige Welt in Mrd. Euro	Nettoinvestitionen in Mrd. Euro
1991	133,0	130,2	-6,0	15,7	-6,8	-20,8	153,8
1992	140,6	142,4	7,3	15,4	-24,5	-10,1	150,6
1993	115,3	139,8	-3,7	16,7	-37,4	-10,3	125,5
1994	122,4	133,7	0,1	17,8	-29,1	-17,0	139,4
1995	125,0	134,9	148,4	14,4	-172,6	-15,3	140,9
1996	117,0	135,1	28,5	11,5	-58,1	-2,9	120,0
1997	112,6	135,3	17,7	10,2	-50,6	-8,7	121,2
1998	120,3	141,5	23,1	-0,6	-42,9	-14,1	134,5
1999	111,4	140,9	-11,0	9,3	-27,9	-23,8	135,2
2000	107,1	139,2	-20,5	10,7	-23,8	-33,6	140,7
2001	94,9	142,9	7,4	3,5	-59,2	-0,6	95,5
2002	94,4	140,1	13,6	19,6	-79,0	46,1	48,3
2003	97,2	162,5	9,8	16,0	-90,1	44,5	52,8
2004	147,9	167,2	43,1	26,6	-88,9	98,5	49,3
2005	153,5	174,6	40,1	21,0	-82,1	105,7	47,9
2006	194,4	175,8	43,8	17,5	-42,4	121,5	72,9
2007	264,9	179,8	70,1	18,2	-3,3	167,6	97,3
2008	260,4	173,7	66,1	26,6	-6,0	150,5	109,9
2009	159,3	176,9	53,0	5,40	-75,9	144,4	14,8
2010	211,2	182,0	102,2	38,7	-111,7	158,8	52,4
2011	244,5	175,3	69,8	23,2	-23,8	159,2	85,3
2012	244,2	178,9	57,7	11,3	-3,8	186,0	58,2
2013	251,5	176,5	67,5	12,8	-5,4	194,5	56,5
Summe	3.623,1	3.578,8	828,0	361,4	-1.145,1	1.420,2	2.202,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.2, 1. Vierteljahr 2014, Deutsche Bundesbank, Finanzierungsrechnungen, Monatsberichte, eigene Berechnungen

In einer offenen Volkswirtschaft mit Auslandsaktivitäten (Exporte – Importe (Ex – Im)) ergibt sich aber der jeweilige gesamtwirtschaftliche Vermögensänderungswert aus der Gleichung

$$S_H + S_U + S_{St} = I^n + (Ex - Im).$$

3.578,8 + 1.189,4 – 1.145,1 = 2.202,9 + 1.420,2 (in Mrd. Euro kumuliert von 1991 bis 2013)

S_H = Ersparnis der privaten Haushalte; S_U = Ersparnis der Unternehmen (inkl. Finanzieller Sektor); S_{St} = Ersparnis des Staates; I^n = Nettoinvestitionen; Ex = Exporte; Im = Importe

Von der Gesamtersparnis wurden demnach nur 2.202,9 Mrd. Euro im Inland netto investiert. Der Rest in Höhe von 1.420,2 Mrd. Euro floss ins Ausland bzw. das Ausland verschuldete sich in Deutschland. So wird durch einen *Exportüberschuss* ($Ex > Im$) ein Teil des inländischen Sparens für die Güterversorgung des Auslands verwendet. Umgekehrt beteiligt sich bei einem *Importüberschuss* ($Ex < Im$) das Ausland an der inländischen Finanzierung der Nettoinvestitionen (I^n). Letzteres war in Deutschland von 1991 bis 2001 auf Grund der *Wiedervereinigung* der Fall. Seit 2002 liegt aber ein *extremer Leistungsbilanzüberschuss* vor und entsprechend übersteigt die gesamtwirtschaftliche Ersparnis die Nettoinvestitionen ($S > I^n$), so dass es zu einem *Nettokapitalexport* bzw. einer Verschuldung des Auslands in Deutschland in Höhe von kumuliert 1.420,2 Mrd. Euro kam. Die sich dahinter verbergende *deutsche aggressive Exportpolitik* hat viele Länder mit Importüberschüssen, nicht nur Griechenland, in die Verschuldung und Verelendung getrieben. Und trotzdem konnte das bestehende Produktionspotential in Deutschland nicht ausgelastet werden und es lag und liegt bis heute *Massenarbeitslosigkeit* vor, die zusätzlich einen riesigen *Niedriglohnsektor* (vergleiche Kapitel 5. in diesem Sondervotum) hat entstehen lassen. Karl Georg Zinn erklärt dieses Katastrophenergebnis mit dem britischen Ökonomen John Maynard Keynes, wenn er konstatiert: „Ersparnisse zu absorbieren, wenn keine Nettoinvestitionen mehr vorgenommen werden, wäre zwar durch *staatliche Kreditaufnahme* und/oder durch einen *positiven Außenbeitrag* (bzw. *Nettokapitalexport*) möglich, aber es stellt sich die Frage, ob bei Kredittilgung die Gläubiger bereit und in der Lage sind, ihren Konsum zu steigern. Kredittransaktionen zwischen den Konsumenten erhöhen die Konsumnachfrage im Mehrjahresdurchschnitt ohnehin nicht, sondern dienen der zeitlichen Konsumverschiebung. Das [...] *Nachfrageproblem*, das bei einer *Nettoinvestition von Null*, aber *anhaltendem Produktivitätswachstum* virulent wird, könnte sich letztlich als unlösbar erweisen. Keynes plädiert deshalb dafür, den Gordischen Knoten des Nachfrageproblems, wenn und wie es sich in hoch entwickelten, relativ gesättigten, wachstumsschwachen Volkswirtschaften dauerhaft einstellt, durch *kürzere Arbeitszeiten* zu durchschlagen. Wenn Keynes' Wachstumsskepsis von der historischen Entwicklung bestätigt wird, dürften sich die aktuelle Aversion gegen Arbeitszeitverkürzung und damit auch die Kritik an Keynes' Zukunftsvision sinkender Arbeitzeit(en) als recht kurzfristig herausstellen.“⁶⁶³

663 Zinn, K. G., Keynes' Wachstumsskepsis auf lange Sicht. Darstellung und Überlegungen zu ihrer aktuellen Relevanz, in: Kromphardt, J. (Hrsg.), Weiterentwicklung der Keynes'schen Theorie und empirische Analysen, Marburg 2013, S. 83 f.

7. Finanzpolitische Handlungsempfehlungen

Die von der Enquetekommission empfohlenen *Handlungsempfehlungen*, leider nicht monetär bewertet, verlangen enorme staatliche Mehrausgaben, die bei Einhaltung der Schuldenbremse ohne Steuererhöhungen nicht finanzierbar sind. Hinzu kommt der Tatbestand, dass das Land NRW schon heute staatlich *unterinvestiert* und *unterfinanziert* ist. Dies stellt im Übrigen auch der Kommissionsbericht dankenswerterweise fest: „Auch in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ist der Rückgang der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hände in Nordrhein-Westfalen dramatisch. Zwar investieren auch die anderen westdeutschen Flächenländer und ihre Kommunen relativ weniger als noch vor 60 Jahren – der Bedarf dürfte auch kaum mehr dem in Nachkriegsdeutschland entsprechen. Der Rückgang auf Werte von weniger als 2 Prozent des BIP für Land und Kommunen und auf unter 1 Prozent allein für die Gemeinden und Gemeindeverbände kennzeichnet aber einen Prozess der Desinvestition, der nicht nur den Wirtschaftsstandort, sondern auch die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger beeinträchtigt. Es ist bezeichnend für die Investitionslücke, dass viele Schulgebäude erst mit Mitteln der Konjunkturförderung in den Jahren 2009 und 2010 saniert werden konnten. Auch beim Indikator Bruttoinvestitionen im Sektor ‚Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte‘ wird der *wachsende Investitionsrückstand von Nordrhein-Westfalen* klar erkennbar. Dieser Sektor wird von öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen dominiert, d. h., hier sind auch die Investitionen der aus der Finanzstatistik ausgegliederten öffentlichen Unternehmen enthalten. Während der Rückstand Nordrhein-Westfalens Mitte der 1990er Jahre noch (nur) 25 Prozent gegenüber den anderen westdeutschen Flächenländern betrug, ist dieser Rückstand mittlerweile auf 40 Prozent angestiegen. Das Problem sind nicht so sehr die neuen Anlagen, sondern vielmehr Bauinvestitionen, bei denen die Dominanz des öffentlichen Sektors besonders groß ist. Hier betrug der Rückstand Nordrhein-Westfalens im Jahr 2011 sogar knapp 57 Prozent.“⁶⁶⁴ Außerdem drücken auch zukünftig, kommt es nicht zu einer Beseitigung der *neoliberalen Politikausrichtung*, die Ausgaben für Arbeitslose und Unterbeschäftigte sowie eine hohe staatliche Alimentierung der Armen in NRW. Hier machen sich auch die falschen steuerpolitischen Entscheidungen der Vergangenheit bemerkbar. Allein die *kontraproduktiven Steuerreformen* seit 1998 haben in den Staatshaushalten riesige Löcher gerissen.⁶⁶⁵ In Folge auch in den Landeshaushalt von NRW.⁶⁶⁶

So wurden von der jeweils herrschenden Politik in Deutschland die *Gewinn- und Vermögensteuern* drastisch gekürzt bzw. die Vermögensteuer sogar ausgesetzt. Der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer wurde von 56 v.H. im Jahr 1990 auf 42 v.H. (ab 250.000 Euro sind es 45 v.H.) seit 2005 gesenkt. Ebenso betrug der Körperschaftsteuersatz für thesaurierte Gewinne 1990 in Deutschland

⁶⁶⁴ Vgl. in diesem Enquete-Bericht, S. 207.

⁶⁶⁵ Allein von 1998 bis 2008 rund 300 Mrd. Euro. Vgl. Reuter, N., Deutsche Verzichtsmäthen, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/2012, S. 313.

⁶⁶⁶ Das *Einnahmenproblem* haben dabei insbesondere die *Kommunen* zur Wahrnehmung ihrer im Grundgesetz in Art. 28, Abs. 2 garantierten Rechte auf eine Selbstverwaltung zu spüren bekommen. Vgl. Eicker-Wolf, K./Truger, A., Kommunalfinanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2012.

noch 56 v.H. Heute liegt er bei lächerlichen 15 v.H. Und die Unternehmer klagen weiter über zu hohe Steuern und drohen nicht nur mit Abwanderung in Steueroasen, wo sie noch weniger der Allgemeinheit an Steuern geben müssen. Unerträglich ist im deutschen Steuerrecht auch die *Abgeltungssteuer* auf Kapitalerträge wie Zinsen und Dividenden. Der von seinem Vermögen Lebende, aber selbst durch Arbeit nichts Leistende, muss so lediglich 25 v.H. versteuern. Auch *Erbschaftsteuern* können in der Steuersystematik allenfalls noch als eine marginale Größe bezeichnet werden. 95 v.H. aller Nachlässe bleiben steuerfrei.⁶⁶⁷

Was für den Staat bei den direkten Steuern auf Einkommen und Vermögen durch die Steuersenkungen ausfiel, wurde bei den *indirekten (einkommens- und vermögensunabhängigen) Verbrauchssteuern* mehr erhoben. So stieg u. a. die Umsatzsteuer von 10 auf 19 v.H. Neoliberale Steuerpolitik verstößt hier gegen altbewährte finanzwirtschaftliche Grundsätze, gegen jede Form ökonomischer Vernunft und Gerechtigkeit.⁶⁶⁸ Dabei sollte eigentlich klar sein, dass der Reiche mit hohem Einkommen, und deshalb hoher marginaler und durchschnittlicher Sparquote, von steigenden indirekten Steuern und niedrigen direkten Steuern extrem profitiert. Neben den Steuern sind auch die *Abgaben in der Sozialversicherung* zu Gunsten der Kapitaleigner umverteilt worden. In der Krankenversicherung wurde u. a. sogar der zukünftige Beitragssatz für die Unternehmer/Kapitaleigner auf 7,3 v.H. eingefroren. Die Versicherten kommen so für alle Kostensteigerungen alleine auf, die in der Zukunft entstehen. Ein unglaublicher politischer Skandal!

Will man politisch keine weitere stetig steigende Staatsverschuldung, dann braucht man zur Realisierung keine ökonomisch kontraproduktive Schuldenbremse, sondern eine *adäquate Steuerpolitik* zur Abschöpfung einer gesamtwirtschaftlichen Überersparnis im privaten Bereich (vgl. die Finanzierungsüberschüsse der privaten Haushalte und des finanziellen Sektors im Kap. 6.7), die *funktionslos* ist, weil damit keine realwirtschaftlichen und Beschäftigung schaffenden Investitionen finanziert werden, sondern nur noch *hochspekulative „Finanzprodukte“ auf den Finanzmärkten*, die zu gefährlichen Blasen führen, wie gerade in der akuten Finanzmarktkrise. Steuerpolitik muss aber grundsätzlich auch dafür Sorge tragen, dass es zu einer Korrektur der an den Märkten zustande kommenden Primäreinkommen kommt, deren Verteilung nicht gerecht ist, weil sie regelmäßig nicht nur auf individueller Leistung der Einkommensempfänger basieren und auch durch *Machtmissbrauch an den Märkten* manipuliert werden. Außerdem benötigt der moderne Staat hinreichende Steuern zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte und damit zur Bereitstellung öffentlicher und meritokratischer Güter.

Da aber Steuerpolitik in Berlin und nicht in Düsseldorf gemacht wird, müssen die Landesregierung und das ganze Düsseldorfer Parlament auf Steuererhöhungen drängen. Ansonsten bleibt NRW, wie allen an-

667 Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 7/2015.

668 vgl. Bontrup, Heinz-J., Mit noch mehr indirekten Steuern zurück zum wohlfahrtsorientierten Staat? Nur Luxussteuern wären ein richtiger Weg, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 80. Jahrgang, Heft 4/2011, S. 189 ff.

deren Bundesländern und ihren Kommunen unter der Restriktion der Schuldenbremse, nur eine sozial verheerende Ausgabenanpassung und damit ein weiterer Niedergang der wirtschaftlichen Entwicklung.

Die Grundsätze einer deshalb zu heute dringend zu verändernden und notwendigen *Steuerpolitik* lassen sich dabei mit der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wie folgt zusammenfassen:

- Erstens muss es eine uneingeschränkte Bekämpfung von Steuerkriminalität und die sofortige Schließung aller Steueroasen geben.
- Zweitens hat prioritär eine direkte Einkommens- und Vermögensbesteuerung vor einer indirekten Verbrauchsbesteuerung zu erfolgen, da Letztere immer Einkommensstarken und Vermögenden, wegen deren hoher Sparquote, einen nicht akzeptablen Vorteil beim Nettoeinkommen verschafft.
- Drittens sind ein Steuertarif auf Basis eines Grundfreibetrags in Höhe von 9.500 Euro und eine lineare Progressionszone beginnend mit einem Eingangssteuersatz von 14 Prozent bis zu einem Spitzensatz von 53 Prozent ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 67.000 Euro einzuführen. Das Ehegattensplitting ist mit einer Übergangsregelung für ältere Steuerpflichtige abzuschaffen.
- Bei der Besteuerung wird viertens von einer synthetischen Besteuerung ausgegangen, d.h. alle Einkunftsarten unterliegen gleichermaßen dem Einkommenssteuertarif und damit einer progressiven Besteuerung. Die eingeführte Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge ist demnach abzuschaffen.
- Fünftens sollten Kapitalgesellschaften mit einer Körperschaftsteuer in Höhe von 30 Prozent besteuert werden.
- Die Gewerbesteuer muss sechstens durch eine relativ stabile Gemeindewirtschaftsteuer ersetzt werden. Diese ist eine eigenständige Steuer der Kommunen mit dem Recht, den Hebesatz festzulegen. Alle Unternehmen und alle erwerbswirtschaftlich Tätigen – also auch alle Selbstständigen und Freiberuflerinnen und Freiberufler – sind dabei steuerpflichtig.
- Die 1997 ausgesetzte Vermögenssteuer ist siebtens dringend zu reaktivieren.
- Ebenso muss achtens die Erbschafts- und Schenkungsteuer dringend in Richtung vergleichbar hoher internationaler Steuersätze reformiert werden. Dabei ist die Steuerbefreiung bei Vererbung bzw. Schenkung eines Unternehmens bei Betriebsfortführung abzulehnen.
- Zur Eindämmung der weltweit massiv angewachsenen Finanztransaktionen, die maßgeblich die jüngste Finanzmarktkrise befeuert haben, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zu Recht schließlich neuntens eine Finanztransaktionssteuer.

Abschließend sei noch erwähnt, dass es auch im bestehenden *Länderfinanzausgleich* zu Veränderungen im Sinne strukturschwacher Länder in Ost und West zur Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse in Deutschland kommen muss. Die dagegen von den Ländern Hessen und Bayern eingereichte *Verfassungsklage* als sog. „Geberländer“ im Länderfinanzausgleich ist asozial und ökonomisch mit nichts begründet. Zukünftig muss hier eine vollständige *Berücksichtigung und Anrechnung der*

kommunalen Steuereinnahmen stattfinden. Im bisherigen Länderfinanzausgleich werden diese nur zu 64 v.H. zu den Einnahmen der Länder addiert, wodurch Länder mit überwiegend strukturstarke Regionen künstlich ärmer gerechnet werden. Dementsprechend sind auch nach dem bisherigen Länderfinanzausgleich die strukturschwachen Länder finanziell viel schlechter aufgestellt, als es die Kennzahlen andeuten. Hessische Gemeinden als Spitzenreiter nehmen hier pro Einwohner durchschnittlich 1.215 Euro ein, die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern als Schlusslicht nur 538 Euro. Außerdem müssen zukünftig die *Zinszahlungslasten* der Länder, und damit auch der kommunalen Haushalte, durch einen gemeinsamen *Altschuldenfonds* nivelliert werden. Dieser könnte gleiche Handlungsspielräume ermöglichen, wenn alle Länder und Kommunen maximal einen tragfähigen Prozentsatz ihres Haushalts für die Zinsbedienung aufwenden müssen. Weiterhin würde eine gemeinsame Schuldenaufnahme von Kommunen, Ländern und Bund über gemeinsame Anleihen das Zinsniveau für öffentliche Schulden noch weiter senken, so dass selbst weniger verschuldete Gebietskörperschaften profitieren würden.

Von alledem will aber die herrschende Politik in Deutschland seit 40 Jahren nichts wissen. Steuererhöhungen werden auch von der amtierenden neoliberalen Großen Koalition in Berlin kategorisch abgelehnt. Man setzt vielmehr auf eine *kontraproduktive Konsolidierung der Staatshaushalte*. Genauso wie die Mehrheit der Enquetekommission dies fälschlicherweise tut und in ihrem Enquete-Bericht zum Ausdruck bringt. Bis 2020 wird die Schuldenbremse in NRW einen weiteren beträchtlichen Schaden anrichten und dennoch nicht ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden können.

Teil E Anhang

1. Tabellen

Tabelle 44: Bewertungsmatrix zur Kostenremanenz⁶⁶⁹

Infrastrukturen der Daseinsvorsorge			Pflichtigkeit			Kommunale Haushaltsrelevanz															
Merkmale	Oberbereiche	Teilbereiche	Kommunale Pflichtigkeit			Kostenträger			Gesamtausgaben der Kommunen in NRW in Euro je Einwohner und Jahr [2009-2012]**				Haushaltsbilanz der Kommunen in NRW in Euro je Einwohner und Jahr [2009-2012]**								
			Gemeinde	krfr. Stadt	Kreis	Kommune	Land	Nutzer, Private, Stiftungen etc.	Kreisfreie Großstädte*	Städtische Kreise*	Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen*	Gesamt	Kreisfreie Großstädte*	Städtische Kreise*	Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen*	Gesamt					
Technische Infrastruktur	Ver- und Entsorgung	Wasserversorgung	•	•				•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•	
		Abwasserentsorgung	•	•		•		•	•	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
		Abfallentsorgung	•	•				•	•	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	•
	Energieversorgung	Gasversorgung						•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•
		Fernwärmeversorgung						•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•
	Öffentlicher Verkehr	Elektrizitätsversorgung						•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•
		ÖPNV/SPNV				•	•	•	•	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	Verkehrsflächen	Schülerbeförderung	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
		Bundes- und Landesstraßen	◦	◦		•	•			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
		Kreisstraßen			•	•	•			gering	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Gemeindestraßen / kommunale Verkehrsflächen		•	•		•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Straßenbeleuchtung/-reinigung		•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Parkeinrichtungen					•		•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•	
Kultur, Freizeit, Sport	Kinderbetreuung und Bildungswesen	Kinderbetreuung (Tageseinrichtungen)	•	•	•	•	•	•	•	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	
		Grundschulen	•	•	•	•	•	•	•	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	
		Weiterführende Schulen	•	•	•	•	•	•	•	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	
	Förder- und Sonderschulen		•	•	•	•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	
	Berufskollegs		•	•	•	•	k.A.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
	Volkshochschulen und Erwachsenenbildung				•	k.A.	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	
	Bibliotheken	Bibliotheken				•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•
		Museen				•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•
		Theater				•	•	•	•	sehr hoch	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•
		Musikpflege				•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•
Musikschule					•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•	
Heimat- und sonstige Kunstpflege					•	•	k.A.	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	•	
Sportstätten		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Bäder				•	•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•		
Soziale Infrastruktur	Einrichtungen der Betreuung, Pflege und Fürsorge	Jugendhilfe, Beratung und Familie		•	•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
		Jugendarbeit		•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
		Einrichtungen für Behinderte				•	k.A.	k.A.													
		Einrichtungen für Wohnungslose	◦	◦	◦	•	k.A.	k.A.													
		Einrichtungen für Aussiedler und Asylbewerber		◦	◦	•	k.A.	k.A.													
	Andere soziale Einrichtungen		•	•	•	k.A.	k.A.														
	Grünanlagen	Park- und Gartenanlagen				•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
		Sonstige Erholungseinrichtungen				•	•	•	•	sehr hoch	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•	
	Verwaltung	Öffentliche Verwaltung	•	•	•	•	•	•	•	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	•
		Öffentliche Ordnung	◦	◦	◦	•	•	k.A.	k.A.	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	
Brandschutz		•	•	•	•	k.A.	k.A.	•	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		
Rettungsdienst			•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		
Katastrophenschutz			◦	◦	•	k.A.	k.A.	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•		
Wohnen	Sozialer Wohnungsbau		◦	◦	•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•		
	Wohngeld	◦	◦	◦	•	•	•	•	in Grundsicherung und Grundversorgung enthalten				in Grundsicherung und Grundversorgung enthalten								
	Wohlfahrtspflege		•	•	•	k.A.	k.A.	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•		
Sozialwesen	Grundsicherung und Grundversorgung		•/◦	•/◦	•	k.A.	•	•	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	sehr hoch	•	•	•	•	•	•	•		
	Krankenhäuser		◦	◦	•	•	•	•	gering	gering	gering	gering	•	•	•	•	•	•	•		
medizinische Versorgung	Sonstige Gesundheitsdienste	◦	•	•	•	k.A.	k.A.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•		

* ohne Berücksichtigung der Werte der beiden Landschaftsverbände ** Tabelle mit absoluten Werten in Anhang I

Kostenstrukturelle Anpassungsfähigkeit				Investitionsbedarf und Investitionsvolumen		Demografierelevanz und Nachfrageentwicklung					Legende
Räumliche Dimension / Einzugsbereich	Intensität des Remanenzeffekts	Ausprägung der Infrastruktur	Gründe für Kostenremanenz	Investitionsbedarf	Investitionsvolumen	Relevante Altersgruppen	Nachfrageentwicklung in NRW [2011-2030]	Anteil der Städte und Gemeinden in NRW mit Nachfragelücke [1995-2030]	Mittlere Nachfragelücke in den Städten und Gemeinden in NRW [1995-2030]	Streuung der Nachfragelücke in den Städten und Gemeinden in NRW [1995-2030]	
1 (bis 4)	sehr hohe Remanenz	Punkt- und Netzwerk	1	eher gering	mittel	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
1 (bis 4)	sehr hohe Remanenz	Punkt- und Netzwerk	1	eher hoch		alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	mittlere Remanenz	Punkt- und Netzwerk	1	keine Angaben	ohne/eher gering	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
1 (bis 4)		Netzwerk	1			alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
1 (bis 4)	mittlere Remanenz	Punkt- und Netzwerk	1	mittel	ohne/eher gering	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
1 (bis 4)		Punkt- und Netzwerk	1			alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
2-3	geringe Remanenz	Punkt- und Netzwerk	1,2	mittel	ohne/eher gering	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	hohe Remanenz	Punkt- und Netzwerk	1,2	keine Angaben	keine Angaben	6-18 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
4	mittlere Remanenz	Netzwerk	1	keine Angaben		alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
4	mittlere Remanenz	Netzwerk	1	keine Angaben		alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3		Netzwerk	1,2		eher hoch	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3	sehr hohe Remanenz	Netzwerk		eher hoch		alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben		Punkt				alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3	hohe Remanenz	Punkt	1,2,3,4	keine Angaben	mittel	0-6 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
2		Punkt	1,3,4			6-10 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
3-4	sehr hohe Remanenz	Punkt	1,3,4	eher hoch		10-18 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
keine Angaben		Punkt	1,4		eher hoch	6-18 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
keine Angaben		Punkt	3			16-21 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
-	mittlere Remanenz	Punkt	1	keine Angaben		alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3-4	hohe Remanenz	Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3-4	hohe Remanenz	Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3-4		Punkt	1, (4)	keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	geringe Remanenz	Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben		-		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3	hohe Remanenz	Punkt	1,2	mittel	mittel	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
4	mittlere Remanenz	Punkt		keine Angaben		alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3	mittlere Remanenz	Punkt	1,2	keine Angaben	keine Angaben	0-18 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
3	hohe Remanenz	Punkt	1	keine Angaben	keine Angaben	6-18 Jahre	starke Abnahme	Nachfragelücken flächendeckend	hohe Nachfragelücke	starke Streuung	
keine Angaben		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	hohe Remanenz	Punkt	1	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	ohne Wert	ohne Wert	ohne Wert	ohne Wert	
keine Angaben		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	geringe Remanenz	Punkt	1	keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3-4	sehr hohe Remanenz	Punkt	1,2, (4)	keine Angaben	mittel	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3	sehr hohe Remanenz	Punkt	1	keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
3		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
4		Punkt		keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	keine Relevanz	-	-	keine Angaben	ohne/eher gering	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	keine Angaben	-	-	keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	keine Relevanz	-	-	keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	sehr hohe Remanenz	-	1,2	keine Angaben	keine Angaben	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
4	geringe Remanenz	Punkt	1,2	mittel		alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	
keine Angaben	sehr hohe Remanenz	Punkt	1	keine Angaben	ohne/eher gering	alle Einwohner	leichte Abnahme	Nachfragelücken dominierend	geringe Nachfragelücke	mittlere Streuung	

Pflichtigkeit:
 ● pflichtig
 * tlw. pflichtig
 ○ übertragene Pflichtigkeit

Räumliche Dimension:
 1 = Standortgebunden (Grundstück/ Straßenzug)
 2 = geringe Distanz (Quartier-Stadtteil)
 3 = mittlere Distanz (Stadtteil-Stadt)
 4 = höhere Distanz (Kreis/Großstadt - Region)

Gründe für Kostenremanenz:
 1 = Rückgang der Nachfrage bei nur eingeschränkt veränderbarem Leistungsniveau
 2 = Wachsende Nachfrage nach spezifischen Leistungen
 3 = Höheres Leistungsniveau als Gegenmaßnahme
 4 = Abbau kommunaler Angebote zur Reduzierung der Ausgaben

2. Sachverständigengespräche

Die Enquetekommission III hat folgende nichtöffentliche Sachverständigengespräche durchgeführt:

1. Anhörung zum Thema „Wirtschafts- und Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen in der Dekade 2020 bis 2030“ am 13. März 2014, nöEKPr 16/18

Angehörte Sachverständige:

- Dr. Benjamin Weigert und Dr. Manuel Kallweit, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stellungnahme Nr. 16/1475
- Dr. Katja Rietzler, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Stellungnahme Nr. 16/1490
- Prof. Dr. Roland Döhrn, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Stellungnahme Nr. 16/1482
- Prof. Dr. Gerhard Bosch, Institut Arbeit und Qualifikation, Stellungnahme Nr. 16/1464
- Dr. Carsten Pohl, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Reg. Forschungsnetz, Stellungnahme Nr. 16/1510
- Dr. Hans-Peter Klös, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme Nr. 16/1469
- Dirk Brenschede, Die Jungen Unternehmer – BJU, Stellungnahme Nr. 16/1470
- Franz Roggemann, Industrie- und Handelskammern Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme Nr. 16/1466
- Michael Hermund, DGB Bezirk NRW Abt. Arbeitsmarktpolitik, Stellungnahme Nr. 16/1463

2. Anhörung zum Thema „Öffentlicher Dienst in Nordrhein-Westfalen in der Dekade 2020 bis 2030“ am 22. Mai 2014, nöEKPr 16/21

Angehörte Sachverständige:

- Thorsten Schramm, PricewaterhouseCoopers AG, Stellungnahme Nr. 16/1712
- Peter Heesen, Ehemaliger Bundesvorsitzender des gewerkschaftlichen Dachverbandes dbb Beamtenbund und Tarifunion, Stellungnahme Nr. 16/1758
- Prof. Dr. Georg Milbradt, Ministerpräsident a.D., Stellungnahme Nr. 16/1745
- Eduard Jahnz, Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme Nr. 16/1754
- Dr. Frank Niehaus, Wissenschaftliches Institut (WIP) des Verbandes der Privaten Krankenversicherungen, Stellungnahme Nr. 16/1702
- Dr. Thilo Schaefer, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Stellungnahme Nr. 16/1755

3. Anhörung zum Thema „Bildung in Nordrhein-Westfalen in der Dekade 2020 bis 2030“ am 18. September 2014, nöEKPr 16/28

Angehörte Sachverständige:

- Elke Vormfenne, Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Wirtschaftsschulen – Landesverband NW, Stellungnahme Nr. 16/2087
- Franz Roggemann, IHK NRW – Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen e.V., Stellungnahme Nr. 16/2112
- Dr. Norbert Rempe-Thiemann, Schule Am Hafen, Stellungnahme Nr. 16/2056
- Dr. Marko Neumann, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Stellungnahme Nr. 16/2059
- Prof. Dr. Hans-Günther Roßbach, LIfBi – Leibniz-Institut für Bildungsverläufe e.V. an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Stellungnahme Nr. 16/2102

4. Anhörung zum Thema „Sozial- und Gesundheitswesen und Familie in Nordrhein-Westfalen in der Dekade 2020 bis 2030“ am 30. Oktober 2014, nöEKPr 16/31

Angehörte Sachverständige:

- Dirk Ruiss, Verband der Ersatzkassen e.V., Stellungnahme Nr. 16/2280
- Prof. Dr. Klaus Jacobs, Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO)
- Dr. Dörte Heger, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Stellungnahme Nr. 16/2248
- Jörg Richard, Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Westliches Westfalen e. V., Stellungnahme Nr. 16/2236
- Dr. Frank Stollmann und Andreas Burkert, Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW, Stellungnahme Nr. 16/2272
- Prof. Dr. Irene Gerlach, Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik (FFP), Stellungnahme Nr. 16/2273
- Dr. Agnes Klein, Beigeordnete Stadt Köln, Stellungnahme Nr. 16/2241

5. Anhörung zum Thema „Infrastruktur und Raumplanung in Nordrhein-Westfalen in der Dekade 2020 bis 2030“ am 8. Dezember 2015, nöEKPr 16/33

Angehörte Sachverständige:

- Volker Sonneborn, Beigeordneter und Betriebsleiter der Stadt Bad Berleburg, Stellungnahme Nr. 16/2393
- Dr. Andreas Hollstein, Oberbürgermeister der Stadt Altena, keine Stellungnahme
- Carsten Tum, Beigeordneter der Stadt Duisburg, Stellungnahme Nr. 16/2414
- Christoph van Gemmeren, Bezirksregierung Düsseldorf, Stellungnahme Nr. 16/2405
- Andrea Dittrich-Wesbuer, ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Stellungnahme Nr. 16/2393
- Michael Zarth, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raum-forschung Bonn, Stellungnahme Nr. 16/2413
- Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Stellungnahme Nr. 16/2415

3. Gutachten

Die Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030 hat folgende Gutachten in Auftrag gegeben:

- **„Personal der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen: Entwicklungen und Handlungsoptionen zur Neustrukturierung“** vorgelegt von Professor Dr. Niklas Potrafke, Markus Reischmann und Marina Riem vom Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. (ifo Institut) in Kooperation mit Professor Dr. Stefan Koriath der Ludwig-Maximilians-Universität München, Drs. – Information 16/275
- **„Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel“** vorgelegt von Prof. Dr. Stefan Siedentop und Andrea Dittrich-Wesbuer vom ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH in Kooperation mit Dr.-Ing. Jens-Martin Gutsche vom GGR – Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR, Drs. – Information 16/276

4. Vorträge

- „Die demografische Entwicklung in Nordrhein-Westfalen bis zum Jahr 2030“, Dr. Wolfgang Seifert von IT.NRW, Geschäftsbereich Statistik am 5. Dezember 2013
- „2. Nachhaltigkeitsbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen“, Ministerialrat Dr. Frank Littwin (Finanzministerium) und Herr Oberamtsrat Andreas Becker (Finanzministerium) am 6. Februar 2014
- „Haushaltssituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen in 2020“, Leitender Ministerialrat Benedikt Emschermann (Ministerium für Inneres und Kommunales und Herr Regierungsbeschäftigter Dr. Florian Boettcher (Ministerium für Inneres und Kommunales) am 6. Februar 2014
- „Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte“, Dr. Michael Thöne (Finanzwissenschaftliches Institut an der Universität Köln) am 6. Februar 2014
- „Aussagekraft statistischer Darstellungen in Demographiedebatten“, Prof. Dr. Gerd Bosbach vom Rhein Ahr Campus der Hochschule Koblenz am 26. Juni 2014
- „Nachhaltige Finanzplanung“ insbesondere im Hinblick auf das Projekt der Stadt Köln, – Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur –“, Frau Gabriele C. Klug, Stadtkämmerin der Stadt Köln am 15.01.2015
- Vorstellung des Gutachtens „Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel“, Frau Andrea Dittrich-Wesbuer vom ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung) am 15.01.2014

5. Einsetzungsbeschluss Drucksache 16/2133 – Neudruck⁶⁷⁰

Antrag der Fraktion der CDU

Einrichtung einer Enquete-Kommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030

I.

Die kommenden Jahrzehnte werden sich von vergangenen Jahrzehnten und auch der Gegenwart erheblich unterscheiden. Infolge des demografischen Wandels werden sie von völlig anderen Rahmenbedingungen geprägt sein. Kaum eine Region in Deutschland, zumal keine ländliche, wird in den nächsten Jahren vom Einwohnerschwund verschont bleiben. Wenn jede Frau im Durchschnitt 1,4 Kinder bekommt, dann ist jede neue Generation um ein knappes Drittel kleiner als die Generation ihrer Eltern. Diese Dynamik des Einwohnerschwunds kann durch Zuwanderung nicht mehr ausgeglichen werden. Darüber hinaus baut sich eine neue Altersstruktur der Gesellschaft auf. Infolge des Geburtenrückgangs und der gestiegenen und weiter steigenden individuellen Lebenserwartung verschiebt sich das zahlenmäßige Verhältnis von jungen und alten Menschen. Auf immer weniger junge Menschen kommen immer mehr Ältere und Hochbetagte.

Der demografische Wandel ist historisch betrachtet etwas Neues. Er stellt Politik und Gesellschaft vor Herausforderungen, für deren Bewältigung es keine Beispiele und kein Erfahrungswissen gibt. Es geht darum, den sozialen, kulturellen und materiellen Reichtum unserer Gesellschaft unter neuen Bedingungen zu wahren und zu mehren. Damit muss jetzt begonnen werden. Das heißt in jedem Fall: Vorausschauend ist durch entschlossene Haushaltskonsolidierung dafür zu sorgen, dass Politik und Gesellschaft bei der sozialen, kulturellen und ökonomischen Gestaltung des demografischen Wandels auf tragfähige öffentliche Haushalte zurückgreifen können, die ihnen Handlungsspielräume lassen.

II.

Maßgeblich für Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung der nächsten Jahrzehnte und zur Änderung im Altersaufbau der Gesellschaft sind die Erhebungen und Modellrechnungen der „12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2009.

Zu den Unsicherheiten bei der Vorausberechnung trägt wesentlich die schwierige Vorhersagbarkeit der Zahl von Auswanderungen und Zuwanderungen bei. Zwischen 1991 und 2010 wanderten insgesamt 18 Millionen Personen nach Deutschland ein, und im selben Zeitraum sind 13,7 Millionen

⁶⁷⁰ Der Antrag wurde in der hier wiedergegebenen Fassung am 21. März 2013 einstimmig vom Landtag Nordrhein-Westfalen beschlossen (Plenarprotokoll 16/25).

aus Deutschland fortgezogen. Dabei schwankt die jährliche Zahl von Ein- bzw. Auswanderern stark. Nachdem in den Jahren 2008 und 2009 erstmals seit 1984 mehr Personen aus- als eingewandert waren, wurde 2010 wieder ein Einwanderungsplus von 128.000 Personen verzeichnet, ein Trend, der sich auch nach 2010 fortsetzte.

Das Statistische Bundesamt rechnet in der „12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ mit unterschiedlichen Zuwanderungswerten: einmal mit einem positiven Wanderungssaldo von jährlich durchschnittlich 100.000 Personen ab 2014, und einmal mit einem positiven Wanderungssaldo von jährlich durchschnittlich 200.000 Personen ab 2020.

2009 lag die Einwohnerzahl in Deutschland bei knapp unter 82 Millionen, in Nordrhein-Westfalen bei knapp unter 17,9 Millionen. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 100.000 Personen wird die Bevölkerungszahl bis 2060 in Deutschland auf rund 65 Millionen zurückgehen, in Nordrhein-Westfalen auf rund 14,23 Millionen. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen wird für 2060 mit rund 70 Millionen bzw. für Nordrhein-Westfalen mit rund 15,34 Millionen Einwohnern gerechnet. – Im Vergleich zu 2009 wären dies Bevölkerungsrückgänge von rund 14 bzw. rund 21 Prozent.

Für Nordrhein-Westfalen wird im Einzelnen folgende zahlenmäßige Bevölkerungsentwicklung bei einer bundesweiten Nettozuwanderung von jährlich im Schnitt 100.000 bzw. 200.000 Personen vorausberechnet: Basisjahr 2010: 17,81 Millionen / 2020: 17,36 bzw. 17,47 Millionen / 2030: 16,83 bzw. 17,17 Millionen / 2040: 16,13 bzw. 16,73 Millionen / 2050: 15,21 bzw. 16,07 Millionen / 2060: 14,23 bzw. 15,34 Millionen.

2009 lebten rund 15,6 Millionen Unterzwanzigjährige in Deutschland, davon rund 3,46 Millionen in Nordrhein-Westfalen. 2060 werden – bei einer deutschlandweiten Nettozuwanderung von jährlich 100.000 Personen – nur noch rund 10,1 Millionen Unterzwanzigjährige in Deutschland leben, also 5,5 Millionen weniger, und nur noch rund 2,24 Millionen in Nordrhein-Westfalen, also rund 1,2 Millionen weniger. Das sind Rückgänge von rund 35 Prozent.

Ganz anders die Modellrechnungen für die Älteren. 2009 lebten 16,8 Millionen Fünfundsechzigjährige und Ältere in Deutschland, davon rund 3,6 Millionen in Nordrhein-Westfalen. 2060 werden in Deutschland rund 21,9 Millionen mindestens 65 Jahre alt sein und in Nordrhein-Westfalen rund 4,7 Millionen. Das sind Zunahmen von gut 30 Prozent.

Besonders deutlich zeigt sich die Altersverschiebung bei der wachsenden Zahl der Hochbetagten. 2008 lebten in Deutschland rund 4 Millionen Achtzigjährige und Ältere, was etwa fünf Prozent der Bevölkerung entsprach. Ihre Zahl wird kontinuierlich steigen und mit mehr als 10 Millionen im Jahr 2050 den bis dahin höchsten Wert erreichen. Bis 2060 wird die Zahl der Hochbetagten dann auf gut

9 Millionen sinken und damit 14 Prozent der Bevölkerung stellen. Das heißt: Anders als heute, wo in etwa jede zwanzigste Person 80 oder mehr Jahre durchlebt hat, wird in nicht einmal 40 Jahren jede siebte Person hochbetagt sein.

Besonders stark betroffen von Einwohnerschwund und Altersverschiebung ist die Bevölkerung im Erwerbsalter zwischen 20 und 65 Jahren. Bei einer jährlichen Nettozuwanderung von durchschnittlich 100.000 Personen geht ihre Zahl deutschlandweit von heute knapp 50 Millionen zurück auf rund 48 Millionen im Jahr 2020, auf 42 Millionen 2030, auf 38 Millionen 2040, auf 36 Millionen 2050 und auf 33 Millionen 2060. – Selbst bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 200.000 Personen fällt der Rückgang nicht wesentlich geringer aus: Gerechnet wird dann mit einem Rückgang auf 43 Millionen 2030, auf 40 Millionen 2040, auf 39 Millionen 2050 und auf 36 Millionen 2060.

Für Nordrhein-Westfalen wird bei den Zwanzig- bis Fünfundsechzigjährigen mit folgender Entwicklung gerechnet: Je nach Zuwanderungsannahme (100.000 oder 200.000 Personen bundesweit im Jahresschnitt) geht die Zahl der Personen im Erwerbsalter von 10,75 Millionen im Jahr 2010 auf 10,42 bzw. 10,51 Millionen im Jahr 2020, auf 9,27 bzw. 9,54 Millionen im Jahr 2030, auf 8,46 bzw. 8,9 Millionen im Jahr 2040, auf 8 bzw. 8,6 Millionen im Jahr 2050 und auf 7,2 bzw. 8,0 Millionen im Jahr 2060 zurück.

In dem Jahrzehnt von 2020 bis 2030 werden wir in Deutschland wie in Nordrhein-Westfalen den stärksten Rückgang der Erwerbsbevölkerung erleben. In diesem Jahrzehnt erreichen nämlich die geburtenstarken Jahrgänge der fünfziger und sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts („Babyboomer“) das Rentenalter.

Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung bewirkt ab 2020 einen steilen Anstieg des sogenannten „Altenquotienten“, das heißt der Zahl der Fünfundsechzigjährigen und Älteren, die je 100 Personen im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahren gegenübersteht. 2009 lag der Altenquotient in Deutschland bei 33,7. Das heißt, auf 100 Zwanzig- bis Vierundsechzigjährige kamen rechnerisch 33,7 Personen, die mindestens 65 Jahre alt waren. Im Bundesdurchschnitt wird sich der Altenquotient bei einer Nettozuwanderung von jährlich 100.000 Personen bis 2040 – also innerhalb der nächsten 27 Jahre – fast verdoppeln: 100 Zwanzig- bis Vierundsechzigjährigen werden 2040 fast 66 Personen gegenüberstehen, die 65 Jahre und älter sind.

In Nordrhein-Westfalen lag der Altenquotient 2010 bei 33,6. Bei einer bundesweiten Nettozuwanderung von jährlich 100.000 bzw. 200.000 Personen wird der Altenquotient in Nordrhein-Westfalen 2020 bei 37,5 bzw. 37,2 liegen. Bis 2030 wird er steil auf 50,2 bzw. 48,9 steigen. Für 2040 werden 59,1 bzw. 56,6 vorausberechnet, für 2050 60,3 bzw. 57,1 und für 2060 64,7 bzw. 60,9.

III.

Die Schrumpfung und gleichzeitige Alterung der Bevölkerung haben schwerwiegende Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme, die öffentlichen Infrastrukturangebote und den Arbeitsmarkt. Für die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte ist seit langem klar, dass allein die Leistungen für die Alterssicherung, für Gesundheit und Pflege so deutlich steigen werden, dass ohne gegensteuernde Maßnahmen eine nicht verantwortbare Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte in Kauf genommen würde. Mit der Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel, mit der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkünften oder mit der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre wurden wichtige Schritte zur Abwehr einer Tragfähigkeitslücke der öffentlichen Haushalte getan. – Die Entwicklung auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte wird von Fachleuten bislang als schwer bestimmbar angesehen. Weitgehende Einigkeit besteht allerdings in der Einschätzung, dass sich der Rückgang der erwerbstätigen Bevölkerung bremsend auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts auswirken wird, was wiederum unmittelbare Folgen für die Einnahmen aus Steuern und Abgaben hat.

Allgemein wird davon ausgegangen, dass in Zukunft die öffentlichen Ausgaben, bedingt durch den demografischen Wandel, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zunehmen werden. Damit käme es ohne durchgreifende Reformanstrengungen zu einem kontinuierlichen Anstieg der Schuldenstandquote bei den öffentlichen Haushalten. Deshalb zählt das Erreichen der Schuldenbremse zu den wesentlichen Voraussetzungen einer humanen Gestaltung des demografischen Wandels.

In diesem Sinne hat der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in seiner Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“ (Mai 2011) zu bedenken gegeben: „Die öffentlichen Haushalte werden [...] in Zukunft hohe Anpassungslasten zu tragen haben, die sich in den aktuellen Entwicklungen von Defizit und Schuldenstand noch nicht widerspiegeln. [...] Bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte sollte es zunächst darum gehen, die [...] Schuldenstandquote merklich zu reduzieren [...] Die Anforderungen der Schuldenbremse gehen in die richtige Richtung, sie sind angesichts der demografischen Herausforderung aber eher moderat und keinesfalls überzogen. Wenn sich darüber hinaus in den nächsten Jahren Haushaltsspielräume eröffneten, wäre es somit notwendig, diese vornehmlich zur Reduktion der Verschuldung zu nutzen. Denn dies könnte die erforderlichen Anpassungslasten in den Folgejahren mildern.“ (Absätze 328, 329)

Der Nachdruck, mit dem Fachleute die Einhaltung der Schuldenbremse als unerlässliche Voraussetzung für einen gelingenden demografischen Wandel einfordern, erklärt sich daraus, dass unter ihnen für die Zukunft kaum noch jemand von den BIP-Wachstumsraten der vergangenen Jahrzehnte ausgeht. So heißt es in der angeführten Expertise des Sachverständigenrates: „Die bevorstehenden demografischen Veränderungen werden in den kommenden Jahrzehnten das Wirtschaftswachstum bremsen. In der mittleren und langen Frist führt der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen

Alter zu einem negativen Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens, der in den Jahren von 2020 bis 2035 besonders stark ausfällt, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boomer-Generation das Renteneintrittsalter erreichen. [...] Insgesamt sind die Wachstumsperspektiven für die kommenden Jahrzehnte im historischen Vergleich eher bescheiden. Durchschnittliche Wachstumsraten des Produktionspotentials und des Pro-Kopf-Einkommens, wie sie noch in den 1980er- und 1990er-Jahren zu verzeichnen waren, dürften sich ohne deutliche Produktivitätszuwächse kaum realisieren lassen.“ (Absatz 245) Wenn die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen als „dauerhafte Aufgabe“ angenommen wird und günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen gesetzt werden, dann hält der Sachverständigenrat in den nächsten Dekaden jährlich „ein bescheidenes Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von 0,7 vH bis 1,3 vH“ für möglich. (Absatz 4)

Deutlich reservierter noch als der Sachverständigenrat hat sich 2011 die Bertelsmann-Stiftung zu den zukünftigen Wachstumsaussichten geäußert. „Die Alterung der Gesellschaft hat nicht nur Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme, sondern auch für zentrale makroökonomische Größen wie z. B. das Wirtschaftswachstum. Bisher gehen Langfristprognosen davon aus, dass das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland bis 2050 jedes Jahr weiter wächst. Berechnungen zum Einfluss der Altersstruktur einer Gesellschaft auf deren wirtschaftliche Entwicklung zeigen jedoch, dass die ökonomischen Konsequenzen der Alterung systematisch unterschätzt werden. Bei unveränderten Rahmenbedingungen ist in Deutschland ab Mitte der 2020er Jahre sogar mit einem Rückgang des BIP zu rechnen.“ (Zukunft Soziale Marktwirtschaft. Policy Brief der Bertelsmann-Stiftung Nr. 4 / 2011, S. 1) Aus den angesprochenen Berechnungen zieht die Bertelsmann-Stiftung das Fazit, „dass die ökonomischen Konsequenzen der gesellschaftlichen Alterung sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Diskussion systematisch unterschätzt werden. Daher ist die Politik auf einen eventuellen Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts als Konsequenz der gesellschaftlichen Alterung nicht vorbereitet. Es ist deshalb zu befürchten, dass die Politik mit wachstumsbedingten Staatseinnahmen rechnet, die faktisch wesentlich geringer ausfallen könnten. Zukünftige Reformüberlegungen sollten daher zumindest die Möglichkeit eines mittelfristig schrumpfenden realen Bruttoinlandsprodukts berücksichtigen.“ (A.a.O., S. 7.) – Die vorsorgliche Berücksichtigung dieser Möglichkeit fordert nachdrücklich auch Meinhard Miegel in einer Vielzahl einschlägiger Studien ein (vgl. z. B. Meinhard Miegel, Wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen demographischer Veränderungen, Deutscher Bundestag. Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität, Kommissionsdrucksache 17(26)33).

Zwingend erscheint diese Folgerung: Nach 2020 werden sich mit wachstumsbedingten Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte keine neuen staatlichen Handlungsspielräume mehr eröffnen lassen. Ganz einfach deshalb nicht, weil es der großen Anstrengung aller Beteiligten bedarf, überhaupt noch ein nennenswertes reales Pro-Kopf-BIP-Wachstum sicherzustellen. Wenn es nicht gelingt, sich so schnell wie möglich von der Neuverschuldungspolitik der vergangenen Jahrzehnte zu verabschieden und ab 2020 bei möglichst geringer Altschuldenlast mit den erzielbaren Einnah-

men auszukommen, werden Chancen zur menschlichen Gestaltung des demografischen Wandels schuldhaft vertan.

IV.

Den demografischen Wandel gestalten heißt, wie eingangs gesagt, Herausforderungen zu bewältigen, für die es keine historischen Beispiele und kein Erfahrungswissen gibt. Umso wichtiger sind für Politik und Gesellschaft die nüchterne Aufarbeitung von Daten und Fakten, die möglichst konkrete Beschreibung der Herausforderungen und die ideologiefreie, argumentative Beratung über sinnvolle bzw. abwegige Lösungsvorschläge.

Zur Sicherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte im demografischen Wandel ist die möglichst frühzeitige Einhaltung der Schuldenbremse ein unerlässlicher Schritt. Ein ebenso wichtiger und umgehend erforderlicher weiterer Schritt liegt in der Erarbeitung von Konzepten und in der öffentlichen Debatte darüber, wie öffentliche Ausgaben und Einnahmen ab 2020 zur Übereinstimmung gebracht werden können.

Ab 2020 muss der Staat ohne Neuverschuldung mit seinem Geld auskommen. Wenn man erstens bedenkt, dass Nordrhein-Westfalen heute bei den historisch höchsten Steuereinnahmen jährlich neue Schulden macht, wenn man zweitens bedenkt, dass im demografischen Wandel bestenfalls mit sehr moderatem Wirtschaftswachstum zu rechnen sein wird, und wenn man drittens die allgemeine Annahme bedenkt, dass der demografische Wandel die öffentlichen Finanzen ausgabenseitig eher fordert als entlastet – dann wird offenkundig, wie enorm die Herausforderung ausgeglichener Haushalte ab 2020 ist. Es sieht so aus, als müsse öffentlich mehr geleistet werden, obwohl weniger öffentliches Geld zur Verfügung steht. Darüber, wie die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft diese komplexe Herausforderung bewältigen kann, muss frühzeitig vorausschauend nachgedacht werden.

V.

Der Landtag beschließt:

Der Landtag setzt mit Wirkung zum 1. Mai 2013 eine Enquete-Kommission nach Paragraph 57 der Geschäftsordnung des Landtags ein, in der die Fraktionen nach Maßgabe von Paragraph 57 Abs. 2 vertreten sind.

Die Enquete-Kommission soll so konkret wie möglich den Einfluss des demografischen Wandels auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen in der Dekade 2020 bis 2030 untersuchen.

Sie soll

1. den komplexen Sachverhalt unter Hinzuziehung ausgewiesener Experten sachgemäß gliedern und analysieren,
2. die verschiedenen demografiebedingten Herausforderungen in ihrem Bezug auf die Wirtschaftskraft Nordrhein-Westfalens und auf die Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte konkret beschreiben und
3. für die politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen, eventuell für notwendige Neujustierungen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Handlungsoptionen entwickeln.

Der Enquete-Kommission werden für die Dauer ihrer Tätigkeit sowie für ihre angemessenen Vor- und Nacharbeiten je eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter des höheren und des gehobenen Dienstes und eine Schreibkraft zur Verfügung gestellt. Den Fraktionen werden die Kosten für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des höheren Dienstes und die Kosten in halber Höhe für eine Schreibkraft erstattet und entsprechende technische Ausstattungen und Büroräume zur Verfügung gestellt.

Die Enquete-Kommission hört Expertinnen und Experten an, kann Forschungsaufträge erteilen und Studienfahrten bzw. Ortsbesichtigungen oder Projektforschungen durchführen. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen sind im Haushalt zu schaffen.

Karl-Josef Laumann
Lutz Lienenkämper
Dr. Marcus Optendrenk
Hendrik Schmitz

und Fraktion

6. Bericht der Informationsreise einer Delegation der EK III nach Schweden vom 2. bis 4. September 2014

A. Allgemeines

In ihrer Sitzung vom 22. Mai 2014 beschloss die Enquetekommission zur Bewertung der Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte (EK III) des Landtags von Nordrhein-Westfalen einstimmig, eine Delegationsreise nach Schweden und Norwegen durchzuführen. Als Reisezeitraum war zunächst der 1. bis 5. September 2014 angedacht. Aufgrund der Reiserichtlinien für Enquetekommissionen, die Reisen von Enquetekommissionen nur innerhalb Deutschlands und des EU-Raumes zulassen, wurde das Ziel Norwegen verworfen und der Reisezeitraum um zwei Tage gekürzt. Die Reise nach Schweden wurde sodann vom 2. bis zum 4. September 2014 durchgeführt. Ziel der Reise war es, Erkenntnisgewinne im Bereich der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Schweden in Zusammenhang mit der dortigen demografischen Entwicklung zu sammeln. Weitere Themen waren alternative Konzepte im Bereich der Seniorenunterbringung, der Pflege und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Der Teilnehmerkreis war auf die Vorsitzende, die Stv. Vorsitzende, die Obleute der Fraktionen und deren Referenten und Sachverständigen beschränkt. Die 15-köpfige Delegation umfasste somit sieben Abgeordnete, drei Sachverständige und fünf Referenten (inkl. Landtagsverwaltung). Der erste Antrag auf Genehmigung der Informationsreise wurde am 27. Mai 2014 gestellt und am 1. Juli 2014 nochmals überarbeitet. Mit Schreiben vom 4. Juli 2014 hat die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen den überarbeiteten Antrag genehmigt.

Die Enquetekommission wurde bei der Auswahl und Vorbereitung der Programmpunkte maßgeblich von der Deutschen Botschaft in Stockholm, insbesondere der Sozialreferentin Patrica Steiner, unterstützt. Sie begleitete auch die Reiseteilnehmer bei allen Terminen vor Ort. Für alle Gesprächstermine, die vornehmlich in schwedischer Sprache erfolgten, stand den Delegationsteilnehmern Frau Wollberg als sachkundige Dolmetscherin zur Verfügung.

B. Einzelne Programmpunkte

1. Stockholm (2. September 2014, 10:15 bis 12:00 Uhr)

Briefing durch die Deutsche Botschaft

In der Deutschen Botschaft in Stockholm wurde die Delegation vom Gesandten Jan Friedrichs und der Sozialreferentin Patricia Steiner begrüßt. In seinem einführenden Vortrag gab der Gesandte einen Überblick über die geografischen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen in Schweden. In diesem Zusammenhang berichtete er, dass insbesondere die Infrastruktur in Schweden eine

besondere Herausforderung darstellt. Bezeichnend hierfür ist, dass der Süden Schwedens verhältnismäßig bevölkerungsreich, wohingegen der Norden aufgrund der jahreszeitlichen Bedingungen weniger bevölkert ist. Des Weiteren führte Herr Friedrichs aus, dass die Technikbegeisterung der Schweden zu einer hohen Akzeptanz von E-Government-Maßnahmen führt, aber auch dazu, dass z. B. im Pflegebereich teilweise Roboter zum Einsatz kommen. Ein wichtiger Erkenntnisgewinn ist, dass der Stellenwert der Familie in Schweden sehr hoch ist. Dennoch ist es vornehmlich die Aufgabe des Staates, sich z. B. um die Pflegebedürftigen zu kümmern. Auch die Schulen, ob in staatlicher oder privater Hand, werden vom Staat finanziert. In Schweden ist die Akzeptanz für eine hohe Steuerlast weiter verbreitet, als dies z. B. in Deutschland der Fall ist. Mit Ausführungen zu Hintergründen der nationalen Parlamentswahlen, die am 14. September in Schweden stattfinden, eröffnete der Gesandte die Diskussion. Während des Mittagsbuffets – auf Einladung der Deutschen Botschaft – wurden die Gespräche fortgeführt.

2. Stockholm (2. September 2014, 12:30 bis 14:30 Uhr)

Co-Housing Initiative Färdsnäppen

Der zweite Termin führte die Delegation zur Co-Housing-Initiative Färdsnäppen, in der die Delegation von drei Bewohnerinnen und Organisatorinnen des Hauses, Frau Kerstin Kernkul, Frau Dick Urban und Frau Anna Demerus empfangen wurden. Färdsnäppen ist ein Mehrfamilienhaus, das einem kommunalen Wohnungsunternehmen auf der Insel Södermalm in Stockholm gehört. Die Bewohner leben dort in einer großen Wohngemeinschaft, in der viele Bereiche des täglichen Lebens gemeinsam gestaltet werden können. Jeder Bewohner verfügt über eine eigene Wohnung in dem Gebäude.

Frau Kernkul berichtete, dass die Co-Housing-Initiative eine von insgesamt acht, ausschließlich privat organisierten Einrichtungen in Schweden ist. Auch in Deutschland (z. B. Tübingen und Bonn) und anderen Ländern gibt es ähnliche Einrichtungen, mit denen man in engem Kontakt steht. In dem Haus, das insgesamt 400 m² umfasst und über 43 Wohnungen (1–3 Zimmer) verfügt, wohnen derzeit 75 Frauen und 25 Männer, deren Alter ab 50 Jahren aufwärts beträgt. Ältere Bewohner, die der Pflege bedürfen, können zunächst staatliche ambulante Dienste in Anspruch nehmen. Stationäre Pflege findet jedoch nicht in dem Gemeinschaftshaus statt.

Die Gastgeberinnen berichteten, dass die privaten Co-Housing-Initiativen in Schweden und in anderen Ländern oftmals mit bürokratischen Hindernissen konfrontiert sind. Deshalb bemüht sich der Verein zunehmend um politische Unterstützung. So könnten die staatlichen Wohnämter beispielsweise mehr Informationen zu alternativen Wohnkonzepten geben. Wünschenswert sind auch mögliche Subventionen im Bereich des Wohnungsbaus. Nach der sich anschließenden Diskussion wurden die Teilnehmer und Teilnehmerinnen durch das Haus geführt.

3. Stockholm (2. September 2014, 15:00 bis 16:30 Uhr)

Finanzministerium; Abteilung „Angelegenheiten kommunaler Verwaltung“

Im Finanzministerium wurde die Delegation von Herrn Kjell Ellström, dem Abteilungsleiter für „Angelegenheiten kommunaler Verwaltung“ im Finanzministerium Schweden willkommen geheißen. In einem Vortrag wurden die Verantwortungsbereiche des Finanzministeriums und das System der lokalen Behörden in Schweden ausführlich erläutert und mit allen Anwesenden diskutiert. Herauszustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommunen in Schweden 70 Prozent der Einnahmen aus der Einkommenssteuer beziehen. Die restlichen 30 Prozent der Einnahmen kommen vom Staat; hier ist auch ein Ausgleich zwischen den Kommunen vorgesehen. Die Kommunen in Schweden können weitgehend über ihre eigenen Finanzen entscheiden. Dabei findet eine (staatliche) Finanzaufsicht nur durch örtlich bestellte Rechnungsprüfer statt. Das Management des demografischen Wandels obliegt im Wesentlichen den Kommunen, jedoch hat auch die Bundesregierung hierzu Konzepte u. a. in einer Kommission des Reichstags entwickelt.

4. Nyköping (3. September 2014, 10:00 bis 12:00 Uhr)

Gespräch mit der Stadtverwaltung Nyköping

Es erfolgte zunächst eine anderthalbstündige Fahrt in die 120 km entfernte, südwestlich von Stockholm gelegene Kommune Nyköping. Dort wurde die Delegation von Erik Carlgren, Stadtdirektor der Gemeinde Nyköping, und Eva Thunér Ohlsson, der Bürgermeisterin der Gemeinde Nyköping, empfangen. In einem ausführlichen Vortrag berichtete der Stadtdirektor über die Aufgabenbereiche der Gemeinde und deren Einnahmequellen, die vornehmlich aus der Einkommenssteuer stammen. Die Gemeinde verfügt über ca. 35.000 Einwohner und bietet ca. 23.000 Menschen einen Arbeitsplatz. Neben zahlreichen Firmen, u. a. Saab Automobile, befindet sich auf dem Gemeindegebiet ein ehemaliger Militärflughafen, der von Billig-Airlines genutzt wird. Die Einwohner der Gemeinde zahlen zusätzlich Steuern an die Region, die u. a. für die Aufgabenbereiche Gesundheit, Pflege und Krankenhäuser verantwortlich ist. Deutlich wurde, dass jede Kommune bestrebt ist, soviel Einwohner wie möglich zu haben. Insofern besteht auch zwischen den Kommunen (aber auch Regionen) ein spürbarer Wettbewerb. Auf Nachfrage führte der Stadtdirektor aus, dass es trotzdem einen Entwicklungsplan für Schweden gibt, der für einen gewissen Ausgleich sorgt. Diskutiert wurde ebenfalls, wie Asylbewerber durch Integrationsmaßnahmen in die Kommune eingebunden werden. Der Anteil der notwendigen Fachkräfte, die sich aus dieser Gruppe akquirieren lässt, ist jedoch sehr gering.

4. Nyköping (3. September 2014, 14:00 bis 16:00 Uhr)

Gespräch mit Vertretern der Region Nyköping

Nach dem gemeinsamen Mittagessen besuchte die Delegation die Regionalverwaltung der Region Södermanlands län. Dort wurden sie von Liselott Hagberg, der Regierungspräsidentin der Region Södermanlands län, Staffan Larsson, dem Verwaltungsdirektor der Region Södermanlands län und Margareta Viking, eine Vertreterin des Regionalverwaltung Sörmland begrüßt. Es erfolgte zunächst eine ausführliche Erläuterung des Aufbaus und der Aufgabenbereiche der Vertretung des Reichstags

auf regionaler Ebene (The County Administrative Board of Södermanland). Weitere Gremien der Region sind der Kreisrat (County Council) und der Regionalrat (Regional Council). Verwaltungsdirektor Larrson machte Ausführungen zu den Herausforderungen, mit denen sich die Region konfrontiert sieht: Die Region hat einen starken Bevölkerungszugang, der sich aus 40 Prozent Schweden anderer Regionen und 60 % Zuwanderer anderer Nationen zusammensetzt. Da sich die Region zwischen zwei Zentren befindet, ist der Anteil der Pendler entsprechend hoch. Auf die Frage, ob es eine nationale Koordination im Bereich der Regionalentwicklung gibt, wurde erwidert, dass dies nur im Bereich großer Infrastrukturprojekte der Fall ist. Ferner gibt es Ansätze, die Anzahl der Regionen Schwedens von 21 auf vier bis sechs Regionen zu verringern. Abschließend wurden noch einige geplante Infrastrukturprojekte erläutert und Fragen der Delegationsteilnehmer ausführlich beantwortet.

Am Abend reiste die Delegation zurück nach Stockholm.

5. Stockholm (3. September 2014, 9:00 bis 11:30 Uhr) **Friedrich Ebert Stiftung (FES)**

Im Tagungsbereich des Übernachtungshotel begab sich die Delegation zur einer Diskussionsveranstaltung der FES, wo sie von Dr. Gero Maas, Direktor FES Stockholm, Linda Larsson, deutsch-schwedische Referentin der FES und Michael Ritter, Heimleiter bei der Kommune Strömsund begrüßt wurde. Angekündigte Vertreter der Gewerkschaft LO mussten aus persönlichen Gründen ihre Teilnahme absagen. Thema der Diskussionsveranstaltung war „Der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem“.

Zunächst hielt Dr. Maas einen einführenden Vortrag über die Strukturelemente und Herausforderungen des sog. „nordic model“ (siehe hierzu [Abbildung 56](#): Strukturelemente und Herausforderungen des nordic model). Einige Merkmale dieses Modells sind: Steuerfinanzierte Sicherungssysteme, investive Bildungs- und Familienpolitik, eine solidarische Lohnpolitik, bei der Tarif vor staatlichen Regelungen geht und eine aktive Arbeitsmarkt-, Industrie- und Wirtschaftspolitik. Schweden, so Dr. Maas, befürchtet bei einer Anpassung an Europa seine Standards zu verlieren. Aktuelle PISA-Studien zeigen, dass das Schulsystem in Schweden weit abgefallen ist. Auch gibt es große Probleme mit Dienstleistern, die in unterschiedlichen Bereichen private Aufgaben übernehmen.

Zur konkreten Situation der Pflege in Schweden führte Herr Ritter in das Thema ein. Ritter kennt sowohl den deutschen als auch den schwedischen Pflegemarkt aus langjähriger Erfahrung. Pflege in Schweden ist vorrangig Aufgabe des Staates. In dem Pflegeheim, das in der Regel zugewiesen wird, gibt es eine Kontaktperson, die sich um den Pflegebedürftigen kümmert. Üblicherweise steht jedem Pflegeheim ein betreuender Arzt zur Verfügung. Besonders im struktur- und bevölkerungsschwachen Schweden gibt es einen großen Personalmangel. Herr Ritter führte zudem weitere Schwachpunkte der Pflege in Schweden auf: Umgang mit Dementen, keine Dokumentationspflicht, hohe

administrative Probleme, schlechte Zusammenarbeit zwischen Kommune und Region, wachsender Graumarkt der Pflege und ein hoher Zeitaufwand bei der Suche nach Ersatzkräften. Auf die Frage, ob die Pflege in Schweden besser sei als in Deutschland, erwiderte Herr Richter mit einem klaren Nein.

7. Stockholm (4. September 2014, 12:00 bis 13:30 Uhr) **Reichstagsgebäude**

Nächster Programmpunkt war ein Arbeitsmittagsessen mit Göran Pettersson (Mitglied der Moderaten Sammlungspartei) im Reichstag. Empfangen wurde die Gruppe zunächst von Björn Sondén (Abteilung für Internationales) und vom Leiter des Ausschussbüros, Ingvar Mattson. Während des Arbeitsmittagsessen erfolgte ein intensives Gespräch über die aktuelle Situation im Vorfeld der nationalen Wahlen am 14. September 2014. Im Anschluss wurde die Delegation durch das Reichstagsgebäude geführt, in dem sich sowohl der neue Plenarsaal als auch der historische Plenarsaal befindet. Vorbild für das imposante Parlamentsgebäude, das zwischen 1897 und 1905 erbaut wurde, war das im Jahr 1894 fertig gestellte Reichstagsgebäude in Berlin von Paul Wallot.

8. Stockholm (4. September 2014, 15:00 bis 16:45 Uhr) **Arbeitgeberverband Almega**

Der letzte Termin der Delegationsreise fand für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Firmenzentrale von Almega, einem Unternehmerverband für Dienstleistungsunternehmen, statt. Dort wurden Sie von einem Vertreter der Personalabteilung von Sewco, der Arbeitsrechtlerin Kerstin Kamp-Wigforss (Almega), der Wirtschaftsexpertin Cemille Ustun (Almega), einem Vertreter der Firma Kids2home, Niclas Fornas und dem Familienexperten Ulf Lindberg (Almega) empfangen. Thema der Diskussionsrunde war die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nach einführenden Worten zum Wirkungsbereich des Unternehmerverbandes skizzierte die deutsch-schwedische Arbeitsrechtlerin die Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung in Schweden.

Zur Elternzeit: Eltern haben das Recht auf 18 Monate Elternzeit und 75%-Teilzeit bis das Kind 8 Jahre alt ist, im ersten Lebensjahr 30 Doppeltage für beide Eltern und generell 120 Tage im Jahr für Krankheit des Kindes (übertragbar auf Großeltern u. a.). Während der Elternzeit zahlt die Kommune 80 % des Gehalts (Gehaltsobergrenze: ca. 4000 Euro). Die Arbeitgeber vieler Branchen zahlen tarifvertraglich weitere 10 %. Während Mutterschutz und Elternzeit gibt es einen besonderen Kündigungsschutz. Überdies zahlen die Kommunen einen steuerfreien Bonus, wenn die Elternzeit auf beide Partner gleich aufgeteilt wird (Gleichberechtigungsbonus).

Zur Kinderbetreuung: In Schweden gibt es bereits seit 1995 ein Recht auf Kinderbetreuung ab einem Alter von einem Jahr, allerdings nur für arbeitende oder studierende Eltern. Ab dem dritten Lebensjahr hat jedes Kind das Recht auf 50 Stunden Betreuung pro Woche. Kinder arbeitsloser Eltern haben das Recht auf mindestens 3 Stunden pro Tag. Die Elternbeiträge sind günstig: So kostet der

Kindergartenbeitrag max. ca. 150 Euro pro Monat, eine Reinigungskraft für einen Tag pro Woche kostet monatlich bis zu 1.000 Euro. Die Kitas (vor allem die privaten) bieten zusätzliche Leistungen an: Betreuung zu Hause, Übernachtung der Kinder oder auch Mittagessen für die Eltern. Diese Leistungen ermöglichen allen Frauen, berufstätig zu sein. Allerdings gibt es auch in Schweden Probleme mit Burn-Out und Depression bei berufstätigen Müttern. Zwar beteiligen sich die Männer stark an der Kinderbetreuung, weniger jedoch am Haushalt. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird unterstützt durch eine individuelle Besteuerung, es gibt kein Ehegattensplitting.

Zur Familienfreundlichkeit der Unternehmen: Unternehmen in Schweden sehen es als Verpflichtung an, das Arbeitsumfeld familienfreundlich zu gestalten. Nur so können Unternehmen u. a. langfristig gutes Personal an sich binden. Unternehmen unterstützen z. B. Väter, die Elternzeit nehmen. Allgemein festzustellen ist, dass Schweden stark familienorientiert ist. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die familienpolitischen Maßnahmen in Schweden nicht folgenlos sind. So lag die Reproduktionsquote in Schweden im Jahr 2012 bei 1,91 Kindern pro Frau (Deutschland: 1,38).

Im Anschluss begann die Rückreise nach Düsseldorf. Dort traf die Delegation am späten Abend des 4. September 2014 ein.

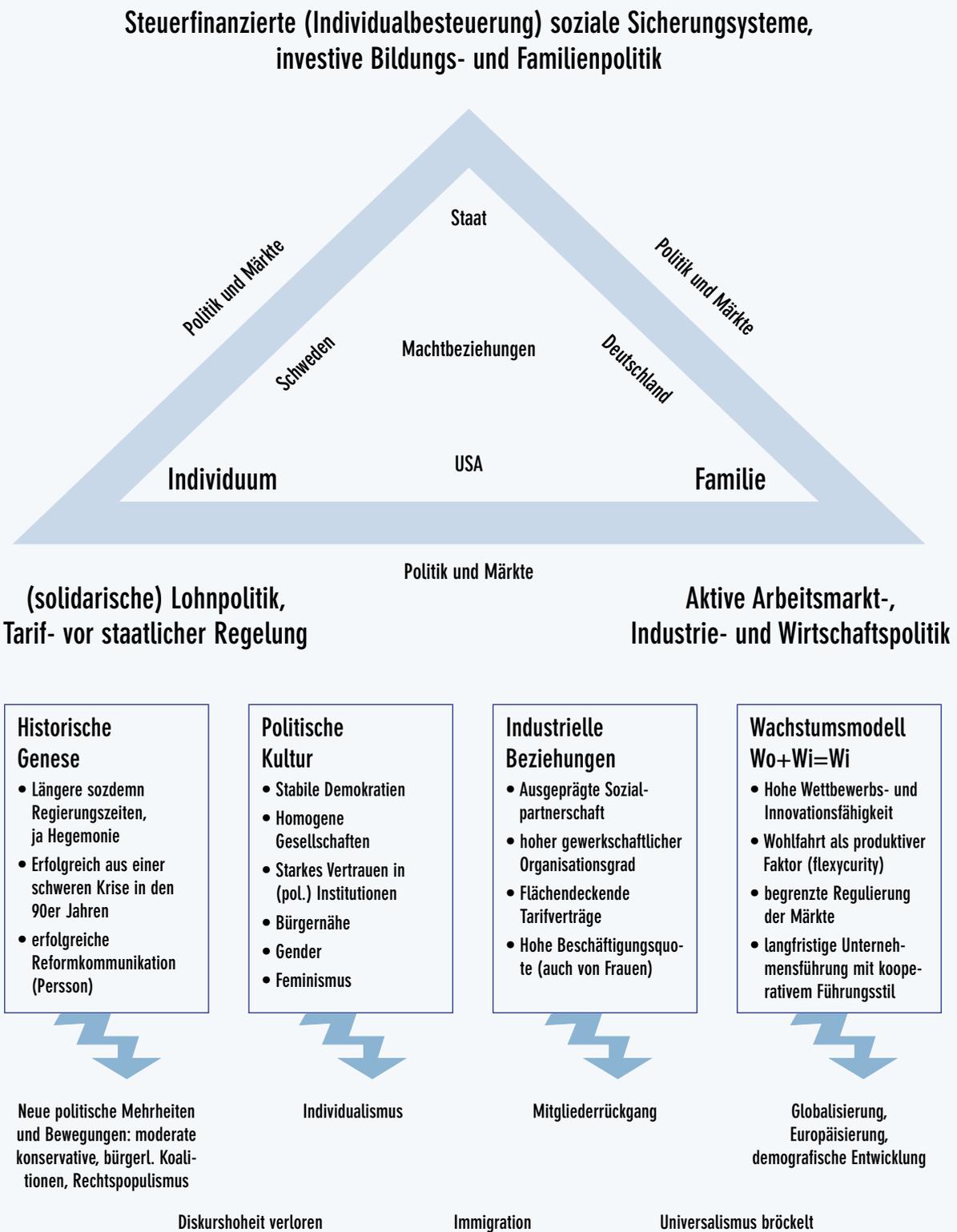
Das Fazit vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Reise war, dass es wichtig ist, möglichst viele Menschen sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen und flächendeckende Tarifverträge auszuhandeln. Ferner wurde zur Kenntnis genommen, dass der Mangel an finanziellen Ressourcen offenbar in Schweden keine so entscheidende Rolle spielt. Dies liegt aber auch an der Einstellung der Schweden zur finanziellen Ausstattung des Staates, die sicherlich nicht 1:1 auf Deutschland übertragbar ist.

Insbesondere hat die Reise dazu beigetragen, die eigenen Positionen zu schärfen und die Chancen und Grenzen von Handlungsempfehlungen für den Abschlussbericht besser einzuschätzen.

Astrid Birkhahn
(Vorsitzende)

Anlage: Strukturelemente und Herausforderungen des nordic models

Folkhemmet im Wandel – Strukturelemente und Herausforderungen des nordic model



Dr. Gero Maass, FES Regionalbüro Stockholm, September 2014

Abbildung 56: Strukturelemente und Herausforderungen des nordic model

Literaturverzeichnis⁶⁷¹

Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2014a. Danielzyk, Rainer; *Stellungnahme 16/2415 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 8.12.2014: Themenbereich: Infrastruktur und Raumplanung*. Hannover. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2415.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-02-06].

Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2014b. Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen: Zwischen Prozess und Plan. *Positionspapier aus der ARL(98)*. Online im Internet: URL: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00987> [Stand 2014-11-14].

Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2014c. Gleichwertigkeit: Zwischenrufe zu den neuen Leitbildern der Raumordnung. *ARL-Nachrichten(2)*. Online im Internet: URL: <http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/nachrichten-2014-2.pdf>.

Allmendinger, Jutta; Haarbrücker, Julia & Fliegner, Florian 2013. *Lebensentwürfe heute: Wie junge Frauen und Männer in Deutschland leben wollen. Kommentierte Ergebnisse der Befragung 2012. (Discussion Paper)*. Berlin. URL: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2013/p13-002.pdf>.

AOK Rheinland/Hamburg 2014. Pannen, Ulrich; *Stellungnahme 16/2225 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 25.10.2015: Themenbereich: Sozial- und Gesundheitswesen und Familie*. Essen. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2225.pdf?von=1&bis=0>.

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW 2014. Dedy, Helmut; Martin, Klein, Hamacher, Claus; *Stellungnahme 16/286 zur Sitzung der EK III am 06.02.2015: Themenbereich: Die finanzielle Ausgangslage im Jahr 2020*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-286.pdf> [Stand 2014-04-24].

Aschauer, David A. 1989. *Public investment and productivity in the Group of Seven: A general shift in government spending priorities – from capital investment to consumption – has negatively affected productivity in the G-7 industrial countries*. Chicago. URL: http://scholar.google.com/scholar_url?url=https://www.chicagofed.org/~media/publications/economic-perspectives/1989/ep-sep-oct1989-part3-aschauer-pdf.pdf&hl=de&sa=X&scisig=AAGBfm1FRkzg2_3tx5dkB9PzKfqrFRJNtw&nossl=1&oi=scholar.

671 Das Literaturverzeichnis enthält keine Quellenhinweise des Sondervotums von Prof. Bontrup (siehe hierzu Teil D 3.3. Sondervotum des Sachverständigen Prof. Dr. rer. pol. Heinz-J. Bontrup).

AWO Bezirk Westliches Westfalen e.V. 2014. *Altenbernd, Wolfgang; Stellungnahme 16/2236 zur Sachverständigenanhörung am 30.10.2014: Themenbereich: Sozial- und Gesundheitswesen und Familie in NRW in der Dekade 2020 bis 2030. Dortmund.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2236.pdf?von=1&bis=0>.

Backes, Gertrud; Amrhein, Ludwig & Wolfinger, Martina 2008. *Gender in der Pflege: Herausforderungen für die Politik. (Wiso Diskurs). Bonn.*

Besecke, Anja; u. a. 2012. *Die Grundprinzipien des Planungssystems.* URL: <http://www.arl-net.de/commin/planning-germany/12-die-grundprinzipien-des-planungssystems> [Stand 2015-02-06].

Bezirksregierung Düsseldorf 2014a. *Begründung zum Regionalplan Düsseldorf. Düsseldorf.* [Stand 2015-03-17].

Bezirksregierung Düsseldorf 2014b. *van Gemmeren, Christoph; Stellungnahme 16/2405 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 08.12.2015: Themenbereich: Infrastruktur und Raumplanung. Düsseldorf.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2405.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-02-06].

Blanchard, Olivier J. 1990. *Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. (OECD Economics Department Working Papers).* URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5lgsjhvj8bbp.pdf?expires=1434533454&id=id&accname=guest&checksum=98DF2401540DE10F0C2B8B9B1840C8F9>.

Blanchard, Olivier J., u. a. 1990. *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. (OECD Journal: Economic Studies).* URL: <http://www.oecd.org/eco/outlook/34288870.pdf>.

Blotevogel, Hans H. 2011. *Die Regionalpolitik in Deutschland: institutioneller Aufbau und aktuelle Probleme, in Hannes Egli (Hg.): Forschungsmarkt Regiosuisse & Tagung Regionalentwicklung 2011: Regionalpolitik in den Nachbarländern: Lessons Learned und Folgerungen für die Schweiz. Luzern, 41–60.*

Bofinger, Peter, u. a. 2011. *Die demografische Entwicklung in der Welt und in Deutschland, in Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.): Herausforderungen des demografischen Wandels: Expertise im Auftrag der Bundesregierung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, 14–39.*

Borchert, Jürgen 2013. *Sozialstaats-Dämmerung. 1. Auflage. München: Riemann.*

Börner, Nicole; u. a. 2013. *Bildungsbericht Ganztagschule NRW 2013.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-114.pdf?von=1&bis=0>.

Börner, Nicole; Conraths, Andrea & Gerken, Ute 2014. *Bildungsbericht Ganztagschule NRW 2014*. URL: http://www.forschungsverbund.tu-dortmund.de/fileadmin/Files/Jugendhilfe_und_Schule/BiGa_NRW_2014.pdf.

Bosbach, Gerd 2015. Vortrag „Aussagekraft statistischer Darstellungen in Demografie-Debatten“ während der EK-III Sitzung am 26.06.2014. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-282.pdf>.

Brenner, Peter 2014. Bildung im Niemandsland – Der Einfluss des demographischen Wandels auf die bayerische Bildungspolitik, in Kraus, Josef & Zehetmair, Hans (Hg.): *Bildung und Demographie*. München, 51–72.

Bühler, Wilhelm-Bauer, u. a. 2014. *Industrie 4.0 – Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland*. URL: https://www.bitkom.org/files/documents/Studie_Industrie_4.0.pdf.

Bundesagentur für Arbeit 2015. *Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsmarkt: Seit Beginn des Berichtsjahres gemeldete Bewerber für Berufsausbildungsstellen und gemeldete Berufsausbildungsstellen Land Nordrhein-Westfalen*. URL: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201504/iiia5/ausb-ausbildungsstellenmarkt-mit-zkt/ausbildungsstellenmarkt-mit-zkt-05-0-201504-pdf.pdf>.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2012. *Raumordnungsbericht 2011*. URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_ROB2011.pdf;jsessionid=387D261A8A09EA96B9822CC293FED3E8.live2053?blob=publicationFile&v=2 [Stand 2013-12-10].

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2014a. *Deutschland in Europa: Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge. (Informationen des ESPON Contact Points Deutschland)*. Berlin [Stand 2014-11-26].

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2014b. Zarth, Michael; *Stellungnahme 16/2413 zur Sachverständigenanhörung am 08.12.2014: Themenbereich: Infrastruktur und Raumplanung*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2413.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-02-10].

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) & Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011. *Regionalstrategie Daseinsvorsorge: Denkanstöße für die Praxis* [Stand 2014-11-26].

Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) 2014. Walden, Günter; *Stellungnahme 16/1703 zur Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 23.05.2014: Fachkräfte- und*

Auszubildendenbedarf in Nordrhein-Westfalen sichern – Ausbildungs- und Jobperspektiven für Jugendliche aus südeuropäischen Ländern schaffen. Bonn. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1703.pdf>.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) 2012. *(Keine) Lust auf Kinder?: Geburtenentwicklung in Deutschland.* Wiesbaden. [Stand 2015-03-03].

Bundesministerium der Justiz 2008. *Raumordnungsgesetz: ROG.*

Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011. *Arbeitskräftebericht.* Berlin. URL: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a859-arbeitskraeftereport.pdf?blob=publicationFile>.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013. *Arbeitsmarktprognose 2030 – Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und nachfrage in Deutschland.* Bonn. URL: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a756-arbeitsmarktprognose-2030.pdf?blob=publicationFile> [Stand 2015-05-19].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010. *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009: Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009.* URL: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Freiwilligensurvey-Hauptbericht.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und SPD 2009. *Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d): Drucksache 16/12410.* URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612410.pdf> [Stand 2014-04-24].

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) 2015. *Erneuerbare Energien und das EEG: Zahlen, Fakten, Grafiken (2015): Anlagen, installierte Leistung, Stromerzeugung, EEG-Auszahlungen, Marktintegration der Erneuerbaren Energien und regionale Verteilung der EEG-induzierten Zahlungsströme.* (Energie-Info). Berlin. URL: [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/20150511-o-energie-info-erneuerbare-energien-und-das-eeg-zahlen-fakten-grafiken-2015-de/\\$file/Energie-Info_Erneuerbare_Energien_und_das_EEG_2015_11.05.2015_final.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/20150511-o-energie-info-erneuerbare-energien-und-das-eeg-zahlen-fakten-grafiken-2015-de/$file/Energie-Info_Erneuerbare_Energien_und_das_EEG_2015_11.05.2015_final.pdf) [Stand 2015-05-26].

Bundesverfassungsgericht 2005. *Urteil zur Verfassungsbeschwerde bzgl. der angemessenen Beamtenversorgung.* URL: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050927_2bvr138702 [Stand 2015-04-22].

Buslei, Hermann, u. a. 2014. *Ehe- und familienbezogene Leistungen in der Alterssicherung: Wichtig für die wirtschaftliche Stabilität von Familien.* (DIW Wochenbericht). Berlin. URL: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.465992.de/14-23-1.pdf.

Bylow, Christina 2011. *Familienstand: Alleinerziehend: Plädoyer für eine starke Lebensform.* 1. Aufl. Gütersloh: Gütersloher Verl.-Haus.

CDU-Landtagsfraktion NRW 2013. *Antrag der Fraktion der CDU: Einrichtung einer Enquete – Kommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030: Neu-druck Drucksache 16/2133.* Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumenten-archiv/Dokument/MMD16-2133.pdf?von=1&bis=0>.

Cicholas, Ulrich & Ströker, Kerstin 2012a. *Auswirkungen des demografischen Wandels: Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte und Erwerbspersonen in Nordrhein-Westfalen.* (Statistische Analysen und Studien). Düsseldorf. URL: https://www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2012/band_74/z089201253.pdf.

Cicholas, Ulrich & Ströker, Kerstin 2012b. *Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und kreisen Nordrhein-Westfalens 2011 bis 2030/2050.* Düsseldorf. URL: http://www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2012/band_72/z089201251.pdf [Stand 21.10.14].

Cicholas, Ulrich & Ströker, Kerstin 2013. *Modellrechnungen zur Entwicklung der Pflegebedürftigkeit in NRW: Auswirkungen des demografischen Wandels Statistische Analysen und Studien, Band 76.* Düsseldorf. URL: https://www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2013/band_76/z089201351.pdf.

Cicholas, Ulrich & Ströker, Kerstin 2015. *Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040/2060.* (Statistische Analysen und Studien). Düsseldorf. URL: <https://webshop.it.nrw.de/gratis/Z089%20201553.pdf>.

Danielzyk, Rainer 2014. Gleichwertigkeit unter Schrumpfbedingungen: Herausforderungen für die Raumordnung. *ARL-Nachrichten*(2), 16–19.

Deutsche Bundesbank 2012. *Monatsreport Oktober 2012.* (Monatsbericht). URL: https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichte/2012/2012_10_monatsbericht.pdf?blob=publicationFile.

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) 2014. *Neumann, Marco; Stellungnahme 16/2059 zur Sachverständigenanhörung: Themenbereich Bildung*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2059.pdf>.

Dittrich-Wesbuer, Andrea & Siedentrop, Stefan 2014. Vortrag zum Thema Infrastruktur im demografischen Wandel im Rahmen Sachverständigengespräches der EK III am 8.12.2014: Themenbereich Infrastruktur und Raumplanung. Düsseldorf. [Stand 2015-02-06].

DIW Berlin 2007. *DIW Glossar: Totale Faktorproduktivität*. URL: http://www.diw.de/de/diw_01.c.430429.de/presse/diw_glossar/totale_faktorproduktivitaet.html [Stand 2015-05-19].

Dobroschke, Stephan; Gutsche, Jens-Martin & Thöne, Michael 2014. *Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsenanhalt. (FiFo-Berichte)*. URL: http://www.fifo-koeln.org/images/stories/fifo-bericht%20nr%20%2015_kmpr.pdf [Stand 2015-02-06].

Eberlein, Marion & Klein-Hitpaß, Anne 2012. *Altengerechter Umbau der Infrastruktur: Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden. (Difu-Impulse)*. Berlin. [Stand 2014-07-23].

Einig, Klaus 2006. Folgen des demographischen Wandels in Nordrhein-Westfalen für die technische Infrastruktur: eine qualitative Abschätzung der Anpassungskosten, in Danielzyk, Rainer & Kilper, Heiderose (Hg.): *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: Demographischer Wandel in ausgewählten Regions-Typen Nordrhein-Westfalens: Herausforderungen und Chancen für regionale Politik*. Hannover: Verl. der ARL. (329), 98–119.

Enquête-Kommission „Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder“ 2008. *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder“*. Dresden. URL: <http://www.landtag.sachsen.de/dokumente/20080930-Bericht-Enquetekommission.pdf> [Stand 2014-02-21].

Enquête-Kommission „Situation und Zukunft der Pflege in NRW“ 2005. *Bericht der Enquête-Kommission des Landtags Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf. URL: http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/EKALT/13_EK3/Abschlussbericht.jsp.

Enquête-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ 2013. *Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“: Drucksache 16/2299*. Düssel-

dorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-2299.pdf> [Stand 2015-02-11].

Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik 2002. *Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“*: Drucksache 14/8800. Berlin. URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/088/1408800.pdf> [Stand 2014-01-28].

Entorf, Horst & Sieger, Philip 2010. *Unzureichende Bildung: Folgekosten durch Kriminalität*. URL: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-9D5EC233-EF7BEA4C/bst/xcms_bst_dms_32620_33011_2.pdf.

Evangelische Fachhochschule Rheinland-Westfalen-Lippe 2014. Gerlach, Irene; *Stellungnahme 16/2273 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 30.10.2014: Themenbereich: Familie, Gesundheit und Soziales*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2273.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-03-03].

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ 2015. *Stärkung von Investitionen in Deutschland: Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel*. Berlin. URL: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/I/investitionskongress-report-gesamtbericht-deutsch-barrierefrei,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Färber, Gisela; Kühl, Carsten & Alt, Denis 2014. *Neuordnung der Besteuerungskompetenzen bei der Einkommensteuer*. *Wirtschaftsdienst* 94(4), 267–274.

Färber, Gisela; Walther, Steffen & Funke, Melanie 2011. *Nachhaltige Finanzierung der Beamtenversorgung – Ökonomische Perspektiven und rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten, Modernisierung des öffentlichen Sektors*. Berlin: Edition Sigma. (Modernisierung des öffentlichen Sektors., Bd. Sonderband 37Bd).

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2011a. Walter-Borjans, Norbert; *Stellungnahme 16/1766 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 22.05.2015: Dritter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1766.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-03-31].

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2011b. *Dritter Versorgungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV15-1239.pdf?von=1&bis=0>.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2013. *Zweiter Bericht über die Nachhaltigkeit des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen: Landtagsvorlage 16/1185*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1185.pdf> [Stand 2014-01-28].

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2014a. *Finanzplanung 2014 bis 2018 mit Finanzbericht 2015 des Landes Nordrhein-Westfalen*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-6501.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-05-26].

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2014b. *Walter-Borjans: Aktualisierung der Etatansätze 2014 und 2015 bringt uns nicht vom Konsolidierungspfad ab: Pressemitteilung des Finanzministeriums NRW vom 2. September 2014*. Düsseldorf. URL: http://www.fm.nrw.de/presse/2014_09_02_Nachtragshaushalt.php [Stand 2015-06-18].

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2015. *Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen: 66. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW am 22. Januar 2015. TOP 4: Entwicklung des Landeshaushalts im Ist zum 31. Dezember 2014*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-2628.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-05-26].

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) 2014. Thöne, Michael; *Öffentliche Finanzen in NRW 2020 Schuldenbremse und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*; Vortrag im Rahmen der Anhörung der EK III am 06.02.2014 / Information 16/270: Themenbereich: Öffentliche Finanzen in NRW 2020. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-270.pdf> [Stand 2014-04-24].

Fornefeld, Martin; Breide, Stephan & Holznel, Bernd 2015. *Nachhaltiger NGA-Netzausbau als Chance für Nordrhein-Westfalen: Studie im Auftrag der NRW.BANK*. Düsseldorf. URL: <http://www.nrwbank.de/de/corporate/downloads/presse/publikationen/sonstige-downloads/Nachhaltiger-NGA-Netzausbau-als-Chance-fuer-Nordrhein-Westfalen.pdf>.

Gabler Wirtschaftslexikon (online). *Definition » Kapital «*. URL: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/kapital.html> [Stand 2015-05-19].

Gans, Paul 2014. Herausforderungen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, in Kraus, Josef & Zehetmair, Hans (Hg.): *Bildung und Demographie*. München, 23–50.

Garsoffky, Susanne & Sembach, Britta 2014. *Die Alles ist möglich-Lüge: Wieso Familie und Beruf nicht zu vereinbaren sind*. 1. Auflage. München: Pantheon.

Greiving, Stefan, u. a. 2014. *Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge: Endbericht*. Bonn. URL: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2013/ReformZentraleOrteKonzepte_Bundeslaender/EndberichtZentraleOrte.pdf?jsessionid=AA6E77580188021E7F6E34A4E5E8A394.live2052?blob=publicationFile&v=3.

Grüber-Töpfer, Wolfram & Kamp-Murböck, Marion und Mielke, Bernd 2010. Demographische Entwicklung in NRW, in Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Hg.): *Demographischer Wandel in Nordrhein-Westfalen*. Dortmund. (ILS-Forschung, Bd. 1/10Bd), 6–32.

Grünheid, Evelyn 2013. *Ehescheidungen in Deutschland: Entwicklungen und Hintergründe*. (BiB Working Paper). Wiesbaden. URL: http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Working Paper/2013_1_ehescheidungen_deutschland.pdf?blob=publicationFile&v=4.

Häußermann, Hartmut & Siebel, Walter 2000. *Soziologie des Wohnens: Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens*. 2., korrigierte Aufl. Weinheim, München: Juventa-Verl. (Grundlagentexte Soziologie).

Heesen, Peter 2014. *Stellungnahme 16/1758 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 22.05.2014: Themenbereich: Öffentlicher Dienst*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1758.pdf>.

Hertie School of Governance 2015. *Studie: Großprojekte in Deutschland – Zwischen Ambition und Realität: Fact Sheet 1*. Berlin. URL: http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/press-material/Grossprojekte_in_Deutschland_-_Factsheet_1.pdf.

Höpflinger, François 1997. *Bevölkerungssoziologie: eine Einführung in bevölkerungssoziologische Ansätze und demographische Prozesse*. Weinheim: Juventa. (Grundlagentexte Soziologie).

ifo Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. (ifo) 2014. *Personal der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein Westfalen: Entwicklungen und Handlungsoptionen zur Neustrukturierung: Gutachten im Auftrag der Enquetekommission III des Landtags Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-275.pdf?von=1&bis=0>.

IHK Nordrhein-Westfalen 2014a. *Berufsgruppen-Ranking in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2030 (Prognose)*. URL: <http://www.ihk-fachkraefte-nrw.de/fkm/index.html#mg3v6g3D3D2Pz-b> [Stand 22.10.14].

IHK Nordrhein-Westfalen 2014b. *Fachkräfteangebot und -nachfrage für „Beruflich Qualifizierte“ in allen Wirtschaftszweigen in Nordrhein-Westfalen*. URL: <http://www.ihk-fachkraefte-nrw.de/fkm/index.html#6g2v6g5fofbnehe> [Stand 22.10.14].

IHK Nordrhein-Westfalen 2014c. *Fachkräftebedarf (Bedarf = Nachfrage – Angebot): [in % von der Fachkräftenachfrage] für „Beruflich Qualifizierte“ in allen Wirtschaftszweigen im Jahr 2020 (Prognose)*. URL: <http://www.ihk-fachkraefte-nrw.de/fkm/index.html#ug3v6g3D3n2Pz-b> [Stand 2014-10-22].

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2013. *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: NRW-spezifische Auswertung von Indikatoren zur Raumentwicklung. Abschlussbericht im Auftrag der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen*. Dortmund.

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2014. *Dittrich-Wesbuer, Andrea; Stellungnahme 16/2399 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 8.12.2014: Themenbereich Infrastruktur und Raumplanung*. Dortmund. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2399.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-02-06].

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung 2015. *Abschlussbericht „Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel“ des Gutachtens im Auftrag der Enquetekommission III des Landtags Nordrhein-Westfalen*. Dortmund. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI16-276.pdf?von=1&bis=0>.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2012. *Vorausberechnung der Bevölkerung*. URL: <https://www.it.nrw.de/statistik/a/daten/eckdaten/r511prog.html> [Stand 2014-09-25].

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013. *Personal der öffentlichen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen: 2013*. Düsseldorf. URL: <https://webshop.it.nrw.de/gratis/L329%20201300.pdf>.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2014a. *Modellrechnung Alterslastprognose 2011; Stellungnahme 16/1766 des Finanzministeriums NRW zur Anhörung der EK III am 22.05.2014*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1766.pdf?von=1&bis=0>.

Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2014b. *Schülerprognose in NRW*. URL: <https://www.it.nrw.de/statistik/d/daten/eckdaten/r513schul10.html> [Stand 2014-09-29].

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010. *Abschätzung der Infrastrukturfolgekosten von Wohnnutzungen: Eine Arbeitshilfe für Kommunen*. Kiel. URL: <http://www.schleswig-holstein.de/>

[STK/DE/Schwerpunkte/Landesplanung/WeitereThemen/Innenentwicklung/DownloadLinks/arbeits-hilfeFolgekosten_blob=publicationFile.pdf](#) [Stand 2014-02-21].

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2010. *Bildungsrenditen in Deutschland – Einflussfaktoren, politische Optionen und volkswirtschaftliche Effekte: Studie*. URL: <http://www.iwkoeln.de/storage/asset/63672/storage/master/file/357995/download/25.pdf>.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014a. Klös, Hans-Peter; *Stellungnahme 16/1469 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 13.03.2014: Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1469.pdf?von=1&bis=0>.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014b. Schaefer, Thilo; *Stellungnahme 16/1755 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 22.05.2015: Themenbereich: Öffentlicher Dienst. Düsseldorf*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1755.pdf?von=1&bis=0>.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln 2014c. *Marktwirtschaftliche Reformen in Nordrhein-Westfalen – Handlungsfelder für Fortschritt und Wachstum: Gutachten für die FDP-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen*. Köln. URL: <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/hubertus-bardtina-esselmann-michael-groemling-hagen-lesch-axel-pluennecke-thomas-puls-klaus-heiner-roehl-marktwirtschaftliche-reformen-in-nordrhein-westfalen-142319>.

Institut für Arbeit und Qualifikation – Universität Duisburg-Essen 2014. Bosch, Gerhard; *Stellungnahme 16/1464 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 13.04.2015: Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit*. Duisburg. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1464.pdf?von=1&bis=0>.

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2014. Pohl, Carsten. *Stellungnahme 16/1510 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 13.03.2014: Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1510.pdf?von=1&bis=0>.

Institut für Demoskopie Allensbach 2012. *Monitor Familienleben 2012: Einstellungen und Lebensverhältnisse von Familien Ergebnisse Repräsentativbefragung im Auftrag des Bundesministeriums für Familie*. Berichtsband. Allensbach. URL: http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/Monitor_Familienleben_2012.pdf.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) 2014. Rietzler, Katja; *Stellungnahme 16/1490 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 10.03.2014: Themenbereich: Wirtschaft und*

Arbeit. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1490.pdf?von=1&bis=0>.

Jäger, Ralf 2014. *Vorlage an die EK III zur Sitzung am 06.02.2014: TOP 1: Die finanzielle Ausgangslage 2020 Hier: Zur Haushaltssituation der Kommunen in NRW im Jahr 2020 [Stand 2014-04-24]*.

Jasilionis, Domantas 2013. *Demografische Forschung aus erster Hand: Eine gemeinsame Publikation des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung, des Rostocker Zentrums zur Erforschung des Demografischen Wandels, des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, des Vienna Institute of Demography/Austrian Academy of Sciences und des Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital. (Demografische Forschung)*. Rostock. URL: <http://www.demografische-forschung.org/archiv/defo1303.pdf>.

Junkernheinrich, Martin & Micosatt, Gerhard 2005. *Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung: Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen*. Essen.

Klammer, Ute 2011. *Eltern in der Traditionalisierungsfalle*. Düsseldorf. URL: http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2011_03_4-5.pdf.

Klein, Agnes 2014. *Stellungnahme 16/2241 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 30.10.2014: Themenbereich: Sozial- und Gesundheitswesen und Familie*. Köln. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2241.pdf>.

Klenner, Christina & Pfahl, Svenja 2008. *Wunsch vieler Eltern: Arbeitszeiten gleichmäßiger aufteilen*. Düsseldorf. URL: http://www.boeckler.de/pdf/impuls_2008_04_4-5.pdf.

Klink, Thomas 2004. *Wirkungen der demographischen Entwicklung auf die Infrastruktur: Das Beispiel von Grund- und Hauptschulen im Zollernalbkreis*. Kaiserslautern: Techn. Univ., Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung. (Materialien für Studium und Praxis, Bd. Bd. 9Bd).

Klug, Gabriele C. 2015. Vortrag „Generationengerechte und nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt“ während der EK III-Sitzung am 15.01.2015. Düsseldorf.

Kommission der europäischen Gemeinschaften 2006. *Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*. Brüssel. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0092:FIN:DE:HTML>.

Kortmann, Klaus; Halbherr, Verena & Schmidt, Manuela 2009. *AKA Versorgungsbericht: Untersuchung im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft kommunale und kirchliche Altersversorgung*. München.

Kreyenfeld, Michaela 2014. *Ohne Arbeit keine Kinder: Geburtenrate. (Demografische Forschung)*. Rostock. URL: <http://www.demografische-forschung.org/archiv/defo1403.pdf>.

Kultusministerkonferenz 2012. *Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012-2025*. URL: <http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Statistik/KomStat/Tabellenanhang.pdf>.

Küpper, Patrick 2011. *Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. (IÖR-Schriften)*. URL: http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ioer.de%2Ffileadmin%2Finternet%2FIOER_schriften%2FIOER_Schrift_Band_53_DissKuepper.pdf&ei=wbzUVJOLN8z7UMLog4AP&usq=AfQjCNH2HPqEs8aLqzLt3YzCWrjiPHyBqA&bvm=bv.85464276,d.d24&cad=rja [Stand 2015-02-06].

Landesdatenbank NRW 2014. *Kommunales Bildungsmonitoring: Schülerinnen und Schüler im offenen und im gebundenen Ganztagsbetrieb*. URL: <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW/online;jsessionid=6F1CBC31B54844A10EBE58404B6C67E8?operation=previous&levelindex=4&levelid=1411027427005&step=4>.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2014. *Jahresbericht 2014*. Düsseldorf. URL: http://www.lrh.nrw.de/LRHNRW_documents/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2014.pdf.

Landesregierung NRW 2010. *Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes: Landesplanungsgesetz DVO – LPIG DVO*. URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=10000000000000000077 [Stand 2015-03-17].

Landesregierung NRW 2013. *Aufwendungen des Landes für die Beamten bei der Beihilfe: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1741 vom 29. Oktober 2013 des Abgeordneten Marcel Hafke (FDP) Drucksache 16 / 4331. MMD16/4503*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-4503.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-04-07].

Landesregierung NRW 2014a. *Erarbeitung des neuen LEP NRW*. URL: <https://land.nrw.de/erarbeitung-des-neuen-landesentwicklungsplan-nrw> [Stand 2015-02-10].

Landesregierung NRW 2014b. *Aufwendungen für die Beihilfe – welche durchschnittlichen Kosten muss das Land pro Versorgungsempfänger aufwenden: Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 2517 vom 21. Jul 2014 des Abgeordneten Marcel Hafke (FDP) Drucksache 16/6362. MMD16-*

6559. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-6559.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-03-31].

Landtagsfraktionen der SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Piraten 2013. Antrag: *Einsetzung einer Kommission zur Reform der Nordrhein-Westfälischen Verfassung (Verfassungskommission)* Drucksache 16/3428. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-3428.pdf> [Stand 2014-02-25].

Leibniz-Institut für Bildungsverläufe 2014. Roßbach, Hans-Günther; *Stellungnahme 16/2102 zur Sachverständigenanhörung: Themenbereich Bildung*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2102.pdf>.

Libbe, Jens; Köhler, Hadia & Beckmann, Klaus J. 2010. *Infrastruktur und Stadtentwicklung: Technische und soziale Infrastrukturen – Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur- und Stadtplanung*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik. (Edition Difu : Stadt, Forschung, Praxis, 10).

Littmann, Konrad 1957. *Zunehmende Staatstätigkeit und Wirtschaftliche Entwicklung: Versuche über die Wirkungen staatswirtschaftlicher Prozesse in der spätkapitalistischen Periode*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. (Wirtschafts- und Finanzwissenschaftliche Forschungen, 1). Online im Internet: URL: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-05442-9>.

Maier, Tobias; Zika, Gerd; Wolter, Marc Ingo; Kalinowski, Michael; Helmrich, Robert: *Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung*, Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB Report 23/14; URL: http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a14_BIBBreport_2014_23.pdf

Max-Planck-Institut für demografische Forschung 2014. *Demografische Forschung aus erster Hand: Eine gemeinsame Publikation des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung, des Rostocker Zentrums zur Erforschung des Demografischen Wandels, des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, des Vienna Institute of Demography/Austrian Academy of Sciences und des Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital*. Rostock. URL: <http://www.demografische-forschung.org/archiv/defo1401.pdf>.

McKinsey & Company 2013. *NRW 2020 – Unser Land, unsere Zukunft*. Düsseldorf.

Micosatt, Gerhard 2009. *Wesel im demografischen Wandel: Konsequenzen für die kommunalen Infrastrukturbereiche Straßen und Abwasser*. (Statistischer Bericht über die demografische Entwicklung in der Stadt Wesel).

Milbradt, Georg 2014. *Stellungnahme 16/1745 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 22.05.2014: Themenbereich: Öffentlicher Dienst. Düsseldorf.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1745.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-05-19].

Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern 2014. *Draheim, Antje; Stellungnahme 16/1514 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 13.04.2014: Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1514.pdf>.

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen 2014. *Rund 155.000 Betreuungsplätze für unter Dreijährige in diesem Kindergartenjahr – rund jedes zweite Kind über einem Jahr wird betreut.* URL: <http://www.mfkjks.nrw.de/presse/rund-155-000-betreuungsplaetze-fuer-unter-dreijaehrige-in-diesem-kindergartenjahr-rund-jedes-zweite-kind-ueber-einem-jahr-wird-betreut-16057/> [Stand 2014-09-25].

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2013. *Krankenhausplan 2015. Düsseldorf.* URL: <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/herunterladen/der/datei/20130725-krankenhausplan-nrw-2015-pdf/von/krankenhausplan-nrw-2015/vom/mgepa/1483> [Stand 2015-02-11].

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW 2014. *Steffens, Barbara; Stellungnahme 16/2272 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 30.10.2014: Themenbereich: Sozial- und Gesundheitswesen und Familie. Düsseldorf.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2272.pdf?von=1&bis=0>.

Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung 2014. *Haushaltsplan für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft und Forschung für das Haushaltsjahr 2015.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/web/WWW/haushalt/cd-fm-0914/daten/pdf/2015/hh06/kap000.pdf> [Stand 2015-02-04].

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2005. *Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen: Schulgesetz NRW – SchulG.* URL: <http://www.schulministerium.nrw.de/docs/Recht/Schulrecht/Schulgesetz/Schulgesetz.pdf> [Stand 2015-02-10].

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2011. *Demographiegewinne: Antwort auf Kleine Anfrage 929 vom 26. Juli 2011 des Abgeordneten Christian Weisbrich Drucksache 15/2875. MMD16/2875.* URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD15-2875.pdf>.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014a. *Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht: Statistische Übersicht Nr. 386*. URL: http://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Quantita_2013.pdf.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2014b. *Schülerprognose und Schulabgängerprognose bis zum Schuljahr 2049/50: Statistische Übersicht Nr. 385 – 1. Auflage*. URL: http://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Sonstige-Statistiken/Prognose_2014.pdf.

Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen 2015. *Statistik Telegramm 2014/2015, Schuleckdaten 2014/15: Statistische Übersicht Nr. 387 – 1. Auflage*. URL: <http://www.schulministerium.nrw.de/docs/bp/Ministerium/Service/Schulstatistik/Amtliche-Schuldaten/Stat-Telegramm2014.pdf>.

Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW (MGEPA) 2013. *Bericht des MGEPA zum Thema „Krankenhausplan NRW 2015“: Vorlage 16/448*. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-488.pdf>.

Müller, Anna 2014. Vortrag: „Familiengesundheit und Gender“ vor der FH Nordhausen am 23.10.2014 [Stand 2015-06-22].

Müller, Thomas 2011. *Sozialberichterstattung Nordrhein-Westfalen: Lebenslagen von Alleinerziehenden*. URL: http://www.mags.nrw.de/sozialberichte/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse_1_2011_Alleinerziehende.pdf.

Munnell, Alicia H. 1990. *Why has productivity growth declined? Productivity and public investment*. (New England Economic Review). URL: http://www.researchgate.net/profile/Alicia_Munnell/publication/5027433_Why_has_productivity_growth_declined_Productivity_and_public_investment/links/546126b80cf27487b4526dcc.pdf?disableCoverPage=true.

Munoz, Vernor 2007. *UMSETZUNG DER UN-RESOLUTION 60/251 „RAT FÜR MENSCHENRECHTE“ VOM 15. MÄRZ 2006: Bericht des Sonderberichterstatters für das Recht auf Bildung*, Vernor Muñoz. *Addendum DEUTSCHLANDBESUCH (13. – 21. Februar 2006)*. URL: http://www.netzwerk-bildungsfreiheit.de/pdf/Mission_on_Germany_DE.pdf.

NRW.BANK 2013a. *Wohnungsmarktbeobachtung*. Düsseldorf. URL: <http://www.nrwbank.de/de/foerderlotse-produkte/Wohnungsmarktbeobachtung/15574/nrwbankproduktdetail.html> [Stand 2015-02-11].

NRW.BANK 2013b. *Wohnungsmarktbericht NRW 2013: 20 Jahre Wohnungsmarktbeobachtung Dokumentation zum Kongress „Wir im Quartier – Heimat vor der Haustür“*. Wohnungsmarkt Nordrhein-Westfalen – Analysen. Düsseldorf. URL: [https://www.nrwbank.de/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/NRW.BANK - Wohnungsmarktbericht NRW 2013.pdf](https://www.nrwbank.de/de/corporate/downloads/presse/publikationen/publikationen-wohnungsmarktbeobachtung/aktuelle-ergebnisse/NRW.BANK_-_Wohnungsmarktbericht_NRW_2013.pdf) [Stand 2014-02-21].

OECD 2014. *Bildung auf einen Blick 2014: OECD-Indikatoren*. Bielefeld: W. Bertelsmann [Stand 2014-09-25].

Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW 2005. *Gleichwertige Lebensverhältnisse: Information 13/1284*. Düsseldorf.

Pesch, Franz; Schenk, Martin & Sperle, Tilman 2003. *Bedeutungswandel der Innenstädte und Nebenzentren in den Städten von Nordrhein-Westfalen: Expertise im Auftrag der Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen*. Stuttgart. URL: <http://www.uni-stuttgart.de/si/stp/download/ZentreninNRW.pdf>.

PricewaterhouseCoopers AG WPG 2014. *Stellungnahme 16/1712 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 22.05.2014: Themenbereich: Öffentlicher Dienst*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1712.pdf?von=1&bis=0>.

Prognos 2015. *Wirtschaftsstandort NRW 2030: Aktivieren – Stärken – Ausbauen*. Düsseldorf. URL: [http://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/150126_Prognos_Studie_Wirtschaftsstandort NRW 2030.pdf](http://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/150126_Prognos_Studie_Wirtschaftsstandort_NRW_2030.pdf).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2015. *Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2015: Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro*. (DIW Wochenbericht). München. URL: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.502533.de/15-17-1.pdf.

Ragnitz, Joachim 2015. *Stellungnahme 16/165 „Arbeitsmarktpolitische Entwicklung“ zur Sachverständigenanhörung der EK III am 13.03.2014: Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit*. Dresden. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1465.pdf>.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung 2014a. Augurzky, Boris; Heger, Dörte; Wübker, Ansgar; *Stellungnahme 16/2248 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 30.10.2014: Themenbereiche: Sozial- und Gesundheitswesen und Familie*. Essen. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2248.pdf?von=1&bis=0>.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI Essen) 2014b. Schmidt, Christoph M.; *Stellungnahme 16/1482 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 13.03.2014: Wachstum-*

perspektiven Nordrhein-Westfalens bis 2030 und ihre Konsequenzen für die Öffentlichen Finanzen: Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1482.pdf?von=1&bis=0>.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hg.) 2011. *Herausforderungen des demografischen Wandels: Expertise im Auftrag der Bundesregierung.* Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. URL: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Expertisen/2011/expertise_2011-demografischer-wandel.pdf.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013. *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik: Jahresgutachten 2013/14.* Wiesbaden: Bonifatius Buch-Druck-Verlag. (Bd. 50.2013/14Bd). Online im Internet: URL: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201314/JG13_Ges.pdf [Stand 2013-12-12].

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2014. Weigert, Benjamin; Kallweit, Manuel; *Stellungnahme 16/1475 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für Sachverständigeanhörung der EK III am 13.03.2014: Themenbereich: Wirtschaft und Arbeit.* Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1475.pdf?von=1&bis=0>.

Schlüter, Katharina 2015. *Destatis: Kommunale Finanzen wieder im Defizit: Negatives Finanzierungssaldo auf der kommunalen Ebene.* Friedberg. URL: http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/destatis-kommunale-finanzen-wieder-im-defizit-27731/?utm_source=CleverReach+GmbH+&utm_medium=email&utm_campaign=23-03-2015+Destatis%3A+Kommunale+Finanzen+wieder+im+Defizit&utm_content=Mailing_876779 [Stand 2015-05-26].

Schneider, Norbert; Diabaté, Sabine & Lück, Detlev 2014. *Familienleitbilder in Deutschland: Ihre Wirkung auf Familiengründung und Familienentwicklung.*

Schneider, Stefan et al. 2011. Finanzierung neu denken: Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischen Wandel. *Difu-Impulse*(4).

Schneider, Stefan et al. 2014. Generationengerecht und handlungsfähig bei leistungsfähiger Infrastruktur: Ansatzpunkte für eine nachhaltige Finanzplanung im Konzern Stadt. Das Beispiel der Stadt Köln. *Difu-Impulse*(3).

Schnur, Olaf 2010. *Demographischer Impact in städtischen Wohnquartieren: Entwicklungsszenarien und Handlungsoptionen.* 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwissenschaften.

Seitz, Helmut, u. a. 2004. *Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen: Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Endbericht. Bonn [Stand 2015-02-06].*

Sonneborn, Volker 2014. *Stellungnahme 16/2393 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 08.12.2014: Themenbereich: Infrastruktur und Raumplanung. Berleburg. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2393.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2015-02-06].*

SPD-Landtagsfraktion NRW 2014. *Einrichtung einer Enquete-Kommission „Zukunft der Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen“: Drucksache 16/7399. Düsseldorf.*

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2013. *LEP NRW: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. URL: http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=28696&fileid=94615&prachid=1 [Stand 2015-02-10].*

Städtetag Nordrhein-Westfalen 2014. *Hebborn, Klaus; Stellungnahme 16/2069 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 18.09.2014: Themenbereich: Bildung. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2069.pdf>.*

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013. *Kindertagesbetreuung regional 2013: Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland. URL: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertagesbetreuungRegional5225405137004.pdf;jsessionid=71724319C BD0584B3D4AE0CFDDC2DBA1.cae1? blob=publicationFile>.*

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015. *Kindertagesbetreuung regional 2014: Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland. URL: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertagesbetreuungRegional5225405147004.pdf;jsessionid=54E97F73C F702D49C5424DF06A9D5914.cae1? blob=publicationFile>.*

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2006. *Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Wiesbaden. URL: <https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2006/Bevoelkerungsentwicklung/bevoelkerungsprojektion2050.pdf? blob=publicationFile>.*

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2009. *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18.11.2009. Wiesbaden [Stand 2014-02-21].*

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2010. *Alleinerziehende in Deutschland: Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 29. Juli 2010 in Berlin. Wiesbaden. URL: <https://www.de->*

[statis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2010/Alleinerziehende/pressebroschuere_Alleinerziehende2009.pdf? blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2010/Alleinerziehende/pressebroschuere_Alleinerziehende2009.pdf?blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2011. Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte 2011 Fachserie 14 (Reihe 3.1). Online im Internet: URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/RechnungsergebnisOeffentlicherHaushalt2140310117004.pdf? blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/RechnungsergebnisOeffentlicherHaushalt2140310117004.pdf?blob=publicationFile) [Stand 2015-05-27].

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2014a. *Erneuter Anstieg der Bevölkerung für 2013 erwartet*. Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/01/PD14_007_12411.html.

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2014b. *Bildungsfinanzbericht 2013 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. Online im Internet: URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206137004.pdf? blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/Bildungsfinanzbericht1023206137004.pdf?blob=publicationFile) [Stand 2014-09-25].

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2014c. *Konsumausgaben von Familien für Kinder: Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008*. Wiesbaden. URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/KonsumausgabenFamilienKinder5632202089004.pdf? blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/EinkommenVerbrauch/KonsumausgabenFamilienKinder5632202089004.pdf?blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2014d. *Personal des öffentlichen Dienstes 2013. (Finanzen und Steuern)*. Wiesbaden. URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst2140600137004.pdf? blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonaloeffentlicherDienst2140600137004.pdf?blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2015a. *Finanzen und Steuern: Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts: 1.-4. Vierteljahr 2014. (Fachserie)*. Wiesbaden. URL: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200143244.pdf;jsessionid=7F9A98E3B1AEF958B9D6A1F4E549D956.cae4? blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/AusgabenEinnahmen/KassenergebnisOeffentlicherHaushalt2140200143244.pdf;jsessionid=7F9A98E3B1AEF958B9D6A1F4E549D956.cae4?blob=publicationFile).

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2015b. *Staat erzielte im Jahr 2014 Überschuss von 18 Milliarden Euro: Maastricht-Quote liegt bei + 0,6 %*. Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/02/PD15_062_813.html;jsessionid=D7A734B6C6486EA4542B67C49BBE0F19.cae2.

Statistisches Bundesamt (Destatis) 2015c. *Nur 25 % der Unternehmen in Deutschland haben schnelles Internet*. Wiesbaden. URL: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/04/PD15_150_52911pdf.pdf;jsessionid=6B15910D80151CFF17E17FDD8F0AC72F.cae2?blob=publicationFile.

Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft 2013. *Wirtschaftsfaktor Hochschule: Investitionen, ökonomische Erträge und regionale Effekte*. URL: http://www.stifterverband.de/wirtschaftsfaktor-hochschule/wirtschaftsfaktor_hochschule.pdf.

Trappe, Heike 2013. *Demografische Forschung aus erster Hand: Eine gemeinsame Publikation des Max-Planck-Instituts für demografische Forschung, des Rostocker Zentrums zur Erforschung des Demografischen Wandels, des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, des Vienna Institute of Demography/Austrian Academy of Sciences und des Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital*. (Demografische Forschung). Rostock. URL: <http://www.demografische-forschung.org/archiv/defo1303.pdf>.

Verband allein erziehender Mütter und Väter NRW e.V. 2014. *Berkhoff, Nicola; Beierling, Antje; Stellungnahme 16/2204 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 30.10.2014: Themenbereich: Sozial- und Gesundheitswesen und Familie*. Essen. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2204.pdf?von=1&bis=0>.

Verband der Ersatzkassen VdeK 2014. *Ruiss, Dirk; Stellungnahme 16/2280 zur Sachverständigenanhörung der EK III am 30.10.2014: Themenbereich: Sozial- und Gesundheitswesen und Familie*. Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2280.pdf>.

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen 2014. *Urteil zur angemessenen Besoldung und Versorgung von Beamtinnen und Beamten*. URL: <http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/2014/index.php> [Stand 2015-04-22].

Vogler-Ludwig, Kurt, Düll, Nicola & Kriechel, Ben 10/13. *Arbeitsmarkt 2030: Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in Deutschland. Prognose nach Bundesländern*. München, URL: http://www.economix.org/pdf/2014/ERC_Arbeitsmarkt_2030_-_Prognose_nach_Bundeslaendern.pdf [Stand 27.01.15].

Vollmers, Florian 2012. *Studienabbrecher: Das verflixte erste Semester*. Frankfurter Allgemeine 19. Oktober. Online im Internet: URL: www.faz.net/aktuell/beruf-chance/campus/studienabbrecher-das-verflixte-erste-semester-11922664.html.

Walter, Norbert; Fischer, Heinz & ... 2013. *Die Zukunft der Arbeitswelt: Auf dem Weg ins Jahr 2030*. Stuttgart.

Wanger, Susanne & Weber, Enzo 2014. *Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern 2012. Aktuelle Daten und Indikatoren.*

Weber, Gerlind & Fischer, Tatjana 2012. *Gehen oder Bleiben ? Die Motive des Wanderungs- und Bleiberhaltens junger Frauen im ländlichen Raum der Steiermark und die daraus resultierenden Handlungsoptionen in: Bechmann, U., Friedl, Ch. (Hrsg.), Mobilitäten. Beiträge von Vortragenden der Montagsakademie 2011/12 Bd. 8, 199-214; Grazer Universitätsverlag – Leykam – Karl-Franzens-Universität Graz, Graz*

Werding, Martin, u. a. 2011. *Auswirkungen der demografischen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen auf den Landeshaushalt: Eine Projektion der Ausgaben im MGEPA-Haushalt (EP15) im Rahmen des Landeshaushalts. Kurzstudie im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes NRW (MGEPA). Düsseldorf. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-237.pdf?von=1&bis=0> [Stand 2014-08-19].*

Werding, Martin & Ott, Notburga 2014. *Stellungnahme 16/2237 zur Anhörung der EK III am 30.10.2014: Themenbereich: Familie; Gesundheit und Soziales. Bochum. URL: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-2237.pdf?von=1&bis=0>.*

Wild, Peter 2014. *Das Recht auf amtsangemessene Besoldung bei unverantwortlicher Haushaltspolitik. Die öffentliche Verwaltung 67(5), 192–202.*

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2001. *Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik: Konzepte für eine langfristige Orientierung öffentlicher Haushalte. (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen). Bonn. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Ministerium/Geschaeftsbereich/Wissenschaftlicher_Beirat/Gutachten_und_Stellungnahmen/Ausgewaehlte_Texte/Gutachten_Nachhaltigkeit_in_der_Finanzpolitik.pdf?blob=publicationFile&v=3.*

Wissenschaftsrat 2014. *Empfehlungen zur Gestaltung des Verhältnisses von beruflicher und akademischer Bildung: Erster Teil der Empfehlungen zur Qualifizierung von Fachkräften vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Darmstadt. URL: <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3818-14.pdf>.*

Zika, Gerd, u. a. 2015. *Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis 2030:: Engpässe und Überhänge regional ungleich verteilt. IAB Kurzbericht. Online im Internet: URL: <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb0915.pdf> [Stand 2015-05-21].*

