

19.02.2013

Neudruck

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

Datum des Originals: 19.02.2013/Ausgegeben: 20.03.2013 (19.02.2013)

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

„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 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 Einwohnerschwind 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 Millio-

nen 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 An-

stieg 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 eröffnen, 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 Produktionspotenzials 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 Einnahmen 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