

DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG UND POLITISCHE HANDLUNGSFELDER

1. Vorbemerkung	102
2. Bevölkerungsentwicklung: Rückblick und Ausblick	102
3. Ableitbare Schwerpunktthemen	108
4. Ausblick	115

Auszug aus WISO 3/2005

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Heinz Fassmann

Professor am Institut
für Geografie und
Regionalforschung
der Universität Wien

1. Vorbemerkung

*Politik versucht,
politisches
Thema zu
entpolitisieren*

Im politischen Diskurs über die zukünftige Gestaltung der sozialen Sicherungs- sowie der Gesundheits- und Pflegesysteme wird sehr häufig die demografische Entwicklung als unabhängige und zwingende Ursache für Reformen dargestellt. Die Politik muss, so die öffentliche Darstellung, auf die Demografie reagieren und diese oder jene Maßnahme setzen, weil die Bevölkerungsentwicklung es eben so verlangt. Unabhängig davon, ob dies tatsächlich zutreffend ist oder nicht, versucht die Politik, damit auch ein sehr politisches Thema zu entpolitisieren und dem öffentlichen Diskurs zu entziehen: Nicht sie ist verantwortlich, sondern der Sachzwang zwingt zu bestimmten Reformen.

Wie sich die demografische Entwicklung Österreichs darstellt, wie die Ergebnisse zu interpretieren und welche Handlungsnotwendigkeiten daraus abzuleiten sind, versucht der folgende Beitrag zu skizzieren. Er stützt sich dabei auf die Bevölkerungsprognose von Statistik Austria, die im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz durchgeführt wurde (ÖROK 2004).

2. Bevölkerungsentwicklung: Rückblick und Ausblick

Die demografischen Trends sind hinlänglich bekannt: Trotz steigender Geburtendefizite wird Österreichs Einwohnerzahl in den kommenden Jahren noch etwas wachsen. Dies erklärt sich ausschließlich durch Zuwanderung aus dem Ausland. Entscheidend dabei ist: Zuwanderer füllen nicht bloß die „Lücke“, die sich aus dem Übergewicht der Sterbefälle ergibt, sondern sie erhöhen auch die Geburtenzahl. Dennoch wird die Zuwanderung, in der in der Vergangenheit beobachteten und in der Zukunft angestrebten Größenordnung, die Alterung der Gesellschaft nicht verhindern können.

2.1. Zunahme der Wohnbevölkerung

1960 lebten in Österreich rund 7 Mio. Einwohner. Die 1960er und frühen 1970er Jahre brachten dem Land einen Rekordzuwachs von 414.000 Personen. Bis 1973 trugen die Zuwanderung und die hohen Geburtenüberschüsse zum Bevölkerungswachstum bei. Die ungünstige Wirtschaftsentwicklung nach dem ersten Ölpreis-Schock 1973 führte zu einem Anwerbestopp für Arbeitskräfte aus dem damaligen Jugoslawien und der Türkei sowie zu einer verstärkten Rückkehr von Arbeitsmigranten in ihre Herkunftsländer. Vor allem aber war das Geburtendefizit im Ausmaß von durchschnittlich –5.000 Personen pro Jahr im Zeitraum 1972–1981 dafür entscheidend, dass die Bevölkerungszahl leicht zurückging. Auf der einen Seite erreichten die geburtenstarken Jahrgänge der vor dem Ersten Weltkrieg Geborenen das Ende ihrer Lebenserwartung, auf der anderen Seite begann sich die inzwischen stark gesunkene Fertilität auszuwirken.

Tabelle 1: Phasen der Bevölkerungsentwicklung Österreichs zwischen 1961 und 2001

Jahr	Bevölkerung (Jahresanfang)	Periode	Veränderung	Geburten- bilanz	Wanderungs- bilanz
1961	7.064.693				
1971	7.479.030	1962–1971	414.337	347.278	67.059
1981	7.553.326	1972–1981	74.296	–4.929	79.225
1991	7.710.882	1982–1991	157.556	19.589	137.967
2001	8.031.560	1992–2001	310.064	72.232	237.832
2011	8.277.354	2002–2011	249.170	–24.851	274.021
2021	8.407.888	2012–2021	122.992	–92.406	215.398
2031	8.415.978	2022–2031	2.155	–185.729	187.884

Quelle: ÖROK 2004, eigene Zusammenstellung

*derzeit ist Bilanz
aus Geburten
und Sterbefällen
ausgeglichen*

Erst in der 2. Hälfte der 80er Jahre stieg die Einwohnerzahl Österreichs wieder deutlich an. Lebten Anfang 1981 insgesamt 7,55 Mio. Menschen in Österreich, so waren es 1991 7,71 Mio. und 2001 bereits 8,03 Mio. Aus dem in den 80er Jahren noch vorhergesagten „Aussterben“ der Österreicher ist nichts geworden, ganz im Gegenteil, die Wohnbevölkerung hat deutlich zugenommen. Rund 80 % des Zuwachses entfielen dabei auf Wanderungsgewinne, nur 20 % auf die positive Geburtenbilanz. Letztere hat sich in den 1990er Jahren immer weiter verringert, derzeit ist die Bilanz aus Geburten und Sterbefällen im Wesentlichen ausgeglichen.

Die Bevölkerungsprognose der ÖROK (ÖROK 2004) geht von einer Fortsetzung dieser Entwicklung aus. Die Hauptvariante ergibt einen Anstieg von 8,05 Millionen Einwohnern im Jahr 2002 auf ein Maximum von 8,43 Millionen im Jahr 2027. Wachstums- und Alterungsszenario stecken mit 9,22 Mio. bzw. 7,95 Mio. Einwohnern im Jahr 2031 die Bandbreite plausibler künftiger Bevölkerungsentwicklungen ab.

*Zuwanderung
bleibt wichtigster
Steuerungsfaktor der
Bevölkerungs-
entwicklung*

Die Zuwanderung bleibt langfristig und trotz restriktiver Zuwanderungsgesetze der wichtigste Steuerungsfaktor der Bevölkerungsentwicklung. Bis 2028 gleicht der geschätzte Wanderungssaldo mit dem Ausland (2006: +30.000, 2011: +28.000, 2021: +21.000) das Geburtendefizit nicht nur aus, sondern sorgt auch für ein moderates Wachstum der Bevölkerung von 8,05 Mio. (2002) auf 8,35 Mio. (2015) und erreicht im Jahr 2027 mit 8,43 Mio. ein historisches Maximum. Erst dann werden die geschätzten Wanderungsgewinne das bis dahin schon relativ hohe Geburtendefizit nicht mehr ausgleichen können.

2.2. Alterung der Bevölkerung

Unabhängig von der absoluten Größe der Bevölkerung wird sich der Alterungsprozess Österreichs auf jeden Fall erheblich beschleunigen. Unter Alterung wird dabei die Erhöhung des Durchschnittsalters der Bevölkerung bzw. das Ansteigen

des relativen Gewichts der älteren und alten Menschen an der Wohnbevölkerung verstanden. Dieser Prozess entsteht, weil auf der einen Seite eine verlängerte Lebenserwartung dafür sorgt, dass mehr Menschen alt werden. Auf der anderen Seite führt der Fertilitätsrückgang zu weniger Geburten, Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen als „Gegengewicht“ zur steigenden Zahl alter Menschen.

Die Bevölkerung Österreichs altert, auch wenn das Tempo der Veränderung – im Vergleich zur Berichterstattung in den Medien – relativ langsam ist. Die Alterung ist jedoch ein langfristiger und ein weitgehend irreversibler Prozess. 1961 waren 12,3 % über 65 Jahre, aber 22,4 % unter 15 Jahre alt. Die Verluste im Ersten Weltkrieg und eine vergleichsweise hohe Säuglings- und Kindersterblichkeit hatten dafür gesorgt, dass von den geburtenstarken Jahrgängen der vor 1900 Geborenen keineswegs alle ein höheres Alter erreichten. Dies reduzierte damals Zahl und Anteil der über 60-Jährigen.

Alterung ist ein langfristig weitgehend irreversibler Prozess

Tabelle 2: Bevölkerung nach breiten Altersgruppen 1961 bis 2031

	Absolut				In %		
	Insgesamt	bis 15	15–64	65 und älter	bis 15	15–64	65 und älter
1961	7.073.807	1.584.592	4.616.005	873.210	22,4	65,3	12,3
1971	7.491.526	1.822.332	4.607.597	1.061.597	24,3	61,5	14,2
1981	7.555.338	1.510.564	4.898.780	1.145.994	20,0	64,8	15,2
1991	7.795.786	1.356.806	5.272.062	1.166.918	17,4	67,6	15,0
2001	8.032.926	1.353.482	5.437.765	1.241.679	16,8	67,7	15,5
2011	8.255.368	1.214.576	5.577.547	1.463.245	14,7	67,6	17,7
2021	8.400.920	1.156.808	5.562.945	1.681.167	13,8	66,2	20,0
2031	8.420.812	1.111.997	5.237.182	2.071.633	13,2	62,2	24,6

Quelle: für die Jahre 1961–2001: Statistisches Jahrbuch 2005; 2011–2031: ÖROK 2004; eigene Zusammenstellung

Zwischen 1961 und 1971 wuchs sowohl der Anteil der Kinder und Jugendlichen sowie der Älteren, die demografische Gesamtbelastungsquote war mit 80 % vergleichsweise hoch. Ab 1975 erreichten jedoch die geburtenschwachen Jahrgänge der nach 1914 Geborenen das 60. Lebensjahr, was die Alterung bremste. Gleichzeitig sorgte der Übertritt von Angehörigen der Babyboom-Jahrgänge in das Erwerbsleben für eine Verringerung der demografischen Gesamtbelastung.

*bis Ende der
1990er Jahre
in Österreich
günstige
Altersstruktur*

Bis Ende der 1990er Jahre hatte Österreich eine Altersstruktur, die aus demografischem Blickwinkel so günstig war wie nie zuvor. Die „Alterslastquote“ (= Prozentanteil der über 60-Jährigen an den 15- bis 60-Jährigen) war nur geringfügig gestiegen, die „Jugendlastquote“ (= Prozentanteil der 0- bis 15-Jährigen an den 15- bis 60-Jährigen) gesunken und damit die Gesamtbelastung ebenfalls. Erst in einer längerfristigen Perspektive stellt sich die Situation ungünstig dar: Der Anteil der über 65-Jährigen wird 2031 je nach Szenario zwischen 24 % und 28 % liegen. Zum Vergleich: 2001 waren es erst 16 %. Das entspricht einer Zunahme um +70 %. Besonders stark ist der Anstieg bei den Hochbetagten. Waren im Jahr 2001 nur 582.000 Personen älter als 75 Jahre, so werden es 2031 1,42 Mio. Personen sein: ein Anstieg um 144 %. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird sich von 7% (2001) auf 17 % (2031) erhöhen. Darin liegt eine der Ursachen, warum die Diskussion über Gestaltung und Finanzierbarkeit der sozialen Sicherung im Alter an Intensität zugenommen hat und in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Thema werden konnte. Gleichzeitig wird sich der Anteil der unter 15-Jährigen von 17 % im Jahr 2001 auf 14 % und langfristig auf 12 % verringern, der Anteil der Personen im Haupterwerbsalter wird von 68 % im Jahr 2001 auf 62 % im Jahr 2030 und 58 % im Jahr 2050 relativ wenig abnehmen. Steigende Erwerbsquoten oder ein späterer Übertritt in den Ruhestand könnten diese Abnahme kompensieren.

2.3. Regionale Differenzierung

Schließlich ist als dritter wesentlicher Trend die regionale Differenzierung der Bevölkerungsentwicklung hervorzuheben. Die demografische Entwicklung verläuft in Österreich nicht überall gleich. Alterung, Bevölkerungswachstum und Bevölkerungsrückgang sind räumlich unterschiedlich ausgeprägt und bedingen ein differenziertes regionalpolitisches Problem-muster.

Lange Zeit zählten nur die westlichen Bundesländer zu den wachsenden Teilen Österreichs. Höhere Kinderzahlen, ein größeres Wirtschaftswachstum und ein Ende der massiven Abwanderung aus den touristisch erschlossenen Teilen der Alpen bewirkten eine Verschiebung des Bevölkerungsschwerpunkts. In den westlichen Bundesländern wuchs die Bevölkerung deutlich stärker als im Osten oder Süden der Republik. Am größten war die Wachstumsrate in Vorarlberg: 1961 zählte man im „Ländle“ noch 226.300 Einwohner, 2001 bereits 351.100. Die Bevölkerung des westlichsten Bundeslandes erhöhte sich somit um 55,1 %. Ähnlich verhielt es sich mit Tirol und Salzburg. In Salzburg wuchs die Wohnbevölkerung zwischen 1961 und 2001 um 168.000 Personen (+48,4 % gegenüber 1961), in Tirol um 210.600 (+45,5 %).

lange Zeit gab es nur in westlichen Bundesländern einen Bevölkerungszuwachs ...

Seit Mitte der 80er Jahre nimmt auch die Wohnbevölkerung in den östlichen Bundesländern, insbesondere in Wien und Niederösterreich zu, während der Süden weiterhin stagniert. Die Bundeshauptstadt wurde als Betriebsstandort, als Urlaubsziel, aber auch als Lebensmittelpunkt für Zuwanderer aus dem Ausland wieder attraktiv. Der Fall des Eisernen Vorhangs hat diese Entwicklung noch verstärkt. Wien, und von dort ausstrahlend die gesamte Ostregion, profitiert von der neuen Mittelpunktlage in einer erweiterten EU.

... seit Mitte der 80er Jahre auch im Osten, während der Süden weiterhin stagniert

Diese Entwicklung wird laut Hauptszenario der ÖROK-Prognose auch weiterhin gültig sein. Die Bevölkerung von Tirol wird bis 2031 um +13 % (im Vergleich zu 2001) wachsen, von

insbesondere in peripheren Gebieten schreitet Alterung rasch voran Vorarlberg um +11 % sowie von Salzburg, Niederösterreich und Wien um +7 %. Schwächer wird das Wachstum hingegen in Oberösterreich (+4 %) ausfallen und im Burgenland wird die Einwohnerzahl im Wesentlichen gleich bleiben (+1 %). In den südlichen Bundesländern wird dagegen die Bevölkerungszahl zurückgehen, in Kärnten deutlich (um –5 % bis 2031), aber auch in der Steiermark (–3 %). Innerhalb der Bundesländer gewinnen die Stadtregionen am meisten an Bevölkerung, während in den peripheren Gebieten außerhalb der Stadtregionen die Bevölkerung stagniert und die Alterung rasch voranschreitet.

Tabelle 3: Bevölkerung nach Bundesländern 1961 bis 2031 (in 1.000)

	Insgesamt	BGL	KTN	NÖ	OÖ	SBG	STM	TIR	VBG	W
1961	7.073.8	271.0	495.2	1.374.0	1.131.6	347.3	1.137.9	462.9	226.3	1.627.6
1971	7.491.5	272.3	526.8	1.420.8	1.230.0	405.1	1.195.0	544.5	277.2	1.619.9
1981	7.555.3	269.8	536.2	1.427.8	1.269.5	442.3	1.186.5	586.7	305.2	1.531.2
1991	7.795.8	270.9	547.8	1.473.8	1.333.5	482.4	1.184.7	631.4	331.5	1.539.8
2001	8.032.9	278.6	561.1	1.549.7	1.382.0	518.6	1.186.4	675.1	351.6	1.562.5
2011	8.255.4	279.1	553.7	1.600.5	1.416.1	538.6	1.183.7	718.9	373.5	1.613.2
2021	8.400.9	279.4	543.5	1.636.8	1.435.6	551.4	1.171.7	746.4	386.5	1.656.6
2031	8.420.8	278.5	529.1	1.655.3	1.436.2	553.5	1.147.9	758.9	391.3	1.665.2

Quelle: für die Jahre 1961–2001: Statistisches Jahrbuch 2005; 2011–2031: ÖROK 2004; eigene Zusammenstellung

3. Ableitbare Schwerpunktthemen

nicht Altersstruktur per se ist Problem, sondern Änderung derselben Alle Institutionen, die auf der Altersstruktur der Bevölkerung basieren, stehen vor Herausforderungen. Das betrifft das Bildungssystem, die Pensions- und Krankenversicherung sowie die Organisation von Pflege und Betreuung bei Hilfsbedürftigkeit im Alter. Dabei ist weniger die Altersstruktur per se das Problem, sondern die Änderung derselben. Wäre die

Altersverteilung stabil, dann würde es keine Verteilungskämpfe zwischen Jungen und Alten geben und der Generationenvertrag würde ungefährdet sein. Erst die Änderung der Altersstruktur bringt die Notwendigkeit zur Neuverteilung von Lasten und Pflichten (ausführlich bei Fassmann, Münz 2000).

3.1. Soziale Sicherung im Alter

Die mit Fragen der kollektiven Alterssicherung und der individuellen Vorsorge zusammenhängenden Verteilungsdiskussionen werden aus demografischer Sicht ein zentraler Inhalt sozialpolitischer Maßnahmen sein und erheblich konfliktträchtiger werden, als dies im Rahmen der vergangenen Pensionsdebatten der Fall war. Denn aus demografischer Sicht befand sich das Pensionsversicherungssystem während der 90er Jahre und zu Anfang des 21. Jahrhunderts in einer relativ günstigen Situation. Einer großen Zahl von Erwerbstätigen stand eine vergleichsweise immer noch relativ kleine Zahl von Pensionisten gegenüber. Die inzwischen herangewachsenen Angehörigen der Babyboom-Generation der 60er Jahre und die Zuwanderer der späten 80er und frühen 90er Jahre hatten in dieser Periode zur größten in Österreich je registrierten Zahl an selbstständig wie unselbstständig Erwerbstätigen und damit auch an sozialversicherten Personen geführt. Wenn jedoch die Angehörigen der Babyboom-Generation selbst in den Ruhestand treten werden, dürfte die Zahl der Erwerbstätigen sinken. Spätestens dann muss die Frage der sozialen Sicherung im Alter politisch neu beantwortet werden.

*Verteilungs-
diskussion*

Politisch wird es darum gehen, einen wachsenden Anteil der jährlichen Wirtschaftsleistung aus selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit sowie aus Kapitalerträgen für die Alterssicherung zu verwenden. Dabei sind unterschiedliche und kontrovers diskutierte Strategien denkbar: Das umlagefinanzierte System kann durch höhere Pensionsbeiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Selbstständigen, nicht zuletzt auch von Bauern und Beamten gestärkt werden. Eine

*Verbreiterung der
Finanzierungs-
basis*

Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen (z.B. eine verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen) würde ebenfalls zu einer Verbesserung der Beitragslage führen. Oder der Bundeszuschuss wird langfristig erhöht, was eine stärkere Finanzierung der Pensionen aus allgemeinen Steuermitteln bedeuten würde, wobei die Steuerbasis verbreitert werden kann (einschließlich Steuern auf Finanztransaktionen). Diskutiert und angeregt wird auch mehr Eigenvorsorge durch Einzahlung eines bestimmten Anteils des Nettolohns bzw. Nettoeinkommens in Pensionsfonds, die diese Mittel auf dem Kapitalmarkt veranlagen. Letzteres würde die Absenkung des Niveaus der gesetzlichen Pensionen und der Altersversorgung für Beamte politisch ermöglichen, denn die Differenz könnte durch eigene Beiträge zu den Pensionsfonds angespart werden.

Unabhängig von diesen monetären Maßnahmen ist aber auch die Anhebung des tatsächlichen und später auch des gesetzlich vorgeschriebenen Pensionsantrittsalters in einem längerfristigen Zeitraum und in kleinen Schritten denkbar. Denn mit welchem Alter Berufstätige als „alt“ gelten und auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr vermittelbar sind, ist immer nur eine normativ festgelegte Größe und damit veränderbar. Schließlich bringt die steigende Lebenserwartung nicht nur eine Verschiebung des Zeitpunkts des Ablebens mit sich, sondern auch eine Verlängerung der leistungsfähigen Lebensphasen. Die alten Menschen von heute und morgen entsprechen längst nicht mehr dem Bild des Greises, der gebrechlich und hilflos die letzten Lebensjahre erwartet. Die gesellschaftlich konstruierten Altersgrenzen, wozu auch das Pensionsantrittsalter zählt, werden neu zu zeichnen sein und – bei Berücksichtigung der tatsächlichen physischen und psychischen Leistungskraft – nach oben verschoben. Ein funktionierender Arbeitsmarkt für ältere Menschen ist dabei aber eine Voraussetzung, der aus demographischen Gründen ab 2015 entstehen kann, wenn die Babyboom-Jahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und in den Ruhestand eintreten.

Eine langfristige Alterssicherung ohne Berücksichtigung der gestiegenen Lebenserwartung und ohne Änderungen des Begriffes „alt“ wird es nicht geben. Denn die Finanzierung zukünftiger Pensionen allein durch Beiträge im Umlageverfahren führt zu hohen Beiträgen der Erwerbstätigen sowie zur Erhöhung der Lohnnebenkosten, der aus Gründen der Standortkonkurrenz jedoch gewisse Grenzen gesetzt sind. Auch führt eine Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen zu einer späteren Zunahme der Rentenzahlung, was dann abermals eine Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen nötig machen würde. In diesem Bereich sind Grenzen erkennbar. Gleiches gilt für die Erhöhung des Bundeszuschusses aus allgemeinen Steuereinnahmen, es sei denn, es gelingt im internationalen Gleichschritt die Steuerbasis zu verbreitern und jene Quellen zu erschließen, die bisher nur wenig erfasst worden sind. Auf alle Fälle verbietet sich mit Blick auf die zu erfüllenden Maastricht-Kriterien auch eine durch Staatsverschuldung finanzierte Deckung der Beitragslücke in der gesetzlichen Pensionsversicherung.

Änderungen des Begriffes „alt“ sind notwendig

3.2. Betreuung und Pflege im Alter

Das größere demografische und politische Gewicht der Senioren wird einen weiteren Bereich der sozialen Sicherung zum Thema machen: die Gesundheitsversorgung und die Pflegesicherung der Älteren. Auch wenn die alten Menschen von morgen in der Regel gesünder das hohe Alter erreichen als ihre Eltern und Großeltern, werden sich die Kosten der medizinischen Betreuung allein aufgrund der stark steigenden Zahl älterer Menschen erhöhen. Dazu kommen die wachsenden, aber auch mit höheren Kosten verbundenen Möglichkeiten der Medizin, Krankheiten zu diagnostizieren, zu lindern oder den Verlauf chronisch-degenerativer Prozesse zu verzögern. Etwas von dem, was heute oder in Zukunft medizinisch „machbar“ ist oder sein wird, dürfte dann nicht alleine aus Mitteln der überwiegend auf dem Umlageprinzip beruhenden gesetzlichen Krankenversicherungen finanzierbar sein, außer es kommt zu einer wesentlichen Erhöhung der Beiträge.

politisches Gewicht der Senioren

Gefahr der Spaltung der Gesellschaft

Auch dabei sind die Alternativen begrenzt: Zum einen könnte sich die ältere Generation – also jene, die einen Großteil der Gesundheitsleistungen konsumieren – finanziell stärker an den Kosten beteiligen, was bei wachsendem Wohlstand der Älteren für einen Teil davon auch zumutbar wäre, zum anderen werden private Zusatzversicherungen weiter an Bedeutung gewinnen. Letzteres bedeutet allerdings, dass ein Teil der Leistungen des Gesundheitssystems nicht für alle verfügbar wäre, was neben Fragen der Verteilungsgerechtigkeit erhebliche ethische Probleme aufwerfen würde. Denn im Endeffekt bedeutet dies: Wer wohlhabender ist und über einen besseren Versicherungsschutz verfügt, wird intensiver betreut und hat die Chance auf ein längeres Leben.

Gratispflegeleistung in Familien wird sich weiter reduzieren

Die Alterung der Bevölkerung belastet auf jeden Fall sowohl die gesetzlichen Krankenkassen als auch das medizinische System insgesamt. Zugleich ist klar, dass es hier nicht nur um Fragen der Finanzierung geht. Denn das bestehende Gesundheitssystem ist schon jetzt nicht in der Lage, eine adäquate Betreuung älterer und gebrechlicher Menschen sicherzustellen. Dies wird zum Problem, weil sich der Anteil der im Familienverband betreuten und gepflegten Senioren verringern wird. Das hat nicht nur mit zukünftig stark wachsenden Zahlen der Hochaltrigen zu tun, sondern auch mit veränderten Familienstrukturen. Denn derzeit wird der überwiegende Teil der Pflegeleistungen von nahen Angehörigen unentgeltlich und mehr oder weniger freiwillig erbracht (Badelt et al. 1995, Kytir und Münz 1992). In Zukunft wird sich das Ausmaß der in den Familien quasi „gratis“ erbrachten Pflegeleistungen weiter reduzieren. Das ist eine Spätfolge sinkender Kinderzahlen und steigender Scheidungshäufigkeit, aber auch eine Konsequenz der größeren räumlichen Mobilität. Immer mehr Menschen bleiben kinderlos. Aber auch wer Kinder hat, lebt im Alter nicht unbedingt in deren Nähe.

3.3. Infrastruktur und Regionalpolitik

Die Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur zur Pflege und Betreuung älterer Menschen führt schließlich zu einem dritten politischen Handlungsfeld, welches sich aus der demografischen Entwicklung ergibt. Die Bevölkerungsentwicklung vollzieht sich in Österreichs Regionen unterschiedlich. Auf der einen Seite wachsen die Stadtregionen aufgrund von Zuwanderung und Geburtenüberschuss und auf der anderen Seite dünnen die peripheren und strukturschwachen Gebiete außerhalb der Stadtregionen demografisch aus. Sie verlieren die junge und erwerbsbereite Bevölkerung, die abwandert und eine ältere Bevölkerung zurücklässt. Regionalpolitisches Handeln ergibt sich aus der demografischen Entwicklung.

*periphere
strukturschwache
Gebiete dünnen
demografisch
aus ...*

Es besteht die Herausforderung, Infrastrukturen auch dann zu halten, wenn die Auslastung „unterkritisch“ wird und bestimmte Kenngrößen unterschreitet. Sinkende Schülerzahlen im Pflichtschulbereich sind zukünftige Realität in vielen Regionen Österreichs, Rückgänge in einem Bezirk um ein Drittel aktueller Schülerzahlen keine Seltenheit. Im Waldviertel, im Mühlviertel, im südlichen Burgenland, in der Ober- und der Südoststeiermark sowie in Ober- und Unterkärnten werden viele Gemeinden und die jeweiligen Bundesländer vor dem Problem stehen, die mit Sicherheit eintretenden Verringerungen der Schülerzahlen so zu kompensieren, dass nicht die schulische Infrastruktur merkbar und schmerzhaft rückgebaut werden muss. Aus der Sicht einer überörtlichen Raumordnung wäre diese Entwicklung ausgesprochen abträglich und nicht vereinbar mit den grundsätzlichen Zielen der Landesentwicklung. Wenn die Volks- und Hauptschule ihre Tore schließen, dann ist es für die noch verbliebene Wohnbevölkerung ein sichtbares Zeichen, bei nächster Gelegenheit auch abzuwandern.

*... Rückgang der
Schülerzahlen
um ein Drittel
keine Seltenheit*

*in struktur-
schwachen
Gebieten muss
wirtschaftliche
Dynamik
gefördert
werden*

Erschwerend kommt hinzu, dass die Gemeinden und Regionen, die heute bereits sinkende Schülerzahlen aufweisen, auch von Alterung am meisten betroffen sind, denn beides hat die gleichen Ursachen: die Abwanderung der jungen Erwachsenen, die gleichzeitig potenzielle Mütter und Väter sein können, und das Zurückbleiben der Älteren. Die öffentliche Hand muss in den dünner besiedelten Abwanderungsgebieten ein Netz an sozialer Infrastruktur (Betreuung, Heimhilfe, Essen auf Rädern) aufrechterhalten, welches aufgrund der großen Distanzen und der geringen Dichte vergleichsweise teuer ist. Nicht das „Zuviel“ ist das Problem der peripheren oder strukturell benachteiligten Gebiete, sondern das „Zuwenig“. Daher liegt die Aufgabe der Regionalpolitik und der Raumordnung in der Förderung der wirtschaftlichen Dynamik, damit die materielle Lebensgrundlage der Bevölkerung erhalten bleibt und damit der Kreislauf von Abwanderung, Kaufkraftverlust, Schließung der Geschäfte und Betriebe, Verlust der Arbeitsplätze und dann abermals Abwanderung gestoppt werden kann. Die Strategien dafür sind vielfältig und unterschiedlicher Natur: Ausbau von Straßenverbindungen, um die Erreichbarkeit zu verbessern, Betriebsansiedelung, um Arbeitsplätze zu schaffen, Dezentralisierung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen, um der Bevölkerung ein Mindestmaß an zentralen Gütern und Dienstleistungen offerieren zu können. Garantien des Erfolgs dieser Maßnahmen gibt es nicht. Dennoch sind sie zu realisieren, wenn eine auf Ausgleich bedachte Politik weiter verfolgt wird.

Auch außerhalb der stagnierenden Regionen ist Regionalpolitik notwendig, wenn auch die Aufgabenstellung eine andere ist. Die Zahl der Einwohner in den stadtnahen Gemeinden nimmt zu, der Einzelhandel, die Industrie und das Gewerbe verlagern ihre Standorte und das Verkehrsaufkommen zeigt eine steigende Tendenz. Raumordnung und Regionalpolitik müssen in diesen Teilen Österreichs das Wachstum nicht fördern, sondern „ordnen“ und ein „Zuviel“ an Beanspruchung von Natur und Umwelt bremsen.

4. Ausblick

Bedeutsame demografische Veränderungen stehen bevor, deren Auswirkungen heute noch gar nicht voll abschätzbar sind. Im Gegensatz zur Vergangenheit werden Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Österreich des 21. Jahrhunderts in der Minderheit sein, die ältere Bevölkerung die Mehrheit stellen. Es wird schwerer werden, politische Maßnahmen gegen die Mehrheit der Älteren durchzusetzen. Dennoch ist die demografische Entwicklung nicht Schicksal. Eine Familienpolitik, die zu einem kinderfreundlichen Klima beiträgt, und eine aktive und langfristig konzipierte Zuwanderungspolitik kann die demografische Entwicklung beeinflussen und damit die Bewältigung der Herausforderungen erleichtern.

Die Politik und die Gesellschaft müssen sich dennoch auf eine alternde Gesellschaft einstellen. Dabei ist jedoch keine manchmal beobachtbare Weltuntergangsstimmung angebracht. Ein Blick in die Vergangenheit belegt, dass weder Bevölkerungszahl noch die Altersstruktur, die regionale Verteilung oder die ethnische Zusammensetzung unveränderliche Konstanten waren – ganz im Gegenteil. Jeweils haben sich die Politik, die Wirtschaft und die Gesellschaft in vielen kleinen und manchmal auch großen Schritten an veränderte demografische Strukturen angepasst. Und das sollte auch für die Zukunft gelten, wenn mit Realismus das antizipiert wird, was mit Sicherheit vorhersehbar ist.

Weltuntergangsstimmung nicht angebracht

Literatur:

- Badelt, C., Holzmann, A., Matul, C. und Österle, A., Kosten der Pflegeversicherung. Strukturen und Entwicklungstrends der Altenbetreuung (= Sozialpolitische Schriften, Band 4), Wien 1995
- Biffi, G., The impact of demographic changes on labour supply: Main facts and trends, in: Austrian Economic Quarterly, Vol. 3(4)/1998, S. 219–228
- Biffi, G., Walterskirchen, E., Knappheit an Arbeitskräften, Studie des WIFO im Auftrag der WKÖ, Wien 2001
- Council of Europe, Recent demographic developments in Europe, Strassburg 2002
- Fassmann, H., Münz, R., Politik und Demographie. Ursachen und Folgen der ergauenden Gesellschaft, in: Pelinka, A., Plasser, F., Meixner, W. (Hrsg.): Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen, Szenarien. Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 22/2000, S. 13-30.
- Hanika, A., Bevölkerungsvorausschätzung 2001–2050 für Österreich und die Bundesländer, in: Statistische Nachrichten 9/2001, S. 626–637
- Hanika, A., Lebhart, G., Marik, S., Bevölkerungsvorausschätzung 2002 bis 2050 mit Modellrechnung bis 2075. Methodik – Annahmen – Ergebnisse, in: Statistische Nachrichten 1/2004, S. 18–33
- Kytir, J., de Wild, H., Zuser, P., Demographische Strukturen und Trends 2001, in: Statistische Nachrichten, 10/2002, S. 736–754
- Kytir, J., Münz, R., Alter und Pflege. Berlin (1992)
- Lesthaeghe, R., Willems, P., Is low fertility a temporary phenomenon in the European Union?, in: Population and Development Review, Vol. 25/2/1999, S. 211–228
- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), ÖROK-Prognosen 2001–2031, Teil 1: Bevölkerung und Arbeitskräfte nach Regionen und Bezirken Österreichs (bearbeitet von STATISTIK AUSTRIA). Wien 2004

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at