



## Working Paper

*„Bevölkerungsentwicklung  
und Bevölkerungspolitik“  
Prof. Dr. Norbert F. Schneider*

Ausgabe 1  
Januar 2012

# Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungspolitik

von Prof. Dr. Norbert F. Schneider

## 1 Trends und Strukturen der Bevölkerungsentwicklung

Aktuell leben etwa sieben Milliarden Menschen auf der Erde. Die Weltbevölkerung wächst derzeit jährlich in einer Größenordnung, die annähernd der Einwohnerzahl Deutschlands entspricht. In den kommenden Dekaden wird die Weltbevölkerung weiter zunehmen, allerdings wird die Wachstumsrate deutlich sinken. Gegenwärtig findet das Wachstum der Weltbevölkerung vor allem auf der Südhalbkugel statt. Auf der Nordhalbkugel, insbesondere in Europa und in einigen asiatischen Ländern, namentlich Südkorea und Japan, schrumpft dagegen die Bevölkerung. Im Zuge dieser Entwicklung wird der Anteil der Bevölkerung Europas an der Weltbevölkerung weiter abnehmen. Bereits in den letzten vierzig Jahren hat er sich von damals zwanzig auf heute elf Prozent beinahe halbiert.

Mit der Schrumpfung geht auch eine Alterung der Bevölkerung einher, die in einigen Ländern, wozu auch Deutschland zählt, besonders rasch erfolgen wird. So wird das Medianalter der Bevölkerung in Deutschland<sup>1</sup> von heute etwa 45 Jahren in den kommenden vier Jahrzehnten voraussichtlich auf 52 Jahre steigen. Das Medianalter der Weltbevölkerung beträgt zum Vergleich derzeit etwa 29 Jahre, es wird sich bis 2050 laut Vorausberechnungen der Vereinten Nationen auf 38 Jahre erhöhen.

Die Bevölkerungsentwicklung ist ein vielschichtiger, beständig ablaufender Prozess, der durch strukturelle (z.B. wirtschaftliche und politische Situation) und kulturelle (z.B. Verhaltensnormen, Geschlechterrollen) Faktoren sowie durch episodenhafte Ereignisse (z.B. politische Umstürze, Epidemien) beeinflusst wird. Richtung, Tempo und Ausmaß der Bevölkerungsentwicklung variieren zwischen Ländern, meist sind aber auch beträchtliche Divergenzen innerhalb von Ländern beobachtbar. So sind regelmäßig regionale Unterschiede, etwa zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung, und sozialstrukturelle Divergenzen, etwa zwischen ethnischen Gruppen oder zwischen sozialen Milieus, feststellbar.

Bevölkerungsentwicklung als Gesamtprozess ist die Folge des Zusammenwirkens der bestehenden Bevölkerungsstruktur mit drei demografischen Grundprozessen: dem Fertilitäts-, dem Mortalitäts- und dem Wanderungsgeschehen. Einfluss hat zudem der Wandel der Familie.

Häufig werden beim Thema Bevölkerungsentwicklung nur Veränderungen der Größe und des Medianalters einer Bevölkerung in den Fokus gerückt. Solche Betrachtungen sind jedoch verkürzend. Die Bevölkerungsentwicklung umfasst alle Veränderungen der Größe und der

---

<sup>1</sup> das Alter, das die Bevölkerung in eine jüngere und in eine ältere Hälfte teilt

Struktur einer Bevölkerung. Es geht um Fragen von Wachstum und Zusammensetzung einer Population sowie ihre Verteilung im Raum. Der Aufbau einer Bevölkerung wird neben der Altersstruktur wesentlich durch die Geschlechter- und die Bildungsstruktur, die ethnische Zusammensetzung, die Struktur der Haushalts- und Lebensformen sowie die regionale Verteilung der Bevölkerung bestimmt. Auch eine in ihrer Gesamtheit nach Alter und Größe stabile Bevölkerung kann sich somit rasch wandeln, etwa indem Binnenwanderungen zu einer merklichen Umverteilung der Bevölkerung im Raum führen oder ein Wandel in der Bildungsbeteiligung die sozialstrukturelle Zusammensetzung verändert.

## **2 Bevölkerungsentwicklung und gesellschaftliche Entwicklung – ein kurzer Aufriss theoretischer Perspektiven**

Seit dem Altertum befassen sich Menschen mit dem Zusammenhang von Bevölkerungswachstum und gesellschaftlicher Wohlstandsentwicklung. Grob sortiert lassen sich die meisten dieser Betrachtungen als Varianten auf einer Dimension verorten. Je nach theoretischer Perspektive wird das (weitere) Wachstum der Bevölkerung als notwendige Voraussetzung für die Wohlstandsentwicklung einer Gesellschaft gesehen – oder als deren hauptsächlichliche Bedrohung. Über Richtung und Intensität der Relation bestehen unterschiedliche Auffassungen, aber stets wird ein Zusammenhang unterstellt. Wissenschaftlich exakt ist dies bislang jedoch nicht nachgewiesen worden. Es existiert keine belastbare empirische Evidenz, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Wohlstandsentwicklung besteht. Grundsätzlich kann von hochkomplexen Wirkungszusammenhängen zwischen Bevölkerungs- und Gesellschaftsentwicklung ausgegangen werden, wobei neben wirtschaftlichen vor allem kulturelle, soziologische und psychologische Faktoren bedeutsam sind. Mithin sind die immer wieder anzutreffenden Überlegungen über optimale Bevölkerungsgrößen oder über die Tragfähigkeitsgrenze der Erde obsolet. Wir wissen heute, dass nicht in erster Linie die Zahl, sondern das Verhalten der Menschen den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Prosperität wesentlich moderiert. Verstärkt wird in der Gegenwart der Zusammenhang zwischen der Zusammensetzung einer Bevölkerung und der gesellschaftlichen Entwicklung thematisiert. Hierbei finden die Bildungs- und die Altersstruktur besondere Aufmerksamkeit. Im Hinblick auf die Altersstruktur wird meist davon ausgegangen, dass im Zuge einer voranschreitenden Alterung die Innovationskraft einer Bevölkerung abnimmt und alternde Bevölkerungen im globalen Wettbewerb gegenüber jüngeren zurückfallen. Diese Position ist weit verbreitet, jedoch ebenfalls ohne ausreichende empirische Evidenz. Nicht belegt ist, ob die Innovationsfähigkeit gut ausgebildeter und weithin gesunder älterer Menschen tatsächlich signifikant geringer ist. Als sicher kann gelten, dass das Marktpotential älter werdender Industriegesellschaften bislang systematisch unterschätzt wird. Große Kohorten materiell gut situierter älterer

Menschen haben eine enorme Kaufkraft und können mit ihren spezifischen Bedürfnissen zur Entwicklung neuer Märkte und damit auch zu einer hohen gesellschaftlichen Innovationskraft beitragen.

Im Hinblick auf die Auswirkungen der Bildungsstruktur und damit auch der sozialstrukturellen Zusammensetzung von Bevölkerungen auf die gesellschaftliche Entwicklung sind zwei Diskurse erkennbar. Beim einen besteht weithin Einigkeit, dass Bildungsinvestitionen sinnvoll und lohnend sind. Umstritten ist jedoch, wie diese Investitionen am besten getätigt werden können. Einige Experten argumentieren, dass Bildungsinvestitionen einen höheren Ertrag erbringen, wenn sie in die Breite fließen und eine grundständige Bildung für alle zum Ziel haben, andere setzen dagegen auf Elitenförderung. Der zweite Diskurs ist unter dem Stichwort „Vermeidung von Dequalifizierung“ mit zwei Themen befasst. Beim ersten Thema geht es um qualitative Zuwanderung, also um mögliche staatliche Strategien, die Zuwanderung von Menschen mit erwünschten Qualifikationen und Kenntnissen gezielt zu fördern, beim zweiten um die Frage, ob „die Falschen die Kinder bekommen“. Hintergrund dieser Position ist die Annahme, dass sich Kinder aus sozial schwachen Milieus nicht in dem Maße zu Leistungserbringern entwickeln werden wie andere Kinder. Dieser Zusammenhang ist, soweit er empirische Evidenz besitzt, politisch beeinflussbar und kann durch gezielte Bildungs- und Förderinitiativen abgeschwächt werden. Damit verliert diese Frage jenseits ihrer ethischen Problematik auch an Plausibilität.

### **3 Rahmenbedingungen und Grundlagen einer modernen Bevölkerungspolitik**

Versuche, die Bevölkerungsentwicklung durch politisches Handeln gezielt zu beeinflussen, sind Teil der menschlichen Zivilisationsgeschichte. Sie waren meist durch Annahmen motiviert, dass Politik unmittelbar Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung nehmen kann und dass ein Wachstum der Bevölkerung die geostrategische oder regionalpolitische Bedeutung einer Nation stärkt und ihre Wohlstandsposition verbessert.

Entgegen der Annahme einer unmittelbaren Einflussnahme verlaufen demografische Entwicklungen meist langfristig. Sie beruhen auf stabilen Zusammenhängen und Abläufen oder folgen, wie generative Entscheidungen, recht stabilen Handlungsmustern und Präferenzstrukturen. Jedoch sind sie nicht schicksalhaft determiniert und stehen daher politischer Einflussnahme prinzipiell offen. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass Einflussversuche kurzfristig signifikante Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung hervorrufen; auch sind unmittelbare Effekte singulärer Maßnahmen selten zu erwarten. Politische Akteure in modernen Gesellschaften sind mithin gehalten

anzuerkennen, dass nur längerfristig ausgerichtete Handlungsstrategien geeignet sind, angestrebte Veränderungen zu zeitigen.

Im Zuge der Entwicklung und Etablierung demografiepolitischer Handlungsstrategien ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerungsentwicklung einem speziellen Trägheitseffekt, dem „demografischen Momentum“ unterliegt, da demografische Handlungsweisen früherer Kohorten die weitere Entwicklung einer Bevölkerung langfristig auch dann beeinflussen, wenn sich das Verhalten jüngerer Kohorten grundlegend verändert hat. So können Bevölkerungen trotz eines Anstiegs der Geburtenrate schrumpfen. Dies kann, jenseits von Wanderungsverlusten, dann geschehen, wenn zahlenmäßig kleine Elterngenerationen, trotz erhöhter Geburtenraten, im Vergleich zu den Großelternkohorten kleinere Kinderkohorten hervorbringen.

Staatliches Handeln im Bereich der Bevölkerungspolitik, das zeigen die historischen Erfahrungen, ist missbrauchsgefährdet. Daher sind die Ziele, Strategien und Maßnahmen bevölkerungspolitischen Handelns im gesellschaftlichen Konsens zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der Beschlüsse zur Weltbevölkerungsentwicklung auf der Ersten und der Dritten Weltbevölkerungskonferenz, die 1974 in Bukarest und 1994 in Kairo stattfanden, stellt sich freilich die Frage, ob Staaten überhaupt legitimiert sind, aktiv auf die Bevölkerungsentwicklung einzuwirken. Mit dem „World Population Plan of Action“ wurde 1974 beschlossen, dass alle Paare und Individuen das *Recht auf freie Entscheidung* über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder haben. Das heißt, die Entscheidung für Kinder obliegt allein der Verantwortung der Paare und darf nicht durch staatliche Institutionen zielgerichtet beeinflusst werden. Einige Länder lehnen deshalb eine explizite Fertilitätspolitik ab.

1994 wurde zudem festgestellt, dass bevölkerungsbezogene Ziele und Politiken integrale Bestandteile der kulturellen, ökonomischen und sozialen Entwicklung eines Landes sind. Es heißt weiter, dass als allgemeines Ziel bevölkerungspolitischen Handelns die Verbesserung der Lebensqualität der Menschen und nicht die Erreichung einer für wünschenswert erachteten Größe oder Struktur der Bevölkerung anzusehen ist. Die Beschlüsse mahnen zur politischen Zurückhaltung, bedeuten jedoch auch, dass Bevölkerungspolitik als eine Kernaufgabe von Politik gesehen werden kann.

#### **4 Konsequenzen für die gegenwärtige Situation in Deutschland**

Bezogen auf die gegenwärtige demografische und bevölkerungspolitische Situation in Deutschland stellen sich vornehmlich zwei Fragen: Erstens: Ist eine aktive und zielgerichtete Steuerung der Entwicklung der Bevölkerung legitim und wünschenswert? Zweitens: Soll bevölkerungspolitisches Handeln eine Anpassung der gesellschaftlichen Strukturen an den demografischen Wandel anstreben oder versuchen, die Bevölkerungsentwicklung so zu

beeinflussen, dass die bestehenden gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen stabilisiert werden?

Ein völliger Verzicht auf bevölkerungspolitisches Handeln, so können die aktuellen Positionen zusammenfassend interpretiert werden, scheint nicht angeraten - das gilt global, national und regional. Aus heutiger Sicht scheinen indirekte Formen der Beeinflussung der Bevölkerungsentwicklung adäquater zu sein als direkte Maßnahmen. Ihre Ziele sind es, durch die Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen indirekt auf Handlungsweisen einzuwirken sowie die wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Strukturen an die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung anzupassen und so deren Folgen besser bewältigen zu können. Es steht also nicht primär die „Anpassung“ der Bevölkerung an vorhandene Strukturen, sondern die angemessene Adaption der gesellschaftlichen Strukturen an den Wandel der Bevölkerung im Fokus. Allgemeines Ziel kann es sein, die Wahlfreiheit der Lebensführung sicherzustellen. Konkretes Handlungsziel hierfür ist die Beseitigung jener (Infra-) Strukturen, die diese Wahlfreiheit in unerwünschter Weise einschränken, um auf diesem Wege die Lebensqualität der Menschen zu erhöhen.

Ausgangspunkt und Grundlage einer modernen Bevölkerungspolitik sind Erkenntnisse, die sich aus der langfristigen demografischen Entwicklung ableiten lassen. Dazu gehört die Feststellung, dass der demografische Wandel nicht auf Wachstum und Schrumpfung der Bevölkerung reduzierbar ist und Veränderungen der Zusammensetzung der Bevölkerung ebenfalls relevant sind. Eine erfolgversprechende Bevölkerungspolitik ist also nicht vordringlich auf Fragen der Quantität, sondern auch auf Fragen der „Qualität“ und besonders des Verhaltens der Mitglieder einer Bevölkerung auszurichten. Im Zentrum einer darauf fokussierten Politik kann die weitere Förderung von Bildung und Ausbildung der Menschen mit dem Ziel stehen, die Individuen auf diese Weise zu befähigen, sich zu ihrem eigenen Wohlbefinden möglichst gut in die Gesellschaft zu integrieren und damit auch zur kollektiven Wohlstandssteigerung beizutragen.

Moderne und schrumpfende Gesellschaften sind gehalten, über Zuwanderung ebenso nachzudenken wie dafür Sorge zu tragen, dass nicht, wie dies gegenwärtig in Deutschland der Fall ist, erhebliche Teile der nachwachsenden Geburtskohorten aufgrund sogenannter fehlender „Ausbildungsreife“ langfristig nicht für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden. Derzeit hat etwa jeder sechste junge Erwachsene in Deutschland keinen Berufs- oder Ausbildungsabschluss und es ist zu befürchten, dass sich viele dieser Personen zu dauerhaften Leistungsempfängern am Rande der Gesellschaft entwickeln werden. Darin besteht möglicherweise ein größeres Problem als in der Dynamik der Schrumpfung. Das Phänomen der mangelnden Ausbildungsreife ist nicht neu, neu ist, dass für diese Personen aufgrund des großflächigen Wegfalls von Beschäftigungsmöglichkeiten für „Ungelernte“ kaum noch Arbeitsplätze angeboten werden.

Beim Thema Zuwanderung ist festzuhalten, dass Migrationspolitik immanenter Bestandteil einer modernen Bevölkerungspolitik ist. Sie kann mit dem Ziel betrieben werden, den Standort Deutschland besonders für Hochqualifizierte attraktiver zu machen. Hierbei bestehen erhebliche Spielräume. Ziel von Migrationspolitik kann es nicht sein, die Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung in Deutschland durch intensiverte Zuwanderung zu stoppen, sie kann diese Entwicklungen nur abmildern. Dies verdeutlicht ein Blick auf die zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl erforderliche rechnerische Netto-Zuwanderung. Sie liegt für die kommenden fünfzig Jahre jährlich bei 350 bis 400 Tausend Personen. Unter Berücksichtigung der jährlichen Abwanderung in Höhe der derzeitigen Größenordnung wären bis zum Jahr 2060 insgesamt etwa 40 Millionen Zuwanderer erforderlich.

Deutliche Spuren wird der demografische Wandel in Deutschland im Hinblick auf regionale Disparitäten entfalten. Die von Schrumpfung besonders betroffenen Regionen Ostdeutschlands werden innerhalb eines Vierteljahrhunderts einen Bevölkerungsrückgang von zum Teil über 40 Prozent erfahren. Diese Entwicklungen werden eine Neubestimmung des Begriffs der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und eine Neugestaltung der staatlichen „Daseinsvorsorge“ erforderlich machen. Angesichts der bevorstehenden Schrumpfung wird in einigen Regionen die Grundversorgung der Bevölkerung mit sozialen Infrastrukturen nicht mehr in bisheriger Weise flächendeckend sichergestellt werden können. Antworten auf die Fragen eines sozialverträglichen Rückbaus und eines tendenziellen Rückzugs des Staates aus der Fläche werden gefunden werden müssen.

## **5 Ausblick: Demografischer Wandel - Herausforderung, keine Bedrohung**

Moderne Gesellschaften können auf bevölkerungspolitische Maßnahmen nicht verzichten, solche Maßnahmen sind jedoch achtsam zu entwickeln und einzusetzen, um der Gefahr des Missbrauchs zu begegnen.

Die Bevölkerung in Deutschland wird aller Voraussicht nach rasch schrumpfen. Allerdings ist damit zu rechnen, dass gegen 2040 eine Bevölkerungsgröße erreicht wird, die der des Jahres 1960 entspricht. Es wird also im Hinblick auf die Bevölkerungsgröße kein Neuland betreten. Schrumpfung ist per se keine substantielle Bedrohung. Sie hat womöglich sogar positive Begleiterscheinungen, etwa größere gesellschaftliche Teilhabechancen für den Einzelnen. Bedrohungs- oder gar Katastrophenszenarien, wie sie zahlreich kursieren, sind im Hinblick auf die Größe der Bevölkerung nicht angebracht. Der demografische Wandel, wie er gegenwärtig in Deutschland stattfindet, stellt besonders hinsichtlich der Alterung und der starken regionalen Disparitäten eine große Herausforderung dar, die es anzunehmen und zu bewältigen gilt. Falsch wäre es, die Wucht und Dynamik der zukünftigen Entwicklungen zu unterschätzen oder gar zu ignorieren. Wenn es gelingt, passende Antworten auf die Folgen der

Bevölkerungsentwicklung für Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Sozialstaat und Zivilgesellschaft durch aktiv gestaltendes staatliches, bürgerschaftliches und privatwirtschaftliches Handeln zu finden, dann beinhaltet der demografische Wandel auch die Chance zur zukunftsorientierten gesellschaftlichen Fortentwicklung Deutschlands.



## **Impressum**

### **Autor:**

Norbert F. Schneider  
Professor für Soziologie;  
Direktor des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung  
Friedrich-Ebert-Allee 4  
65185 Wiesbaden

Im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

### **Stand:**

Dezember 2011