



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



# So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien

BBSR-  
Online-Publikation  
118/2024

von

Juli Bortel  
Dr. Dominik Frankenberg  
Prof. Dr. Birgit Glorius  
Timon Hellwagner  
Dr. Jens Hoebel  
Dr. Sebastian Köllner  
Michael Maier  
Dr. Steffen Maretzke  
Dr. Niels Michalski  
Enno Nowossadeck  
Doris Söhnlein  
Dr. Fabian Tetzlaff  
Constantin Tielkes  
Holger Weidauer  
Dr. Gerd Zika

## **So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien**

Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 14. und 15. Dezember 2023 in Berlin

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

### Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung  
Referat RS 1 „Raumentwicklung“  
Dr. Steffen Maretzke (Projektleitung)  
steffen.maretzke@bbr.bund.de

### Autorinnen und Autoren

Juli Bortel  
Dr. Dominik Frankenberg  
Prof. Dr. Birgit Glorius  
Timon Hellwagner  
Dr. Jens Hoebel  
Dr. Sebastian Köllner  
Michael Maier  
Dr. Steffen Maretzke  
Dr. Niels Michalski  
Enno Nowossadeck  
Doris Söhnlein  
Dr. Fabian Tetzlaff  
Constantin Tielkes  
Holger Weidauer  
Dr. Gerd Zika

### Stand

November 2024

### Gestaltung

Dr. Steffen Maretzke

### Bildnachweis

Titelbild: hathairat – stock.adobe.com (generiert mit KI)

### Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

### Zitierweise

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2024:  
So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien: Dezember-  
tagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 14. und 15. Dezember 2023 in Berlin.  
BBSR-Online-Publikation 118/2024, Bonn.

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	5
Prof. Dr. Birgit Glorius Zentrale Befunde und methodische Reflexionen des Forschungsprojekts „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen“ .....	6
Michael Maier Immigration in Mittelstädte ländlicher Regionen – steigender Integrationsbedarf bei der kulturellen Identität als weitere kommunale Herausforderung? .....	16
Dr. Gerd Zika QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Kreise und kreisfreie Städte Deutschlands.....	27
Dr. Sebastian Köllner Thüringen im Wandel .....	39
Enno Nowossadeck, Dr. Fabian Tetzlaff, Dr. Niels Michalski, Dr. Jens Hoebel Der German Index of Socioeconomic Deprivation (GISD) – neue Möglichkeiten und Chancen für die gesundheitsbezogene Regionalforschung.....	50
Holger Weidauer Demografischer Wandel Ost – spezifische Erfahrungen und Herausforderungen in ostdeutschen Regionen für die Fachkräfteentwicklung in der Sozialwirtschaft.....	59
Dr. Dominik Frankenberg Demografiebedingte Risiken für die Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte.....	67
Timon Hellwagner, Doris Söhnlein Demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsangebots – welche ungenutzten Potenziale gibt es? .....	79
Dr. Steffen Marezke Langfristige regionale Trends des demografischen Wandels in Deutschland bis 2050 im Spiegel der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse .....	89
Constantin Tielkes, Juli Bortel Regionale Dynamiken der Wohnungsnachfrage – Treiber und Entwicklung der Wohnungsnachfrage bis 2035 in deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten .....	111

## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

im Dezember 2023 tagte der Arbeitskreis „Städte und Regionen“ der Deutschen Gesellschaft für Demographie und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung zum Thema „So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien“. Wie schon in den Jahren zuvor wurde auch dieses Tagungsthema im Rahmen einer Online-Umfrage direkt von den vielen Interessierten an dieser Tagung ausgewählt.

Die breite Palette an Themen, die im Rahmen der Dezembertagung diskutiert worden sind, zeigt die Vielfalt der regionalen Herausforderungen, die sich unmittelbar aus dem demografischen Wandel ableiten. Sie reichen von der anhaltend hohen Zahl der Zuwanderer aus dem Ausland, über den sich weiter ausbreitenden Fachkräftemangel in vielen Regionen bis hin zur kontinuierlich steigenden Zahl der Älteren in fast allen Regionen.

Einen inhaltlichen Schwerpunkt der Tagung bildete zum einen die Analyse und Prognose der demografischen Entwicklung in den Regionen Deutschlands. Zum anderen wurden die sich daraus ableitenden Herausforderungen für die Entwicklung der Kommunen und Regionen diskutiert. Die abschließende Podiumsdiskussion mit regionalen Akteuren und Vertretern aus der Wissenschaft hat gezeigt, dass bereits viel Wissen über die regionalen Herausforderungen und möglichen Anpassungsstrategien vorhanden ist. Es gilt nun, dieses Wissen noch konsequenter in politisches Handeln zu überführen.

Wir hoffen, dass diese Publikation für den einen oder die andere, die täglich mit den Herausforderungen des demografischen Wandels in ihrer Region zu tun hat, hilfreiche Informationen bietet.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.



Dr. Peter Jakubowski  
Leiter der Abteilung Raumentwicklung  
des Bundesinstituts für Bau-,  
Stadt- und Raumforschung



Dr. Steffen Maretzke  
Sprecher des  
DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“

*Prof. Dr. Birgit Glorius*

## **Zentrale Befunde und methodische Reflexionen des Forschungsprojekts „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen“**

### **1. Einleitung**

In den Jahren 2015 und 2016 wurden rund 890.000 Menschen aus Syrien, Irak, Afghanistan und anderen Krisenstaaten des Nahen Ostens und aus anderen Weltregionen in Deutschland als Asylsuchende registriert. Nach Jahren der eher niedrigen Asylzugänge wurde diese Entwicklung als krisenhaft erlebt, und zwar nicht nur an den Standorten der großen Erstaufnahmezentren, sondern überall im Land, denn die Menschen wurden nach der Logik der bundesweiten Lastenteilung in alle Regionen des Landes verteilt. Auf diese Weise wurden auch viele ländliche Regionen und ihre Bevölkerung verstärkt und teils erstmals mit Fragen der Integration und des Umgangs mit migrationsbedingter Diversität konfrontiert.

Seither ist viel darüber geforscht worden, wie sich die Wege der Geflüchteten in ein eigenständiges Leben, allen voran in den Arbeitsmarkt, entwickelt haben und welche Einflussfaktoren einen positiven Integrationsverlauf bedingen. Während in der Fluchtforschung und in der Migrationsforschung generell lange Zeit vor allem Metropolregionen im Forschungsfokus lagen, da man dort Fragen von Migration und Integration vorrangig verankert sah, entstanden in den vergangenen Jahren in Deutschland zunehmend empirische Studien und öffentliche Diskurse, die auch ländlich-periphere Regionen und kleinere Städte als möglichen Lebensstandort für Geflüchtete in den Blick nahmen (vgl. Aumüller/Gesemann 2016; Franke/Magel 2016; Kirchhoff 2018; Rösch et al. 2020; Weidinger et al. 2017).

Auch das diesem Beitrag zugrundeliegende Forschungsprojekt „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands“, das in den Jahren 2018–2021 durchgeführt wurde, richtete seinen Blick auf die Besonderheiten und besonderen Herausforderungen der Ansiedlung von Geflüchteten in ländlichen Regionen. Gefördert durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ging es in dem Projekt „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Räumen Deutschlands“ darum zu eruieren, inwieweit die Aufnahme von Geflüchteten Entwicklungsimpulse für ländliche Regionen bieten kann. Diese Fragestellung leitet sich aus der besonderen demografischen Zusammensetzung der geflüchteten Population mit überwiegend jungen Menschen und jungen Familien ab, die gerade in von Alterung und Abwanderung betroffenen ländlichen Regionen zu einer demografischen Stabilisierung beitragen und neue Impulse für die wirtschaftliche oder allgemein die regionale Entwicklung bieten könnten. Diese positive Entwicklung kann allerdings nur wirksam werden, wenn Geflüchtete auch längerfristig an den ländlichen Aufnahmeorten verbleiben und eine ähnliche soziale und ökonomische Teilhabe erreichen wie die Aufnahmegesellschaft. In einem regional vergleichenden Setting forschten wir in acht Landkreisen in vier Bundesländern Deutschlands, inwieweit diese Vorstellung Realität werden könnte und welche Faktoren eine derartige Entwicklung beeinflussen.

Im Folgenden geht der Beitrag näher auf die Konzepte und Methoden ein, die für unsere Forschung relevant waren (Abschnitt 2). Anschließend gibt der Beitrag Einblicke in ausgewählte Ergebnisse, zunächst aus der Perspektive der Geflüchteten (Abschnitt 3), dann aus der Perspektive der Aufnahmegesellschaft (Abschnitt 4). Danach wird anhand des Themas Arbeitsmarktintegration aufgezeigt, wie lokale Ansätze und Erfahrungen der Integration regional vergleichend untersucht werden können (Abschnitt 5). Der Beitrag endet mit einer Zusammenfassung (Abschnitt 6).

### **2. Konzepte und Methoden**

Das Projekt „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands“ wurde in einem Forschungsverbund, bestehend aus dem Johann Heinrich von Thünen-Institut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Dr. Peter Mehl), der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Dr. Stefan Kordel), der Stiftung Universität Hildesheim (Prof. Dr. Hannes Schammann) und der Technischen Universität Chemnitz (Prof. Dr. Birgit Glorius) realisiert. Jeder Verbundpartner hatte eine spezifische konzeptionelle Verantwortung in dem Projekt: Das Thünen-Institut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei untersuchte die strukturellen Integrationspotenziale ländlicher Räume, die Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg konzentrierte sich auf die Perspektive der Geflüchteten, die Stiftung Universität Hildesheim untersuchte lokale Politikansätze und die TU Chemnitz fokussierte auf die Rolle und die Einstellungen der Aufnahmegesellschaft. Jeder Projektpartner übernahm in seinem Themenbereich die Verantwortung für die Erstellung der konzeptionellen Grundlagen für die nachfolgenden Erhebungen und für die Konstruktion der Erhebungsinstrumente. Die Datenerhebungen wurden dann

nach regionaler Zuständigkeit organisiert. Dabei war jeder Projektpartner für ein Bundesland und die dort ausgewählten Erhebungsstandorte zuständig (vgl. Tab. 1). Die erhobenen Daten flossen anschließend zur Auswertung an jenen Projektpartner, der konzeptionell für den jeweiligen Erhebungsbaustein verantwortlich war. Die komplexe Struktur der Zuständigkeiten und Verschränkungen erforderte eine kontinuierliche intensive Abstimmung, die durch regelmäßige online und analog durchgeführte Projekttreffen abgesichert wurde. Auf diese Weise konnten inhaltliche Verschränkungen quer zu den Hauptblickrichtungen der Verbundpartner identifiziert und bearbeitet werden, die in eine Vielzahl von kollaborativen Publikationen, unter anderem die für das Projekt zentrale Buchpublikation (Mehr et al. 2023) einfließen. Erschwerend für die Zusammenarbeit der Verbundpartner, aber insbesondere auch für die Datenerhebung, war das Einsetzen der Coronapandemie im März 2020 mit den damit einhergehenden Lockdowns und Kontaktbeschränkungen. Letztlich wurden zwar die meisten Datenerhebungen dennoch in modifizierter Art durchgeführt, aber wichtige akteurs- und regionsspezifische Synergieeffekte der Forschungsarbeiten konnten unter den Rahmenbedingungen der Pandemie nicht vollständig wirksam werden.<sup>1</sup>

Verbundpartner	Konzeptionelle Zuständigkeit	Regionale Zuständigkeit
Johann Heinrich von Thünen-Institut	Strukturelle Integrationspotenziale	Niedersachsen (Landkreise Vechta und Northeim)
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	Perspektiven Geflüchteter	Bayern (Landkreise Neustadt a.d. Aisch/Bad Windsheim und Regen)
Stiftung Universität Hildesheim	Lokale Integrationspolitik	Hessen (Landkreise Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner-Kreis)
Technische Universität Chemnitz	Perspektiven der Aufnahmegesellschaft	Sachsen (Landkreise Bautzen und Nordsachsen)

Quelle: eigener Entwurf

**Tabelle 1: Zuständigkeit der Verbundpartner im Projekt „Zukunft für Geflüchtete in Ländlichen Regionen Deutschlands“**

Insgesamt wurden in dem Projekt neben der Erhebung von umfangreichen Strukturdaten 171 Interviews mit Geflüchteten zu ihren Migrationsbiographien und Integrationserfahrungen durchgeführt, 153 Leitfadeninterviews mit Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Bildung und Wohlfahrt zu Aspekten der Integrationspolitik sowie 81 Leitfadeninterviews mit Akteurinnen und Akteuren aus der Zivilgesellschaft zu lokalen Integrationspraktiken und den Einstellungen und Reaktionen der lokalen Bevölkerung. Eine schriftliche Befragung der wohnhaften Bevölkerung in den Untersuchungsregionen mit 904 auswertbaren Fragebögen und eine Analyse lokaler Presseartikel zu Diskursen über die Integration von Geflüchteten mit 1.291 Medienartikeln rundete die Erhebungen ab. Zu einer regionalen und akteursbezogenen Validierung der Projektergebnisse wurden zehn Fokusgruppendifkussionen mit Geflüchteten und sieben regionale Validierungswrkshops durchgeführt (vgl. Fick et al. 2023: 12).

Die Auswahl der Untersuchungsregionen erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren. Zunächst wurden vier Bundesländer bestimmt, in denen die Erhebungen stattfinden sollten (Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen). Die Auswahl resultierte einerseits aus forschungspraktischen Erwägungen (z. B. Reisedistanz in die Untersuchungsregionen), andererseits sollte eine möglichst große Bandbreite föderaler Politikansätze der Geflüchtetenaufnahme und der Umsetzung von entsprechenden Politikansätzen abgebildet werden. In einem zweiten Schritt wurden in jedem Bundesland zwei Landkreise als Untersuchungsregionen ausgewählt (vgl. Tab. 1). Dabei folgte die „Stichprobenziehung“ dem zentralen Fokus des Forschungsprojektes auf ländliche Regionen und suchte nach Regionen, die laut der Typologie des Thünen-Institutes in die Kategorie „sehr ländlich“ fallen (vgl. Küpper 2016).<sup>2</sup> Ein zweites Kriterium war die sozioökonomische Situation: in jedem Bundesland sollte ein Landkreis eine etwas bessere und der zweite Landkreis eine etwas schlechtere sozioökonomische Situation widerspiegeln. In der vergleichenden Analyse sollte dann herausgearbeitet werden, ob die ländlich-peripheren Lage-

<sup>1</sup> Die Auswirkungen der Coronapandemie auf die wissenschaftliche Forschung und den Forschungstransfer dürften über das hier geschilderte Projekt hinaus erheblich sein.

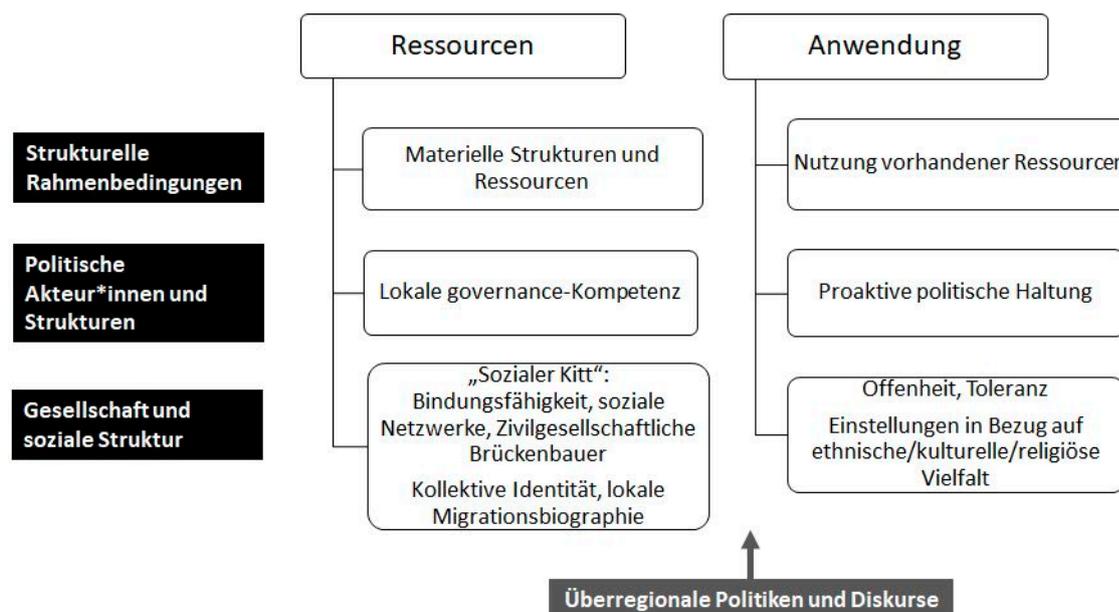
<sup>2</sup> Abweichend zu dem genannten Kriterium wurden in Sachsen zwei Landkreise der Kategorie „eher ländlich“ gewählt, da in dem Bundesland kein Landkreis der Kategorie „sehr ländlich“ entspricht. Diese Situation ist Ergebnis der vielfachen Kreisreformen mit der Ausformung von sehr großen Landkreisen, was zu einer Mittelwertverschiebung beiträgt.

merkmale sowie die sozioökonomische Situation einen Einfluss auf den Verlauf und den Erfolg der Geflüchtetenintegration haben. Schließlich wurden in jedem Landkreis vier Gemeinden ausgewählt, in denen die Interviews durchgeführt werden sollten. Kriterien für deren Auswahl war die Gemeindegröße (unter 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner), und dass in der Gemeinde Geflüchtete untergebracht waren. Eine jeweils fünfte Gemeinde je Landkreis, in der keine Geflüchteten leben, wurde zu Vergleichszwecken im Rahmen der postalischen Bevölkerungsbefragung ausgewählt.

Die Autorin verantwortete mit ihrem Team die Untersuchung der Aufnahmegesellschaft und ging der Frage nach, inwieweit deren Haltungen und Praktiken gegenüber Geflüchteten eher integrationsförderlich oder -hinderlich sind. Um dieses komplexe Thema in einem regional vergleichenden Setting angemessen zu erfassen, wurde ein holistisches Modell der lokalen Rezeptivität konzipiert (vgl. Abb. 1; Glorius et al. 2022). Rezeptivität kann definiert werden als die Fähigkeit von lokalen Gesellschaften, mit ihren verfügbaren Ressourcen die Aufnahme von Geflüchteten zu unterstützen. Auf der Ressourcenseite unterscheidet das Modell zwischen

- a) den materiellen Strukturen und Ressourcen,
- b) lokalen Politikansätzen und politischer Praxis im Umgang mit Geflüchteten, sowie
- c) der sozialen Struktur der lokalen Gesellschaft.

Ländlichen Gesellschaften werden verschiedene Aspekte zugeschrieben, die für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten von besonderer Bedeutung sein können, beispielsweise eine besondere Dichte von sozialen Netzwerken, das Vorhandensein von zivilgesellschaftlichen Brückenbauern, aber auch die relative Geschlossenheit einer dörflichen Gemeinschaft. Wir gehen davon aus, dass nicht nur das Vorhandensein dieser strukturellen, governance-spezifischen und sozialen Ressourcen von Bedeutung für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten ist, sondern auch die Frage, inwiefern diese Ressourcen auch zu diesem Zweck mobilisiert werden. In Bezug auf strukturelle Ressourcen könnte man also fragen, ob vorhandene Wohnungen auch für Geflüchtete verfügbar sind, oder ob Kinder aus Flüchtlingsfamilien auch Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen erhalten. Im Bereich der Politik wäre die Frage zu stellen, wie politische Akteure sich zu der Aufgabe der Geflüchtetenaufnahme verhalten, wie sie bei öffentlichen Diskursanlässen auftreten, oder inwieweit lokale Behörden ihre Ressourcen für die Aufnahme von Geflüchteten neu ausrichten. Im gesellschaftlich-sozialen Bereich schließlich interessiert uns, inwieweit die lokale Bevölkerung Offenheit zeigt gegenüber der neuen Bevölkerungsgruppe und ob sie integrative Perspektiven entwickelt, auf deren Basis Neuankommende Teil der lokalen Gemeinschaft werden können. Schließlich berücksichtigen wir in der Anwendung des Modells lokaler Rezeptivität noch den Einfluss überregionaler Politikansätze und Diskurse, da diese die Stimmung vor Ort ebenfalls beeinflussen.



Quelle: eigener Entwurf, adaptiert aus Glorius et al. 2022

**Abbildung 1: Modell lokaler Rezeptivität**

### 3. Wahrnehmungen und Erfahrungen von Geflüchteten

Die Erfahrungen der Geflüchteten an ihren ländlichen Wohnorten wurden in mehrstündigen persönlichen Interviews erhoben, an denen neben den eigentlichen Interviewten häufig Ehepartnerinnen und Ehepartner und Kinder teilnahmen. Die Interviewerinnen und Interviewer wurden unterstützt durch eine studentische Hilfskraft, die die Interviewmaterialien organisierte, sowie bei Bedarf durch einen Dolmetscher. Die Auswahl und Ansprache der Geflüchteten wurde häufig durch Schlüsselpersonen wie Ehrenamtliche oder Flüchtlingssozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter ermöglicht. Dem Interview voraus ging ein Kennenlernetreffen, in dem die Forscherinnen und Forscher die Zielsetzung ihrer Forschung und den Ablauf des Interviews erklärten und nach besonderen Bedürfnissen fragten. Häufig waren beispielsweise Kinder zugegen und mussten während des Interviews beschäftigt werden. Das Interview selbst bestand aus zwei Teilen, das jeweils durch partizipative Elemente unterstützt wurde: Im ersten Teil wurde die Mobilitätsbiographie der Geflüchteten ab ihrer Einreise nach Deutschland rekonstruiert. Dabei wurden die Interviewten gebeten, einen Zeitstrahl anzulegen und die verschiedenen Lebensstationen und Lebensereignisse an diesen Stationen zu markieren. Ziel dieses Interviewabschnitts war es herauszufinden, wie viele Stationen die Geflüchteten seit der Einreise nach Deutschland schon hinter sich hatten, bevor sie an dem ländlichen Befragungsort untergebracht wurden, und inwieweit die Weiterverteilung Einfluss auf den Integrationsprozess hatte. Der zweite Interviewabschnitt fokussierte auf die Alltagsgestaltung an dem ländlichen Wohnort. Hierzu wurde eine Mobilitätskarte angelegt, auf der wichtige Orte, die die Geflüchteten aufsuchen, eingezeichnet wurden und markiert wurde, mit welchem Verkehrsmittel die Geflüchteten üblicherweise zu diesen Orten kommen. Dieser Teil des Interviews zielte darauf ab, die Alltagsgestaltung und den Vollzug alltäglicher Aufgaben und familiärer Aktivitäten und den Zusammenhang zwischen Angebotsstruktur, Distanz und Mobilitätsmöglichkeiten besser zu verstehen (genauer zur Konzeption vgl. Weidinger et al. 2021). Letztlich waren alle Interviews neben diesen zwei Hauptbereichen stark von der biographischen Erzählung geprägt, wobei die Nacherzählung des Erlebten oft heftige Emotionen hervorrief. Sprachschwierigkeiten, die Anwesenheit von kleinen Kindern bzw. die Fluktuation von Interviewteilnehmenden während des Gesprächs, aber auch die Enge der häuslichen Umgebung, in der die Interviews meist stattfanden, machten viele der Interviews zu einer Herausforderung für alle Beteiligten.

In der Zusammenführung aller Interviewaussagen lassen sich einige wesentliche Merkmale und Herausforderungen destillieren, die den Prozess des Ankommens und der Integration in ländlichen Regionen prägen: Zunächst sind es die Lage- und Strukturmerkmale der ländlichen Siedlungen, die verschiedene Herausforderungen für den Alltag mit sich bringen, allen voran Schwierigkeiten im alltäglichen Lebensvollzug durch große Distanzen, fehlende individuelle Mobilitätsmöglichkeiten (Fahrerlaubnis, eigener Pkw) und einen spärlich ausgebauten öffentlichen Nahverkehr. Gerade in der Anfangszeit sind fast alle Geflüchteten auf den öffentlichen Nahverkehr angewiesen und müssen mit diesem Verkehrsmittel ihren komplexen Alltag meistern, der neben der Versorgungswege für die Kinder und mit den Kindern auch Fahrten zu Deutschkursen und Ausländerbehörden beinhaltet, die sich üblicherweise in der Kreisstadt befinden. Diese Situation macht entsprechende Aktivitäten nicht nur zeitaufwändig, sondern auch kostspielig:

*Wir fahren oft nach [ORTSNAME], das kostet jedesmal zehn Euro, für jede Strecke, also bezahle ich 20 Euro – für einen Termin, der 15 Minuten dauert! (Interview #093, Vater von vier Kindern, geflüchtet aus Afghanistan, interviewt April 2019)*

Während innerorts Distanzen zu Fuß oder mit dem Fahrrad überbrückt werden können, müssen für längere Fahrten öffentliche Verkehrsmittel genutzt werden. Deren Verfügbarkeit determiniert dann auch zum großen Teil, inwieweit beispielsweise Bildungsangebote wie Deutschkurse wahrgenommen werden können. Vor allem für Frauen, die die Hauptlast der Sorgearbeit tragen, ist das von Nachteil (vgl. Kordel et al. 2023: 62; Tissot 2021).

Weitere zentrale Schwierigkeiten stellen die Wohnungssuche in einem von Privatvermieterinnen und -vermietern dominierten ländlichen Wohnungsmarkt dar, die Suche nach einer erreichbaren und der eigenen Qualifikation angemessenen Arbeitsstelle sowie das Knüpfen von Sozialkontakten vor Ort. Viele Interviewten klagen über Einsamkeit und Isolation und berichten, wie schwierig es sich für sie darstellt, soziale Kontakte zu Deutschen zu knüpfen, zumal sie in manchen ländlichen Regionen kaum auf Menschen in einer ähnlichen Lebensphase (junge Familien) treffen. Dort, wo es keine migrantische Community gibt – zu der die Kontakte meist leichter hergestellt werden – verbleiben lediglich die ehrenamtlichen Flüchtlingshelferinnen und -helfer als Kontaktpersonen.

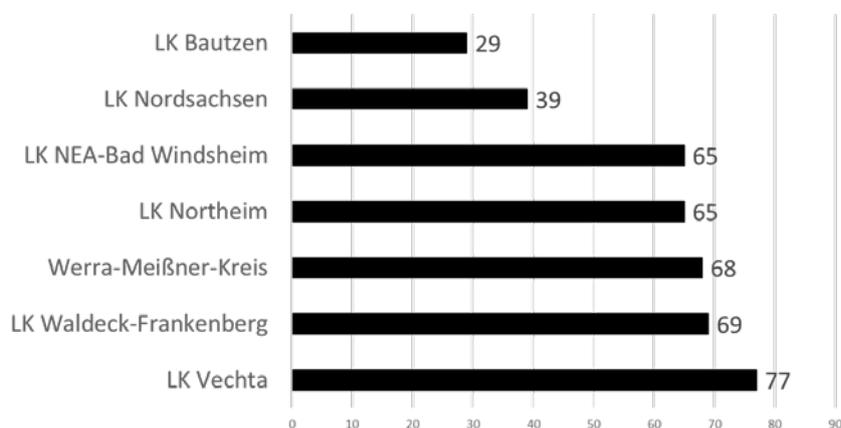
*[übersetzt aus dem Arabischen] Nachdem wir nach [ORTSNAME] gezogen sind, war ich krank. Und als wir hier waren, bin ich mehr krank geworden. Ich wollte mich mehrmals umbringen. Ich bin zu einem Psychiater gegangen. Ich war hier unter Druck und bin oft im Krankenhaus gewesen, weil ich hier in [ORTSNAME] keine Kontakte hatte. Ich habe niemanden getroffen. (Interview #013, Mutter von vier Kindern, geflüchtet aus dem Libanon, interviewt Juni 2019)*

Bedingt durch die geringeren Diversitätserfahrungen der ländlichen Bevölkerung werden Geflüchtete an ländlichen Ankunftsorten auch häufig mit Alltagsrassismus konfrontiert. Oft fallen Geflüchtete mit ihren sichtbaren migrantischen Merkmalen in einer vorwiegend weißen ländlichen Gesellschaft stark auf. Ihr „Andersein“ wird beständig notiert und kommentiert, wenn sie sich im öffentlichen Raum bewegen. Nicht immer ist diese Form der Aufmerksamkeit rassistisch konnotiert, aber „zum Wohlfühlen trägt es nicht bei“, wie eine Interviewpartnerin es formuliert:

*Ah, da läuft eine mit Kopftuch und da läuft eine Schwarze mit Kopftuch. Das ist ja so das Nonplusultra. Oh Gott, Schwarz und Kopftuch. Sie werden einfach wahrgenommen, weil sie die Einzigen sind. Und wir hatten hier auch jetzt in dem Sinne nicht massive Anfeindungen, aber so dumme Sprüche und einfach herablassende Blicke. Oder eben auch so diese Abneigung zeigen beim Einkaufen, alles nicht dramatisch, aber zum Wohlfühlen trägt es nicht bei. (Interview #160, Akteurin aus der Zivilgesellschaft, interviewt Mai 2019)*

Neben diesen Erfahrungen des „othering“, dass das soziale Wohlbefinden beeinträchtigt, erleben Geflüchtete aber auch direkte rassistische Anfeindungen, Pöbeleien und sogar körperliche Angriffe an ihren ländlichen Wohnstandorten. Einige körperliche Attacken, von denen uns in den Interviews berichtet wurden, wurden nicht polizeilich zur Anzeige gebracht, da die Betroffenen befürchteten, dies könnte sich negativ auf ihr Asylverfahren auswirken.

Die Schwierigkeit, in ländlichen Regionen Fuß zu fassen, sind also nicht nur von den verfügbaren Infrastrukturen abhängig, sondern auch von der Art und Weise, wie mit den Geflüchteten umgegangen wird und ob es für sie eine Möglichkeit gibt, Teil der dörflichen Gemeinschaft zu werden und sich dadurch auch emotional zu verankern. Diese unterschiedlich gestaltete lokale Rezeptivität führt schlussendlich dazu, dass Geflüchtete in manchen Regionen eher verbleiben als in anderen. In einer vergleichenden Analyse von Daten des Ausländerzentralregisters, die im Rahmen des Projekts „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands“ für unsere Untersuchungsregionen durchgeführt wurde, zeigen sich beachtliche Unterschiede der Verbleibsquote (Abb. 2). Während beispielsweise im Landkreis Vechta 77 % der Asylsuchenden, die ab Januar 2012 für mindestens 90 Tage in diesem Landkreis gemeldet waren, zum Beobachtungszeitpunkt März 2021 noch dort lebten, waren es im Landkreis Bautzen lediglich 29 %. Selbst wenn diese Daten im regionalen Vergleich nur als Näherungswerte genommen werden können, da die Zusammensetzung von Asylsuchenden nach Herkunftsland (und damit die Anteile jener, die einen Aufenthaltsstatus erhalten) innerhalb Deutschlands variiert und auch rechtliche Determinanten der Wohnsitzverlagerung, wie etwa die seit August 2016 für anerkannte Flüchtlinge geltende dreijährige Wohnsitzauflage (vgl. § 12a Abs. 1 AufenthG) in den Bundesländern unterschiedlich umgesetzt wird, gibt das Diagramm einen Eindruck von der Varianz der Bleibequoten und weist damit auf unterschiedliche lokale Rahmenbedingungen des Verbleibs hin.



Quelle: AZR, Auswertung durch Thünen Institut im Kontext des Projekts „Zukunft Geflüchtete“  
**Abbildung 2: Verbleibsquote Geflüchteter in den Untersuchungslandkreisen, 2012-2021, in %**

#### 4. Wahrnehmungen und Erfahrungen der Aufnahmegesellschaft

Was sind nun aus Sicht der Einheimischen die Besonderheiten ländlicher Siedlungen für die Aufnahme und Integration von Geflüchteten? Um diese Frage zu ergründen, nutzte die Autorin mit ihrem Team neben den Ergebnissen einer schriftlichen Bevölkerungsbefragung auch Aussagen aus Interviews mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren sowie die Ergebnisse einer Medienanalyse. Einige Vorannahmen bestätigten sich, wie etwa die Betonung der räumlichen und sozialen Nähe, die insbesondere in einem dörflichen Umfeld existiert und die auch dazu genutzt werden kann, um Geflüchtete in die soziale Gemeinschaft einzuführen. Mehrfach wurde beispielsweise die Tradition des persönlichen Grüßens angesprochen, die in kleineren Gemeinden in Deutschland zur traditionellen Alltagspraxis gehört.

*Und wir sind ja hier in der Größenordnung (...) wo man sich WIRKLICH eigentlich noch selber KENNT auf der Straße, sage ich mal so, ja? Und ich glaube, das hat eine Menge Spannung rausgenommen, weil [...] Leute sich eben begegnet sind und wenn man sich dann bei Aldi über alle Regale hinweg lauthals begrüßt oder weniger lauthals, aber auf jeden Fall begrüßt, dann wird das auch wahrgenommen. (Interview #360, Akteur aus der Zivilgesellschaft, interviewt November 2019)*

Wie dieser Interviewausschnitt aufzeigt, kann die Tradition des persönlichen Grüßens auch aktiv genutzt werden, um Geflüchtete einzubeziehen und damit für alle sichtbar zum Teil der dörflichen Gemeinschaft zu machen. In diesem Beispiel lernte der Gesprächspartner die Flüchtlinge bei einem ersten Willkommenstreffen namentlich kennen. Indem er selbst im öffentlichen Raum Geflüchtete namentlich begrüßt, signalisiert er zugleich anderen, die bislang keine Berührung mit Geflüchteten haben, dass er diese nun als Teil der Gemeinschaft definiert. Dies kann, so der Gesprächspartner „eine Menge Spannung“ aus den Begegnungen nehmen.

Zugleich führt die soziale und räumliche Nähe, verbunden mit der oft geringen Veränderlichkeit von sozialen Konstellationen in ländlichen Räumen, zu besonderen Herausforderungen, die in dem eher fluiden Umfeld einer städtischen Siedlung vermutlich weniger markant wären. Denn die Geflüchteten stellen nach der Ankunft auch andere bzw. neue Anforderungen an den öffentlichen Raum, in dem sie sich bewegen, und sie treten dabei vielerorts nicht allein auf, sondern in Gruppen. Teils führt das – die Anwesenheit von sichtbar „Fremden“ im Straßenraum – verbunden mit der unklaren Intention, die mit dem Aufenthalt im öffentlichen Raum verbunden ist, zu Irritationen bei der lokalen Bevölkerung, wie das folgende Interviewzitat erläutert:

*Das war also ein sehr buntes Bild, und- ja, hat auch manchmal zu Irritationen geführt, weil die saßen manchmal vor einer Haustür irgendwo, weil da war ein öffentliches WLAN oder so was, und da saßen die da. Und keiner wusste, warum die da sitzen alle. Einige haben sich auch Sorgen gemacht, was machen die hier, auch ältere Menschen, die kennen das ja nicht mit dem- dass man darüber eben auch- über soziale Medien Kontakt halten kann nach Hause. Also, das kannten die ja nicht. (Interview #370, Akteur aus der Zivilgesellschaft, interviewt Dezember 2019)*

Das Zitat zeichnet die öffentliche Irritation einer überwiegend älteren Dorfbewölkerung nach, die plötzlich das Eindringen von „Fremden“ in dem als „Eigenes“ verstandenen Wohnumfeld bemerkt. vielerorts wurden seit 2015 Geflüchtete in peripheren Gruppenunterkünften untergebracht, und meist waren diese Unterkünfte nicht mit WLAN ausgestattet. Da aber Kommunikation über soziale Medien zum gelebten Alltag der meisten (jüngeren) Menschen gehört und für Geflüchtete oft die einzige Möglichkeit ist, um mit Familienangehörigen in den Herkunftsländern Kontakt zu halten, führen die ersten Erkundungen aus der Flüchtlingsunterkunft hinaus häufig zu den öffentlichen WLAN-Hotspots. Dies führte in dem zitierten Beispiel zu einem ‚sozialräumlichen Hotspot‘, indem plötzlich junge Menschen mit sichtbaren Merkmalen des Andersseins „vor einer Haustür irgendwo“ sitzen, und damit unmittelbar an der Schwelle zur eigenen Privatsphäre. Für die älteren Dorfbewohnerinnen und -bewohner stellt sich diese Situation als unerklärlich und potenziell bedrohlich dar. Und auch andernorts wird die Präsenz von als „anders“ erkannten Geflüchteten im öffentlichen Raum eher missbilligend wahrgenommen, da gewohnte räumliche und soziale Ordnungsmuster dadurch herausgefordert werden:

*Man möchte natürlich NICHT BELÄSTIGT werden in keinsten Weise, und sei es nur im öffentlichen Bild, von wie gesagt den Frauen, die dort in bunte Gewänder gewallt dann mit ihren Kinderwagen die Brunnenallee hoch und runterfahren. Von den jungen MÄNNERN, die so fremdländisch aussehen mit ihren schwarzen Bärten und schwarzer Haarpracht und dann mit Handy und Zigarette durch die Stadt gehen oder sich vermeintlich ZUSAMMENROTTEN. (Interview #314, Akteur aus der Zivilgesellschaft, interviewt März 2020)*

Die bereits genannten markanten Unterschiede zu städtischen Gemeinden, die sich durch eine statische und potenziell alternde Bevölkerungsstruktur und eine insgesamt geringe Beweglichkeit der sozialräumlichen Konstellationen auszeichnen, lassen sich auch in den kollektiven Identitäten wiederfinden, die lokal hergestellt werden. Während in Großstädten mit ihrer starken Bewohnerfluktuation die Frage der lokalen Identität Gegenstand von permanenter Aushandlung ist und sich im Endeffekt als fluide erweist, sind die Eintrittspforten zur dörflichen kollektiven Identität schwer zu überwinden. Die im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführte Bevölkerungsbefragung ergab, dass mehr als drei Viertel der Befragten seit mehr als 20 Jahren an ihrem ländlichen Wohnort lebten, größtenteils bereits das ganze Leben. Überdies lebten drei Viertel der Befragten in einem Eigenheim, was die Persistenz der sozialräumlichen Anordnungen noch unterstreicht (vgl. Schneider et al. 2021: 14 f.). Vor diesem Hintergrund werden neu Ankommende unter viel strengeren Voraussetzungen betrachtet. Die Frage, ob und wann Zugewanderte als Teil der Eigengruppe identifiziert werden, hängt nicht nur von den individuellen Merkmalen des Andersseins ab, sondern auch von der Frage, welche kollektiv geteilten Erfahrungen über die Zeit gemacht werden. Dementsprechend werden nicht nur internationale Migrantinnen und Migranten, sondern alle Arten von Zugewanderten und sogar Zuzüglerinnen und Zuzügler aus der Stadt im kollektiven Gedächtnis einer dörflichen Gemeinschaft als die ‚Anderen‘ markiert:

*Also wir haben hier auch Geschichten davon, dass Leute vor 20, 25 Jahren [...] aus der Großstadt gekommen sind und nach 25 Jahren immer noch das Gefühl haben, sie gehören nicht zur Dorfgemeinschaft dazu. [...] (Interview #309, Akteur aus der Zivilgesellschaft, interviewt Dezember 2019)*

Die Frage, wie kollektive Zugehörigkeit im ländlichen Raum hergestellt wird und welche Praktiken dazu dienlich sind, weist in die konzeptionellen Anfänge der Integrationsforschung und zu den frühen Definitionen des Integrationsbegriffs zurück. Anders als viele Definitionen aus dem Bereich der angewandten Integrationspolitik suggerieren, wurde der Prozessbegriff der „Integration“ in der theoretischen Konzeptualisierung stets als zweiseitiger Prozess aufgefasst (vgl. Berry 2006). Ähnlich reflektieren das auch verschiedene zivilgesellschaftliche Interviews:

*Also, ich muss mich darauf einlassen wollen, und die Leute müssen sich auf mich einlassen wollen. Sonst funktioniert das bei uns nicht.“ (Interview #357, Akteur lokale Vereine, interviewt November 2019).*

Nimmt man die ursprüngliche Konzeption von Integration als einen zweiseitigen Prozess ernst, wird die Rollenverteilung deutlicher. Es zeigt sich, dass es nicht nur darum geht, dass sich neu Ankommende optimal in eine bestehende Struktur einfügen, sondern dass sich auch die bereits ansässige lokale Bevölkerung auf die Neuankommenden einlassen muss. Andernfalls „funktioniert das bei uns nicht“.

## **5. Einflussfaktoren für variierende Handlungsansätze: Beispiel Arbeitsmarkt**

Der letzte Teil dieses Beitrags zeigt exemplarisch am Beispiel des Arbeitsmarktzugangs von Geflüchteten, wie das vorgestellte Rezeptivitätsmodell zur vergleichenden Analyse genutzt wurde. Der erste Bereich des Modells, die strukturellen Rahmenbedingungen, würden eine regionale Strukturanalyse der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur in der jeweiligen Region einleiten: Wie ist der Arbeitskräftebedarf in der Region? Welche Branchen sind vorhanden? Wird der Arbeitsmarkt dominiert von kleinen und mittelständischen Betrieben? Oder gibt es auch größere Industriebetriebe, die einerseits Arbeitsplätze auch für Anlernkräfte bereithalten und die andererseits meist mehr Ressourcen zur systematischen Rekrutierung und Einarbeitung neuen Personals haben, als das zum Beispiel für kleine Handwerksbetriebe der Fall ist? Ein zweiter Fragenkomplex richtet sich auf die Passfähigkeit des regionalen Arbeitsplatzangebotes mit den Kompetenzen und Fähigkeiten, die die Geflüchteten (oder andere Zuwanderinnen und Zuwanderer) selbst mitbringen.

Während die genannten Aspekte grundsätzlicher Natur sind und alle Arbeitsmarktbeteiligten betreffen, haben Geflüchtete weitere, spezifische Herausforderungen bei der Arbeitssuche zu bewältigen. Hierzu zählen der anfängliche Mangel an Deutschkenntnissen und die Frage, inwieweit der ländliche Wohnstandort überhaupt Möglichkeiten des Deutsch-Lernens bietet. Eine weitere Flucht- bzw. migrationspezifische Herausforderung ist die Anerkennung von mitgebrachten Qualifikationen, was je nach Qualifikationsbereich aufwändig und kostspielig sein kann. Und eine dritte migrationspezifische Herausforderung ist die Frage des formalen Zugangs zum Arbeitsmarkt, also das Vorliegen einer Arbeitserlaubnis, was vom Aufenthaltsstatus abhängig ist. An dieser Stelle kommen Akteure in Politik und Verwaltung ins Spiel. Die lokalen Ausländerbehörden etwa haben Ermessensspielräume, inwieweit sie einem Geflüchteten mit Duldungsstatus eine Zulassung zur Beschäftigung oder zur Aufnahme einer Ausbildung erteilen. Und die Jobcenter, die alle Geflüchteten betreuen, solange diese Sozialleistungen beziehen, verfügen über ein ganzes Spektrum von aktivierenden Maßnahmen, die sie einsetzen

können, um Geflüchteten einen Weg in den Arbeitsmarkt zu eröffnen. Der letzte Aspekt in dem Rezeptivitätsmodell betrachtet die Rolle der Aufnahmegesellschaft: Wie viel Erfahrung hat diese im Umgang mit Diversität? Gibt es größere Berührungsängste gegenüber Migrantinnen und Migranten als Teil der Belegschaft oder als Dienstleister mit Kundenkontakt? Um diese Fragen regional vergleichend zu untersuchen, präsentiert der Beitrag im Folgenden zwei Vignetten aus zwei Fallstudienregionen: Die Kleinstadt A im Landkreis Bautzen in Sachsen und die Kleinstadt B im Landkreis Steinfurt in Nordrhein-Westfalen.<sup>3</sup>

#### **Kleinstadt A: „Über kurz oder lang gehen die alle“**

Dieses Zitat eines Arbeitsmarktakteurs charakterisiert die kollektive Vorstellung über den Verbleib von Geflüchteten am Ort, der stark mit der Möglichkeit der erfolgreichen Arbeitsmarktintegration verknüpft wird. Die Kleinstadt A und ihr Umland verfügen über einen diversifizierten und aufnahmefähigen Arbeitsmarkt. Die befragten Akteurinnen und -akteure betrachten den Arbeitskräftemangel als akutes Entwicklungshemmnis – eigentlich eine gute Voraussetzung für eine rasche Arbeitsmarktintegration der angesiedelten Geflüchteten. Nach ihrer Ansicht gibt es keine Hürden in Bezug auf die Beschäftigung von Geflüchteten. Damit wird die Ursache für Arbeitslosigkeit ausschließlich aufseiten der Geflüchteten verortet. Insgesamt hat man eine pessimistische Zielerwartung in Bezug auf die Integrationsfähigkeit von Geflüchteten, was vor allem durch nachhaltige Sprachdefizite und die Annahme, die beruflichen Fähigkeiten der Geflüchteten seien schwer adaptierbar, begründet wird. Die zuständigen Akteurinnen und Akteure im Bereich der Arbeitsmarktvermittlung besitzen keine spezifische Expertise in Bezug auf die Integration von zugewanderten Menschen in den Arbeitsmarkt und es gibt auch keine besonderen Strategien, wie mit Geflüchteten umzugehen ist. Die geringe Verbleibsquote von Geflüchteten von nur 29% stellt sich im Landkreis Bautzen als self-fulfilling prophecy dar. Eine Gesprächspartnerin aus dem Bereich der Arbeitsmarktintegration reflektiert mit Erstaunen und Bedauern, dass die Geflüchteten weiterziehen („Über kurz oder lang gehen die alle“, Interview Jobcenter Stadt A, Februar 2022), insbesondere jene mit guten Qualifikationen. Diese würden sich anderweitig eine Arbeit suchen und dementsprechend die Erlaubnis erhalten, bereits während der dreijährigen Phase der Wohnsitzauflage die Region zu verlassen.

#### **Kleinstadt B: „Denen wollen wir eine vernünftige Perspektive anbieten“**

In der Kleinstadt B und Umgebung herrscht eine große Nachfrage nach Arbeitskräften aller Art und es wird permanent nach Potenzialen gesucht. Die Perspektive auf die Geflüchteten unterscheidet sich diesbezüglich nicht von der Perspektive auf andere Arbeitskräfte. In der Region hat man bereits langjährige Erfahrung mit Zuwanderung von Arbeitskräften, als historische Erfahrung wird die Integration der „Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter“ in den 1970er-Jahren herangezogen. Die befragten Akteurinnen und Akteure sehen zwar den Unterschied zwischen den vorangegangenen Arbeitsmigrationsprozessen und den Geflüchteten, die ja aus humanitären Gründen im Land sind. Da aber klar sei, dass die Geflüchteten längerfristig in Deutschland und damit in der Region bleiben werden, wolle man ihnen „eine vernünftige Perspektive anbieten“ (Interview Jobcenter Stadt B, Dezember 2021, WholeCOMM), wohl wissend, dass eine erfolgreiche Integration der Geflüchteten sich positiv auf die Bedarfsdeckung des regionalen Arbeitsmarktes auswirken wird.

Um diese Aufgabe zu schultern und positiv zu gestalten, aktivierte man in Kleinstadt B ein bereits etabliertes Akteursnetzwerk im Bereich Industrie, Handwerk und Berufsschulen. Die gute Vernetzung dieser Akteure resultiert aus einem vorangegangenen wirtschaftlichen Transformationsprozess, bei dem eine große Zahl von Arbeitskräften aus dem Bergbau umgeschult werden musste. Diese Erfahrungen einer erfolgreich gestalteten Transformation und die bereits existierende Netzwerkstruktur beflügelt die zentralen Akteurinnen und Akteure. Das besondere demografische Profil der Geflüchteten mit einer großen Zahl sehr junger Menschen, insbesondere junger Männer, wird als optimal für den regionalen Arbeitskräftebedarf im Bereich des Handwerks und der Industriebetriebe betrachtet. Geleitet durch die Interessen der Arbeitgeberseite wurden 2015 rasch erste Lehrgänge für die Geflüchteten konzipiert und in Zusammenarbeit mit den Berufsschulen umgesetzt. In der Zusammenarbeit mit dem ersten Jahrgang wurden Erfahrungen über Erfolgsfaktoren und weniger wirksame Maßnahmen gesammelt. Auf dieser Basis konnte das Angebot zu Anpassungsqualifikationen kontinuierlich weiterentwickelt werden. Im zuständigen Jobcenter wurde eigens eine Arbeitsgruppe gegründet, die sich auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten fokussierte. Dafür wurden neue, mehrsprachige Mitarbei-

---

<sup>3</sup> Diese Daten wurden im Kontext des H2020-Projekts „Exploring the Integration of Post-2014 Migrants in Small and Medium-Sized Towns and Rural Areas from a Whole of Community Perspective“ erhoben, welches zeitlich und konzeptionell unmittelbar an das Projekt „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands“ anschließt.

tende rekrutiert, sodass Geflüchtete auch Ansprechpartnerinnen und -partner in ihrer Herkunftssprache finden. Unter den lokalen Akteurinnen und Akteuren existiert ein kollektives Bewusstsein über die Erfolge – aber auch die Misserfolge – ihrer Integrationsarbeit. Diese Erfahrungen werden aufgearbeitet und können für neue Aufgaben eingesetzt werden. Dadurch gelang es auch nach und nach, anfänglich eher zurückhaltende Arbeitgeber für die Beteiligung an der Flüchtlingsintegration zu gewinnen und Geflüchtete als Mitarbeitende oder als Auszubildende einzustellen.

## 6. Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurden einige Ergebnisse sowie methodische Reflexionen aus einem Forschungsprojekt präsentiert, das spezifisch die Integrationswege von Geflüchteten und den Umgang mit diesen Geflüchteten in ländlichen Regionen und in kleineren Städten untersuchte. Zentrales Ziel war es, Faktoren zu finden, wie diese Aufgabe unter den Rahmenbedingungen von ländlichen Infrastrukturen gut gemeistert werden kann, und wie aus dieser Aufgabe der Integration von Geflüchteten auch gleichzeitig Entwicklungsimpulse für die ländlichen Regionen abgeleitet werden können. Im Projektverlauf wurden umfangreiche Forschungsdaten in insgesamt 32 Gemeinden in ländlichen Regionen gesammelt. Die Datenanalyse bestätigte viele Vorannahmen zur Spezifik ländlicher Regionen. Es bestätigte sich, dass die untersuchten ländlichen Regionen häufig wenig Erfahrung mit internationaler Migration haben und kaum ausgebaute Integrationsstrukturen. Zugleich zeigte sich, wie vorab angenommen, dass die sozialräumliche Nähe und die Dichte von persönlichen Beziehungen ein Potenzial für Integrationsprozesse in ländlichen Regionen darstellen. Gleichzeitig zeigte sich in den untersuchten Regionen eine starke Varianz von Diversitätserfahrungen und damit einhergehend von Diversitätskompetenz. Allerdings muss festgehalten werden, dass es in allen Untersuchungsregionen, selbst in jenen, die strukturell besser ausgestattet sind und mehr Diversitätskompetenz aufweisen, große Vorbehalte gegenüber Geflüchteten und anderen als fremd wahrgenommenen Zuwanderinnen und Zuwanderer gibt, gepaart mit einer grundsätzlich geringen Veränderungsbereitschaft. Transformationsprozesse jedweder Art werden potenziell negativ konnotiert und eine Verschlechterung der eigenen Lebenssituation befürchtet. Dabei gibt es prägnante Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, die sich durch die Jahrzehnte der Teilung und die währenddessen gemachten Erfahrungen erklären. Ostdeutsche Migrationserfahrungen wurden einerseits durch die staatlich gelenkten Anwerbeverfahren von Arbeitsmigrantinnen und -migranten während der DDR-Jahre geprägt, die meist nur aus einer großen Distanz wahrgenommen wurden, sowie durch die starken Einschnitte nach der politischen Wende, die unter anderem auch eine massive Abwanderung vor allem aus ländlichen Regionen mit sich brachte. Aus diesen Erfahrungen resultiert ein eher pessimistischer Handlungsrahmen für den Umgang mit Integrationsaufgaben, was das Fallbeispiel zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im Landkreis Bautzen zeigte. In Westdeutschland hingegen, vor allem in jenen ländlichen Regionen, in denen schon mehr Erfahrungen mit dem Zusammenleben in einer diversen Gesellschaft gemacht wurden, hat sich oft ein pragmatisches Bild auf das Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft eingestellt. Auf der Basis der Grundannahme, dass die neu Ankommenden auch bleiben werden, entwickelt sich zumindest teilweise eine proaktive Grundhaltung zu den Aufgaben der Integration. Die lokale bzw. regionale Varianz von Rezeptivität resultiert daher nicht allein aus den strukturellen Gegebenheiten, sondern auch aus der Art und Qualität von Akteursnetzungen und einer gemeinsamen Zielorientierung in Bezug auf Integration und auf das Bleiben bzw. das Halten von Geflüchteten.

## Literatur

- Aumüller, J.; Gesemann, F., 2016: Flüchtlinge aufs Land? Migration und Integration im ländlichen Raum. APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte, 46-47/2016: 29–34.
- Berry, J. W., 2006: Contexts of acculturation. In: Sam, D. L.; Berry, J. W. (Hrsg.): The Cambridge Handbook of Acculturation Psychology. Cambridge: 27–42.
- Franke, S.; Magel, H. (Hrsg.), 2016: Flüchtlinge aufs Land? München.
- Fick, J.; Glorius, B.; Kordel, S.; Mehl, P.; Schammann, H., 2023: Integration von Geflüchteten: Herausforderungen und Potenziale für ländliche Räume. In: Mehl, P.; Fick, J.; Glorius, B.; Kordel, S.; Schammann, H. (Hrsg.): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Wiesbaden: 3–22.
- Glorius, B., Bürer, M., Schneider, H., 2021: Integration of Refugees in Rural Areas and the Role of the Receiving Society: Conceptual Review and analytical Framework. Erdkunde, 75. Jg. (1): 51–60.

- Kirchhoff, G., 2018: Integration Geflüchteter in ländlichen Räumen. In: Floeting, H.; Kirchhoff, G.; Scheller, H.; Schneider, J. (Hrsg.): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben. Difu Impulse 1/2018. Berlin: 191–198.
- Kordel, S.; Weidinger, T.; Spenger, D., 2023: Sichtweise Geflüchteter auf das Leben in ländlichen Regionen. In: Mehl, P.; Fick, J.; Glorius, B.; Kordel, S.; Schammann, H. (Hrsg.): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Wiesbaden: 47–73.
- Küpper, P., 2016: Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Thünen Working Paper 68. Braunschweig.
- Mehl, P.; Fick, J.; Glorius, B.; Kordel, S.; Schammann, H. (Hrsg.), 2023: Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Wiesbaden.
- Rösch, T.; Schneider, H.; Weber, J.; Worbs, S., 2020: Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen. Herausgeber: BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Forschungsbericht 36. Nürnberg.
- Schneider, H.; Bürer, M.; Glorius, B., 2021: Gesellschaftliche Einstellungen in ländlichen Räumen gegenüber Neuzugewanderten: Befragungsergebnisse und regionale Spezifika. Verbundprojekt „Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands“. Thünen Working Paper 174. Braunschweig.
- Tissot, A., 2021: Hürden beim Zugang zum Integrationskurs. Alltagserfahrungen geflüchteter Frauen mit Kleinkindern. Herausgeber: BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. BAMF-Kurzanalyse 03|2021. Nürnberg.
- Weidinger, T.; Kordel, S.; Pohle, P., 2017: Bleiben oder Gehen? Einflussfaktoren auf die Wohnstandortmobilität anerkannter Flüchtlinge in ländlichen Räumen am Beispiel des Bayerischen Waldes. Europa Regional, 24. Jg. (3–4): 46–61.
- Weidinger, T.; Kordel, S.; Kieslinger, J., 2021: Unravelling the Meaning of Place and Spatial Mobility: Analysing the Everyday Lifeworlds of Refugees in Host Societies by Means of Mobility Mapping. Journal of Refugee Studies, 34. Jg.(1): 374–396.

**Autorin**

Prof. Dr. Birgit Glorius

Professur Humangeographie mit dem Schwerpunkt Europäische Migrationsforschung

Institut für Europäische Studien und Geschichtswissenschaften (Europainstitut)

TU Chemnitz

[birgit.glorius@phil.tu-chemnitz.de](mailto:birgit.glorius@phil.tu-chemnitz.de)

*Michael Maier*

## **Immigration in Mittelstädte ländlicher Regionen - steigender Integrationsbedarf bei der kulturellen Identität als weitere kommunale Herausforderung?**

### **1. Einleitung**

Bund, Länder und Kommunen müssen stets auf aktuelle Ereignisse reagieren. Viele Entwicklungen bzw. Trends besitzen nicht selten eine internationale Tragweite und daraus erwachsene Krisen stellen Herausforderungen, Probleme und Konflikte dar, die auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene längerfristig zum Tragen kommen. Diese aktuellen Entwicklungen, die als Herausforderung an die Gesellschaft als Ganzes gesehen werden können, sind die Ambivalenzen der Globalisierung, des Klimawandels, die Bewältigung der Coronapandemie, Themen der Flucht und der Migration, die Ambivalenzen der Digitalisierung sowie die Auswirkungen des demografischen Wandels (vgl. Deutscher Bundestag 2020: 86 ff.). Lösungen dieser Entwicklungen müssen meist vor Ort, in den Kommunen, implementiert werden. Allerdings hat die kommunale Ebene nur bedingt die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen, all diese Problemfelder adäquat anzugehen.

Bevölkerungswissenschaftlich liegen die Themen „Flucht und Migration“ sowie der „demografischer Wandel“ eng beieinander. Der demografische Wandel vollzieht sich europaweit kontinuierlich. Er sorgt für einen Anstieg des Durchschnittsalters, für eine Abnahme der Bevölkerungszahl, welche in Kombination mit Außenwanderungsgewinnen und Binnenwanderungen zu einem Nebeneinander von regionalen Wachstums- und Schrumpungsregionen führt. Mit den Veränderungen der Bevölkerung hinsichtlich Zahl und Altersstruktur, mit den zugrundeliegenden Ursachen eines veränderten Geburtenverhaltens, eines veränderten Haushaltsbildungsverhaltens, der Migration und weiteren mehr ändert sich somit die gesellschaftliche Zusammensetzung der Bevölkerung. Diese Entwicklung hat starke gesellschaftliche und sozioökonomische Folgen.

Globale Flucht- und Migrationsbewegungen zeichnen sich für Deutschland vor allem durch eine zunehmende Zuwanderung aus, die seit dem Jahr 2015 anhält. Durch Quotierungsverfahren werden die ankommenden Asylsuchenden auf die Kommunen verteilt. Für beide Entwicklungen müssen Anpassungsstrategien verfolgt werden, um gesellschaftliche Teilhabe für alle Bürgerinnen und Bürger gewährleisten zu können.

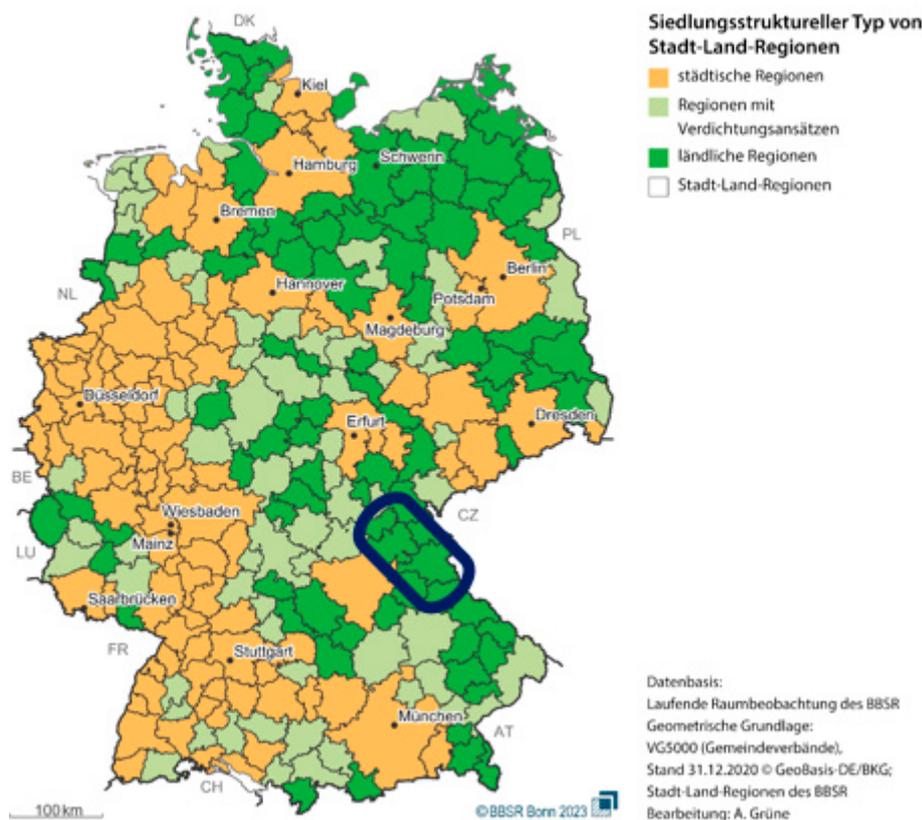
Für Kommunen, die überwiegend negativ vom demografischen Wandel betroffen sind, kommt nun eine weitere Herausforderung hinzu, nämlich die Integration von Zugewanderten. In bereits jetzt teils strukturschwachen Gebieten ist dies somit eine weitere Aufgabe, die es unter angespannten Rahmenbedingungen zu bewerkstelligen gilt. Es kann aber auch eine Chance sein, das Potenzial der Migration zu nutzen, um die negativen Folgen von Abwanderungsregionen abzufedern.

Der folgende Beitrag gibt eine kommunale Sichtweise auf die Effekte des demografischen Wandels und die Auswirkungen der internationalen Migration auf Mittelstädte in ländlichen Regionen wieder und fokussiert sich dabei auf den bayerischen Grenzraum zu Tschechien in der nördlichen Oberpfalz und Oberfrankens. Zunächst werden die Lagebedingungen, die demografische Entwicklung und der historische Werdegang der Region analysiert. Diese werden dann vor dem Hintergrund integrationstheoretischer Ansätze begutachtet, um Schlussfolgerungen zu ziehen, inwieweit Mittelstädte ländlicher Regionen die Möglichkeit haben, in Anbetracht weiterer globaler Entwicklungstrends die Integration von Geflüchteten als weitere kommunale Herausforderung stemmen zu können.

### **2. Der ländliche Raum, der demografische Wandel und die Immigration**

Die Mittelstädte und der ländliche Raum, die von Seiten des Autors analysiert werden, beschränken sich auf die Grenzregionen Bayerns zur Tschechischen Republik und haben dabei einen Schwerpunkt auf die nördliche Oberpfalz und die östlichen Gebiete Oberfrankens. Ähnliche Entwicklungen können aber auch für den niederbayerischen Grenzraum zu Tschechien angenommen werden. In Abbildung 1 wird das Untersuchungsgebiet kartographisch dargestellt. In diesem Gebiet liegen unter anderem die kreisfreien Städte Bayreuth, die auch Hauptstadt des Regierungsbezirks Oberfranken ist, die Stadt Weiden i.d.OPf., deren kommunale Situation später ausführlicher dargestellt wird und die Stadt Amberg. Weiden und Amberg sind wie in Tabelle 1 ersichtlich in etwa gleich groß bezüglich der Einwohnerzahl, Bayreuth ist die einwohnerstärkste Stadt in der Region. Diese genannten Städte sind Oberzentren für die umliegenden Gemeinden. Des Weiteren gibt es in der Region noch weitere große Kreisstädte wie Schwandorf, Selb oder Marktredwitz, deren Einwohnerzahl unter 30.000 Einwohner liegt und auch Oberzentren oder aber ein Mittelzentrum bilden. Alle diese genannten Städte werden

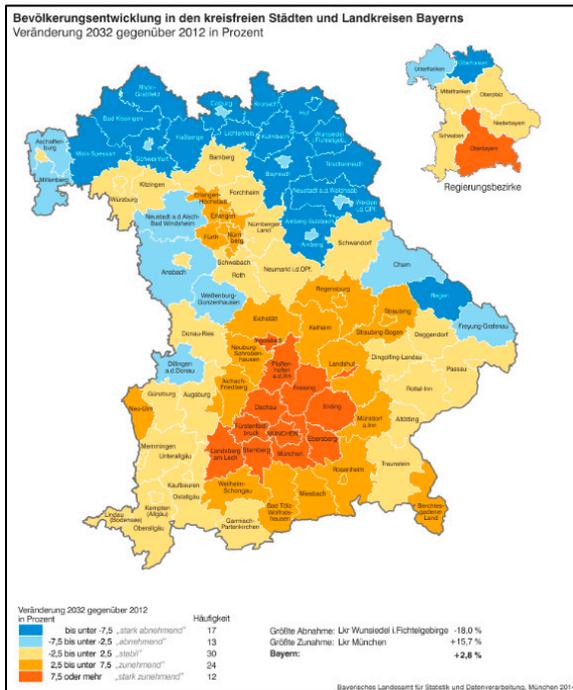
von Seiten des BBSR als Mittelstädte klassifiziert (vgl. BBSR 2022) und liegen, wie in Abbildung 1 in den sogenannten ‚ländlichen Regionen‘.



Quelle: BBSR; eigene Markierung.

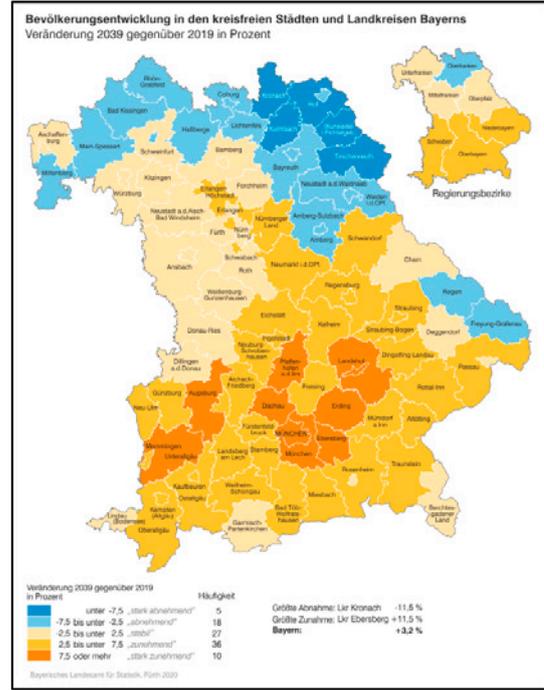
### Abbildung 1: Lage des Untersuchungsgebiets

Demografisch gesehen wurde für die Region stets von einer abnehmenden bis stark abnehmenden Bevölkerungsentwicklung ausgegangen. Diese Vorausberechnungen haben sich im Laufe der Jahre etwas relativiert. Im Vergleich der Abbildungen 2, 3 und 4 zeigt sich, wie die Kreise Bayerns sich in den Vorausberechnungen entwickeln. Während 2012 für fast alle Regionen der Nordoberpfalz und Oberfrankens eine stark abnehmende Bevölkerungszahl prognostiziert wurde, ging man 2019 teilweise zu einer abnehmenden Tendenz über, die sich nach Abbildung 4 zum Jahr 2021 in vielen Regionen in Richtung ‚stabil‘ entwickelten. Diesen Entwicklungen folgend kann man derzeit von stabilen oder leicht abnehmenden Bevölkerungszahlen ausgehen.



Quelle: Demografieportal

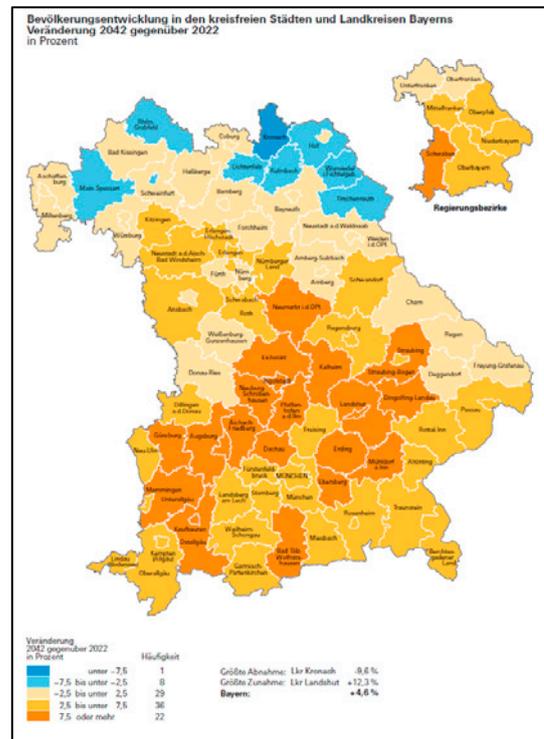
**Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 2012 bis 2032 in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns**



Quelle: Demografieportal

**Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung 2019 bis 2039 in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns**

Innerhalb weniger Jahre hat sich somit die demografische Entwicklung stark gewandelt. Als eine Ursache der günstigeren demografischen Entwicklung kann die enorm gestiegene Zuwanderung aus dem Ausland der letzten Jahre ab 2015 genannt werden. Diese globalen Flucht- und Migrationsbewegungen sorgen dafür, dass die Zuwanderer vermehrt auch in ländlichen Regionen unterkommen müssen. Regionen, die viele Jahre von einer Schrumpfung ausgingen, sind nun mit einer starken Zuwanderung konfrontiert, die auch im sozialen und gesellschaftlichen Bereich aufgenommen werden muss. Dazu notwendige Infrastrukturen müssen nun aufrechterhalten oder gar ausgebaut werden. In Tabelle 1 werden die Einwohnerzahlen vor den größeren globalen Flucht- und Migrationsbewegungen anhand des Jahres 2014 mit der Zahl der aktuellen Einwohner im Jahr 2022 verglichen. Viele Städte und Landkreise verzeichnen einen Zuwachs an Einwohnenden. Lediglich zwei Regionen haben an Einwohnenden verloren. Mit Blick auf die Staatsbürgerschaft der Einwohnenden liegt es nahe, dass die positive Bevölkerungsentwicklung mit der internationalen Migration in Verbindung zusammenhängt.



Quelle: Demografieportal

**Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung 2022 bis 2042 in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns**

Stadt/Landkreis	Einwoh- nende 2014	Einwoh- nende 2022	Veränderung in %	Ausländer- anteil 2014	Ausländer- anteil 2022
Amberg (kreisfreie Stadt)	41.535	42.534	2,4 %	7,2 %	14,1 %
Weiden i.d.OPf. (krfr. St)	41.817	43.052	2,9 %	7,3 %	16,4 %
Schwandorf (Landkreis)	143.614	151.711	5,3 %	5,1 %	10,8 %
Schwandorf (große Kreisstadt)	28.021	29.990	6,6 %	-	-
Hof (krfr. St.)	44.325	46.656	5,0 %	11,2 %	22,8 %
Hof (Lkr.)	96.608	94.589	-2,1 %	4,0 %	7,8 %
Wunsiedel im Fichtelgebirge (Lkr.)	73.403	72.006	-1,9 %	5,4 %	10,5 %
Marktredwitz (gr. KSt.)	17.038	17.206	1,0 %	-	-
Selb (gr. KSt.)	14.951	14.763	-1,3 %	-	-
Bayreuth (krfr. St.)	71.601	74.506	3,9 %	8,5 %	15,5 %

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik; eigene Berechnungen

**Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung im Untersuchungsgebiet, 2014 u.2022 im Vergleich**

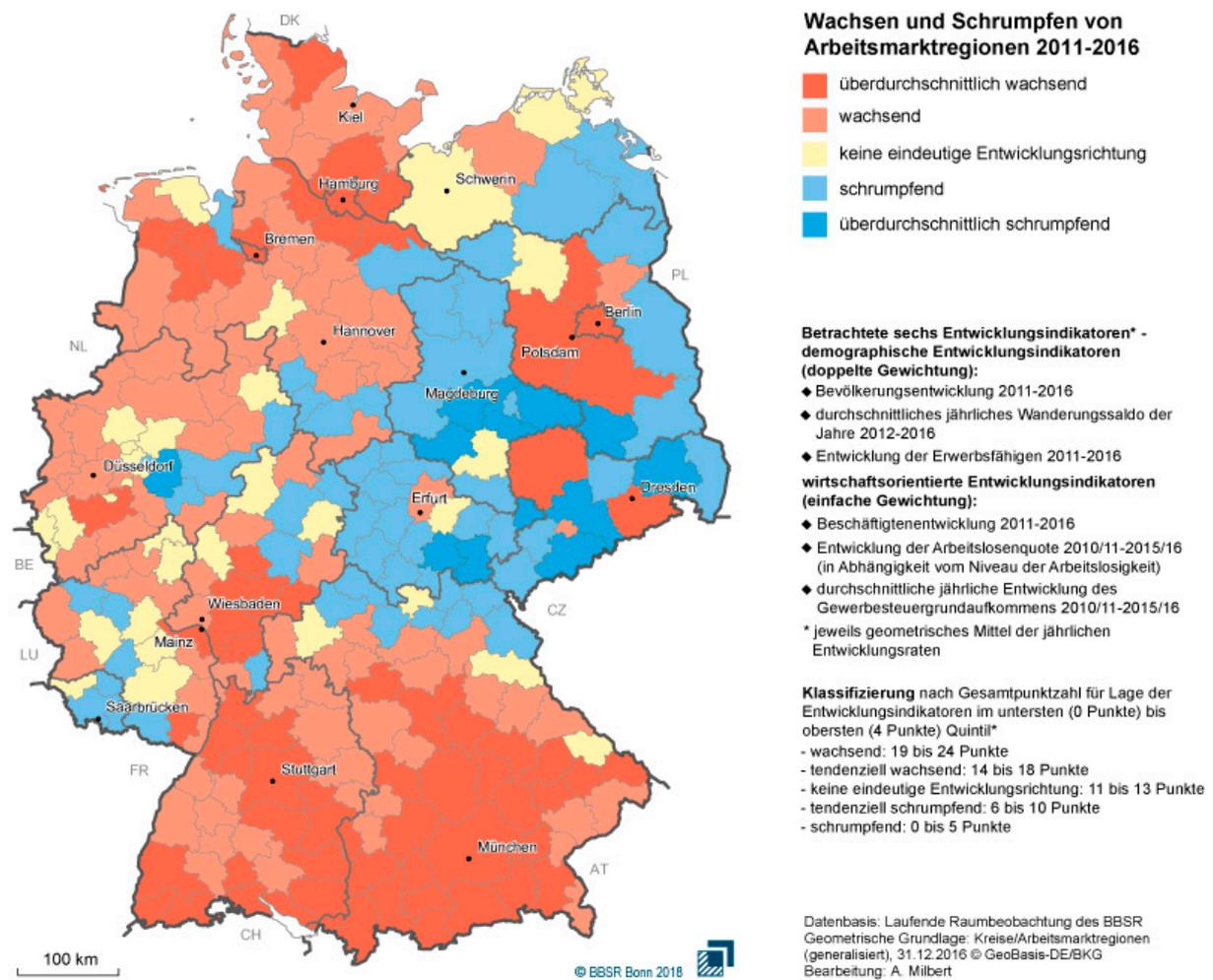
Die Mittelstädte in den ländlichen Regionen waren lange Zeit in der Bevölkerungsstruktur homogen. Die Zusammensetzung der Bevölkerung war von deutlich niedrigeren Zahlen an Migranten geprägt. Nichtdeutsche Staatsbürger machten häufig nur einen einstelligen Prozentsatz an der örtlichen Gesamtbevölkerung aus. Mit den internationalen Migrationsbewegungen änderte sich die gesellschaftliche Zusammensetzung jedoch stark. So verdoppelte sich der Anteil nichtdeutscher Staatsbürger aus dem Ausland vielerorts. Innerhalb weniger Jahre stellen sie nun einen nicht zu vernachlässigenden Teil der örtlichen Bevölkerung, für den gesellschaftliche Teilhabe, Partizipation und vor allem Integrationsmaßnahmen in viel größerem Ausmaß erbracht werden müssen. Obwohl die Anteile an nichtdeutscher Bevölkerung verglichen mit größeren Städten immer noch unterdurchschnittlich sind, wie es vergleichsweise in Tabelle 2 zu sehen ist, so sind die Rahmenbedingungen doch andere.

Stadt	Ausländeranteil 2014	Ausländeranteil 2022
Ingolstadt (krfr. St.)	15,3 %	22,3 %
Regensburg (krfr. St.)	12,1 %	20,1 %
Nürnberg (krfr. St.)	18,6 %	26,1 %
Augsburg (krfr. St.)	18,3 %	24,8 %

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik; eigene Berechnung

**Tabelle 2: Entwicklung des Ausländeranteils in umliegenden Großstädten des Untersuchungsgebiets**

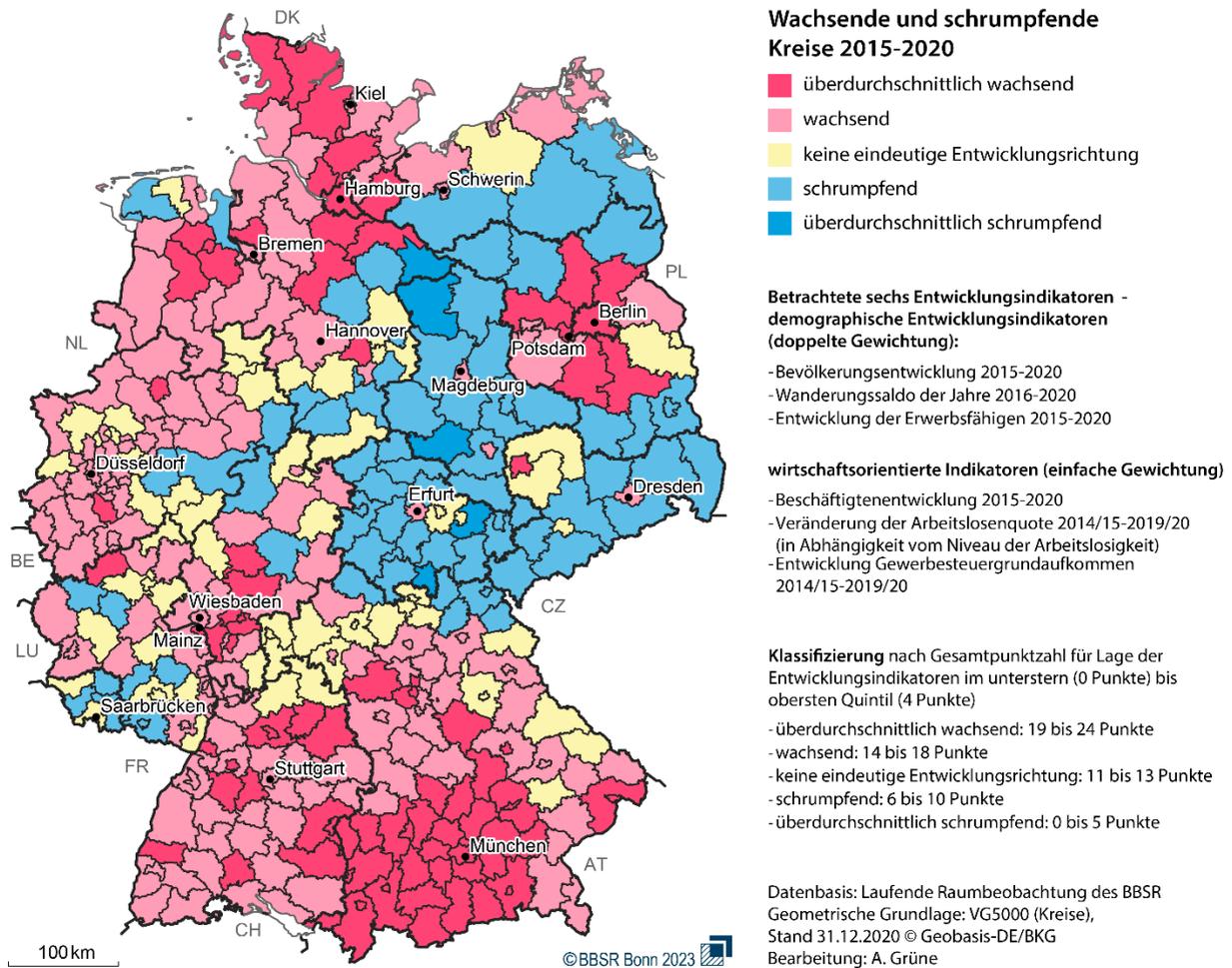
Vor allem ist zu sagen, dass die Notwendigkeit, Integrationsstrukturen zu schaffen, in den größeren Städten bereits vor den Flüchtlingszuzügen ab dem Jahr 2015 gegeben war. Auf diese Strukturen konnte daher bereits zurückgegriffen werden. Bei den hier gezeigten Mittelstädten müssen nun, sofern noch nicht geschehen, erst Strukturen geschaffen werden, die eine Integration ermöglichen. Auch verlief der Anstieg an Immigranten in größeren Städten nicht so rasant wie in den Mittelstädten. Während sich die Zahlen in den ländlichen Regionen teils verdoppelten, verzeichneten Städte wie Ingolstadt, Nürnberg oder Augsburg ein Plus von etwa 50 %. Ballungszentren waren demnach bereits vor der großen Flüchtlingszuwanderung internationaler geprägt, sowohl in der Bevölkerung als auch im Stadtbild. Für die Mittelstädte weist der stärkere prozentuale Anstieg der Personen ohne eine deutsche Staatsbürgerschaft als bei Großstädten somit auch auf einen besonders stark steigenden Integrationsbedarf hin, der bisweilen aufgrund der zuvor niedrigen Bevölkerungsanteile ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner nicht in dem Maße gegeben war.



Quelle: BBSR

### Abbildung 5: Wachsen und Schrumpfen von Arbeitsmarktregionen 2011–2016

Ferner waren die größeren Städte weder von einer demografischen Schrumpfung noch größeren Umbrüchen aufgrund eines wirtschaftlichen Strukturwandels betroffen. Im Vergleich der Abbildungen 5 und 6 zeigt sich, dass sich die Lage des Untersuchungsgebiets vor und nach den ersten internationalen Zuwanderungen nur geringfügig verändert hat. Wie bereits beschrieben, konnte die demografische Schrumpfung einigermaßen kompensiert werden, ob der dortige Arbeitsmarkt die Zuwanderinnen und Zuwanderer jedoch adäquat aufnehmen kann, bleibt offen. Laut den Abbildungen 5 und 6 ist die Entwicklungsrichtung für einige Regionen positiv. Sie scheinen sich von ‚keiner eindeutigen Entwicklungsrichtung‘ zu einer wachsenden Region zu entwickeln oder verlassen die Klassifizierung ‚schrumpfend‘. Vereinzelt Regionen, wie im niederbayerischen Grenzraum zu Tschechien oder dem Landkreis Amberg-Sulzbach und der kreisfreien Stadt Amberg erfuhren eine Rückstufung von einst ‚wachsend‘ wieder zurück auf ‚keine eindeutige Entwicklungsrichtung‘.



Quelle: BBSR

**Abbildung 6: Wachsen und Schrumpfen von Arbeitsmarktregionen 2015–2020**

Der demografische Wandel wird -knapp zusammengefasst- mit den Schlagworten ‚Weniger‘, ‚Grauer‘, ‚Vereinzelter‘, ‚Bunter‘ beschrieben (Gans 2018: 376). Das ‚Weniger‘ konnte durch die Zuwanderung gebremst werden. Das ‚Bunter‘ hat sich verstärkt. Das ‚Vereinzelter‘ wird an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Und das ‚Grauer‘ bleibt, zumindest in den ländlichen Regionen und ihren Mittelstädten bestehen. Mit ‚Grauer‘ ist nämlich das Älterwerden der Bevölkerung gemeint. Trotz der Zuwanderung altert die in den Regionen lebende Bevölkerung weiter stark. Der Anstieg der Lebenserwartung, der Renteneintritt der Babyboomer-Generation und der Rückgang der Geburten seit Mitte der 1970er-Jahre bringen zukünftig noch große Herausforderungen wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Art an die Kommunen mit sich. Mit Blick auf Tabelle 3 zeigt sich, dass in den kreisfreien Städten Weiden, Amberg und Hof der Altenquotient bis 2041 stetig ansteigen wird. Der Altenquotient beschreibt das Verhältnis der Personen im Rentenalter (ab 65 Jahren) zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (im Alter zwischen 20 und 64). ‚Grauer‘ und ‚Bunter‘ sind demnach vor allem die demografisch bedingten Herausforderungen, denen sich Kommunen stellen müssen. Eine mögliche Anpassungsstrategie kann daher nur auf das Miteinander innerhalb der Bevölkerung gerichtet sein und muss gesamtgesellschaftlich betrachtet werden.

	2021	2041
Amberg (krfr. St)	40,6	52,1
Weiden i.d.OPf. (krfr. St)	39,1	50,3
Hof (krfr. St)	42,1	50,2

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik

**Tabelle 3: Entwicklung des Altenquotienten 2021 bis 2041**

### 3. Voraussetzungen zur Integration in Mittelstädten ländlicher Regionen am Beispiel Weiden i.d.OPf.

Für eine gesamtgesellschaftliche Betrachtungsweise müssen alle Aspekte der Lebenswirklichkeit der Menschen berücksichtigt werden. Dies schließt auch eine allumfassende Betrachtung des Themas Integration mit ein. In diesem Zusammenhang betrachtet der Autor die verschiedenen Dimensionen der Integration anhand des Integrationsbegriffs von Hartmut Esser. Diese Ebenen werden den kommunalen Handlungsräumen und Gegebenheiten anhand des Beispiels der Stadt Weiden i.d.OPf. gegenübergestellt, um die Chancen und Potentiale der Integration in Mittelstädten zu verdeutlichen.

Um Integrationspotenziale von Städten zu beleuchten, ist es vorteilhaft zu wissen, was unter Integration zu verstehen ist. Ein bedeutender Ansatz in der sozialwissenschaftlichen Forschung stammt von Esser (2001: 8 ff.), der bei der Integration zwischen der strukturellen Ebene, der kulturellen Ebene, der sozialen Ebene und der identifikativen Ebene unterscheidet. Mit der Platzierung, sprich der strukturellen Integration, ist das Besetzen bestimmter gesellschaftlicher Positionen durch eine Akteurin oder einen Akteur gemeint. Diese betreffen vorrangig den Arbeits- und Wohnungsmarkt, können unter Umständen auch den Bildungsmarkt miteinschließen. Die Erlangung nachgefragter Positionen hängt auch mit der kulturellen Dimension der Sozialintegration zusammen. Diese Kulturation genannte kulturelle Integration meint den Erwerb kognitiver Fähigkeiten, notwendigen Wissens und bestimmter Kompetenzen, die Individuen dazu befähigt, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Dazu zählt vor allem die Beherrschung der Sprache, aber auch allgemeine Kenntnisse zu Werten, Gepflogenheiten, Normen, etc. Mit der Interaktion wird die soziale Integration umschrieben. Dies sind soziale Kontakte und Beziehungen, die sich in Freundschaften, Nachbarschaften, Vereinen oder auch Beteiligungen in sonstigen Vereinigungen ergeben. Die letzte Dimension ist die Identifikation, die identifikative Integration. Dabei geht es um das Ankommen des Individuums innerhalb der Gesellschaft. Man sieht sich gedanklich und emotional mit dem Kollektiv verbunden. Man fühlt sich ganzheitlich integriert und die einstige ethnische Herkunft ist zweitrangig geworden. Ausdrücken lässt sich die Identifikation durch etwas wie Nationalstolz oder anhand eines Wir-Gefühls zu den anderen Mitgliedern der Gesellschaft (vgl. Esser 2001: 10 ff.). Es kann aber auch Ausdruck in einer regionalen Identität finden, im Sinne von ‚Ich bin Oberfranke‘, ‚Ich bin Bayer‘ oder Ähnlichem. Die Identifikation kann dabei unterschiedliche Tiefen annehmen, von der passiven Hinnahme über den Bürgersinn bis hin zur vollständigen Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft. Anhand der vier Dimensionen der Sozialintegration zeigt sich, dass zwischen ihnen vielfältige Wechselwirkungen bestehen. Die Dimensionen beeinflussen sich hierbei gegenseitig. Ohne Sprachkenntnisse oder andere Kenntnisse im Bereich der Kulturation wird eine vollständige Aufnahme auf dem Arbeitsmarkt oder in sozialen Netzwerken spärlich gelingen (vgl. Gestring 2014: 82). Erst durch ein weites Voranschreiten der strukturellen, kulturellen und sozialen Integration und die dazu notwendige Offenheit der Aufnahmegesellschaft wird die Voraussetzung für eine Identifikation mit der neuen Lebensumwelt geschaffen, einem Leben in einer ländlichen Mittelstadt. Um die dortigen demografisch bedingten Herausforderungen bewältigen zu können, ist es wichtig, dass es zu einer völligen Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft kommt, damit die Zugewanderten auch bereit sind selbst aktiv den Lebensraum mitzugestalten. Durch ein ehrenamtliches und zivilgesellschaftliches Engagement für die Region und für die Menschen kann das kulturelle und gesellschaftliche Leben aufrechterhalten werden, welches aktuell meist von einer älter werdenden Bevölkerung (in den Vereinen) getragen wird.

Um diese Dimensionen erfüllen zu können, müssen Kommunen aber auch die nötigen Rahmenbedingungen schaffen. Die kommunalen Handlungsspielräume sind dabei aber meist aufgrund einer finanziell schwierigen Haushaltslage begrenzt. Neben der demografischen Lage werden in den Abbildungen 5 und 6 auch Indikatoren der Wirtschaft herangezogen, um vor allem den Aspekt der strukturellen Integration zu beleuchten. Zudem prägt die wirtschaftliche Situation auch die identifikative Ebene der Sozialintegration, da diese für die Lebenswelt der örtlichen Bevölkerung maßgebend sein kann. Die wirtschaftliche Prosperität einer Region besitzt somit eine Strahlkraft, die das Selbstbild von Land und Leuten beeinflussen kann. Die wirtschaftliche Lage der Nordoberpfalz war jahrzehntelang aufgrund der geographischen Lage und des Strukturwandels ungünstig. Hinweise darauf liefert auch Tabelle 4, welche die durchschnittliche Arbeitslosenquote seit 2001 widerspiegelt. Tendenziell fällt die Arbeitslosenquote im Vergleich zwischen Stadt und Land häufig zu Ungunsten der Städte aus, die

des Öfteren höhere Arbeitslosenquoten aufweisen. Die Regionen im Nordosten Bayerns weisen jedoch über den gesamten Zeitraum höhere Werte als der Durchschnitt Gesamtbayerns auf. Dies trifft in ganz besonderem Maße auch auf die Mittelstädte zu, deren Quoten meist um einiges höher lagen.

Die Folgen dieser höheren Arbeitslosigkeit können vielfältig sein. Auf der individuellen Ebene kann langanhaltende Arbeitslosigkeit sich negativ auf die psychische Verfassung auswirken sowie auf die gesellschaftliche Teilhabe und den bisherigen Lebensstandard (vgl. Heinrich-Böll-Stiftung o.J.). Gesellschaftlich und kommunal verursachen sie Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte bei zeitgleich höheren staatlichen Ausgaben (vgl. Weber et al. 2021), was kommunale Handlungsspielräume für anderweitige Projekte auf viele Jahre beschränken kann.

	Arbeitslosenquote bez. auf alle zivile Erwerbspersonen in %						
	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2022
Bayern	5,3	7,8	4,8	3,8	3,2	3,5	3,1
Amberg (krfr. St)	9,4	13,7	9,0	6,1	5,3	4,7	4,2
Weiden i.d.OPf. (krfr. St)	8,2	15,0	8,5	7,0	6,1	5,1	4,7
Bayreuth (krfr. St)	8,6	12,0	7,5	6,3	5,0	4,5	4,4
Hof (krfr. St)	12,0	15,0	7,8	6,9	7,1	6,1	5,5
Amberg-Sulzbach (Lkr.)	6,2	9,5	4,9	3,2	2,7	2,7	2,6
Neustadt a.d.Waldnaab (Lkr.)	5,7	8,6	5,2	4,1	3,3	3,0	2,9
Schwandorf (Lkr.)	5,4	7,9	4,9	3,5	2,8	3,1	2,9
Tirschenreuth (Lkr.)	7,3	10,4	5,8	4,7	3,5	3,1	3,3
Bayreuth (Lkr.)	6,5	8,3	4,7	3,7	3,1	2,9	2,9
Hof (Lkr.)	8,2	10,3	6,1	4,5	3,1	3,4	3,3
Wunsiedel i.Fichtelgebirge (Lkr.)	10,0	12,0	7,7	5,2	4,5	4,5	4,2

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik

Tabelle 4: Durchschnittliche jährliche Arbeitslosenquoten im Untersuchungsgebiet

Hinzu kommt, dass die psychischen Auswirkungen der schlechten wirtschaftlichen Gesamtlage auch gesamtgesellschaftlich die regionale Identität prägen können. Regionale Identitäten können sich somit mit den Lebensbedingungen vor Ort auch wandeln und es bedarf einer ständigen Rekonstruktion durch die Beteiligten vor Ort. Identitätsprägende Merkmale können dabei, unter anderem, die Geschichte, die Kultur und die Wirtschaft eines Ortes sein (vgl. Pfeffer-Hoffmann 2011: 12 ff.). Für die Stadt Weiden i.d.OPf. waren diese drei genannten Merkmale lange Zeit identitätsstiftend. Wirtschaftlich und geschichtlich verdankte die Stadt ihr Wachstum der Porzellanindustrie, die den Einwohnerinnen und Einwohnern mit Einzug der Eisenbahn und später der Ansiedlung eines Eisenbahnausbesserungswerkes Arbeit verschaffte und für die Stadt insgesamt identitätsprägend war. Kulturell wurde der Musiker und Komponist Max Reger auf die Bühne gehoben, der viele Jahre seines Lebens in der Stadt lebte. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, dem Niedergang der Porzellanindustrie und der Schließung des Eisenbahnausbesserungswerkes brach nicht nur das ökonomische Standbein weg, mit den Begleiterscheinungen der Arbeitslosigkeit, der Einwohnerverluste etc., sondern auch die identitätsstiftenden Faktoren. Und auch Max Reger hat an Anschlussfähigkeit bei der Bevölkerung eingebüßt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind auch ein Beleg für die hohen Arbeitslosenquoten der Stadt, wie in Tabelle 4 dargelegt. Die strukturell negativen Rahmenbedingungen erzeugen somit auf der identifikativen Ebene eine negative Raum- und Eigenwahrnehmung.

Diese Situation herrschte lange Zeit bevor die Zugezogenen der Migrationskrise seit 2015 auf die ländlichen Regionen trafen. Mit Hinblick auf die strukturelle Integration, die primär die Arbeitsmarktintegration betrifft, eine schwierige Ausgangssituation. Bezüglich der Arbeitslosigkeit hat sich die Situation in Weiden stark zum Positiven gewendet. Arbeitsmarktpolitik obliegt primär den Agenturen für Arbeit. Kommunale Einflussmöglichkeiten sind meist nur flankierend und aufgrund finanzieller Sparzwänge begrenzt. Als Beispiel könnten aber Unternahmergespräche und Broschüren für Migrantinnen und Migranten und Arbeitgeber dienen, die darüber informieren, was bei der Arbeitsplatzfindung oder Anerkennung auswärtiger Abschlüsse zu beachten ist.

In Bezug auf die identifikative Integration kann man daher die Frage stellen, inwieweit sich Migranten mit einem (Lebens-)Raum identifizieren können, wenn bereits bei den Einheimischen eine negative Wahrnehmung, aufgrund der langen Zeit der wirtschaftlichen Umbruchphase und den auferlegten kommunalen Sparzwängen

vorzuherrschen scheint. Haben Mittelstädte im ländlichen Raum genügend Lebensqualität, um für zugezogene Migrantinnen und Migranten eine neue Heimat zu werden? Generell bleibt auch die Frage, womit sich die Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Weiden nach dem Umbruch identifizieren.

Natürlich hängt dies auch mit der sozialen Integration zusammen, welche über Nachbarschaften und Vereine vorangetrieben wird. Nun waren und sind die Mittelstädte nicht nur wirtschaftlich benachteiligt gewesen, wie bereits beschrieben, haben sie auch demografisch mit schwierigen Rahmenbedingungen zu kämpfen. Die Alterung der Gesellschaft hat nicht nur in Bezug auf den Fachkräftemangel in der Wirtschaft Auswirkungen. Auch im sozialen Bereich, in den Vereinen und im Ehrenamt, werden Lücken entstehen, die es für den Fortbestand der jeweiligen Institution zu schließen gilt. Diese haben nicht nur eine identitätsstiftende Wirkung, sondern prägen auch das kulturelle Leben eines Ortes und stärken den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Auch für die Integration leisten diese meist einen elementaren Beitrag. Aber inwieweit können und wollen Migrantinnen und Migranten etwaige Lücken im sozialen Bereich schließen? Vor allem muss hierzu auch die völlige Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft weit vorangeschritten sein. Denn ohne ein ‚Wir-Gefühl‘ oder ein Zugehörigkeitsgefühl zu einem Kollektiv wird die Verantwortungsübernahme und -bereitschaft für die Leute und den neuen Lebensraum wohl kaum geschehen. Integration kann und muss daher auch über eine Stärkung des Ehrenamts und der Vereine erfolgen, die primär auch Migrantinnen und Migranten unterstützen und zur gesellschaftlichen Teilhabe auffordern. Denn Vereine sorgen auch für ein vielfältiges kulturelles Angebot eines Ortes, welches die eigene Attraktivität steigert und einen wichtigen Standortfaktor bildet.

Womit man zur kulturellen Seite kommt. In der kulturellen Integration dreht sich vieles um Spracherwerb und Wertevermittlung. Aber vieles geschieht auch durch interethnische Kontakte, die bei der Arbeit, im sozialen oder kulturellen Bereich geschlossen werden. Um mit der lokalen Bevölkerung in Kontakt zu treten müssen die kommunalen Angebote attraktiv sein. Vor allem durch die demografisch bedingten Veränderungen der letzten Jahre müssen diese Programme stetig evaluiert werden, ob damit noch die hier lebenden Menschen erreicht werden können und ob diese sie auch wahrnehmen. Sprechen die kulturellen Veranstaltungen einer Kommune die zugewanderten Bevölkerungsgruppen an? Werden die Angebote angenommen? Oder sind diese nach wie vor an die Erwartungen einer zurückliegenden homogenen alteingesessenen Einwohnerschaft angepasst und vielleicht in die Jahre gekommen? Besteht die Möglichkeit auch Raum zu schaffen für migrantische Kultur, auch um Distanzen zueinander abzubauen und um Integration dadurch zu erleichtern? Viele kulturelle Veranstaltungen werden von den Mittelstädten konzipiert. Diverse Bürgerfeste, Volksfeste, Bälle, Christkindlmärkte oder andere Veranstaltungen des öffentlichen Raumes werden dabei organisiert. Angespante kommunale Haushalte zeigen aber auch hier teils Veränderungswillen auf. Die Aufgaben einer Kommune sind hierbei relativ klar geregelt. Es gibt sogenannte Pflichtaufgaben und sogenannte freiwillige Leistungen. Zur ersteren gehören der Erhalt sämtlicher Infrastrukturen oder Weisungsaufgaben bzgl. des Meldewesens, Standesamtes, Gewerbe-rechts, Wahlen etc. Im Bereich der freiwilligen Leistungen entscheidet die Kommune selbst über den Mitteleinsatz. Freiwillige Aufgaben sind meist kulturelle Einrichtungen wie Büchereien, Museen, Theater, Sporteinrichtungen, etc. Aufgrund der Vielzahl kostenaufwendiger Aufgaben im Pflichtbereich sind in Zeiten knapper Haushaltsmittel die Aufgaben im freiwilligen Bereich besonders auf dem Prüfstand. Eben jene Aufgaben, die für die Integration, für eine gemeinsame Identität und für das gesellschaftliche und soziale Miteinander von größter Bedeutung sind.

Die demografischen und integrativen Herausforderungen sind aufgrund beschränkter kommunaler Ressourcen personeller und finanzieller Art nur unter einem effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten, falls überhaupt. Ein Halten der Zugewanderten vor Ort ist aber notwendig, um die negativen Begleiterscheinungen eines demografischen Schrumpfens zu mindern. Ländliche Regionen und deren Mittelstädte, die als Oberzentrum meist auch für das ländliche Umland Infrastrukturen bereithalten müssen, haben dabei vielfältige Herausforderungen zu meistern, die sich, so scheint es, konkurrierend gegenüberstehen. Zur Bewältigung der Aufgaben müssen die Migrantinnen und Migranten in den teils nun ehemaligen Schrumpfungsgebieten der nördlichen Oberpfalz oder Oberfrankens nicht nur die entstehende Fachkräftelücke auf dem Arbeitsmarkt schließen, sondern auch aktiv ins Ehrenamt und das Vereinswesen eingebunden werden, um die auch dort entstehenden demografischen Lücken zu schließen, um die Attraktivität, die Lebensqualität und das örtliche Wohlempfinden gewährleisten zu können. Auf diese Weise kann der ländliche Raum attraktiv bleiben und den demografischen Schrumpfungsprozessen Einhalt geboten werden. Sollte der ländliche Raum nicht Lebensschwerpunkt der Migrantinnen und Migranten werden, so werden diese womöglich in die Ballungszentren abwandern. Die negativen Auswirkungen einer Schrumpfung könnten mit der Abwanderung Neuzugezogener somit wieder in Gang gebracht werden. Wie hoch der Anteil an Zugewanderten ist, die tatsächlich im Ort verbleiben, kann an dieser

Stelle nicht geklärt werden. Einblick hierzu kann jedoch der Beitrag „Zentrale Befunde und methodische Reflexionen des Forschungsprojekts ‚Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen‘ von Prof. Dr. Birgit Glorius in dieser Publikation geben, der sich auch mit der Verbleibsquote Geflüchteter in ländlichen Regionen auseinandersetzt. Dieser Artikel zeigt auf, dass mit einer Zuwanderung Geflüchteter auch eine Abwanderung Geflüchteter einhergeht, die sich in anderen Regionen Deutschlands niederlassen, die ihnen bessere Möglichkeiten bieten oder attraktiver wirken. Das Potenzial der Migration muss daher vor allem in den strukturschwächeren und meist ländlichen Regionen gewinnbringend aktiviert werden, wofür deren Integrationsmaßnahmen und -strukturen von entscheidender Bedeutung sind. In Anbetracht der schwierigeren ökonomischen Lage von Kommunen stehen somit die ländlicheren Gebiete vor zusätzlichen Herausforderungen.

#### **4. Strategien zur Bewältigung der kommenden Herausforderungen**

Angesichts dieser vielfältigen Problemlagen stellt sich die Frage, welche Handlungsspielräume haben Kommunen für die Bewältigung dieser Aufgaben eigentlich? Letztlich sind das Bewältigen des demografischen Wandels als auch das Ergreifen von Maßnahmen zur Integration Geflüchteter freiwillige kommunale Leistungen. Ob und wie die Aufgabenerfüllung angegangen wird, liegt daher in ihrem eigenen Ermessen. In Zeiten knapper Haushaltsmittel finden Konzeptentwicklungen oder gar das Ergreifen von Maßnahmen meist keine Anwendung, da diese teils aus Kostengründen oder aufgrund fehlender Realisierbarkeit nicht angegangen werden. Auch lassen sich konkrete Ergebnisse/Erfolge nicht immer eins zu eins auf eine dazu implementierte Maßnahme zurückführen. Maßnahmen und Erfolge in diesen Themenfeldern müssen zudem oft über mehrere Jahre hinweg begleitet und stetig evaluiert und angepasst werden. Hinzu kommt die politische Ebene, die in Legislaturperioden arbeitet und der vor allem sichtbare Erfolge eine Wiederwahl sichern. Maßnahmen, beispielsweise zur Leseförderung von Kleinkindern mit Migrationshintergrund, die potenziell Einfluss auf bessere Schulabschlüsse und somit bessere Arbeitsplatzchancen mit sich bringen, vollziehen sich über Jahrzehnte und ein direkter Wirkzusammenhang hierzu ist nicht ersichtlich. Dieser kann aber dennoch nicht geleugnet werden. Sollten Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels und der Integration in Angriff genommen werden, so geschieht dies meist aufgrund von politischen Initiativen oder aufgrund individueller Entscheidungsträger. Angesichts der eng gesteckten Haushaltsmittel geschieht dies häufig aber auch nur, wenn von Seiten des Bundes oder des Landes Fördermittel hierzu bereitgestellt werden.

Hierbei muss aber auch angemerkt werden, dass dies nicht nur abhängig ist von einzelnen Personen, sondern man muss an dieser Stelle auch festhalten, dass die Themenschwerpunkte Demografie und Integration wiederum in Konkurrenz stehen mit weiteren globalen Megatrends, wie der Digitalisierung, Smart City, Bildung, Klimaschutz, etc. für die auch Förderprogramme aufgelegt werden, um auf kommunaler Ebene Abhilfe zu schaffen. Selten werden alle Förderprogramme parallel bearbeitet, da man hierzu auch die dazu notwendigen Ressourcen an Personal, Sachmittel, etc. vorhalten muss. Zudem sind diese Programme meist Anschubfinanzierungen von wenigen Jahren Laufzeit, die dann von kommunaler Seite verstetigt werden sollten. Es ist somit möglich, dass mit Ende der Förderung auch das Ende des Projekts einhergeht, wenn die finanziellen Ressourcen eine Fortführung in kommunaler Eigenregie nicht gewährleisten. Nichtsdestoweniger bilden die Programme dennoch gute Grundlagen zur Weiterarbeit und öffnen den Blick auf sonst vernachlässigte Problemfelder, die andernfalls im Verborgenen weiter schleichend die Lage verschärfen. Zudem können auch Maßnahmen umgesetzt werden, wenn auch nur im geringfügigen Maße, die zu einer Steigerung individueller Lebensqualität, einer Verbesserung der Integrationschancen, zur Schaffung von Transparenz oder zu einer Zunahme an gesellschaftlicher Teilhabe beitragen können. Diese Programme können somit dennoch eine Anpassungsstrategie oder gar ein elementarer Baustein im Kontext weiterer Aktivitäten sein, um den bevorstehenden Herausforderungen zu begegnen.

Auch die Stadt Weiden i.d.OPf. erprobt mithilfe eines Förderprogramms des Freistaates Bayern Anpassungsstrategien, um die Themenfelder Migration und demografischer Wandel in Kombination anzugehen. Hierbei wird versucht den Entwicklungen im kulturellen und identifikativen Bereichen entgegenzutreten. So wird versucht mittels eines Bürgerbefragungs- und Bürgerbeteiligungsprozesses das Kulturprogramm zu evaluieren, auch um den demografischen Entwicklungen der letzten Jahre gerecht zu werden. Auf diese Weise wird der Versuch unternommen zielgruppenspezifische Angebote im kulturellen Bereich zu schaffen, um so auch einen effizienteren Mitteleinsatz zu gewährleisten und den kommunalen Haushalt zukunftsfester aufstellen zu können.

Auch beim Thema kommunale Identität wird eine mögliche Anpassungsstrategie ergründet. Nach dem Niedergang identitätsstiftender Elemente der städtischen Identität und der Zuwanderung neuer Bevölkerungsgruppen soll für die Einwohner der Stadt das Verbindende herausgearbeitet werden. Wie schafft man ein Wir-Gefühl,

dass die Leute hier vor Ort hält? Eine etwaige Negativwahrnehmung eines Ortes führt meist zur Abwanderung mit all den bereits skizzierten negativen Folgen. Auch hier sollen mittels Bürgerbeteiligungen positive Aspekte des Lebensraums herausgearbeitet und Maßnahmen abgeleitet werden. Durch Beteiligungen soll die lokale Lebensqualität erhöht und das Wohlempfinden gestärkt werden. Denn dies ist die Voraussetzung dafür, dass man sich für einen Ort, für die Menschen auch engagiert, was dann wiederum die Lebensqualität anderer erhöht und somit die Attraktivität eines Ortes steigert.

Da die genannten Prozesse bei der Erstellung dieses Artikels noch nicht abgeschlossen sind, können an dieser Stelle abschließend jedoch keine Befunde geliefert werden.

### Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2022: Referenztabelle zu Raumgliederungen des BBSR. Stadt- und Gemeindetyp. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/downloads/download-referenzen.html> [abgerufen am 18.01.2024].
- Deutscher Bundestag, 2020: Drucksache 19/24200 vom 11.11.2020: Bericht über die Lage junger Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – 16. Kinder und Jugendbericht-Förderung demokratischer Bildung im Kinder- und Jugendalter und Stellungnahme der Bundesregierung. Berlin.
- Esser, H., 2001: Integration und ethische Schichtung. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Nr. 40. Mannheim.
- Gans, P., 2018: Demographischer Wandel. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: 375–396.
- Gestring, N., 2014: Was ist Integration? In: Gans, P. (Hrsg.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Forschungsberichte der ARL 3. Hannover: 78–91.
- Heinrich-Böll-Stiftung, o. J.: Arbeitslosigkeit. Zugriff: <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Arbeitslosigkeit> [abgerufen am 18.01.2024].
- Pfeffer-Hoffmann, C., 2011: Regionale Identität und gesellschaftlicher Zusammenhalt. In: Pfeffer-Hoffmann, C.; Hendricks, W. (Hrsg.): Generationenübergreifende Entwicklung gesellschaftlicher Perspektiven in der Niederlausitz. Ergebnisse des Projekts Anstoß. Freiburg: 11–22.
- Weber, E.; Hausner, K. H.; Engelhard, H., 2021: Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind 2020 um 11,5 Milliarden Euro gestiegen. IAB-Forum, 28. Dezember. Zugriff: <https://www.iab-forum.de/die-kosten-der-arbeitslosigkeit-sind-2020-um-115-milliarden-euro-gestiegen/> [abgerufen am 18.01.2024].

### Autor

Michael Maier  
Stadt Weiden i.d.OPf.  
michael.maier@weiden.de

*Dr. Gerd Zika*

## **QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Kreise und kreisfreie Städte Deutschlands**

### **1. Einleitung**

Die QuBe-Bevölkerungsprojektion dient als Datengrundlage für die Projektionen im Rahmen des Projekts „Qualifikation und Beruf in der Zukunft“ (QuBe; [www.QuBe-Projekt.de](http://www.QuBe-Projekt.de)). Das QuBe-Projekt wird unter der gemeinsamen Leitung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) durchgeführt. Es gibt einen langfristigen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs und -angebots nach Qualifikationen und Berufen. QuBe basiert auf einem nach Produktionsbereichen und Gütergruppen tief disaggregierten ökonomischen Prognose- und Simulationsmodell für Deutschland. Eine regionale Bevölkerungsprojektion wird dabei benötigt, unter anderem um das berufsspezifisch zur Verfügung stehende Arbeitskräfteangebot in Köpfen und Stunden zu bestimmen. Eine Unterscheidung nach Nationalität ist dabei von hoher Relevanz, da im Allgemeinen die Erwerbsbeteiligung bei Deutschen höher als bei Nichtdeutschen ist – das gilt vor allem bei Frauen (vgl. Fuchs/Söhnlein/Weber 2021).

Daher differenziert die QuBe-Bevölkerungsprojektion nicht nur nach dem Alter und dem Geschlecht, sondern unterscheidet auch zwischen Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit (Deutsche) und solchen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Nichtdeutsche) und hebt sich somit von bereits bestehenden regionalen Bevölkerungsprojektionen ab. Mit der Unterscheidung hinsichtlich der Nationalität können die erheblichen Unterschiede bei den Geburten und im Wanderungsverhalten berücksichtigt werden. Zudem werden bei der QuBe-Bevölkerungsprojektion keine Wanderungssalden vorgegeben, sondern sämtliche Wanderungsströme, also Zu- und Abwanderungen vom bzw. ins Ausland sowie solche Zu- und Abwanderungen innerhalb Deutschlands endogen bestimmt (vgl. Hellwagner/Söhnlein/Weber 2022). Und schließlich bezieht die QuBe-Bevölkerungsprojektion auch das durch die Coronapandemie und den Krieg Russlands gegen die Ukraine veränderte, aktuelle Wanderungsgeschehen in Ihre Bevölkerungsprojektion mit ein.

Die QuBe-Bevölkerungsprojektion richtet sich explizit an Forschende sowie politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Ländern und Kommunen. Unsere Ergebnisse sollen eine Hilfestellung bieten für die zukünftige Planung von an die demografische Entwicklung geknüpften Faktoren wie der Städteplanung den Bedarf an Pflegeeinrichtungen oder Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche.

Für die Bestimmung der künftigen Bevölkerungsentwicklung wurde zunächst eine aktualisierte Projektion auf Bundesebene erstellt. Im Rahmen dieser Bundesprojektion wird ein Trend für die künftigen Entwicklungen bis zum Jahr 2050 geschätzt. Das Prognosemodell berücksichtigt dabei Faktoren wie Fertilität, Überlebenswahrscheinlichkeit oder die Größe von Wanderungsströmen auf Bundesebene. Diese Entwicklungen werden in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Kreise übertragen. Unter Zuhilfenahme regionalspezifischer Daten wird dann eine Bevölkerungsprojektion für die 400 Kreise und kreisfreien Städte innerhalb Deutschlands erstellt.

Im nächsten Abschnitt wird zunächst der grundsätzliche Modellaufbau für die Projektion auf Bundesebene erläutert, ehe in Abschnitt 3 die Modellierung auf Kreisebene beschrieben wird. Die Ergebnisse der Bevölkerungsprojektionen werden im Abschnitt 4 präsentiert. Abschließend folgen eine Zusammenfassung und das Fazit.

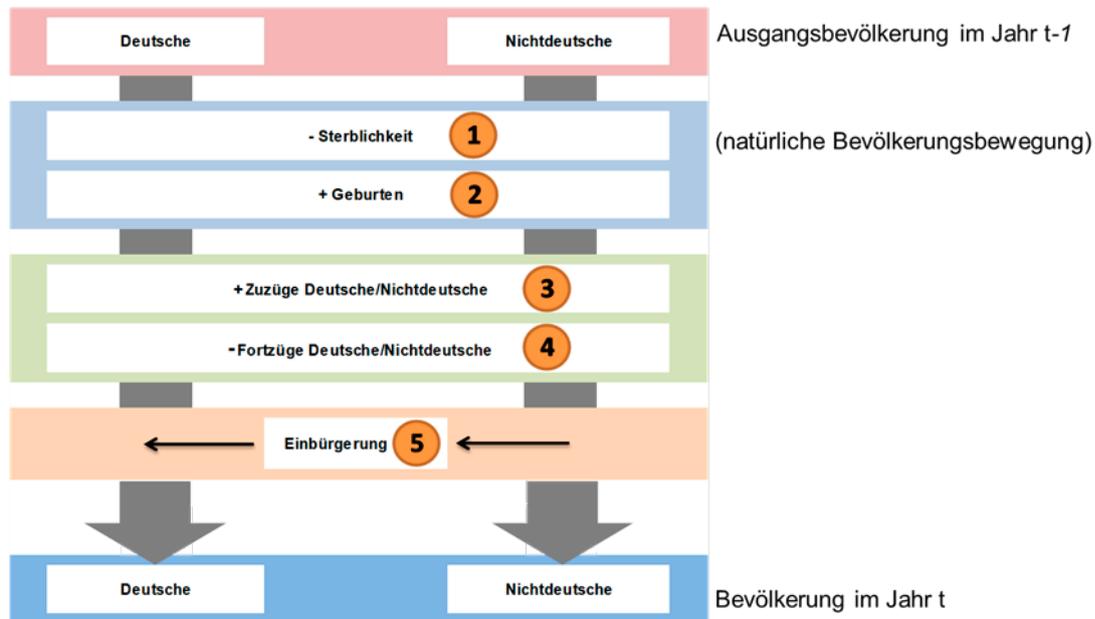
### **2. Modellierung**

Die QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Bundesebene basiert auf der Bevölkerungsprojektion des vom IAB entwickelten integrierten Arbeitskräfteangebots- und Bevölkerungsmodells. Eine ausführliche Modellbeschreibung findet sich bei Fuchs et al. (2016). Daher wird im Folgenden nur ein kurzer Überblick über die grundsätzliche Modellierung der einzelnen Komponenten gegeben.

#### **2.1 Bundesebene**

Input des Modells sind der Bestand und die Struktur der Bevölkerung in Deutschland aufgeschlüsselt nach Alter, Geschlecht und Nationalität. Zur Projektion der Bevölkerung werden Geburten- und Sterbeziffern (in Abb. 1 hellblau hinterlegt), Wanderungen (grün) und Einbürgerungen (orange) mit zeitreihenanalytischen Verfahren prognostiziert. Als Zwischenergebnis erhält man die Bevölkerung des jeweiligen Folgejahres (dunkelblau).

Zur Schätzung demografischer Komponenten, insbesondere der Mortalität, hat sich seit der Veröffentlichung von (Lee und Carter, 1992) die Analyse der „Principal Components“ (PCA) bewährt. Mit der Singulärwertzerlegung werden hier aus  $n$  verschiedenen Zeitreihen einige wenige ( $j$  mit  $j < n$ ) jeweils zueinander orthogonale Zufallsvariablen generiert. Die Eigenvektoren zu den Eigenwerten der Kovarianzmatrix sind dabei die „Ladungen“ der Zeitreihen, woraus wiederum die Principal Components (PC), also Hauptkomponenten, generiert werden. Mit der Projektion dieser Hauptkomponenten werden dann die  $n$  verschiedenen Zeitreihen prognostiziert. Eine ausführliche Beschreibung der Vorgehensweise findet sich bei Fuchs et al. (2016).



Quelle: QuBe-Projekt, siebte Welle

**Abbildung 1: Modellüberblick für die Bevölkerungsprojektion**

Eine Besonderheit der QuBe-Bevölkerungsprojektion stellt die getrennte Modellierung der Fort- und Zuzüge ins bzw. aus dem Ausland dar. Die alters- und geschlechtsspezifischen Fortzüge werden bestimmt, indem zunächst die Fortzugsquoten getrennt nach Deutschen und Nichtdeutschen, mittels PCA modelliert und projiziert werden. Diese errechnen sich aus den Fortzügen der Wanderungsstatistik und der Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamts. Dabei wird im ersten Schritt keine Unterscheidung zwischen Personen aus dem EU- und Nicht-EU-Ausland vorgenommen. Erst in einem zweiten Schritt erfolgt anhand einer alters- und geschlechtsspezifischen Anteilsschätzung die Unterteilung der ausländischen Fortzüge in EU- und Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländern. Auch fließen bei der Schätzung der PC der nichtdeutschen Fortzüge als erklärende Variable die Zuzüge aus dem Ausland des Vorjahres mit ein (vgl. Hellwagner/Söhnlein/Weber 2022).

Bei der Modellierung der Zuzüge werden zunächst die absoluten Zuzüge nach Deutschland, getrennt nach der Staatsangehörigkeit bestimmt. Dazu werden sie zum Teil in Clustern (Pools) zusammengefasst. Bei der Clusterbildung spielt die Höhe der bisherigen Zuwanderung nach Deutschland, aber auch politische und geografische Aspekte eine Rolle:

- Pool 1: EU-Kern + Großbritannien (Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien)
- Pool 2: Hauptzuwanderungsländer Deutschlands (Bulgarien, Polen, Rumänien, Serbien/Montenegro, Türkei)
- Pool 3: Rest Balkanstaaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien)
- Pool 4: Rest Osteuropa (Belarus, Estland/Lettland/Litauen, Russland, Tschechien/Slowakei, Ukraine/Moldau, Ungarn)
- Pool 5: kleinere (z. T. EU-)Länder (Dänemark, Finnland, Irland, Island, Luxemburg, Schweden, Schweiz, Norwegen, Zypern/Malta)

Die Zugewanderten aus Afrika, Nordamerika, Südamerika, Asien und Ozeanien werden nicht als Cluster, sondern getrennt voneinander in Einzelgleichungen geschätzt, ebenso die aus dem Ausland zugezogenen deutschen Staatsangehörigen.

Angelehnt an Gravity-Modelle werden mittels Pool-Schätzungen der Anteil der Bevölkerung des Herkunftslandes geschätzt, der nach Deutschland auswandert. Da die Staatsangehörigkeiten bekannt sind, kann man im Anschluss die Zuzüge von EU- und Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländern zusammenfassen. Um schließlich die Zuzüge nach Alter und Geschlecht aufzuteilen, werden wiederum zunächst Zuzugsquoten getrennt nach Deutschen und Nichtdeutschen, aus den Zuzügen der Wanderungsstatistik und der Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamts mittels PC ermittelt und projiziert.

## **2.2 Kreisebene**

Die Modellierung auf der Ebene von Kreisen orientiert sich an der Vorgehensweise auf der Bundesebene. Allerdings mit zwei Ausnahmen: Zum einen ist es notwendig, auf der Kreisebene neben den Wanderungsströmen ins Ausland auch die Binnenwanderung, also die Wanderungsströme über die Kreisgrenze in einen anderen Kreis zu berücksichtigen. Zum anderen wird auf der Kreisebene keine Unterscheidung zwischen EU und Nicht-EU-Ausländerinnen und -Ausländern vorgenommen.

Grundsätzlich ergibt sich der deutsche und nichtdeutsche Bevölkerungsbestand nach Geschlecht und Einzelalter im Kreis wie auf der Bundesebene. Der Bevölkerungsbestand im Alter ( $a-1$ ) im Vorjahr ( $t-1$ ) wird mit der Überlebenswahrscheinlichkeit der Altersgruppe  $a$  multipliziert, mit den Zuzügen aus dem Ausland addiert sowie mit den Fortzügen ins Ausland subtrahiert. Schließlich werden noch die Eingebürgerten zu den Deutschen addiert und von den Nichtdeutschen subtrahiert. Bei den Zu- und Fortzügen über die Kreisgrenzen, aber innerhalb der Bundesgrenzen wird unterstellt, dass sie zu Jahresbeginn wandern.

Dabei werden für die einzelnen Komponenten folgende Annahmen getroffen:

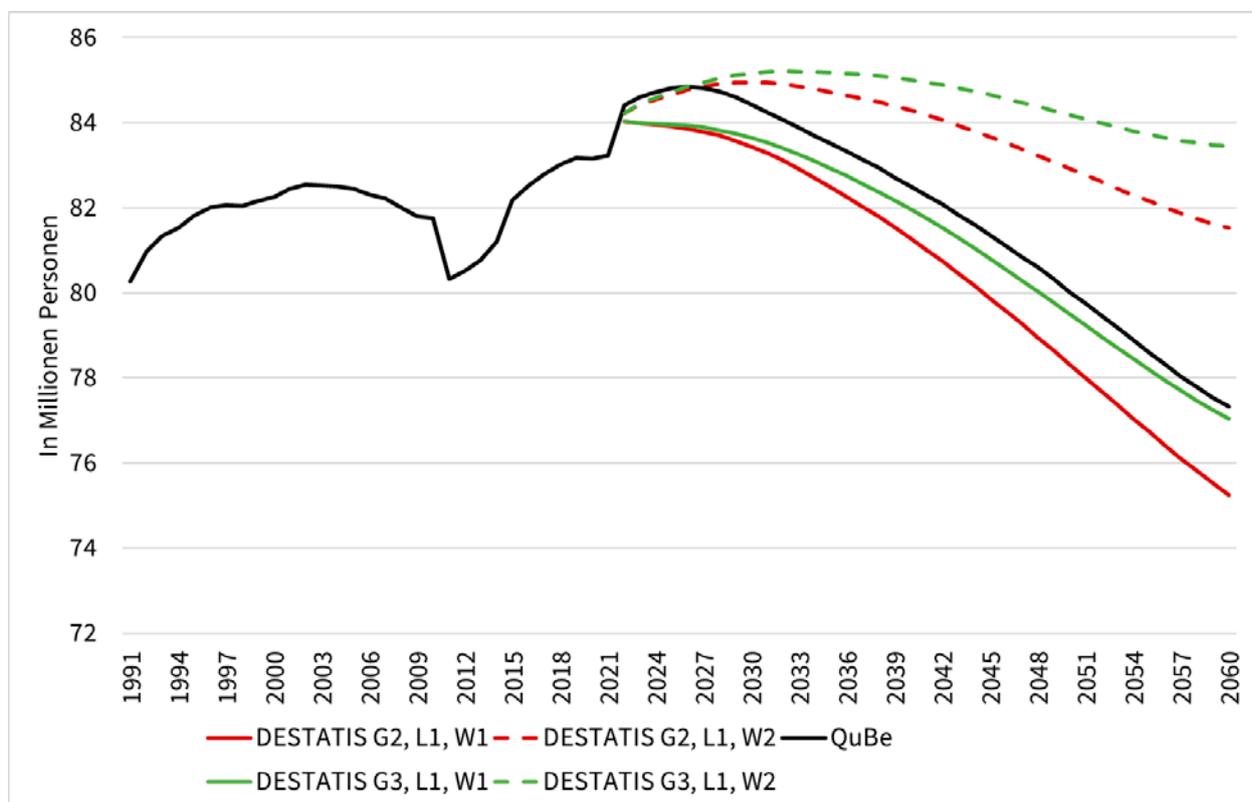
- Fertilität: Die kreisspezifischen Geburtenziffern nach Alter und Nationalität erhalten für die zu prognostizierende Jahre dieselbe (positive oder negative) Wachstumsrate wie im Bund.
- Mortalität: Es gibt keine kreisspezifischen Unterschiede nach Alter und Geschlecht.
- Einbürgerungen: Es gibt keine kreisspezifischen Unterschiede nach Alter und Geschlecht.
- Fortzüge ins Ausland: Die kreisspezifischen Fortzugsquoten nach Alter, Geschlecht und Nationalität erhalten für die zu prognostizierende Jahre dieselbe (positive oder negative) Wachstumsrate wie im Bund.
- Zuzüge aus dem Ausland: Die kreisspezifischen Anteile nach Alter, Geschlecht und Nationalität an den bundesdeutschen Zuzügen aus dem Ausland bleiben konstant.
- Fortzüge innerhalb Deutschlands: Die kreisspezifischen Fortzugsquoten nach Alter, Geschlecht und Nationalität bleiben konstant.
- Zuzüge innerhalb Deutschlands: Die kreisspezifischen Anteile nach Alter, Geschlecht und Nationalität an den kreisspezifischen Fortzügen innerhalb Deutschlands bleiben konstant.

### 3. Ergebnisse

Wie erläutert basiert die regionale Bevölkerungsprojektion auf den Ergebnissen der bundesdeutschen Projektion, der QuBe-Bevölkerungsprojektion. Daher werden im Folgenden zunächst die Ergebnisse der aktuellen QuBe-Bevölkerungsprojektion kurz vorgestellt.

#### 3.1 Bundesebene

Mit dem Vorliegen neuer Daten haben sich gegenüber letztem Jahr einige neuere Erkenntnisse zur Entwicklung der Geburtenziffern und den Lebenserwartungen ergeben. Die aktuelle QuBe-Bevölkerungsprojektion liegt bezüglich den Geburtenziffern zwischen den Varianten G2 „Rückgang 2022, danach Rückkehr auf das moderate Niveau.“ und G3 „Rückgang 2022, danach Anstieg auf hohes Niveau.“ Bezüglich den Lebenserwartungen entspricht sie etwa der Variante L1 „geringer Anstieg“ der 15. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (Statistisches Bundesamt, 2022). Beim Wanderungssaldo bewegt sich die aktuelle Bevölkerungsprojektion zwischen den Varianten W1 „Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2009“ und W2 „Durchschnitt der Jahre 1970 bis 2021“.



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; QuBe-Projekt Welle 7.1

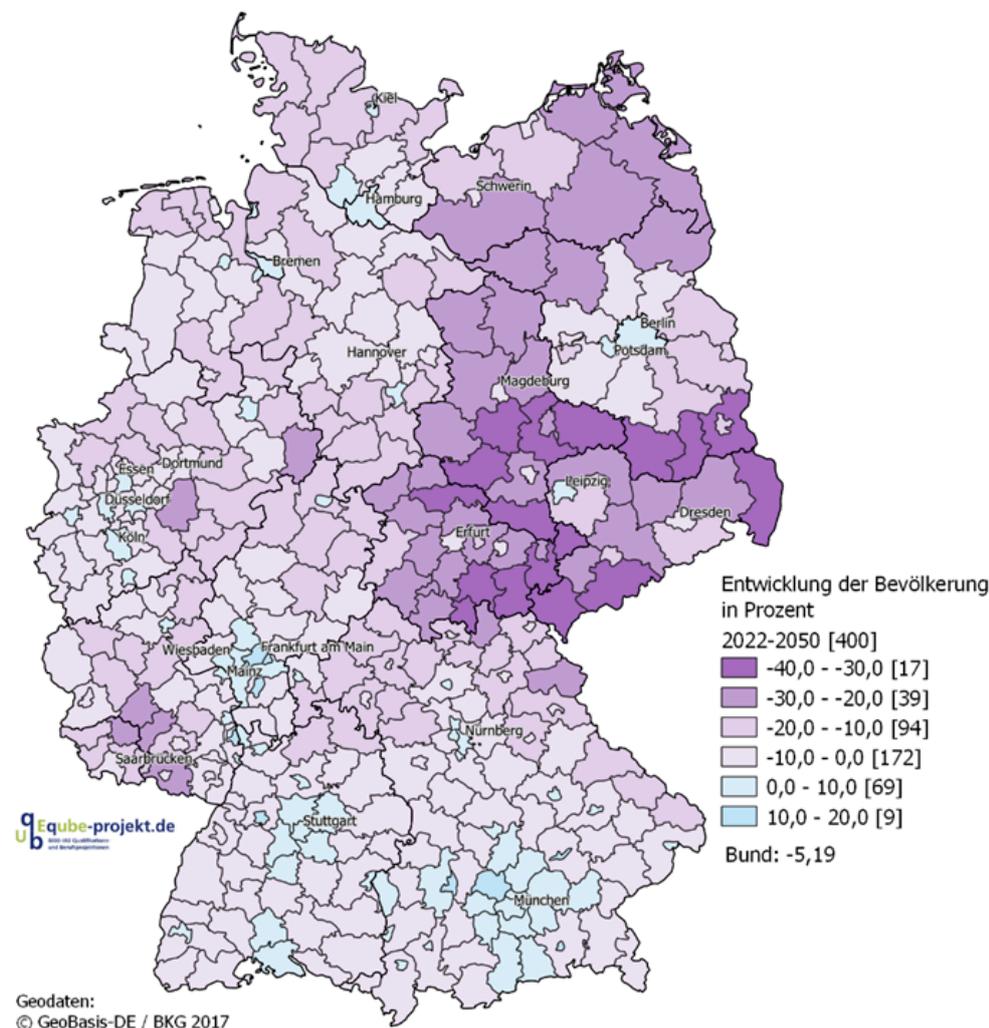
Abbildung 2: Bevölkerungsbestand der QuBe-Bevölkerungsprojektion von 2021 und 2022 im Vergleich zu ausgewählten Varianten von DESTATIS, 1991–2050 in Mio. Personen

Die niedrigeren Geburtenziffern und Lebenserwartungen führen dazu, dass in der aktuellen QuBe-Bevölkerungsprojektion der Rückgang der Bevölkerung zum einen eher beginnt und zum anderen auch stärker ausfällt, als noch letztes Jahr erwartet (vgl. Abb. 2). Zwischen 2021 und 2060 wird die Bevölkerung demnach um rund 7,1 % sinken.

Auffällig ist auch die projizierte Bevölkerungsentwicklung am aktuellen Rand. Diese ist zum einen von veränderten Wanderungsströmen aufgrund der Coronapandemie beeinflusst. Neben der Coronapandemie hat auch der Krieg gegen die Ukraine einen starken Einfluss auf das Wanderungsgeschehen in Deutschland.

### 3.3 Kreisebene

Abbildung 3 zeigt die projizierte Entwicklung des Bevölkerungsbestandes auf der Kreisebene von 2022 bis 2050 in Prozent. Es zeigt sich, dass vor allem für die Regionen in der Nähe von Metropolen und die Metropolen selbst von einem Bevölkerungswachstum auszugehen ist. Der ländliche Raum wird hingegen weiter an Bevölkerung verlieren. Die Verluste im ländlichen Raum sind dabei über ganz Deutschland verteilt. Nur hinsichtlich der Stärke des Rückgangs unterscheiden sich die Regionen. So verlieren viele Regionen im Osten des Landes deutlich stärker an Bevölkerung, während sich bei vielen westlichen Kreisen nur ein leichter Rückgang zeigt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Projektion auf dem zuletzt beobachteten Trend zur Verstärkung basiert. Inwieweit dieser Trend auch in Zukunft bestehen bleibt oder sich aufgrund der jüngsten Veränderungen in der Arbeitsweise, wie vermehrte Nutzung von Mobilarbeit, ändert, muss über die nächsten Jahre beobachtet werden.

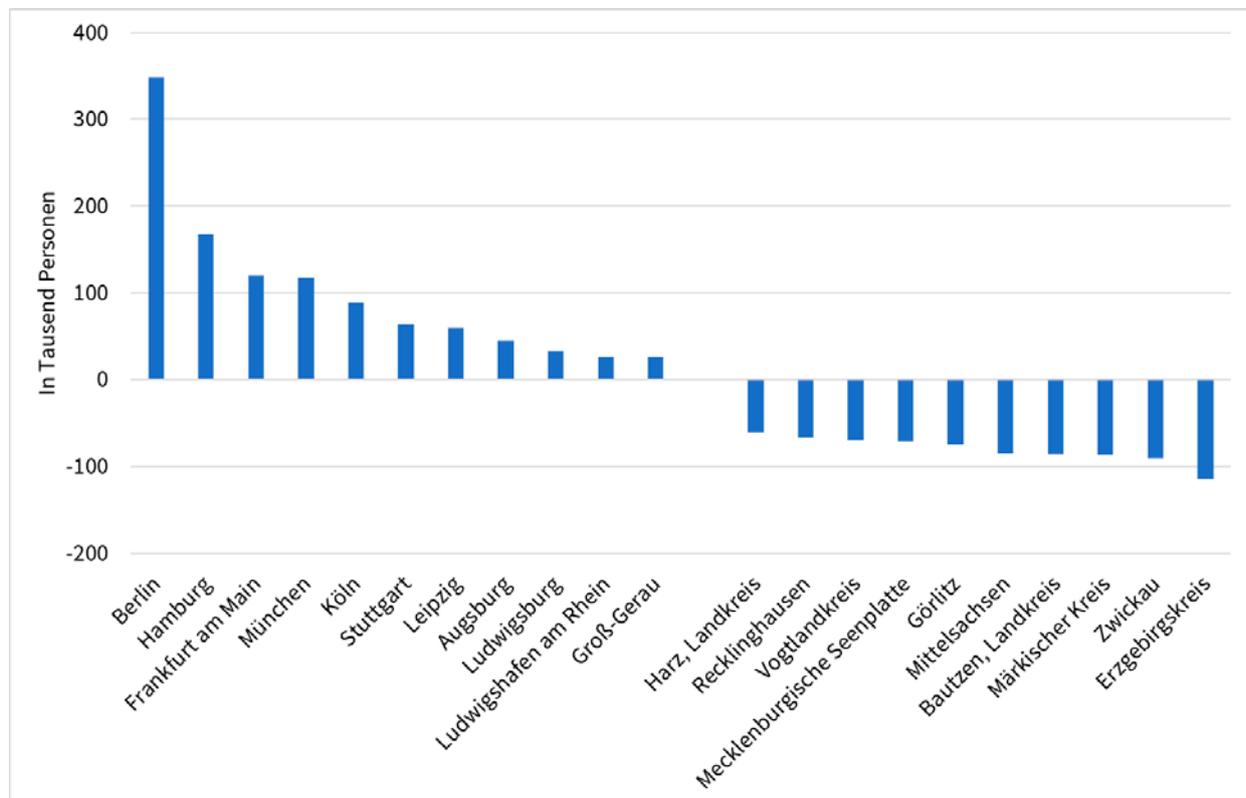


Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; QuBe-Projekt Welle 7.1

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung 2022 bis 2050 in %

In absoluten Zahlen kann Berlin mit rund +350.000 Personen von 2022 bis 2050 das größte Wachstum aufweisen (vgl. Abb. 4). Gefolgt von Hamburg (+170.000), Frankfurt und München (jeweils +120.000), sowie Köln (+90.000). Die größten absoluten Verluste an Bevölkerung ergeben sich im Erzgebirgskreis mit -110.000 Personen. Bis auf den Landkreis Harz und Recklinghausen befinden sich auch bei der absoluten Betrachtung unter den zehn am stärksten negativ betroffenen Kreisen nur ostdeutsche Kreise. Demgegenüber gibt es mit Leipzig (außer Berlin) nur einen ostdeutschen Kreis, welcher zu den zehn Kreisen gehört, die an Bevölkerung gewinnen.

Personen



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; QuBe-Projekt Welle 7.1

**Abbildung 4: Zehn Kreise mit dem stärksten Bevölkerungsaufbau und -abbau 2022–2050 in Tausend**

Der Alterungsprozess der Bevölkerung, also die Zunahme der Zahl der Älteren und/oder Abnahme der der Jüngeren, lässt sich auch in den meisten Regionen Deutschlands feststellen (vgl. Abb. 5). Abgesehen von einzelnen Regionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in welchen der Altersdurchschnitt der Bevölkerung bereits sehr hoch ist, nimmt die Zahl der Älteren weiter zu.

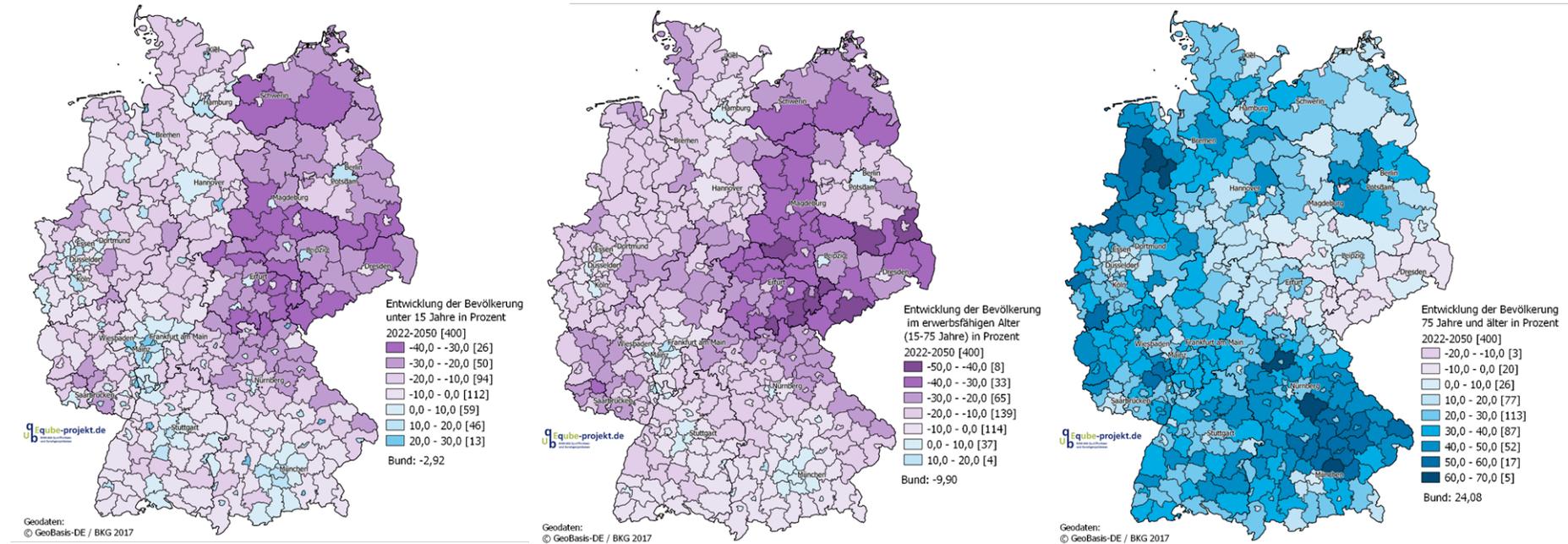
Bei den Jüngeren werden einerseits ein Stadt-Land-Gefälle und andererseits ein Ost-West-Ungleichheit deutlich. So nimmt die Zahl der Jüngeren vor allem in kreisfreien Städten und in Landkreisen rund um Ballungszentren zu, wobei dies nur für die westlichen Ballungszentren gilt. Im Osten steigt die Zahl der Jüngeren nur in den Städten, in den Landkreisen sinkt sie zum Teil sehr deutlich.

Der Bevölkerungsbestand der Erwerbsfähigen sinkt in den meisten Regionen stark. Da gleichzeitig der Anteil der Jüngeren und der der Älteren insgesamt betrachtet steigt, verzeichnet die Erwerbsbevölkerung einen stärkeren prozentualen Rückgang, als die Gesamtbevölkerung. Dabei sind die ländlichen Regionen in den östlichen Bundesländern besonders stark betroffen.

Unter 15 Jahre

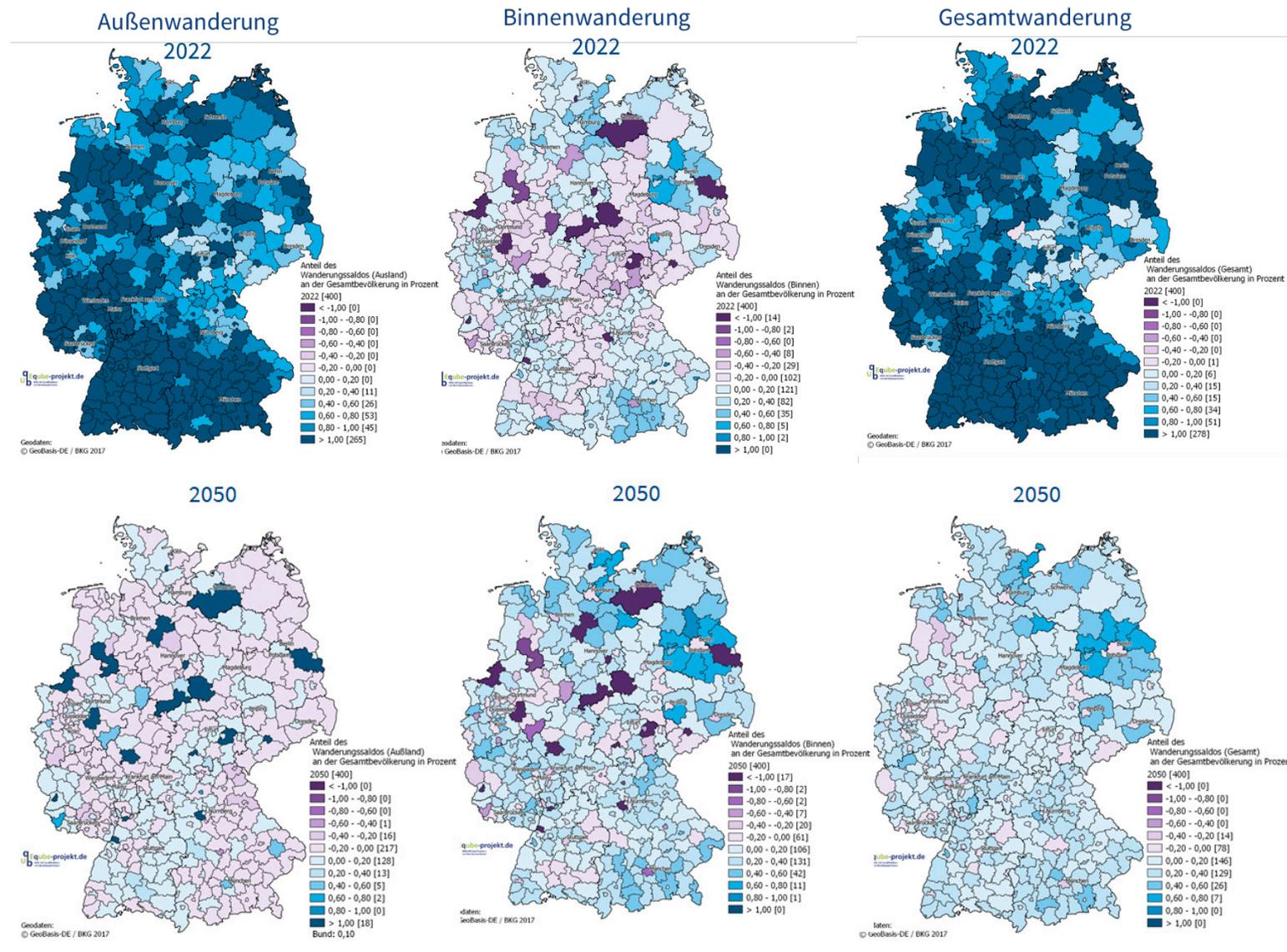
15 bis unter 75 Jahre

75 Jahre und älter



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; QuBe-Projekt Welle 7.1

**Abbildung 5: Entwicklung des Bevölkerungsbestands auf Kreisebene 2022–2050 in %**

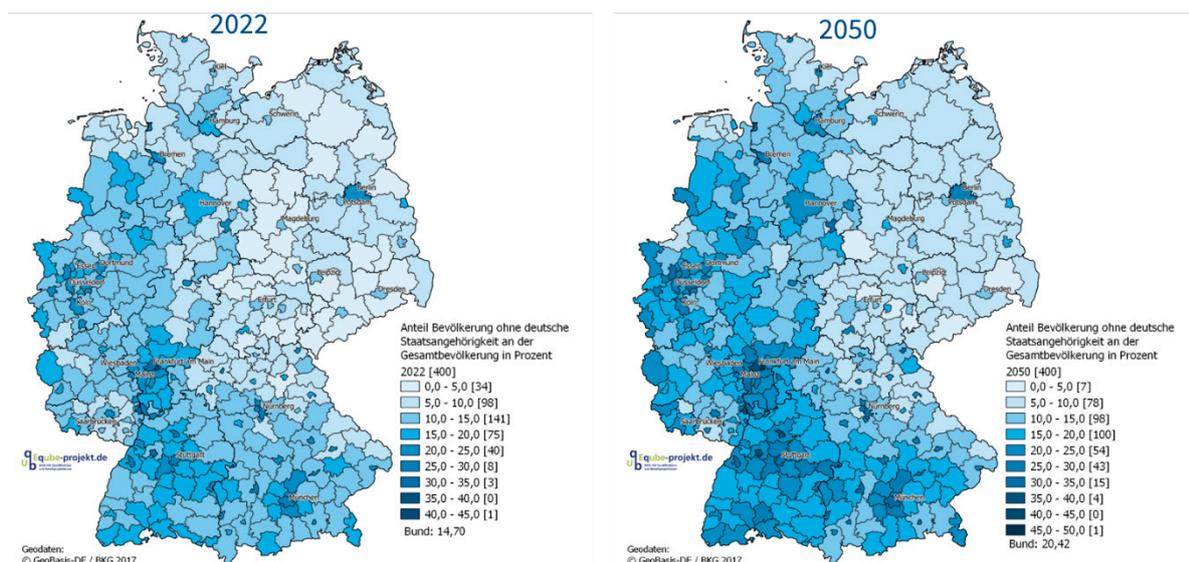


Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; QuBe-Projekt Welle 7.1

**Abbildung 6:**  
 Anteil des Wanderungssaldos (Außen, Binnen und Gesamt) an der Gesamtbevölkerung in %, 2022 und 2050

Wie bereits beschrieben bildet die Bevölkerungsprojektion auf Kreisebene auch die Wanderungen innerhalb Deutschlands ab. Abbildung 6 zeigt die Anteile der Wanderungssalden mit dem Ausland (links), die Wanderungssalden innerhalb Deutschlands (Mitte) und die gesamten Wanderungssalden an der Gesamtbevölkerung (rechts) für die Jahre 2022 (oben) und 2050 (unten). Anhand der Karten wird ersichtlich, dass das Jahr 2022 aufgrund des Krieges in der Ukraine sehr hohe Außenwanderungsgewinne aufweist. Betrachtet man die Karten für das Jahr 2050, so lassen sich sofort die Landkreise mit Erstaufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete identifizieren, weisen sie doch hohe Außenwanderungsgewinne (dunkelblaue Kreise in den linken Karten) und gleichzeitig sehr starke Binnenwanderungsverluste (dunkelvioletten Kreise in den mittleren Karten) auf. Zudem lässt sich anhand der gesamten Wanderungssalden erkennen, welche Regionen in Summe durch Wanderung an Bevölkerung gewinnen oder verlieren.

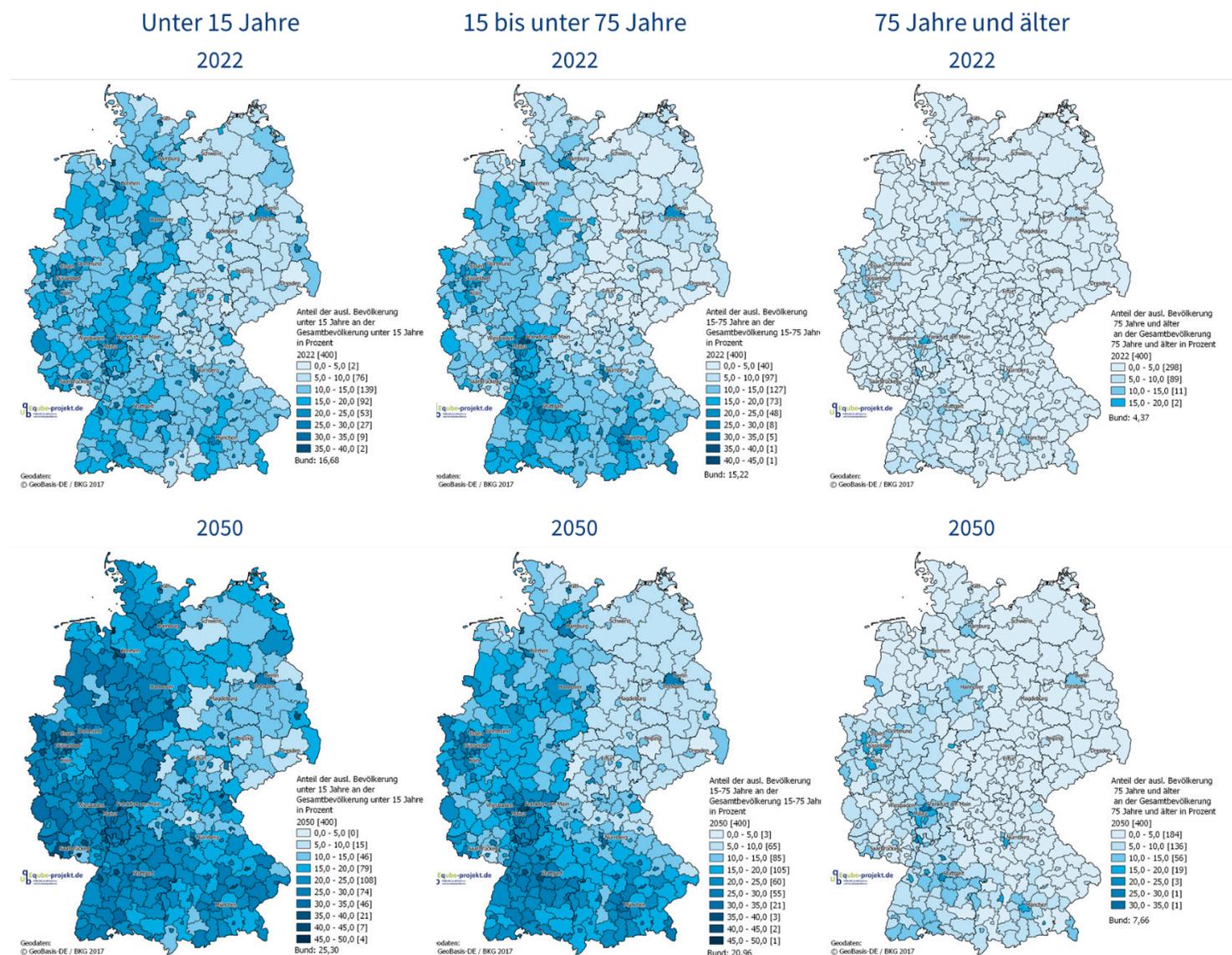
Beim Vergleich der beiden Binnenwanderungskarten in der Mitte ist zudem gut zu erkennen, dass es Kreise gibt, die sich von einer Region mit Binnenabwanderung zu einer Region mit Binnenzug entwickeln. Berlin entwickelt sich hingegen von einer Region mit Binnenzug zu einer Region mit Binnenabwanderung. Zu erklären ist dies durch das unterschiedliche Wanderungsverhalten der einzelnen Altersjahre. Das Modell bestimmt die Binnenwanderung über diese einzelnen Altersjahre. So gibt es Regionen aus denen besonders jüngere Menschen wegziehen oder Regionen, in die vor allem ältere Bevölkerungsgruppen ziehen. Je nach Alterszusammensetzung des Kreises wird so aus einer Region mit Zuzug eine Region mit Abwanderung und umgekehrt.



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; QuBe-Projekt Welle 7.1

### Abbildung 7: Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung 2022 und 2050 in %

Aufgrund des kontinuierlichen positiven Wanderungssaldos mit dem Ausland einerseits und dem Rückgang der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit andererseits steigt der Anteil an Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in allen Regionen. So steigt der Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung (vgl. Abb. 7) in einigen Kreisen im Westen Deutschlands bis über 45 %, während er in den meisten Regionen im Osten unter 10 % bleibt. Dieser Anstieg des Anteils der nichtdeutschen Bevölkerung lässt sich allen Altersgruppen beobachten (vgl. Abb. 8). Anhand der Karten in Abbildung 8 wird jedoch auch deutlich, dass der Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung mit zunehmendem Alter abnimmt. Dies liegt daran, dass ein höherer Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung auch mit erhöhten Fortzügen einhergeht. Nichtdeutsche Personen wandern häufiger ins Ausland ab, als Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit. Gesteigerte Integrationsbemühungen von Seiten der Behörden sowie eine veränderte Migrationspolitik könnten diese erhöhte Fortzugsquote von nichtdeutschen Personen reduzieren und so die durch die demografische Entwicklung und den Fachkräftemangel entstandenen Probleme mindern.



Quelle: Statistisches Bundesamt 2021; QuBe-Projekt Welle 7.1

**Abbildung 8:**  
**Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe in %, 2022 und 2050**

## Diskussion und Ausblick

Mit der QuBe-Bevölkerungsprojektion, die auf der Bevölkerungsprojektion des integrierten Arbeitskräfteangebots- und Bevölkerungsmodells des IAB (Fuchs et al. 2016) basiert, berücksichtigt QuBe aktuelle demografische Entwicklungen, wie beispielsweise eine durch die Coronapandemie oder den Krieg in der Ukraine veränderte Zuwanderung. Neben einer aktualisierten Bundesprojektion wurde mit der regionalen QuBe-Bevölkerungsprojektion auch die künftige Entwicklung des Bevölkerungsbestandes für die 400 Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland nach Alter, Geschlecht sowie deutscher oder nichtdeutscher Staatsangehörigkeit projiziert. Die regionale Bevölkerungsprojektion orientiert sich an der prognostizierten Entwicklung auf der Bundesebene und berücksichtigt zusätzlich kreisspezifische Daten zum Bevölkerungsbestand, der Binnen- und Außenwanderung sowie der Geburtenrate. Sie ähnelt zwar im grundsätzlichen Aufbau bereits bestehenden regionalen Bevölkerungsprojektionen, unterscheidet sich allerdings mit Blick auf einige wesentliche Faktoren. So erstellt auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) Prognosen auf Kreisebene (Maretzke et al. 2021). Da die aktuelle Prognose allerdings im Jahre 2021 veröffentlicht wurde, konnten die Entwicklungen aufgrund der Coronapandemie zwar abgeschätzt, aber die Folgen des Kriegs in der Ukraine noch nicht berücksichtigt werden.

Insgesamt betrachtet werden auch mit der Neumodellierung der Bevölkerungsprojektion die generellen demografischen Trends bestätigt: Die Bevölkerung in Deutschland wird im Jahr 2050 auf einen Bestand von knapp 80,2 Mio. sinken. Dieser Rückgang lässt sich vor allem durch geringe Geburtenraten erklären, welche in Verbindung mit einer steigenden Lebenserwartung auch zu einer alternden Bevölkerung führen.

Auch für die regionale Bevölkerungsentwicklung lassen sich bereits bekannte demografische Tendenzen bestätigen. Neben der alternden Bevölkerung verstärkt der Trend hin zur Urbanisierung den Bevölkerungsschwund im ländlichen Raum. Ein positives Bevölkerungswachstum wird vorwiegend für Metropolen und deren direktes Umland erwartet. Dagegen werden vor allem im Osten Deutschlands sowie in den ländlich geprägten Regionen teils starke Bevölkerungsrückgänge projiziert. So ist davon auszugehen, dass die Bevölkerung in vielen ländlichen Kreisen im Osten Deutschlands bis zum Jahr 2050 um über 30 % sinkt, während Städte wie Offenbach und Frankfurt einen Bevölkerungsgewinn von mehr als 10 % verzeichnen können. Der Alterungsprozess der Bevölkerung, also die Zunahme des Anteils der Älteren, lässt sich auch in den meisten Regionen Deutschlands feststellen. Abgesehen von einzelnen ländlichen Regionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, wo die Anteile der Älteren bereits sehr hoch sind, nimmt die Zahl der Älteren weiter zu.

Mit der QuBe-Bevölkerungsprojektion auf Kreisebene wurde auch eine Unterteilung zwischen Deutschen und Nichtdeutschen auf regionaler Ebene angewendet, wodurch beispielsweise eine höhere Geburtenrate von nichtdeutschen Personen berücksichtigt werden kann. Es ist zu erkennen, dass bis zum Jahre 2050 auf Grund des Zuzugs aus dem Ausland einerseits und dem Rückgang der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit andererseits der Anteil an Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit in allen Regionen steigt. Auch bezüglich der Verteilung der Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit zeigt sich ein Gefälle zwischen dem Osten und dem Westen Deutschlands. Der Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung bleibt in den meisten Regionen im Osten jedoch unter 10 %, während er in einigen Kreisen im Westen Deutschlands auf über 35 % steigt.

Der generelle Trend hin zur Verstädterung speist sich zum einen aus dem jüngeren Bevölkerungsbestand in den Städten und der dadurch höheren Zahl an Geburten. Zum anderen trägt das Wanderungsgeschehen zu dieser Entwicklung bei. Dabei unterscheiden sich die Richtung und die Größe der Wanderungsströme jedoch von Stadt zu Stadt. Auch ist zu erkennen, dass Städte wie beispielsweise Berlin im Jahre 2050 zwar einen positiven Außenwanderungssaldo aufweisen, innerhalb Deutschlands jedoch wohl mehr Personen aus Berlin weg- als zuziehen werden. Außenwanderungsgewinne sind also wichtig, um einen stärkeren Bevölkerungsrückgang sogar in einigen Metropolen zu vermeiden.

Im Rahmen des QuBe-Projekts ist die Berechnung weiterer regionaler Bevölkerungsprojektionen geplant. Dabei stellt das nur schwer absehbare Wanderungsverhalten den größten Unsicherheitsfaktor der Bevölkerungsvorausschätzung dar. Vor allem auf dieser kleinräumigen Ebene können die Projektionen (durch Einzelereignisse) leicht und schnell von der Realität abweichen. Beispielsweise werden Wanderungsbewegungen auch von ökonomischen Pull- und Push-Faktoren determiniert. Standortentscheidungen haben auch einen Einfluss auf die Wanderungsbewegungen in den betroffenen und umliegenden Kreisen. Daher sollen perspektivisch weitere Erklärungsgrößen für das regionale Wanderungsverhalten in das Modell aufgenommen werden.

### **Literatur**

Destatis – Statistisches Bundesamt, 2022: 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Deutschland. Berichtszeitraum 2021-2070. Wiesbaden.

Fuchs, J.; Söhnlein, D.; Weber, B., 2021: Projektion des Erwerbspersonenpotenzials bis 2060: Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. Nürnberg.

Fuchs, J.; Söhnlein, D.; Weber, B.; Weber, E., 2016: Ein integriertes Modell zur Schätzung von Arbeitsangebot und Bevölkerung. Nürnberg.

Hellwagner, T.; Söhnlein, D.; Weber, E., 2022: Remodelling of migration for the labor supply and population projection. Nürnberg.

Kalinowski, M.; Mönnig, A.; Söhnlein, D., 2021: Annahmen, Modellierung und Ergebnisse der Angebotsprojektion nach Qualifikationsstufen und Berufen bis zum Jahr 2040. Bonn.

Lee, R. D.; Carter, L. R., 1992: Modelling and Forecasting U.S. Mortality. Journal of the American Statistical Association, 87. Jg. (419): 659–671.

Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C.; Stelzer, A., 2021: Raumordnungsprognose 2040. Bevölkerungsprognose: Ergebnisse und Methodik. Bonn.

### **Autor**

Dr. Gerd Zika

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)  
der Bundesagentur für Arbeit (BA)

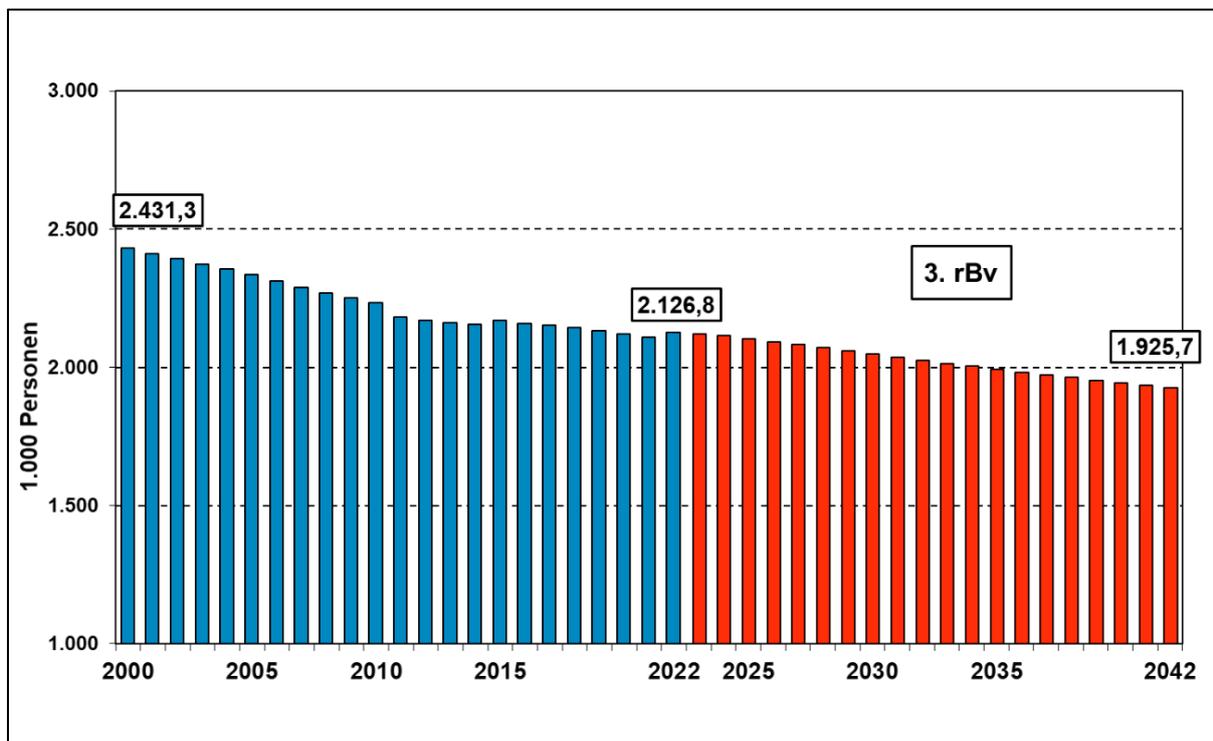
[gerd.zika@iab.de](mailto:gerd.zika@iab.de)

Dr. Sebastian Köllner

**Thüringen im Wandel**

**Zusammenfassung:** Der Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels stellt für Thüringen bereits heute gelebten Alltag dar. Bevölkerungsrückgang und Alterung verändern die Rahmenbedingungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge sowie das gesellschaftliche Miteinander im Freistaat nachhaltig. Gleichwohl sind die demografischen Prozesse in Thüringen sehr stark räumlich differenziert. Mit der verstärkten Zuwanderung aus dem Ausland in den letzten Jahren eröffnen sich für den Freistaat neue Möglichkeiten mit Blick auf die mit der demografischen Situation verbundenen Herausforderungen, wie z. B. die Fachkräftegewinnung und -sicherung. Hierfür muss sich Thüringen noch stärker als weltoffenes und zugewandtes Land positionieren.

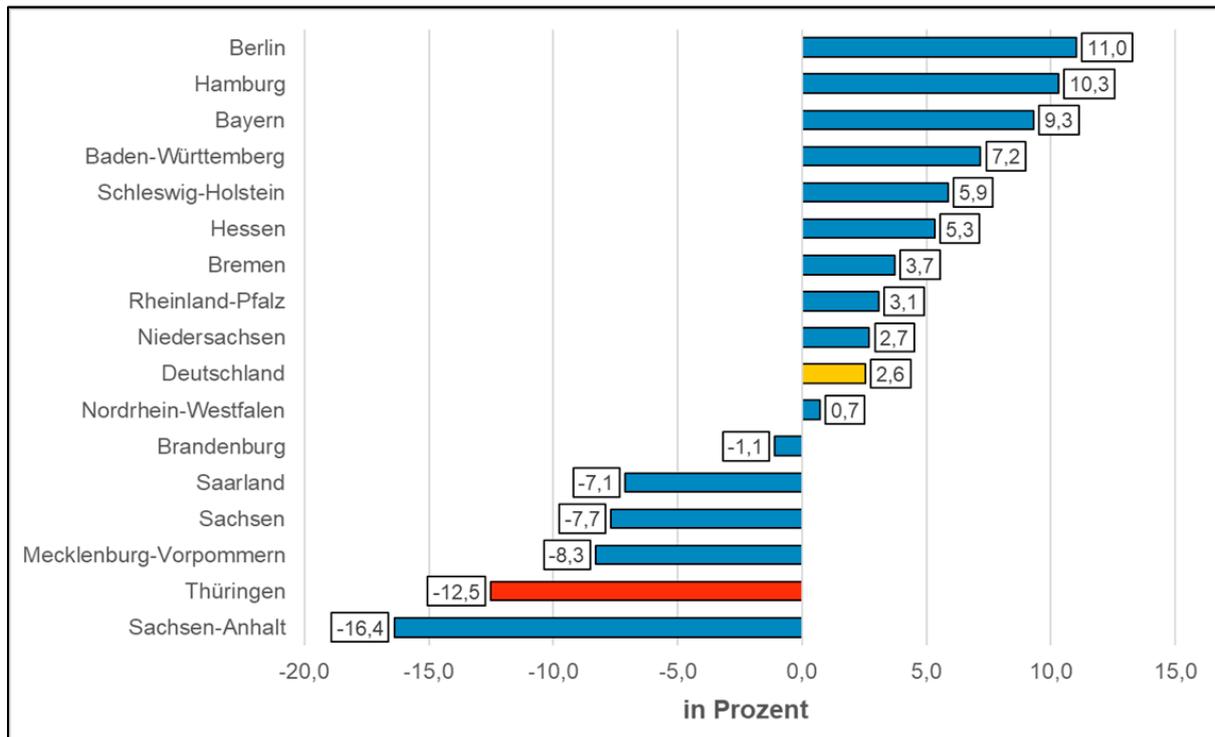
Die Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Thüringen ist in den vergangenen Jahren durch einen stetigen Rückgang gekennzeichnet. Seit dem Jahr 2000 hat die Bevölkerungszahl um ca. 300.000 Personen (-12,5 %) abgenommen. Lediglich in den Jahren 2015 und 2022 konnte Thüringen durch den Zuzug von Schutzsuchenden einen leichten Bevölkerungszuwachs erzielen. Dadurch konnte der generelle demografische Trend jedoch nicht umgekehrt, sondern lediglich etwas verlangsamt werden. Gemäß der 3. regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Thüringer Landesamts für Statistik (TLS) wird sich diese Entwicklung auch in den kommenden Jahren fortsetzen. Bis zum Jahr 2042 wird mit einem anhaltenden Bevölkerungsrückgang um weitere ca. 200.000 Personen gerechnet (vgl. Abb. 1).



Quelle: TLS (2023), 3. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung

**Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Thüringen 2000 bis 2042**

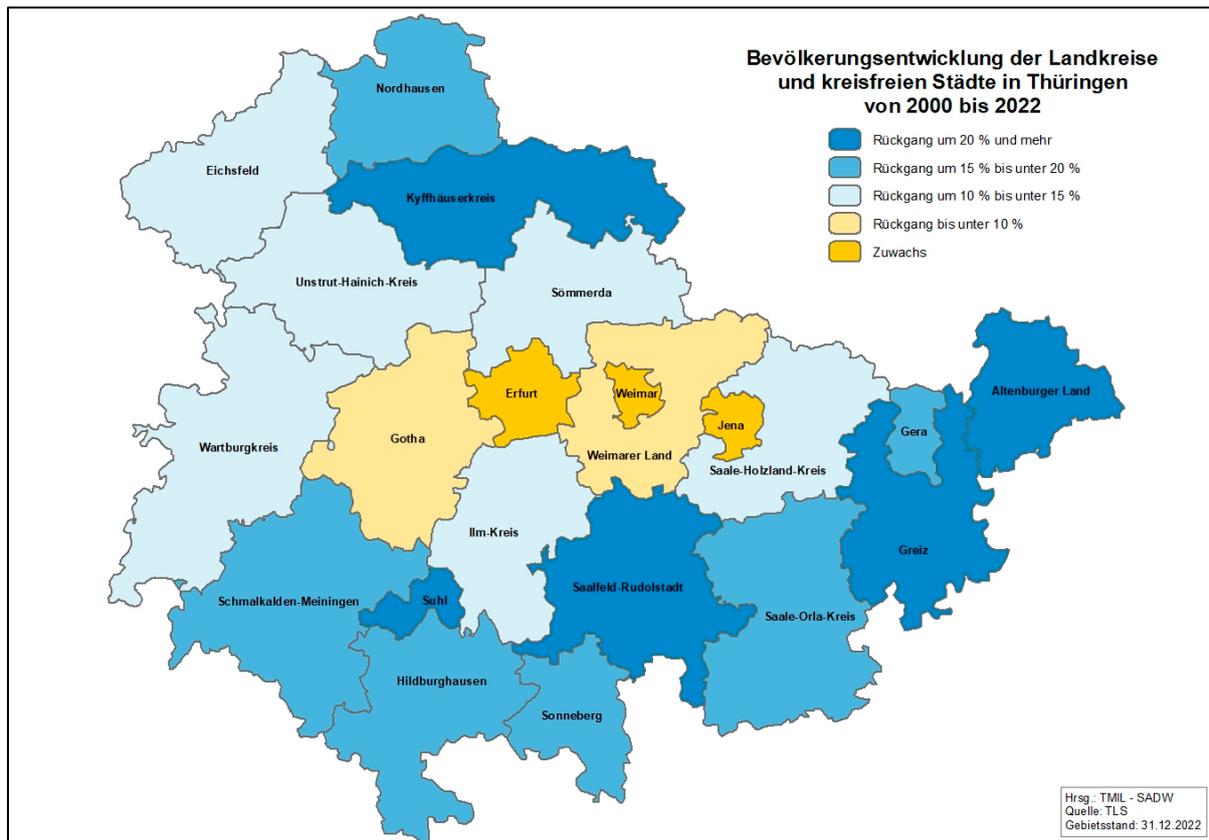
Ein bundesweiter Vergleich verdeutlicht große Unterschiede in der langfristigen Bevölkerungsentwicklung der Bundesländer (vgl. Abb. 2). Während Thüringen neben Sachsen-Anhalt in den vergangenen zwei Jahrzehnten am stärksten von Bevölkerungsrückgang betroffen war, konnten die Stadtstaaten und alle westdeutschen Flächenländer (mit Ausnahme des Saarlands) z. T. deutliche Bevölkerungszuwächse realisieren. Die Ergebnisse zeigen, dass die heutige demografische Situation in sämtlichen ostdeutschen Bundesländern durch Abwanderung und Geburtenrückgang in den 1990er-Jahren infolge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwälzungen nach der Wiedervereinigung nachhaltig und dauerhaft geprägt wird.



Quelle: Statistisches Bundesamt (2023)

**Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern 2000 bis 2022**

Neben diesen Entwicklungen sind die demografischen Veränderungen der vergangenen Jahre im Freistaat Thüringen durch deutliche regionale Unterschiede gekennzeichnet. Schrumpfungsprozessen insbesondere in den peripheren Landkreisen standen moderate Bevölkerungsgewinne in den kreisfreien Städten Erfurt, Jena und Weimar gegenüber (vgl. Abb. 3). Diese Bevölkerungszuwächse speisen sich mittlerweile durchweg aus Wandergewinnen, die das Geburtendefizit mildern und in einzelnen Fällen überkompensieren.



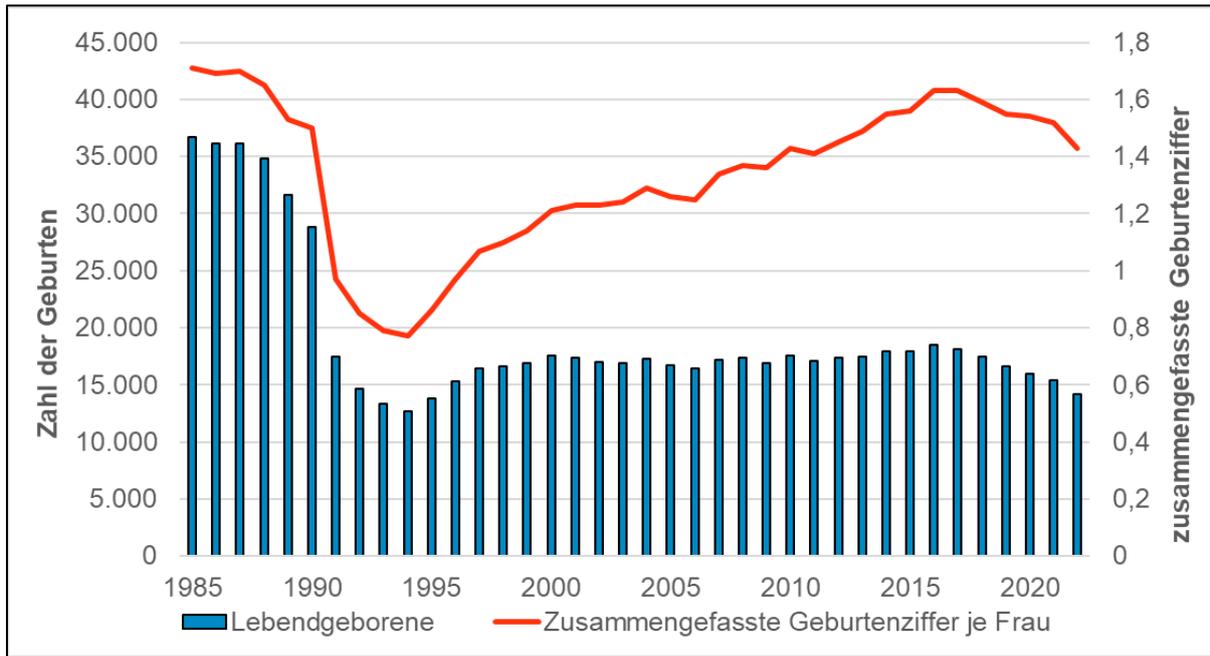
Quelle: Thüringer Landesamts für Statistik

**Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in Thüringen 2000 bis 2022**

Die demografisch herausfordernde Situation in Thüringen liegt maßgeblich in der Geburtenentwicklung sowie erheblichen Wanderungsverlusten gegenüber den westdeutschen Bundesländern in der Zeit nach der Wiedervereinigung begründet. Die Zahl der Geburten im Freistaat hat sich Anfang der 1990er-Jahre von vormals über 30.000 pro Jahr auf unter 15.000 halbiert (vgl. Abb. 4). Die zusammengefasste Geburtenziffer je Frau ist in diesem Zeitraum auf einen – auch im internationalen Vergleich – historisch niedrigen Wert von 0,8 gesunken. Seit Ende der 1990er-Jahre hat sich die zusammengefasste Geburtenziffer in Thüringen wieder erholt und sich sukzessive dem relativ niedrigen gesamtdeutschen Niveau angeglichen und lag in einzelnen Jahren sogar darüber.

Gleichwohl hat sich die Zahl der Geburten seit dem Jahr 2000 auf einem Niveau von ca. 17.000 Geburten pro Jahr eingependelt. In diesem Zeitraum überlagerten sich die Effekte einer gestiegenen zusammengefassten Geburtenziffer einerseits und eines signifikanten Rückgangs der Zahl potentieller Mütter andererseits und führten zu einer relativ stabilen Geburtenzahl über etwa zwei Jahrzehnte. Ursache für die geringere Zahl potentieller Mütter ist, dass insbesondere um den Jahrtausendwechsel zahlreiche junge, gut ausgebildete Frauen aus Thüringen fortgezogen sind und ihre Familiengründung außerhalb des Freistaats realisiert haben. Insgesamt hat sich zwischen 2000 und 2022 die Zahl der Frauen im gebärfähigen Alter um mehr als ein Drittel verringert.

Seit dem vorläufig letzten Geburtenhöhepunkt im Jahr 2016 (18.475 Geburten) hat die Zahl der Geburten in Thüringen deutlich abgenommen und nähert sich den niedrigen Werten von Anfang der 1990er-Jahre an. Mittlerweile befinden sich die geburtenschwachen Altersjahrgänge der 1990er-Jahre selbst in der Familiengründungsphase und das „demografische Echo“ ist deutlich zu spüren. Auch in den kommenden Jahren wird dieses Phänomen die Geburtenentwicklung im Freistaat entscheidend prägen.

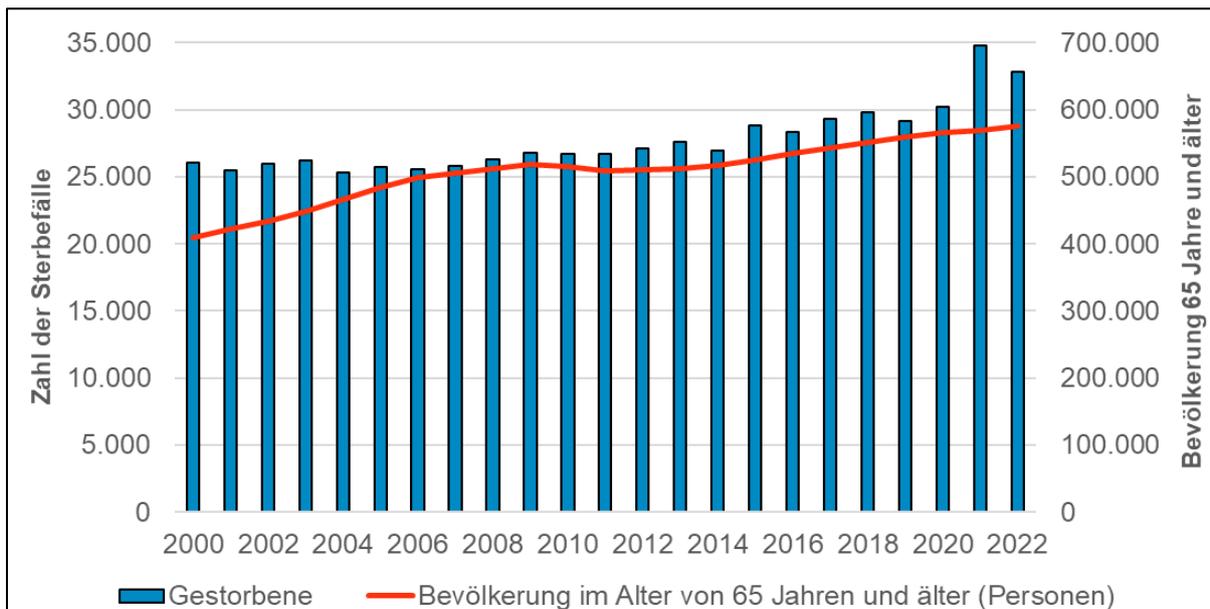


Quelle: Thüringer Landesamts für Statistik, TLS (2011)

**Abbildung 4: Geburtenentwicklung in Thüringen 1985 bis 2022**

Zugleich hat sich die Zahl der Sterbefälle in Thüringen in den vergangenen Jahrzehnten erhöht. Während die Zahl der verstorbenen Personen Anfang der 2000er-Jahre bei ca. 25.000 pro Jahr lag, ist diese in den letzten Jahren auf jährlich ca. 30.000 Personen angestiegen. Die Hauptursache hierfür liegt in der Alterung der Thüringer Gesellschaft – die Zahl der Personen im Alter von 65 Jahren und älter ist seit dem Jahr 2000 um ca. 40 % gewachsen. Abbildung 5 verdeutlicht die zentrale Rolle der Alterung als Erklärung für den Anstieg der Sterbefälle. Weitere Faktoren zur Erklärung der Sterbefallentwicklung, wie z. B. die Übersterblichkeit in Folge der Coronapandemie, sind lediglich von nachrangiger Bedeutung und nur in einzelnen Jahren bedeutsam.

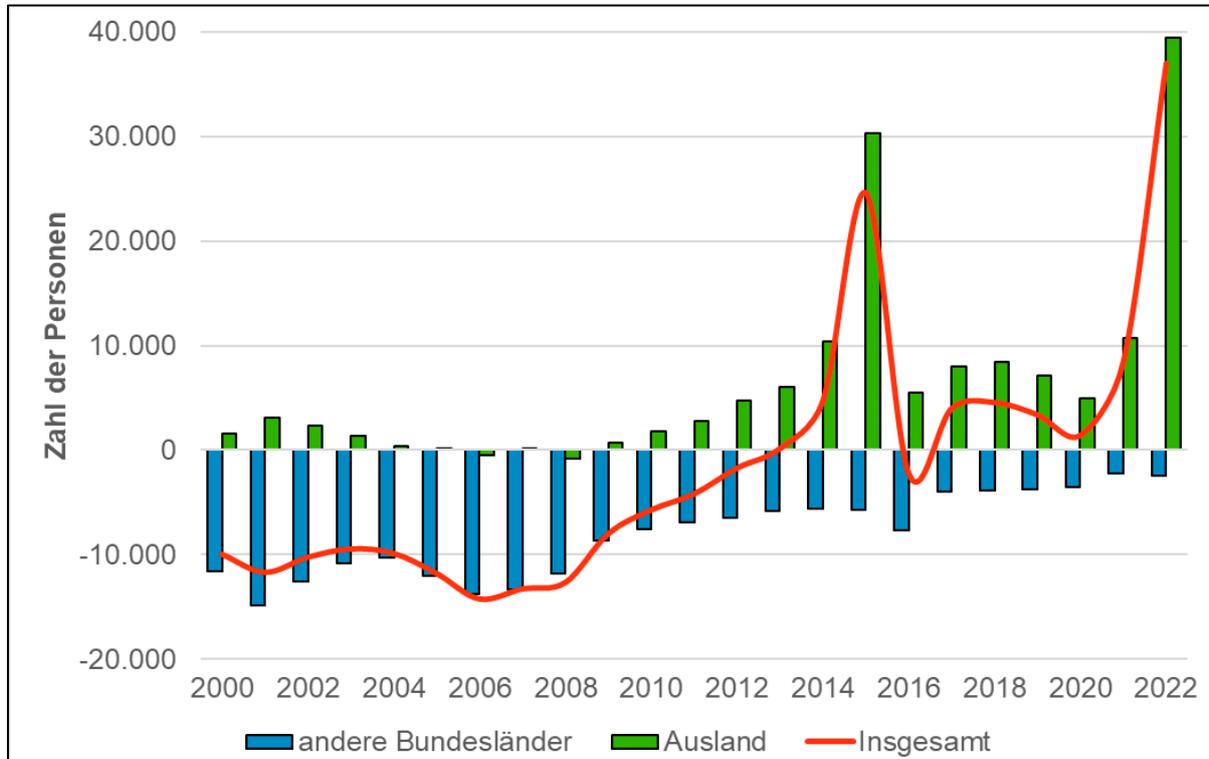
Es ist zu beobachten, dass der bereits bestehende Sterbefallüberschuss in den letzten Jahren weiter zugenommen hat und den maßgeblichen Faktor für die Bevölkerungsentwicklung in Thüringen insgesamt darstellt. Im Jahr 2022 sind im Freistaat 18.664 Personen mehr gestorben als geboren wurden.



Quelle: Thüringer Landesamts für Statistik

**Abbildung 5: Sterbefallentwicklung und Entwicklung der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter in Thüringen 2000 bis 2022**

Im Gegensatz zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung ist der Wanderungssaldo in Thüringen in den letzten zwei Jahrzehnten durch erhebliche Veränderungen gekennzeichnet gewesen. So waren die 2000er-Jahre aufgrund der wirtschaftlich herausfordernden Situation in Thüringen mit hoher Arbeitslosigkeit durch starke Wanderungsverluste gekennzeichnet (vgl. Abb. 6). Junge, gut ausgebildete Thüringerinnen und Thüringer haben in dieser Zeit den Freistaat zahlreich in Richtung westdeutsche Bundesländer verlassen. Gleichzeitig war die Lage auf dem Arbeitsmarkt auch für ausländische Personen wenig attraktiv.

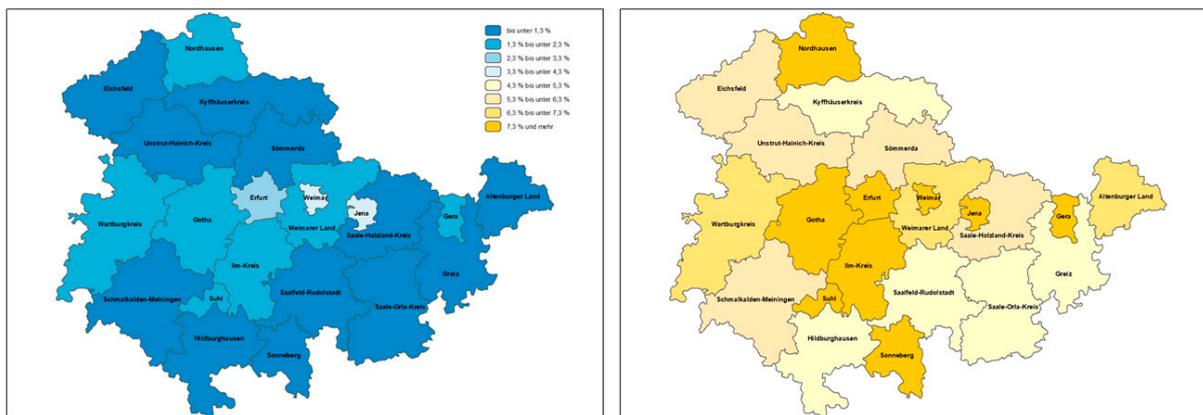


Quelle: Thüringer Landesamts für Statistik

**Abbildung 6: Wanderungssaldo Thüringens gegenüber dem Ausland und anderen Bundesländern 2000 bis 2022**

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung und einer verbesserten Situation auf dem Arbeitsmarkt ab 2010 setzte ein deutlicher Wandel im Bereich der Wanderungsbewegungen ein. Einerseits nehmen seither die Wanderungsverluste des Freistaats gegenüber den anderen Bundesländern sukzessive ab. Andererseits wird Thüringen für Menschen aus dem Ausland zunehmend interessant, was sich in wachsenden Wanderungsgewinnen gegenüber dem Ausland widerspiegelt. Insgesamt erzielt Thüringen seit dem Jahr 2013 Wanderungsgewinne, die dem negativen natürlichen Saldo entgegenwirken, diesen aber nicht kompensieren können. Ausnahmen hiervon sind die Jahre 2015 und 2022, in denen durch den starken Zuzug von Schutzsuchenden die Wanderungsgewinne das Geburtendefizit überkompensieren konnten und für einen Bevölkerungszuwachs sorgten.

Thüringen hat sich im vergangenen Jahrzehnt zu einem Zuwanderungsland entwickelt. Betrug der Anteil ausländischer Personen an der Bevölkerung im Jahr 2011 lediglich 1,6 %, so hat sich dieser bis zum Jahr 2022 etwa verfünffacht (7,6 %) (vgl. Abb. 7). Mittlerweile leben mehr als 160.000 Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Thüringen. Damit ist der Anteil ausländischer Personen zwar immer noch niedriger als im gesamtdeutschen Durchschnitt. Angesichts des betrachteten Zeitraums ist diese Entwicklung jedoch sehr beachtlich und als positiv zu bewerten. Denn die Zuwanderung hilft dem Freistaat nicht nur die demografischen Herausforderungen zu schultern, sondern auch damit einhergehende Probleme in den Bereichen Sicherung der Daseinsvorsorge bzw. Fach- und Arbeitskräftesicherung aufzufangen. Bereits heute hat jeder vierte Arzt in Thüringer Kliniken keine deutsche Staatsangehörigkeit. Die medizinische Versorgung im Freistaat ist damit schon jetzt in hohem Maße auf ausländische Fachkräfte angewiesen.



Quelle: Thüringer Landesamts für Statistik

**Abbildung 7: Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Thüringens 2011 und 2022**

**Weltoffenheit in Thüringen als Standortfaktor**

Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie weltoffen sich der Freistaat Thüringen gegenüber Zuwanderern aus dem Ausland aufstellt. Mit dem THÜRINGEN-MONITOR – einer seit dem Jahr 2000 von der Thüringer Staatskanzlei in Auftrag gegebenen repräsentativen Untersuchung zur politischen Kultur im Freistaat – wird jährlich die Entwicklung der politischen Einstellungen zu Demokratie, Rechtsextremismus und Antisemitismus erhoben (vgl. Tab. 1).

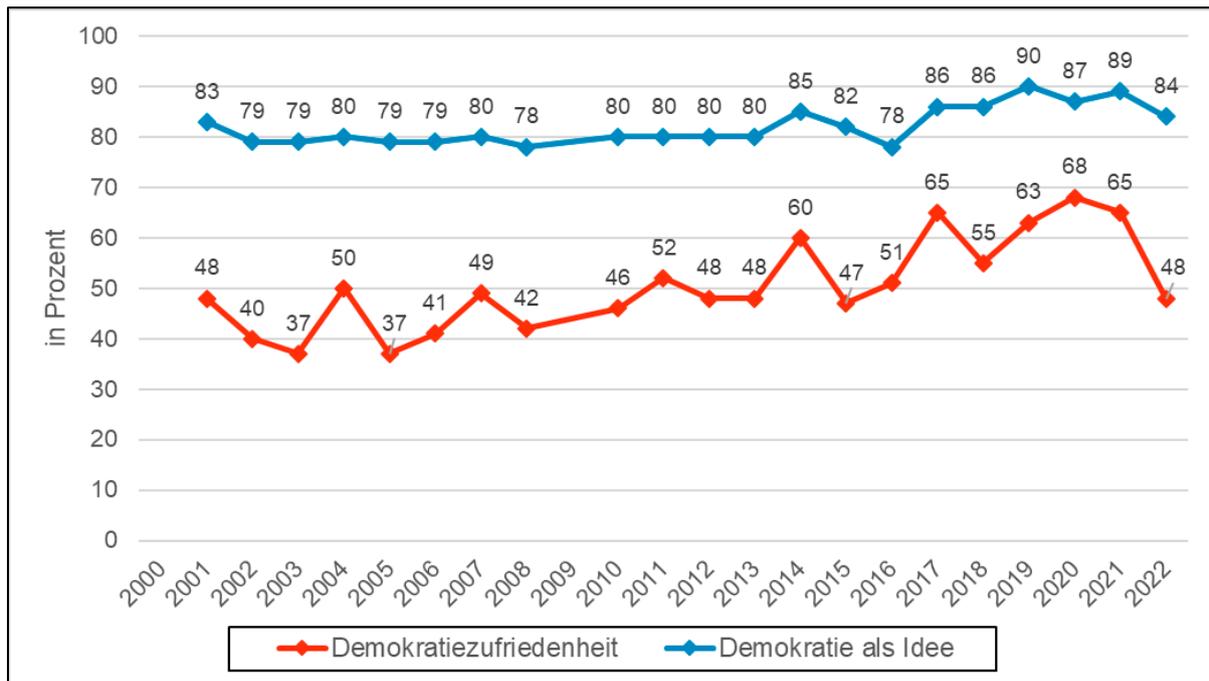
Fremdenfeindlichkeit	2022	2021	2020	2011–19	2001–10
„Die Bundesrepublik ist durch die vielen Ausländer in einem gefährlichen Maße überfremdet.“	47	42	44	51	53
„Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen.“	41	37	41	44	50
„Ausländer sollten grundsätzlich ihre Ehepartner unter den eigenen Landsleuten auswählen.“ (Rassismus)	10	9	18	20	22

Zustimmung zu den Aussagen (in %); Quelle: Reiser et al. (2023)

**Tabelle 1: Weltoffenheit in Thüringen**

Die Ergebnisse des THÜRINGEN-MONITOR 2022 verdeutlichen, dass fremdenfeindliche Einstellungen in Thüringen weit verbreitet sind. Nachdem in den vergangenen Jahren abwertende Ansichten gegenüber Migrantinnen und Migranten und ausländischen Personen abgenommen hatten, sind diese im Jahr 2022 wieder leicht angestiegen. So sind 41 % der Befragten der Meinung, „Die Ausländer kommen nur hierher, um unseren Sozialstaat auszunutzen“ (gegenüber 37 % im Vorjahr). Auch glauben 47 %, dass „[d]ie Bundesrepublik [...] durch die vielen Ausländer in einem gefährlichen Maß überfremdet“ sei.

Jedoch ist nicht nur das Ausmaß an Fremdenfeindlichkeit in Thüringen als problematisch einzuschätzen, vielmehr ist eine grundsätzliche Demokratieskepsis zu beobachten. Anders als noch in den Vorjahren, in denen Indikatoren zur Demokratieunterstützung und -zufriedenheit mehrheitlich einem positiven Trend folgten, waren im Jahr 2022 diesbezüglich deutliche Rückgänge festzustellen (vgl. Abb. 8). So stimmen zwar immer noch mehr als vier von fünf Personen der Aussage zu, dass die Demokratie „die beste aller Staatsideen ist“. Gleichzeitig ist das Niveau der Demokratiezufriedenheit im Jahr 2022 deutlich zurückgegangen. Nur noch jeder zweite Befragte äußert sich „mit der Demokratie, so wie sie in Deutschland funktioniert“ zufrieden. Diese Unzufriedenheit spiegelt sich auch zunehmend in Wahlumfragen und -ergebnissen wider.



Quelle: Reiser et al. (2023)

**Abbildung 8: Demokratieunterstützung und Demokratiezufriedenheit in Thüringen**

Die dargestellten Einstellungen vieler in Thüringen lebender Menschen führen dazu, dass der Freistaat auch in der öffentlichen Wahrnehmung nur bedingt als weltoffen und damit wenig attraktiv für ausländische Fachkräfte erscheint. Dieser Zustand wiederum kann zu einem gravierenden Standortnachteil mit Blick auf die Sicherung von Fach- und Arbeitskräften werden.

Es ist zu beobachten, dass Regionen in Deutschland die zukünftig dringend auf Zuwanderung angewiesen sein werden, einen hohen Grad an Ressentiments gegenüber „Fremden“ aufweisen. Thüringen bildet hierbei leider keine Ausnahme.

### Künftige Bevölkerungsentwicklung in Thüringen

Die zukünftige demografische Entwicklung in Thüringen kann mithilfe der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Thüringer Landesamts für Statistik dargestellt werden (TLS 2023). Deren Ergebnisse sind als Entscheidungsgrundlage für Planungen auf politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Ebene unerlässlich.

Ende 2022 wurden durch das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (15. kBv) mit einem Zeithorizont bis zum Jahr 2070 veröffentlicht. Darin wird die künftige Entwicklung der Bevölkerung anhand von 21 Varianten mit unterschiedlichen Annahmen zu Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Wanderungsbewegungen beschrieben. Die 15. kBv liefert Ergebnisse für Deutschland und für die Bundesländer. Die Berechnungen für Bund und Länder beruhen auf abgestimmten Annahmen und gleichen Methoden.

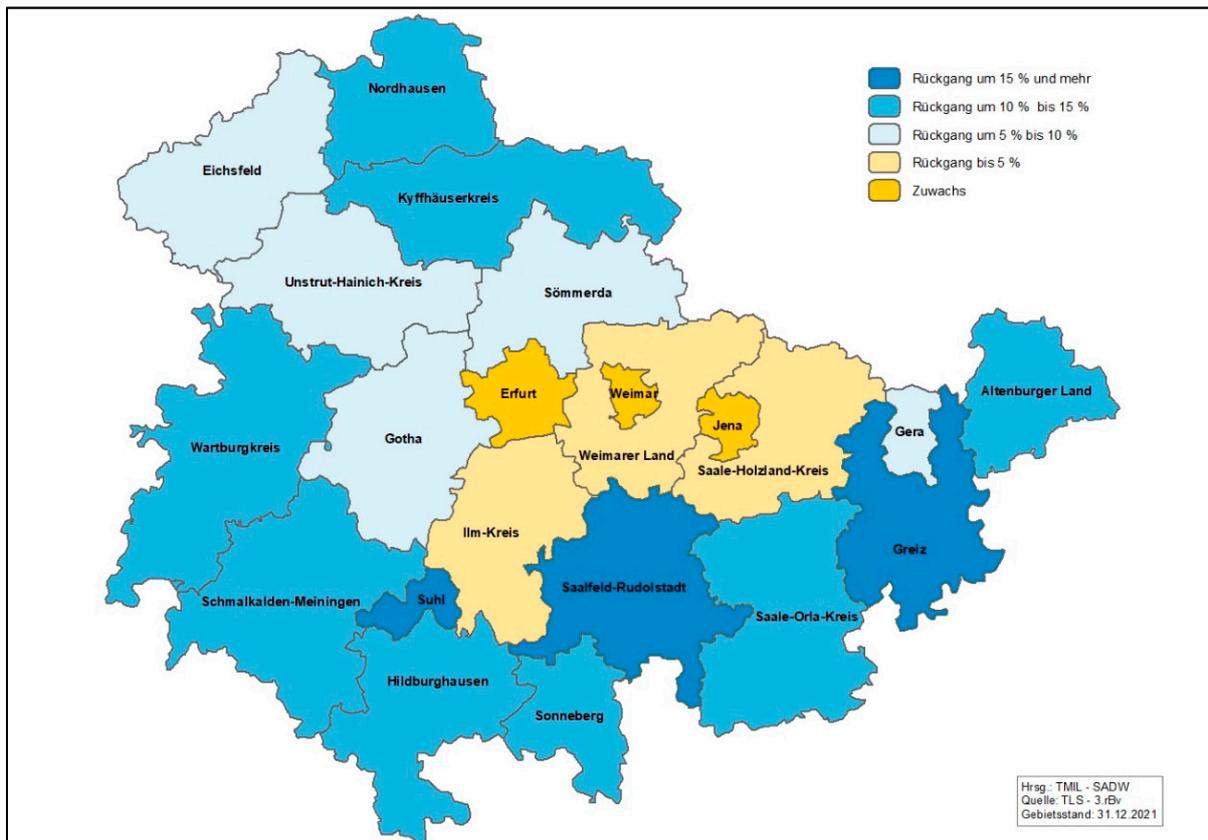
Parallel dazu hat das Thüringer Landesamt für Statistik die 3. regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung Thüringens (3. rBv) erstellt und im Januar 2023 veröffentlicht. Regionalisiert bedeutet, dass zunächst die Berechnungen für die kreisfreien Städte und Landkreise durchgeführt wurden und sich das Ergebnis für Thüringen aus der Summe dieser Kreisberechnungen ergibt („Bottom-up-Ansatz“). Die Vorausberechnungen basieren auf dem fortgeschriebenen Bevölkerungsstand zum 31. Dezember 2021 und reichen bis zum Jahr 2042.

Bei den Berechnungen für die 3. rBv wurde ein deterministisches Komponentenmodell verwendet, bei dem die Bevölkerungsentwicklung anhand der formulierten Annahmen in die Zukunft fortgeschrieben wird. Die Annahmen für die 3. rBv orientieren sich an den Annahmen der Variante 2 der 15. kBv und basieren in der Regel auf den Entwicklungen in den letzten drei bis vier Jahren (TLS 2023). Aufgrund der Reise- und Bewegungsbeschränkungen infolge der Coronapandemie bleibt das Jahr 2020 bei der Festlegung der Außenwanderungsannahmen bei der 3. rBv unberücksichtigt. Vorausberechnete Werte für das Jahr 2022 wurden zudem auf Basis vorläufiger, unterjähriger Daten des Jahres 2022 geschätzt.

Die 3. rBv wurde am 14. März 2023 per Kabinettsbeschluss als maßgebliche Planungsgrundlage für Planungen des Freistaats Thüringen mit einem Planungshorizont bis einschließlich 2042 festgelegt.

Gemäß den Ergebnissen der 3. rBv wird die demografische Entwicklung in Thüringen auch in den kommenden Jahren durch einen Rückgang sowie eine sich fortsetzende Alterung der Bevölkerung gekennzeichnet sein. Damit prägen die demografischen Veränderungen der Vergangenheit maßgeblich auch zukünftige Entwicklungen. Thüringen wird bis zum Jahr 2042 ca. 183.000 Personen bzw. 8,7 % seiner Bevölkerung verlieren. Die Einwohnerzahl wird damit von etwa 2.109.000 Personen im Jahr 2021 auf ca. 1.926.000 Personen im Jahr 2042 zurückgehen.

Der Bevölkerungsrückgang wird jedoch auch in Zukunft landesweit nicht einheitlich verlaufen. Regionen, Städte und Gemeinden, die schon in den vergangenen Jahren in besonderem Maße vom demografischen Wandel betroffen waren, werden auch bis 2042 überdurchschnittliche Einwohnerverluste verkraften müssen (vgl. Abb. 9).

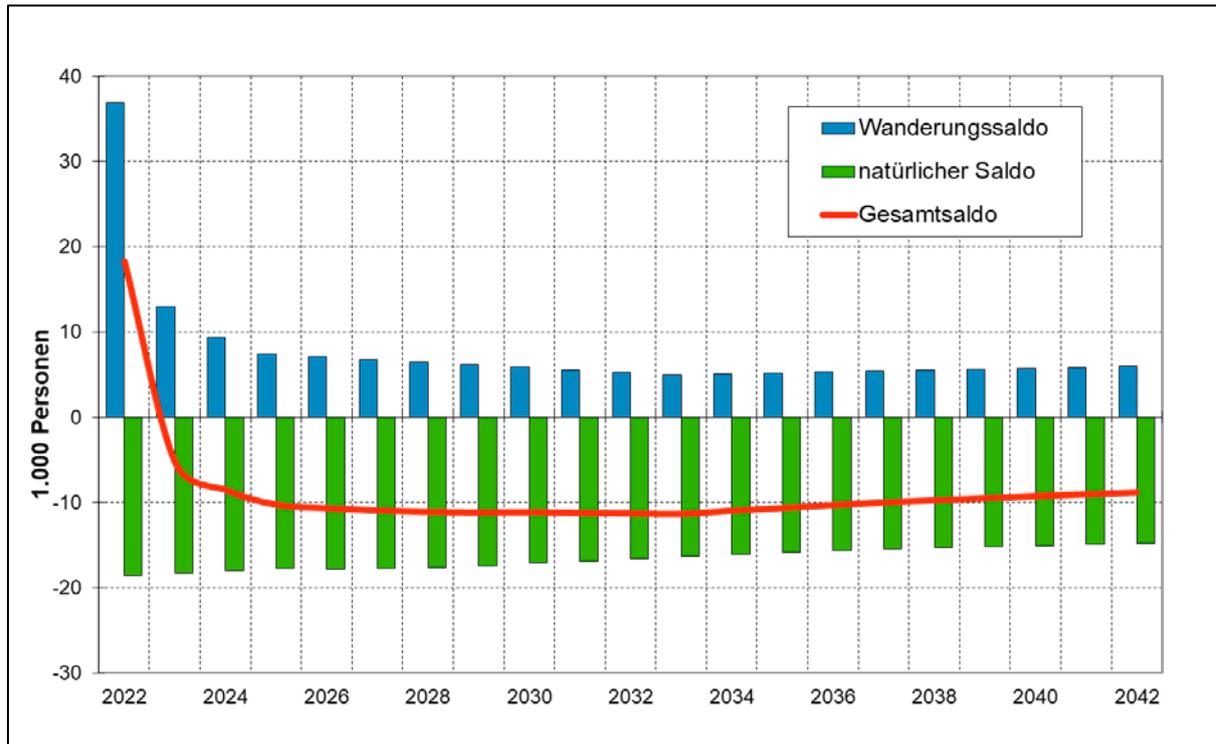


Quelle: TLS (2023), 3. rBv

### Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung in Thüringen 2021 bis 2042

Ursache für den auch künftig erwarteten Bevölkerungsrückgang ist der anhaltende Sterbefallüberschuss im Freistaat. Durchschnittlich werden bis 2042 jedes Jahr über 16.500 Personen mehr sterben als geboren werden (vgl. Abb. 10). In der Summe wird somit für den Freistaat bis zum Jahr 2042 ein negativer natürlicher Saldo von rund -348.000 Personen erwartet.

Demgegenüber wird mit Blick auf die räumliche Bevölkerungsentwicklung davon ausgegangen, dass Thüringen bis zum Jahr 2042 einen Wanderungsgewinn von +164.800 Personen verzeichnen kann. Gleichwohl ist anzumerken, dass die hohe Unsicherheit hinsichtlich der Vorhersage des Wanderungsgeschehens belastbare Vorausberechnungen erschwert. Der erwartete positive Wanderungssaldo wird den Bevölkerungsrückgang insgesamt abfedern, aber die Lücke zwischen den Geburten und Sterbefällen nicht schließen können. Maßgebliche Komponente der demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren wird folglich die natürliche Bevölkerungsbewegung bleiben.



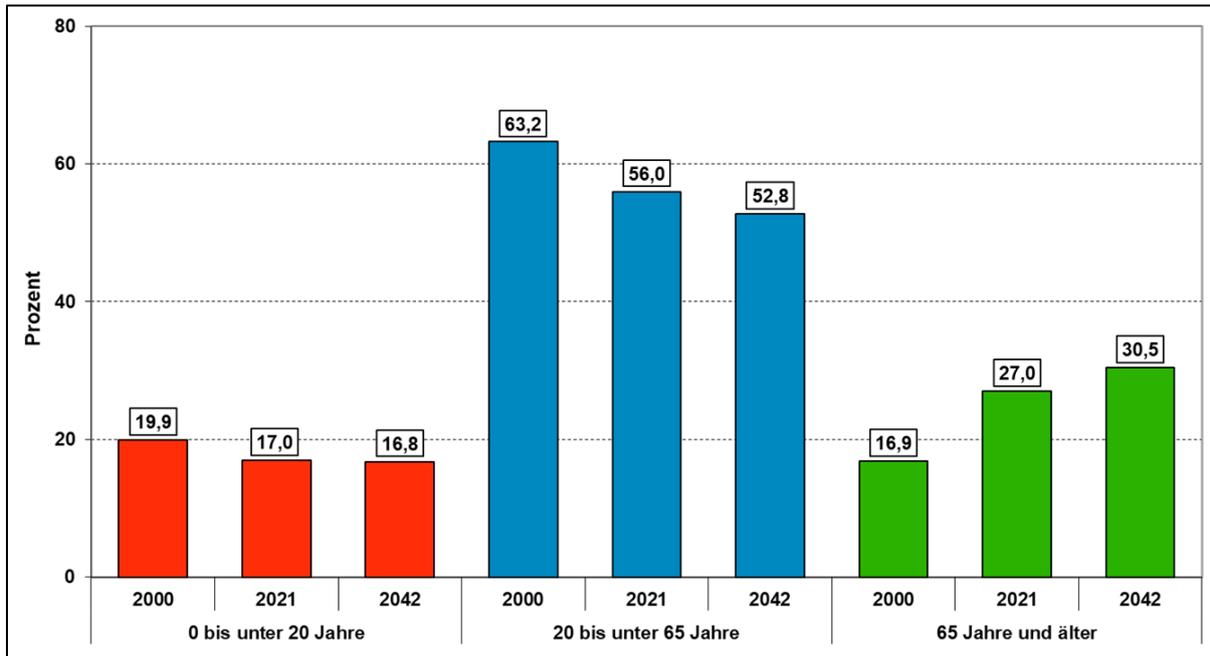
Quelle: TLS (2023), 3. rBv

**Abbildung 10: Natürliche und räumliche Bevölkerungsentwicklung in Thüringen 2022 bis 2042**

### Entwicklung der Altersstruktur in Thüringen

Neben dem Bevölkerungsrückgang hat sich zudem die Altersstruktur des Landes in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert: Eine wachsende Anzahl älterer Menschen steht einer kleiner werdenden Gruppe an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen gegenüber. Insbesondere die Anzahl der potentiell erwerbstätigen Menschen hat in der Vergangenheit stark abgenommen.

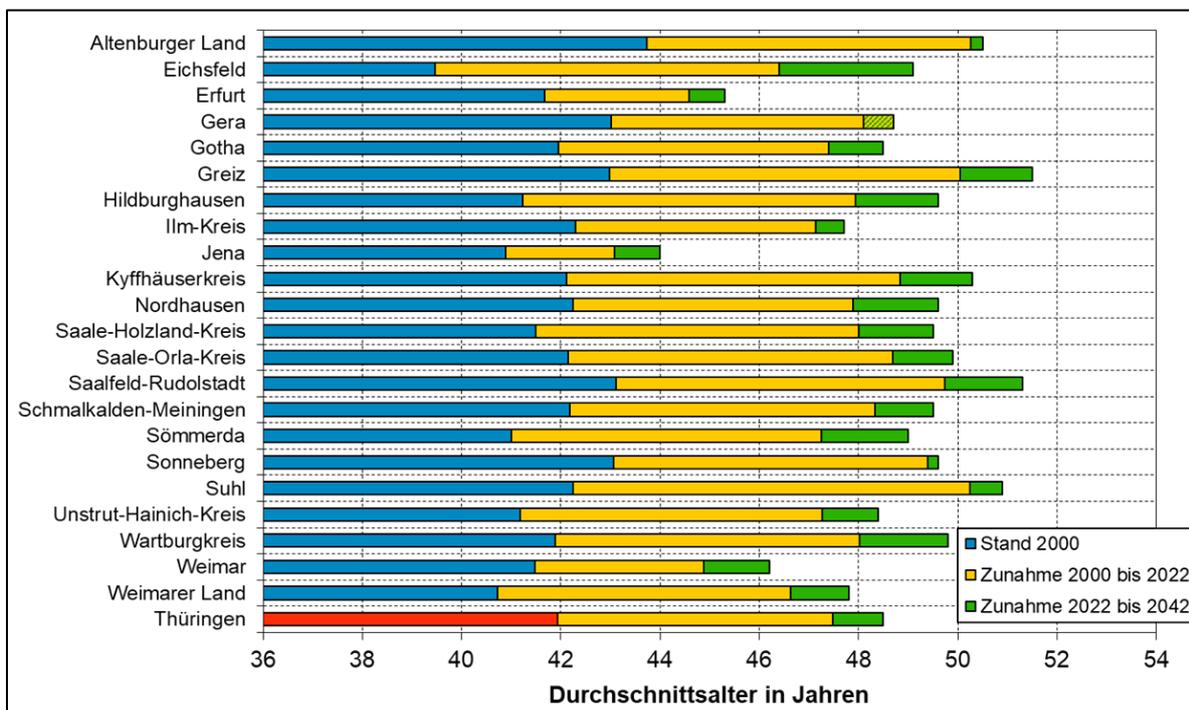
Die altersstrukturelle Zusammensetzung der Thüringer Bevölkerung wurde in den vergangenen Jahren neben einer niedrigen Geburtenrate sowie einem Sterbefallüberschuss auch durch eine erhöhte Lebenserwartung sowie eine stark mit dem Lebensalter variierende räumliche Mobilität geprägt. Seit dem Jahr 2000 ist die Lebenserwartung bei Geburt in Thüringen für Männer um 3,5 Jahre und für Frauen um 2,7 Jahre gestiegen. Dies zeigt sich auch in den deutlichen Verschiebungen von Anteilen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 65 Jahre) hin zur Altersgruppe der Seniorinnen und Senioren (ab 65 Jahre), die in den vergangenen Jahrzehnten beobachtet werden konnten. Während der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter seit dem Jahr 2000 um mehr als 7 Prozentpunkte gesunken ist, ist der Anteil der Altersgruppe 65 Jahre und älter im selben Zeitraum um mehr als 10 Prozentpunkte auf über ein Viertel der Gesamtbevölkerung angestiegen (vgl. Abb. 11). Dieser Trend wird sich – wenn auch in abgeschwächter Form – in den kommenden Jahren fortsetzen. Immer weniger potentiell Erwerbstätige stehen damit einer wachsenden Anzahl an älteren Menschen in Thüringen gegenüber.



Quelle: TLS (2023), 3. rBv

**Abbildung 11: Entwicklung der Altersstruktur in Thüringen 2000 bis 2042**

Die veränderte altersstrukturelle Zusammensetzung der Bevölkerung äußert sich schließlich auch in einem Anstieg des Durchschnittsalters im Freistaat (vgl. Abb. 12). Die Thüringer Bevölkerung war Ende 2022 im Durchschnitt 47,5 Jahre alt – 45,9 Jahre bei Männern und 49,1 Jahre bei Frauen. Im Jahr 2000 lag das Durchschnittsalter noch bei 41,9 Jahren. Seit der Jahrtausendwende hat sich das Durchschnittsalter der Thüringer Bevölkerung somit um 5,6 Jahre erhöht.



Anmerkung:

In Gera wird das Durchschnittsalter zwischen 2022 und 2042 um 0,6 Jahre sinken (schraffierte Fläche).

Quelle: TLS (2023), 3. rBv

**Abbildung 12: Entwicklung des Durchschnittsalters in Thüringen 2000 bis 2042**

Bis zum Jahr 2042 wird sich der Alterungsprozess in Thüringen fortsetzen und das Durchschnittsalter um ein weiteres Jahr auf dann 48,5 Jahre steigen, wobei es hierbei regional jedoch erhebliche Unterschiede geben wird.

### **Fazit**

Thüringen befindet sich im Wandel. Bevölkerungsrückgang und Alterung charakterisieren die demografische Situation. Gleichzeitig wird der Freistaat immer vielfältiger. Gleichwohl ist die Entwicklung im Freistaat jedoch regional sehr unterschiedlich. Deshalb kann es keine Patentrezepte im Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels geben.

Die Anpassung und Weiterentwicklung bestehender Strukturen ist unumgänglich. Bewältigungs- und Anpassungsmaßnahmen müssen sich jedoch an der jeweiligen Betroffenheit ausrichten, also stets die einzelne Region mit all ihren spezifischen Herausforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten in den Blick nehmen. Allein der Befund eines Schrumpfungsprozesses genügt nicht, um daraus die richtigen Anpassungsmaßnahmen abzuleiten. Vielmehr geht es darum, die regionalen und überregionalen Potenziale zu identifizieren.

Für konkrete Maßnahmen und Entscheidungen, etwa im investiven Bereich und bei der Ausgestaltung technischer und sozialer Infrastrukturen, bedeutet dies, dass sie bei vorausschauender Herangehensweise nicht immer vollumfänglich Ist-Zustände adäquat bedienen und abbilden können: Demografiepolitisch angemessene und nachhaltige Entscheidungen können kurzfristig schmerzhaft sein. Einen Automatismus für Rück- bzw. Abbau oder Schrumpfung bedeutet das keinesfalls. Es heißt, die Chancen im Wandel zu ergreifen, Gestaltungsmöglichkeiten zu suchen und zu entwickeln sowie konstruktive und lösungsorientierte Beiträge zu leisten.

Außerdem steht jedoch fest: Thüringen ist auf Zuwanderung – auch aus dem Ausland – angewiesen. Nur so kann der Freistaat seinen in den letzten Jahrzehnten erarbeiteten Wohlstand erhalten – sowohl mit Blick auf den Bedarf an Fach- und Arbeitskräften durch die Unternehmen als auch zur Sicherung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Dafür muss sich Thüringen noch stärker als bisher als Zuwanderungsland begreifen und dementsprechend aufstellen. Neben der Schaffung attraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen schließt dies auch eine Willkommenskultur gegenüber Zuwandernden ein, denn für eine gelingende Integration sind alle verantwortlich – die Neuankömmlinge und die Aufnahmegesellschaft gleichermaßen.

### **Literatur**

Destatis – Statistisches Bundesamt, 2023: Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern.

Destatis – Statistisches Bundesamt, 2022: 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.

Reiser, M.; Küppers, A.; Brandy, V.; Hebenstreit, J.; Vogel, L., 2023: Politische Kultur im Freistaat Thüringen – Politische Kultur in Stadt und Land: Ergebnisse des THÜRINGEN-MONITORs 2022. Zugriff: [https://thueringen.de/fileadmin/user\\_upload/TSK/TM2022\\_lang\\_bf.pdf](https://thueringen.de/fileadmin/user_upload/TSK/TM2022_lang_bf.pdf) [abgerufen am 27.02.2024].

TLS – Thüringer Landesamt für Statistik, 2024: Tabellen und Übersichten aus dem Themenbereich „Bevölkerung, Mikrozensus“.

TLS – Thüringer Landesamt für Statistik, 2023: Entwicklung der Bevölkerung Thüringens 2022 bis 2042 nach Kreisen – Bevölkerungsvorausberechnung, Statistischer Bericht.

TLS – Thüringer Landesamt für Statistik (2011): Durchschnittliche Kinderzahl je Frau im Jahr 2010 gestiegen, Pressemitteilung 239/2011.

### **Autor**

Dr. Sebastian Köllner  
Serviceagentur Demografischer Wandel, Erfurt  
[Sebastian.Koellner@tmil.thueringen.de](mailto:Sebastian.Koellner@tmil.thueringen.de)

Enno Nowossadeck, Dr. Fabian Tetzlaff, Dr. Niels Michalski, Dr. Jens Hoebel

## Der German Index of Socioeconomic Deprivation (GISD) – neue Möglichkeiten und Chancen für die gesundheitsbezogene Regionalforschung

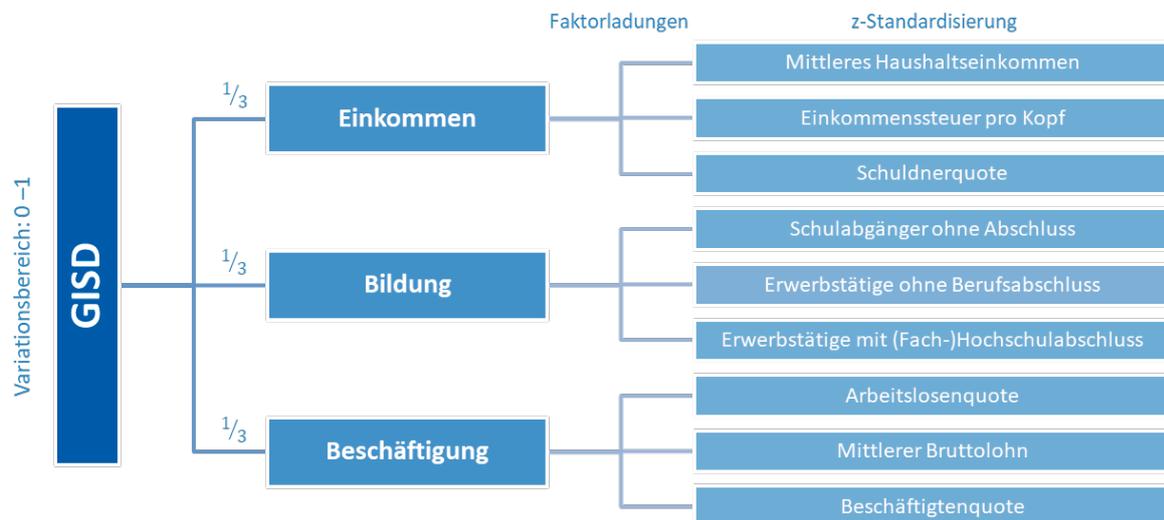
### Einleitung

In Deutschland besteht wie in vielen anderen Wohlfahrtsstaaten ein enger Zusammenhang zwischen der sozialen Lage und dem Gesundheitszustand (vgl. Lampert/Kroll 2014; Robert Koch-Institut 2005). Personen mit niedrigerem sozioökonomischen Status weisen häufiger ein erhöhtes Risiko für chronische Krankheiten und Beschwerden auf, was sich letztlich unter anderem in einer geringeren Lebenserwartung niederschlägt (vgl. Lampert et al. 2019). Die sozioökonomische Lage wird in Gesundheitsstudien häufig mit Indikatoren des sozioökonomischen Status (SES) erfasst, die durch das Einkommen, den Berufsstatus und das Bildungsniveau abgebildet werden (vgl. Lampert et al. 2013).

Aufgrund der Datenerhebungspraxis in Deutschland fehlen jedoch in Datenerhebungen und -beständen der Morbidität und Mortalität (wie z. B. Krebs- oder anderen Krankheitsregistern, Bevölkerungsfortschreibung oder Todesursachenstatistik) Informationen zur sozioökonomischen Lage der in den Daten erfassten Personen. Deshalb war es bisher nicht möglich, sozialdifferenzierte Analysen zur Morbidität und Mortalität für die Gesamtbevölkerung in Deutschland durchzuführen. Auf regionaler Ebene sind jedoch dieserart Informationen verfügbar, z. B. Arbeitslosenquote, mittleres Haushaltseinkommen oder der Anteil von Erwerbstätigen ohne Schulabschluss. Mittels Nutzung solcher Daten wurde am Robert Koch-Institut der German Index of Socioeconomic Deprivation (GISD) entwickelt (vgl. Kroll et al. 2017). Unter regionaler Deprivation wird dabei der Grad der Benachteiligung der Bevölkerung in einer Region verstanden. Im Jahr 2022 wurde der Index revidiert und aktualisiert (Michalski et al. 2022). Der vorliegende Beitrag stellt die aktuelle Revision des GISD und Anwendungsbeispiele für den Bereich der Sozialepidemiologie vor.<sup>4</sup>

### Konstruktion des GISD

Der GISD ist ein Index, der auf Basis amtlicher Regionaldaten der INKAR-Datenbank des BBSR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) gebildet wird. Anhand verschiedener Indikatoren zu den drei Dimensionen Bildung, Beschäftigung und Einkommen sind die Kerndimensionen sozioökonomischer Ungleichheit abgebildet (vgl. Abb. 1).



Quelle: eigene Darstellung (Michalski et al. 2022)

**Abbildung 1: Konstruktion des GISD**

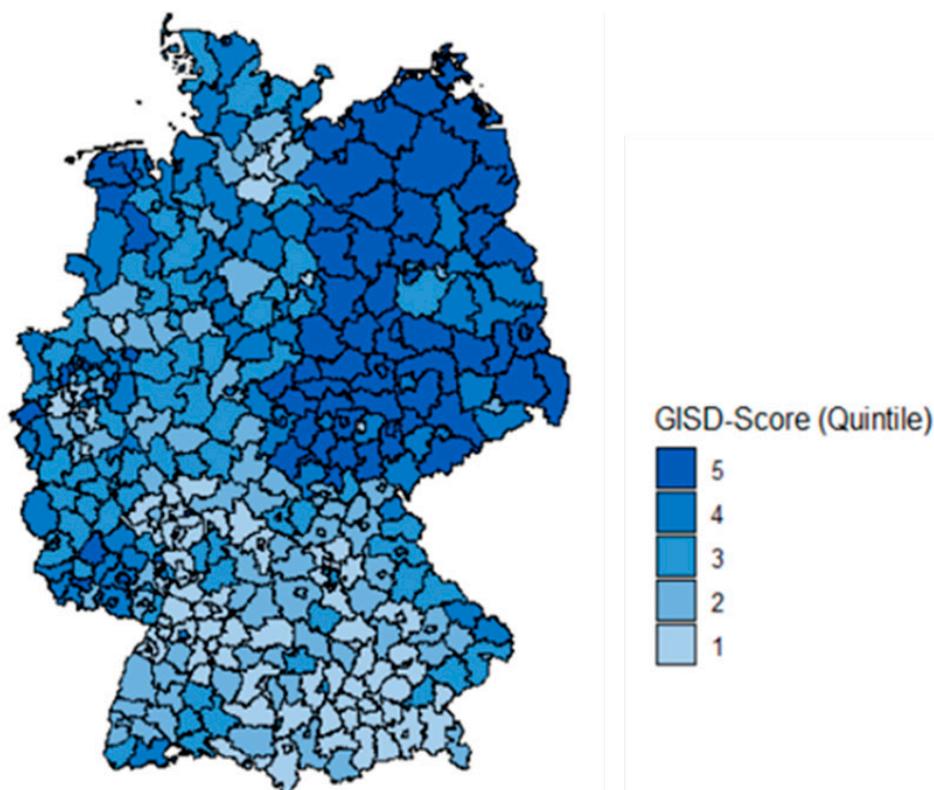
<sup>4</sup> Der Abschnitt „Konstruktion des GISD“ beruht auf Michalski et al. (2022). Der Abschnitt „Anwendungsbeispiele in der Sozialepidemiologie“ zeigt anhand von Beispielanalysen Perspektiven für die demografische und gesundheitsbezogene Regionalforschung auf, basierend auf bereits veröffentlichten Arbeiten.

Abbildung 1 zeigt den Aufbau des GISD. Der GISD ist ein Index, der aus den drei Dimensionen respektive Teilscores Einkommen, Bildung und Beschäftigung gebildet wird. Die Teilscores werden aus je drei Einzelindikatoren mittels Hauptkomponentenanalyse empirisch ermittelt und gehen gleichgewichtet in den Gesamtindex ein. Nach Bildung der empirischen Werte für den Gesamtindex aus den Teilscores werden diese so normiert, dass der GISD-Score Werte in einem Variationsbereich zwischen 0 und 1 annimmt. Ein niedriger Wert bezeichnet eine niedrige Deprivation, ein hoher Wert folgerichtig eine höhere Deprivation.

Der GISD steht auf Ebene der Raumordnungsregionen, Kreise und Gemeindeverbände und verbandsfreien Gemeinden zur Verfügung. Gebildet wird er auf der Ebene der Gemeinden. Allerdings liegen die Daten der Indikatoren mehrheitlich auf Kreisebene und für wenige Indikatoren auf Ebene der Gemeindeverbände und verbandsfreien Gemeinden vor, so dass der Index regionale Deprivation unterhalb der Kreisebene mit einer größeren Unsicherheit abbildet. Für regionale Abgrenzungen höherer Ordnung (z. B. Raumordnungsregionen oder Regierungsbezirke) werden die GISD-Scores bevölkerungsgewichtet aggregiert.

Für Analysen und insbesondere für grafische Darstellungen wurden die Kreise in gleich große Gruppen gleicher Anzahl eingeteilt. Häufig werden sogenannte Quintile, Fünftel gebildet, von denen jedes 80 Kreise umfasst (von 400 Kreisen, Kreisgebietsstand 31.12.2021). Das unterste Quintil (Quintil 1) kennzeichnet dabei eine „niedrige“ sozialräumliche Deprivation, das oberste Quintil (Quintil 5) eine „hohe“ sozialräumliche Deprivation. Es können auch andere Einteilungen vorgenommen werden, z. B. Dezile (Zehntel).

Die höchste Deprivation findet sich in den Landkreisen Ostdeutschlands sowie in den urbanen Kreisen des Ruhrgebietes, während Süddeutschland die geringste Deprivation aufweist (vgl. Abb. 2). Zu berücksichtigen ist, dass durch die Normierung auf einen Wertebereich von 0 bis 1 nicht der empirische Wert des GISD-Scores selbst im Fokus steht, sondern die relative Position einer Region im Vergleich zu anderen Regionen (relatives Deprivationskonzept).



GISD Quintile 2017: 1 - geringe Deprivation, 5 - hohe Deprivation

Quelle: Michalski et al. 2022

Abbildung 2: Räumliche Verteilung des GISD auf Kreisebene 2019

Es ist beabsichtigt, den GISD regelmäßig zu aktualisieren.

#### *Verfügbarkeit*

Die Daten des GISD stehen zur freien Verfügung. Sie können unter folgenden Links heruntergeladen werden:

<https://zenodo.org/records/6840304>

[https://github.com/robert-koch-institut/German\\_Index\\_of\\_Socioeconomic\\_Deprivation\\_GISD](https://github.com/robert-koch-institut/German_Index_of_Socioeconomic_Deprivation_GISD)

Dort finden sich neben der aktuellen Version unter anderem eine Datensatzdokumentation sowie die Rohdaten.

#### **Anwendungsbeispiele in der Sozialepidemiologie**

Für die Anwendungsbeispiele in diesem Beitrag wurde der GISD mit Daten der amtlichen Bevölkerungs- und der Todesursachenstatistik und sowie mit Daten des Zentrums für Krebsregisterdaten am Robert Koch-Institut kombiniert.

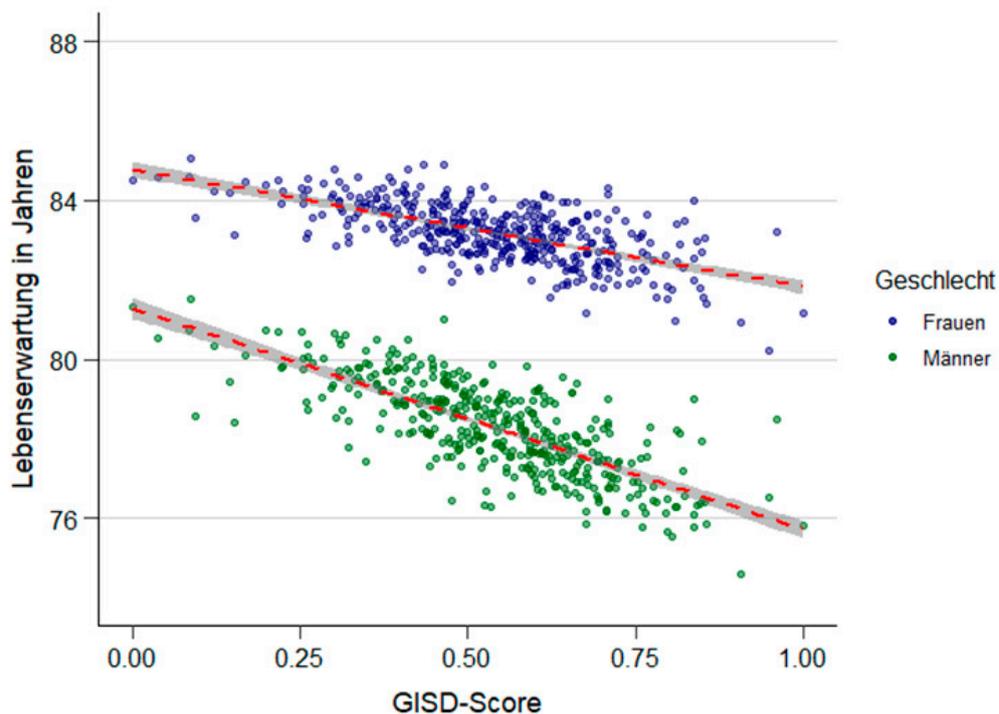
#### *Regionale Deprivation und Lebenserwartung*

Die Lebenserwartung ist ein sehr allgemeines Maß für den Gesundheitszustand einer Bevölkerung. Laut Sterbetafel des Statistischen Bundesamtes für 2020/2022 betrug sie für Frauen 83,2 Jahre und für Männer 78,3 Jahre (Destatis 2023). Dass es große regionale Unterschiede in Deutschland gibt, ist seit langem bekannt (vgl. Birg 1982).

Die Analysen mit dem GISD zeigen, dass relevante Unterschiede nach wie vor existieren. Im Kreis mit der niedrigsten Deprivation ist die Lebenserwartung von Frauen um 3,2 Jahre und die von Männern um 6,0 Jahre höher als im Kreis mit der höchsten Deprivation (vgl. Michalski et al. 2022).

Werden die Kreise nach ihrem GISD-Score geordnet, so zeigt sich, dass eine höhere Deprivation mit einer niedrigeren Lebenserwartung assoziiert ist (vgl. Abb. 3) und zwar sowohl bei Frauen als auch bei Männern. Hier zeigt sich zudem, dass die Lücken in der Lebenserwartung zwischen Frauen und Männern in Regionen mit hoher Deprivation größer sind als in Regionen mit niedriger Deprivation. Des Weiteren ist die Lebenserwartung von Männern in Regionen mit niedriger Deprivation etwa gleich hoch wie die von Frauen in den am stärksten deprivierten Regionen.

Insgesamt entsprechen die Ergebnismuster der GISD-Analysen zu Unterschieden zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Frauen und Männer; sozioökonomische Gruppen) auf regionaler Ebene denjenigen Analyse-Ergebnissen, die auf Individualebene gewonnen wurden (vgl. z. B. Lampert et al. 2019; Zeeb et al. 2023). Darüber hinaus können die Analysen einen Teil der regionalen Unterschiede der Lebenserwartung auf Kreisebene statistisch erklären: bei Frauen zu 45 % und bei Männern zu 62 % (Michalski et al. 2022).



Quelle: Michalski et al. 2022, adaptiert

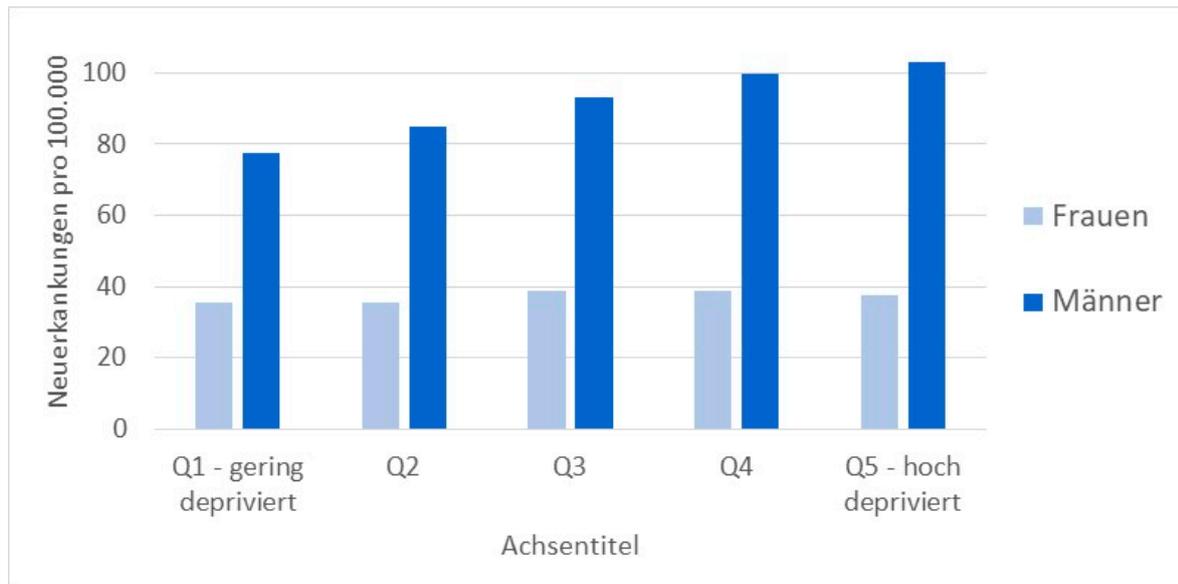
Abbildung 3: Regionale sozioökonomische Deprivation 2016 und Lebenserwartung auf Kreisebene 2015/2017

#### *Regionale Deprivation und Todesursachen*

Bislang unbekannt war, inwieweit regionale Unterschiede bei den Todesursachen bestehen und in welchem Umfang sie die regionalen Unterschiede in der Lebenserwartung erklären. In einer Studie konnte erstmals für Deutschland gezeigt werden, dass sich die Lücke der Lebenserwartung im Zeitraum von 2003 bis 2019 für Frauen und Männer zwischen den stärker und den weniger stark deprivierten Regionen weiter vergrößert hat. Kardiovaskuläre und Krebserkrankungen sind für diese Trends die wichtigsten Treiber (vgl. Tetzlaff et al. 2024). Insbesondere Unterschiede in der vorzeitigen Sterblichkeit aufgrund von Krebserkrankungen vergrößern die regionalen Disparitäten.

#### *Regionale Deprivation und Häufigkeit von Neuerkrankungen von Lungenkrebs*

Als wichtigster Risikofaktor für Krebserkrankungen, insbesondere für Lungenkrebs, gilt Tabakkonsum (vgl. Barnes et al. 2016). Der Anteil von Raucherinnen und Rauchern ist in der Bevölkerungsgruppe mit niedrigerem sozioökonomischen Status am höchsten (vgl. Kuntz et al. 2016). In der Folge sind sozioökonomische Unterschiede in der Häufigkeit von Krebsneuerkrankungen (Inzidenz) nachweisbar (vgl. Sidorchuk et al. 2009).



Quelle: eigene Darstellung

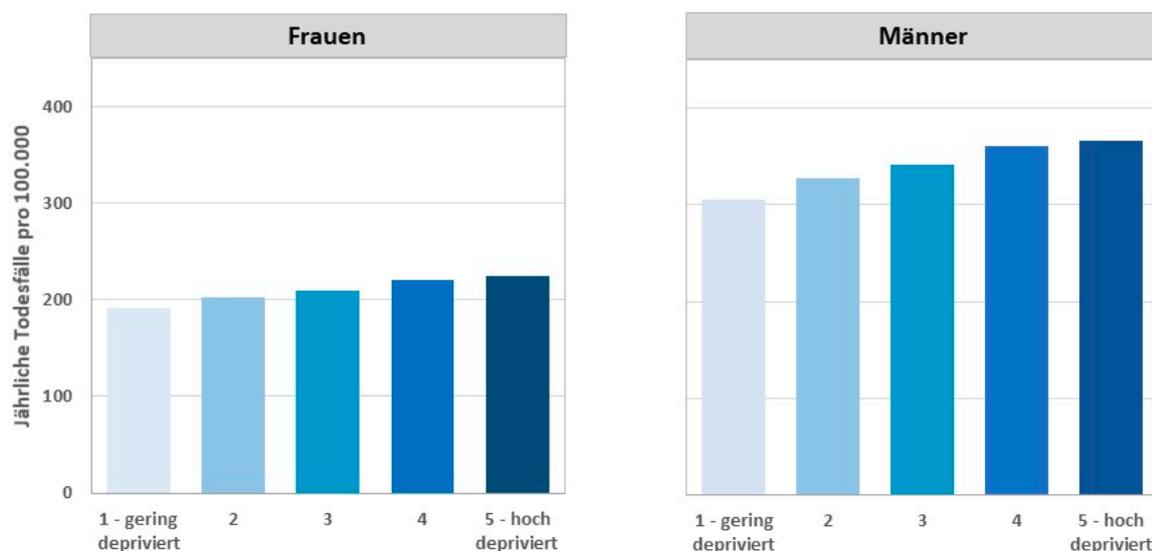
Datenbasis: Hoebel et al. 2018

Abbildung 4: Altersstandardisierte Lungenkrebs-Inzidenz 2010-2013

Bei der Analyse nach Quintilen der regionalen sozioökonomischen Deprivation zeigt sich ein klarer Gradient: im Quintil mit der höchsten Deprivation ist das Risiko, an Lungenkrebs zu erkranken, höher als in weniger deprivierten Kreisen. Dies trifft insbesondere auf Männer zu (vgl. Abb. 4). Hier ist das Lungenkrebsrisiko für Männer im Quintil 5 1,36-fach, also um 36%, höher als im Quintil 1 (vgl. Hoebel et al. 2018). Dabei sind Altersunterschiede zwischen den Quintilen bereits statistisch herausgerechnet.

#### Regionale Deprivation und Krebssterblichkeit

Neben den sozioökonomisch bedingten Unterschieden in der Krebsinzidenz gibt es auch Unterschiede in der Krebssterblichkeit. Wie Abbildung 5 zeigt, steigt mit zunehmender Deprivation die Zahl der Krebstodesfälle je 100.000 Personen sowohl bei Frauen als auch bei Männern kontinuierlich an.



Quelle: (Tetzlaff et al. 2023), adaptiert

Abbildung 5: Durchschnittliche jährliche Krebssterblichkeit nach Geschlecht und GISD-Quintilen für den Zeitraum 2003 bis 2019

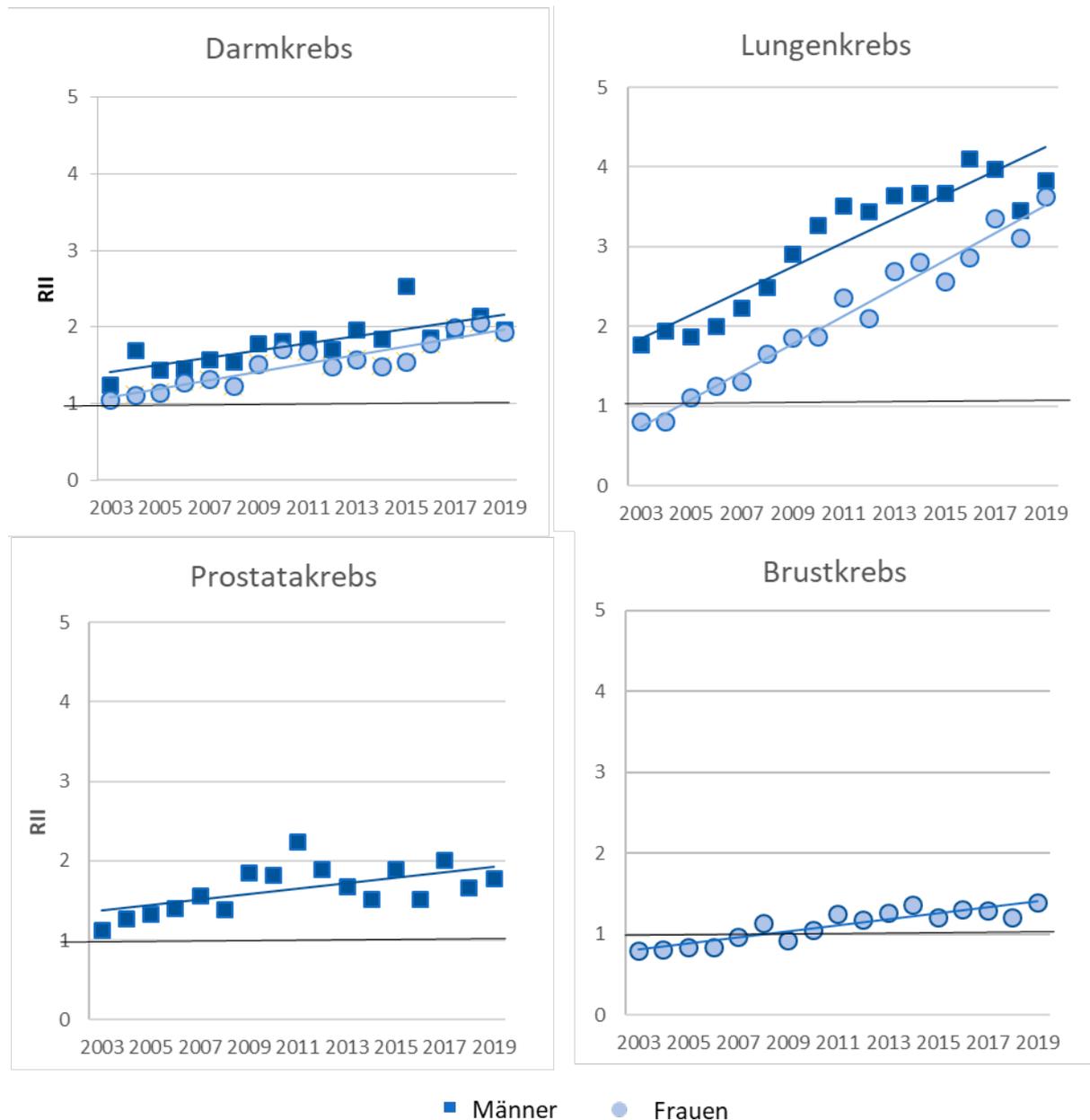
Zur Quantifizierung des Ausmaßes der Ungleichheit und einer möglichen zeitlichen Veränderung wurde ein Index der relativen Ungleichheit (relative index of inequality - RII) berechnet. Dieser setzt, vereinfacht dargestellt, die altersstandardisierte Sterblichkeitsrate zwischen den Maximalausprägungen des Scorewerte der Kreise ins Verhältnis. Besteht im Variationsbereich kein Unterschied zwischen Kreisen mit hoher und niedriger Deprivation, so beträgt der Wert dieser Indizes 1. Ist die Sterblichkeitsrate in Kreisen mit der höchsten Deprivation gegenüber den Kreisen mit der geringsten Deprivation doppelt so hoch, dann beläuft sich der Wert auf 2 (vgl. Tetzlaff et al. 2023).

Abbildung 6 zeigt die zeitliche Entwicklung dieses relativen Indizes der Ungleichheit für die wichtigsten Krebserkrankungen für Frauen und Männer im Zeitraum von 2003 bis 2019.

Besonders auffällig ist die Entwicklung bei Lungenkrebs. Hier stiegen die regionalen Ungleichheiten sowohl bei Frauen als auch bei Männern deutlich stärker an als bei anderen Krebserkrankungen. Die Lungenkrebssterblichkeit ging bei Männern in hoch deprivierten Kreisen deutlich langsamer zurück als in niedrig deprivierten Kreisen. Bei Frauen hingegen stieg die Lungenkrebsmortalität an, jedoch sehr viel stärker in hochdeprivierten Kreisen. Beide Entwicklungen, der verlangsamte Rückgang bei Männern und der stärkere Anstieg bei Frauen in hoch deprivierten Regionen, lassen die regionalen sozioökonomischen Ungleichheiten in der Lungenkrebsmortalität über die Zeit betrachtet deutlich ansteigen (Verdopplung bei Männern, Verdreifachung bei Frauen) (vgl. Tetzlaff et al. 2023).

Auffällig ist zudem die Entwicklung der Brustkrebssterblichkeit. Hier war 2003 noch zu beobachten, dass das Risiko für Frauen, an Brustkrebs zu versterben, im am stärksten deprivierten Kreis niedriger war als im Kreis mit der geringsten Deprivation (der RII-Index ist kleiner als 1). Bis zum Ende des 2000er-Jahre reduzierten sich die Unterschiede. In den nachfolgenden Jahren gab es eine Entwicklung zuungunsten der Kreise mit der höchsten Deprivation, so dass nunmehr der räumliche Sozialgradient wie bei den anderen Krebserkrankungen ausgerichtet ist und sich eine erhöhte Brustkrebssterblichkeit in hoch deprivierten Kreisen zeigt.

Angesichts der zunehmenden regionalen Ungleichheit vor allem in der Krebssterblichkeit kommt der Prävention und Versorgung von Krebserkrankungen wachsende Bedeutung zu, um soziale Unterschiede in der Sterblichkeit und Lebenserwartung insgesamt zu verringern.



Quelle: Tetzlaff et al. 2023, adaptiert

Abbildung 6: Unterschied in der altersstandardisierten Sterberate zwischen dem am stärksten deprivierten Kreis und dem an wenigsten deprivierten Kreis für den Zeitraum 2003 bis 2019. RII: Index der relativen Ungleichheit

### Limitationen

Dem GISD liegt ein relatives und regionales Deprivationskonzept zugrunde. Das bedeutet, dass die Position einzelner Kreise immer im Verhältnis zu anderen zu sehen ist. Der GISD-Score für einzelne regionale Einheiten selbst ist also eine relative Größe, die nur im Vergleich mit anderen regionalen Einheiten sinnvoll interpretiert werden kann.

Mittels GISD können Zusammenhangsanalysen vorgenommen werden. Beispiele hierfür aus dem Bereich der Sozialepidemiologie sind in diesem Beitrag beispielhaft vorgestellt. Bei dieser Art Studien besteht jedoch die Gefahr des sogenannten ökologischen Fehlschlusses: es lassen sich zwar Zusammenhänge auf regionaler Ebene feststellen, Rückschlüsse auf Zusammenhänge der individuellen Ebene und damit verbundene Kausalannahmen sind jedoch nicht möglich.

Für kleinräumige Ebenen liegen zwar Werte für den GISD vor. Jedoch gibt es einige regionale Einheiten mit hoher Einwohnerzahl (z. B. in großen Einheitsgemeinden wie Berlin und Hamburg), innerhalb derer durchaus starke sozialräumliche Unterschiede (z. B. zwischen Bezirken/Stadtteilen) bestehen können. Für diese regionalen Einheiten können gegenwärtig (noch) keine kleinräumigeren Auflösungen bereitgestellt werden. Für die Zukunft sind jedoch Aktivitäten zur Lösung dieses Problems vorgesehen.

### Fazit

Aus der Sozialepidemiologie sind sozioökonomische Unterschiede in der Gesundheit gut bekannt, wie beispielsweise in Bezug auf die Lebenserwartung. Mit dem GISD konnten diese auf der Ebene von Regionen „repliziert“/„bestätigt“ werden. Hieraus ergibt sich das Potenzial für wissenschaftliche Analysen: Mit der Untersuchung von regionalen Unterschieden, deren soziales Bedingungsgefüge unbekannt ist und für die Daten auf Individualebene nicht vorliegen, lassen sich fundierte Hinweise und ggf. auch Hypothesen erarbeiten.

Neben dieser Surrogatfunktion trägt der GISD auch zur Erklärung regionaler Unterschiede bei, für die bislang die Evidenz nur gering ausgeprägt ist. Dass sich mittels GISD 62 % der regionalen Unterschiede der Lebenserwartung von Männern erklären lassen, ist ein Beispiel dafür, welchen Beitrag der GISD auch in Themen leisten kann, die schon lange wissenschaftlich untersucht werden. Dieses Ergebnis weist aber auch darauf hin, dass es noch weitere regionale Faktoren geben muss, die zu den Unterschieden in der Lebenserwartung zwischen den Regionen in Deutschland beitragen.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass der GISD eine wichtige Ergänzung für die demografische und sozialepidemiologische Forschung sowie für die Gesundheitsberichterstattung in Deutschland ist.

### Literatur

- Barnes, B.; Kraywinkel, K.; Nowossadeck, E.; Schönfeld, I.; Starker, A.; Antje, W.; Wolf, U., 2016: Bericht zum Krebsgeschehen in Deutschland 2016. Herausgeber: Robert-Koch-Institut. Berlin.
- Birg, H., 1982: Regionale Mortalitätsunterschiede in der Bundesrepublik Deutschland - ein Problemaufriss. IBS-Materialien 4. Bielefeld.
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2023: Sterbetafel 2020/2022.
- Hoebel, J.; Kroll, L. E.; Fiebig, J.; Lampert, T.; Katalinic, A.; Barnes, B.; Kraywinkel, K., 2018: Socioeconomic Inequalities in Total and Site-Specific Cancer Incidence in Germany: A Population-Based Registry Study. *Frontiers in Oncology* 8: 402–402. doi:10.3389/fonc.2018.00402
- Kroll, L. E.; Schumann, M.; Hoebel, J.; Lampert, T., 2017: Regionale Unterschiede in der Gesundheit – Entwicklung eines sozioökonomischen Deprivationsindex für Deutschland. *Journal of Health Monitoring*, 2. Jg. (2): 103–120. doi:10.17886/rki-gbe-2017-035.2
- Kuntz, B.; Zeiher, J.; Hoebel, J.; Lampert, T., 2016: Soziale Ungleichheit, Rauchen und Gesundheit (Social Inequality, Smoking, and Health). *Suchttherapie*, 17. Jg. (03): 115–123. doi:10.1055/s-0042-109372
- Lampert, T.; Hoebel, J.; Kroll, L. E., 2019: Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung in Deutschland. Aktuelle Situation und Trends. *Journal of Health Monitoring*, 4. Jg. (1): 3–15. doi: <http://dx.doi.org/10.25646/5868>
- Lampert, T.; Kroll, L. E.; Müters, S.; Stolzenberg, H., 2013: Messung des sozioökonomischen Status in der Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland (DEGS1). *Bundesgesundheitsblatt*, 56. Jg. (5): 631–636. doi: 10.1007/s00103-012-1663-4
- Lampert, T.; Kroll, L. E., 2014: Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung. *GBE kompakt*, 5. Jg. (2): 1–13. doi: 10.17886/rki-gbe-2016-017
- Michalski, N.; Reis, M.; Tetzlaff, F.; Herber, M.; Kroll, L. E.; Hövener, C.; Nowossadeck, E.; Hoebel, J., 2022: German Index of Socioeconomic Deprivation (GISD): Revision, Aktualisierung und Anwendungsbeispiele. *Journal of Health Monitoring*, 7. Jg. (S5): 2–24. doi: 10.25646/10640
- Robert Koch-Institut, 2005: Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Berlin. doi:<http://dx.doi.org/10.25646/3134>

- Sidorchuk, A.; Agardh, E. E.; Aremu, O.; Hallqvist, J.; Allebeck, P.; Moradi, T., 2009: Socioeconomic differences in lung cancer incidence: a systematic review and meta-analysis. *Cancer Causes & Control*, 20. Jg. (4): 459–471. doi: 10.1007/s10552-009-9300-8
- Tetzlaff, F.; Nowossadeck, E.; Jansen, L.; Michalski, N.; Barnes, B.; Kraywinkel, K.; Hoebel, J., 2023: Widening area-based socioeconomic inequalities in cancer mortality in Germany between 2003 and 2019. *Scientific Reports*, 13. Jg. (1): 17833. doi: 10.1038/s41598-023-45254-5
- Tetzlaff, F.; Sauerberg, M.; Grigoriev, P.; Tetzlaff, J.; Mühlichen, M.; Baumert, J.; Michalski, N.; Wengler, A.; Nowossadeck, E.; Hoebel, J., 2024: The socioeconomic gap in life expectancy in Germany: an ecological study to decompose age- and cause-specific mortality contributions, 2003–2021. *The Lancet Public Health*, 9. Jg. (5): e295–e305, doi: 10.1016/S2468-2667(24)00049-5.
- Zeeb, H.; Bolte, G.; Brand, T., 2023: Gesundheit, soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit (epidemiologische Perspektive). In: Hartung, S.; Wihofszky, P. (Hrsg.): *Gesundheit und Nachhaltigkeit*. Berlin, Heidelberg: 1–10. doi: 10.1007/978-3-662-64954-1\_3-1

#### **Autoren**

Enno Nowossadeck  
Robert Koch-Institut Berlin  
[NowossadeckE@rki.de](mailto:NowossadeckE@rki.de)

Dr. Fabian Tetzlaff  
Robert Koch-Institut Berlin

Dr. Niels Michalski  
Robert Koch-Institut Berlin

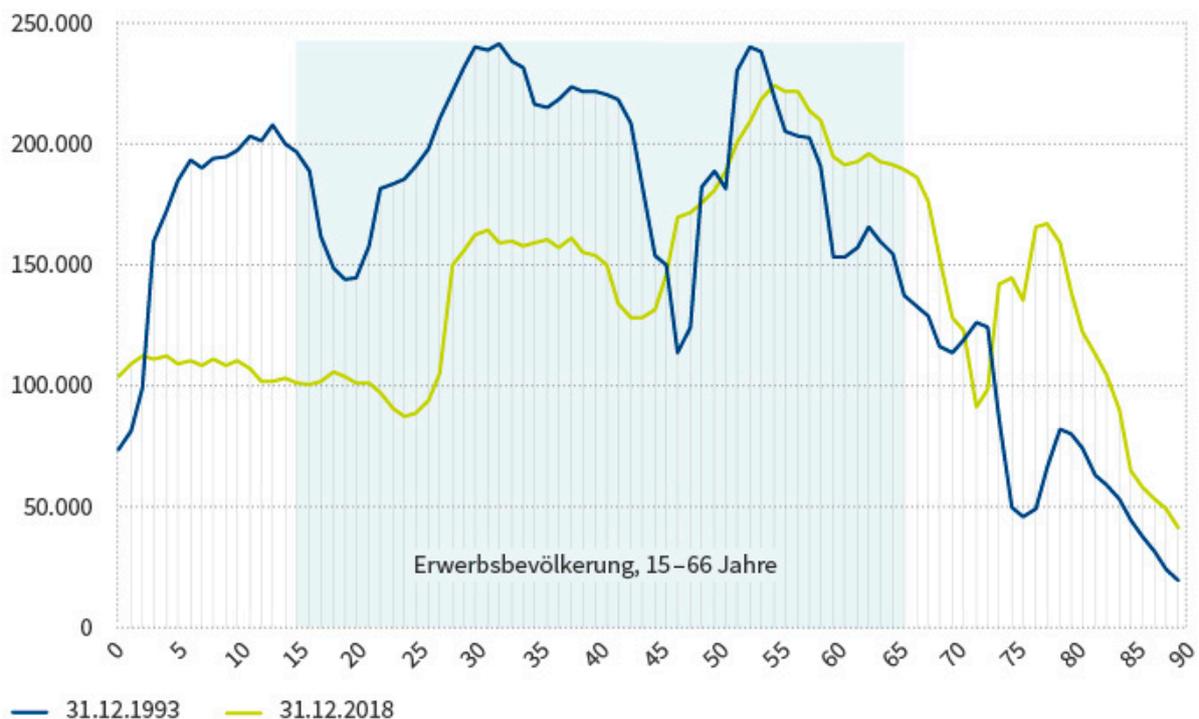
Dr. Jens Hoebel  
Robert Koch-Institut Berlin

Holger Weidauer

## Demografischer Wandel Ost – spezifische Erfahrungen und Herausforderungen in ostdeutschen Regionen für die Fachkräfteentwicklung in der Sozialwirtschaft

Als Referent für Sozialpolitik beim Bundesverband der Volkssolidarität möchte ich im Rahmen dieses Beitrages über die Herausforderungen für die Fachkräfteentwicklung in der Sozialwirtschaft in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands berichten und darüber, wie Einrichtungen in der Pflege auf demografische Entwicklungen reagieren. Also gewissermaßen über das Leben hinter den Zahlen. Ich werde das anhand konkreter Beispiele tun, beginne aber dennoch mit einigen wenigen Zahlen, um Besonderheiten der Bevölkerungsentwicklung im Osten zu illustrieren.

Im Kontext des Vergleichs der Alterskohorten ostdeutscher Regionen von 1993 und 2018 spricht das Institut für Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung von einer fehlenden Generation (vgl. Fuchs/Kropp/Matthes 2020). Dies wird verdeutlicht in Abbildung 1, mit der die Bevölkerungsverteilung im Osten nach dem Alter der Bevölkerung für die Jahre 1993 und 2018 dargestellt ist.



Quelle: Fuchs/Kropp/Matthes 2020

**Abbildung 1: Altersstruktur der Bevölkerung Ostdeutschlands 1993 und 2018 (ohne Berlin)**

Der mittlere Ausschlag der blauen Linie zeigt die Generation der sogenannten „Babyboomer“. Ca. 30 Jahre später ist diese Ausbuchtung in der Altersstruktur der 2018er-Bevölkerung noch deutlich sichtbar, nur etwas geschrumpft. Aber die jüngeren Jahrgänge der 2018er-Bestandsbevölkerung sind deutlich schwächer besetzt. Da in diesen Jahrgängen nicht von so vielen Todesfällen ausgegangen werden kann, zeigen sich hier zum einen die enormen Effekte der Ost-West-Abwanderung für diese Alterskohorten. Zum anderen die starken Wirkungen des nahezu flächendeckenden Geburteneinbruchs auf die Bevölkerungszahl ostdeutscher Regionen. Im Ergebnis dieser Dynamik ergaben sich erhebliche Ost-West-Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung, wofür die folgenden zwei Zahlen stehen: Während beispielsweise die Bevölkerungszahl in Sachsen-Anhalt von 1990 bis 2021 um 24 % gesunken ist, stieg sie in diesem Zeitraum in Hessen um knapp 11 %.

Die Volkssolidarität ist der größte ostdeutsche Sozial- und Wohlfahrtsverband. Seine Sozialunternehmen sind in der ambulanten und stationären Pflege tätig, wie auch in der Kinderbetreuung sowie der Jugendhilfe. In meinem Beitrag soll es darum gehen, wie diese Einrichtungen der Sozialwirtschaft auf Bevölkerungs- und Arbeitskräfteentwicklungen reagieren und reagieren können.

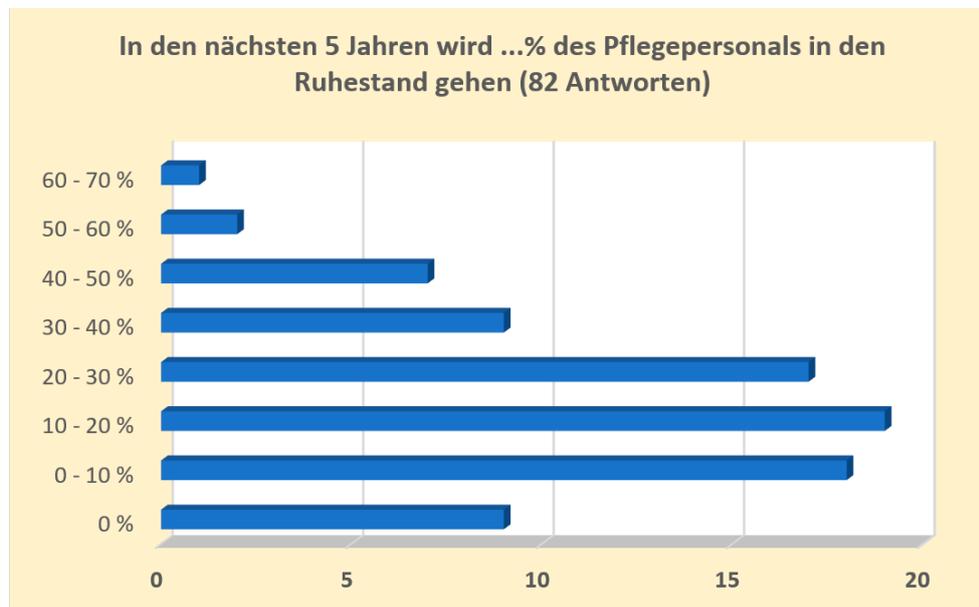
Bei der Statistischen Woche im September 2024 in Dortmund hatte ich auch über die Situation in den Kitas gesprochen, und dass in einigen ländlichen Regionen die Kinderzahlen sinken, Wartelisten kürzer und sogar schon wieder Einrichtungen geschlossen werden.

### Die Lage in der Altenpflege

Laut den Ergebnissen der Pflegevorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2023) wird die Zahl der pflegebedürftigen Menschen in Deutschland von rund 5,0 Mio. Ende 2021 auf etwa 6,8 Mio. im Jahr 2055 ansteigen. Dabei werden bereits 2035 etwa 5,6 Mio. (+14 %) erreicht. Angesichts dieser künftigen Entwicklungsdynamik beim Pflegebedarf ist natürlich von Interesse, wie sich die Situation auf der Seite des Pflegepersonals darstellt.

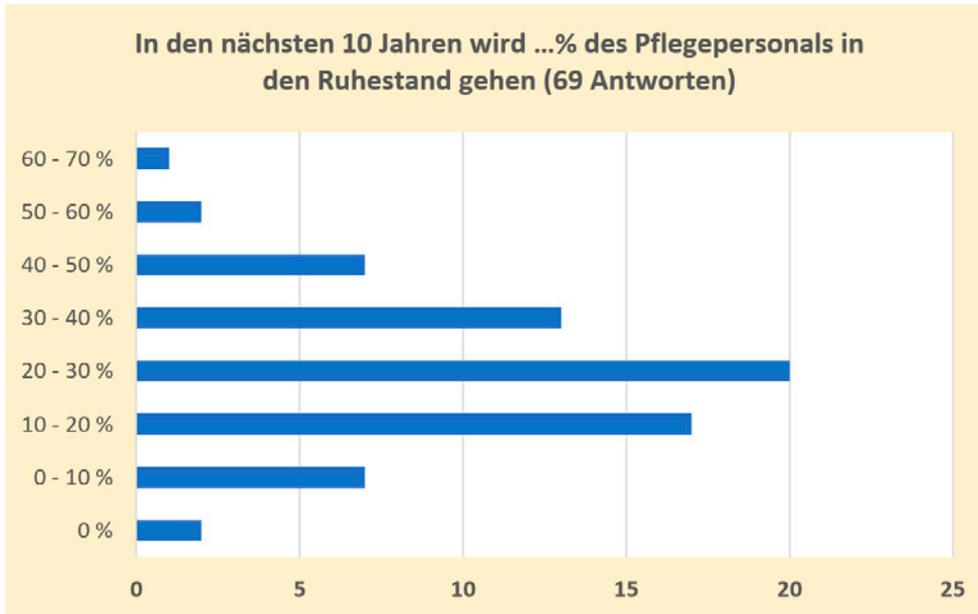
Aus diesem Grunde möchte ich hier auf das Thema Altenpflege eingehen und aufzeigen, wie sich nach den Ergebnissen unserer Umfrage in einigen Regionen Ostdeutschlands die Personallage aktuell darstellt (Volkssolidarität 2024a). Es wurden in diesem Zusammenhang mit mehr als zwei Dutzend Geschäftsführungen, Kreisverbände und Einrichtungsleitungen der Volkssolidarität gesprochen, und meine Kollegin Marlene Mann hat unter den Pflegeeinrichtungen eine Umfrage gestartet. Aus den Interviews und der Umfrage ergibt sich eine Lage, die sich regional sehr verschieden gestaltet. Sie reicht von entspannt bis geradezu dramatisch.

Eine große Herausforderung für die künftige Absicherung einer leistungsfähigen Pflege ist, dass ein großer Teil der Belegschaften bald in die Rente geht. Bei über der Hälfte (52,3 %) aller antwortenden Einrichtungen sind das in den nächsten fünf Jahren 20 % der Beschäftigten oder mehr (vgl. Abb. 2). Binnen der nächsten zehn Jahre gehen bereits in über 62 % aller Einrichtungen 20 % und mehr aller Beschäftigten in Rente (vgl. Abb. 3).



Quelle: Volkssolidarität 2024a, eigene Berechnungen

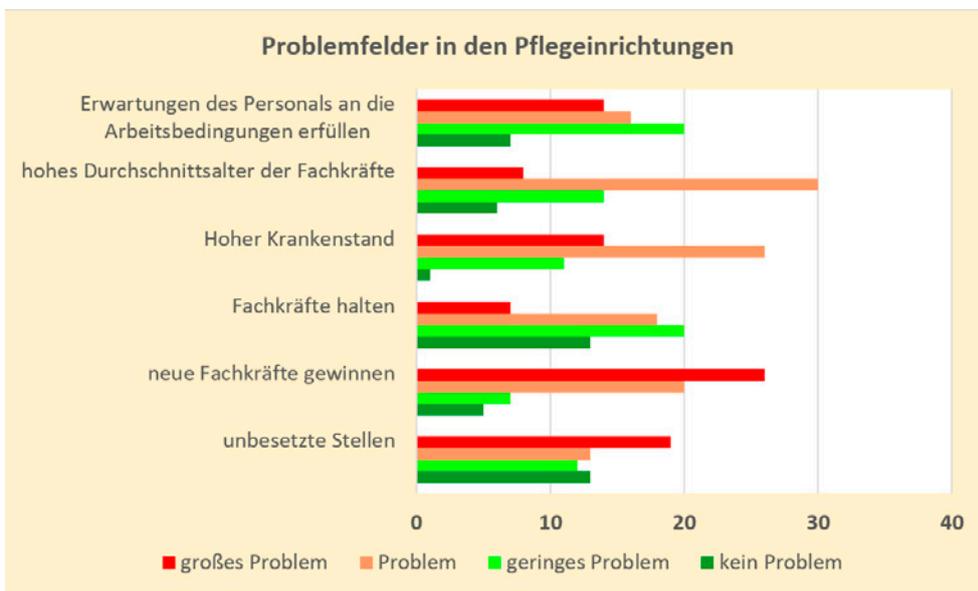
**Abbildung 2: Anteil des Personals mit Ruhestandsperspektive binnen fünf Jahre 2024**



Quelle: Volkssolidarität 2024a, eigene Berechnungen

**Abbildung 3: Anteil des Personals mit Ruhestandsperspektive binnen zehn Jahre 2024**

Auch nach Problemfeldern befragt zeigt sich, dass das hohe Durchschnittsalter des Personals für die Pflegeeinrichtungen besonders herausfordernd ist (vgl. Abb. 4). Entsprechend wird neben dem Durchschnittsalter der Fachkräfte auch deren Krankenstand als besonders großes Problem bewertet. Fast Dreiviertel der Einrichtungen sehen zudem die Gewinnung neuen Personals als ein Problem bzw. als ein großes Problem an.



Quelle: Volkssolidarität 2024a, eigene Berechnungen

**Abbildung 4: Problemfelder in den Pflegeeinrichtungen**

Die Ergebnisse der Interviews wie der Umfrage zeigen, dass die Situation in weiten Teilen Brandenburgs und im Nordosten, im Landkreis Greifswald-Vorpommern etwas entspannter, hingegen in Sachsen-Anhalt und im Erzgebirge gespannt bis dramatisch ist. Im Rahmen dieses Beitrages richte ich daher das Augenmerk auf die folgenden vier Schwerpunkte, weil diese in den Interviews am häufigsten und am ausführlichsten angesprochen wurden:

- Lebensereignisorientiertes Personalmanagement (LEP)
- Leiharbeit und ausländische Arbeitskräfte
- Hausnotruf
- Arbeitskräftewerbung durch Öffentlichkeitsarbeit und Medienkampagnen

### **Lebensereignisorientiertes Personalmanagement (LEP)**

Um auf die Arbeitskräftesituation zu reagieren, machte und macht sich die Volkssolidarität ganz grundsätzlich Gedanken zur Personalentwicklung. Das beim Bundesverband angesiedelte „Kompetenzzentrum Pflege“ entwickelte das Konzept des Lebensereignisorientierten Personalmanagements (LEP). Im Kern geht es darum, gewissermaßen die Situation im Bewerbungsverfahren umzukehren. Der Betrieb wirbt mit: „Wir bewerben uns bei Ihnen“. Darin ist aufgeschrieben, wie man sich als Unternehmen um Mitarbeitende, um neue wie um aktuelle, kümmern muss, wie auf die individuellen Bedürfnisse jeder und jedes Einzelnen eingegangen werden muss.

In den Interviews mit Geschäftsführungen von Kreisverbänden und Einrichtungen wurde berichtet, wie ein solches Konzept in die Wirklichkeit kommen kann. In einigen der Gespräche gab es aber auch die klare Ansage, dass das nur dort funktioniert, wo es noch zu werbende Menschen gebe. Und so sagte man beispielsweise in Sachsen-Anhalt eben auch: wo niemand ist, kann auch niemand geworben werden. Im Prinzip müsste jede Person, die neu in den Arbeitsmarkt eintritt, einen Pflegeberuf ergreifen.

Ähnlich schwierig sieht es im Westerzgebirge aus. Auch hier bleiben offene Stellen meist über mehrere Monate unbesetzt. Der Personalmangel wird verstärkt durch einen erhöhten Krankenstand. Er hat sich gegenüber der Zeit vor Corona verdoppelt, von etwa 15 Tagen auf 30 Tage im Jahr. Das wird nach Einschätzung des dortigen Geschäftsführers auch so bleiben. Insgesamt ist der Arbeitskräftemarkt in der Pflege in den letzten Jahren um 8 % gewachsen. Das erzgebirgische Unternehmen hatte 2020 für folgenden zwei Jahre einen Aufwuchs von 3–4 % geplant. 2023 musste es resümieren, dass es den Personalstand gerade so gehalten hat.

Mit welchen unbefriedigenden Situationen das Personal der Volkssolidarität im Ergebnis dieses Personalmanagements regelmäßig konfrontiert ist zeigt das folgende, beispielhafte Telefongespräch:

**Anrufende:** „Hallo, ich möchte bei ihnen Leistungen der ambulanten Pflege in Anspruch nehmen.“

**Volkssolidarität:** „Es tut uns leid, aber wir können zurzeit niemanden mehr aufnehmen.“

**Anrufende:** „Aber ich bin doch bereits seit 40 Jahren Mitglied (die Volkssolidarität hat über 100.000 Mitglieder)

**Volkssolidarität:** „Es tut uns wirklich leid, aber aufgrund des großen Personalmangels gilt dies auch für Mitglieder der Volkssolidarität.“

Was der Verband Westerzgebirge unternimmt, um diesen Personalproblemen wirksam entgegenzutreten, wird etwas später dargestellt.

### **Erfolgsgeschichte Nord-Ost**

Auf diese angespannte Situation, die in vielen Regionen anzutreffen ist, reagiert die Volkssolidarität, indem sie versucht, ihre Attraktivität als Arbeitgeberin zu erhöhen, zum Teil mit einigem Erfolg.

Schauen wir zunächst in den Nordosten der Bundesrepublik, nach Vorpommern. Dort sieht es optimistischer aus. Anders als in vielen ländlichen Region erfreut sich dieser Landkreis eines gewissen Zuzugs. Ehemals Abgewanderte kehren zurück und entspannen die Arbeitskräftesituation. Gleichwohl kann es hin und wieder zu Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen kommen. Hier zeigt sich auch, wie verschiedene soziale Problemlagen zusammenhängen. In einem konkreten Fall konnte eine Stelle auf Usedom über Monate nicht besetzt werden, weil die Bewerberin aus Magdeburg keine Wohnung fand. Aber: Dort half die Volkssolidarität bei der Wohnungssuche.

Und überhaupt legt dieser Verband im Landkreis Vorpommern-Greifswald großen Wert darauf, sich um Fachkräftegewinnung und -bindung zu kümmern. So bekommen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 30 Tage Urlaub. Hinzu kommen ein Haushaltstag pro Jahr, und auch der Geburtstag ist ein freier Tag. Bei der Bezahlung erreicht

man bis zu 100 % des TVöD-Tarifs, bei vielen Stellen wird sogar übertariflich gezahlt. Es gibt Jahressonderzahlungen und kleine Geschenke zu Weihnachten. Bei Physiotherapien müssen die Beschäftigten nichts zuzahlen. Die Begegnungsstätten der Volkssolidarität können kostenfrei für Familienfeiern genutzt werden. Die Volkssolidarität betreibt zwei Küchen, aus denen die Mitarbeitenden rabattiert ein Tagesgericht bestellen können. Kosten für Gesundheitspräventionskurse werden erstattet.

Apropos Gesundheitskurse: Ein anderer Kreisverband, in Schwerin-Westmecklenburg, engagiert sogar eine Yoga-Lehrerin. Das ist nichts, womit man Leute direkt wirbt, kommt aber im Sinne der Fachkräftebindung bei denen gut an, die bereits dort arbeiten, vor allem bei den jüngeren Beschäftigten. Der Verband in Vorpommern wirbt darüber hinaus mit arbeitgeberfinanzierten Weiter- und Fortbildungsmöglichkeiten, wie auch mit der Möglichkeit einer privaten Auszeit (Sabbatical). Weiterhin gibt es für die Mitarbeitenden seit September 2023 für 19,90 Euro die Mitgliedschaft bei Wellpass, einem Netzwerk von über 6.000 Fitness- und Wellnesseinrichtungen, wie Freibäder, Fitnessstudios, Kletterwände etc., die fortan mit dieser Mitgliedschaft genutzt werden können. All diese Informationen über angebotene soziale Leistungen, Zuwendungen und Sonderzahlungen sind auf der Internetseite des Verbandes einsehbar.

Denn der Verband in Vorpommern setzt ganz besonders auf Transparenz. So werden die Mitarbeitenden durch die Geschäftsführung auch regelmäßig darüber informiert, wie es mit dem Betrieb weitergeht. Zusammenfassend sind dem Verband als Arbeitgeber vier Dinge im Dienste seiner Beschäftigten besonders wichtig: Zuwendungen als Ausdruck von Wertschätzung, die Herstellung von Transparenz, Gesundheitsangebote und selbstverständlich eine ordentliche Bezahlung sowie erweiterte Urlaubsregelungen. Beiden Verbänden in Westmecklenburg und in Vorpommern ist es auch wichtig, nicht von Pflegenotstand zu sprechen. Denn wer möchte schon gern bei jemandem arbeiten, bei dem Notstand herrscht. Auch deshalb wird versucht, Optimismus auszustrahlen.

### **Leiharbeit und Fachkräfte aus dem Ausland**

Zurück zum Verband Westerzgebirge. Dort ist man gezwungen, auf Personalleasing zurückzugreifen, was sich sehr problematisch gestaltet. Denn Leihkräfte werden in der Regel besser bezahlt, sie bekommen in der ambulanten Pflege zudem meist ein besseres Fahrzeug gestellt und Dritte, die bei diesem Modell als Vermittler mitwirken, verdienen sich daran nach den Worten des Geschäftsführers „eine Goldene Nase“. Angesichts dieser Rahmenbedingungen wechseln die Fachkräfte immer öfter zu den Leihfirmen und werden von diesen auch gezielt abgeworben. In diesem Zusammenhang berichtete der Geschäftsführer des Verbandes Westerzgebirge auch über die Folgen, die sich ergaben, als er zwei Leihkräfte angestellt hatte. Da diese dringend gebraucht werden, konnten sie sich ihre Dienste selbst aussuchen. Die Stammebelegung blieb im Ergebnis auf den unbeliebten Diensten in der Nacht und an Wochenenden sitzen. Das belastet natürlich das Betriebsklima. Und für das Unternehmen bedeuten die höheren Kosten, dass von den erarbeiteten Überschüssen nichts übrigbleibt. Für 2024 zeichnet sich inzwischen sogar die Gefahr eines Defizits ab.

Obwohl derzeit nur 2,5 % der Pflegekräfte von Leiharbeitsfirmen kommen, droht hier ein großes Problem heranzuwachsen. Die Stammebelegschaften fühlen sich benachteiligt, und die Betriebe können die Mehrkosten nicht stemmen. Deshalb haben sich im Sommer auch mehrere Sozialverbände mit einem Brief an die Bundesminister Heil und Lauterbach gewandt, in dem sie die Begrenzung von Leiharbeit in der Pflege forderten. Tatsächlich hat es aus dem Gesundheitsministerium Reaktionen gegeben. Es folgten ein Austausch und ein Workshop auf Abteilungsleiterbene. Zuerst soll es um das Verbot der Besserstellung der Leihkräfte gehen. Inwieweit man tatsächlich zu einer Begrenzung der Leiharbeit kommt, muss abgewartet werden. Zumindest das BMG zeigt sich gesprächsoffen.

### **Gewinnung ausländischer Fachkräfte**

Wieder zurück im Erzgebirge. Neben Zeitarbeitskräften bemüht man sich dort sehr um ausländische Fach- und Hilfskräfte, aber solche Anwerbungen sind sehr zäh und aufwendig. Selten gelingt eine Visumserteilung binnen zehn Tagen. Üblich ist ein halbes Jahr. Sehr langwierig bleibt auch die Anerkennung von Abschlüssen.

Deshalb schaute sich der Verband Westerzgebirge auch nach Pflegekräften in Albanien um. Dabei arbeitet man mit der DEKRA zusammen. Im Ergebnis machen derzeit in Chemnitz drei Menschen aus Albanien und Aserbaidschan „Anpassungslehrgänge“ von neun bzw. zwölf Monaten. Darüber hinaus sucht der Verband mit Unterstützung der IKK Plus in der Türkei und Tunesien und mit Hilfe der Bundesagentur für Arbeit auch in Indien nach zusätzlichen Arbeitskräften. Der Geschäftsführer erwartet oder hofft dabei, dass von drei Fachkräften, die kommen, zumindest eine bleibt. Er verweist hier auf eine große internationale Konkurrenz um das knappe Gut „Pflegekraft“, die sich

vor allem mit Großbritannien und Holland zeigt. Darüber hinaus gibt es innerhalb Deutschlands die Konkurrenz Ost-West und Stadt-Land. In großen Städten wie Frankfurt/Main oder Köln gibt es bereits große Communities, z. B. aus der Türkei, die dann für später kommende attraktiv sind. Der ländliche Osten hat es in diesem Wettbewerb besonders schwer. Hinzu kommt, dass das Erzgebirge nicht als eben „ausländerfreundlich“ gilt. Regelmäßige Aufmärsche und Kundgebungen gegen Geflüchtetenunterkünfte, zum Beispiel in Grünhain im Westerzgebirge oder in Berggießhübel im Osterzgebirge, zeugen davon.

So hatte der Verband im Westerzgebirge z. B. eine Pflegefachkraft aus Ghana angestellt, die bei den Klientinnen und Klienten und dem Personal sehr beliebt war. Aber wenn er seine Arbeitsstelle abends verließ, war er immer noch im Erzgebirge. „War“ ist hier leider auch korrekt, denn gerade im letzten Monat hat er das Unternehmen und die Region verlassen. Er berichtete von rassistischen Beleidigungen und Fällen der Diskriminierung, auch seitens der Polizei, die ihn ständig kontrollierte. Das war ihm dann irgendwann zu viel. Die Einrichtungsleiterin hatte noch bei der Polizei angerufen, ob sie die Kontrollen nicht unterlassen könnte. Aber nun ist er in eine Großstadt (im Westen) gezogen, um, wie er sagt, in der Masse unterzutauchen.

Diese Abwehr von vermeintlich Fremden durch die Bevölkerung wie das Misstrauen von Polizisten sind kurzsichtig. Denn auch die Eltern der Demonstrierenden und auch diese selbst wären irgendwann auf Pflege angewiesen. Aber befragt nach einer Strategie, sagt mir der dortige Geschäftsführer, dass es zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in der Pflege überhaupt keine Alternative gebe. Es bleibe ein Riesenproblem, überhaupt die Qualität der Pflege zu halten.

### **Hausnotruf**

Ich komme zu einem weiteren Beispiel, das zeigt wie versucht wird, mit dem akuten Personalmangel umzugehen. Die Volkssolidarität bietet auch den Hausnotruf an. Eine der Zentralen hat ihren Sitz in Chemnitz. Dort zeigte sich, dass im Notfall in der Rettungskette das fehlende Rettungspersonal die größte Lücke darstellt und es für die Verantwortlichen vor Ort äußerst herausfordernd ist, diese Lücke nicht größer werden zu lassen. Wie reagieren auf diese Unterbesetzung bei Rettungsdiensten? Es muss, soweit es geht, abgesichert sein, dass der Rettungswagen nicht umsonst rausfährt. Denn jeder dieser Rettungseinsätze drückt auf die folgenden Dienstpläne. Wer nachts ausrückt, fehlt möglicherweise in der Tagschicht.

Deshalb gehen die Hausnotrufe dazu über, dritte Personen einzubinden. Das sind Leute, die 24 Stunden Zugang zu der Wohnung der Patientinnen und Patienten haben. Das können Nachbarn oder Verwandte sein, die in der Nähe wohnen und einen Schlüssel zur Wohnung haben. Bei diesem Hausnotruf, und das ist das Besondere, werden Wachdienste in Anspruch genommen, die ja immer 24 Stunden erreichbar sind. Diese haben einen Wohnungsschlüssel und können eine Ersteinschätzung der Lage vornehmen. Nach Einschätzung des Hausnotrufdienstes in Chemnitz bringt diese Einbeziehung der Wachdienste eine große Entlastung in der Pflege mit sich. Die Personen vom Wachdienst sind natürlich keine ausgebildeten Rettungssanitäter, bekommen aber eine Ersthelferausbildung. Wenn nach deren Einschätzung weitere Hilfe nötig ist, drücken sie nochmals auf den Knopf und die Rettungskräfte finden dann eine bereits offenstehende Tür vor.

In der Rettungskette wird, nachdem der Hausnotrufknopf gedrückt wurde, das Gespräch aufgebaut. Wenn nicht geantwortet wird, dann wird das Gerät über Software lauter und empfindlicher gestellt. Antworten die Notrufenden nicht, wird per Telefon angerufen. Geht der Patient nicht ran, wird von einem Notfall ausgegangen, aber noch nicht der Rettungsdienst losgeschickt, sondern genannte Nachbarn, Verwandte oder eben der Wachdienst - je nachdem, wer am schnellsten da sein kann.

Dass der Losfahrt zur unmittelbaren Rettung so viele Schritte vorgeschaltet werden, mag problematisch erscheinen, wenn man davon ausgeht, dass es gegebenenfalls um Minuten geht. Die Interviews mit den Hausnotrufmitarbeitenden zeigten jedoch, dass diese ihre Klientinnen und Klienten und deren Krankengeschichte in der Regel gut kennen und somit die Lage gut einschätzen können, wenn der Notrufknopf gedrückt wurde. Zudem ist der häufigste Notfall der Sturz im Haushalt. Die betreffende Person hat sich gar nicht verletzt, kommt aber nicht mehr allein auf die Beine. Hier braucht es kein Rettungsteam. Das können tatsächlich auch die Wachdienstleute übernehmen, die per Vertrag auch darin geschult werden, Leute aufzuheben und erstzuversorgen.

### **Eine erfolgreiche Werbekampagne**

Positives lässt sich auch aus Brandenburg berichten, wo es derzeit hinsichtlich der Versorgung mit Pflegepersonal noch keine Probleme gibt. Die Region ist per ÖPNV sehr gut an Berlin angeschlossen und in den Umlandgemeinden dominiert noch vielfach das Einfamilienhaus. Viele dieser Gemeinden realisieren zudem noch immer leichte Bevölkerungszuwächse, infolge anhaltender Suburbanisierungsgewinne aber auch von Corona, die nicht zuletzt eine Attraktivitätssteigerung dieser Wohnorte mit sich brachte. Für die Gewinnung neuer Arbeitskräfte in der Pflege hat man hier im Oktober 2022 zudem eine große Werbekampagne gestartet.

Im Rahmen dieser Kampagne wurden Videos produziert und auf Youtube veröffentlicht (vgl. Volkssolidarität 2024b). Der Werbefirma wurde dabei völlig freie Hand gelassen. Die Videos kamen sehr gut an. Ein Algorithmus bei Facebook sucht nach Leuten, in deren persönlichen Angaben Worte wie „Pflege“ oder „Pflegekraft“ standen und die in Brandenburg wohnen. Dieser Personenkreis wurde zielgerichtet beworben. Über einen Link wurde ihm zudem die Möglichkeit eröffnet, sich direkt für eine Pflegestelle online zu bewerben. Seit Oktober 2022 gab es so etwa 1.000 Bewerbungen. Die Kampagne verbreitete sich, indem die Beiträge weiter geteilt werden. In den Kommentaren äußerten sich viele Mitarbeitende der Volkssolidarität. Im Ergebnis erreichte diese Kampagne eine sehr starke Breitenwirkung.

Der Landesverband bekommt im Ergebnis dieser Kampagne noch immer bis zu fünf Bewerbungen am Tag und hat deshalb, im Gegensatz zu vielen anderen Verbänden, einen durchaus komfortablen Personalbestand. Aktuell lautet die Strategie, dass man alle Bewerberinnen und Bewerber einstellt, die qualifiziert sind, um auf möglicherweise schwierigere Zeiten vorbereitet zu sein. Denn auch bei der Volkssolidarität ist das Durchschnittsalter der Beschäftigten, wie oben gezeigt, bereits hoch. Deshalb ist es klug, die Personaldecke ausreichend groß zu gestalten. Das nimmt Last von den Beschäftigten, ist wichtig vor allem für die älteren Kolleginnen und Kollegen und macht die Arbeitsstellen attraktiver, weil der Arbeitsalltag entspannter ist.

### **Fazit**

Das Problem des Arbeitskräftemangels in der Pflege ist groß und wird angesichts der demografischen Entwicklung und des steigenden Pflegebedarfs groß bleiben und in den nächsten Jahren noch wachsen. Die Einrichtungen der Volkssolidarität stoßen dabei an ihre Grenzen, zeigen aber, dass sie bereit sind, neue Wege zu gehen. Und sie haben damit in einigen Regionen auch Erfolg. Wenig hilfreich ist dabei, wenn unsere Bemühungen, die Arbeitskräfteprobleme u. a. durch die Integration ausländischer Arbeitskräfte zu mildern, auf Fremdenfeindlichkeit stoßen. Das vertreibt bereits gewonnene Arbeitskräfte aus unseren Einrichtungen und wirkt sich negativ auf das Image der Regionen aus.

Ausländische Arbeitskräfte sind in der Pflege schon heute und künftig umso mehr unverzichtbar, gerade in den ländlichen Regionen. Dafür muss aber auch eine Willkommenskultur gelebt werden. Hier ist auch die Politik gefragt, mit Investitionsprogrammen in die Infrastruktur und problemgerechter Aufklärung.

Die Volkssolidarität ist hier bereits auf einem guten Weg. Sie ist ihrerseits bereit, ihre vielfältigen Erfahrungen einzubringen und mit politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in die Diskussion zu kommen. Deswegen sucht sie zum Beispiel mit dem Bundesgesundheitsministerium regelmäßig das Gespräch, unter anderem zum Thema Leiharbeit in der Pflege.

### Literatur

Destatis – Statistisches Bundesamt, 2023: Pflegevorausberechnung: 1,8 Millionen mehr Pflegebedürftige bis zum Jahr 2055 zu erwarten. Pressemitteilung Nr. 124 vom 30. März 2023. Zugriff: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23\\_124\\_12.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/03/PD23_124_12.html) [abgerufen am 28.06.2024].

Fuchs, J.; Kropp, P.; Matthes, B., 2020: Die fehlende Generation: Ostdeutschland steht vor einer massiven demografischen Herausforderung. IAB-Forum 22. April 2020. Zugriff: <https://www.iab-forum.de/die-fehlende-generation-ostdeutschland-steht-vor-einer-massiven-demografischen-herausforderung/> [abgerufen am 28.06.2024].

Volkssolidarität 2024a: Umfrage der Volkssolidarität 2024 (unveröffentlicht)

Volkssolidarität 2024b- Volkssolidarität LV Brandenburg e.V. 2024. Zugriff: [https://www.youtube.com/channel/UCCZPZyNbvUOQeVr4\\_2tzegw](https://www.youtube.com/channel/UCCZPZyNbvUOQeVr4_2tzegw) [abgerufen am 28.06.2024].

### Autor

Holger Weidauer

Volkssolidarität Bundesverband e. V.

[holger.weidauer@volkssolidaritaet.de](mailto:holger.weidauer@volkssolidaritaet.de)

*Dr. Dominik Frankenberg*

## **Demografiebedingte Risiken für die Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte**

Die in mittlerer Frist zu erwartenden demografischen Herausforderungen sind seit langem bekannt. Allein die nun kontinuierlich aus dem Erwerbsleben ausscheidenden geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomerkohorte führen zu merklichen quantitativen und qualitativen Nachfrageveränderungen. Die damit verbundenen Finanzierungsrisiken für die Sozialversicherungsträger bilden Kernbestandteile der Tragfähigkeitsberichterstattung des Bundes.

Kommunalspezifische Mehrbelastungen wurden bislang nicht systematisch erfasst. Für die kommunalen Gebietskörperschaften können Tragfähigkeitsrisiken auf Basis von Altersstrukturkostenprofilen und beobachteten Kostenremanenzen abgeleitet werden. Anhand von Projektionen stark von der Demografie abhängiger Budgetkomponenten wird die ertrags- und aufwandsseitige Entwicklung der Kommunalhaushalte (Projektionszeitraum bis 2040) unter Berücksichtigung von Variationen der Bevölkerungsvorausrechnungen abgeschätzt. Somit können Teilräume identifiziert werden, in denen besonders ausgeprägte demografiebedingte Anpassungslasten zu erwarten sind.

Der Beitrag zeigt auf, dass regionale Disparitäten in der Betroffenheit durch den demografischen Wandel auf die heterogenen fiskalischen Potenziale der Kommunen treffen und somit die Vulnerabilität der Kommunen wechselseitig bzw. kumulativ beeinflussen.

### **1. Fiskalische Tragfähigkeit als Ziel nachhaltiger Haushalts- und Finanzpolitik**

Der Tragfähigkeitsbegriff wird in der öffentlichen Diskussion vorwiegend mit der Staatsverschuldung in Verbindung gebracht. Eine „untragbare“ Verschuldung birgt das Risiko, in einer Schuldenkrise zu münden, insbesondere wenn der Zins dauerhaft über der Wachstumsrate liegt. Die Fiskaltheorie des Preisniveaus postuliert einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Staatsverschuldung und Inflationsentwicklung. Mit dem erklärten Ziel der Selbstbindung wurden auf Bundes- und EU-Ebene Fiskalregeln implementiert, die das Ziel eines strukturellen Haushaltsausgleichs (unter symmetrischer Berücksichtigung des Konjunkturzyklus bzw. von Einmaleffekten) vorgeben, um die Stabilität der öffentlichen Haushalte und eine generationengerechte (zwischen Generationen und innerhalb von Generationen) Priorisierung bzw. Lastenverteilung staatlicher Leistungen zu gewährleisten (vgl. Blanchard 2021: 199).

Die Tragfähigkeitsberichterstattung auf Bundesebene erörtert in Szenarioform Risiken, die bei einer Fortführung des Status quo für den öffentlichen Gesamthaushalt angesichts gesamtwirtschaftlicher und demografischer Entwicklungen drohen (vgl. BMF 2020: 3). Somit stehen die Quantifizierung der absehbaren demografischen Effekte und damit verbundene Risiken für die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Vordergrund. Die Modellrechnungen sollen in Form eines „Frühwarnsystems“ eine Entscheidungsunterstützung für eine vorausschauende Finanzpolitik und die strategische Planung und Gestaltung der langfristigen Haushaltspolitik bieten. Die Staatsschuldenquote allein ist dafür kein hinreichendes Bewertungskriterium (vgl. Werding 2022: 996).

Dem Fünften Tragfähigkeitsbericht (2020) nach ist – in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – ein stetiger Anstieg der demografiebedingten Belastungen zu erwarten. Dabei werden die folgenden Politikfelder mit besonders ausgeprägter Demografiereagibilität und haushalterischem Gewicht in die Analyse einbezogen:

- Alterssicherung,
- Gesundheit und Pflege,
- Arbeitsmarkt bzw. Grundsicherung sowie
- Bildung und Familie.

Grundlage für die demografischen Eckdaten der Modellrechnungen bildet die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Die publizierten Tragfähigkeitsszenarien mit den Varianten T- bzw. T+ bilden die abweichenden Annahmen der zugrunde liegenden Bevölkerungsvorausberechnung ab, insbesondere zu Wanderungssaldo und Fertilität, zudem werden optimistischere bzw. pessimistischere Annahmen zu Arbeitslosenquote, Renteneintrittsalter und Produktivität getroffen (vgl. BMF 2020: 19). Der Projektionszeitraum reicht bis zum Jahr 2060. Der Tragfähigkeitsbericht hat eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 0,2–2,3 % (T+ bzw. T-) des Bruttoinlandsprodukts identifiziert, die allerdings noch unter dem Eindruck des Niedrigzinsumfeldes vergleichsweise optimistische Annahmen zum impliziten Zins auf Staatsschuldentitel traf. Mit der Veröffentlichung des Sechsten Tragfähigkeitsberichts (vgl. BMF 2024) hat sich die Projektion im Zuge der gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung sowie der Normalisierung des Zinsniveaus deutlich eingetrübt: Die langfristige Tragfähigkeitslücke wird mit 1,60–4,71 % (T+ bzw. T-) erheblich größer eingeschätzt.

Die Verringerung des Erwerbspersonenpotenzials und der steigende Altenquotient veranschaulichen die Herausforderung für die am stärksten betroffenen Zweige des Sozialversicherungssystems (gesetzliche Renten- und Krankenversicherung sowie die soziale Pflegeversicherung). Damit ist zu erwarten, dass sich die Budgetkonkurrenz insbesondere auf der Bundesebene verschärft.

Es ist dem föderalen Mehrebenensystem geschuldet, dass die auf Bundes- und Landesebene zu erwartenden Mehrbelastungen auch die Kommunalfinanzierung tangieren. Dies bewirken nicht nur die Mischfinanzierungstatbestände zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Kommunen sind verfassungsrechtlich Teil der Länder, bilden mit diesen eine Ertrags- und Gefahrengemeinschaft. Durch die Einbindung in das föderale System wirken sich Änderungen im Steuer- und Transfersystem stets – allerdings in unterschiedlicher Intensität – auf Bund, Land und Kommunen aus. Die für Bund und Länder hervorgehobenen Risiken betreffen mittelbar auch die Kommunalhaushalte.

Tragfähige öffentliche Finanzen sind eine Grundvoraussetzung für die Handlungsfähigkeit des Staates. Als dezentrale Problemlösungs- und Vollzugsinstanz bilden handlungsfähige Kommunen das Fundament der regionalen Zukunfts- und Entwicklungsfähigkeit. Die räumlich differenzierten Auswirkungen des demografischen Wandels können den Problemdruck teilträumlich verschärfen bzw. abschwächen (fiskalische Mehrbelastung vs. demografische Dividende, z. B. hinsichtlich der Pro-Kopf-Kosten der Infrastrukturbereitstellung). Insbesondere das parallele Auftreten von Strukturschwäche, Schrumpfung respektive Alterung und Finanzschwäche birgt das Risiko, die bestehenden Disparitäten perspektivisch zu verschärfen, sofern auf die zu erwartenden Folgen nicht frühzeitig und planvoll reagiert wird. Gerade die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen determinieren die Potenziale für effektive Anpassungsstrategien. Auf kommunaler Ebene erfolgt keine systematische Tragfähigkeitsberichterstattung, eine Ausnahme bildet u. a. die Stadt Köln (vgl. Koldert/Thöne 2019).

Aus haushalterischer Perspektive ist das wesentliche Tragfähigkeitsziel im Regelfall der Erhalt des realen Eigenkapitals. Die vorausschauende Abschätzung von Tragfähigkeitsrisiken stellt damit eine Voraussetzung dar, um die finanzielle Autonomie der Kommunen zu sichern, indem die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zur Bewältigung der absehbaren Zukunftsaufgaben austariert werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass höhere fiskalische Problemlösungskapazitäten (insbesondere eine höhere Eigenfinanzierungskraft) im Sinne einer gesteigerten Krisenabsorptionsfähigkeit die Tragfähigkeitsrisiken mindert. Gerade die originären finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen determinieren die Potenziale für effektive Anpassungsstrategien an diese tiefgreifenden Veränderungen.

Diese latenten Risiken für die Kommunalhaushalte infolge der demografischen Entwicklung sind insbesondere vor dem Hintergrund ausgeprägter regionaler Disparitäten und der damit verbundenen Konsequenzen für den regionalen Ausgleich von besonderer Bedeutung. In Teilräumen kann demografischer Problemdruck die kommunale Autonomie gefährden, wenn er die Unterschiede zwischen kommunaler Aufgabenbelastung und fiskalischen Problemlösungskapazitäten verstärkt.

## 2. Effekte der Demografie auf die Kommunalhaushalte

Demografiebedingte Mehrbelastungen werden im Folgenden in zwei analytische Kategorien differenziert:

- Kosten aufgrund der Alterung der Bevölkerung bzw. Bedarfsträger – d. h. auch bei konstanter Einwohneranzahl verändert sich die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Damit korrespondieren abweichende Finanzbedarfe.
- Demgegenüber wird das Phänomen der Kostenremanenz mit einem (altersunabhängigen) Rückgang der Bevölkerung in Verbindung gebracht, und bildet die temporären „Kosten der Schrumpfung“ ab.

Somit kann die demografische Komponente der Bedarfsverursachung in eine Entwicklungs- sowie eine Altersstrukturkomponente zerlegt werden.

### 2.1 Altersstruktureffekte

Seitz identifizierte einen kommunalen „Jugendbias“ der Nettoausgaben – für Land und Bund sowie Sozialversicherungen ist dagegen ein „Altenbias“ dominierend (vgl. Seitz 2008: 56 ff.; Ragnitz/Seitz 2010). Angebote der Kinder- und Familienbetreuung sowie im Schulwesen sind ursächlich für die Kinder- und Jugendlastigkeit der kommunalen Ausgabenprofile, während nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vorwiegend Leistungen in Anspruch genommen werden, die nicht in direktem Zusammenhang mit den Kommunalhaushalten stehen (Rentenversicherung, Krankenversicherung). Mit der bundesseitigen Übernahme der Kosten für die Grundsicherung im Alter entfiel ab 2014 zudem ein gewichtiger kommunalrelevanter altersspezifischer Belastungsgrund.

Hinsichtlich der altersmäßigen Zusammensetzung der Bevölkerung induziert eine überdurchschnittliche Kinder- und Jugendquote höhere kommunale Bedarfe (z. B. Kinderbetreuung, Schulen, Sportstätten). Für die empirische Analyse können etwa Altersstrukturkostenprofile herangezogen werden, die saldierte Effekte von Altersstruktureinnahmen- und Altersstrukturausgabenprofilen abschätzen (vgl. Seitz 2008: 53 f.). In Anlehnung an das Konzept zur Abschätzung von Altersstrukturkostenprofilen werden die jahresscharfen Altersausprägungen der Gemeindeeinwohner herangezogen, um die damit korrespondierende Entwicklung der kommunalen Einnahme- und Ausgabestruktur fortzuschreiben (vgl. Seitz 2008: 57 ff.). Durch die vollständige bundesseitige Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung steigen die kommunalen Ausgabenbedarfe in einer Durchschnittsbetrachtung mit zunehmendem Alter der Bevölkerung nicht weiter an. Von dieser ursprünglichen Annahme wurden die Kostenprofile von Seitz noch getragen, daher wird für die von der Kostenübernahme der Grundsicherung im Alter betroffenen Altersklassen (ab 65 Jahre) ein homogenes Kostenprofil unterstellt. Mit den Leistungen für die Hilfe zur Pflege (SGB XII) zeichnen sich jedoch kommunale Mehrbelastungen ab, die vorwiegend auf Leistungsausweitungen sowie Kohortengrößeneffekten beruhen. Sie werden gemäß SGB XII gewährt, wenn Pflegebedürftige die Pflegeleistungen nicht (vollständig) aus eigenem Einkommen und Vermögen tragen können. Die Bruttoausgaben der Sozialhilfeträger (vorwiegend Landkreise, kreisfreie Städte, höhere Kommunalverbände) beliefen sich 2022 auf 4,1 Mrd. Euro.

Ausgaben, die auf eine bestimmte Altersgruppe entfallen (z. B. U3-/U6-Betreuung, Schulträgeraufgaben, Kinder- und Jugendhilfe, Pflegebedarfsplanung, Hilfe zur Pflege) werden herangezogen, um sich der Abschätzung von Durchschnittskosten je potenziellem Nutzer zu nähern. Die Altersstrukturkostenprofile verdichten somit die ansonsten isoliert voneinander vorliegenden Informationstatbestände zu Jugend- und Altenquotient sowie indirekt auch der Erwerbstätigenquote (höherer Nettoeffekt der erwerbstätigen Alterskohorten) und verknüpfen sie mit der fiskalischen Belastungsintensität.

Bei Fokussierung der einnahmeseitigen Effekte für die Kommunalhaushalte sind die Realsteuern (Grund- und Gewerbesteuer), Steuerbeteiligungen (Einkommensteuer und Umsatzsteuer), Gebühren und Beiträge sowie Zuweisungen bzw. Kostenerstattungen als wesentliche Finanzierungsquellen zu berücksichtigen. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sowie der amtlichen Fachstatistiken weisen darauf hin, dass die Grund- und Umsatzsteuerzahlungen (für Volljährige) weitgehend altersunabhängig sind. Der höchste Altersstruktureffekt ist hinsichtlich des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zu erwarten. Jeder Einkommensteuerzahler mit Wohnsitz in der Gemeinde trägt hier zum kommunalen Steuersubstrat bei. Der über Schlüsselzahlen abgeleitete Gemeindeanteil hängt bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 35.000 Euro jährlich (einzeln Veranlagte) bzw. 70.000 Euro jährlich (gemeinsam Veranlagte) vom Aufkommen vor Ort ab, Einkünfte darüber hinaus erhöhen die Schlüsselzahl nicht, jedoch das innerhalb des Flächenlandes zu verteilende Gesamtaufkommen (§ 1 GemFinRefG). Das

Einkommensteueraufkommen hängt eng mit der Altersverteilung zusammen: So sind Personen im mittleren bis späten Erwerbsalter in einer Durchschnittsbetrachtung ergiebiger Steuerzahler als Rentner oder junge Steuerpflichtige. Das Netto-Standardrentenniveau vor Steuern liegt bei 48 % (BMF 2024: 73). Die schrittweise Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Altersbezügen seit 2005 kompensiert die mit dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben verbundenen Steuermindereinnahmen nur in geringem Umfang. Für den Renteneintritt im Jahr 2024 beträgt der Besteuerungsanteil bereits 83 %, bis 2058 (ursprünglich bereits 2040 vorgesehen) erfolgt sukzessive ein vollständiger Einbezug der Renteneinkünfte. Das Alter allein ist jedoch nicht ursächlich für die Höhe des Steueraufkommens. Vielmehr spielen Faktoren wie die mit der Berufserfahrung steigende Entlohnung, oder der Einkommensrückgang beim Übergang von der Erwerbstätigkeit in den Ruhestand eine entscheidende Rolle (vgl. Borella et al. 2023).

Bei gegebener Aufgabenverteilung wirkt der mittel- bis langfristige absolute und relative Zuwachs in den höheren Altersklassen auf die kommunale Ebene insgesamt bedarfsmindernd, kann jedoch bereits durch einen dynamischen Anstieg der Fallkostenintensität oder der Partizipationsquote im Kinder- und Jugendbereich überkompensiert werden. Zudem korrespondieren mit einem steigenden Altenquotient Mindereinnahmen, etwa hinsichtlich des zu erwartenden Einkommensteueraufkommens. In wachsenden Regionen sind daher Altersstruktureffekte der dominierende Belastungsfaktor (kinder- und jugendorientierte Leistungen), während Schrumpfungsräumen vorwiegend Remanenzeffekten ausgesetzt sind.

## **2.2 Kostenremanenz**

Als zentraler Bedarfsträger und relevanter Erklärungsfaktor von Bedarfsdisparitäten aufgrund unterschiedlicher altersmäßiger und sozialer Zusammensetzung oder Bedürfnisschwerpunkte ist neben der Altersstruktur auch der Schrumpfung- bzw. Wachstumseffekt in Form der Einwohnerentwicklung zu berücksichtigen (vgl. Neumann 2016: 4 ff.). Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum wurde vorwiegend der „umgekehrte“ Fall diskutiert: Progressionseffekte bei zunehmender Einwohnerzahl. Meist wird ein U- oder J-förmiger Verlauf der Pro-Kopf-Auszahlungen mit der Einwohnerzahl nachgewiesen. Dies wird u. a. auf Qualitätsunterschiede in der Erbringung öffentlicher Leistungen und höhere Faktorpreise in dichter besiedelten Gebieten zurückgeführt (vgl. BMF 2013: 40 f.). Aus der dynamischen Entwicklung zahlreicher Zentraler Orte resultiert auch infrastruktureller und damit investiver Anpassungs- bzw. Erweiterungsbedarf. So lässt sich ein starker Zusammenhang zwischen der (positiven) Einwohnerentwicklung und der Investitionstätigkeit belegen, während Gebietskörperschaften, die einen Einwohnerrückgang verzeichnen, die Investitionstätigkeit nicht proportional zurückführten.

Mit abnehmender Einwohnerzahl geht nicht unmittelbar auch eine proportionale Ausgaben- und Bedarfsreduktion einher (vgl. Starke 2021: 513 f.). Aufgrund der infrastrukturellen Anpassungsprozesse ist kurz- bis mittelfristig von einer Kostenremanenz – und damit höheren Pro-Kopf-Bedarfen – auszugehen, etwa bei der Vorhaltung von technischer und sozialer Infrastruktur. Steigen die Pro-Kopf-Ausgaben bei einem Bevölkerungsrückgang (vorübergehend) an, liegen Kostenremanenzen vor. Sie sind jene Kosten, die sich nicht direkt proportional zur Einwohnerzahl verhalten. Dazu tragen vorwiegend die Fixkosten des Infrastrukturangebots bei. Hohe Fixkosten im Bereich der technischen Infrastruktur betreffen beispielsweise die Aufgabenbereiche Ver- und Entsorgung sowie ÖPNV und öffentliche Straßen. Soziale Infrastrukturen wie Kitas, Schulen, Bürgerhäuser, Bäder, Sportstätten, Theater sind ebenfalls von hohen Fixkosten gekennzeichnet (vgl. ILS 2015: 78 ff.).

## **2.3 Annahmen, Methodik und empirische Befunde: Regionale Belastungsschwerpunkte**

Die Annahmen zur Entwicklung der Bevölkerung und ihrer Altersstruktur basieren auf drei unterschiedlichen methodischen Zugängen und Quellen:

- a) Raumordnungsprognose 2040 (BBSR): Die im Jahr 2021 publizierte Raumordnungsprognose des BBSR, die sich insbesondere an den Annahmen der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 8: G2–L1–W2) orientiert (vgl. Maretzke et al. 2021).
- b) Die Bevölkerungsprojektion des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erfolgt im Rahmen des Projekts „Qualifikation und Beruf in der Zukunft“ (QuBe). Der Projektionszeitraum erstreckt sich bis 2060 (vgl. Studtrucker et al. 2022). Da die Daten jahresscharf ausgewiesen werden, kann das Jahr 2040 herangezogen werden, um hinsichtlich des Projektionszeitraums Vergleichbarkeit sicherzustellen.

- c) Eine modifizierte Bevölkerungsprojektion erfolgt auf Basis des experimentellen „Mikrosimulators“, einer dynamischen Mikrosimulation auf kleinräumiger Ebene (vgl. Münnich et al. 2021). Das Basisszenario wird dahingehend verändert, dass für alle Kreise unterstellt wird, dass sich die Zahl der Zuzüge für einen Zeitraum von zehn Jahren jährlich um 1 % gegenüber dem Median der vergangenen zehn Jahre erhöht. Dem entsprechend wird im letzten Jahr ein zehnprozentiger Anstieg der Zuzüge angenommen. Die davon abgeleitete Variante Stadt- bzw. Landflucht beschränkt diese positive Zuzugsdynamik entsprechend auf ländliche bzw. städtische Räume.

Die Altersstrukturkostenprofile werden auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe sowie der Angaben des IW-Mikrosimulationsmodells (vgl. Beznoska 2022) auf kommunalrelevante Ein- und Auszahlungen bzw. Politikfelder bezogen. Die Typisierung der Kommunen hinsichtlich ihrer Finanzlage wird allein auf Basis von Vergangenheitsdaten ermittelt. Den Ausgangspunkt bildet ein Paneldatensatz der kommunalen Finanzrechnungsstatistik (2006–2021). Die Stadtstaaten werden in der amtlichen Finanzstatistik nicht der kommunalen Ebene, sondern der Länderebene zugeordnet und werden daher nicht in die Abschätzung der Tragfähigkeitslücke einbezogen. Auf Basis des Paneldatensatzes werden die Kostenremanenzen regressionsanalytisch abgeleitet (angelehnt an Frei et al. 2018: 19). Die Variablen gehen als logarithmierte Wachstumsraten ein. Landkreise und kreisfreie Städte werden als „genestet“ im Bundesland (fixe Flächenland- und Jahreseffekte) abgebildet, um länderspezifische Besonderheiten abzubilden. Infolge eines Bevölkerungsrückgangs um 1 % ist ein Anstieg der Pro-Kopf-Auszahlungen von 1,3–1,6 % zu beobachten. In Abhängigkeit der Einwohnerzahl und der Dynamik der Einwohnerentwicklung wird dieser Remanenzfaktor mit den verschiedenen Bevölkerungsprojektionen verknüpft.

Die kommunale Finanzlage – und damit die unterstellte Resilienz bzw. Vulnerabilität gegenüber bisher nicht finanzwirksamen Mehrbelastungen – wird über einen Gesamtindex operationalisiert, der sich aus folgenden Indikatoren zusammensetzt (Indikatoren jeweils z-standardisiert), um die verschiedenen Dimensionen der finanziellen Leistungsfähigkeit zur erfassen.

- **Primärsaldo:** Differenz zwischen den Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltung.
- **Eigenfinanzierungskraft bzw. Transferabhängigkeit:** Anteil von Zuweisungen bzw. Zuwendungen an den Gesamteinzahlungen.
- **Soziallastenintensität:** Anteil der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen. Dies umfasst die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (jeweils SGB XII) sowie die Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).
- **Verschuldung:** Niveau von Liquiditätskrediten und fundierten Schulden je Einwohner. Vor dem Hintergrund der laufenden bzw. bereits abgeschlossenen Umschuldungsprogramme der Länder büßt der Indikator jedoch an Aussagekraft ein.
- **Investitionstätigkeit:** Investitionsquote des Gesamthaushalts (Anteil der Sachinvestitionen).

Eine umfassende Abbildung der kommunalen Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage, etwa hinsichtlich des bilanziellen Eigenkapitals, ist nicht möglich, da die Ergebnisrechnungsstatistik derzeit nur für nordrhein-westfälische Kommunen flächendeckend vorliegt.

Die Ergebnisse werden jeweils auf Kreisebene verwendet und dienen als Grundlage für die Fortschreibung beobachteter Kostenremanenzen (Mengeneffekt) sowie der Altersstrukturkostenprofile (Altersstruktureffekt). Als statistisches Konstrukt bilden die Gesamtkreise sowohl die Haushalte auf Ebene der Kreisverwaltungen als auch die Kommunalhaushalte im kreisangehörigen Raum ab. Die „Tragfähigkeitslücke“ entspricht den demografiebedingten jährlichen Mehrbedarfen die allein aufgrund der Kostenremanenz- und Altersstruktureffekte für die Kommunen zu erwarten sind. Um diesen Betrag müssen die jährlichen Erträge erhöht, Aufwendungen gesenkt und/oder Effizienz verbessert werden, um die Haushalte nicht zusätzlich zu belasten. Mit anderen Worten: Die Tragfähigkeitslücke schätzt den Betrag ab, der aufzuwenden wäre, um eine zusätzliche Verschlechterung der Haushaltslage in der genannten Größenordnung zu vermeiden. In einer Langfristperspektive kann eine Tragfähigkeitsanalyse Rückschlüsse darauf erlauben, ob die Kommune bei Fortschreibung des fiskalischen Status quo angesichts der demografischen Entwicklungen das Leistungsniveau dauerhaft aufrechterhalten kann. Das Zieljahr für die Projektionen ist jeweils 2040. In die Projektion gehen damit sowohl die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung als

auch die Veränderung der Bevölkerungszahl ein. Im Folgenden wird durchgehend auf die Kreisebene als vorzugswürdige Bilanzierungsebene abgestellt, da im kreisangehörigen Raum ohnehin eine Aufgabenteilung mit der Kreisverwaltung besteht und die funktionale Vergleichbarkeit zu kreisfreien Städten (insb. Soziallasten) gewährleistet werden kann. Zudem ist die Datenverfügbarkeit der für das Bundesgebiet flächendeckend vorliegenden Bevölkerungsvorausberechnungen im Regelfall auf die Kreisebene beschränkt.

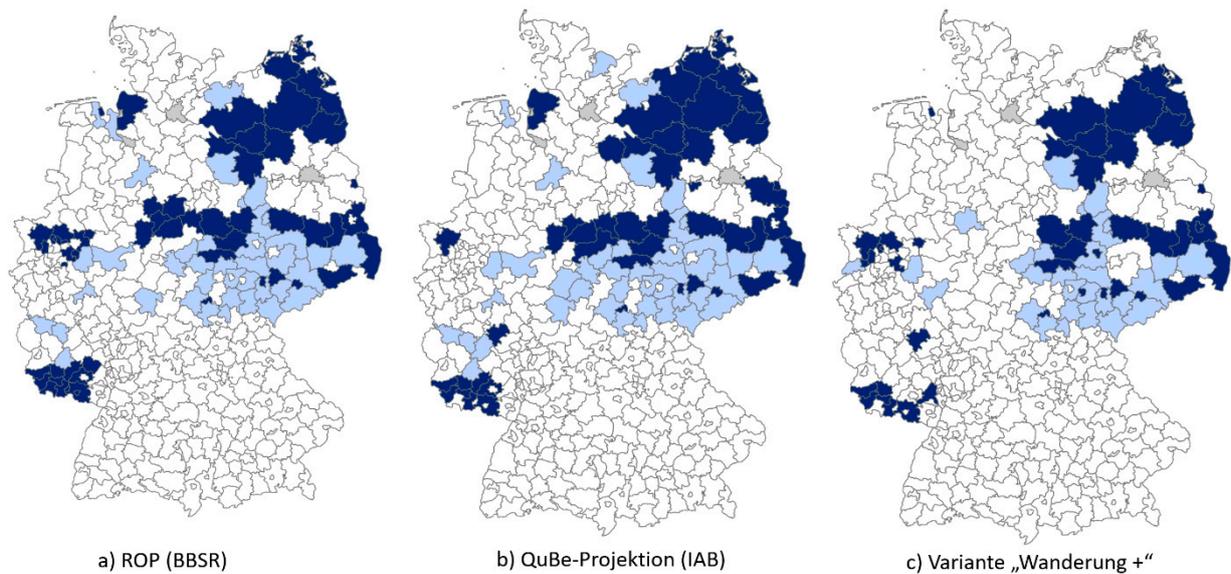
Hinter der Beobachtung der Aggregate für Deutschland insgesamt verbergen sich ausgeprägte regionale Disparitäten (vgl. Tab. 1). In der Regel spiegeln die demografischen Trends die langfristige wirtschaftliche Entwicklung wider bzw. bedingen sich wechselseitig – regionalwirtschaftlich schwache Regionen kennzeichnet vielfach eine geringere kommunale Eigenfinanzierungskraft und degressive Bevölkerungsentwicklung. So werden altersselektive bildungs- und arbeitsplatzbezogene Abwanderungsmuster identifiziert, dieser Trend „schwächt potenzialarme Regionen unmittelbar und dauerhaft“ (Ganesch 2018, 498). Vor allem eher strukturstarke, bereits in der Vergangenheit wachsende Landkreise, setzen ihr Wachstum fort. Die strukturschwachen tendenziell peripherer gelegenen Landkreise sind demgegenüber mit weiteren Bevölkerungsverlusten und einem stärkeren Anstieg des Altenquotienten konfrontiert.

Raumtyp (Thünen-Typologie)		Einwohner 1990–2022	Einwohner 2022–2040	Alten- quotient 2020	Alten- quotient 2040	Dynamik Altenquotient (Prozentpunkte)
sehr ländlich	weniger gute so- zioökonomische Lage	-0,1 %	-11,0 %	25,3 %	42,6 %	+17,3 %
	gute sozioökono- mische Lage	17,4 %	-3,3 %	21,5 %	34,1 %	+12,6 %
eher ländlich	gute sozioökono- mische Lage	22,3 %	-1,0 %	22,3 %	33,1 %	+10,8 %
	weniger gute so- zioökonomische Lage	-2,0 %	-11,3 %	27,0 %	42,4 %	+15,5 %
nicht-ländlich		8,9 %	3,7 %	21,4 %	26,6 %	+5,2 %
<b>insgesamt</b>		<b>8,4 %</b>	<b>-2,2 %</b>	<b>22,9 %</b>	<b>32,5 %</b>	<b>+9,6 %</b>

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistisches Bundesamt, IAB.

**Tabelle 1: Einwohnerentwicklung und Altenquotient nach Raumtyp**

Markant bleiben die Folgen der deutschen Teilung, insbesondere in ländlichen Regionen Ostdeutschlands sind negative Wanderungssalden außerhalb der ehemaligen Bezirksstädte langfristig anhaltend, während Verflechtungsraum und ländliche Regionen im übrigen Bundesgebiet stärkere Wachstumstendenzen aufweisen und insgesamt eine gleichmäßigere Einwohnerverteilung aufweisen. Auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnungen wäre in Langfristperspektive für die Mehrheit der Kommunen mit degressiver Bevölkerungsentwicklung eher von altersstrukturell bedingten Minderbedarfen auszugehen, da die Pro-Kopf-Auszahlungen insbesondere vom Anteil der Kinder- und Jugendlichen und dem damit korrespondierenden Leistungsangebot abhängt. Aufgrund des weiteren Anstiegs von Partizipationsquote sowie Leistungsumfang und Preiseffekten ist mittelfristig jedoch nicht von einer „demografischen Dividende“ in Form altersstrukturell bedingter Finanzbedarfsreduktion auszugehen.



Für Gebietskörperschaften mit einer Tragfähigkeitslücke > 10 %:  
hellblau: 3. Quartil (Finanzlage), dunkelblau: 4. Quartil (Finanzlage)

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter, IAB, BBSR, BKG (Geometriedaten).

#### Abbildung 1: Schrumpfungsbedingte Tragfähigkeitsrisiken 2040

Abbildung 1 fokussiert allein auf schrumpfungsbedingte Tragfähigkeitsrisiken, die abgebildet werden, sofern die Tragfähigkeitslücke des Kreisaggregats bei mindestens 10 % der laufenden Einzahlungen liegt und zugleich eine im Bundesvergleich unterdurchschnittliche Finanzkraft besteht. Mit der Gegenüberstellung unterschiedlicher Bevölkerungsvorausberechnungen und Annahmen wird deutlich, dass die wesentlichen räumlichen Belastungsmuster vergleichsweise robust erscheinen. In der Gesamtschau lässt sich ein ausgeprägtes Ost-Süd-Gefälle beobachten, dies ist nicht nur demografisch, sondern auch fiskalisch bedingt, da nur ein Zusammentreffen von überdurchschnittlichen Tragfähigkeitslücken und unterdurchschnittlicher finanzieller Leistungsfähigkeit als „Tragfähigkeitsrisiko“ eingestuft wird.

Die durchschnittliche Tragfähigkeitslücke, d. h. die erwarteten Mehrbelastungen aufgrund von Kostenremanenzen und der veränderten Altersstruktur, variiert in Abhängigkeit der verwendeten Bevölkerungsprojektion zwischen 5,9–7,6 %, in strukturschwachen ländlich-peripheren Räumen liegt sie sogar bei durchschnittlich 7,2–12,6 % (vgl. Tab. 2). In Teilräumen beträgt der Erwartungswert sogar mehr als 25 % (z. B. auf Kreisebene: Erzgebirgskreis, Spree-Neiße, Harz, Mansfeld-Südharz, Oberspreewald, Greiz, Kyffhäuserkreis oder die Städte Gera sowie Dessau-Roßlau). Allein auf strukturschwache ländliche Regionen entfällt damit eine potenzielle Mehrbelastung – in heutigen Preisen – von 5,7–8,5 Mrd. Euro pro Jahr (bundesweit: 14,6–18,6 Mrd. Euro).

Raumtyp (Thünen-Typologie)		Grundlage der Bevölkerungsprojektion				
		ROP (BBSR)	QuBe (IAB)	Wanderung +	„Landflucht“	„Stadtflucht“
sehr ländlich	weniger gute so- zioökonom. Lage	10,0 %	11,4 %	7,2 %	12,6 %	7,9 %
	gute sozioökono- mische Lage	3,8 %	4,5 %	4,7 %	4,7 %	5,0 %
eher ländlich	gute sozioökono- mische Lage	3,4 %	3,8 %	3,7 %	3,7 %	4,9 %
	weniger gute so- zioökonom. Lage	10,7 %	11,8 %	9,8 %	12,7 %	11,6 %
nicht-ländlich		4,6%	4,4 %	5,4 %	5,3 %	7,9 %
<b>insgesamt</b>		<b>5,9%</b>	<b>6,3 %</b>	<b>5,9 %</b>	<b>7,0 %</b>	<b>7,6 %</b>

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistisches Bundesamt, IAB.

**Tabelle 2: Projizierte Tragfähigkeitslücke 2040 (in % der laufenden Einzahlungen)**

### 3. Politikmaßnahmen: Demografie und Finanzausgleich

Sofern die demografisch bedingten Mehrbelastungen vorwiegend in einer Verstärkung bestehender regionaler Disparitäten beruhen – die Persistenz der wesentlichen demografischen Entwicklungstrends deutet darauf hin – könnte den überregional ausgleichenden Finanzausgleichsmechanismen eine besondere Bedeutung zukommen. Ist ein Flächenland insgesamt ausgeprägten Finanzierungsrisiken ausgesetzt, steht der bundesstaatliche Finanzausgleich (ehem. Länderfinanzausgleich) mit seiner länderübergreifenden Ausgleichswirkung und Stabilisierungsfunktion zunächst im Vordergrund, bevor länderinterne Disparitäten über das Transferschema der jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme adressiert werden. Neben Zuweisungen im Rahmen eines regelgebundenen Transferschemas bestehen zahlreiche Ansatzpunkte im Förder- bzw. Zuwendungswesen von EU, Bund und Ländern für demografiebezogene Politikmaßnahmen. Auf diese wird aufgrund der fragmentierten Förderkulisse sowie der vergleichsweise geringen Fördervolumina an dieser Stelle nicht eingegangen.

#### 3.1 Bundesstaatlicher Finanzausgleich

Ausgleichssystematisch wirkt sich nur jener Teil der demografischen Entwicklung, der sich auf die Einwohneranzahl (über die Ausgleichsmesszahl) und die Steuerkraft (Finanzkraftmesszahl) auswirkt auf die Höhe der Zu- bzw. Abschläge im bundesstaatlichen Finanzausgleich aus. Höhere Ausgabenbedarfe infolge demografischer Schrumpfungprozesse werden nicht gesondert berücksichtigt. Bei konsolidierter Betrachtung von Landes- und Kommunalebene wirkt sich die Einbindung der Gemeindesteuerkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich entlastend aus. Berücksichtigt wurden die drei maßgeblichen Ausgleichsstufen: a) die vertikale bzw. horizontale Steuerverteilung (§§ 1–3 FAG), b) der Finanzkraftausgleich (§§ 4–10 FAG) als Finanzausgleich im engeren Sinne sowie c) die Bundesergänzungszuweisungen (§ 11 FAG). Auf Basis der Modellrechnungen würde ein Rückgang der gemeindlichen Steuerkraft (ohne Berücksichtigung einer Minderung der Ländersteuern) um 100 Euro je Einwohner selbst in der Fraktion der finanzstarken Länder merklich abgeschwächt und eine Nettobelastung von rd. 53 Euro resultieren, sofern eine vollständige „Weiterleitung“ an die Kommunen vorausgesetzt wird. In den finanzschwächeren Ländern würde die Nettobelastung sogar bei weniger als 20 % des ursprünglichen Impulses liegen, was den hohen Nivellierungsgrad des Finanzausgleichssystems veranschaulicht. Eine systematische, flächendeckende Betroffenheit im Bundesgebiet würde jedoch den Ausgleichsbedarf insgesamt erheblich steigern.

Bundesland (absteigend nach Gesamteffekt)	Nettoeffekt bei Verringerung der Gemeindesteuerkraft um 100 Euro/Ew. (in Euro/Ew.)	Nettoeffekt bei Rückgang der Einwohnerzahl um 2 % (in Euro/Ew.)	Gesamteffekt (in Euro/Ew.)
Hamburg	-52,8	-87,8	-140,6
Rheinland-Pfalz	-52,8	-63,8	-116,6
Hessen	-52,8	-62,2	-115,0
Baden-Württemberg	-52,8	-58,4	-111,2
Bayern	-52,8	-56,8	-109,6
Berlin	-30,5	-16,8	-47,3
Bremen	-29,5	-17,0	-46,5
Schleswig-Holstein	-30,4	-12,8	-43,2
Niedersachsen	-30,5	-12,2	-42,7
Nordrhein-Westfalen	-30,5	-10,6	-41,1
Mecklenburg-Vorpommern	-20,2	-13,8	-34,0
Thüringen	-20,3	-13,6	-33,9
Brandenburg	-20,1	-13,6	-33,7
Sachsen-Anhalt	-20,2	-13,4	-33,6
Sachsen	-19,7	-12,6	-32,3
Saarland	-19,5	-12,0	-31,5

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: BMF.

**Tabelle 3: Stabilisierungseffekte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs (2023)**

Landesintern ist zusätzlich die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Bei hoher Betroffenheit innerhalb eines Landes kann allerdings nicht angenommen werden, dass die aufzubringende Finanzausgleichsmasse damit Schritt halten kann.

### 3.2 Kommunalen Finanzausgleich

Die bestehende Finanzausgleichssystematik konzentriert sich in der Mehrheit der Flächenländer auf die Hauptansatzstaffel mit der Einwohnerzahl als Globalindikator für kommunale Bedarfsrelationen. Mit zunehmender Einwohnerzahl wird auch eine Progression des Finanzbedarfs je Einwohner angenommen. Dabei sind länder- und kommunalgruppenspezifisch unterschiedliche „Tarifzonen“ zu identifizieren (Lenk et al. 2019: 325 ff.). Mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (GFG) wird beispielsweise für die Millionenstadt Köln ein Hauptansatz von 163 % der Einwohnerzahl festgelegt, während die Einwohnenden aller Gebietskörperschaften mit weniger als 21.000 Einwohnenden mit einer Gewichtung von 100 % in die Bedarfsmessung eingehen (§ 8 Abs. 3 GFG 2024). Selbst innerhalb der Vergleichsgruppe der kreisfreien Städte wird die „veredelte“ Einwohnerzahl der größten kreisfreien Stadt Köln mit 163 % gegenüber der kleinsten kreisfreien Stadt Remscheid (109 %) um 49,5 % höher gewichtet.

So ist zu problematisieren, dass der Kommunalfinanzausgleich bei hoher Pauschalierungsintensität dynamische (und interkommunal disparate) Veränderungen nicht zeitnah abbildet. Dies gilt teilweise auch für demografische Schrumpfungsprozesse, da mit Bevölkerungsrückgängen eine proportionale – für Gebietskörperschaften mit Einwohnerveredelung sogar eine überproportionale – Zuweisungsminderung verbunden ist, obwohl die Finanzbedarfsreduktion sich kurzfristig nur in verminderter Intensität vollzieht. Andererseits führen Time Lags (z. B. bei der Ermittlung der Schlüsselzahlen zur Verteilung des gemeindlichen Einkommensteueranteils oder der Aktualisierung der Grundlagendaten) bereits dazu, dass sich die demografische Dynamik nur verzögert im Zuweisungsniveau niederschlägt.

Da eine höhere Einwohnerzahl mit höheren Pro-Kopf-Zuweisungen einhergeht, besteht die Gefahr, dass Gemeinden, die vom demografischen Wandel besonders deutlich betroffen sind, stetige Zuweisungsrückgänge zu verkräften haben. Schrumpfungsprozesse korrespondieren regelmäßig mit einer Verringerung der Finanzkraft, sodass im

Rahmen des kombinierten Steuerkraft-Bedarfsausgleichs nicht zwingend zugleich veränderte Ausgabenbedarfe abzubilden sind.

Zahlreiche Finanzausgleichsgesetze der Länder sehen Ansätze zur Berücksichtigung von Mehrbedarfen vor, die aus den Anpassungserfordernissen im Falle degressiver Einwohnerentwicklung resultieren. Über Flächenansätze (Fläche je Einwohner) oder Straßenansätze (Straßenkilometer je Einwohner) werden zudem weitere mittelbar die Einwohnerentwicklung abbildende Faktoren in die Bedarfsmessung einbezogen. Die Ausgestaltung der Demografieansätze im kommunalen Finanzausgleich zahlreicher Flächenländer unterscheidet sich stark und gibt teilweise Aufschluss über die erwarteten Anpassungszeiträume an die veränderte Nachfrage. Mehrbedarfe werden neben einem Bevölkerungsrückgang in der Vergangenheit teilweise sogar bereits bei einem auf Basis der amtlichen Bevölkerungsvorausberechnung erwarteten Bevölkerungsrückgang abgebildet (s. u.). Die folgende Aufstellung bezieht sich jeweils auf den für das Ausgleichsjahr 2024 maßgeblichen Rechtsstand:

- **Nordrhein-Westfalen:** Der „Demografiefaktor“ soll die Effekte negativer Einwohnerentwicklungen auf den Hauptansatz abmildern, indem der Mittelwert der letzten drei Stichtage als Einwohneransatz herangezogen wird, sofern die zum letzten Stichtag festgestellte Einwohnerzahl diesen unterschreiten sollte (§ 27 Abs. 3 GFG 2024). Zusätzlich wird die Anzahl der Einwohner über 65 Jahre im Rahmen einer Investitionspauschale auf Kreisebene berücksichtigt, die vorrangig für Maßnahmen zur Verbesserung der Altenhilfe und Altenpflege einzusetzen ist (§ 16 Abs. 4 GFG 2024).
- **Bayern:** Bei einem zu erwartenden erheblichen Bevölkerungsrückgang erhalten Kommunen einen Zuschlag auf die Investitionspauschale („Demografiezuschlag“). Dieser Fall tritt ein, sofern die nach der Bevölkerungsvorausberechnung zu erwartende Einwohnerzahl des zehnten auf den Stichtag für das Ausgleichsjahr folgenden Jahres die Einwohnerzahl um mindestens 5 % unterschreitet (Art. 12 BayFAG).
- Die Landesgesetze in **Thüringen** (§ 8 ThürFAG) und **Brandenburg** (§ 20 BbgFAG) sehen vor, dass bei Gemeinden, deren Einwohnerzahl im Durchschnitt des vorvergangenen Jahres sowie der vier davorliegenden Jahre über der ansonsten für das Ausgleichsjahr maßgeblichen Einwohnerzahl liegt, für die Ermittlung des Hauptansatzes die durchschnittliche Einwohnerzahl dieser fünf Jahre angesetzt wird. In **Schleswig-Holstein** (§ 35 Abs. 1 FAG SH) werden drei Jahre für die Durchschnittsbildung herangezogen. Ähnlich wird in **Niedersachsen** verfahren (§ 5 NFAG): Ist die Einwohnerzahl einer Gemeinde kleiner als ihre durchschnittliche Einwohnerzahl der fünf vorangegangenen Haushaltsjahre, so wird der Einwohnerzahl die Differenz hinzugerechnet. Für Kreisaufgaben wird der Zuschlag „Bevölkerungsschwund“ auf die durchschnittliche Einwohnerzahl der acht vorangegangenen Haushaltsjahre bezogen (§ 7 Abs. 2 NFAG).
- **Hessen:** Ist die Einwohnerzahl zum Stichtag um mehr als 5 % geringer, als sie zehn Jahre zuvor war, wird ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang gewährt, indem der Hauptansatz mit dem 5 % übersteigenden Prozentsatz des Bevölkerungsrückgangs multipliziert wird (§ 20 HFAG). Im Ländlichen Raum gelegene kreisangehörige Gemeinden erhalten zudem unabhängig davon einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 % ihrer Einwohnerzahl.
- **Saarland:** Über die Ausgestaltung des Hauptansatzes wird für kleinere Kommunen ein Mehrbedarf anerkannt, da bei Unterschreitung der 5.000-Einwohner-Grenze eine Bedarfsmesszahl von 104 % (statt 100 % in der nach oben anschließenden Größenklasse) angesetzt wird (§ 12 Abs. 3 KFAG).
- **Sachsen-Anhalt:** Veränderungen der Einwohnerzahl um mehr als 15 % können in Einzelfällen auf Antrag in vollem Umfang oder teilweise durch Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock ausgeglichen werden (§ 25 Abs. 4 KFA LSA).
- **Mecklenburg-Vorpommern** („Nebenansatz für Demografie“): Im Falle eines überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs über zehn Jahre wird für nicht zentralörtliche Kommunen ein Nebenansatz gewährt. Es erfolgt ein anteiliger Ausgleich des den Durchschnitt überschreitenden Anteils mit dem Faktor 0,35 (§ 17 Abs. 5 FAG M-V).

Landespolitisch könnten abweichende Belastungsintensitäten für Sonderbedarfsträger auch über gezielte Zweckzuweisungen adressiert werden – sofern die Anpassungskosten vorwiegend temporär anfallen. Eine Kompensation im Schlüsselzuweisungssystem ist nicht zwingend angezeigt.

#### 4. Schlussfolgerungen

Die Sicherung der kommunalen Grundversorgung setzt unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips eine lastenadäquate Grundfinanzierung voraus. Angesichts der ausgeprägten Transferabhängigkeit der Kommunen, die sich insbesondere in der vergleichsweise geringen Bedeutung originärer Steuereinnahmen in Relation zu den insgesamt verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln widerspiegelt, ist der Substanzerhalt auch ohne zusätzlichen demografischen Druck herausfordernd. Dies betrifft in gesamtstaatlicher Perspektive insbesondere die Finanzbedarfe in den Aufgabenfeldern (digitale) Infrastruktur, Dekarbonisierung, Migration und Integration, sowie den Gesundheits- bzw. Pflegebereich (insb. Langzeitpflege). Die demografiebedingte kommunale Tragfähigkeitslücke lässt sich für das Projektionsjahr 2040 – in heutigen Preisen – auf etwa 15–19 Mrd. Euro beziffern (ohne Stadtstaaten). Dies gilt auch für Szenarien anhaltend hoher Zuwanderung. Allerdings hängt die Gesamtbelastung von der Anpassungsfähigkeit bzw. Anpassungsträgheit des Leistungs- bzw. Infrastrukturangebots sowie dem politischen Gestaltungswillen ab. Dauerhafte Veränderungen der Bedarfsträgeranzahl entziehen sich in mittel- bis langfristiger Perspektive nicht dem kommunalen Steuerungs- und Anpassungspotenzial. Auch einzelgemeindlich können personelle und finanzielle Kapazitäten die Anpassungsfrist erheblich beeinflussen.

Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaats ist eine gesamtstaatliche Herausforderung, die sich nicht auf die Anpassung an demografische Entwicklungen beschränkt. Kleinräumige Tragfähigkeitsszenarien können die regionalen Entwicklungen der Bevölkerung unter bestimmten Annahmen abschätzen und so Ansatzpunkte für mögliche regionalpolitische Maßnahmen aufzeigen. In Langfristperspektive sind politische Entscheidungen darüber unabdingbar, welche Aufgabenzuordnung und Arbeitsteilung für Staat und Kommunen vorzusehen ist. Damit sind die Konturen dessen zu umreißen, was auch zukünftig unabdingbare Grundversorgung der Bevölkerung sein soll. In Klein- und Kleinstkommunen, in denen häufig die kritische Masse für eine umfassende Daseinsvorsorgeinfrastruktur fehlt, sind Pooling- bzw. Kooperationspotenziale auszuschöpfen, Effizienzvorteile versprechen zudem (digitale) Prozessinnovationen, etwa in Form einer teilweisen Zentralisierung weitgehend ermessensfreier Vollzugsentscheidungen im digitalen „Back-Office“. Somit könnten Anpassungsfriktionen abgeschwächt werden, um ein dauerhaftes Fortbestehen der erwarteten Haushaltsmehrbelastungen zu vermeiden. Im Sinne einer föderalen „Lernkultur“ könnten dazu bereits erfolgte Anpassungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Übertragbarkeit evaluiert werden.

#### Literatur

- Beznoska, M., 2022: Die Altersverteilung von Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen. IW-Report 7/2022. Köln.
- Blanchard, O.; Leandro, A.; Zettelmeyer, J., 2021: Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards. *Economic Policy* 04/2021: 195–236.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2020): Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2024): Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.
- Borella, M.; De Nardi, M.; Pak, M.; Russo, N.; Yang, F., 2023: The Importance of Modeling Income Taxes over Time: U.S. Reforms and Outcomes. *Journal of the European Economic Association*, 21. Jg. (6): 2237–2286.
- Frei, X.; Ragnitz, J.; Rösel, F., 2018: Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung. Ifo Dresden Studien, Bd. 80. Dresden.
- Ganesch, F., 2018: Regional Mobility and Spatial Inequality: Determinants of Spatial Labor Market Behavior Considering Firm- and Region-Specific Factors. *Raumforschung und Raumordnung*, 76. Jg. (6): 497–514.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hrsg.) (2015): Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel. Landtag Nordrhein-Westfalen, Information 16/276, A24. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission III „Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in

- Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030“ des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Koldert, B.; Thöne, M., 2019: 1. Kölner Tragfähigkeitsbericht. Materielle Nachhaltigkeit der Kölner Stadtfinanzen.
- Lenk, T.; Starke, T.; Hesse, M., 2019: Kommunalen Finanzausgleich – vertikale und horizontale Verteilung, Strukturprinzipien und Wirkungen. In: Schweisfurth, T.; Wallmann, W. (Hrsg.): Haushalts- und Finanzwirtschaft der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: 325–358.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C.; Stelzer, A., 2021: Raumordnungsprognose 2040 – Bevölkerungsprognose: Ergebnisse und Methodik. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2021. Bonn.
- Münnich, R.; Schnell, R.; Brenzel, H.; Dieckmann, H.; Dräger, S.; Emmenegger, J.; Höcker, P.; Kopp, J.; Merkle, H.; Neufang, K.; Obersneider, M.; Reinhold, J.; Schaller, J.; Schmaus, S.; Stein, P., 2021: A Population Based Regional Dynamic Microsimulation of Germany: The MikroSim Model. *methods, data, analyses*, 15. Jg. (2): 241–264.
- Neumann, U., 2016: Ageing by feet? Regional migration, neighbourhood choice and local demographic change in German cities. RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Ruhr economic papers, Nr. 665. Essen.
- Ragnitz, J.; Seitz, H., 2010: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgabenstruktur künftiger Haushalte. Dresden.
- Seitz, H., 2008: Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Gütersloh.
- Starke, T., 2021: Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31: 507–537.
- Studtrucker, M.; Kalinowski, M.; Schneemann, C.; Söhnlein, D.; Zika, G., 2022: QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. IAB-Discussion Paper 19/2022.
- Vanella, P.; Hellwanger, T.; Deschermeier, P., 2023: Parsimonious stochastic forecasting of international and internal migration on the NUTS-3 level – an outlook of regional depopulation trends in Germany. *Vienna Yearbook of Population Research* 21: 361–415.
- Werding, M., 2022: Fiscal sustainability and low interest rates: what an indicator can('t) tell. *Empirica* 49: 991–1008.

**Autor**

Dr. Dominik Frankenberg  
Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung  
in ländlichen Räumen, Braunschweig  
[dominik.frankenberg@thuenen.de](mailto:dominik.frankenberg@thuenen.de)

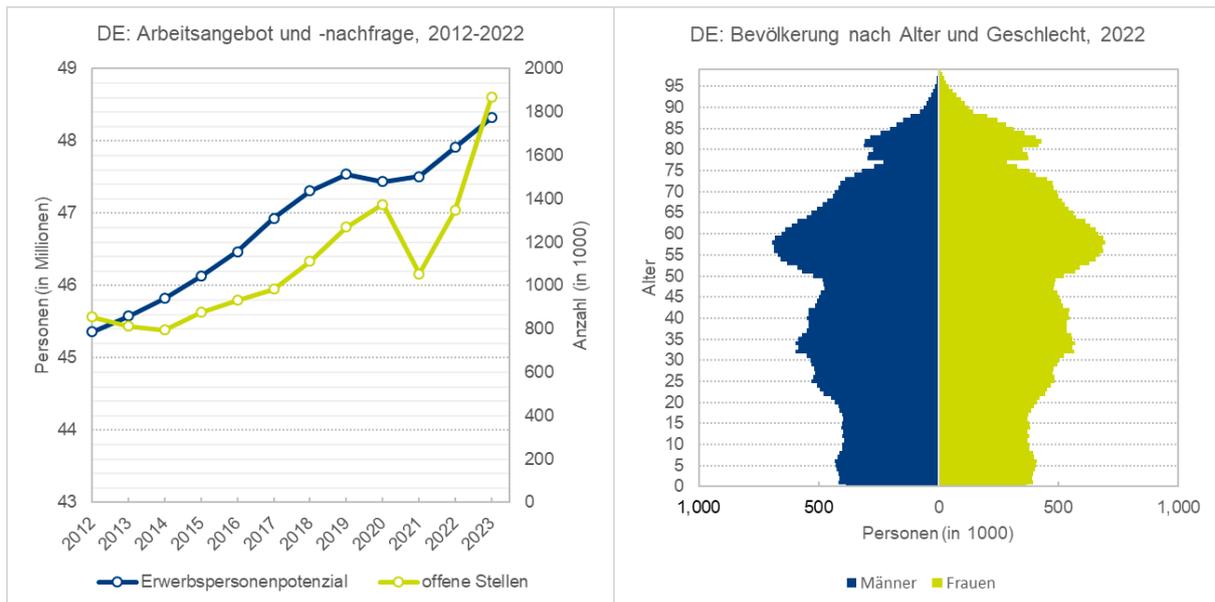
Timon Hellwagner, Doris Söhnlein

## Demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsangebots – welche ungenutzten Potenziale gibt es?

### Arbeitsmarkt: Angebot und Nachfrage auf Rekordniveau

Das Angebot an Arbeitskräften und die Nachfrage nach ebendiesem befinden sich in Deutschland weiterhin auf hohem Niveau. In der jüngeren Vergangenheit trotzte der Arbeitsmarkt dabei vergleichsweise herausfordernden wirtschaftlichen Bedingungen. So ist etwa das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 um 0,1 % (preis- und kalenderbereinigt) gefallen (vgl. Bauer/Weber 2024). Gleichzeitig wurde mit 45,9 Mio. Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt 2023 aber ein neuer Rekord erreicht (vgl. Destatis 2024a) – und auch die Daten der IAB-Stellenerhebung (vgl. IAB 2024a; Bossler et al. 2022) verweisen auf eine beständig hohe Nachfrage, wie Abbildung 1a und 1b zeigen.

Diese Robustheit spiegelt sich auch in einer zentralen Kenngröße des Arbeitsangebots, dem Erwerbspersonenpotenzial, wider. Dieses setzt sich aus der Summe der Erwerbstätigen, der Erwerbslosen sowie der so genannten Stillen Reserve zusammen und kann als obere Grenze an Arbeitskräften, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, verstanden werden. Erwerbstätige und Erwerbslose werden zumeist als Erwerbspersonen bezeichnet. Nach ILO-Definition handelt es sich dabei um Personen, die im Berichtszeitraum mindestens eine Stunde gearbeitet haben bzw. aktiv nach einer Tätigkeit gesucht haben und diese innerhalb von zwei Wochen aufnehmen können (vgl. Destatis 2024b). Neben den 45,9 Mio. Erwerbstätigen befanden sich im Jahresdurchschnitt 2023 rund 1,3 Mio. Erwerbslose auf dem deutschen Arbeitsmarkt (Destatis 2024c) sowie in den Jahren 2022 und 2023 zwischen 1 und 1,3 Mio. Personen (vgl. Bauer et al. 2023; Destatis 2023) in der (arbeitsmarktnahen) Stillen Reserve. Zu letzterer zählen Personen, die zwar grundsätzlich erwerbsbereit sind, aber aus verschiedenen Gründen weder als erwerbstätig noch erwerbslos klassifiziert werden können<sup>5</sup>. So umfasst diese Definition beispielsweise Personen, die sich aufgrund erfolgloser Arbeitsplatzsuche vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben, jedoch bereit wären, eine Er-



Quellen: Bauer et al. (2023) bzw. Bossler et al. (2022) und IAB (2024a)

Quelle: Destatis (2024d)

**Abbildung 1a: Erwerbspersonenpotenzial (linke Achse) und Zahl der offenen Stellen (rechte Achse) für Deutschland, 2012–2023**

**Abbildung 1b: Bevölkerung nach Altersjahren und Geschlecht in Deutschland, 2022**

<sup>5</sup> In Deutschland erheben bzw. schätzen sowohl das Statistische Bundesamt als auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung das Ausmaß der Stillen Reserve. Rengers/Fuchs (2022) vergleichen beide Ansätze im Detail.

werbstätigkeit aufzunehmen (vgl. Fuchs 2002). Das Ausmaß der Stillen Reserve ist im Laufe des vergangenen Jahrzehnts gesunken (vgl. Fuchs/Weber 2021a) und hat dabei zum beständigen Wachstum der Zahl der aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmenden Personen beigetragen.

Das Wachstum des Erwerbspersonenpotenzials (siehe Abbildung 1a) während der vergangenen Jahre wurde zum einen durch eine steigende Beteiligung und zum anderen durch Zuwanderung gestützt – und hat dabei negative Effekte des demografischen Wandels deutlich übertroffen (vgl. Bauer et al. 2023). Doch in der kurzen bis mittleren Frist stehen dem deutschen Arbeitsmarkt nicht nur wirtschaftliche Herausforderungen, sondern vielmehr auch ein demografischer Wendepunkt bevor, wie ein Blick auf die aktuelle Altersstruktur der Bevölkerung laut Statistischem Bundesamt (Destatis 2024d) in Abbildung 1b zeigt: Der „Geburtenberg“ der Babyboomer verschiebt sich unaufhaltsam weiter in Richtung Rente, die nachfolgenden Jahrgänge sind wesentlich schwächer besetzt. Hoher Zuwanderungszahlen in den letzten Jahren zum Trotz scheint der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter – und damit die demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsangebots – vorgezeichnet. Anders ausgedrückt: Hat das Zusammenspiel von steigender Erwerbsbeteiligung und Zuwanderung in der Vergangenheit dazu geführt, dass die in der Altersstruktur angelegten Rückgänge des Erwerbspersonenpotenzials mehr als wettgemacht wurden, so zeigen Analysen (vgl. Hellwagner et al. 2023; Hellwagner/Söhnlein/Weber 2023), dass das für die Verrentung der Babyboomer nur mehr schwer zu erreichen sein wird. Hellwagner et al. (2022) berechnen, dass in einem Szenario ohne Außenwanderung und steigende Beteiligung das Erwerbspersonenpotenzial von 2020 bis 2035 aufgrund der angelegten Altersstruktur um rund 7 Mio. Personen sinken würde.

Diese bevorstehende, demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsangebots wirft Fragen nach den ökonomischen Konsequenzen auf. Im folgenden Abschnitt wird daher zunächst ein Überblick zur bestehenden Literatur, die sich mit ebenjenen ökonomischen Effekten beschäftigt, gegeben – und aufgezeigt, dass ein (deutlicher) Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter nicht zwangsläufig mit einem Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens verbunden sein muss. In den darauffolgenden Kapiteln werden anschließend entsprechende Stellschrauben diskutiert und quantifiziert.

### **Ökonomische Effekte demografischer Schrumpfung: Überblick**

Während Bevölkerungsrückgänge auf regionaler Ebene bereits seit Jahrzehnten und über Länder hinweg beobachtbar sind (z. B. ESPON 2017), stellen – bevorstehende oder auch bereits fortschreitende – Bevölkerungsrückgänge auf nationaler Ebene für viele Industrienationen ein relativ neues Phänomen dar (vgl. Hellwagner/Weber 2024).

Dieses in der Vergangenheit beobachtete, beständige Bevölkerungswachstum wurde in der ökonomischen Literatur entsprechend als „stylized fact“ (Jones/Romer 2010) betrachtet – und Fragen nach den Effekten von Bevölkerungsrückgang fanden als Folge dessen vergleichsweise wenig Beachtung. Erst in den letzten Jahren ist ein Anstieg entsprechender Beiträge zu beobachten.

So untersuchen etwa Christiaans (2011), Sasaki (2019) oder Sasaki/Hoshida (2017) mit Hilfe von makroökonomischen Wachstumsmodellen die Auswirkungen von Bevölkerungsrückgang auf das BIP pro Kopf. Auch Jones (2022) adressiert diese Frage und zeigt mit Hilfe eines theoretischen Modells, welches einen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsbestand und Innovation postuliert, dass eine zu lange andauernde Phase des Bevölkerungsrückgang zu langfristiger Stagnation des BIPs pro Kopf führen kann. Strulik (2023), beziehungsweise auf Jones (2022), betont allerdings die zentrale Rolle des Humankapitals und zeigt mit Hilfe eines Modells, dass Bevölkerungsrückgang und BIP-pro-Kopf-Wachstum koexistieren können.

Ein Transfer von Ergebnissen dieser, wie erwähnt oft ausschließlich theoretischen Modelle, in den vorliegenden Beitrag erscheint herausfordernd – denn wie auch in Hellwagner/Weber (2024) diskutiert, unterstellen bestehende, (makro-)ökonomische Ansätze zu den Effekten von Bevölkerungsrückgang zumeist, dass

$$L = P \tag{1}$$

und setzen damit das Arbeitsangebot,  $L$ , mit dem Bevölkerungsbestand,  $P$ , gleich. Sinkt letzterer, sinkt im Modell auch das Arbeitsangebot.

Bei Fragen nach den ökonomischen Effekten demografischer Schrumpfung und, damit verbunden, möglichen Ansatzpunkten, um den demografischen bedingten Rückgang des Arbeitsangebots abzufangen, steht also zunächst diese Annahme gemäß Gleichung (1) auf dem Prüfstand – und lässt sich mit empirischen Beobachtungen nur

schwer in Einklang bringen. So zeigen nationale (Destatis 2024e) wie internationale Daten (Eurostat 2024a), dass die Erwerbsbeteiligung weder bei 100 % liegt noch in der Bevölkerung – differenziert nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit – identisch ist. Vielmehr sind variierende Muster zu beobachten. Unterschiede offenbaren sich nach Altersgruppen, mit den höchsten Erwerbsquoten im mittleren Alter, dem „prime age“, und niedrigeren Quoten unter Jüngeren und Älteren. Unterschiedliche Muster sind auch nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit zu beobachten.

Für Überlegungen zum Arbeitsangebot sind solche Unterschiede von zentraler Bedeutung – eröffnen sie doch erst die Erschließung ebendieser Potenziale. Wenn  $a$  die Erwerbsbeteiligung in der Bevölkerung anzeigt, dann ergibt sich die Zahl der Erwerbspersonen als:

$$L = a * P \quad (2)$$

Diese Erwerbsbevölkerung ist eine gängige Größe, um das Arbeitsangebot zu quantifizieren (Eurostat 2024b). Eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in Zeiten der demografischen Schrumpfung ist naheliegend. Inwiefern solche Potenziale gehoben werden können, wurde in der Literatur bisher noch nicht ausreichend untersucht. Die oben genannten Beiträge adressieren die ökonomischen Effekte von Bevölkerungsrückgang in erster Linie aus theoretischer Perspektive. Eine Ausnahme stellt der kürzlich veröffentlichte Beitrag von Hellwagner/Weber (2024) dar. Da empirische Evidenz auf Basis der wenigen Schrumpfungsbeobachtungen in der jüngeren Vergangenheit schwierig zu gewinnen ist, analysieren Hellwagner/Weber (2024) die Schrumpfungsperioden von 16 Industrienationen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und vergleichen die Arbeitsmarkteffekte von Bevölkerungsveränderungen in Zeiten von Wachstum und Schrumpfung. Die Ergebnisse zeigen, unter anderem, dass in vergangenen Schrumpfungsperioden die Erwerbsbeteiligung als Reaktion auf Bevölkerungsrückgang gestiegen ist.

Darüber hinaus analysieren Hellwagner/Weber (2024) auch die Effekte demografischer Schrumpfung auf weitere Dimensionen des Arbeitsangebots, die auch in der ILO-Definition der Erwerbspersonen adressiert werden: geleistete Arbeitsstunden und tatsächliche Erwerbstätigkeit. Während im zitierten Beitrag auf Basis der historischen Daten zwar weder ein signifikanter Anstieg der durchschnittlichen Arbeitszeit noch ein Absinken der Arbeitslosenquote festgestellt werden kann, eröffnen beide Dimensionen vielversprechende Anknüpfungspunkte, um über ungenutzte Potenziale nachzudenken.

Insofern erscheint vor dem Hintergrund der demografischen Schrumpfung nicht notwendigerweise die Stabilisierung des *Arbeitsangebots*, sondern vielmehr des *Arbeitsvolumens* als relevante Perspektive. Formal und mit Blick auf die genannten Komponenten lässt sich das Arbeitsvolumen,  $L_V$ , dabei als

$$L_V = a * h * l * P \quad (3)$$

beschreiben, wobei  $h$  die durchschnittliche gearbeitete Stundenzahl sowie  $l$  den Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen unter den Erwerbspersonen anzeigt.

### **Stabilisierung des Arbeitsvolumens: Quantifizierung der Potenziale**

In Hellwagner et al. (2022) und Hellwagner et al. (2023) werden diese unterschiedlichen Komponenten des Arbeitsvolumens – nämlich Erwerbsbeteiligung, geleistete Stunden und der Anteil der Erwerbstätigen – einzeln betrachtet. Damit verbundene Potenziale, ebenjenes Arbeitsvolumen in der mittleren Frist zu stabilisieren und damit die demografisch bedingte Schrumpfung abzufangen, werden diskutiert und quantifiziert. Die Berechnungen in Hellwagner et al. (2022) stützen sich dabei auf Daten zu Demografie und Erwerbsbeteiligung bis zum Jahr 2020 – und beinhalten damit etwa noch nicht die starken Zuwanderungsjahre 2022 und 2023. In diesem Abschnitt werden die genannten Berechnungen noch einmal im Detail analysiert, aber auch mit Daten am aktuellen Rand und mit Hilfe eines regional differenzierten Blickwinkels kontextualisiert.

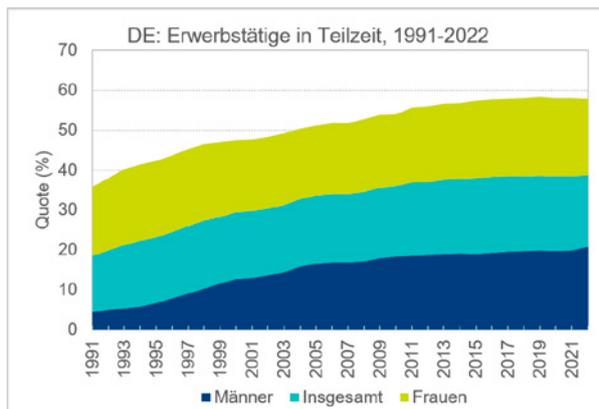
Arbeitszeit: Diskrepanzen von gewünschten und tatsächlich geleisteten Stunden

Zunächst lassen sich ungenutzte Potenziale dort heben, wo Personen bereits erwerbstätig sind, aber ihre Arbeitszeitwünsche nicht realisieren können. Wie Auswertungen der IAB-Arbeitszeitrechnung (Wanger 2020) in Abbildung 2a zeigen: Der Anteil der Erwerbstätigen in Teilzeit steigt seit der Wiedervereinigung an, wobei sich die Entwicklung zuletzt abgeschwächt hat. Dabei zeigen sich geschlechtsspezifische Unterschiede: Während der Anteil der Erwerbstätigen in Teilzeit unter allen Erwerbstätigen bei knapp unter 40 % liegt, sind es bei Frauen knapp unter 60 %, bei Männern rund 20 %.

Um nun wirkungsvolle Hebel zu identifizieren und quantifizieren zu können, sind die Anteile der tatsächlichen, geschlechtsspezifischen Unterbeschäftigung relevant. Daten des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2020 zufolge sind 12 % der teilzeittätigen Männer und 8 % der Frauen als unfreiwillig Teilzeittätige zu bezeichnen – würden also gerne Vollzeit arbeiten, finden aber auf dem Arbeitsmarkt keine entsprechende Stelle (vgl. Hellwagner et al. 2022). Arbeitszeitwünsche variieren aber nicht nur zwischen Voll- und Teilzeit, sondern auch mit Blick auf den Umfang der Teilzeittätigkeit.

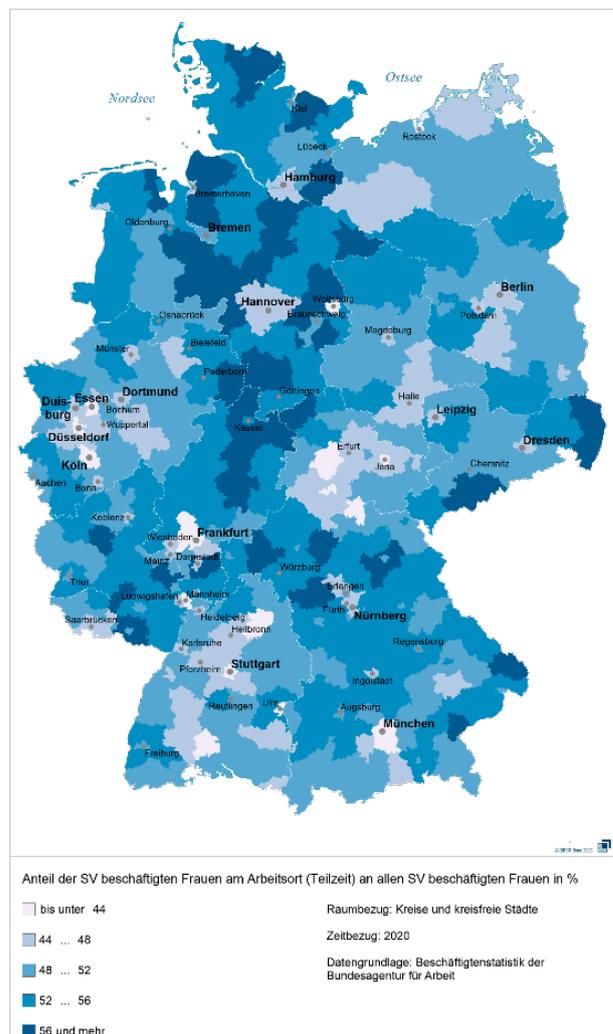
In Hellwagner et al. (2022) werden die Arbeitszeitwünsche von Beschäftigten in unterschiedlichen Erwerbsformen aus dem SOEP herangezogen und eine mögliche Realisierung ebendieser in Vollzeitäquivalente umgerechnet. Unter geringfügig Beschäftigten sind Verlängerungswünsche stark ausgeprägt – wie Hellwagner et al. (2022) zeigen, würde eine Realisierung umgerechnet etwa 700.000 Vollzeitäquivalenten entsprechen. Ebenfalls rund 700.000 Vollzeitäquivalenten würde die Realisierung der Verlängerungswünsche von Teilzeitbeschäftigten entsprechen. Insgesamt liegt also im Abbau der Diskrepanz zwischen gewünschten und tatsächlich geleisteten Stunden ein Arbeitsvolumenpotenzial von knapp 1,4 Mio. Personen – ohne dass sich die tatsächliche Anzahl der auf dem Arbeitsmarkt aktiven Personen ändert.

Aus regionaler Perspektive können diese Potenziale wohl in unterschiedlichem Ausmaß gehoben werden,



Quelle: IAB-Arbeitszeitrechnung, vgl. Wanger (2020) und IAB (2024b), eigene Darstellung

**Abbildung 2a:**  
**Anteil der Erwerbstätigen in Teilzeit nach Geschlecht in Deutschland, 1991–2022**



**Abbildung 2b:**  
**Anteil sozialversicherungspflichtig beschäftigter Frauen in Teilzeit an allen sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen auf Kreisebene, 2020**

wie ein Blick auf den Anteil der in Teilzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen am Arbeitsort auf Kreisebene im Jahr 2020 zeigt (vgl. Abbildung 2b).

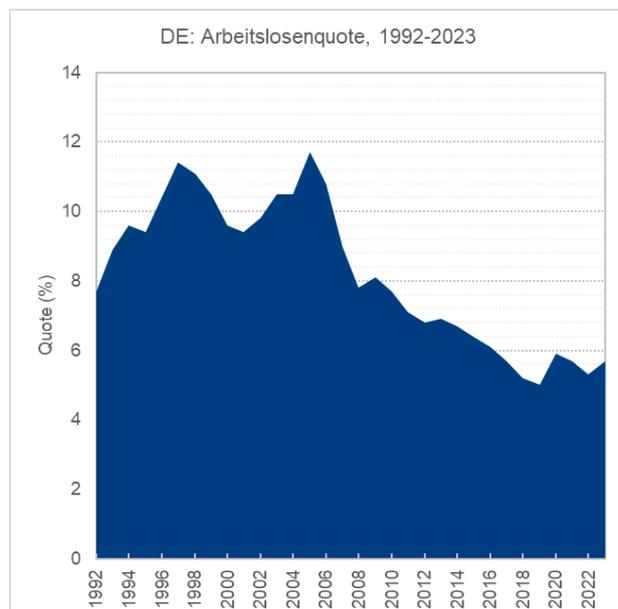
Um die genannten Diskrepanzen aufzulösen, kommen jedenfalls eine Reihe von Ansätzen in Frage, die von Weber/Zimmert (2018) detailliert diskutiert werden. Dazu zählen ein Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten, partnerschaftliche Aufgabenteilung, aber auch die weitere Etablierung flexibler Arbeitszeitmodelle. Letztlich stehen diesen Potenzialen aus der Unterbeschäftigung allerdings auch Wünsche nach Arbeitszeitverkürzung gegenüber, die – wie Hellwagner et al. (2022) ausführen – jedoch schwer zu realisieren sind.

#### Vollbeschäftigung: Abbau von Arbeitslosigkeit birgt Potenziale

Ein zweiter Hebel, um das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen zu heben, ohne notwendigerweise die Anzahl der am Arbeitsmarkt aktiven Personen anzuheben, ist der Abbau von Arbeitslosigkeit bis hin zur Vollbeschäftigung. Diese ist dann erreicht, wenn alle Menschen, die eine Arbeit aufnehmen können und wollen, eine solche auch bekommen. Weber (2014) analysiert das Ziel der Vollbeschäftigung ausführlich und argumentiert, dass diese in Deutschland bei einer Arbeitslosenquote von etwa 2–3 % erreicht werden könnte. Zum Vergleich: Im Jahr 2023 lag die Arbeitslosenquote in Deutschland im Durchschnitt bei 5,7 % (BA 2024).

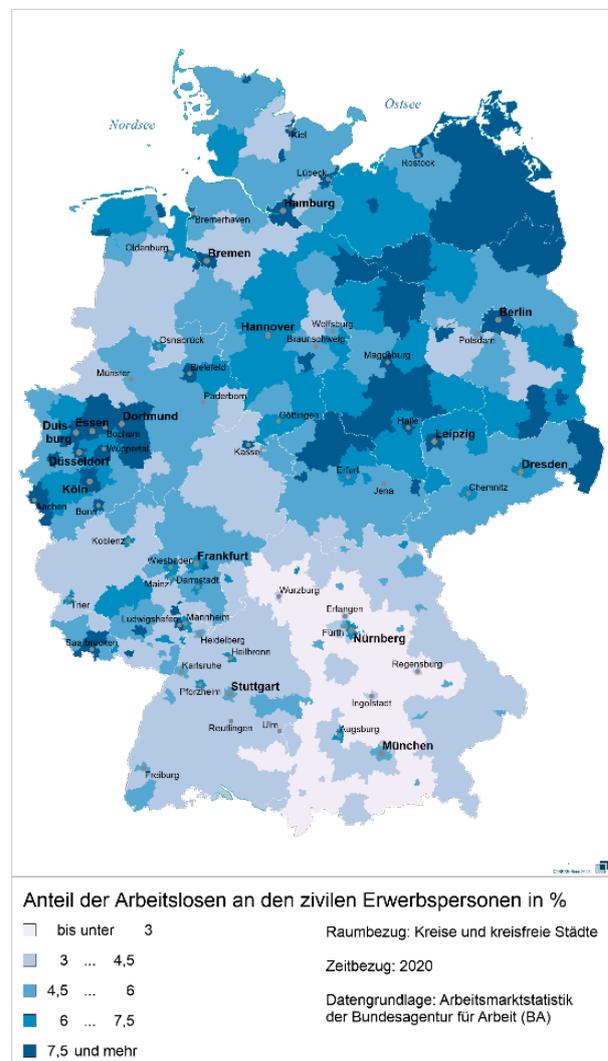
Obwohl die Arbeitslosigkeit seit Mitte der 2000er-Jahre mit wenigen Ausnahmen fast durchgehend gesunken ist (vgl. Abbildung 3a), ist auch in Zeiten der demografischen Schrumpfung und der damit verbundenen Knappheit von Arbeitskräften ein weiterer Rückgang der Arbeitslosigkeit kein Selbstläufer. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Bereichen Vermittlung, Qualifizierung sowie Beschäftigungsfähigkeit können jedoch dazu beitragen (Hellwagner et al. 2022).

Für das Jahr 2035 berechnen Hellwagner et al. (2022), dass das Absinken der Arbeitslosenquote auf 2,5 % einen Anstieg der Beschäftigung um rund 1,3 Mio. Perso-



Quelle: BA (2024). Eigene Darstellung

**Abbildung 3a:**  
Arbeitslosenquote, bezogen auf zivile  
Erwerbspersonen, in Deutschland, 1991–2022



**Abbildung 3b:**  
Arbeitslosenquote, bezogen auf zivile  
Erwerbspersonen, 2020

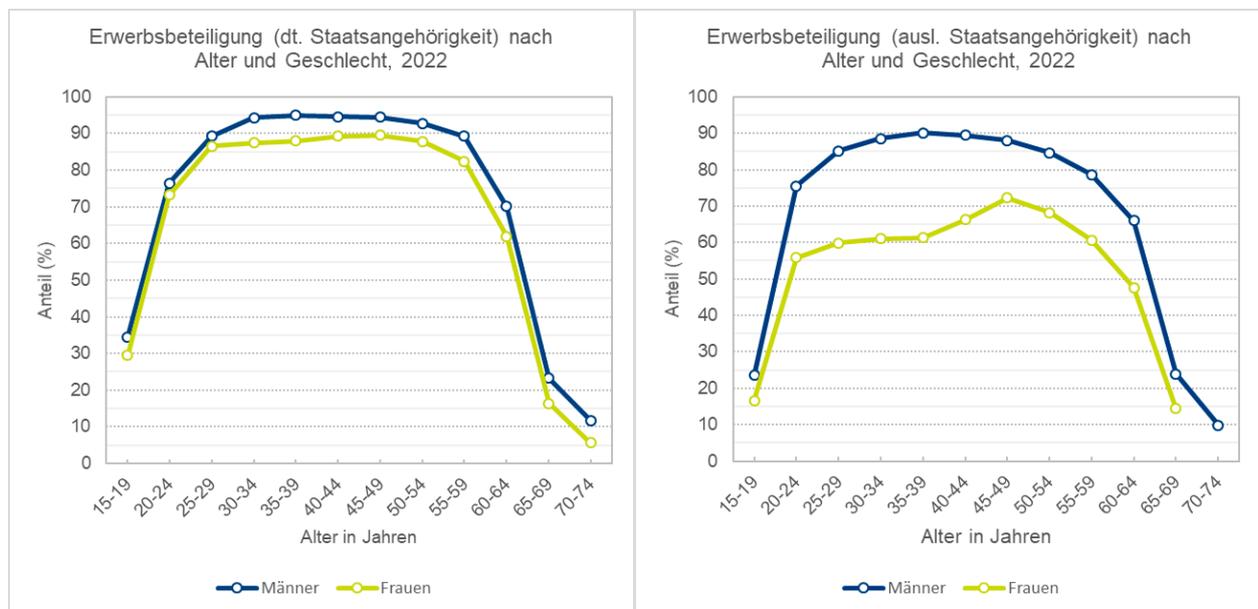
nen ermöglichen könnte. Darüber hinaus kann eine solche Vollbeschäftigungssituation auch Personen aus der Stillen Reserve aktivieren.

Im Vergleich zu den Potenzialen aus nicht realisierten Arbeitszeitwünschen weisen jene aus Arbeitslosigkeit ausgeprägtere regionale Unterschiede auf. So zeigt der Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen in Abbildung 3b, dass insbesondere im Süden Deutschlands durch das Erreichen von Vollbeschäftigung nur geringere Potenziale zu heben sind, während andere Regionen ungleich stärker profitieren könnten.

#### Erwerbsbeteiligung: Vergleich von Szenarien zeigt Möglichkeiten auf

Neben ungenutzten Potenzialen unter denjenigen, die bereits dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, können aufgrund der Tatsache, dass die Beteiligungsquoten nicht bei 100 % liegen, auch Nichterwerbspersonen aktiviert werden – in diesem Fall würde also die Zahl der Personen auf dem Arbeitsmarkt ansteigen.

Wie eine nach Altersgruppen, Geschlecht und Staatsangehörigkeit differenzierte Perspektive auf Daten aus dem Mikrozensus in Abbildung 4 zeigt, bestehen über demografische Gruppen hinweg noch Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung. Bei Männern, deutscher wie nichtdeutscher Staatsangehörigkeit, liegen die Beteiligungsquoten in den mittleren Jahrgängen bereits bei 90 % oder darüber. Auch bei Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit ist hier eine Beteiligung zwischen 85 und 90 % zu beobachten. Die Erwerbsquoten bei Jüngeren und Älteren liegen hingegen niedriger.



Quelle: Eurostat (2024a), Tabelle lfsa\_argan. Anmerkungen: Für nichtdeutsche Frauen in der Altersgruppe 70–74 Jahre wird in der Eurostat-Tabelle für das Jahr 2022 kein Wert ausgewiesen. Eigene Darstellung

#### **Abbildung 4: Erwerbsbeteiligungsquoten nach 5-Jahres-Altersgruppen (erwerbsfähiges Alter), Geschlecht und Staatsangehörigkeit in Deutschland, 2022**

In Hellwagner et al. (2022) wurden drei optimistische Szenarien zu steigender Beteiligung vorgestellt und die damit verbundenen Anstiege des Erwerbspersonenpotenzials in 2035 berechnet: (1) Anstieg der Erwerbsquoten von Frauen ohne deutsche Staatsangehörigkeit im Alter zwischen 15 und 59 Jahren auf die jeweiligen Niveaus von Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit, (2) die vollständige Angleichung der Erwerbsquoten von deutschen Frauen an die deutscher Männer im Alter von 30 bis 59 Jahren sowie (3) der Anstieg der Erwerbsquoten von 60–64-Jährigen und 65–69-Jährigen jeweils auf das Niveau der vorangegangenen Altersgruppe.

Bei einem Eintreten von allen drei Szenarien gäbe es in Deutschland im Jahr 2035 insgesamt 3,4 Mio. zusätzliche Erwerbspersonen. Mit 2,4 Mio. Personen würde der Großteil durch den Anstieg der Erwerbsquoten Älterer (Szenario 3) getrieben sein, mit 0,6 bzw. 0,4 Mio. zusätzlichen Personen birgt der Anstieg der Erwerbsquoten von Frauen aber ebenso noch erhebliche Potenziale (Hellwagner et al. 2022). Ähnliche Berechnungen lassen sich auch mit Hilfe internationaler Vergleiche anstellen. So zeigen etwa Maretzke et al. (2021), dass bei einem Angleichen der Erwerbsquoten in Deutschland an Spitzenwerte der EU-28 dem deutschen Arbeitsmarkt im Jahr 2040 bis zu fünf Mio. zusätzliche Erwerbspersonen zur Verfügung stehen könnten.

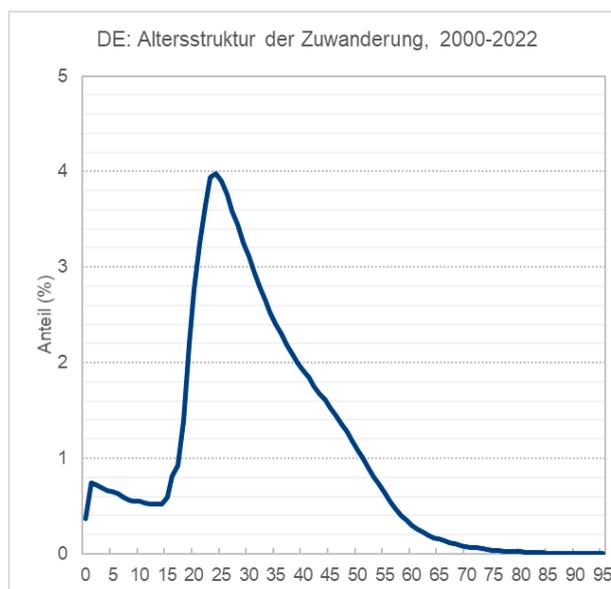
Ansatzpunkte, um etwa Ältere in Beschäftigung zu halten, bieten kürzere und flexiblere Arbeitszeiten (vgl. Czepek et al. 2017). Daneben gilt es, die formal bestehende Gleichberechtigung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt auch tatsächlich umzusetzen: Drasch et al. (2020) zeigen etwa, dass Frauen ihre Erwerbstätigkeit immer noch stark an familiäre Aufgaben anpassen. Wie schon bei der Realisierung der Arbeitszeitwünsche ist der Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten daher bedeutsam, aber auch flexible und familienkompatible Arbeitszeiten können hier eine höhere Beteiligung ermöglichen (vgl. Hellwagner et al. 2022).

Eine regional differenzierte Perspektive auf Potenziale mittels steigender Erwerbsbeteiligung ist schwierig, bedingt durch fehlende detaillierte Daten auf Kreisebene. Hinweise, in welchen Regionen welche Potenziale zu heben sein könnten, ermöglicht ein Vergleich der hier diskutierten Erwerbsquoten mit der Verteilung der Bevölkerung – aktuell wie künftig – nach Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit nach Studtrucker et al. (2022).

#### Migration: Zusammenspiel von Zu- und Abwanderung entscheidend

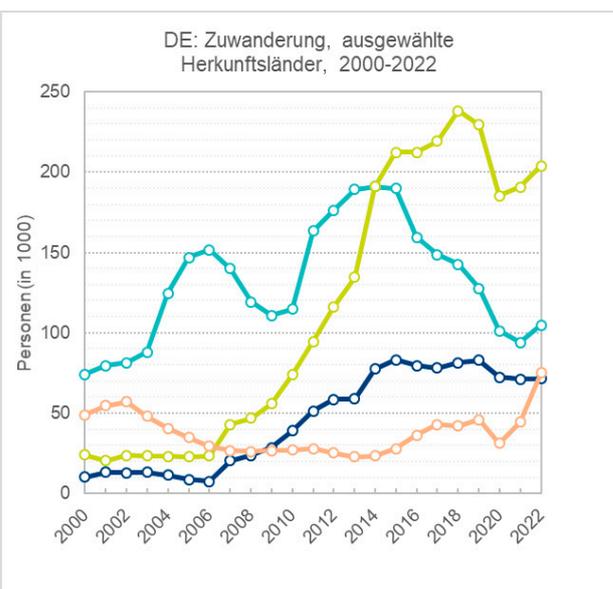
Schließlich liegt nicht nur in der Hebung inländischer Potenziale, sondern insbesondere auch in Zu- und Abwanderung ein starker Hebel für das künftige Arbeitsangebot. Wie stark sich Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt auswirkt, hängt stark von der zugrundeliegenden Altersstruktur ab – weisen doch Personen in den mittleren Jahrgängen höhere Beteiligungsquoten auf, wie zuvor ausgeführt.

Die in Abbildung 5a gezeigte, durchschnittliche Altersstruktur der Zuwanderung nach Deutschland für die Jahre 2000-2022 verdeutlicht, dass diese tatsächlich vor allem in den jüngeren und mittleren Altersgruppen stattfindet. Entsprechend berechnen Hellwagner et al. (2022), dass – gegenüber einem Szenario ohne Wanderungen – ein jährlicher Wanderungssaldo von 100.000 Personen bis 2035 einen Angebotseffekt von ca. 1,5 Mio. zusätzlichen Personen zur Folge hätte. Bei einem jährlichen Saldo von 330.000 Personen von 2020 bis 2035 würde dieser Effekt auf 3,7 Mio. zusätzliche Personen anwachsen.



Quelle: Destatis (2024g). Eigene Darstellung

**Abbildung 5a:**  
**Anteil der nach Deutschland Zugewanderten  
nach Altersjahren, 2000–2022**



Quelle: Destatis (2024h). Eigene Darstellung.

**Abbildung 5b:**  
**Zuwanderung aus ausgewählten Herkunftsländern  
nach Deutschland, 2000–2022**

Wie hoch die künftige Zuwanderung ausfallen wird, ist schwer abzuschätzen. Auch 2023 war eine im langjährigen Vergleich hohe Nettomigration zu beobachten (vgl. Destatis 2024f). Unter den Hauptherkunftsländern (ohne Asylherkunftsländer) lassen sich jedenfalls über die vergangenen zehn Jahre verschiedene Entwicklungen beobachten, wie Abbildung 5b aufzeigt. So sind die absoluten Zuzugszahlen aus Rumänien und Bulgarien stark gestiegen, aus der Türkei lange Zeit stagniert und aus Polen tendenziell rückläufig. Allerdings: Auch in diesen Ländern entfaltet der demografische Wandel seine Wirkung. So sank etwa in Bulgarien in den 1990er-Jahren die TFR stark ab, im Jahr 1997 gar auf 1.1 Kinder je Frau (vgl. World Bank 2024) – und es sind genau diese Jahrgänge, die aufgrund ihres Alters in der kurzen und mittleren Frist, die höchste Zuzugswahrscheinlichkeit nach Deutschland haben.

Umso bedeutender erscheint die Ausschöpfung verfügbarer Potenziale. Wie Hellwagner et al. (2022) argumentieren, betrifft das nicht nur die Zuwanderung nach, sondern genauso auch die Abwanderung aus Deutschland. Bleibt die Abwanderungsbereitschaft der in Deutschland ansässigen Bevölkerung ähnlich hoch wie im Durchschnitt der 2010er-Jahre, so müsste die Zuwanderung für das Erreichen der diskutierten Wanderungssalden erheblich steigen.

Neben einer offenen Zuwanderungspolitik ist auch eine durchdachte Integrationspolitik notwendig, um die Bleibebereitschaft zu erhöhen. Ansatzpunkte reichen hier von der Anerkennung von Kompetenzen über Qualifizierung bis zu klaren Perspektiven zum Aufenthaltsrecht und Familiennachzug (vgl. Fuchs/Weber 2021b).

Erneut ist eine regional differenzierte Quantifizierung der Potenziale schwierig. Wie die von Studtrucker et al. (2022) vorgestellte Prognose nach Staatsangehörigkeit auf Kreisebene zeigt: Regionen dürften von Zuwanderung unterschiedlich profitieren, und entsprechend ist zu erwarten, dass Arbeitsangebotszuwächse regional unterschiedlich ausfallen werden.

### **Fazit**

Ohne die Hebung zusätzlicher Potenziale würde das Arbeitsangebot in Deutschland bis 2035 kräftig sinken. Dieser Beitrag hat unter Bezugnahme auf Hellwagner et al. (2022) aufgezeigt, bei welchen Hebeln welche ungenutzten Potenziale liegen. In Summe erscheint ein Ausgleich der demografisch bedingten Schrumpfung des Arbeitsangebots möglich – sofern die diskutierten Maßnahmen umgesetzt und die aufgezeigten Potenziale gehoben werden können.

### **Literatur**

- BA – Bundesagentur für Arbeit, 2024: Jahresrückblick 2023: Schwache Konjunktur beeinträchtigt die Entwicklung am Arbeitsmarkt. Zugriff: <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2024-02-jahresueckblick-2023> [abgerufen am 25.02.2024].
- Bauer, A.; Weber, E., 2024: Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage – Januar 2024. Zugriff: <https://www.iab-forum.de/einschaetzung-des-iab-zur-wirtschaftlichen-lage-januar-2024/> [abgerufen am 25.02.2024].
- Bauer, A.; Gartner, H; Hellwagner, T.; Hummel, M.; Hutter, C.; Wanger, S.; Weber, E.; Zika, G., 2023: IAB-Prognose 2023/2024: Konjunkturflaute dämpft den Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 18/2023. Nürnberg.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2024: INKAR. Zugriff: [www.inkar.de/](http://www.inkar.de/) [abgerufen am 16.02.2024].
- Bossler, M.; Gürtzgen, N.; Kubis, A.; Küfner, B.; Popp, M., 2022: The IAB Job Vacancy Survey: Establishment survey on labour demand and recruitment processes, waves 2000 to 2019 and subsequent quarters 2006 to 2021. FDZ-Datenreport 08/2022. Nürnberg.
- Christiaans, T., 2011: Semi-endogenous growth when population is decreasing. *Economics Bulletin*, 31. Jg. (3): 2667–2673.
- Czepek, J.; Gürtzgen, N.; Moczall, A.; Weber, E., 2017: Halten rentenberechtigter Mitarbeiter in den Betrieben: Vor allem kürzere und flexiblere Arbeitszeiten kommen zum Einsatz. IAB-Kurzbericht Nr. 16. Nürnberg.
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024a: Erwerbstätigkeit erreicht im Jahr 2023 neuen Höchststand. Zugriff: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24\\_001\\_13321.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_001_13321.html) [abgerufen am 25.02.2024].

- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024b: Was beschreibt die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)-Arbeitsmarktstatistik? Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Methoden/Erlaeuterungen/erlaeterungen-arbeitsmarktstatistik-ilo.html> [abgerufen am 16.02.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit (Inländer) Deutschland in 1000. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/liste-bevoelkerung-erwerbstaetigkeit.html#129430> [abgerufen am 25.02.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024d: 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland. Zugriff: <https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/index.html> [abgerufen am 25.02.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024e: Erwerbstätige und Erwerbstätigenquote nach Geschlecht und Alter. Ergebnis des Mikrozensus 2022. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/erwerbstaetige-erwerbstaetigenquote.html> [abgerufen am 01.03.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024f: Bevölkerung wächst im Jahr 2023 um gut 0,3 Millionen Personen. Zugriff: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24\\_035\\_124.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_035_124.html) [abgerufen am 16.02.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024g: 12711-0006: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Deutschland, Jahre, Nationalität, Geschlecht, Altersjahre. Zugriff: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> [abgerufen am 16.02.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2024h: 12711-0008: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Deutschland, Jahre, Nationalität, Herkunfts-/Zielländer. Zugriff: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> [abgerufen am 16.02.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2023: Stille Reserve am Arbeitsmarkt im Jahr 2022 bei 3,0 Millionen Menschen. Zugriff: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/09/PD23\\_350\\_13.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/09/PD23_350_13.html) [abgerufen am 25.02.2024].
- Drasch, K.; Götz, S.; Diener, K., 2020: Die Arbeitsmarktsituation von Frauen. In: Rauch, A.; Tophoven, S. (Hrsg.): Integration in den Arbeitsmarkt. Stuttgart: 110–129.
- ESPON – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion, 2017: Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches in to regional development challenges in depopulating rural regions. Luxemburg.
- Eurostat, 2024a: Erwerbsquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%). Zugriff: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/lfsa\\_argan](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/lfsa_argan) [abgerufen am 06.12.2023].
- Eurostat, 2024b: Glossary: Labour force. Zugriff: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Labour\\_force](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Labour_force) [abgerufen am 16.02.2024].
- Fuchs, J.; Weber, B., 2021: Neue Schätzungen für die Stille Reserve. IAB-Forschungsbericht 06/2021. Nürnberg.
- Fuchs, J.; Weber, E., 2021: Migrationspolitik wird bei der Integration gewonnen. Makronom, 02.11.2021.
- Fuchs, J., 2002: Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve – Konzeption und Berechnungsweise. In: Kleinhenz, G. (Hrsg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg: 79–94.
- Hellwagner, T.; Weber, E., 2024: Labor Market Adjustments to Population Decline: A Historical Macroeconomic Perspective 1875-2019. IAB-Discussion Paper 05/2024. Nürnberg.
- Hellwagner, T.; Söhnlein, D.; Wanger, S.; Weber, E., 2023: Wie verhindern wir die demografische Schrumpfung des Arbeitsmarkts? In: Wirtschaftsforum der SPD e.V. (Hrsg.): Futurenomics: Zukunft des Geschäftsmodells und des Standorts Deutschland und Europa. Bonn: 308–312.
- Hellwagner, T.; Söhnlein, D.; Weber, E., 2023: Modeling Migration Dynamics in Stochastic Labor Supply Forecasting. IAB-Discussion Paper 05/2023. Nürnberg.
- Hellwagner, T.; Söhnlein, D.; Wanger, S.; Weber, E., 2022: Wie sich eine demografisch bedingte Schrumpfung des Arbeitsmarkts noch abwenden lässt. IAB-Forum, 21.11.2022.

- IAB, 2024a: IAB-Stellenerhebung. Zugriff: <https://iab.de/das-iab/befragungen/iab-stellenerhebung/aktuelle-ergebnisse/> [abgerufen am 16.02.2024].
- IAB, 2024b: IAB-Arbeitszeitrechnung. Zugriff: <https://iab.de/daten/iab-arbeitszeitrechnung/> [abgerufen am 26.02.2024].
- Jones, C. I., 2022: The End of Economic Growth? Unintended Consequences of a Declining Population. *American Economic Review*, 112. Jg. (11): 3489–3527.
- Jones, C. I.; Romer, P. M., 2010: The New Kaldor Facts: Ideas, Institutions, Population, and Human Capital. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2. Jg. (1): 224–245.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C., 2021: Raumordnungsprognose 2040. Erwerbsspersonenprognose: Methodik und Effekte ausgewählter Indikatoren. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 18/2021. Bonn.
- Rengers, M.; Fuchs, J., 2022: Stille Reserve in Deutschland: Gemeinsamkeiten und Unterschiede zweier Konzepte. *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 16. Jg. (3): 189–230.
- Sasaki, H., 2019: The Solow growth model with a CES production function and declining population. *Economics Bulletin*, 39. Jg. (3): 1979–1988.
- Sasaki, H.; Hoshida, K., 2017: The effects of negative population growth: an analysis using a semiendogenous R&D growth model. *Macroeconomic Dynamics*, 21. Jg. (7): 1545–1560.
- Strulik, H., 2023: Long-Run Economic Growth Despite Population Decline. Working Paper.
- Studtrucker, M.; Kalinowski, M.; Schneemann, C.; Söhnlein, D.; Zika, G., 2022: QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. IAB-Discussion Paper 19/2022. Nürnberg.
- Wanger, S., 2020: Entwicklung von Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht. Ergebnisse der IAB-Arbeitszeitrechnung nach Alter und Geschlecht (AZR AG) für die Jahre 1991 - 2019. IAB-Forschungsbericht 16/2020. Nürnberg.
- Weber, E.; Zimmert, F., 2018: Arbeitszeiten zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Wie Diskrepanzen entstehen und wie man sie auflöst. IAB-Kurzbericht 13/2018. Nürnberg.
- Weber, E., 2014: Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland: Fern, aber erreichbar. IAB-Kurzbericht 15/2014. Nürnberg.
- World Bank, 2024: Fertility rate, total (births per woman). Zugriff: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=BG> [abgerufen am 26.02.2024].

**Autoren**

Timon Hellwagner (Kontakt)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), Forschungsbereich Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen (MAKRO)

[timon.hellwagner@iab.de](mailto:timon.hellwagner@iab.de)

Doris Söhnlein

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), Forschungsbereich Prognosen und gesamtwirtschaftliche Analysen (MAKRO)

[doris.soehnlein@iab.de](mailto:doris.soehnlein@iab.de)

Dr. Steffen Maretzke

## Langfristige regionale Trends des demografischen Wandels in Deutschland bis 2050 im Spiegel der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Dieser Beitrag stützt sich im Wesentlichen auf einen Artikel, der 2022 in den Informationen zur Raumentwicklung (IzR) veröffentlicht wurde (Maretzke 2022: S. 132 f.). Da in Kürze die Ergebnisse der 10. zensusbereinigten Bevölkerungsprognose des BBSR vorgestellt werden sollen, werden im Anhang dieses Beitrages ausgewählte Ergebnisse dieser Prognose präsentiert.

Angesichts der Bedeutung demografischer Strukturen und Trends für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. BMI 2020) ist es von besonderem Interesse, wie unterschiedlich die demografische Situation in den Regionen Deutschlands ist. Inwiefern wird sie sich langfristig verändern? Wie entwickeln sich regionale Disparitäten? Werden sich die Unterschiede in der demografischen Entwicklung verstetigen? Wie steht es um die Alterung der Bevölkerung? Welche Konsequenzen hat der demografische Wandel für die infrastrukturelle Versorgung oder die wirtschaftliche Entwicklung? Und werden in allen Regionen genügend Arbeitskräfte verfügbar sein?

### Regionale Strukturtypen – die Analysegrundlage

Bereits früher zeigte sich, dass die strukturelle Situation für die demografische Entwicklung einer Region mitentscheidend ist. Deshalb erfolgen die Analyse und Bewertung dieser Indikatoren auf Basis des regionalen Strukturtyps (vgl. Abb. 1), der zur Bewertung der Prognoseergebnisse auf Ebene der Raumordnungsregionen – im Folgenden Regionen genannt – abgegrenzt wurde. Einleitend werden auf Ebene dieses regionalen Strukturtyps für das Startjahr 2017 ausgewählte Indikatoren der Wirtschafts-, Sozial-, Siedlungs- und Infrastruktur dargestellt. Weil sich hinsichtlich der Strukturindikatoren die größten Unterschiede zwischen strukturstarken und strukturschwachen Regionstypen zeigen (vgl. Abb. 2), soll das Ausmaß der regionalen Disparitäten und der unterschiedlichen regionalen Entwicklungspotenziale hier beispielhaft anhand des *besonders strukturstarken* und des *besonders strukturschwachen* Regionstyps beschrieben werden. Das soll dabei helfen, besser zu verstehen, wie unterschiedlich die regionalen Rahmenbedingungen unter anderem für die wirtschaftliche, soziale, siedlungs- und infrastrukturelle Entwicklung sind.

### Datengrundlagen

Grundlage der folgenden Analysen sind demografische Basisdaten sowie regional differenzierte Ergebnisse der alten Bevölkerungs-, Haushalts- und Erwerbspersonenprognose des BBSR, die 2021 veröffentlicht wurden (vgl. Maretzke et al. 2021a; Maretzke et al. 2021b; Hoymann/Schlömer 2021; Maretzke/Hoymann/Schlömer 2021a; Maretzke/Hoymann/Schlömer 2021b).

Die bestehenden Modelle der Bevölkerungs-, Erwerbspersonen- und Haushaltsprognose wurden unter anderem für diesen Beitrag bis 2050 gerechnet, bei konservativer Fortschreibung der identifizierten Trends.

Auf Basis dieser Prognoseergebnisse lassen sich relevante Indikatoren berechnen, die die regional unterschiedlichen Herausforderungen für wichtige Teilaspekte der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse mehr oder weniger gut quantifizieren. Zudem können auf deren Grundlage wesentliche Entwicklungstrends bis 2050 beschrieben werden. Diese verdeutlichen, wie sich die politischen Herausforderungen bezüglich der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen Deutschlands langfristig verändern.

### Regionstyp *besonders strukturstark*

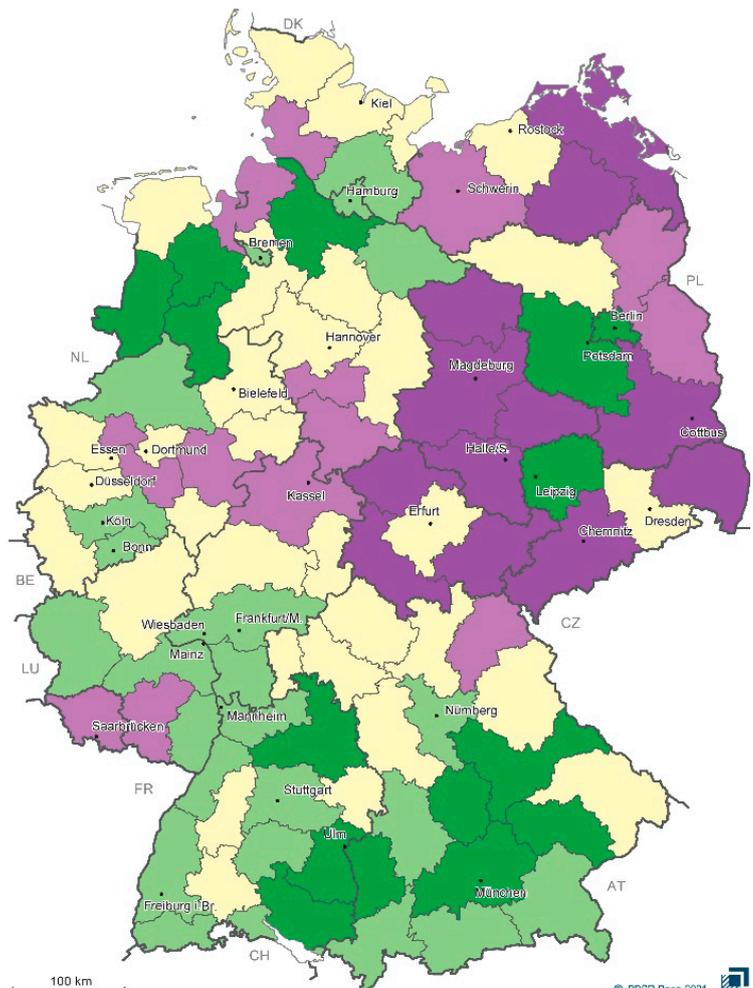
Ende 2017 lebten ca. 17,9 % der Bevölkerung in diesem Regionstyp. Ihm gehören etwa die Regionen München und Berlin sowie das Emsland und Landshut an – meist äußerst potenzialstarke, sehr gut erreichbare Gegenden mit hervorragender Infrastruktur und überdurchschnittlich hohem Bevölkerungspotenzial. Ein weit überdurchschnittliches Wertschöpfungs- und Einkommensniveau sowie die höchsten kommunalen Steuereinnahmen kennzeichnen diesen Regionstyp, dessen leistungsfähige Arbeitsmärkte oft überregional bedeutsam sind: Die Arbeitslosigkeit ist niedrig, die Pendlergewinne und das Qualifikationsniveau der Beschäftigten sind hoch, vieles ist auf den Dienstleistungssektor ausgerichtet. Überdurchschnittlich hohe Übernachtungszahlen im Fremdenverkehr, eine leistungsfähige Breitbandinfrastruktur sowie zahlreiche attraktive Ausbildungsstellen sind weitere Vorteile. Ihre wirtschaftliche Stärke macht diese Regionen auch für Zuwandernde attraktiv: Der Anteil ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger ist dort am höchsten.

Regionstyp besonders strukturschwach

Dem besonders strukturschwachen Regionstyp, in dem Ende 2017 ca. 8,5 % der Bevölkerung lebten, gehört keine einzige westdeutsche Region an – stattdessen ostdeutsche Regionen wie Oberlausitz-Niederschlesien, Nordthüringen und Vorpommern. Diese sind sehr potenzielschwach, teils äußerst peripher gelegen und mit unzureichender Infrastruktur ausgestattet. Ihre Einwohnerinnen und Einwohner müssen die bundesweit mit Abstand längste Zeit aufwenden, um regionale Zentren oder leistungsfähige Transportinfrastrukturen zu erreichen. Die Ausstattung mit hoher Bandbreite ist dort am schlechtesten, die Leistungsfähigkeit des Beschäftigungssystems dieser Regionen ist vergleichsweise gering. Charakteristisch sind der bundesweit höchste Anteil von Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft sowie überdurchschnittlich viele Beschäftigte im produzierenden und verarbeitenden Gewerbe.

Trotz der stärkeren Orientierung der regionalen Unternehmen am sekundären Sektor liegt die Nachfrage nach unternehmensorientierten, wissensintensiven Dienstleistungen weit unter dem Bundesdurchschnitt. Es fehlen große, exportorientierte Unternehmen, die wertschöpfungsintensive Dienstleistungen und qualifiziertes, tendenziell hochbezahltes Expertenwissen benötigen. Die Regionen dieses Typs können ihre Bevölkerung nicht hinreichend mit Arbeitsplätzen versorgen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist die Arbeitslosigkeit hoch und die Pendlerverluste sind enorm. Obwohl einige strukturschwache Regionen vom Tourismus profitieren, insbesondere Vorpommern, die Mecklenburgische Seenplatte und Südthüringen, wirkt sich das kaum auf das dortige Wertschöpfungsniveau, die verfügbaren Einkommen oder die Realsteuereinnahmen der Kommunen aus. Die diesbezüglichen Strukturindikatoren zeigen für diesen Regionstyp durchgängig weit unterdurchschnittliche, meist negative Extremwerte.

Ungeachtet dessen wurden Auszubildenden dieser Regionen bereits 2017 vergleichsweise mehr Ausbildungsplätze als andernorts angeboten. Diese nur scheinbar günstige Situation resultiert vor allem daraus, dass dort infolge der massiven Geburtenrückgänge in den 1990er-Jahren nur noch wenige Jugendliche eine Ausbildungsstelle suchen. Der Mangel an Auszubildenden ist für viele Unternehmen bereits bittere Realität (vgl. Müller 2019). Aufgrund seiner defizitären Struktur ist dieser Regionstyp auch für Zuwandernde kaum interessant. Der Anteil ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger an der Bevölkerung ist dort bundesweit am niedrigsten.



Regionale Strukturtypen abgegrenzt auf Ebene der Raumordnungsregionen

	2017 BWS je ET	2000 bis 2017 (in %) ET BEV BWS		
besonders strukturschwache Regionen	--	-- -- --	-	-
strukturschwache Regionen	-	-- --	-	-
durchschnittlich strukturierte Regionen	-	o o o	o	o
strukturstarke Regionen	+	+ + +	+	o
besonders strukturstarke Regionen	+	++ ++ ++	++	++

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR, Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen aggregiert aus Kreise (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

-- weit unterdurchschnittlich  
- unterdurchschnittlich  
o durchschnittlich  
+ überdurchschnittlich  
++ weit überdurchschnittlich

Bundesweit stieg im Zeitraum 2000 bis 2017 die Zahl der Erwerbstätigen (ET) um 10,7 %, die der Bevölkerung (BEV) um 0,6 % und die Bruttowertschöpfung (BWS) um 53,7 %. Die Produktivität (BWS je ET) lag 2017 bei 60.044 Euro.

**Abbildung 1: Regionale Strukturtypen**

### Indikatoren für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Im Folgenden sollen die Indikatoren präsentiert werden, die für die Beschreibung und Quantifizierung wichtiger Teilaspekte der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse relevant und direkt aus den hier diskutierten Regionalprognosen ableitbar sind. In einem weiteren Schritt wird deren Struktur und Entwicklung bis 2050 vorgestellt. Der Vergleich der Indikatorwerte von 2017 und 2050 ermöglicht es aufzuzeigen, wie unterschiedlich die Entwicklungsperspektiven für die Regionen Deutschlands langfristig sind und welche spezifisch ökonomischen, sozialen und infrastrukturellen Herausforderungen sich daraus für die Politik und regionale Akteure ergeben.

#### Abgrenzung relevanter Indikatoren

Die Ergebnisse der Raumordnungsprognose des BBSR bieten viele Ansatzpunkte zur Berechnung von Indikatoren, die aufzeigen, wie es um die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen Deutschlands steht. Das gilt sowohl für aktuelle und künftige Strukturen und Trends der regionalen Arbeits- und Wohnungsmärkte als auch für die Nachfrage nach differenzierten Infrastrukturleistungen.

Wichtige Themenfelder für die Abgrenzung dieser Indikatoren sind unter anderem:

- die spezifische Nachfrage nach Leistungen der sozialen Infrastruktur (u. a. Gesundheits-, Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur), die in besonderem Maße an die Entwicklung ausgewählter Altersgruppen der Bevölkerung gebunden ist;
- die Nachfrage nach Wohnraum, die sich aus der Entwicklung der Zahl und Struktur der Haushalte ergibt, sowie
- die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots, das durch die Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen und deren Erwerbsbeteiligung geprägt wird.



Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, eigene Berechnungen

**Abbildung 2: Regionalstruktur ausgewählter Indikatoren 2017**

Indikator	Berechnung	Relevanz
<b>Infrastrukturelevante Indikatoren</b>		
Bevölkerungspotenzial bzw. Bevölkerungszahl		quantifiziert das regional erschließbare Nachfragepotenzial (Kaufkraft, Nachfrage nach regionalen Produkten und Dienstleistungen u. a. m.)
Nichterwerbsfähige je 100 Erwerbsfähige	Summe der unter 20-Jährigen und der 65-Jährigen und älteren je 100 Erwerbsfähige (20- bis unter 65-Jährige)	zeigt, wie hoch der Personenanteil jener ist, die nicht mehr ins Erwerbsleben integriert sind und potenziell Leistungen der sozialen Infrastruktur in Anspruch nehmen
Bevölkerungsanteil der Kinder im Kita-Alter	1- bis unter 6-Jährige je 100 Einwohner	umreißt das Nachfragepotenzial nach Kita-Plätzen
Bevölkerungsanteil der Kinder im Grundschulalter	6- bis unter 10-Jährige je 100 Einwohner	umreißt das Nachfragepotenzial nach Plätzen in Grundschulen
Anteil der Kinder im Alter für weiterführende Schulen	10- bis unter 16-Jährige je 100 Einwohner	umreißt das Nachfragepotenzial nach Plätzen in weiterführenden Schulen
Bevölkerungsanteil der Frauen im fertilen Alter	18- bis unter 40-Jährige je 100 Einwohner	Je höher der Anteil, desto höher liegt bei gleichem Geburtenniveau die Zahl der Geborenen und vice versa.
Durchschnittsalter der Bevölkerung	berechnet auf Basis von Fünfjahresaltersgruppen	quantifiziert das Niveau der demografischen Alterung
privat erbringbare Unterstützungsleistungen für Hochbetagte	80-Jährige je 100 50- bis unter 65-Jährige	quantifiziert das Niveau potenziell privat erbringbarer Pflegeleistungen
Bevölkerungsanteil der Hochbetagten	über 80-Jährige je 100 Einwohner	beschreibt das Nachfragepotenzial nach regionalen Pflegeleistungen
<b>Arbeitsmarktrelevante Indikatoren</b>		
Zahl der Erwerbspersonen	Erwerbspersonen	quantifiziert das Potenzial des regionalen Arbeitskräfteangebots
Erwerbspersonenquote	Erwerbspersonen je 100 Erwerbsfähige (15- bis unter 70-Jährige)	zeigt, in welchem Maße das regionale Arbeitskräfteangebot bereits erschlossen wird
Frauenanteil an den Erwerbspersonen	Weibliche Erwerbspersonen je 100 Erwerbspersonen insgesamt	zeigt, in welchem Maße das Arbeitskräfteangebot der Frauen in der Region bereits erschlossen wird
Relation alt/jung	50- bis unter 70-jährige Erwerbspersonen je 100 unter 30-jährige Erwerbspersonen	beschreibt die Intensität der Alterung des regionalen Arbeitskräfteangebots
<b>Wohnungsmarktrelevante Indikatoren</b>		
Zahl der Haushalte	Haushalte	quantifiziert das Potenzial der Wohnungsnachfrage
durchschnittliche Haushaltsgröße	Durchschnittliche Personenzahl aller Haushalte	informiert über die Struktur der Nachfrage nach Wohnungen
Anteil kleinerer Haushalte	Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte an allen Haushalten	Je höher der Anteil dieses Indikators ist, desto stärker ausgeprägt ist die Singularisierung der Lebensweise und vice versa.

Quelle: eigene Abgrenzung

**Tabelle 1: Übersicht der wichtigsten Indikatoren**

Die Analyse dieser relevanten Strukturindikatoren verdeutlicht, dass die regionalen Disparitäten in der demografischen Situation bundesweit stark von der strukturellen Stärke bzw. Schwäche der Regionen abhängen. Je strukturstärker eine Region ist, desto günstiger gestaltete sich bisher ihre demografische Situation bzw. die Entwicklung ihrer Bevölkerungszahl und vice versa. Weil die ostdeutschen Regionen mehrheitlich strukturschwach sind, haben diese Disparitäten auch eine Ost-West-Dimension (vgl. Tab. 2).

regionaler Strukturtyp / alte und neue Länder / Deutschland	Bevölkerungsentwicklung 2011–2017 [in %]	Erwerbsfähige je 100 Nichterwerbsfähige*	Durchschnittsalter (Jahre)	1- bis unter 6-Jährige je 100 Einwohner	Hochbetagte* je 100 Einwohner	Relation alt/jung **	Erwerbsquote ***	Frauenanteil an den EP [in %]	durchschnittliche Haushaltsgröße	Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte [in %]
besonders strukturstark	6,4	160	43,1	5,0	5,5	154	75,0	46,6	1,95	75,9
strukturstark	4,8	156	43,5	4,8	5,8	158	73,6	46,7	1,99	74,7
durchschnittlich strukturiert	2,1	149	44,5	4,6	6,4	172	71,8	46,2	1,99	75,2
struktur-schwach	0,2	145	45,6	4,3	6,8	192	70,5	46,3	1,97	76,2
besonders struktur-schwach	-2,5	134	47,9	4,1	7,7	262	71,8	46,7	1,90	79,3
Westdeutschland	3,4	153	43,9	4,7	6,1	163	72,8	46,3	2,00	74,6
Ostdeutschland, inkl. Berlin	1,8	144	46,0	4,6	6,8	213	73,0	47,1	1,87	79,7
Deutschland	3,1	151	44,3	4,6	6,2	171	72,8	46,5	1,97	75,7

\* Hochbetagte (80 Jahre und älter) \*\* Die Relation alt/jung gibt an, wie viele über 50-jährige Erwerbspersonen (EP) auf 100 unter 30-jährige Erwerbspersonen kommen \*\*\*Erwerbspersonen je 100 Erwerbsfähige (20- bis unter 70-Jährige)

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR; Raumordnungsprognose des BBSR 2017 bis 2050; eigene Berechnungen

**Tabelle 2: Regionalstruktur ausgewählter relevanter Indikatoren 2017**

Am Beispiel des *besonders strukturstarken* und *besonders strukturschwachen* Regionstyps sollen im Folgenden die bundesweit zu beobachtenden Disparitäten analysiert und bewertet werden.

### Besonders strukturstarke Regionen

Regionen dieses Typs weisen mehrheitlich eine sehr vorteilhafte demografische Situation auf. Nirgends in Deutschland war die Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2017 günstiger als dort, das regionale Bevölkerungspotenzial ist überdurchschnittlich hoch. 2017 wiesen diese Regionen den höchsten Anteil der Erwerbsfähigen (20- bis unter 65-Jährige) an der Bevölkerung auf. 160 Erwerbsfähigen standen nur 100 Nichterwerbsfähige gegenüber. Das Durchschnittsalter war mit 43,1 Jahren das bundesweit niedrigste, der Anteil der Kinder im Kita-Alter war am höchsten, die Zahl älterer Erwerbspersonen je 100 jüngere am niedrigsten. Die Wachstumsregionen München, Berlin und Franken sind am wenigsten von demografischer Alterung betroffen (vgl. Abb. 3).

In besonders strukturstarken Regionen ist die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung am höchsten. Das Erwerbspotenzial der Bevölkerung ist deutlich umfassender erschlossen als in anderen Regionen, die weibliche Erwerbsbeteiligung überdurchschnittlich hoch. Dafür steht insbesondere die Region München mit der bundesweit höchsten Erwerbsquote (76,7 %) und einem weit überdurchschnittlichen Anteil von Frauen an den Erwerbspersonen (47,3 %).

Der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt, was für eine vergleichsweise hohe Singularisierung spricht. In Berlin und Westsachsen haben diese Haushaltstypen einen Anteil von über 80 %. Da sich in den hoch verdichteten Zentren dieses Regionstyps Angebote der Bildung und wissensintensive Beschäftigungen sowohl im produzierenden und verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungssektor konzentrieren, sind sie für viele junge, meist alleinstehende Menschen besonders attraktiv.

Besonders strukturstarken Regionen drohen hinsichtlich der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen keine besonderen Schwierigkeiten. Etwaige Herausforderungen wie hohe Mieten oder Fachkräftemangel resultieren aus demografischen Wachstumsprozessen und sind lösbar.

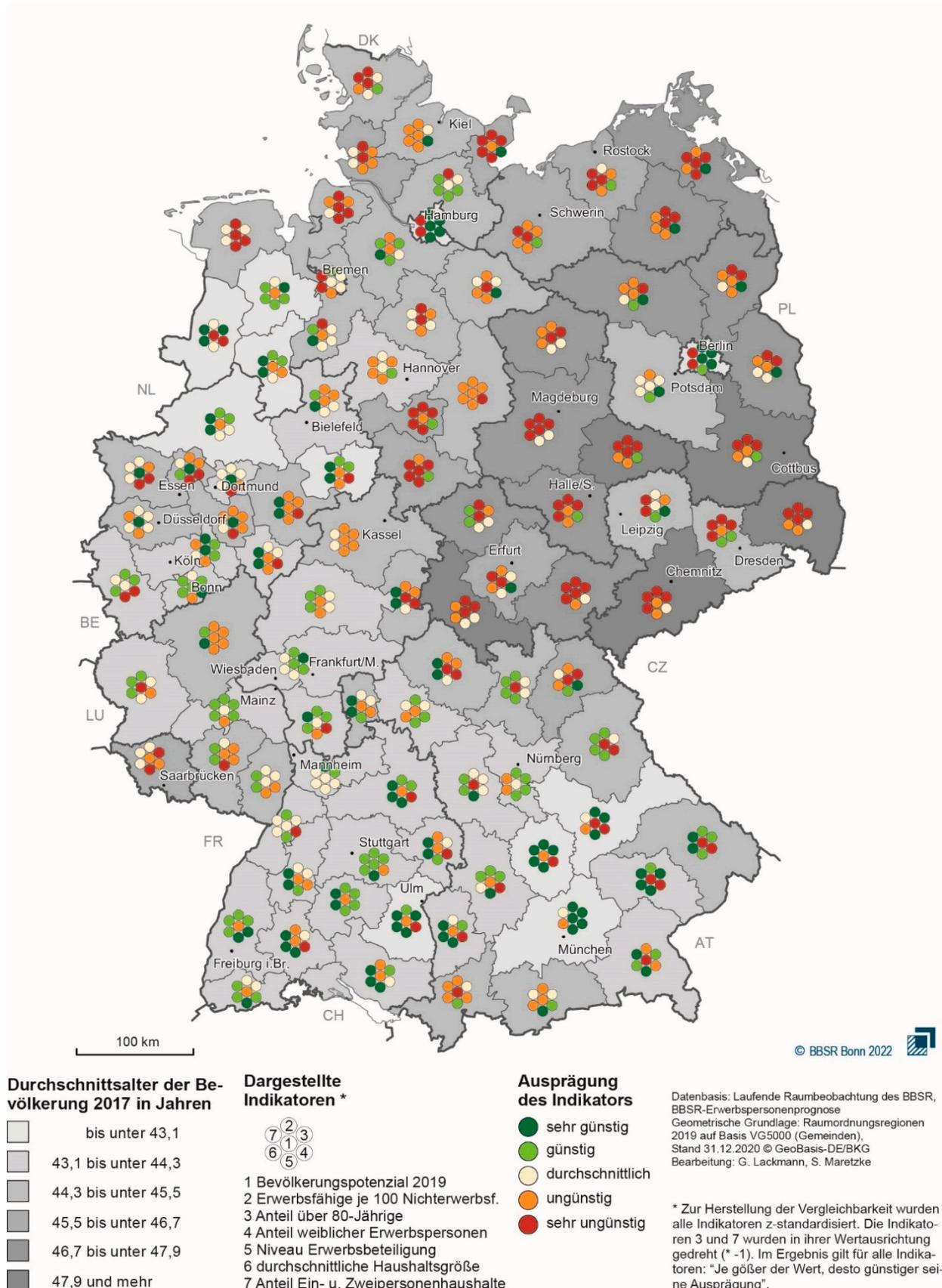


Abbildung 3: Ausgewählte Strukturindikatoren der Raumordnungsprognose 2017

### Besonders strukturschwache Regionen

Demgegenüber ist die demografische Situation besonders strukturschwacher Regionen vergleichsweise unvorteilhaft. Von 2011 bis 2017 realisierten diese Regionen die stärksten Bevölkerungsverluste. Mit einem Durchschnittsalter von 47,9 Jahren ist die demografische Alterung dort am stärksten: Der Anteil von Kindern im Kita-Alter an der Bevölkerung ist am niedrigsten, der Anteil Hochbetagter am höchsten – und auf 100 jüngere kommen die meisten älteren Erwerbspersonen. Südsachsen, Oberlausitz-Niederschlesien und Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg sind davon besonders betroffen. Dort sind überdurchschnittlich hohe Bevölkerungsverluste und mit über 48,4 Jahren das mit Abstand höchste Durchschnittsalter zu verzeichnen. Auch die meisten weiteren Indikatoren zeigen sehr ungünstige Wertausprägungen: 100 Nichterwerbsfähigen standen 2017 lediglich 134 Erwerbsfähige gegenüber. In Oberlausitz-Niederschlesien und Südsachsen waren es sogar weniger als 124. Das ist der niedrigste Wert aller Regionstypen. Allein aufgrund der ungünstigen Altersstruktur steht dem Arbeitsmarkt besonders strukturschwacher Regionen nur ein vergleichsweise geringer Teil der Bevölkerung zur Verfügung. Ohnehin ist das Arbeitskräfteangebot eher gering verdichteter Regionen aufgrund des sehr geringen Bevölkerungspotenzials stark begrenzt. Letzteres spiegelt sich auch in einer geringen Nachfrage nach Wohnraum wider.

Eine Besonderheit dieses Regionstyps ist die auffällig hohe Erwerbsbeteiligung. Diese ist vor allem dem überdurchschnittlich hohen Anteil der Frauen an den Erwerbspersonen geschuldet, ein markantes Erbe aus DDR-Zeiten (vgl. Nickel 2009). Der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte liegt in Südsachsen, Ostthüringen, Halle/Saale und Magdeburg bei über 80 %, deutschlandweit sind es nur 75,7 %. Ursächlich dafür ist nicht allein das Haushaltsbildungsverhalten jüngerer Menschen, auch der überdurchschnittlich hohe Anteil älterer, oftmals alleinlebender Personen trägt dazu bei. Letzterer resultiert vor allem aus langfristigen, insbesondere von jungen Menschen ausgehenden altersselektiven Wanderungsverlusten (vgl. Rosenbaum-Feldbrügge/Sander 2020).

### **Regionale Strukturen und Trends bis 2050**

Die Entwicklung der Anzahl und Struktur der Personenhaushalte sowie des Arbeitskräfteangebots bis 2050 wird maßgeblich von der demografischen Entwicklung geprägt. Das zeigen unter anderem die Korrelationskoeffizienten, die für diesen Zeitraum die Korrelation des Indikators *Bevölkerungsentwicklung 2017 bis 2050* mit den Entwicklungsindikatoren der Zahl der Personenhaushalte (96,1 %) bzw. des Arbeitskräfteangebots (99,4 %) messen.

Die Entwicklung der für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse bis 2050 als relevant eingeschätzten Indikatoren folgt im Wesentlichen den bekannten regionalen Mustern: Je strukturstärker eine Region, desto günstiger entwickeln sich langfristig die Bevölkerungs- und Haushaltszahl sowie das Arbeitskräfteangebot und vice versa (vgl. Tab. 3). Während strukturstarke Regionen mehrheitlich weiterwachsen, schrumpfen strukturschwache Regionen hinsichtlich Bevölkerungszahl, Arbeitskräfteangebot und Personenhaushalten. Für Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Altmark, Oberlausitz-Niederschlesien, Südsachsen sowie Süd- und Ostthüringen werden im Prognosezeitraum in all den zuvor genannten Bereichen Verluste von über 23 % erwartet. Die Regionen Hamburg, München und Berlin werden hingegen in all diesen Bereichen mindestens um 6 % wachsen.

Regionaler Strukturtyp / alte und neue Länder / Deutschland	Bevölkerungszahl (in Tausend)	Erwerbsfähige je 100 Nichterwerbsfähige*	Durchschnittsalter (Jahre)	1- bis unter 6-Jährige je 100 Einwohnende	Hochbetagte* je 100 Einwohnende	Relation alt/jung**	Erwerbsquote***	Frauenanteil an den EP (in %)	durchschnittliche Haushaltsgröße	Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte (in %)
besonders strukturstark	15.720	128	44,4	5,0	8,9	171	78,1	48,8	1,90	77,9
strukturstark	27.061	125	44,8	4,9	9,4	175	77,2	48,3	1,93	77,0
durchschnittlich strukturiert	24.466	119	46,0	4,6	10,5	183	76,4	47,5	1,94	77,2
strukturell schwach	7.643	116	46,8	4,4	11,1	194	75,9	47,4	1,93	77,9
besonders strukturschwach	5.387	103	48,7	4,3	13,0	206	74,4	47,0	1,89	79,9
Westdeutschland	65.606	123	45,3	4,8	9,9	178	77,0	47,9	1,94	76,8
Ostdeutschland, inkl. Berlin	14.671	116	46,6	4,6	10,9	188	76,0	48,6	1,85	80,4
Deutschland	80.277	121	45,6	4,7	10,1	180	76,8	48,0	1,93	77,5
2017 bis 2050 (in %)										
besonders strukturstark	5,9	-19,8	3,1	1,0	62,7	10,7	4,2	4,6	-2,5	2,6
strukturstark	2,9	-20,0	3,1	1,9	61,1	10,6	4,8	3,6	-2,9	3,0
durchschnittlich strukturiert	-5,7	-19,6	3,3	1,1	63,8	6,3	6,4	2,8	-2,4	2,6
strukturell schwach	-12,0	-20,2	2,6	2,8	62,9	0,9	7,7	2,4	-2,0	2,1
besonders strukturschwach	-23,3	-23,1	1,6	3,3	69,2	-21,4	3,6	0,8	-0,6	0,7
Westdeutschland	-1,5	-19,8	3,2	2,1	62,6	9,2	5,8	3,3	-2,8	3,0
Ostdeutschland, inkl. Berlin	-9,4	-19,7	1,3	2,1	59,2	-11,9	4,2	3,3	-1,0	0,9
Deutschland	-3,0	-19,7	2,7	2,1	61,7	5,0	5,5	3,3	-2,4	2,4

\* Hochbetagte (80 Jahre und älter)

\*\* Die Relation alt/jung gibt an, wie viele über 50-jährige Erwerbspersonen (EP) auf 100 unter 30-jährige Erwerbspersonen kommen

\*\*\* Erwerbspersonen je 100 Erwerbsfähige (20- bis unter 70-Jährige)

Quelle: Raumordnungsprognose des BBSR (2017 bis 2050)

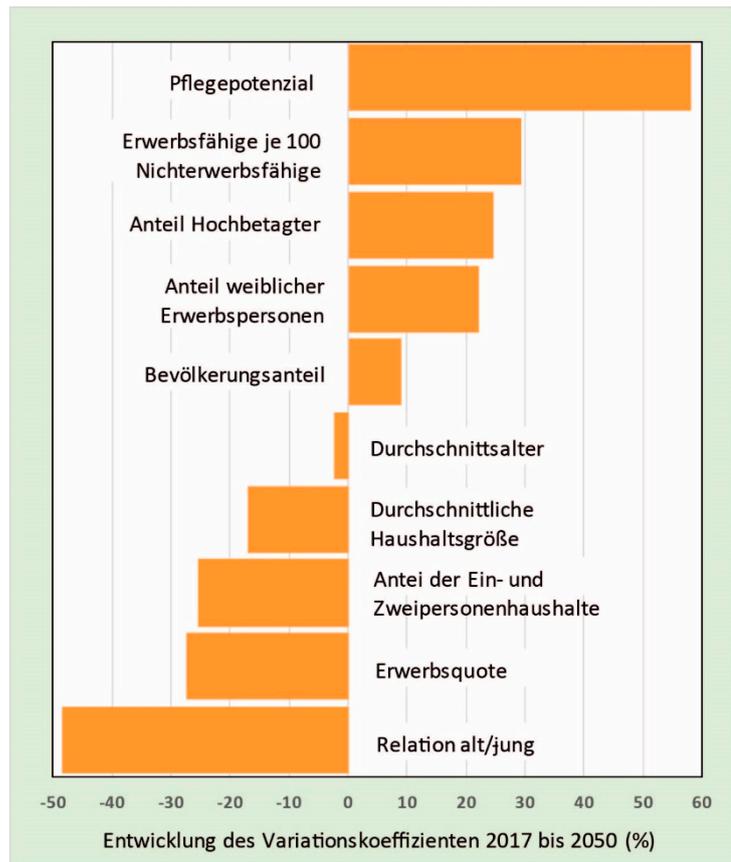
**Tabelle 3: Ausgewählte Ergebnisse der Raumordnungsprognose 2017 bis 2050**

Neben diesen quantitativen ergeben sich bis 2050 beachtliche qualitative Veränderungen. So führen altersstrukturelle Veränderungen zu einer flächendeckenden Fortsetzung der demografischen Alterung, gemessen am Durchschnittsalter der Bevölkerung. Da sich dieser Wandel bis 2050 regional sehr uneinheitlich gestaltet, kommt es hinsichtlich der für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse relevanten Indikatoren sowohl zu einer Verstärkung als auch zu einer Verringerung regionaler Disparitäten (vgl. Abb. 4).

Für Disparitäten, die sich bis 2050 verstärken, stehen vor allem Indikatoren, die die Gesamtentwicklung der Bevölkerung, des Arbeitskräfteangebots oder der Personenhaushalte beschreiben – oder solche, die stark durch ältere Menschen geprägt werden, zum Beispiel das Pflegepotenzial oder der Anteil der Hochbetagten. Auch hinsichtlich des Anteils der Frauen an den Erwerbspersonen werden die Disparitäten zunehmen. Das resultiert u. a. daraus, dass die besonders strukturschwachen Regionen mit der dynamisch steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen in

strukturstärkeren Regionen nicht mithalten können. Ganz offensichtlich erschwert Strukturschwäche die Erschließung zusätzlicher Erwerbspotenziale. Andere Indikatoren lassen bis 2050 dagegen einen Rückgang der Disparitäten erwarten. Das betrifft vor allem solche, die stärker auf die qualitative Beschreibung des Arbeitskräfteangebots bzw. der Haushaltsstrukturen fokussiert sind, beispielsweise die Relation alt/jung, das Niveau der Erwerbsbeteiligung oder die durchschnittliche Haushaltsgröße.

Wie werden sich die Veränderungen der Bevölkerungszahl, des Arbeitskräfteangebots und der Personenhaushalte langfristig auf die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse auswirken? Auf welche spezifische Herausforderungen sollten sich die Regionen dabei einstellen? Das soll im Folgenden am Beispiel des besonders strukturstarken sowie des besonders strukturschwachen Regionstyps beschrieben werden.



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, eigene Berechnungen

**Abbildung 4: Entwicklung regionaler Disparitäten 2017 bis 2050**

#### Trends bis 2050 – der besonders strukturstarke Regionstyp

Regionen dieses Typs werden ihre vorteilhafte Ausgangssituation kontinuierlich ausbauen. Dies gilt vor allem für die Regionen Ingolstadt, München, Landshut und Regensburg sowie für Berlin. Bis 2050 weisen sie hinsichtlich der Bevölkerungszahl, des Arbeitskräfteangebots und der Haushalte die bundesweit günstigste Entwicklungsdynamik auf. Sie wachsen durchgängig, wobei die Zahl der Haushalte am stärksten, die des Arbeitskräfteangebots am wenigsten steigt (vgl. Abb. 5).

Auch dieser Regionstyp ist von demografischer Alterung betroffen. Mit Blick auf die Hauptaltersgruppen der Bevölkerung zeigt sich, dass die steigende Bevölkerungszahl (+ 5,9 %) vor allem aus der Zunahme der Anzahl der Personen im Rentenalter (65 Jahre und älter), weniger aus der Entwicklung der Zahl der unter 20-Jährigen resultiert. Der Anteil der Erwerbsfähigen (20 bis unter 65-Jährige) an der Bevölkerung sinkt weiter. Kamen 2017 noch 160 Erwerbsfähige auf 100 Nichterwerbsfähige, so werden es 2050 nur noch 128, also fast 20 % weniger sein. Höchstwerte mit mehr als 135 Erwerbsfähigen je 100 Nichterwerbsfähigen werden dann die Regionen München und Berlin verzeichnen.

Einerseits wird der Bedarf an Betreuungs- und Schulplätzen für Kinder und Jugendliche bis 2050 steigen, in Kitas um 7 %, in Grund- und weiterführenden Schulen um ca. 16 bzw. ca. 11 %. Andererseits wird mit der Zahl der Hochbetagten die Nachfrage nach ambulanter und stationärer Pflege zunehmen. In den Regionen Emsland, Donau-Iller, Regensburg und Havelland-Fläming steigt die Zahl der Hochbetagten um mindestens 5,5 %.

Das Arbeitskräfteangebot wird in diesen Regionen bis 2050 zwar um 3 % steigen, doch die Erwerbspersonen werden älter. Lag die Relation alt/jung 2017 noch bei 154, so wird sie sich bis 2050 auf 171 erhöhen. Auf 100 unter 30-jährige Erwerbspersonen kommen dann 171 über 50-jährige Erwerbspersonen, was im Vergleich aller Regionstypen der höchste Zuwachs ist. Die 2017 noch vorhandenen altersstrukturellen Vorteile dieses Regionstyps gehen etwas verloren, doch auch 2050 wird dort das Durchschnittsalter der Bevölkerung mit 44,4 Jahren am niedrigsten

und der Anteil Erwerbsfähiger an der Bevölkerung mit 56,1 % am höchsten sein. Für München und Berlin weisen beide Indikatoren dann die bundesweit günstigsten Ausprägungen auf.

Dass die Zahl der Erwerbspersonen im Gegensatz zu den Erwerbsfähigen bis 2050 um 3 % steigen wird, resultiert einzig aus der weiter steigenden Erwerbsbeteiligung. 2050 werden 78,1 % aller Erwerbsfähigen ihren Erwerbswunsch äußern, in München und Berlin werden es sogar mindestens 79,2 % sein. Eine vollständigere Erschließung des Arbeitskräfteangebotspotenzials bietet kein anderer Regionstyp, 2050 wird er auch den höchsten Frauenanteil an den Erwerbspersonen aufweisen.

Auch die Zahl der Haushalte wächst dort im bundesweiten Vergleich am stärksten. Sie wird sich bis 2050 um 8,6 % erhöhen, in Ingolstadt, München und Landshut sogar um über 12 %. Ursächlich dafür sind Bevölkerungswachstum und sich fortsetzende Verkleinerungstendenzen: Der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte steigt um 2,6 % auf 77,9 %, während die durchschnittliche Haushaltsgröße um 2,5 % sinkt, von 1,95 auf 1,90 Personen. Setzt man in den zugehörigen Regionen den absehbaren Anstieg der Haushaltszahl ins Verhältnis zur durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2017, ist davon auszugehen, dass 2050 in besonders strukturstarken Regionen ca. 352.000 mehr Wohnungen als noch 2017 benötigt werden.

#### Trends bis 2050 – der besonders strukturschwache Regionstyp

In besonders strukturschwachen Regionen wird die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse noch herausfordernder werden. Bis 2050 weisen diese Regionen sowohl hinsichtlich der Bevölkerungszahl als auch hinsichtlich des Arbeitskräfteangebots und der Zahl der Haushalte die bundesweit höchsten Schrumpfungsraten auf (mindestens 22 %). Das Arbeitskräfteangebot wird am stärksten, die Zahl der Haushalte etwas weniger stark sinken. Besonders ungünstig wirkt sich dies in den Regionen Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Altmark und Oberlausitz-Niederschlesien aus.

Der Rückgang der Bevölkerungszahl (-23,3 %) wird vor allem von den Erwerbsfähigen (20- bis unter 65-Jährige), in geringerem Maße von den unter 20-Jährigen getragen, sodass der Anteil der Erwerbsfähigen an der Bevölkerung weiter schrumpft. Kamen 2017 noch 134 Erwerbsfähige auf 100 Nichterwerbsfähige, so werden es bis 2050 nur noch 102 sein. In Nordthüringen, Südsachsen, der Mecklenburgischen Seenplatte und Oberlausitz-Niederschlesien werden die Nichterwerbsfähigen 2050 sogar in der Mehrheit sein. Auch in besonders strukturschwachen Regionen schreitet die demografische Alterung voran, jedoch weniger stark als in anderen Regionen. Nichtsdestotrotz wird die Bevölkerung dieses Regionstyps mit durchschnittlich 48,7 Jahren auch 2050 noch die älteste sein. In Oberlausitz-Niederschlesien und der Mecklenburgischen Seenplatte wird mit einem Durchschnittsalter von 49,7 Jahren der bundesweite Höchstwert erreicht.

Infolge des überdurchschnittlichen Rückgangs der Zahl der unter 20-Jährigen sowie der Erwerbsfähigen schreitet die demografische Alterung weiter voran. Der langfristige Bedarf an Betreuungs- und Schulplätzen für Kinder und Jugendliche wird angesichts der geschätzten Entwicklung der relevanten Altersgruppen zumeist sinken. Die Nachfrage nach Kitaplätzen wird bis 2050 um circa 21 % zurückgehen, bei Grundschulplätzen ist ein Rückgang um ca. 18 % zu erwarten. Infolge altersstruktureller Schwankungen zeichnet sich bei Plätzen in weiterführenden Schulen jedoch eine um ca. 13 % steigende Nachfrage ab. Die Zahl der Hochbetagten und somit auch die Nachfrage nach ambulanter und stationärer Pflege wird leicht steigen (+2 %).

Das Arbeitskräfteangebot schrumpft langfristig weiter (-27,2 %) und der schon heute spürbare Fachkräftemangel nimmt weiter zu. Die Regionen Mecklenburgische Seenplatte, Oberlausitz-Niederschlesien, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg und Altmark haben voraussichtlich die größten Verluste zu erwarten (über 32,1 %). Auch wenn das Arbeitskräfteangebot weiter abnimmt, wird es 2050 eine etwas günstigere Altersstruktur aufweisen. Das lässt sich aus der Entwicklung der Relation alt/jung ableiten: 2017 kamen auf 100 unter 30-jährige Erwerbspersonen 262 über 50-jährige Erwerbspersonen. 2050 werden es nur noch 205 sein.

Das Arbeitskräfteangebot verringert sich bis 2050 trotz steigender Erwerbsbeteiligung. Da sich die Erwerbsquote nur um 3,6 % auf 74,4 % erhöhen wird, kann sie den absoluten Rückgang des Arbeitskräfteangebots nur teilweise mildern. Die Regionen dieses Typs werden 2050 die niedrigste Erwerbsbeteiligung aufweisen, der Vorteil der etwas umfassenderen Arbeitsmarktintegration ostdeutscher Frauen geht somit verloren. 2050 werden dort nur 47 von 100 Erwerbspersonen weiblich sein. Das ist unter allen Regionstypen der niedrigste Wert und ein deutliches Zeichen dafür, dass sich die Strukturschwäche dieses Regionstyps direkt in der Erwerbsbeteiligung der Ostdeutschen niederschlägt.

Auch die Zahl der Haushalte weist bis 2050 im bundesweiten Vergleich die ungünstigste Entwicklung auf. Sie wird sich um 22,9 % verringern. Die Regionen Oberlausitz-Niederschlesien, Altmark und Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg verzeichnen mit 25,6 % und mehr die höchsten Schrumpfungsraten. An der Struktur der Haushalte wird sich langfristig nur wenig ändern, bei anhaltendem Trend zur Verkleinerung. Mit durchschnittlich 1,89 Personen je Haushalt werden die Haushalte dieses Regionstyps auch 2050 bundesweit die kleinsten und der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte mit 79,9 % der größte sein. Bei einem Rückgang der Haushaltszahl um 845.000 und einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,89 Personen werden in den besonders strukturschwachen Regionen 2050 ca. 447.000 Wohnungen weniger als 2017 nachgefragt werden.

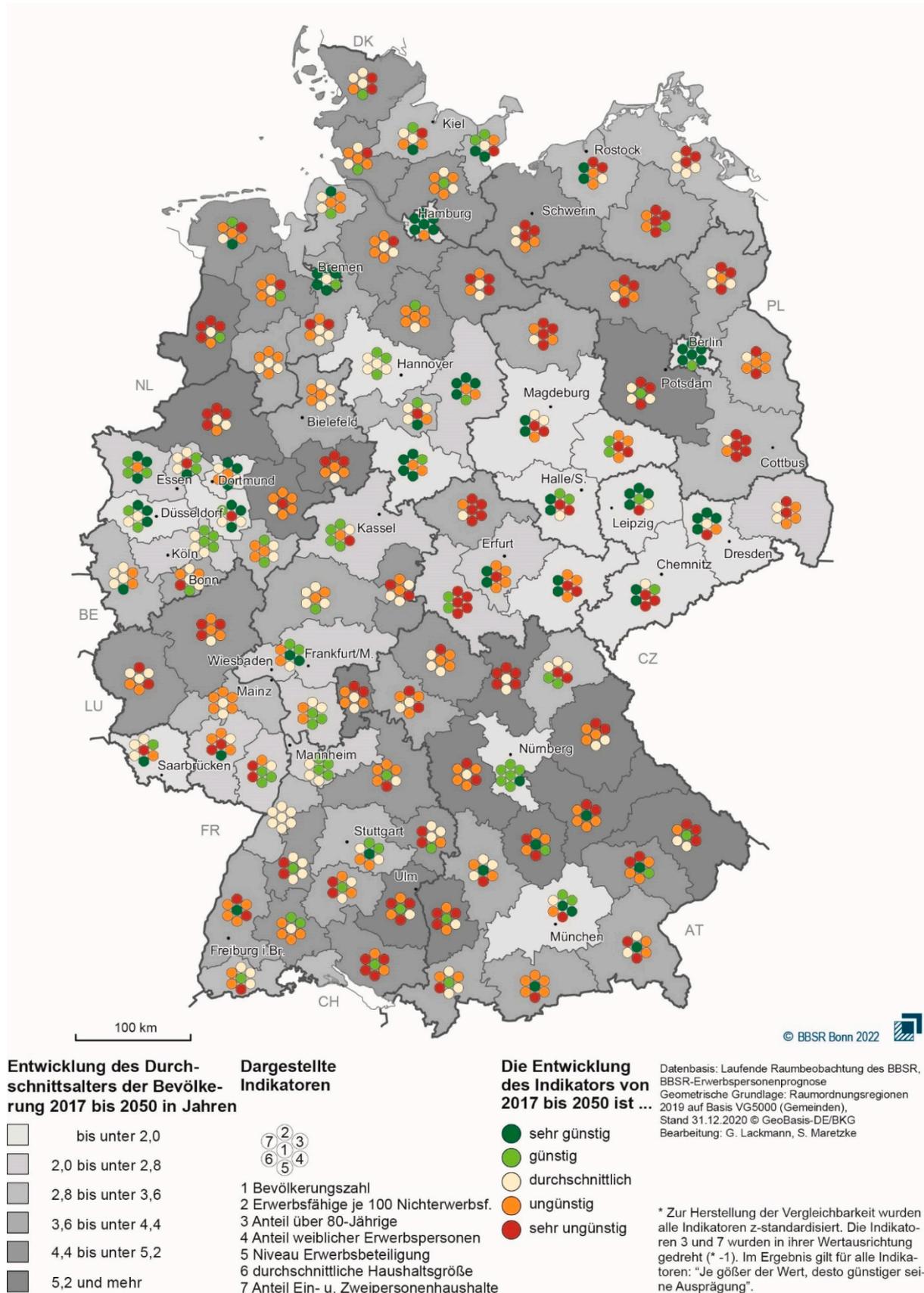


Abbildung 5: Ausgewählte Strukturindikatoren der Raumordnungsprognose 2050

**Herausforderungen für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

Die demografische Entwicklung in den Regionen Deutschlands wird sich auch in den nächsten dreißig Jahren zwischen Wachstum und Schrumpfung bewegen, wobei die regionalen Entwicklungsmuster der Vergangenheit im Wesentlichen auch die der Zukunft sein werden. Die regionale Entwicklung des Arbeitskräfteangebots und der Anzahl der Haushalte korreliert bis 2050 stark mit der Bevölkerungsentwicklung. Deshalb werden sich Wachstums- bzw. Schrumpfungsprozesse sowie die demografische Alterung auch in den regionalen Strukturen und Trends der Arbeitsmarkt- bzw. Haushaltsentwicklung niederschlagen.

Vor allem die strukturstarken Regionen profitieren von den anhaltenden Wachstumsprozessen, die besonders strukturschwachen Regionen hingegen schrumpfen weiter. Schon 2017 standen letztere hinsichtlich der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor den größten Herausforderungen. Bis 2050 werden sich die Herausforderungen weiter auf diesen Regionstyp konzentrieren. Das gilt sowohl für die Sicherung der Daseinsvorsorge als auch für den Arbeits- und Wohnungsmarkt. Langfristig betrachtet ist die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse damit weniger ein Problem der Wachstumsregionen, sondern zunehmend eines der besonders strukturschwachen Regionen, deren aus dieser Entwicklung resultierende Herausforderungen im Folgenden umrissen werden sollen.

Herausforderungen für die Daseinsvorsorge

Kommunen übernehmen viele Aufgaben der Daseinsvorsorge, die zum (technischen) Infrastrukturbereich gehören, aber auch den Betrieb sozialer und kultureller Einrichtungen umfassen (z. B. Schulwesen, Gesundheit und Sport). Sogenannte pflichtige Aufgaben werden ihnen per Gesetz zugewiesen, andere übernehmen sie freiwillig. Infolge des Bevölkerungsrückgangs und der zunehmenden Alterung wird sich die finanzielle Haushaltslage der Kommunen weiter verschlechtern. Ursächlich dafür sind statistisch signifikante finanzielle Mehrbelastungen, die sich aus den Trends der demografischen Entwicklung ableiten. Stark schrumpfende Kommunen sind davon eher betroffen als andere (vgl. Starke 2021). Solche Kostenremanenzeffekte entstehen, wenn die Ausgaben der Kommunen für die Daseinsvorsorge langsamer sinken als die Bevölkerungszahl. Relative Kostensteigerungen sind die Folge.

Bereits 2010 verfügten 30 % aller ostdeutschen Kommunen über ein Haushaltssicherungskonzept (vgl. Spars/Jacob/Müller 2010). Ihre Realsteuereinnahmen je Einwohner lagen 2017 mit 862 Euro weit unter dem Bundesdurchschnitt (1.428 Euro). Die aufgenommenen Kassenkredite, eine direkte Folge früherer Haushaltsdefizite, lagen 2018 in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt über dem Bundesdurchschnitt von 480 Euro je Einwohner (vgl. Deutsche Bundesbank 2021). Die Finanzausstattung der Kommunen des besonders strukturschwachen Regionstyps ist also bereits sehr ungünstig. Verschlechtert sich die Situation weiter, werden 2050 womöglich noch mehr Kommunen als 2017 ein Haushaltssicherungskonzept haben. Das könnte vor allem zu Lasten der freiwilligen Aufgaben der Daseinsvorsorge gehen, die sich die Kommunen dann nicht mehr leisten können oder dürfen (vgl. Rixen 2019).

Die Herausforderungen bezüglich der Absicherung der Daseinsvorsorge resultieren 2050 vor allem aus der abnehmenden Nutzerzahl sowie den Altersstrukturverschiebungen. Zudem liegt der Bevölkerungsanteil der Nichterwerbsfähigen, die die Einrichtungen der Daseinsvorsorge vergleichsweise stärker nachfragen, im besonders strukturschwachen Regionstyp weit über dem Bundesdurchschnitt. Zu den ungünstigen demografischen Bedingungen kommt die sich absehbar verschlechternde Finanzlage der Kommunen. Angesichts dieser Kumulation wird es für die Sicherung der Tragfähigkeit der Daseinsvorsorgeeinrichtungen erforderlich sein, konsequent Wege zu gehen, die größtmöglichen Nutzen und möglichst geringe finanzielle Belastungen versprechen.

Herausforderungen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Der demografische Wandel verändert die Rahmenbedingungen für Wachstum und Wohlstand in besonders strukturschwachen Regionen erheblich. Infolge des rückläufigen und alternden Arbeitskräfteangebotes verringern sich regionale Wirtschaftskraft, Wachstumsdynamik, Höhe und Struktur der regionalen Nachfrage sowie die Steuereinnahmen, weil diese Faktoren entscheidend von der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, Unternehmerinnen und Unternehmer beeinflusst werden. Fraglich ist, ob der technologische Fortschritt und eine Ausweitung des Kapitalstocks das rückläufige Arbeitskräfteangebot in diesen Regionen soweit kompensieren können, dass ihr Produktionspotenzial erhalten bleibt (vgl. Lenk et al 2017). Sicher ist, dass sich die Wirtschaftskraft im Vergleich zu den anderen Regionstypen, etwa gemessen am absoluten Niveau der Bruttowertschöpfung, ungünstiger entwickeln wird.

Die langfristig rückläufige Zahl der Erwerbspersonen und deren Alterung ist für Unternehmen und Kommunen dieser Regionen in mehrfacher Hinsicht herausfordernd. Zum einen sinkt das verfügbare Arbeitskräfteangebot, sodass der Fachkräftemangel bei unzureichenden Anpassungsprozessen steigen wird – unmittelbar durch die sinkende Zahl der Arbeitskräfte und mittelbar durch die rückläufige Zahl der Auszubildenden. Zum anderen erschweren die mit demografischer Schrumpfung einhergehenden Verluste an regionaler Finanzkraft der Unternehmen, Kommunen und Haushalte es den stärker regional orientierten Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, erfolgreich zu sein.

Da besonders strukturschwache Regionen am stärksten von demografischer Alterung betroffen sind, müssen vor allem die Gesundheits- und Pflegebereiche, aber auch kommunale Verwaltungen auf diese Veränderung vorbereitet sein. Der Handlungsbedarf ist groß, weil das Personal in den Kommunen schon heute stark überaltert ist und freiwerdende, insbesondere hoch dotierte Stellen kaum noch besetzt werden können (vgl. Brand/Pflume/Steinbrecher 2021). All das gefährdet die Funktionsfähigkeit der kommunalen Verwaltungen und somit die Sicherung der Daseinsvorsorge.

Auch der Mangel an Unternehmensnachfolgern wird sich in diesen Regionen verstärken. Geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für Unternehmensübernahmen sind immer schwerer zu finden. Nicht nur die Zahl der infrage kommenden Personen sinkt, sondern auch deren Bereitschaft, Zeit und Geld in zukünftig gefährdete Geschäftsmodelle zu investieren (vgl. VDB et al. 2019). Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2020 waren bereits 31 % aller Unternehmerinnen und Unternehmer in Deutschland 60 Jahre und älter. 2016 bis 2018 waren es noch 26 % (vgl. VDB et al. 2021). Mit dem Verlust von Erwerbspersonen geht ein überdurchschnittlicher Rückgang der Zahl potenzieller Unternehmensnachfolger einher: 70,5 % kamen bereits 2020 aus dem jeweiligen Landkreis, in Zukunft werden es tendenziell mehr (vgl. VDB et al. 2021). Die bestehende Unternehmenslandschaft langfristig zu erhalten, wird somit immer schwerer. Schon heute liegt das Durchschnittsalter der Übernehmenden in den meisten ostdeutschen Bundesländern über dem bundesweiten Durchschnitt von 39,4 Jahren, insbesondere in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern (vgl. VDB et al. 2021).

#### Herausforderungen für den Wohnungsmarkt

Der bis 2050 anhaltende Rückgang der Zahl der Haushalte wird die Wohnungsmärkte besonders strukturschwacher Regionen weiter belasten, der Leerstand wird zunehmen. Das betrifft vor allem den Mietwohnungsmarkt, aber auch die Nachfrage nach Eigenheimen. Wohnungsleerstände schaden der Attraktivität und dem Image der betreffenden Orte (vgl. SAB 2011). Sie führen meist auch zu fallenden Immobilienpreisen. Da potenziellen Investoren angesichts der zu erwartenden Mieteinnahmen eher unterdurchschnittliche Renditen drohen, sinkt deren Bereitschaft, in einen überversorgten Raum zu investieren.

Die besonders strukturschwachen Regionen haben bis 2050 den stärksten Rückgang der Zahl der Haushalte zu erwarten, bei steigendem Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte. Mit 79,9 % wird er deutlich über dem Wert der anderen Regionstypen liegen. Folglich wird es dort vergleichsweise viele sehr alte Alleinlebende geben. Die Kommunen sind gut beraten, sich darüber zu informieren, wo diese Menschen leben und welche Wohnformen sie nutzen. Derartige Kenntnisse eröffnen wichtige wohnungs- und sozialpolitische Handlungsspielräume.

#### **Fazit**

Die Herausforderungen im Hinblick auf die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse konzentrieren sich bis 2050 zunehmend auf besonders strukturschwache Regionen. Daher sollte sich die regionale Förderpolitik künftig noch stärker auf diese Räume konzentrieren. Sie muss sowohl auf private Haushalte als auch auf die regionale Wirtschaft ausgerichtet sein, weil die Herausforderungen vor allem aus demografischen Schrumpfungs- und Alterungsprozessen resultieren. Diese haben gravierende Auswirkungen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge, das verfügbare Arbeitskräfteangebot, den Fortbestand klein- und mittelständischer Unternehmen sowie den Wohnungsmarkt.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, prüfen Bund und Länder innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe *Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur* (GRW) derzeit die Einrichtung des neuen Fördertatbestands *Regionale Daseinsvorsorge*. Ob die GRW-Fördergebietsskulisse geeignet ist, die besonders betroffenen Regionen bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse problemadäquat zu berücksichtigen, wird sich zeigen. Die neu ausgerichtete GRW würde auch neue Förderinstrumente benötigen, die es erlauben, die regionale Daseinsvorsorge in einem wesentlich kleinräumigeren Kontext als bisher finanziell zu stärken. Zudem müssen diese Instrumente stärker haushaltsorientiert sein.

Die zunehmenden Herausforderungen haben auch eine finanzielle Dimension, denn die Kassenlage der diesem Regionstyp angehörenden Kommunen wird sich tendenziell weiter verschlechtern. Das wirkt sich negativ auf deren Standortattraktivität aus und verringert die Möglichkeiten, kommunale Selbstverantwortung tatsächlich zu leben.

Damit diese Kommunen nicht zu Bittstellern werden, gilt es ihre Finanzausstattung zu stärken. Das könnte mithilfe einer kommunalen Finanzreform geschehen, die die kommunalen Einnahmen berechenbarer macht und verstetigt (vgl. Deutsche Bundesbank 2021). Dieser Prozess sollte zudem von Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs begleitet werden, der dringend eine Schrumpfungsperspektive benötigt. Weil Kostenremanenzeffekte stark schrumpfende, also besonders strukturschwache Kommunen vergleichsweise stark treffen, sollte der demografischen Schrumpfung im Kontext des kommunalen Finanzausgleichs künftig eine spürbar größere Rolle als bislang zugestanden werden. Die Entwicklung in den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns, die schon heute stärker als andere von Bevölkerungsverlusten und demografischer Alterung betroffen sind, zeigt, dass diese demografischen Trends in einem höheren Niveau und Wachstum von Pro-Kopf-Zuschussbeträgen und -Ausgaben münden, vor allem in den Kommunen mit den stärksten Bevölkerungsverlusten (vgl. Starke 2021: 34).

Der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung sind in den besonders strukturschwachen Regionen unumkehrbar. Einzig sehr hohe Wanderungsgewinne könnten die latenten Sterbeüberschüsse dieser Regionen kompensieren, was jedoch eher unrealistisch ist. Zum einen sind die starken Binnenwanderungsverluste der vergangenen Jahre auf die zahlreichen Standortdefizite dieser Regionen zurückzuführen. Zum anderen sind diese Regionen auch für Zuwandernde kaum attraktiv. Das zeigen die Wanderungsdaten und aktuelle Analysen zur Binnenmobilität von Geflüchteten mit Schutzstatus in Deutschland. Diese Menschen favorisieren Regionen, die ihnen die Pflege ihrer ethnischen Netzwerke erleichtern, oder Großstädte, selbst wenn dort hohe Arbeitslosigkeit herrscht. Sehr ländlich geprägte, besonders strukturschwache Regionen waren für diese Personen im Zeitraum 2015 bis 2020 weit weniger interessant (vgl. BAMF 2022).

Ausgehend von der Unumkehrbarkeit demografischer Schrumpfungsprozesse und deren Konzentration auf besonders strukturschwache Regionen, sollten in den betreffenden Regionen künftig konsequent Anpassungsstrategien verfolgt werden, die von rückläufigem Bevölkerungspotenzial und sinkendem Arbeitskräfteangebot ausgehen. Solche Strategien gibt es bislang kaum. In der Daseinsvorsorge wird es unter anderem um die unvermeidbare Schließung von Einrichtungen für Kinder und Jugendliche gehen, weil deren Zahl teils drastisch sinkt. Zudem geht es in diesen meist eher gering verdichteten Regionen um die Optimierung der Standorte der verbleibenden Kitas, Schulen und weiteren Daseinsvorsorgeeinrichtungen. Bislang unerschlossene Einspar- und Synergiepotenziale unter anderem der Kooperation, des Zusammenlegens von Funktionen und der Digitalisierung müssen konsequent gemeindeübergreifend umgesetzt und gefördert werden. Die angestrebte Funktionsvielfalt muss vor allem in den Grund- und Mittelzentren gebündelt werden, weil die regionale Entwicklung noch stärker konzentriert werden muss, um Handlungsspielräume zu erhalten. Erforderlich sind u. a. weitere Gebietsreformen, wirksame Demografie- und Nachhaltigkeitschecks für größere Investitionsprojekte, bedarfsgerechte Infrastrukturkonzepte und neue Formen aktiver Bürgerbeteiligung.

Unternehmen aller Wirtschaftsbereiche und öffentliche Verwaltungen müssen diese Schrumpfungsprozesse strategisch vorbereiten und begleiten. Diese Strategien sollten die Altersstruktur des Personals sowie die weitere Erschließung bislang ungenutzter Erwerbspotenziale in den Blick nehmen. Sie sollten zudem kontinuierliche Qualifizierung und produktivitätssteigernde Maßnahmen vorsehen, mithilfe derer Unternehmens- und Versorgungsziele trotz sinkenden Personalbestands erreicht werden können (vgl. Fuchs/Söhnlein/Weber 2021; Maretzke et al. 2021b). Kommunen und Landkreise sollten kleine und mittelständische Unternehmen bei ihrer Suche nach geeigneten Nachfolgerinnen und Nachfolgern unterstützen.

Auch der Wohnungsmarkt wird im Zuge des absehbaren Rückgangs der Zahl der Haushalte beachtliche Nachfragerückgänge erleben. Will man den sich ausweitenden Leerständen erfolgreich entgegenreten, sind auch dafür strategische Handlungskonzepte erforderlich. Gefragt ist eine Siedlungspolitik, die die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten vorrangig auf die zentralen Orte konzentriert und der Innenentwicklung, also der Bebauung von Freiflächen in den Ortskernen, Vorrang vor der Ausweisung neuer Baugebiete gibt. Die Regionalplanung könnte Orte benennen, auf die das Wohnen konzentriert werden soll. Die Leerstandsentwicklung sollte zudem noch gezielter in örtliche und regionale Planungen wie Leader-Konzepte und Dorfumbaupläne integriert werden. Eine wichtige Arbeits- und Planungsgrundlage dafür wären der Aufbau sowie die regelmäßige Pflege eines kommunalen Wohnraumkatasters, das über die Größe und Struktur der Wohnungen sowie über die Nutzung und Altersstruktur der Bewoh-

nerinnen und Bewohner informiert. Das würde die Entscheidungsgrundlage für notwendige Um- und Rückbaumaßnahmen von Wohnungen, Wohnhäusern und in Einzelfällen auch Ortsteilen verbessern. Die Chancen eines solchen Siedlungsumbaus gilt es aktiv zu nutzen, was jedoch nur funktionieren wird, wenn Einwohnerinnen, Einwohner und kommunale Entscheidungsträger einbezogen werden.

#### Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), 2022: Binnenmobilität von Geflüchteten mit Schutzstatus in Deutschland. Eine explorative Analyse auf Basis des Ausländerzentralregisters. Forschungsbericht 39. Nürnberg.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2020: Heimatbericht. Berlin.
- Brand, S.; Pflume, F.; Steinbrecher, J., 2021: Digitalisierung und Fachkräftemangel erfordern neue Personalpolitik in Kommunen. Fokus Volkswirtschaft, Nr. 314 (1. Februar 2021).
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2022: Statistischer Bericht 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Deutschland - 2021 bis 2070. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/statistischer-bericht-bvb-deutschland-2070-5124202219005.xlsx> [abgerufen am 17.09.2024].
- Deutsche Bundesbank, 2021: Kommunalfinanzen: Ansätze zur Begrenzung von Kassenkrediten und zur Vermeidung von Haushaltsschiefen. Monatsbericht, 73. Jg. (6. Juni 2021): 55–60.
- Fuchs, J.; Söhnlein, D.; Weber, B., 2021: Projektion des Erwerbepersonenpotenzials bis 2060. Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen. IAB-Kurzbericht 25/2021. Nürnberg.
- Hoymann, J.; Schlömer, C., 2021: Raumordnungsprognose 2040. Haushaltsprognose. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 05/2021. Bonn.
- Lenk, T.; Hesse, M.; Starke, T.; Woitek, F. F.; Grüttner, A., 2017: Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C.; Stelzer, A., 2021a: Raumordnungsprognose 2040. Bevölkerungsprognose: Ergebnisse und Methodik. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 03/2021. Bonn.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C.; Stelzer, A., 2021b: Raumordnungsprognose 2040. Bevölkerungsprognose: Entwicklung nach Altersgruppen. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2021. Bonn.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C., 2021a: Raumordnungsprognose 2040. Erwerbepersonenprognose: Wesentliche Ergebnisse. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 17/2021. Bonn.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C., 2021b: Raumordnungsprognose 2040. Erwerbepersonenprognose: Methodik und Effekte ausgewählter Einflussfaktoren. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 18/2021. Bonn.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C., 2024a: Raumordnungsprognose 2045. Bevölkerungsprognose. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2024. Bonn.
- Maretzke, S.; Hoymann, J.; Schlömer, C., 2024b: Raumordnungsprognose 2045. Bevölkerungsprognose – aktualisiert anhand der Ergebnisse des Zensus 2022. Herausgeber: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Analysen KOMPAKT 13/2024. Bonn.
- Müller, A., 2019: Für Mittelständler folgt auf Fachkräftemangel nun der Azubi-Mangel. Zugriff: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand/lehrberufe-fuer-mittelstaendler-folgt-auf-fachkraeftemangel-nun-der-azubi-mangel/24214032.html> [abgerufen am 13.01.2022].

- Nickel, H. M., 2009: Paternalistische Gleichberechtigungspolitik und weibliche Emanzipation: Geschlechterpolitik in der DDR. In: Lorenz, A.; Reutter, W. (Hrsg.): Ordnung und Wandel als Herausforderungen für Staat und Gesellschaft. Festschrift für Gert-Joachim Glaeßner. Opladen: 167–183.
- Rixen, S., 2019: Prävention trotz Haushaltssicherung? Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen für vorbeugende Sozialpolitik bei überschuldeten -Kommunen in NRW. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung. FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik 20. Düsseldorf.
- Rosenbaum-Feldbrügge, M.; Sander, N., 2020: Aktuelle Trends der Binnenwanderungen in Deutschland. Zugriff: <https://www.bib.bund.de/Publikation/2020/pdf/Aktuelle-Trends-der-Binnenwanderung-in-Deutschland.pdf> [abgerufen am 03.07.2024].
- SAB – Sächsische Aufbaubank: Wohnungsbaumonitoring, 2011: Perspektiven und Trends der Entwicklung auf dem sächsischen Wohnungsmarkt. Leipzig.
- Spars, G.; Jacob, P.; Müller, A., 2010: Kommunale Haushaltsnotlagen. Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Reaktion im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2010/Haushaltsnotlage/Endbericht\\_Haushaltsnotlagen.pdf](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/staedtebau/2010/Haushaltsnotlage/Endbericht_Haushaltsnotlagen.pdf) [abgerufen am 03.07.2024].
- Starke, T., 2021: Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen. Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31. Jg. (4): 507–537.
- VDB – Verband Deutscher Bürgschaftsbanken, Creditreform Rating, KompetenzCentrum für Entrepreneurship & Mittelstand der FOM Hochschule (Hrsg.), 2019: Nachfolgemonitor, Bd. 1. Zugriff: [https://drive.google.com/file/d/1\\_ElefJFFO3HgKifEI6ml03-nWY3Ejvfx/view](https://drive.google.com/file/d/1_ElefJFFO3HgKifEI6ml03-nWY3Ejvfx/view) [abgerufen am 03.07.2024].
- VDB – Verband Deutscher Bürgschaftsbanken, Creditreform Rating, KompetenzCentrum für Entrepreneurship & Mittelstand der FOM Hochschule, 2021: Nachfolgemonitor, Bd. 4. Zugriff: <https://drive.google.com/file/d/1nb5OBSn4hYiD3kzCdjg7F9kHI3aWR5R1/view?usp=sharing> [abgerufen am 03.07.2024].

**Autor**

Dr. Steffen Maretzke  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im BBR  
[steffen.maretzke@bbr.bund.de](mailto:steffen.maretzke@bbr.bund.de)

## Anhang

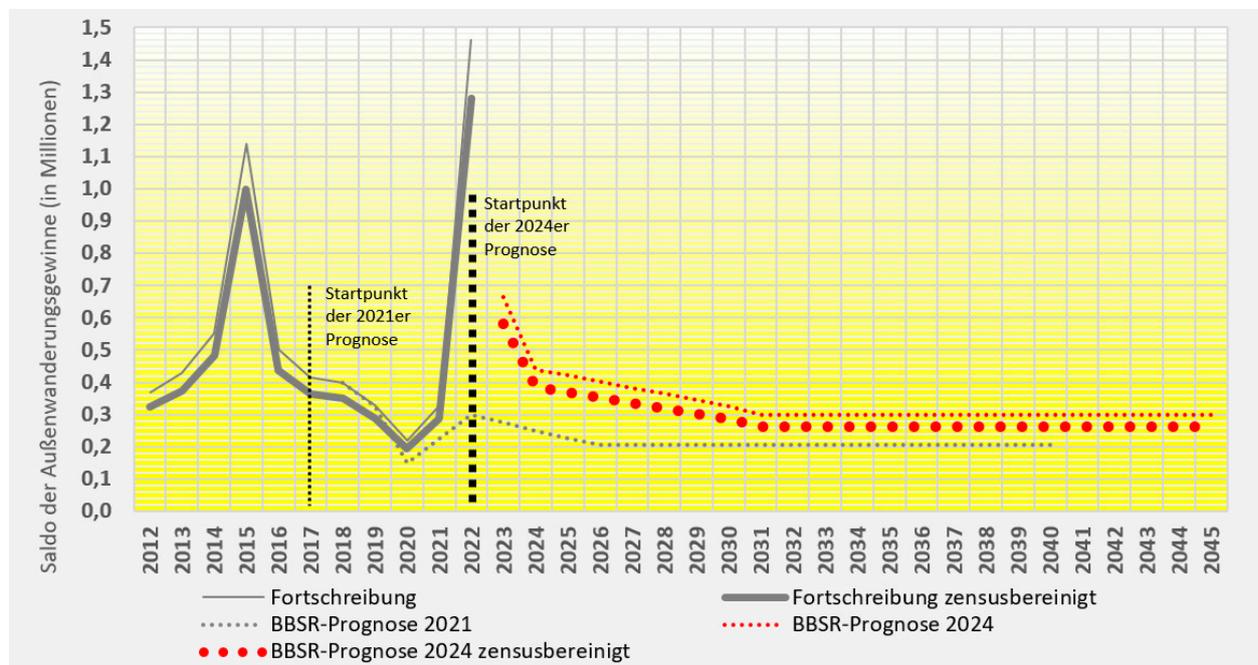
Informationen zur aktualisierten 10. zensusbereinigten BBSR-Bevölkerungsprognose 2045  
im Vergleich zur BBSR-Bevölkerungsprognose 2040

Auch die 10. zensusbereinigte BBSR-Bevölkerungsprognose 2045, mit einem Prognosezeitraum von 2022 bis 2045, ist eine Status-quo-Prognose (vgl. Maretzke/Hoymann/Schlömer 2024b). Sie quantifiziert die absehbare mittelfristige demografische Entwicklung in den Kreisen Deutschlands die zu erwarten ist, wenn sich die aktuell identifizierbaren regionalen Trends der Veränderung von Fertilität, Mortalität und Migration im Prognosezeitraum fortsetzen.

Bei der Fertilität und Mortalität zeigten sich in den letzten Jahren weniger gravierende Veränderungen als bei den Wanderungen. Wurde der alten BBSR-Bevölkerungsprognose, die einen Prognosezeitraum von 2017 bis 2040 hatte, im Jahre 2040 deutschlandweit eine zusammengefasste Geburtenziffer (TFR) von 1,60 und eine Lebenserwartung der Männer bei Geburt von 82,5 Jahren, der Frauen von 86,4 Jahren unterstellt, so liegen diese Werte in der aktuellen zensusbereinigten BBSR-Bevölkerungsprognose im Jahr 2045 bezogen auf die TFR bei 1,55 (ab 2032 gleichbleibend) und für die Lebenserwartung bei Geburt bei 80,71 Jahren (Männer) und 84,77 (Frauen). Sowohl für die Fertilität, als auch für die Mortalität sind die Prognoseannahmen, die sich durchgängig eng an der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2022) orientieren, dementsprechend etwas weniger dynamisch – als in der alten Prognose – formuliert.

Die regionalen Wanderungsmuster haben sich in den letzten Jahren erheblich verändert, vor allem infolge stark schwankender Zuwanderungen aus dem Ausland. Diese Zuwanderungen schlugen sich im Weiteren auch in veränderten regionalen Binnenwanderungsströmen nieder.

Wurden in der alten BBSR-Bevölkerungsprognose für die Jahre 2018 bis 2022 Außenwanderungsgewinne von 1,40 Mio. Personen unterstellt (vgl. Abb. 6), so waren es tatsächlich 2,74 Mio. (ca. 1,6 % der 2021er Bevölkerung). Da die Kreise sehr unterschiedlich an diesen Zuwanderungen partizipierten waren auch die Auswirkungen der modifizierten Wanderungsvolumina bzw. -ströme auf ihre demografische Entwicklung bis 2022 sehr verschieden. Entsprechend gab es Ende 2022 bereits viele Kreise, deren Bevölkerungszahl sich beachtlich von der unterscheidet, die für 2022 in der 2021er-BBSR-Bevölkerungsprognose ausgewiesen wurde.



Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR; BBSR-Bevölkerungsprognose 2017 bis 2040 / ROP; 10. BBSR-Bevölkerungsprognose 2045/zensusbereinigt; eigene Berechnungen

## Anhang Abbildung 1: Saldo der Außenwanderungen in Deutschland 2012 bis 2045

Aus der Erfahrung heraus, dass die bisherigen Annahmen des BBSR zur Zuwanderung aus dem Ausland regelmäßig unter den realen Werten lagen, wurde der ursprünglichen BBSR-Bevölkerungsprognose (ohne Zensusbereinigung) ein etwas höherer positiver Außenwanderungssaldo als in früheren Prognosen unterstellt. Dieser lag mit 300.000 ab 2031 im Vergleich zur 15. kBV zwischen den Pfaden W2 mit 250.000 und W3 mit 350.000 Personen. In der Summe unterstellte diese BBSR-Prognose damit für die Jahre 2022 bis 2040 3,4 Mio. mehr Außenwanderungsgewinne als die 2021er (Maretzke et al. 2021a). Von 2041 bis 2045 wurden jährlich weitere 300.000 Außenwanderungsgewinne angenommen. Von 2022 bis 2045 wurden damit in der 2024er Prognose (ohne Zensusbereinigung) ein kumulierter Außenwanderungsgewinn Deutschlands von insgesamt 9,1 Mio. Personen unterstellt.

Nachdem im Juni 2024 die Ergebnisse des Zensus 2022 präsentiert wurden hat das BBSR kurzfristig eine Zensusbereinigung ihrer Bevölkerungsprognose durchgeführt. Diese Aktualisierung der BBSR-Prognose vom Juni 2024 (Maretzke/Hoymann/Schlömer 2024a) war erforderlich, weil sich mit der Änderung der Bevölkerungszahl von 2022, die um rd. 1,4 Mio. Personen reduziert wurde, auch die amtliche Datengrundlage der BBSR-Bevölkerungsprognose wesentlich geändert hat.

Mit Blick auf die analysierten Abweichungen der Ergebnisse des Zensus 2022 von denen aus der Bevölkerungsfortschreibung wurden im Rahmen der aktualisierten BBSR-Bevölkerungsprognose die folgenden Anpassungen/Änderungen vorgenommen:

- Die Bevölkerungsprognose nutzt nun das Jahr 2022 als neues Startjahr.
- Die Bevölkerungszahl sowie die Alters- und Geschlechterstruktur der Bevölkerung aller Kreise wurde um den Zensus effekt bereinigt und an die veröffentlichte zensusbereinigte Bevölkerungszahl Deutschlands vom 31.12.2022 angepasst. Für diesen Zeitpunkt veröffentlichte Destatis (2024b) die folgenden Zahlen:
  - Insgesamt 83.115.000
  - Männer 40.915.000
  - Frauen 42.200.000

Diese Daten dienen im Weiteren als neue Ausgangsbevölkerung der Bevölkerungsprognose.

- Aufgrund der Untererfassung der Fortzüge Nichtdeutscher ins Ausland im Rahmen der Bevölkerungsfortschreibung, die regelmäßig durch Zensen offengelegt wird, erfolgt in der aktualisierten BBSR-Bevölkerungsprognose eine Reduktion der jährlich unterstellten Außenwanderungsgewinne.

Sowohl nach dem 2011er- als auch nach dem 2022er-Zensus erfolgte eine bedeutsame Korrektur der amtlichen Bevölkerungszahl Deutschlands und seiner Kreise. Beide Male wurde diese Änderung hauptsächlich mit der Untererfassung der Fortzüge Nichtdeutscher ins Ausland begründet. Solange sich an den Regeln der Erfassung amtlicher Daten der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland nichts ändert geht das BBSR im Weiteren daher davon aus, dass diese Untererfassung der Fortzüge regelmäßig nach ca. zehn Jahren durch den nächstfolgenden Zensus offengelegt wird.

Im Kontext der Abschätzung der absoluten Größe dieses Korrekturbedarfs ließen sich aus den beiden Zensen keine einheitlichen Größenordnungen für diesen Wert ableiten. Erfolgte nach dem 2011er Zensus eine Korrektur der amtlichen Bevölkerungszahl Deutschlands um ca. 1,5 Mio. Personen, so wurde die Bevölkerungszahl nach dem 2022er Zensus um ca. 1,4 Mio. korrigiert. Allerdings lagen im Jahr 2011 die beiden für Deutschland relevanten Zensen mit 24 Jahren (1987 in Westdeutschland) und 30 Jahren (1981 in der DDR) deutlich länger zurück als 2022. Offensichtlich erfolgte die Untererfassung der Fortzüge Nichtdeutscher ins Ausland über die Jahre nicht gleichmäßig, denn die jährlichen Durchschnittswerte des erforderlichen Korrekturbedarfs liegen für die Jahre vor dem 2011er-Zensus deutlich niedriger als für den Zeitraum 2012 bis 2022.

**Wesentliche Ergebnisse der 10. zensusbereinigten BBSR-Bevölkerungsprognose 2022 bis 2045**

Im Jahr 2045 werden in Deutschland ca. 83,1 Mio. Personen leben. Gegenüber 2022 verändert sich die Bevölkerungszahl damit kaum. Vergleicht man den Prognoseendwert der alten (2040) mit dem aus neuen Prognose, dann liegt die neue Prognose 2040 um ca. 1,3 Mio. Personen oder um 1,6 % darüber. Dieser Unterschied resultiert einzig aus den höheren Außenwanderungsgewinnen, die letztendlich der neuen zensusbereinigten BBSR-Bevölkerungsprognose zugrunde gelegt wurden. Alle Kreistypen, ob zentral oder peripher, ob stark wachsend oder stark schrumpfend werden von den unterstellten höheren Außenwanderungsgewinnen profitieren (vgl. Anhang Tab. 1).

Ausgewählte Kreistypen / alte und neue Länder / Deutschland	Bevölkerungszahl 10. zensusbereinigte Bevölkerungsprognose				Vergleich der 2040er- mit der 2021er-Prognose			
	2022	2045	2022– 2045		2040 alt	2040 neu	Differenz (neu - alt) absolut	Differenz (neu : alt) relativ
	1000		%		1000		%	
sehr zentral	39.297	40.304	1.006	2,6	39.940	40.192	253	0,6
zentral	24.846	24.829	-17	-0,1	24.332	24.909	577	2,4
peripher	16.668	15.887	-781	-4,7	15.613	16.067	454	2,9
sehr peripher	2.304	2.074	-231	-10,0	2.062	2.118	56	2,7
stark wachsend	23.847	25.420	1.573	6,6	25.093	25.207	114	0,5
wachsend	37.549	37.796	246	0,7	37.190	37.845	655	1,8
ohne klaren Trend	11.127	10.692	-435	-3,9	10.436	10.797	361	3,5
schrumpfend	10.193	8.855	-1.338	-13,1	8.896	9.095	199	2,2
stark schrumpfend	399	330	-69	-17,3	332	342	11	3,2
Westdeutschland	67.045	67.853	808	1,2	66.733	67.895	1.162	1,7
Ostdeutschland, inkl. Berlin	16.070	15.240	-831	-5,2	15.214	15.392	178	1,2
Deutschland	83.115	83.093	-22	0,0	81.947	83.287	1.340	1,6

Quelle: BBSR-Bevölkerungsprognose 2017 bis 2040 / ROP (alt); 10. zensusbereinigte BBSR-Bevölkerungsprognose 2022 bis 2045 / ROP (neu), eigene Berechnungen

**Anhang Tabelle 1: Ergebnisse der alten und neuen BBSR-Bevölkerungsprognose - Bevölkerungszahl**

Die Alterung der Bevölkerung setzt sich weiter fort, hier gemessen an ihrem Durchschnittsalter. Im Jahr 2045 wird die Bevölkerung Deutschlands mit 45,1 Jahren ca. 0,3 Jahre älter sein als 2022 (vgl. Anhang Tab. 2). Das entspricht einem Anstieg von 0,8 %.

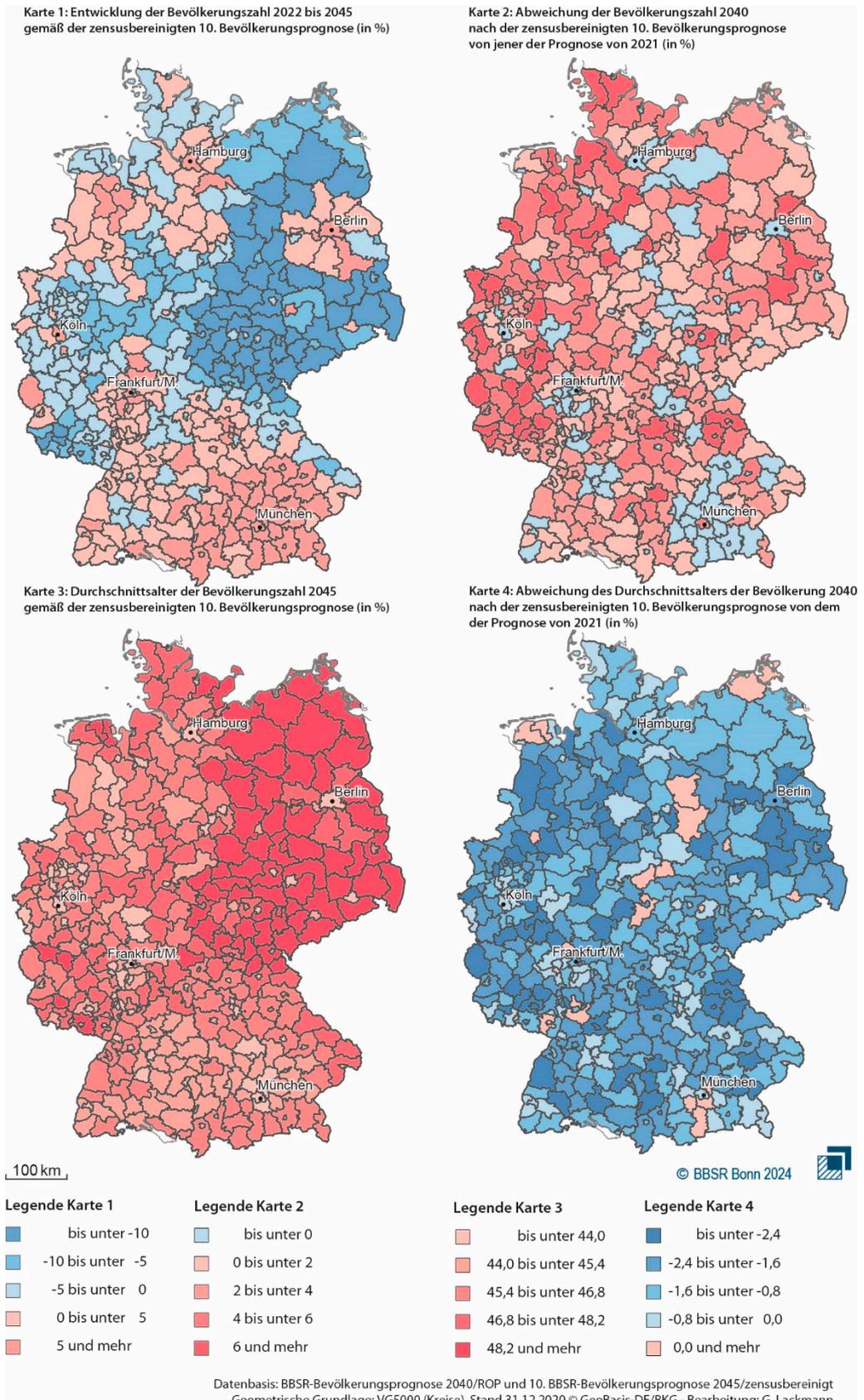
Die unterstellten höheren Zuwanderungen aus dem Ausland schlagen sich im Vergleich zur alten Prognose in einer etwas geringeren Intensität der demografischen Alterung nieder. Lag das erwartete Durchschnittsalter der Bevölkerung im Jahr 2040 in der alten Prognose bei 45,7 Jahren, so sind es nach der neuen nur 45,0. Verantwortlich für diese vorteilhafte Entwicklung sind die altersselektiven Zuwanderungen aus dem Ausland, weil an diesen Wanderungsströmen jüngere Altersjahrgänge in der Regel vergleichsweise stärker beteiligt sind. Da alle Kreistypen von den in der neuen Prognose unterstellten höheren Außenwanderungsgewinnen profitieren wird auch in allen hier berücksichtigten Kreistypen die Intensität der demografischen Alterung gegenüber der alten Prognose etwas geringer ausfallen.

Ausgewählte Kreistypen / alte und neue Länder / Deutschland	Durchschnittsalter 10. zensusbereinigte Bevölkerungs- prognose				Vergleich der neuen mit der alten Prognose			
	2022	2045	2022– 2045		2040 alt	2040 neu	Differenz (neu - alt) absolut	Differenz (neu : alt) relativ
	Jahre		%		Jahre		%	
sehr zentral	43,8	43,7	-0,1	-0,1	44,2	43,6	-0,5	-1,2
zentral	45,0	45,7	0,7	1,7	46,3	45,6	-0,7	-1,6
peripher	46,3	47,1	0,8	1,6	47,9	47,0	-0,9	-1,8
sehr peripher	48,1	49,4	1,3	2,6	50,1	49,5	-0,6	-1,2
stark wachsend	43,4	43,6	0,2	0,5	44,1	43,5	-0,6	-1,3
wachsend	44,5	44,9	0,5	1,0	45,5	44,8	-0,6	-1,4
ohne klaren Trend	45,6	46,2	0,6	1,3	47,0	46,1	-0,9	-1,9
schrumpfend	47,9	48,6	0,6	1,3	49,5	48,7	-0,7	-1,5
stark schrumpfend	49,2	49,9	0,7	1,4	50,5	50,1	-0,4	-0,8
Westdeutschland	44,4	44,8	0,5	1,0	45,4	44,7	-0,7	-1,4
Ostdeutschland, inkl. Berlin	46,4	46,3	-0,1	-0,2	47,1	46,5	-0,6	-1,3
Deutschland	44,8	45,1	0,3	0,8	45,7	45,0	-0,6	-1,4

Quelle: BBSR-Bevölkerungsprognose 2017 bis 2040 / ROP (alt); 10. BBSR-Bevölkerungsprognose 2022 bis 2045/zensusbereinigt (neu), eigene Berechnungen

#### **Anhang Tabelle 2: Ergebnisse der alten und neuen BBSR-Bevölkerungsprognose - Durchschnittsalter**

Die oben beschriebenen veränderten Annahmen der BBSR-Bevölkerungsprognose 2045 schlagen, in Abhängigkeit von der Teilhabe des einzelnen Kreises an den höheren Außenwanderungsgewinnen, mehr oder weniger auf die Bevölkerungszahl und -struktur der Kreise im Prognosezeitraum durch. Kreise, die stärker an den höheren Außenwanderungsgewinnen bis 2040 partizipieren, haben im Vergleich zur alten BBSR-Prognose eine höhere Bevölkerungszahl (vgl. Anhang Abb. 2) und eine stärkere Abschwächung der Intensität der demografischen Alterung zu erwarten. In den Kreisen, die spürbar weniger von den Außenwanderungsgewinnen profitieren, ergeben sich dagegen zum einen deutlich geringere Stabilisierungseffekte auf ihre Bevölkerungszahl, zum anderen eine deutlich geringere Abschwächung der Intensität der demografischen Alterung.



**Anhang Abbildung 2: Vergleich ausgewählter Ergebnisse der 10. zensusbereinigten BBSR-Bevölkerungsprognose mit denen der letzten BBSR-Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2021**

*Constantin Tielkes, Juli Bortel*

## **Regionale Dynamiken der Wohnungsnachfrage – Treiber und Entwicklung der Wohnungsnachfrage bis 2035 in deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten**

### **1. Einleitung**

Die Bevölkerungsentwicklung ist in den letzten Jahrzehnten deutlich von ursprünglichen Prognosen abgewichen. So sagte die neunte koordinierte Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2000 für das Ende des Jahres 2023 noch zwischen 77,8 und 79,7 Mio. Einwohnende voraus. Stattdessen lebten am 31. Dezember 2023 knapp 84,7 Mio. Menschen in Deutschland.

Diese deutliche Abweichung zwischen Prognose und Realität hat natürlich auch deutliche Implikationen für den Wohnungsmarkt. Statt sich wie ursprünglich prognostiziert in einem jahrzehntelangen Schrumpfungsprozess zu befinden, ist die Einwohnerzahl in Deutschland auf Rekordniveau. In den Großstädten aber auch in deren nahem und weitem Umland, in Groß- und in Kleinstädten herrscht nicht gähnender Leerstand, sondern zunehmend Wohnungsknappheit.

Angesichts dieser enormen Dynamik prognostiziert empirica jährlich die zukünftige Wohnungsnachfrage. In diesem Beitrag werden die Ergebnisse der Wohnungsnachfrageprognose bis 2035 mit dem Basisjahr 2021 vorgestellt und eingeordnet. Mittlerweile liegt eine aktualisierte Prognose mit dem Basisjahr 2022 vor, dessen Prognosehorizont sogar bis 2045 geht. In Kapitel 4 werden die neue und alte empirica-Prognose und deren Ergebnisse miteinander verglichen.

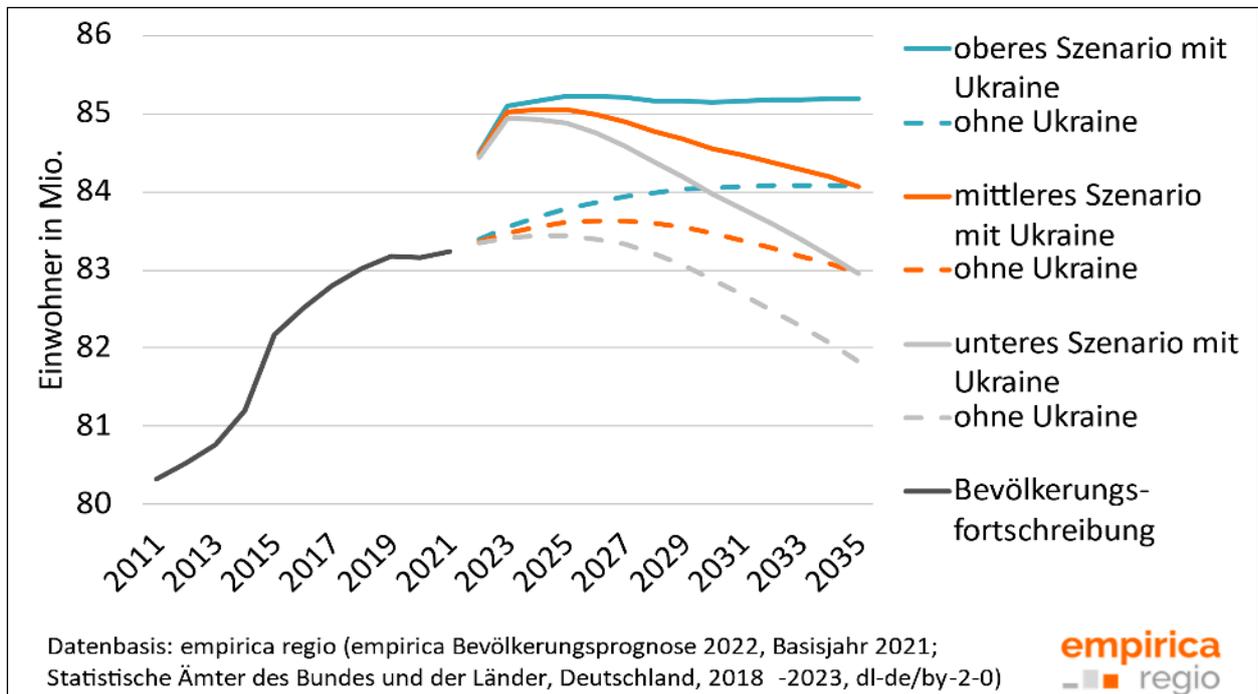
### **2. Drei Szenarien: Wie entwickelt sich die Einwohnerzahl?**

Grundlage für die Wohnungsnachfrage ist die Einwohnerentwicklung. Es wäre äußerst wünschenswert, eine eigene deutschlandweite Bevölkerungsprognose anzufertigen. Leider werden die hierfür nötigen Wanderungsmatrizen auf Landkreisebene seit mittlerweile sieben Jahren aufgrund datenschutzrechtlicher Bedenken seitens der statistischen Ämter nicht mehr veröffentlicht.

Wir berechnen daher eine regionale Bevölkerungsprognose, indem wir die bestehenden Bevölkerungsprognosen der statistischen Landesämter mit der 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Destatis 2019) verrechnen (vgl. Abb. 1)<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Weitere Details vgl. empirica 2023



Quelle: Eigene Berechnungen

**Abbildung 1: Einwohnerprognose Deutschland 2022 bis 2035**

- oberes Szenario: Wanderungssaldo von 311.000 p. a. (= Annahme W3 bei Destatis)
- mittleres Szenario: entspricht dem Mittelwert des oberen und unteren Szenarios
- unteres Szenario: Wanderungssaldo von 147.000 p. a. (= Annahme W1 bei Destatis)

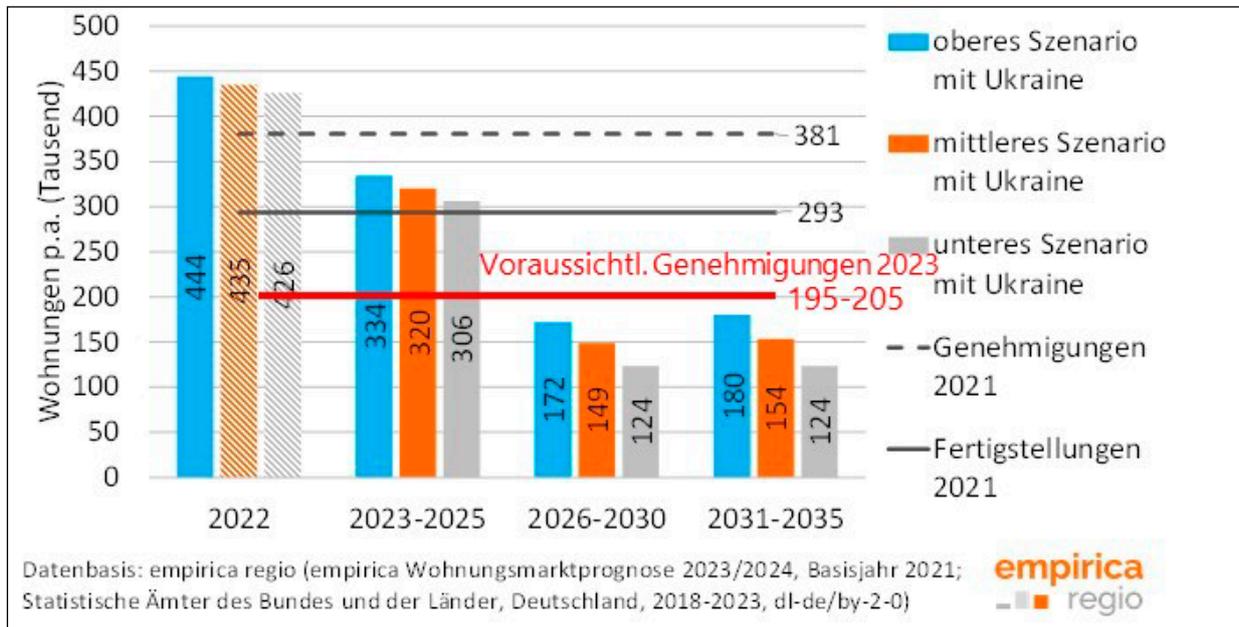
Demnach verändert sich die Zahl der Einwohner von 2021 (rund 83,2 Mio.) bis zum Jahr 2035 auf

- 85,2 Mio. in der oberen Variante (ohne Ukraine: 84,1);
- 84,1 Mio. in der mittleren Variante (ohne Ukraine: 83,0);
- 82,9 Mio. in der unteren Variante (ohne Ukraine: 81,8).

Allen Varianten ist gemein, dass der Zuwachs der Einwohner durch die Fluchtzuwanderung aus der Ukraine sprunghaft ansteigt, in der oberen Variante anschließend in etwa konstant hoch bleibt, in den anderen Varianten aber mittelfristig fällt. In der unteren Variante würde das Maximum bereits im Jahre 2023 erreicht, in der mittleren Variante im Jahre 2025. Tatsächlich dürfte es jedoch langfristig zu weiteren Fluchtwanderungen kommen, so dass ein Absinken eher unwahrscheinlich ist.

### 3. Neubaunachfrage: Wie viele Wohnungen müssten gebaut werden?

Der erforderliche Neubau zur Befriedigung der Neubaunachfrage unterscheidet sich naturgemäß zwischen den verschiedenen Szenarien (vgl. Abb. 2). Dominiert wird die Entwicklung aber von einem deutlichen Rückgang der Neubaunachfrage – in allen Szenarien – zwischen 2025 und 2030.



Quelle: Eigene Berechnungen

**Abbildung 2: Mittlere jährliche Neubaunachfrage Deutschland 2022 bis 2035  
Ohne Nachholbedarf (daher eher Untergrenze)**

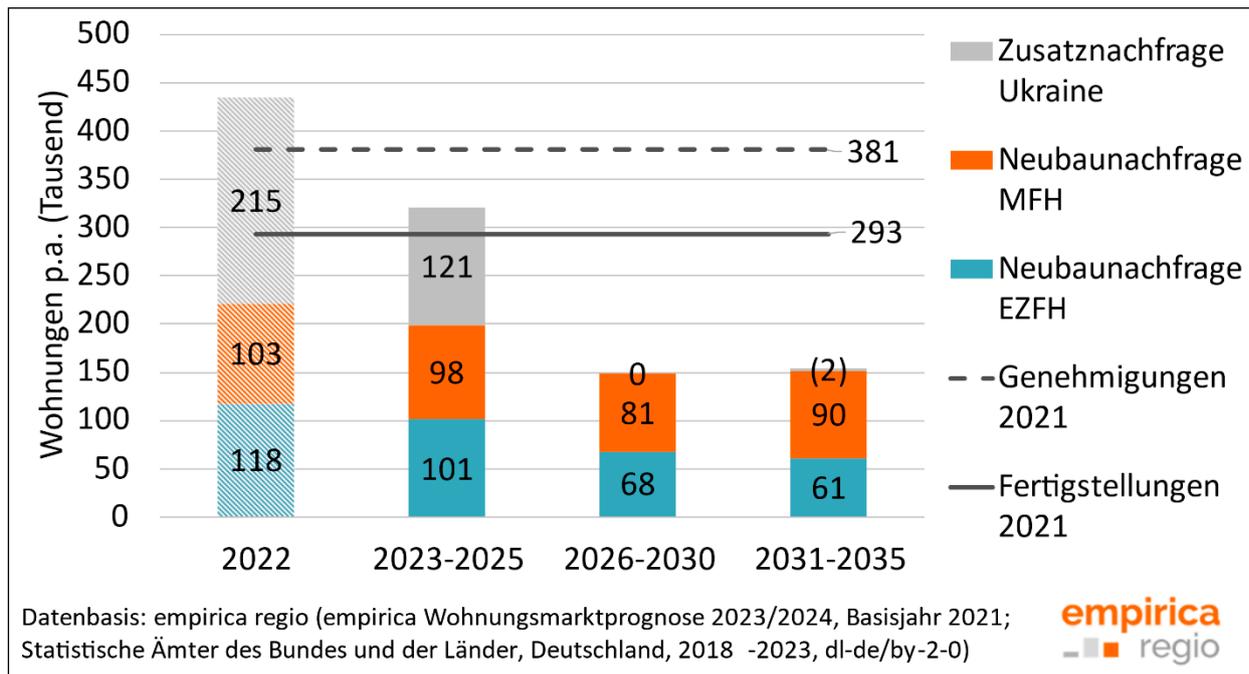
Im Jahr 2022 lag die Neubaunachfrage in allen drei Szenarien aufgrund des Krieges in der Ukraine noch bei deutlich über 400.000 Wohnungen.

Im Zeitraum 2023 bis 2025 liegt die jährliche Neubaunachfrage dann bei

- 334.000 in der oberen Variante;
- 320.000 in der mittleren Variante;
- 306.000 in der unteren Variante.

Trotz des prognostizierten bundesweiten Rückgangs der Bevölkerung steigt die Neubaunachfrage in den 2030er-Jahren wieder leicht an. Dies ist auf eine wachsende qualitative Zusatznachfrage (z. B. kaum neues altersgerechtes Wohnen; vgl. Kapitel 8.3), aber auch auf regionale Unterschiede bei der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung sowie auf demografische Veränderungen zurückzuführen. Vor allem in wachsenden Regionen steigt die Nachfrage dann wieder stärker als in den Vorjahren. Zusätzlich ist langfristig von einer steigenden Zahl älterer Menschen auszugehen, was bei gegebener Einwohnerzahl zu höheren Haushaltszahlen führt, weil diese eher in 1- und 2-Personen-Haushalten leben.

Differenziert man die Neubaunachfrage „ohne Ukraine“ nach Wohnungen (WE) in EZFH (Eigenheime) und MFH (Geschosswohnungen), zeigt sich, dass langfristig vor allem die Nachfrage nach EZFH sinkt (2022 zu 2031–2035: -48 %), während die MFH-Nachfrage sehr viel weniger nachgibt (-12 %) (vgl. Abb. 3). Gleichzeitig wird deutlich, dass „mit Ukraine“ die Nachfrage im Jahr 2022 rund doppelt so hoch lag (435 statt 221 WE) und auch in den Jahren 2023–2025 immer noch etwa 50 % höher liegt (320 statt 199 WE).



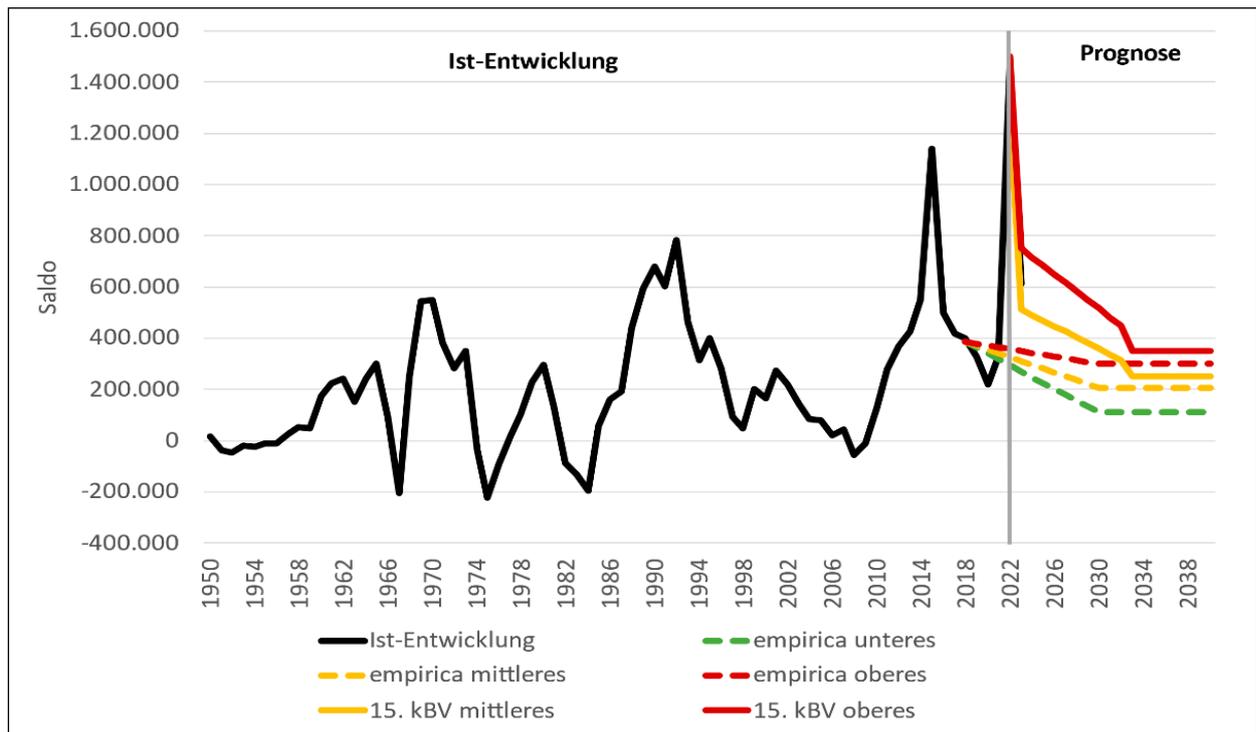
Quelle: Eigene Berechnungen

**Abbildung 3: Zusammensetzung der Neubaunachfrage (mittleres Szenario)**

#### 4. Wie viel muss gebaut werden?

Das Nachfragevolumen unterscheidet sich in den Szenarien erheblich aufgrund der unterschiedlich angenommenen Wanderungsgewinne mit dem Ausland. Das gilt auch für die Vergangenheit: So kam die deutlich positivere Entwicklung als noch zu Beginn des Jahrtausends prognostiziert (vgl. Kapitel 1) vor allem dadurch zustande, dass im Zuge von EU-Osterweiterung, Euro-Krise in Südeuropa, Fluchtzuwanderung und Fachkräftezuwanderung aus dem globalen Süden deutlich mehr Menschen nach Deutschland gekommen sind, als erwartet.

Die große Frage ist natürlich, wie sich die zukünftige Auslandszuwanderung entwickelt. Die 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2022) nimmt diesbezüglich deutlich höhere Volumina an als die vorherige Prognose (vgl. Abb. 4). Dementsprechend gehen auch die neuesten Prognosen von deutlich höheren Volumina aus, als die hier diskutierte Prognose, die auf der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2019) beruht.



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen

**Abbildung 4: Saldo der Auslandswanderung in empirica Prognose und der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung im Vergleich, 1950 bis 2035**

Der neuen empirica Prognose mit dem Basisjahr 2023 liegen diese neuen höheren Wanderungsannahmen zugrunde (vgl. Tab. 1). Die Ergebnisse sind vor allem in der mittleren und langen Frist sehr ähnlich.<sup>7</sup> So ist die Wohnungsnachfrage zwischen 2026 und 2035 auch bei deutlich höherem Wanderungssaldo je nach Szenario nur zwischen 11.000 und 33.000 WE bzw. 8 % und 16 % gegenüber der vorherigen Prognose erhöht.

Prognose	Basis	Szenario	2022	2023–2025	2026–2030	2031–2035
			Wohnungsnachfrage in 1000			
Basisjahr 2022	14. koordinierte	unteres	426	306	124	124
Basisjahr 2022	14. koordinierte	mittleres	435	320	149	154
Basisjahr 2022	14. koordinierte	oberes	444	334	172	180
Basisjahr 2023	15. koordinierte	unteres		130	126	143
Basisjahr 2023	15. koordinierte	mittleres		168	164	181
Basisjahr 2023	15. koordinierte	oberes		210	202	216
	Unterschied	unteres		-176	2	19
	Unterschied	mittleres		-152	15	27
	Unterschied	oberes		-124	30	36

Quelle: Eigene Berechnungen

**Tabelle 1: Prognostizierte Wohnungsnachfrage im Vergleich**

<sup>7</sup> Die kurzfristig deutlich niedrigere Wohnbaunachfrage in der neuen Prognose ergibt sich vor allem durch die unterschiedliche Verrechnung der Geflüchteten aus der Ukraine. In der neuen Prognose wird davon ausgegangen, dass diese schon jetzt in den Wohnungsmarkt integriert sind (vgl. auch Kapitel 5 zum Nachholbedarf).

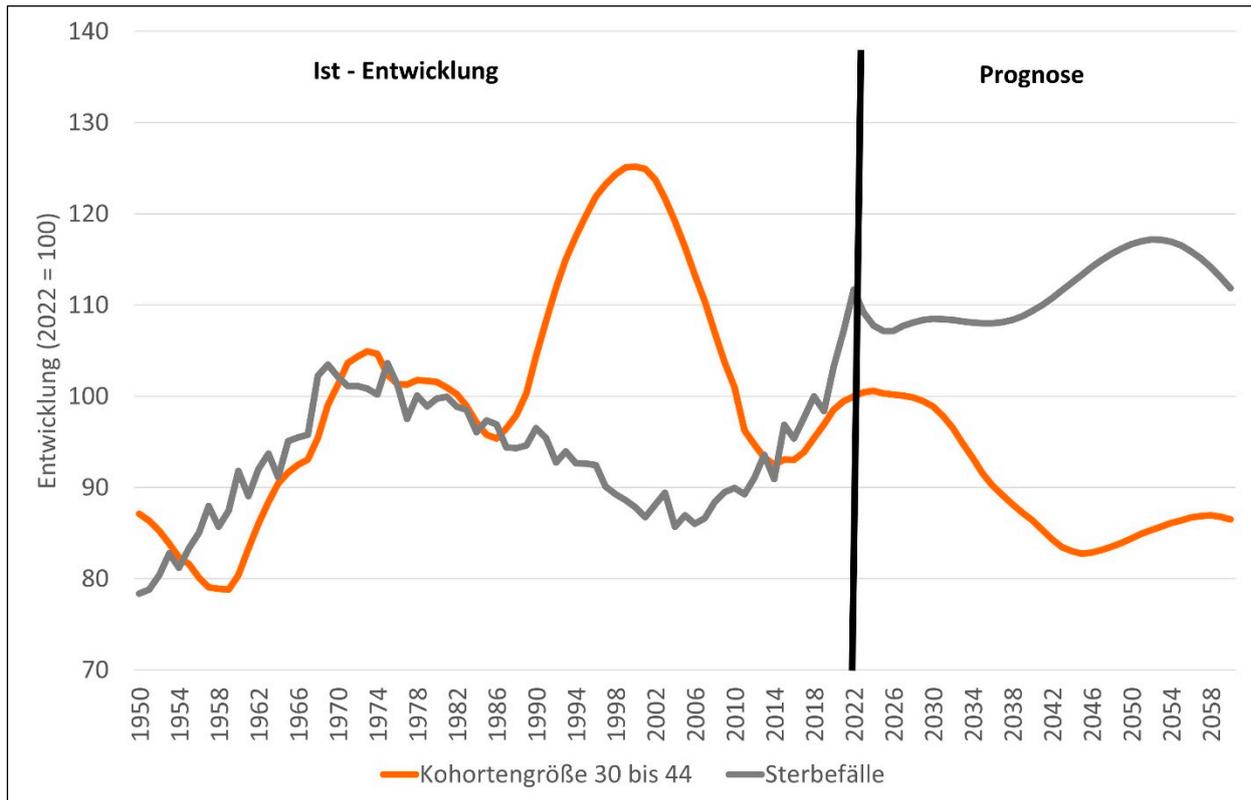
Dies verdeutlicht, dass die Auslandszuwanderung durchaus einen beachtlichen Einfluss auf die Wohnungsnachfrage hat, insbesondere, wenn durch Fluchtzuwanderung wie in den Jahren 2015 und 2022 schlagartig mehr Menschen nach Deutschland kommen. Die grundsätzliche Dynamik wird aber von den unterschiedlichen Annahmen zur Höhe der Auslandszuwanderung zumindest im derzeit diskutierten Korridor kaum beeinflusst. Hier spielen andere Faktoren eine wichtigere Rolle. Dazu gehören vor allem langfristige Verschiebungen in der Altersstruktur und die Entwicklung der Sterblichkeit in der in Deutschland lebenden Bestandsbevölkerung.

Der Einfluss der natürlichen Dynamik auf den Wohnungsmarkt lässt sich besonders gut in zwei Indikatoren verdichten (vgl. Abb. 5):

1. **Entwicklung der Kohorte der 30- bis 44-Jährigen:** Diese Altersgruppe ist auf der Suche nach permanentem Wohnraum mit bis zum Lebensende reichendem Planungshorizont (Settlement-Phase). Diese Wohnraumsuche geschieht bei zunehmend festgezurrtten Parametern zur Haushaltszusammensetzung (Mit wem? Mit wie vielen Kindern?) und mit deutlich höherem Budget als bei jüngeren Wohnungssuchenden. Die Kohortengröße dieser Altersgruppe ist daher sehr aussagekräftig für Höhe und Wucht der zukünftigen Wohnungsnachfrage.
2. **Die Zahl der Sterbefälle:** Zwar ziehen in manchen Fällen ältere Haushalte auch schon vor Eintritt der Pflegebedürftigkeit aus. Der große Teil der Haushalte wohnt aber bis kurz vor- oder bis zum Tod in der eigenen Wohnung/Immobilie (Remanenzeffekt). Die Zahl der Sterbefälle ist daher ein relativ akkurater Indikator dafür, wie viele Bestandsimmobilien auf den Markt kommen. Je mehr solche Wohnungen/Immobilien auf den Markt kommen, desto geringer der Neubaubedarf.

Beide Faktoren divergieren deutlich in Zukunft. Die Kohorte der 30- bis 44-Jährigen ist nach einem starken Rückgang zwischen 2000 und 2015 (Baby-Boomer alterten damals aus der Altersgruppe heraus) mittlerweile auf einem Plateau (derzeit sind viele Kinder der Baby-Boomer in der Settlement-Phase). Ab 2025 geht die Kohortengröße jedoch leicht, ab 2033 stark zurück.

Die Zahl der Sterbefälle ist indes schon seit 2008 kontinuierlich angestiegen. Der dadurch bedingte Anstieg des Wohnungsangebotes im Bestand wurde deutlich überlagert durch das Bevölkerungswachstum insgesamt und das Wachstum der besonders nachfragerrelevanten Kohorten. Im nächsten Jahrzehnt werden die Sterbefälle auf hohem Niveau stagnieren, weil sich derzeit die relativ schwach besetzten Kohorten des zweiten Weltkriegs im hohen Alter befinden. Ab 2040 wird die Zahl der Sterbefälle jedoch ruckartig ansteigen, weil dann die Baby-Boomer Altersjahre eine hohe Sterbewahrscheinlichkeit erreichen.



Quelle: Destatis 2022; Eigene Berechnung

**Abbildung 5: Entwicklung der 30- bis 44-Jährigen und der Zahl der Sterbefälle**

Diese beiden Entwicklungen führen in Summe dazu, dass derzeit noch relativ viel gebaut werden muss, bald jedoch nicht mehr.

### 5. Gibt es jetzt (noch) einen Nachholbedarf?

Vergleicht man die früheren Prognosen zur Neubaunachfrage von empirica mit den damaligen Fertigstellungen, dann ergibt sich über viele Jahre hinweg ein jährliches Defizit nicht bzw. zu wenig gebauter Wohnungen. Müssen diese Wohnungen nun nachträglich und zusätzlich zum geschätzten Neubaubedarf noch gebaut werden?

Tatsächlich sind viele (vor allem junge) Menschen wegen der zunehmenden (regionalen) Knappheiten z. B. nicht zum Studium nach Berlin gezogen, sondern in eine andere Unistadt mit niedrigeren Mieten; andere wiederum haben sich vermehrt zu Wohngemeinschaften zusammengeschlossen, zogen später aus dem Elternhaus aus oder wanderten ins Umland ab. Deswegen müssen keineswegs alle in der Vergangenheit nicht oder zu wenig fertiggestellten Wohnungen „nachgeholt“ werden.

Was bedeutet das? Würde man künftig immer genauso viele Wohnungen bauen, wie die empirica-Prognose schätzt, dann ergäben sich keine zusätzlichen Knappheiten und mithin würden die (inflationbereinigten) Mietpreise unter sonst gleichen Bedingungen nicht weiter steigen. Besteht das politische Ziel nun aber darin, Mietpreise am Markt zu senken, dann gibt es zwei Möglichkeiten: entweder es werden dort, wo Knappheiten schon länger bestehen, mehr Wohnungen neu errichtet als die Prognose vorgibt oder die Nachfrage muss sich von knappen Regionen in andere Regionen verlagern (in Regionen ohne Knappheiten bzw. mit Leerständen). Dies kann unter dem Gesichtspunkt der effizienten Nutzung von vorhandenem Wohnraum durchaus wünschenswert sein, ist allerdings mit schweren Nebenwirkungen verbunden (siehe hierzu auch die Empfehlungen in Kapitel 7): so dürfte eine Verlagerung der Nachfrage Unzufriedenheit bei betroffenen Nachfragern schüren, den Fachkräftemangel gerade in Metropolregionen verschärfen und den Flächenverbrauch insgesamt erhöhen.

Wird nicht gegengesteuert, dann wird sich die Nachfrage auf jeden Fall verlagern, das zeigen die zunehmende Suburbanisierung aus den bisherigen Schwarmstädten sowie die veränderten Schwarmwanderungen; so ziehen

junge Brandenburger mittlerweile seltener nach Berlin, dafür öfter nach Rostock, Leipzig oder Chemnitz. Wie viele Haushalte davon betroffen sind bzw. welche Auswirkungen dies auf die Entwicklung der Mieten hat, kann nicht quantifiziert werden. Insofern lautet die Antwort auf die Frage, ob es jetzt einen Nachholbedarf gibt:

*Rein mengenmäßig (und bei den aktuellen Preisen!) besteht kein Nachholbedarf. Will die Politik das Angebot im preiswerten Segment jedoch erhöhen, müssten nun für einige Zeit tatsächlich mehr Wohnungen gebaut werden als die prognostizierte Nachfrage vorgibt.*

Analog gilt dies im Übrigen auch für Phänomenen wie die Fluchtzwanderung aus der Ukraine. Diese hat in der hier vorgestellten Prognose noch zu einer sehr starken Wohnungsnachfrage (vgl. Abb. 3) geführt. In der mittlerweile vorliegenden aktualisierten Prognose mit Basisjahr 2023 (vgl. Kapitel 4) ist die Nachfrage hingegen deutlich geringer, weil implizit davon ausgegangen wird, dass die zugewanderten ukrainischen Personen schon adäquat mit Wohnraum versorgt sind.<sup>8</sup> Gleiches gilt auch für Geflüchtete, die schon 2015 gekommen sind. Wird für die Zukunft allerdings eine bessere Versorgung als heute angestrebt, dann ist die Neubaunachfrage höher als hier ausgewiesen.

## **6. Regionale Ergebnisse: Wo müssen Wohnungen gebaut werden?**

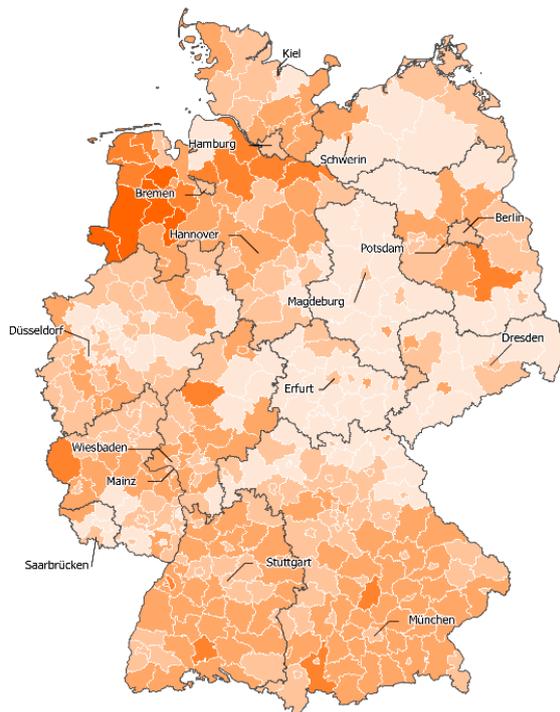
Nicht überall ist es mengenmäßig erforderlich, zusätzliche Wohnungen neu zu errichten. Dennoch treten auch in demografischen Schrumpfungregionen Knappheiten auf: nicht mengenmäßig (quantitativ), wohl aber im Hinblick auf bestimmte Qualitäten (qualitativ), die vor Ort nachgefragt werden, im Bestand aber nicht zu finden sind.

In den folgenden Karten (vgl. Abb. 6) wird die regionale Neubaunachfrage im Zeitraum 2023 bis 2025 für das mittlere Szenario illustriert, differenziert für Wohnungen in Eigenheimen (EZFH) und im Geschoss (MFH). Beim Vergleich der Karten zeigt sich, dass Eigenheime insbesondere in der Fläche knapp sind, Geschosswohnungen eher in Großstädten. Rein mengenmäßig fehlen diese in relevanter Stückzahl fast ausschließlich in den größeren Städten und deren Umland - allerdings weniger ausgeprägt als in den früheren Prognosen.

---

<sup>8</sup> Laut Befragungen von ukrainischen Geflüchteten lebten zu Beginn des Jahres 2023 mehr als 79 % bereits in einer eigenen Wohnung (vgl. BAMF 2023).

## Wohnungen in EZFH (links)



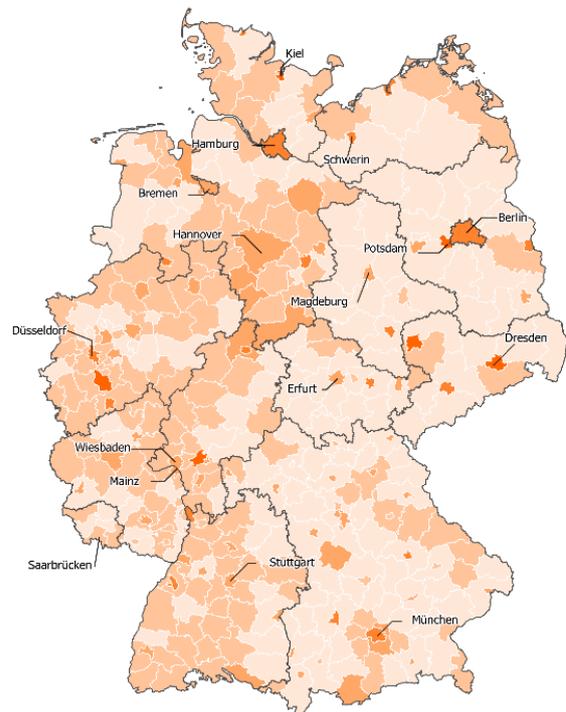
Neubaunachfrage 2023 bis 2025 (mittleres Szenario)  
Wohnungen in EZFH je 1.000 Einwohner p.a.

■ bis unter 2 ■ 2 bis unter 3 ■ 3 bis unter 4 ■ 4 bis unter 5 ■ ab 5

Quelle: empirica regio (Basis: empirica Wohnungsmarktprognoze 2023/2024, Basisjahr 2021;  
Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2023, dl-06/zy-2-0)  
Kartenbasis: © Geobasis-DE/BKG 2021 (Geometrien vereinfacht, Geodatenstand 31.12.2021)

empirica  
regio

## Wohnungen in MFH (rechts)



Neubaunachfrage 2023 bis 2025 (mittleres Szenario)  
Wohnungen in MFH je 1.000 Einwohner p.a.

■ bis unter 2 ■ 2 bis unter 3 ■ 3 bis unter 4 ■ 4 bis unter 5 ■ ab 5

Quelle: empirica regio (Basis: empirica Wohnungsmarktprognoze 2023/2024, Basisjahr 2021;  
Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2018-2023, dl-06/zy-2-0)  
Kartenbasis: © Geobasis-DE/BKG 2021 (Geometrien vereinfacht, Geodatenstand 31.12.2021)

empirica  
regio

Quelle: Eigene Berechnungen

## Abbildung 6: Regionaler Neubaunachfrage 2023 bis 2025 (mittleres Szenario)

## Auswirkungen des Baus von mehr oder weniger neuen Wohnungen

Wenn weniger Wohnungen als die prognostizierte Anzahl gebaut werden, dann wird **auf der Angebotsseite** zunächst der Leerstand sinken und z. B. das Aufkommen von Nah- und Fernpendlern steigen, weil sich die Nachfrage in andere Regionen verlagert. Außerdem würden **auf der Nachfrageseite** auch die zuletzt gestiegene Haushaltsgröße weiter steigen, weil junge Erwachsene das Elternhaus später verlassen und z. B. während der Ausbildung wieder zu Hause wohnen bleiben. Auf jeden Fall aber stiegen die Miet- und Kaufpreise in den betroffenen Städten und Ortslagen an, wenn die Zusatznachfrage nicht durch mengenmäßig und qualitativ ausreichende Zusatzangebote befriedigt würde. Darunter leiden dann vor allem mobile, jüngere Haushalte und Einkommensschwächere.

Wenn mehr Wohnungen als benötigt gebaut werden, steigt der Leerstand. Die Nachfrage nach kleineren Haushaltsgrößen würde steigen, weil mehr junge Erwachsene das Elternhaus früher verlassen. Die Miet- und Kaufpreise würden sinken, wenn die Zusatznachfrage befriedigt wird. Es ist vor allem positiv für mobile, jüngere Haushalte und Einkommensschwächere. Mittelfristig kann es bei einem deutlichen Überangebot an Wohnung gerade in benachteiligten Quartieren und Mikrolagen zur Herausbildung von Quartieren und Straßenzügen mit erhöhtem Leerstand und damit verbundenen problematischen sozialen Dynamiken kommen.

## 7. Empfehlungen

Über die hier gezeigten Ergebnisse ließen sich deutlich mehr Worte verlieren. Viele Themen (die Auswirkungen von Homeoffice, Machbarkeit und Bezahlbarkeit von Wohnungsneubau im Hochzinsumfeld, Umbau des Wohnungsbestandes in Zeiten des demografischen Wandels) müssten eigentlich ausführlich diskutiert werden, werden hier aber aus Platzgründen allenfalls angeschnitten.

Doch schon dieser kurze Abriss reicht aus, um das Spannungsfeld zu skizzieren, in dem sich Raumplanung und Siedlungspolitik befinden:

**Kurzfristig** wird dringend Wohnraum benötigt. Gerade in Ballungsräumen herrscht Wohnraummangel, der sich schon heute in stark steigenden Mieten äußert. Die Überschussnachfrage kann aber derzeit nicht befriedigt werden, auch aufgrund der sehr herausfordernden Rahmenbedingungen für die Bauwirtschaft mit hohen Zinsen und hohen Baukosten.

Wird der Wohnraum nicht geschaffen, drohen erhebliche Nebenwirkungen. Schon heute ist Wohnen in vielen Städten eine beherrschende soziale Frage. Eine weitere Verteuerung des Wohnungsmarktes schürt die damit verbundene Unzufriedenheit und wird andere unerwünschte Effekte mit sich bringen: immer mehr Menschen wohnen zunehmend beengt und in wenig zufriedenstellenden Haushaltskonstellationen: Kinder bleiben im Elternhaus, WGs werden vom Lebensphasen-Modell zur Dauerlösung und eigentlich schon längst getrennte Partner müssen weiterhin im gleichen Bett übernachten. In diesen Gebieten werden zudem immer mehr Bewohner gar keinen Wohnraum mehr finden und fortziehen. Dieser Exodus ist sozial selektiv und wird vor allem eher einkommensschwache Haushalte mit geringem sozialem Kapital treffen. Das ist erstens unter Gesichtspunkten der sozialen Gerechtigkeit und der Durchmischung fragwürdig, zweitens wird es aber langfristig vor allem in Ballungsräumen und vor allem bei nicht-automatisierbaren, eher unterbezahlten aber oft genug systemrelevanten Tätigkeiten den Fachkräftemangel verstärken. Wird nicht gegengesteuert, spürt jeder Einzelne zunehmend den Wohnraummangel an der Bushaltestation, der Kitaanmeldung oder auf Pflege wartend im Krankenbett.

Gleichzeitig kann **langfristig** die Marktsituation aufgrund der demografischen Ausgangssituation drehen. Die Auslandswanderung ist diesbezüglich zwar nach wie vor die große Unbekannte, doch selbst wenn sie sich so stark erhöht wie in den aktuellen Prognosen postuliert, ändert sich das Bild nicht grundlegend. Sinkende Nachfragekohorten und steigende sterbefallbedingte Fluktuation im Bestand sorgen dafür, dass in vielen Regionen in Deutschland langfristig eher ein Überangebot an Wohnungen vorhanden sein wird und kaum noch quantitativer Neubaubedarf besteht.

In diesem widersprüchlichen Umfeld müssen Kommunen und andere Akteure der Raumentwicklung umsichtig, ganzheitlich und lageangepasst vorgehen. Das heißt konkret:

- Vielerorts wird die Siedlungsentwicklung auch durch Wachstumsmüdigkeit gebremst. Dem gilt es vorzubeugen durch Kommunikation (warum braucht man als Region Wohnraum?) und Vermeidung von Wachstumssymptomen (Verkehr, Überlastung der Bildungsinfrastruktur, abnehmende Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum). Dazu ist verzahntes und agiles Vorgehen von verschiedenen Verwaltungsebenen notwendig. Hier gibt es Luft nach oben.
- Derzeit vorhandene Potentiale möglichst gut nutzen (Pragmatisches Vorgehen bei Grundstücksentwicklung, Großzügige Förderung von auch langfristig sinnvollen Vorhaben, Generationenwandel im Einfamilienhausbestand forcieren, indem alternative Angebote für Senioren geschaffen werden).
- Mittel- und langfristige Entwicklung im Hinterkopf behalten: was heißt möglicher Vorzeichenwechsel am Wohnungsmarkt konkret und vor Ort?

Gleichzeitig gilt aber: es gibt derzeit kurz- und mittelfristig einen Neubaubedarf und es wird auch in Zukunft immer wieder kurzfristig Wohnraumbedarf geben. Selbst wenn die langfristige Nachfragedynamik dreht, werden Episoden von Fluchtzuwanderung oder lokal stark konzentriertem Wohnraumbedarf, beispielsweise im Zuge von wirtschaftlichen Ansiedlungen, nicht ausbleiben. Zudem wird es auch in Zukunft weiterhin qualitative Neubaunachfrage geben, die in der Prognose ebenfalls berücksichtigt ist.

In der Vergangenheit war bei solchen kurzfristigen und spontanen Anstiegen des Bedarfs oft genug die Verfügbarkeit von Wohnbauland der Flaschenhals. Dies darf in Zukunft nicht weiterhin der Fall sein. Gerade wenn sich mittelfristig die Lage der Bauwirtschaft wieder bessert und weiterhin Bedarf herrscht, müssen die Kommunen ihre Hausaufgaben gemacht haben und ausreichend und für die Raumentwicklung zielführendes Bauland bereitstellen.

## 8. Methodik

Grundlage aller Prognosen ist die „empirica Bevölkerungsprognose 2023“ mit dem Basisjahr 2021 (vgl. empirica paper 270). Darauf aufbauend hat empirica eine Haushaltsprognose erstellt, ebenfalls mit dem Basisjahr 2021. Nach Abzug der Untermieterhaushalte und zzgl. der Nachfrage nach Zweitwohnungen ergibt sich die Zahl der wohnungsnachfragenden Haushalte. Die Zunahme der Zahl wohnungsnachfragender Haushalte beschreibt dann die Zusatznachfrage nach Wohnungen, verursacht durch Veränderungen der Einwohnerzahlen, der Haushaltsgrößen und der Altersverteilung der Haushalte. Tendenziell fragen mehr Einwohner mehr Wohnungen nach, fragen größere Haushalte eher Ein-/Zweifamilienhäuser (EZFH) nach und sind ältere Haushalte eher kleine Haushalte, wobei kleine Haushalte wiederum eher Geschosswohnungen nachfragen.

Wie viele Wohnungen fehlen, kann man natürlich nicht exakt ausrechnen, deswegen kursieren dazu immer auch unterschiedliche Zahlen. Grundsätzlich muss man aber zwei Schätzansätze strikt auseinanderhalten: Das sind zum einen Schätzungen für die **mengenmäßige Zusatznachfrage** nach Wohnungen (Neubaunachfrage/-bedarf) und zum anderen Schätzungen für den **Bedarf an „bezahlbaren“ Wohnungen** (Wohnungen im unteren Preissegment). So schätzen z. B. die Böckler-Stiftung (Böckler-Stiftung 2021) oder das Pestel-Institut (Pestel-Institut 2023) den Bedarf an „bezahlbaren“ Wohnungen. Dazu werden Annahmen getroffen, wie hoch eine Mietbelastung höchstens sein sollte (z. B. 30% vom Einkommen). Anschließend wird in einem Gedankenexperiment untersucht, ob es möglich wäre, die vorhandenen Wohnungen so umzuverteilen, dass kein Haushalt eine Belastung von mehr als 30% tragen müsste. Die Anzahl der Haushalte, denen man selbst in diesem theoretischen Feldversuch keine „bezahlbare“ Wohnung zuordnen könnte, wird dann als Zusatzbedarf an „bezahlbaren“ Wohnungen deklariert.

Implizit wird bei Prognosen vom BBSR oder empirica unterstellt, dass die Wohnungen auch (wieder) „bezahlbar“ sind, wenn ausreichend viele gebaut werden. Denn aktuell sind viele Wohnungen ja nur wegen der hohen Knappheit nicht „bezahlbar“. Allerdings muss man auch zur Kenntnis nehmen, dass Neubauwohnungen in Deutschland sehr teuer sind. Das liegt weniger daran, dass „Luxus“ gebaut wird, sondern vor allem an den vielen Vorschriften und Auflagen (Energieeinsparung, Brandschutz etc.) sowie am knappen und daher teuren Bauland, aber zunehmend auch an Kostensteigerungen durch Lieferengpässe und Personalmangel. empirica, aber auch andere Forschungsinstitute wie das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln schätzen derzeit einen Neubaubedarf von (weit) mehr als 300.000 Wohnungen pro Jahr. Tatsächlich wurden nur 2020 und 2021 rund 300.000 Wohnungen gebaut, in den Jahren davor jeweils deutlich weniger. Addiert man die Lücken aus den vergangenen Jahren auf, ergibt sich eine Größenordnung von ca. 1 Mio. zu wenig gebauter Wohnungen (dies wird zuweilen als Nachholbedarf bezeichnet).

### 8.1 Zusätzliche Nachfrage durch steigende Ein-/Zweifamilienhausquote

Weiterhin kann die zusätzliche Wohnungsnachfrage größer sein als die Zunahme der Zahl wohnungsnachfragender Haushalte. Dies erklärt sich durch steigende Ein-/Zweifamilienhausquoten: Wenn mehr Haushalte als bisher in Ein-/Zweifamilienhäusern wohnen, dann ergibt sich selbst bei konstanter Zahl wohnungsnachfragender Haushalte eine zusätzliche Wohnungsnachfrage (und zusätzlicher Leerstand in Geschosswohnungen). Die Nachfrage verschiebt sich im Ergebnis insgesamt vom Geschosswohnungsbau hin zum Ein- und Zweifamilienhaus. Unter „Ein-/Zweifamilienhäusern“ verstehen wir auch „einfamilienhausähnliche“ Gebäude. Damit sind kleine, überschaubare Gebäude mit maximal sechs Wohneinheiten gemeint, die private Rückzugsflächen haben und einen möglichst ebenerdigen Zugang zu begrünten Außenflächen bieten (z. B. „Stadtvilla“). Geschosswohnungen erfüllen diese Anforderungen meist nur unzureichend. Je einfamilienhausähnlicher das Gebäude ausfällt, desto höher ist auch dessen Affinität für Selbstnutzer.

In der vorliegenden Prognose gibt es zwei Ursachen für eine steigende Ein-/Zweifamilienhausquote. Zum einen der Kohorteneffekt und zum anderen der Angebotseffekt. Der Kohorteneffekt beschreibt das Nachrücken von Rentnergenerationen, die öfter als ihre Vorgänger in einem Ein-/Zweifamilienhaus wohnen. Betroffen sind also ältere Rentnerhaushalte. Dieser Effekt kann seit Jahrzehnten empirisch beobachtet werden, fiel vor allem im Westen aber zuletzt immer schwächer aus. Im Unterschied dazu beschreibt der Angebotseffekt einen exogenen Anstieg

der Ein-/Zweifamilienhausquote, der alle Altersklassen betrifft. Dieser Anstieg wird mit der verbesserten Angebotspolitik begründet, die sich in den empirischen Daten, die den Modellparametern zugrunde liegen, immer noch nicht vollständig niedergeschlagen hat. Tatsächlich kann im früheren Bundesgebiet seit einigen Jahren beobachtet werden, dass insbesondere suburbane Kommunen im Wettbewerb um junge Haushalte eine eigentumsfreundlichere und damit eine Einfamilienhaus freundlichere Baulandpolitik eingeschlagen haben; unterstützt wurde dieser Prozess auch durch die Niedrigzinsen – zumindest in den Schrumpfungsregionen. Lange Zeit war die Wohnungspolitik jedoch eher auf Geschosswohnungen ausgerichtet. Dies belegen die im internationalen Vergleich niedrigen Ein-/Zweifamilienhausquoten hierzulande.

### *8.2 Zusätzliche Nachfrage durch Binnenwanderung (regionaler Mismatch)*

Bei regionalisierten Wohnungsnachfrageprognosen gibt es einen weiteren Grund dafür, dass die zusätzliche Wohnungsnachfrage größer ist als die Zunahme der bundesweiten Zahl wohnungsnachfragender Haushalte. Wenn beispielsweise die Nachfrage in Landkreis A durch Wegzug sinkt, aber in Landkreis B durch Zuwanderung steigt, dann wäre – konstanter Leerstand in B unterstellt – Wohnungsneubau erforderlich, obwohl die Gesamtzahl wohnungsnachfragender Haushalte landesweit unter Umständen konstant bliebe. Würde man nur eine landesweite Prognose erstellen, könnte man diesen regionalen Mismatch nicht bestimmen. Der Mangel in einer und der Überschuss in einer anderen Region würden saldiert. Erst die Berücksichtigung solch regionaler Diskrepanzen vermeidet diesen Fehler.

### *8.3 Zusätzliche Nachfrage durch qualitative Zusatznachfrage*

Auch in demografischen Schrumpfungsregionen mit Leerstand gibt es immer noch beachtliche Fertigstellungen. Die Leerstände konzentrieren sich meist auf wenig attraktive Standorte und Bauformen. Den Neubau fragen eher wohlhabende Haushalte mit hohen Ansprüchen nach, die im Bestand keine für sie adäquaten Wohnungen finden. Die klassische Wohnungsmarktprognose kann dieses Phänomen nicht befriedigend erklären. Sie basiert auf einer normativen Methodik, die einen bestimmten Grad der Wohnungsversorgung anstrebt. Die Abweichung des Wohnungsbestandes von diesem Bedarf ergibt dort den quantitativen Zusatzbedarf. Hinzu kommt ein sogenannter Ersatzbedarf. Dieser ergibt sich aus der Vorstellung, dass Wohnungen einem physisch-technischen Verschleiß unterliegen. Dessen Ausmaß wird – ohne empirische Ableitung – ebenfalls normativ festgelegt (Größenordnung in der Regel 0,1 bis 0,5 % des Bestandes).

Die klassische Prognose berechnet also nur einen Bedarf und keine Nachfrage. Nicht jeder Bedarf muss jedoch notwendig erfüllt werden; konkret muss z. B. nicht jede physisch-technisch verschlissene Wohnung neu gebaut werden. Denn die Neubaunachfrage ist entweder am Markt gar nicht vorhanden, weil die Nachfrager nicht ausreichend Kaufkraft für einen Neubau haben. Oder die Neubaunachfrage entsteht schon vor dem Verschleiß, weil die Nachfrager ihre Präferenzen geändert haben (z. B. größere Wohnungen, kleinere Gebäude, bessere Ausstattung, höherer Energiestandard). In dieser Studie wird daher eine von empirica entwickelte Methodik angewandt und eine „qualitative Zusatznachfrage“ geschätzt. Dabei steigt die Neubaunachfrage genau dann über das demografisch bedingte Maß hinaus, wenn die Qualität des Wohnungsbestands nicht mehr die Anforderungen der Nachfrager erfüllt. Dies ist der Fall, sobald Wohnungssuchende im vorhandenen Bestand nicht mehr die Qualität vorfinden, die ihren Ansprüchen entspricht. Da die Parameter der qualitativen Zusatznachfrage nicht normativ festgelegt, sondern aus Marktbeobachtungen abgeleitet werden, bezeichnen wir diesen Effekt als Nachfrage (und nicht als Bedarf) sowie die Summe der Effekte als Neubaunachfrage (und nicht als Neubaubedarf).

Die qualitative Zusatznachfrage erklärt die hohe Neubautätigkeit, wie sie zum Beispiel in demografisch schrumpfenden Landkreisen trotz steigender Leerstände zu beobachten ist. Dort hat man - vereinfacht gesagt - die Wahl zwischen qualitativ einfachen und leerstehenden Geschosswohnungen in Plattenbauweise oder dem Neubau eines Eigenheims. Also zeigen die Menschen Eigeninitiative und bauen auf preiswertem Bauland und ggf. mithilfe des Baukindergeldes ihr Eigenheim (oder renovieren ein leerstehendes).

**Literatur**

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2023: Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben. Pressemitteilung vom 12. Juli. Zugriff: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/230712-ukr-projekt-zweite-welle.html?nn=282388> [abgerufen am 14.11.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2019: Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Zugriff: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebroschuere-bevoelkerung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebroschuere-bevoelkerung.pdf?__blob=publicationFile) [abgerufen am 14.11.2024].
- Destatis – Statistisches Bundesamt, 2022: Statistischer Bericht 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Deutschland - 2021 bis 2070. Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Publikationen/Downloads-Vorausberechnung/statistischer-bericht-bvb-deutschland-2070-5124202219005.xlsx> [abgerufen am 17.09.2024].
- empirica ag, 2023a: empirica Bevölkerungspoggnose 2023. Zugriff: [https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\\_Referenzen/PDFs/emp270jag.pdf](https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/emp270jag.pdf) [abgerufen am 14.11.2024].
- empirica ag, 2023b: Wohnungsmarktprognose 2023. Zugriff: [https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\\_Referenzen/PDFs/emp271rbjag.pdf](https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/emp271rbjag.pdf) [abgerufen am 14.11.2024].
- Hans-Böckler-Stiftung, 2021: Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme: Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Böckler Impuls 11/2021. Zugriff: <https://www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-33791.htm#:~:text=%C3%9Cber%201%2C5%20Millionen%20bezahlbare%20Wohnungen%20fehlen> [abgerufen am 17.09.2024].
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), 2024: Zugriff: Mehr Wohnungsmangel durch steigende Bedarfe und sinkende Bautätigkeit. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. Köln. Zugriff: <https://www.iwkoeln.de/studien/philipp-deschermeier-ralph-henger-michael-voigtlaender-mehr-wohnungsmangel-durch-steigende-bedarfe-und-sinkende-bautaetigkeit.html#:~:text=Die%20aktualisier-ten%20Ergebnisse%20des%20IW,372.000%20neu%20ben%C3%B6tigte%20Wohnungen%20gestiegen> [abgerufen am 17.09.2024].
- Pestel Institut gGmbH, 2023: Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte. Zugriff: [https://www.dbz.de/download/1892855/Pestel\\_Stu-die\\_Bauen\\_und\\_Wohnen\\_in\\_der\\_Krise.pdf](https://www.dbz.de/download/1892855/Pestel_Stu-die_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf) [abgerufen am 17.09.2024].

**Autoren**

Constantin Tielkes  
empirica ag  
[tielkes@empirica-institut.de](mailto:tielkes@empirica-institut.de)

Juli Bortel  
empirica ag