

# Demographische Herausforderungen für Recht und Politik

Ulrike Schneider

- I. Einleitung
- II. Die demographische Entwicklung in Österreich bis 2050
- III. Die gesellschaftliche Bedeutung der demographischen Entwicklung
- IV. Ausgewählte Herausforderungen der Bevölkerungsentwicklung
  - 1. Herausforderungen des demographischen Wandels für die Alterssicherung
  - 2. Herausforderungen des demographischen Wandels für die Gesundheits-sicherung
- V. Conclusio

## I. Einleitung

Die Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung für die Gesellschaft beschäftigen bereits antike Denker wie *Plato* oder *Lucretius* und werden bis in die Gegenwart diskutiert. Über die Epochen wechselten dabei in der populären wie auch der wissenschaftlichen Debatte bevölkerungspessimistische und bevölkerungsoptimistische Strömungen einander ab: Auf der Seite der so genannten „Bevölkerungspessimisten“ finden sich weit zurückreichende Warnungen, dass eine übermäßig wachsende Bevölkerung zu viele natürliche Ressourcen beansprucht und umgekehrt, die Knappheit dieser Ressourcen bei starkem Bevölkerungswachstum zu elenden Lebensbedingungen führt.<sup>1</sup> Dagegen nahm im 17. und 18. Jahrhundert die Sorge überhand, dass ein unzureichendes Bevölkerungswachstum die gesellschaftliche Entwicklung behindert. Vertreter der ökonomischen Disziplin arbeiten seither das Wachstum der Bevölkerung als wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Nationen und nationalen Ökonomien heraus.<sup>2</sup>

Diese verschiedenen Positionen zur demographischen Entwicklung treffen noch immer aufeinander. Allerdings ist für einige Weltregionen, darunter Europa, eine relativ neue Facette zur Diskussion hinzugekommen: Dort stehen nicht länger das Wachstum der Bevölkerung per se, sondern Veränderungen in deren Altersstruktur im Mittelpunkt des Interesses. Ursächlich dafür ist der Wechsel zu niedrigen Geburten- und Sterberaten in reifen Volkswirtschaften, der in der Bevölke-

---

<sup>1</sup> Vgl etwa *Malthus*, *An Essay on the Principle of Population as it Affects the Future Improvement of Society with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and other writers* (1798).

<sup>2</sup> Vgl *Simon*, *The Economics of Population: Classic Writings*. Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (hier: introduction ix-xxiii) (1998).

rungrwissenschaft als „Demographischer Übergang“ bezeichnet wird. Als Ergebnis dieser demographischen Dynamik, speziell der im Trend sinkenden Mortalität in den oberen Altersgruppen, steht vielen entwickelten Ländern ein deutlicher Anstieg des Anteils älterer Menschen bevor: Nach den vorliegenden Prognosen der Vereinten Nationen<sup>3</sup> werden westeuropäische Länder einen besonders prononcierten Alterungsprozess durchlaufen. In Westeuropa war 2010 exakt die Hälfte der Bevölkerung 42 Jahre und älter. Dieses „Medianalter der Bevölkerung“ wird bis 2050 auf 46, in Österreich im gleichen Zeitraum sogar von 42 auf 49 ansteigen. Westeuropa würde dann zu den Weltregionen mit der ältesten Bevölkerung zählen, Österreich gemeinsam mit China den Spitzenplatz in der Altersliga einnehmen.

Vor diesem Hintergrund diskutiert der vorliegende Beitrag die gesellschaftlichen Herausforderungen des demographischen Wandels in Österreich. Von der aktuellen Situation ausgehend wird zunächst die Bevölkerungsentwicklung für die kommenden Jahrzehnte dargelegt (Abschnitt 2) und deren grundlegende gesellschaftliche Bedeutung reflektiert (Abschnitt 3). Anschließend ist der Kernfrage nachzugehen, welche politischen und rechtlichen Herausforderungen sich aus dem demographischen Wandel ergeben (Abschnitt 4). Zur Illustration wie auch zur vertiefenden Betrachtung bietet sich dazu ein Blick auf die Bereiche Alterssicherung und Gesundheitsversorgung an. Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Reflektion.

## II. Die demographische Entwicklung in Österreich bis 2050

Der demographische Wandel in Österreich zwischen 2010 und 2050 lässt sich mit drei zentralen Aussagen zusammenfassen:

- Die Bevölkerung Österreichs wächst – auch in den kommenden Jahrzehnten.
- Die österreichische Bevölkerung altert – und zwar doppelt.
- In verschiedenen Teilen Österreichs verläuft die demographische Entwicklung recht unterschiedlich.

In den vergangenen knapp 30 Jahren wuchs die österreichische Bevölkerung kontinuierlich an und auch die nächsten Jahrzehnte ist eine positive Entwicklung anzunehmen (vgl. Abbildung 1). Aktuell leben 8,4 Millionen Menschen in Österreich. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose der Statistik Austria (Hauptvariante, Stand September 2011) wird die Bevölkerung Österreichs bis in das Jahr 2050 auf dann knapp 9,4 Millionen Menschen anwachsen.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> *United Nations*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2010 Revision* (released on 3 May 2011). Online-Database [http://esa.un.org/wpp/unpp/panel\\_indicators.htm](http://esa.un.org/wpp/unpp/panel_indicators.htm).

<sup>4</sup> *Statistik Austria*, *Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2050 sowie Modellrechnung bis 2075 für Österreich (Hauptzenario)*, Schnellbericht 8.2. (2011), [http://www.statistik.at/web\\_de/static/bevoelkerungsvorausschaetzung\\_2011-2050\\_sowie\\_modellrechnung\\_bis\\_2075\\_fuer\\_027385.pdf](http://www.statistik.at/web_de/static/bevoelkerungsvorausschaetzung_2011-2050_sowie_modellrechnung_bis_2075_fuer_027385.pdf).

Die Veränderung des Bevölkerungsstandes ergibt sich aus dem Saldo von Geburten und Sterbefällen (natürliche Bevölkerungsentwicklung) und aus dem Saldo der grenzüberschreitenden Zu- und Abwanderung. Das prognostizierte Bevölkerungswachstum geht wesentlich auf den Überschuss an Zuwanderungen über die Abwanderungen in der Größenordnung von 30.000 Wanderungsfällen pro Jahr zurück. Der Beitrag der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ist bis 2024 ebenfalls positiv, aber vernachlässigbar. So ist für 2012 ein Geburtensaldo von 1.428 Menschen zu erwarten. Für die Jahre ab 2025 wird ein negativer Geburtensaldo prognostiziert.

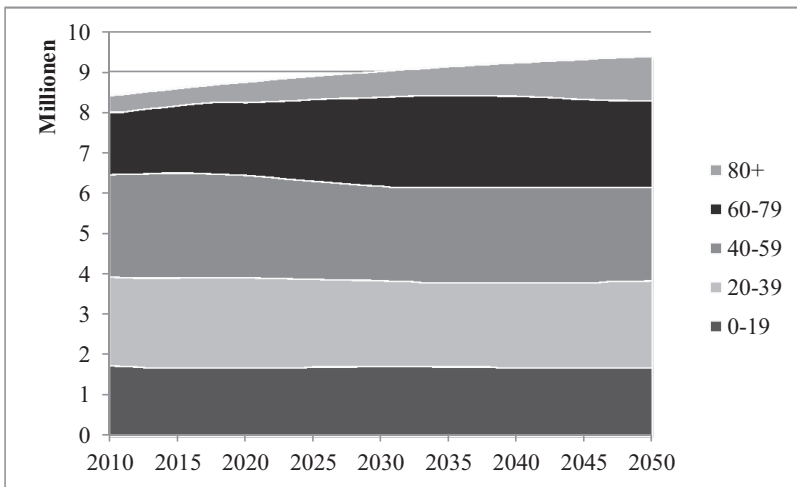


Abbildung 1<sup>5</sup>: Bevölkerung nach breiten Altersgruppen 2010 bis 2050

Der demographische Wandel in Österreich geht zweitens mit einer Alterung der österreichischen Gesellschaft einher. Der Anteil der Bevölkerung im Alter von 60 oder mehr Jahren wird gemäß der Bevölkerungsprognose 2011 von 23,5% im Jahr 2012 auf 31,2% im Jahr 2030 und 34,5% im Jahr 2050 ansteigen. Mehr als drei Millionen Menschen in Österreich gehören dann der älteren Bevölkerung an. Innerhalb dieser sehr breiten Altersgruppe ist der Zuwachs in der Altersgruppe 75+ besonders beachtlich. Deren Anteil steigt von 8% im Jahr 2012 auf 17% im Jahr 2050.<sup>6</sup> Mit Blick auf diese Alterung innerhalb der älteren Bevölkerung kann also von einem „doppelten“ Alterungsprozess gesprochen werden, der die Zahl der gebrechlichen älteren Menschen in absoluten Größen sehr deutlich erhöhen könnte. Der wachsende Anteil der oberen Altersgruppen schlägt sich umgekehrt in einem

<sup>5</sup> Quelle: *Statistik Austria* Bevölkerungsprognose 2011 (Hauptvariante), erstellt am 12.09.2011.

<sup>6</sup> *Statistik Austria* (FN 4) 9–10.

sinken Anteil der Bevölkerung im Alter 15–60 (von 62% heute auf 55% 2030 und 52% 2050) nieder, aus der sich das Gros der Erwerbspersonen rekrutiert.<sup>7</sup>

Drittens ist festzuhalten, dass die demographische Entwicklung in verschiedenen Teilregionen Österreichs unterschiedlich verläuft. Das verdeutlicht die kleinräumige Bevölkerungsprognose der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) aus 2009. Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Bundesländern (vgl. Tabelle 1), zeigt sich, dass das Bevölkerungswachstum 2010–2050 in Wien und Niederösterreich deutlich über dem österreichischen Durchschnitt liegen wird, die Steiermark, Salzburg und Oberösterreich deutlich unterdurchschnittliche Zuwächse verzeichnen werden und die Bevölkerung in Kärnten sogar leicht zurückgehen könnte. Auf der nächst kleineren Ebene der NUTS 3-Regionen stechen „Wiener-Umland Nord“, „Wiener-Umland Süd“ und Nordburgenland mit dem größten Wachstum hervor, während für die westliche und östliche Obersteiermark, Osttirol sowie Ober- und Unterkärnten ein deutlicher Bevölkerungsschwund prognostiziert wird.<sup>8</sup>

Region	Prognosejahr								
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Gesamtbevölkerung zu Jahresbeginn 2009 = 100									
Österreich	100,3	102,4	104,5	106,4	108,1	109,7	111,0	112,2	113,2
Burgenland	100,3	101,9	103,9	105,9	108,1	110,1	111,8	113,2	114,3
Kärnten	99,9	99,8	99,9	100,0	100,2	100,1	99,8	99,3	98,6
Niederösterreich	100,5	103,2	106,1	109,0	111,7	114,3	116,7	118,9	120,8
Oberösterreich	100,3	101,9	103,6	105,1	106,4	107,5	108,4	109,1	109,5
Salzburg	100,2	101,9	103,4	104,6	105,5	106,2	106,8	107,2	107,4
Steiermark	100,1	100,9	101,9	102,8	103,6	104,3	104,8	105,2	105,3
Tirol	100,3	102,5	104,6	106,3	107,8	109,1	110,2	111,2	112,0
Vorarlberg	100,5	103,2	105,6	107,5	109,3	110,8	112,1	113,3	114,2
Wien	100,5	103,9	107,4	110,2	112,7	115,0	117,3	119,5	121,6

Tabelle 1<sup>9</sup>: Bevölkerungszuwachs 2010–2050 in den österreichischen Bundesländern

Ähnliche Unterschiede zeigen sich mit Blick auf die altersstrukturellen Veränderungen. Zwar steigt der Anteil der älteren Bevölkerung in allen Bundesländern und

<sup>7</sup> Statistik Austria (FN 4).

<sup>8</sup> ÖROK, Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2010-2030 mit Ausblick bis 2050 („ÖROK-Prognosen“) (2010) 114.

<sup>9</sup> Quelle: ÖROK (FN 8) 114: Ergebnisse der kleinräumigen Bevölkerungsprognose 2009.

in allen betrachteten NUTS 3-Regionen an, doch fällt der Zuwachs älterer Menschen sehr unterschiedlich aus. Mittelfristig, dh bereits bis 2030, sind einige Regionen mit Steigerungsraten jenseits der 60% konfrontiert. Die Zuwachsraten anderer Regionen sind im gleichen Zeitraum nur halb so groß. Bei einem Prognosehorizont bis 2050 sind diese Unterschiede zwischen stark und weniger stark alternden Regionen noch ausgeprägter (vgl Tabelle 2). Divergente demographische Entwicklungen sind auch zwischen Stadtregionen auf der einen Seite und ländlichen, bzw schwerer zugänglichen Gegenden zu vermerken.<sup>10</sup>

<b>stärkste Zunahmen bis 2030</b>		<b>schwächste Zunahmen bis 2030</b>	
Tiroler Unterland	66,9	Östliche Obersteiermark	16,9
Rheintal-Bodensee	65,5	Waldviertel	31,4
Pinzgau-Pongau	63,0	Westliche Obersteiermark	33,0
Tiroler Oberland	61,9	Wien	35,6
Wiener Umland-Nord	61,2	Mittelburgenland	35,6
<b>stärkste Zunahmen bis 2050</b>		<b>schwächste Zunahmen bis 2050</b>	
Wiener Umland-Nord	118,1	Östliche Obersteiermark	22,5
Rheintal-Bodensee	115,3	Westliche Obersteiermark	45,4
Tiroler Unterland	112,7	Waldviertel	56,5
Tiroler Oberland	111,4	Liezen	58,2
Mühlviertel	104,2	Unterkärnten	58,4

Tabelle 2<sup>11</sup>: Regionen (NUTS 3 Ebene) mit den stärksten bzw schwächsten Zunahmen der Bevölkerung im Alter von 65 und mehr Jahren bis 2030 bzw 2050 (Zunahme gegenüber 2009 in %)

Die Differenzen in der regionalen Bevölkerungsentwicklung Österreichs bedeuten, dass sich auch die Art und Intensität der darin angelegten Herausforderungen unterscheiden. Eine der politischen Fragen, die dies aufwirft, betrifft die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in verschiedenen Teilen Österreichs: Bis zu welchem Grad können oder sollen unterschiedliche demographische Lasten und Dividenden geteilt werden? Dieser Punkt berührt die grundsätzliche Positionierung zu Systemen eines wettbewerblichen oder kooperativen Föderalismus und sehr konkret künftige Verhandlungen zum Finanzausgleich. Für die Allokation der Steuereinnahmen sind ua abgestufte Bevölkerungsschlüssel höchst relevant. Auf diese Diskussion soll im Weiteren jedoch nicht näher eingegangen werden. Stattdessen werden die gesellschaftlichen Implikationen des demographischen Wandels im folgenden Abschnitt zunächst grundlegender reflektiert.

<sup>10</sup> ÖROK (FN 8) 95 ff.

<sup>11</sup> Quelle: ÖROK (FN 8) 99.