

HELGE E. GRUNDMANN / KONRAD ROESLER

Die Bedeutung von Wirtschafts- und Bevölkerungsprognosen für die Planung von Bund, Ländern und Gemeinden

Vorbemerkung

Planung ist die Bemühung, durch bewußten und gezielten Einsatz einzelner Maßnahmen die zukünftige Entwicklung so zu steuern, daß bestimmte Ziele erreicht werden. So setzt sich Planung aus einer Bestimmung von Zielvorstellungen und Zukunftsvorstellungen sowie aus einer Kosten-Nutzen-Rechnung für die zielführenden Varianten der Entwicklungssteuerung zusammen.

Die Zukunftsvorstellungen können entweder auf Intuition oder auf Prognosen basieren, wobei Intuition als Urteilen ohne ausreichende Information und Prognose als wissenschaftlich fundierte Vorausschätzung definiert werden können. Je nach der ihm im Ablauf des Planungsprozesses gestellten Aufgabe stellt der Planer unterschiedliche Anforderungen an eine Prognose. Diese Anforderungen bestimmen die Prognoseart.

1. Zur Typologie von Prognosen

Bei der Vorausschätzung der Entwicklung sozio-ökonomischer Größen wird grundsätzlich zwischen Status-quo-Prognosen und Zielprojektionen unterschieden.

Die *Status-quo-Prognose* ist eine Vorausschätzung der wahrscheinlichen Entwicklung unter der Annahme, daß jene Größen, auf die der Planer Einfluß nehmen kann, nicht verändert werden. Dieser Typ der Vorausschätzung, dem als am häufigsten anzutreffenden Typ in der Praxis sehr große Bedeutung zukommt, hat rein indikativen Charakter. Er dient der eigenen Orientierung des Planers, der Beantwortung der Frage, ob und, wenn ja, in welcher Richtung regulierende oder steuernde Maßnahmen ergriffen werden sollen. Die Richtigkeit einer Status-quo-Prognose kann im Zieljahr nur schwer festgestellt werden. Häufig werden aufgrund dieser Prognose Maßnahmen eingeleitet, die dann wie beabsichtigt zu einem anderen Ablauf der Entwicklung führen als prognostiziert. In einem solchen Fall liegt also im nachhinein betrachtet der Erfolg der Status-quo-Prognose darin, daß die vorausgeschätzte, aber vom Planer nicht gewünschte Entwicklung nicht eingetroffen ist.

Ein gänzlich anderer Vorausschätzungstyp ist die *Zielprojektion*. Hier werden Zielwerte vorgegeben, und es wird danach gefragt, welche Bedingungen erfüllt werden müssen, das heißt, wie die zu beeinflussenden Größen verändert werden müssen, um diese Ziele zu realisieren. Solche Zielprojektionen können zum einen dazu dienen abzuschätzen, wie realistisch bestimmte Zielvorstellungen sind. Zum ande-

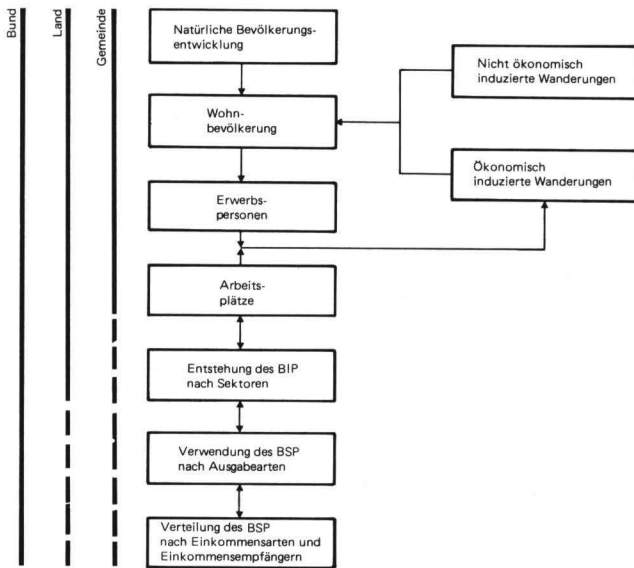


Abb. 1: Prognoseebene und Prognosegegenstand

ren haben Zielprojektionen den großen Vorteil, daß der Planer direkt eine Lösung seines Planungsproblems erhält, allerdings unter der Voraussetzung, daß es nur eine Lösung bei dem verfügbaren Maßnahmenkatalog gibt. In der Regel gibt es aber keine eindeutige Lösung, da zahlreiche Maßnahmenkombinationen möglich sind. Das bedeutet, daß der Planer bzw. der Entscheidungsträger eine Auswahl aus diesen Maßnahmenkombinationen treffen muß. Zielprojektionen haben sich in vielen Fällen sehr bewährt, allerdings mehr auf bestimmten Teilgebieten als auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.

Auch für die Auswahl und Dosierung von Maßnahmen, die eingesetzt werden können, um den als unerwünscht beurteilten zukünftigen Entwicklungsstand zu verändern, können Prognosen eine wichtige Hilfestellung geben. Solche Prognosen sind als *Alternativschätzungen* zu einer Status-quo-Prognose aufzufassen, mit denen die Auswirkungen anderer Kombinationen von Maßnahmen auf die zukünftige Entwicklung aufgedeckt werden sollen. Diese Alternativschätzungen setzen allerdings ziemlich genaue Kenntnisse über die quantitative und zeitliche Wirkungsweise von Maßnahmen voraus, die nach dem heutigen Stand der Wissenschaft keineswegs in allen Bereichen vorliegen. So ist es zum Beispiel wohl möglich, die Auswirkungen eines mehrjährigen Infrastrukturausbauprogramms auf die Bauwirtschaft oder die Beschäftigungssituation abzuschätzen; über die Auswirkungen der ausgebauten Infrastruktur auf das regionale Wirtschaftswachstum können aber nur wenig gesicherte Aussagen gemacht werden.

2. Planungsebene und Prognosegegenstand

Kein Planer ist in der Lage, alle die Entwicklung bestimmenden Faktoren beeinflussen zu können, das heißt, jeder Planer muß eine mehr oder weniger große Anzahl von

Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Zahl der zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen nimmt aber ab, je höher innerhalb einer Hierarchie aufsteigender Planungsebenen der Planer eingeordnet ist. So sind Richtlinien des Landesentwicklungsplanes für den Planer auf Gemeindeebene Rahmenbedingungen, für den Planer auf Landesebene aber nicht, der Mehrwertsteuersatz ist für den Planer auf Gemeinde- und Länderebene Rahmenbedingung, für den Planer auf Bundesebene nicht, die Agrarmarkordnung ist für den Planer auf Gemeinde-, Länder- und Bundesebene Rahmenbedingung, auf EG-Ebene nicht.

Die spezifischen Planungsaufgaben, die zu beeinflussenden Entwicklungsfaktoren sowie die entwicklungs- und entscheidungsrelevanten Rahmenbedingungen lassen den einzelnen Planungsebenen innerhalb eines föderalistisch aufgebauten Staates unterschiedliche Bereiche im Rahmen der Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen zuordnen¹, wobei einerseits Bevölkerungsprognosen Vorausschätzungen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, von Wanderungsbewegungen, die aus der Zusammenfassung dieser beiden resultierenden Prognosen der Wohnbevölkerung sowie Prognosen der Erwerbspersonen, andererseits Wirtschaftsprognosen Arbeitsplatzprognosen sowie Vorausschätzungen der Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungskonten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung umfassen.

Für den Bund insgesamt werden alle Arten von Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen erstellt, für die einzelnen Länder alle Arten von Bevölkerungsprognosen sowie Prognosen der Arbeitsplatzentwicklung und der Entstehungsseite des Bruttoinlandsprodukts (BIP), für Gemeinden alle Arten von Bevölkerungsprognosen sowie Arbeitsplatzprognosen (vgl. Abb. 1). Hier ist allerdings anzumerken, daß die Abgrenzung der Prognosebereiche für Länder und Gemeinden auch statistisch bedingt ist: die Verfügbarkeit von Vergangenheitsdaten und von Prognosen der Entstehungsseite des BIP auf Gemeindeebene oder der Verwendungsseite des Bruttosozialprodukts (BSP) auf Länderebene würden die Planungsaufgaben in mancher Hinsicht erleichtern.

3. Prognosen und die Planung des Bundes

Globalplanungen auf Bundesebene im Sinne einer längerfristigen Vorausplanung der staatlichen Aktivitäten gibt es in der Bundesrepublik Deutschland, in der Schweiz und in Österreich nur ansatzweise, so in der Form der Mittelfristigen Finanzplanung in der Bundesrepublik oder der mehrjährigen Investitionsbudgets in Österreich. Beiden Ansätzen ist gemeinsam, daß die staatliche Tätigkeit im finanziellen Rahmen über mehrere Jahre vorausgeplant wird, eine Verbindung mit der Aufgabenplanung aber nur rudimentär vorhanden ist. Beide Ansätze wären ohne Prognosen nicht

1 Auf andere Prognosen, wie zum Beispiel Vorausschätzungen der Einnahmen aus gewissen Steuern, der Kosten bestimmter Infrastrukturinvestitionen oder Vorausschätzungen der zu erwartenden technologischen Veränderungen, der Veränderungen im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung, soll hier nicht eingegangen werden, obwohl solche Prognosen teilweise direkt relevant sind bzw. teilweise in Wirtschaftsprognosen eingehen müssen.

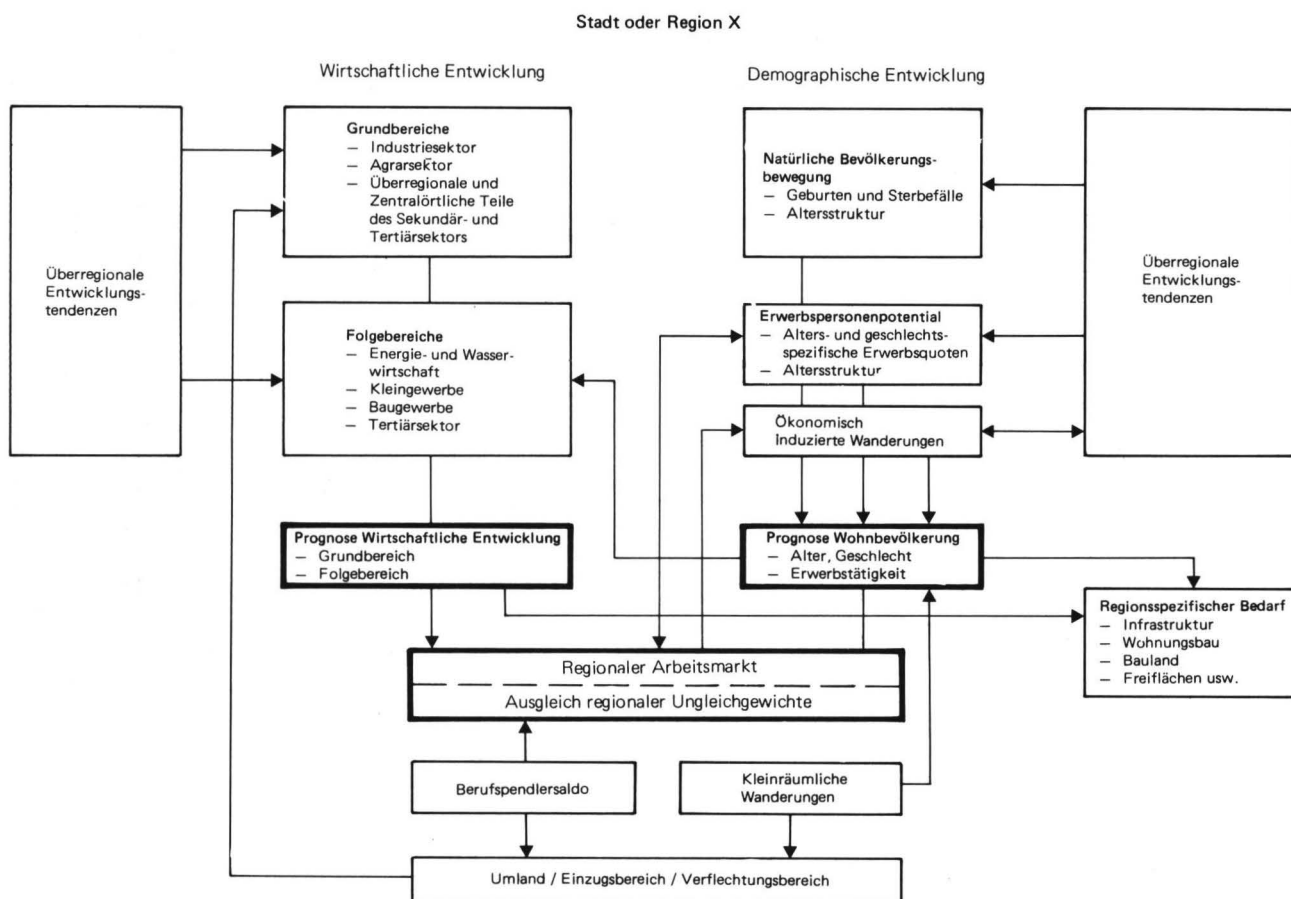


Abb. 2: Schematische Darstellung des Ablaufs einer Regionalprognose

möglich: die Einnahmenplanung setzt Vorausschätzungen der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung voraus, die Planung staatlicher Ausgaben bzw. Investitionen hat den aus Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung entstehenden Bedarf ebenso wie die Auswirkungen dieser Ausgaben auf die Wirtschaftsentwicklung zu berücksichtigen.

Versuche für umfassendere längerfristige Vorausplanung staatlicher Aktivitäten stellen von Außenstehenden im Auftrag von Regierungsstellen entworfene „Wachstumsstudien“² dar. Solche Studien, die über einen längerfristigen Zeitraum über die traditionelle Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose hinausgehende Vorausschätzungen mit daraus abgeleiteten Empfehlungen für Maßnahmen zur Sicherung des Wachstums enthalten, sind aber für die betroffenen Regierungen im besten Fall Anregungen für die Ausgestaltung ihrer Politik.

Problemspezifische detaillierte Aufgaben- und Fachpläne sowie Fachprogramme werden häufiger erstellt. Beispiele sind der Bildungsgesamtplan oder der Bundesverkehrswegeplan in der Bundesrepublik, die Gesamtverkehrskonzeption oder die

Gesamtenergiekonzeption in der Schweiz oder der Bundeskrankenhausplan in Österreich. Für die Aufstellung und die teilweise durchgeführte periodische Revidierung solcher Programme sind Prognosen von großer Bedeutung. Zur Feststellung des zu erwartenden Bedarfs müssen gesamtwirtschaftliche Prognosen, Bevölkerungsprognosen und detaillierte sektorale Bedarfsprognosen herangezogen werden. Wird der zu erwartende Bedarf als gesamtwirtschaftlich unerwünscht oder als nicht finanzierbar bewertet, sind Vorausschätzungen der Auswirkungen lenkender oder steuernder Maßnahmen auf den Bedarf nötig. Ist letztlich ein Fachplan oder -programm in seinen Grundzügen entworfen, ermöglichen Prognosen unter der Annahme der Durchführung des jeweiligen Programms eine Abschätzung auftretender Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Die Planung einzelner politischer Maßnahmen, wenn von diesen längerfristige wirtschaftliche Wirkungen erwartet werden, greift je nach dem Wissen über die Notwendigkeit und nach der Komplexität des Sachverhaltes, der durch die geplante Maßnahme beeinflusst oder gesteuert werden soll, in unterschiedlichem Maße auf Prognosen zurück. Für die Planung mancher Maßnahmen reicht es aus, auf vorhandene allgemeine Vorausschätzungen zurückzugreifen. Das andere Extrem sind Maßnahmen, bei denen detaillierte Untersuchungen und Vorausschätzungen nötig sind, um die Maß-

2 Zum Beispiel: Gesellschaftliche Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums in der Bundesrepublik Deutschland. — Basel: Prognos AG 1969, oder: Grundlagen für eine Strategie zur längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums in der Republik Österreich. — Basel: Prognos AG 1974.

nahmen zu konzipieren oder um überhaupt erst festzustellen, welche Maßnahmen notwendig sind.

Beispiele für solche Extreme sind die Enquete über die Bauwirtschaft und eine Untersuchung über den Dienstleistungsbereich, beides für die Bundesrepublik Deutschland.

Die Enquete über die Bauwirtschaft³, deren grundsätzliches Ziel es war, zu zeigen, welche Möglichkeiten zur Dämpfung des Preisanstieges im Baubereich bestehen, konnte aufgrund von Vorausschätzungen des Bedarfs an Bruttoanlage- und Bauinvestitionen, des gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsspielraums und des zu erwartenden Bauvolumens eine Reihe von relevanten Maßnahmen konzipieren und vorschlagen.

Anders gelagert war die Problemstellung bei der Untersuchung über den Dienstleistungsbereich⁴. Aufgrund der Überlegung, daß dieser Bereich der Volkswirtschaft in Zukunft noch bedeutender werden wird und daß das Wissen über die heutige Struktur und die Entwicklungstendenzen dieses Bereichs stark begrenzt ist, wurde den an der Untersuchung beteiligten Instituten der Auftrag erteilt, die Entwicklungstendenzen im Dienstleistungssektor zu untersuchen, um herauszufinden, welchen Beitrag Forschung und Technologie zu einer Leistungssteigerung in diesem Bereich bringen können. Die Auswahl unter Umständen relevanter politischer Maßnahmen und ihre anschließende Planung sind erst aufgrund der Ergebnisse dieser Perspektivstudie möglich geworden.

4. Prognosen und die Planung der Länder

Globalplanungen spielen auf der Ebene der Bundesländer oder Kantone in der Form der *Regionalplanung* eine besondere Rolle. Ausgangspunkt jeder Regionalplanung sind Wirtschafts- und Bevölkerungsprognosen für das jeweilige Land sowie für seine Planungsregionen. Auf der Basis der zu erwartenden regionalen wirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Entwicklung werden Aufgaben und Maßnahmenplanungen für die öffentlichen Stellen ausgearbeitet. Der Schwerpunkt der Regionalplanung liegt bei der Koordination und Integration

- von Zielen und Maßnahmen zur Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung in den Regionen mit Infrastruktureinrichtungen,
- von Bemühungen zur Wirtschaftsförderung und zur Ausweisung neuer oder verbesserter Standorte für die private Wirtschaft,
- von Landschafts-, Städtebau- und Umweltplanungen zur Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität in den einzelnen Räumen und
- von Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der jeweiligen staatlichen Stellen.

Bezüglich des Zusammenhangs zwischen Prognosen und Regionalplanungen sind zwei Anmerkungen nötig:

- Bei regionalen Plänen wachsen mit abnehmender Größe der Planungsräume die Prognoserisiken erheblich an, wenn auch die bessere Kenntnis der spezifischen Situation im Einzelfall dafür einen gewissen Ausgleich schaffen kann.
- Je kleiner eine Region, desto stärker wird ihre Entwicklung von überregionalen Entwicklungstendenzen beeinflusst. Dieser Tatsache wird zwar zumeist dadurch Rechnung getragen, daß die Entwicklungstendenzen des Landes in die Prognose und in die Planung einbezogen werden; manchmal werden aber aus politischen Gründen die Auswirkungen der bundesweiten Entwicklungstendenzen verdrängt, mit der Folge, daß zum Beispiel eine Summierung der für die Planungsregionen aller Länder prognostizierten Bevölkerungszahlen eine größere Bevölkerung ergibt als die aus einer Bundesprognose resultierende.

Für *Fachplanungen* wie auch für die *Planung einzelner politischer Maßnahmen* auf der Ebene von Bundesländern oder Kantonen bestehen die gleichen Zusammenhänge zwischen Prognose und Planung wie auf der Ebene des Bundes.

5. Prognosen und die Planung der Gemeinden

Versteht man unter *kommunaler Entwicklungsplanung* eine Planung, die die vorgegebenen Ziele der Stadtentwicklung mit entsprechenden Maßnahmen zu erreichen sucht, so sind Prognosen notwendige sachliche Grundlagen einer solchen kommunalpolitischen Aufgabe. Während die Status-quo-Prognose die Entwicklungsmöglichkeiten von Wirtschaft und Bevölkerung in der Gemeinde vor dem Hintergrund globaler und regionaler Tendenzen und der räumlichen Verflechtung mit dem Umland (Nachbargemeinden) eingrenzt, werden durch politische Zielvorgaben Schwerpunkte für kommunale Maßnahmen gesetzt. Im Vordergrund stehen hier Abweichungen zwischen Status-quo-Entwicklung und Ziel durch Rückgang von Arbeitsplätzen, durch Bevölkerungsstagnation oder -abwanderung, durch Rückgang der städtischen Einnahmen o. ä. Der kommunale Planer wird hier besonders große Schwierigkeiten haben, die häufig überzogenen politischen Ziele vor dem Hintergrund der übergeordneten Entwicklung (Rahmenbedingungen) und der vorhandenen Ressourcen der Gemeinde (in Form von Flächen, Infrastrukturausstattung und Wirtschaftskraft) der realistischen Status-quo-Einschätzung der Entwicklungschancen anzunähern.

Im Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung hat die Aufstellung und Fortschreibung von Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen also zunächst die Funktion eines Korrektivs für politische Ziele. Ihre zweite Aufgabe liegt in der Koordinationsfunktion bezüglich der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben. Der umfassende Ansatz der Entwicklungsplanung ermöglicht die Fundierung aller Einzel- und Fachplanungen mit einheitlichen Basisdaten über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung. Daraus resultiert eine genauere Abstimmung dieser Planungen und eine größere

³ Enquete über die Bauwirtschaft. (Bearb.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Prognos AG; Projectconsult GmbH; Willy Zinkahn. — Berlin 1973.

⁴ Entwicklungstendenzen des Dienstleistungsbereichs der Bundesrepublik Deutschland. (Bearb.: Prognos AG; ADV/ORG A. A. Meyer KG; Dornier System GmbH. — Basel 1976.

Sicherheit bei der Ermittlung der finanziellen und sachlichen Spielräume. Diese Koordinationsfunktion kann sogar so weit gehen, daß die Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognose zu einem Korrekturfaktor für umfassende gemeindliche Planungen wird. Dies gilt besonders für aus den sechziger Jahren stammende Flächennutzungspläne mit zum Teil den aus heutiger Sicht zu erwartenden Bedarf bei weitem übersteigenden Ausweisungen von Industrie- und Wohnbauflächen. Die Wirtschafts- und Bevölkerungsprognose ist hier ein sinnvoller Korrekturfaktor, der auch durch regelmäßige Fortschreibung aufgrund neuer wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen aussagekräftig bleibt und über die Revision von Planungen Fehlinvestitionen vermeiden hilft.

Kommunale *Fachplanungen* orientieren sich zu einem großen Teil direkt am Bedarf der Bevölkerung und der Betriebe. Ihre Fundierung mit möglichst realitätsnahen Prognosen ist also von besonderer Wichtigkeit für den sparsamen und sachgerechten Einsatz der knappen Mittel. Unterscheidet man die Fachplanungen nach den Aufgabenbereichen der sozialen und der technischen Infrastruktur, so ist insbesondere bei der sozialen Infrastruktur der enge Bezug zur Bevölkerungsprognose gegeben, da mit ihr die Bedarfsträger zahlenmäßig festgelegt werden. Nach der groben Formel „Bedarfsträger mal Bedarfsnorm = Bedarf“ vorzugehen, ist zwar politisch umstritten, in der Praxis jedoch meist die einzig verfügbare Methode der Planung der Bedarfe an Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie zum Beispiel Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, Sozialstationen.

Auf der Gemeindeebene hat das bereits im Zusammenhang mit kleinen Planungsräumen erwähnte Prognoserisiko eine noch größere Bedeutung. Da bei Gemeinden das für jede Prognose wichtige Gesetz der großen Zahl nicht mehr gilt, können einzelne aus dem Rahmen fallende Vorgänge, wie zum Beispiel das unvorhersehbare Zu- oder Abwandern eines großen Betriebes, die Ergebnisse von Prognosen als falsch erscheinen lassen. Der städtische Planer muß sich also immer bewußt sein, daß Status-quo-Prognosen den Entwicklungsspielraum für kommunale Planungen nur unter der Bedingung angeben, daß die heutige Ausgangsbasis von Wirtschaft und Bevölkerung und die von ihrer gegenwärtigen Struktur

ausgehende Entwicklungsdynamik nicht durch von außen kommende Eingriffe verändert werden.

6. Prognoserisiko und Planung

Neben dem aufgrund der geringen Größe für Gemeinden und kleine Planungsräume bestehenden Prognoserisiko ist jede Prognose mit einem weiteren grundsätzlichen Risiko behaftet. Um den Grundstein für seine Vorausschätzung zu legen, kommt der Prognostiker nicht umhin, seine Zeitreihen und Relationen auf ihre Stabilität hin zu überprüfen und nach Möglichkeit über die nächsten Bestimmungsgrößen festzustellen, ob mit dieser Stabilität auch im Prognosezeitraum gerechnet werden darf. Nun zeigt aber die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung immer Abweichungen: Veränderungen in unter Umständen schon längere Zeit als stabil geltenden Beziehungen treten auf, weil neue Einflüsse an Bedeutung gewinnen, die vom Prognostiker nicht in die Analyse einbezogen wurden — entweder, weil sie nicht bekannt waren, oder weil sie als vernachlässigbar galten. Das daraus resultierende Fehlerrisiko für die Prognose ist grundsätzlich nicht zu beseitigen.

Für die Zusammenarbeit zwischen Planung und Prognose ergeben sich aus diesen Unsicherheiten gewisse Konsequenzen. Es geht bei Prognosen nicht darum, heute den zu erwartenden Entwicklungsstand für 1990 festzulegen; es gilt lediglich, für Entscheidungen, die heute für den Zeitraum bis 1990 getroffen werden müssen, bestmögliche Entscheidungsgrundlagen bereitzustellen. Viele der für 1990 wirksamen Entscheidungen werden aber erst 1980 oder gar später zu treffen sein. Bis dahin sind neue Informationen verfügbar, die zu einer Revision der Vorausschätzung herangezogen werden können. Ebenso wie die Planung selbst ist auch die ihr zugrunde liegende Prognose ein permanenter Prozeß, der sich ständig in die Zukunft vortastet und somit die Möglichkeit bietet, den Fehlerspielraum einzuengen. Es genügt daher nicht, daß sich der Planer einmal ein Prognosegutachten erarbeiten läßt. Vielmehr ist er, will er die möglichen Friktionsverluste der Planung einengen, dazu gezwungen, in kürzeren Abständen revidierte und fortgeschriebene Vorausschätzungen zu verwenden.