

REINHOLD KOCH

Zur Status-quo-Prognose von Arbeitsplätzen und Bevölkerung im Landesentwicklungsprogramm Bayern und im Bundesraumordnungsprogramm

1. Status quo 1970 oder Status quo 1974

Das Bayerische Landesentwicklungsprogramm (LEPB) hat mit dem Bundesraumordnungsprogramm (BROP) eines gemeinsam: die lange Zeit zwischen der Arbeitsaufnahme und der Verabschiedung. Beide Programme unterliegen daher der Gefahr, daß ihre Aussagen zu den künftigen Entwicklungen sowie zu den Zielen und den Instrumenten zwischenzeitlich durch die eingetretenen Entwicklungen überholt worden sind. Dies gilt gegenüber früher verabschiedeten ähnlichen Programmen deshalb um so mehr, weil im letzten Drittel ihrer Entstehungsphase eine für jedermann deutlich sichtbare allgemeine Tendenzwende stattgefunden hat: die Zeiten des allgemeinen Wachstums in der Bundesrepublik Deutschland sind vorbei. Ein Übergang in eine Konsolidierungsphase bzw. Rezessionsphase war in vielen Bereichen zu beobachten. Die Symptome und die Ursachen dieses Umschwungs lassen erkennen, daß es sich nicht allein um einen konjunkturellen Rückgang wie in den Jahren 1966/67 handelt. Energie- und Rohstoffverknappung einerseits und eine gewisse Sättigung des Bedarfs an privaten Investitionsgütern andererseits führten zu einer rückläufigen wirtschaftlichen Entwicklung. Daher werden bei neueren Prognosen in der Industrie und in den Bereichen Handel und Verkehr für 1985 deutlich weniger Arbeitsplätze erwartet als noch vor drei Jahren.

Veränderte soziale Verhaltensweisen ließen eine Trendwende in der Bevölkerungsentwicklung möglich werden. Die Bundesrepublik verzeichnete in der ersten Hälfte des Jahres 1974 erstmals einen Rückgang der Einwohnerzahl (Geburtensaldo und Wanderungssaldo negativ), der allerdings aus dem Trendverlauf der letzten beiden Jahre schon ohne weiteres zu erkennen ist. Neuere Vorausschätzungen sprechen daher von einem Bevölkerungsrückgang in der Bundesrepublik von derzeit ca. 62 Mio. auf ca. 59 Mio. im Jahr 1985.

Programme, die Leitlinien für eine zukünftige Raumentwicklung enthalten und nach der Trendwende vorgelegt werden, müssen sich die Frage gefallen lassen, inwieweit sie den nun im Vergleich zum Arbeitsbeginn veränderten Ausgangsbedingungen Rechnung tragen, welchen Status quo sie für ihre Prognosenrechnung zugrunde legen, den von 1970 oder den von 1974. Hier zeigen sich die ersten Unterschiede zwischen den beiden Programmen: Während sich das LEPB an einer Status-quo-Prognose orientiert (d. h. davon Richtzahlen für Bevölkerung und Arbeitsplätze ableitet), die noch im unerschütterten Wachstumsglauben der frühen siebziger

Jahre entstanden ist, werden die Wachstumschancen für das gesamte Bundesgebiet, also auch für Bayern, im BROP etwas skeptischer beurteilt. Eine Stagnation oder ein leichter Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen wird dort unter Status-quo-Bedingungen für wahrscheinlich gehalten.

2. Status-quo-Prognose im Planungsprozeß

Die Status-quo-Prognose ist im Laufe der Zeit zu einem festen Bestandteil von Plänen und Programmen zur Raumentwicklung geworden. Prognosen haben, allgemein betrachtet, den Zweck, die gegenwärtig bestehende Unsicherheit über die Zukunft zu reduzieren. Status-quo-Prognosen in Programmen zur Raumentwicklung kommt, meist im Anschluß an eine Analyse der gegenwärtigen Situation und der Entwicklung in der zurückliegenden Periode, die Aufgabe zu, zu zeigen, wie auf der Basis der jetzigen Gegebenheiten die wahrscheinliche künftige Entwicklung einer oder mehrerer Regionen sein wird. Dabei werden die Randbedingungen im Zeitverlauf als konstant angenommen. Die Ergebnisse der Status-quo-Prognosen werden gewöhnlich mit den Zielen der Programme zusammengeführt, um die künftige Entwicklung zu beurteilen, die ohne eine zusätzliche Beeinflussung eintreten würde. Im Anschluß daran wählt man, stimmen die Ergebnisse der Status-quo-Prognosen nicht mit den Zielen überein, Maßnahmen aus, die geeignet erscheinen, die Entwicklung in Richtung auf die Ziele hin zu beeinflussen. Aufgrund dieser Stellung im Planungsprozeß kommt der Status-quo-Prognose entscheidende Bedeutung zu, und es fällt Politikern nicht immer leicht, sie von Zielvorstellungen freizuhalten. Status-quo-Prognosen im Bereich der Raumentwicklung beschränken sich fast ausschließlich auf die Vorausschätzung von Arbeitsplätzen und Einwohnern. Auch das BROP und das LEPB machen hier keine Ausnahme. Diese Vorgehensweise führt ohne die Ableitung von Wirkungsprogrammen letztlich entweder zu einem groben Orientierungsrahmen (BROP) oder zu globalen quantifizierten Programmaussagen (Richtzahlen), deren Nützlichkeit für regionale und örtliche Planungssträger sehr beschränkt ist.

3. Prognoseverfahren

Das mittlerweile schon fast klassisch zu nennende Verfahren zur Vorausschätzung von Arbeitsplätzen und

Einwohnern beruht auf einer Gegenüberstellung von Arbeitsplatznachfrage und Arbeitsplatzangebot. Dementsprechend zerfällt das Verfahren in zwei Teile:

1. eine Prognose der Erwerbspersonen des betreffenden Gebietes auf der Grundlage einer Bevölkerungsprognose (biometrische Prognose),
2. eine Prognose des künftigen regionalen Arbeitsplatzangebots auf der Grundlage der wirtschaftlichen Entwicklung des Raumes.

Den Wanderungen kommt in diesem Modell, das auf einen Vergleich zu einem bestimmten Zeitpunkt abstellt (LEPB 1990, BROP 1985), also keine kontinuierliche Entwicklung beschreibt, eine ausgleichende Funktion zu: Übersteigt in einer Region das erwartete Angebot an Arbeitsplätzen die geschätzte Zahl der Erwerbspersonen, so wandert eine entsprechende Zahl von Erwerbspersonen mit der dazugehörigen Mantelbevölkerung zu. Umgekehrt erfolgt eine Abwanderung, wenn die Zahl der zukünftigen vorhandenen Arbeitsplätze unter der der Erwerbspersonen liegt.

Die Prognose der Zahl der Erwerbspersonen bis 1985 bereitet sowohl im LEPB als auch BROP keine Schwierigkeiten, da die Besetzung der in Frage kommenden Jahrgänge bei der Erstellung der Prognose bekannt war. Dagegen ist die Vorausschätzung des Erwerbspotentials nach 1985 und die der Zahl der Einwohner insgesamt problematisch, weil hierbei der auch jetzt noch nicht abzuschätzende Geburtenrückgang eine Rolle spielt.

4. Annahmen zur Vorausschätzung des Erwerbspotentials

In die vom Bayerischen Statistischen Landesamt durchgeführte biometrische Prognoserechnung für das LEPB gingen die altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern des Jahres 1971, in die biometrische Prognose für das BROP die Fruchtbarkeitsziffern des Jahres 1972 ein. Beim BROP handelt es sich allerdings um eine Prognose auf der Basis 1970, so daß eine zu geringe Zahl der Geburten der Jahre 1970/71 eine zu hohe Zahl der Geburten in den Jahren nach 1972 leicht mindert. Die Fruchtbarkeitsziffern 1971 bzw. 1972 werden im Prognosezeitraum als konstant angenommen. Dies ist eine Annahme, die angesichts des Rückgangs der Geburtenzahl in Bayern von 1970 bis 1973 um 20 % und in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis 1973 um 22 %¹ kaum haltbar ist. Unter diesen Umständen erscheint die biometrische Prognose für das BROP – obgleich noch zu optimistisch – der gegenwärtigen Entwicklung angemessener als die des LEPB. Nach der Prognose für das LEPB wächst die Wohnbevölkerung Bayerns allein aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung 1971 von 10 561 100 Einwohnern auf 10 611 400 Einwohner (+ 0,5 %) im Jahre 1985 an, während im BROP von

einem Rückgang auf 10 353 000 Einwohner 1985 ausgegangen wird (– 2,0 %)².

Die Abweichung zwischen den beiden Prognosen bezüglich der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) ist erwartungsgemäß gering (1 %). Auch bei den altersspezifischen Erwerbsquoten zeigen sich im allgemeinen nur relativ geringe Unterschiede; allerdings wird die Erwerbsquote der 15- bis 19-jährigen nach der Prognose für das LEPB um 7 % höher angesetzt als in der für das BROP. Bei älteren Personen ergeben sich ebenfalls überdurchschnittliche Abweichungen der Erwerbsquoten bis zu 10 %. Offensichtlich bestehen unterschiedliche (Ziel-)Vorstellungen über das Ausbildungsverhalten und die Auswirkungen der flexiblen Altersgrenze. Unter den geschilderten Voraussetzungen ergibt sich nach der Prognose für das LEPB 1985 ein Erwerbspotential von 4 832 000³ (Alternative II), gegenüber 4 769 000⁴ entsprechend dem BROP (Variante I/1).

5. Annahmen zur Vorausschätzung des Arbeitsplatzangebots

Das Angebot an Arbeitsplätzen⁵ stellt die andere Seite des Arbeitsmarktbilanzmodells dar. Sowohl in der Prognose für das LEPB (Alternative I) als auch in der für das BROP erfolgt die Vorausschätzung entsprechend dem Export-Basis-Konzept differenziert nach den zwei Bereichen: Grundbereich (Land- und Forstwirtschaft, Industrie, Basisdienstleistungen) und Folgebereich (Dienstleistungen).

Die Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft werden nach beiden Prognosen rückläufig sein. Der Grad der Übereinstimmung zwischen den Prognosen ist für diesen Teilbereich ausgesprochen hoch.

Dagegen besteht, was die Entwicklung der Industrie-arbeitsplätze anbelangt, eine große Diskrepanz. Für 1985 veranschlagt die Prognose für das LEPB eine um 8,2 % höhere Zahl an Industriearbeitsplätzen als die Prognose für das BROP (Variante I).

Bei dem Wert der Prognose für das LEPB (1985: 1 564 000) handelt es sich im wesentlichen um einen Mittelwert aus einer parabolischen und einer logarithmischen Trendberechnung der Entwicklung der Industrie-arbeitsplätze während der vergangenen Jahre. Der bayerische Wert nach der Prognose für das BROP (1985: 1 446 000) entsteht aus der Addition der Industriearbeitsplätze der bayerischen Gebietseinheiten. Diese vorausgeschätzten Industriearbeitsplätze sind das Ergebnis einer branchenspezifischen Industriepronose, die mit

1 Bereits 1973 lag der Geburtensaldo bei – 9000 und sollte entsprechend der LEPB-Prognose bei ca. + 3000 liegen.

2 Der Unterschied beruht auch auf den verschiedenen Basisjahren (nicht berücksichtigter Wanderungsgewinn beim BROP).

3 Erwerbslosenquote 2,5 %, Pendlersaldo, ohne Soldaten.

4 Erwerbslosenquote 1,0 %, Pendlersaldo, ohne Soldaten.

5 In der Prognose für das LEPB werden Beschäftigte, in der Prognose für das BROP Arbeitsplätze vorausgeschätzt. Im Vergleich wird nicht ganz korrekt Arbeitsplatz gleich Beschäftigten gesetzt.

Hilfe einer Shift-Analyse regionalisiert worden ist. Das bedeutet: in der Prognose für das LEPB werden Entwicklungen außerhalb Bayerns, die aber für das Geschehen in Bayern dennoch von Bedeutung sind, nicht so stark berücksichtigt wie in der Prognose für das BROP. Als Begründung für den im Vergleich zum Bundesgebiet überdurchschnittlichen Zuwachs⁶ an Industriearbeitsplätzen wird die Entwicklung 1961/1970 und der time-lag in der Industrialisierung Bayerns angeführt. Eine solche Begründung verliert jedoch angesichts der jüngsten Entwicklung an Gehalt. Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine im hohen Maße exportabhängige bayerische Industrie haben sich geändert. Eine zunehmende Verlagerung von rohstoff- und arbeitsintensiven Produktionen ins Ausland ist zu beobachten. Bereits in der Zeit von 1970 bis 1973 nahm die Zahl der Industriearbeitsplätze in Bayern um 13 000 ab.

Namhafte Wirtschaftsexperten sind der Meinung, daß in den nächsten Jahren eine »Überindustrialisierung« in der Bundesrepublik abgebaut werden wird. Schon heute liegt der Anteil der Industriebeschäftigten in anderen EG-Ländern bis zu 10 % niedriger als in der Bundesrepublik. In Schweden verringerte sich der Anteil der Industriebeschäftigten von 1961 bis 1971 um 5 % auf 38 %, in der Bundesrepublik stieg er im selben Zeitraum um 1 % auf 50 %. Das heißt für Bayern, daß dieser Schrumpfungsprozeß günstigstenfalls etwas langsamer abläuft oder später einsetzt, daß jedoch kein weiteres Wachstum an Industriearbeitsplätzen zu erwarten ist. Beide Prognosen liegen diesen Überlegungen zufolge bei den Industriearbeitsplätzen 1985 für Bayern zu hoch.

Obwohl beide Status-quo-Prognosen (LEPB: Alternative I) für die Vorausschätzung der Arbeitsplätze im Folgebereich sich der gleichen Methode bedienen und auch das gleiche Grundbereich-Folgebereich-Verhältnis verwenden (36,5 : 63,5), kommt die Prognose für das LEPB 1985 zu 430 000 mehr Arbeitsplätzen im Folgebereich als die Prognose für das BROP. Ursache für diese Abweichung ist der überhöhte Zuwachs an Industriearbeitsplätzen nach der Prognose für das LEPB, der die Zahl der Arbeitsplätze im Grundbereich und über die Grundbereich-Folgebereich-Relation auch die Zahl der Arbeitsplätze im Folgebereich nach oben drückt.

Die Alternative II der Prognose für das LEPB, die von einer branchenspezifischen Vorausschätzung der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich ausgeht, kommt zu einer noch höheren Zahl von Arbeitsplätzen im Folgebereich: 3 296 000 gegenüber 3 279 000.

6. Arbeitsmarktbilanz

Diese Alternative II liegt dem LEPB zugrunde: in der Addition der Arbeitsplätze der verschiedenen Sektoren weist die Alternative II 5 180 000

Arbeitsplätze aus. Dies führt über die Arbeitsmarktbilanz zu einem ökonomisch induzierten Wanderungssaldo von + 428 000 Personen in der Zeit von 1971 bis 1985. Unter Berücksichtigung der Erwerbsquote der Wandernden ergibt sich bis 1985 ein Wanderungsgewinn von 830 000 Personen. Das ergibt eine Gesamtbevölkerung von 11 441 000 Einwohnern in Bayern 1985.

In der Prognose für das BROP (Variante I/1) sieht diese Rechnung folgendermaßen aus: 1985 stehen einem Erwerbspotential von 4 769 000 Personen 5 004 000 Arbeitsplätze gegenüber. Bei einer Erwerbsquote der Wandernden von 50 % ergibt sich ein Wanderungsgewinn von 470 000 Personen bis 1985; die Wohnbevölkerung Bayerns umfaßt 1985 10 823 000 Einwohner. Im Endeffekt liegt also das Ergebnis der Prognose für das LEPB um ca. 600 000 Einwohner über dem der Prognose für das BROP. Als modellendogene Ursachen dafür können die optimistischere bayerische Beurteilung der Geburtenentwicklung und die überproportionale Steigerung der Industriearbeitsplätze angesehen werden. Als modellexogene Ursache ist vor allem die Überschätzung der bayerischen Attraktivität zu nennen, sowohl bezüglich der Wanderungen mit der übrigen Bundesrepublik als auch der Wanderungsgewinne gegenüber dem Ausland.

Die nach der BROP-Prognose (Variante I/1) für Bayern vorausgeschätzte Einwohnerzahl 1985 ist schon 1973 überschritten worden. Das bedeutet, bis 1985 ist mit einer Abnahme der Bevölkerung in Bayern zu rechnen. Die Entwicklung des Jahres 1974 deutet bereits darauf hin: Rückgang im ersten Halbjahr ca. 5000 Einwohner (Sterbeüberschuß, geringer Wanderungsverlust). Dennoch werden die notwendigen Konsequenzen im LEPB im Hinblick auf die Richtzahlen für Bevölkerung und Arbeitsplätze nicht gezogen.

7. Varianten und Alternativen

Für den Vergleich der beiden Status-quo-Prognosen wurde diejenige Variante der Prognose für das BROP ausgewählt, die dem Ergebnis der neuesten Perspektivprognose der Bundesregierung (1985: rd. 59 Mio. Einwohner) am nächsten kommt. Daneben gibt es noch eine Vielzahl von anderen Prognosevarianten für das BROP.

Trotz der angebotenen sechs Status-quo-Prognosevarianten für das BROP war es den Bundesländern nicht möglich, sich auf eine Variante als Grundlage für das BROP zu einigen. Sie wählten sich aus den angebotenen Varianten die jeweils für sich passend erscheinende Variante (oder auch zwei Varianten als „Entwicklungspfad“) aus. Ergebnis dieser nun nicht mehr konsistenten Status-quo-Prognose ist eine Bevölkerungszahl der

6 Der PROGROS report nr. 5 verzeichnet einen Rückgang bei Industriearbeitsplätzen um ca. 1,3 % bis 1985 für das gesamte Bundesgebiet.

Bundesrepublik 1985, die zwischen 62,2 und 62,4 Mio. liegt. Bayern hat sich in diesem Zusammenhang für die Variante II/2 entschieden, die bis 1985 einen Außenwanderungsgewinn der Bundesrepublik von 1,8 Mio. Erwerbstätiger vorsieht. Aufgrund dieser Variante erreicht Bayern 1985 eine Einwohnerzahl von ca. 11,2 Mio. Diese Zahl deckt sich zwar mit der Alternative I für das LEPB, liegt aber immer noch unter der der Alternative II der Status-quo-Prognose des LEPB. Außerdem dürfte ein Anwachsen der Ausländer von 1970 bis 1985 um 3,6 Mio. mittlerweile auch in Bayern nicht mehr für wahrscheinlich gehalten werden.

Die Alternative I unterscheidet sich von der zweiten, für das LEPB ausgewählten, durch eine andere, etwas weniger differenzierte Behandlung des Dienstleistungsbereichs und der Frage einer ungleichgewichtigen Arbeitsmarktbilanz im Zusammenhang mit der Gastarbeiterwanderung. Die gegenüber Alternative I um rd.

200 000 niedrigere Einwohnerzahl beruht in erster Linie auf einer nicht so dynamisch verlaufenden Entwicklung des Dienstleistungssektors. Die überhöhte Zahl der Industriearbeitsplätze bleibt unverändert.

Das LEPB geht nur sehr knapp auf die Existenz von zwei Prognosealternativen ein⁷ und legt allein die Alternative II den weiteren Ausführungen (Richtzahlen) zugrunde. Dies, obwohl der Gutachter, der beide Alternativen erstellt hat, in der Alternative I den Vorteil einer besseren Übereinstimmung mit einem anderen unabhängigen Gutachter (PROGNOS) sieht⁸.

7 Die Unterscheidung in eine Status-quo-Prognose (Alternative I) und »Strukturprognose« (Alternative II) erscheint weder vom Verfahren her noch von der Interpretation der Ergebnisse her gerechtfertigt (vgl. LEPB, Teil B, S. 141).

8 Dorsch Consult, Status-quo-Prognose der sozioökonomischen Entwicklung für die Regionen Bayerns bis 1990, München 1973, S. 42.