

HUBERT ABRESS

Verbesserung der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik ohne Kinder?*

Verwirklichung der Ziele der Raumordnung bei Geburtenrückgang

Es ist noch nicht abzusehen, wann die gegenwärtig stark rückläufige Entwicklung der Geburten zu einem gewissen Stillstand gelangt. Das Jahr 1974 zeigt mit einer Abnahme der Gesamtbevölkerung um mehr als 100 000 einen deutlich wahrnehmbaren Bruch in einer Entwicklung, die uns in der gesamten Nachkriegszeit laufend Bevölkerungszuwachse von mehreren hunderttausend Personen pro Jahr gebracht hatte. So vermehrte

sich die Bevölkerung der Bundesrepublik seit 1949 von rd. 49 Mill. bis zum Jahre 1973 um rd. 13 Mill. auf insgesamt 62,1 Mill. Menschen. Auch von 1972 auf 1973 nahm unsere Bevölkerung noch um etwa 300 000 Menschen zu.

Bei genauerem Hinsehen geht jedoch schon seit 1965 der Geburtensaldo kontinuierlich zurück. So entstand schon im Jahre 1972 erstmals ein Sterbeüberschuß von etwa 30 000 Personen, der in der Entwicklung der Gesamtbevölkerung lediglich durch die Zuwanderungen aus dem Ausland überdeckt wurde. Würde man vom Jahre

* Veränderte Fassung eines Referates, gehalten von Staatssekretär Dr. *Hubert Abress* vor der Katholischen Akademie in Bayern am 4. Mai 1975 in Regensburg.

1969 an die Außenwanderungsgewinne der Bundesrepublik Deutschland nicht berücksichtigen, dann würde die Bevölkerung der Bundesrepublik heute nur 60,5 Mill. und nicht 62,0 Mill. Menschen ausmachen.

Was also die Öffentlichkeit jetzt eigentlich aufgeschreckt hat, ist der im Jahre 1974 erstmals ausbleibende Außenwanderungsgewinn, so daß die negative Geburtenbilanz von 102 000 Kindern voll auf die Gesamtbevölkerung durchschlagen konnte.

Der Ausblick auf die Zukunft sollte aber nicht dazu verleiten, diese Entwicklung konsequent in die Zukunft fortzuschreiben. Es gibt zumindest einige Argumente, die es wahrscheinlich machen, daß sich der negative Trend in der Geburtenentwicklung allmählich stabilisiert. Soweit mir bekannt ist, geht die fünfte koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung in diese Richtung. Nach dieser Prognose soll die Bevölkerung der Bundesrepublik im Jahre 1985 nicht wesentlich von der vorhergehenden (vierten) Bevölkerungsvorausschätzung abweichen, also bei etwa 59 Mill. Menschen liegen.

Danach erscheint mir trotz deutlicher Erschwernisse unter der Prämisse, daß sich die zur Zeit rückläufigen Geburten auf einem neuen, wenn auch niedrigeren Niveau stabilisieren, die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung nicht im Grundsatz gefährdet. Allerdings ist die Verwirklichung bei einer wenn auch nur mäßigen Bevölkerungsabnahme im Grundsatz problematischer als bisher einzuschätzen. Denn der Geburtenrückgang in ländlichen Gebieten und in Verdichtungsräumen wird künftig verschieden verlaufen; die Auswirkungen dieses verschieden verlaufenden Rückgangs sind unterschiedlich zu werten. Für die ländlichen Räume werden sich fühlbare Probleme ergeben. Diese sind lösbar; zumindest sehe ich aus diesen Gründen zur Zeit keine Notwendigkeit für eine aktive Geburtenförderungs politik.

I

Die Analyse der Geburtenentwicklung zeigt folgende wesentlichen Befunde:

- Seit 1965 sinkt die Geburtenziffer in allen Teilräumen des Bundesgebietes kontinuierlich ab.
- Im Umland der wachsenden Verdichtungskern ist die Geburtenquote relativ hoch.
- In den Kernstädten der Verdichtungsräume beträgt der Geburtensaldo gegenwärtig etwa -2 pro tausend Einwohner.
- Auch im größten Teil der abwanderungsgefährdeten ländlichen Räume ist der Geburtensaldo inzwischen auf etwa -2 pro tausend Einwohner gesunken.
- Auffallend hohe Geburtenüberschüsse finden sich in der Bundesrepublik gegenwärtig eigentlich nur noch im Emsland, im Münsterland und in Oberschwaben.

Diese Befunde sind bei aller Vorsicht folgendermaßen zu erklären:

- In den Verdichtungsräumen ist offensichtlich allmählich der Tiefstand in der Fruchtbarkeit erreicht, während die rückläufige Tendenz der Fruchtbarkeit in den ländlichen Räumen noch einige Jahre anhalten wird, um sich dann in etwa auf dem niedrigen Niveau der Verdichtungsräume zu stabilisieren.
- In den ländlichen Räumen wird die abnehmende Fruchtbarkeit dadurch verschärft, daß die Abwanderung junger Bevölkerung wohl auch in Zukunft anhalten wird. In den Verdichtungsräumen trägt dagegen der Zuzug inländischer und ausländischer Bevölkerung im gebärfähigen Alter zur Stabilisierung der Geburten bei.

Für die Zukunft sind darüber hinaus folgende Entwicklungstendenzen zu beachten:

- Zum einen ist auf längere Zeit mit einer restriktiven Ausländerpolitik zu rechnen, nicht zuletzt wegen des bis etwa 1982 bis 1985 zu erwartenden Überschusses an einheimischen Erwerbspersonen.
- Zum anderen ist zwar global ein stagnierendes Arbeitsplatzangebot zu erwarten. Mit großer Wahrscheinlichkeit ist aus den gleichen Gründen wie bisher aber auch in Zukunft ein weiteres Anwachsen der Arbeitsplätze in den Verdichtungsräumen nicht auszuschließen. Darüber sollten die verhältnismäßig hohen Arbeitslosenziffern zu Beginn dieses Jahres in manchen Verdichtungsgebieten nicht hinwegtäuschen. Das bedeutet, daß in den Verdichtungsräumen auch in Zukunft Arbeitskräftebedarf besteht. Er kann bei restriktiver Ausländerpolitik nicht wie bisher durch Hereinnahme ausländischer Arbeitskräfte gedeckt werden.

Es ist also zu sehen, daß möglicherweise ein erneuter Sog der Verdichtungsräume zum Abzug von Arbeitskräften aus den ländlichen Gebieten führt mit der Folge eines verschärften Rückganges der Geburten in den Abwanderungsgebieten. Zusätzlich ist zu beachten, daß gerade in die ländlichen Gebiete mit heute schon niedrigen Geburtenziffern in vermehrtem Umfang ältere Menschen – aus einer Reihe von Gründen – zuziehen werden; bekannte Gebiete der Altenzuwanderung sind das östliche Niedersachsen, das ganze Alpenvorland, auch Teile des Bayerischen Waldes. In diesen Gebieten steigen die Todesfälle. Die Verschlechterung der Bevölkerungsbilanz ergibt sich also von zwei Seiten her. Ich gehe dabei davon aus, daß die Entwicklung wie bisher verläuft und nicht durch gezielte staatliche Maßnahmen, wie sie etwa im Bundesraumordnungsprogramm und auch in den meisten Länderentwicklungsprogrammen verlangt sind, beeinflusst wird.

Unter Status-quo-Bedingungen führen die dargestellte natürliche Bevölkerungsentwicklung und die zu erwartenden Wanderungen zu Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur:

- Bis 1985/1990 wird in den Verdichtungsräumen der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung verhältnismäßig hoch und der Anteil der von ihr alimentierten, noch nicht oder nicht mehr erwerbstätigen Bevölkerung verhältnismäßig niedrig sein. Gegenwärtig beträgt das Verhältnis der erwerbsfähigen zur nicht erwerbsfähigen Bevölkerung in den Verdichtungsräumen etwa 50 zu 50. In den ländlichen Gebieten ist dieses Verhältnis wesentlich ungünstiger, nämlich im Mittel 35 zu 65. In Extremfällen, etwa im hinteren Bayerischen Wald, sinkt das Verhältnis auf etwa 30 zu 70 ab. Es ist naheliegend, daß dies erhebliche Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der regionalen Arbeitsmärkte und der Infrastrukturausstattung und auch auf die örtlichen Haushalte hat.
- Längerfristig - solche Überlegungen haben zwangsläufig einen ziemlich spekulativen Charakter - laufen die Entwicklungen in den verdichteten und ländlichen Räumen weiter auseinander. Das heißt, der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Verdichtungsräumen wird auch nach 1990 überdurchschnittlich hoch bleiben, während der Anteil der nicht erwerbsfähigen Bevölkerung in den ländlichen Räumen weiter ansteigen wird, hier allerdings mit der bedeutsamen Strukturverschiebung, daß die ältere Bevölkerung zunehmen, die Kinder dagegen abnehmen werden.

II

Aus Geburtenrückgang und verändertem Altersaufbau ergeben sich verschiedene Folgerungen für die Verdichtungsräume und die ländlichen Räume, und zwar hinsichtlich Erwerbsstruktur, Infrastruktur, Wohnungswesen und Umweltqualität. Dabei ist zwischen mittelfristigen Auswirkungen, d. h. bis 1985/1990, und längerfristigen, d. h. über diese Jahre hinaus, zu unterscheiden.

Für die Verdichtungsräume ist für die Jahre bis 1985/1990 wahrscheinlich mit folgenden Konsequenzen zu rechnen:

- Kaum Auswirkungen auf das Erwerbspotential, da der Geburtenrückgang auf die Erwerbspersonenzahlen in diesem Zeitraum keinen Einfluß hat.
- Eine gewisse Entlastung für die derzeit vorhandenen Engpässe in der Infrastrukturausstattung, ohne daß die notwendige Mindestbevölkerung für die wirtschaftliche Auslastung hochwertiger Infrastruktureinrichtungen unterschritten wird.
- Differenzierte Auswirkung auf den Wohnungsmarkt:
bei einer Zunahme der Zahl der kleineren Haushalte wird ein zusätzlicher Bedarf an kleineren Wohnungen zu decken sein. Dies schließt jedoch nicht aus, daß nach wie vor große Wohnungen für kinderreiche Familien und Wohnungen für sozial Schwache knapp sein werden und damit gezielter öffentlicher Förderung bedürfen. Mit einer Zunahme des Wohnflächen-

bedarfes und steigenden Ansprüchen an die Qualität wird zu rechnen sein. Zusammenfassend wird man sagen können, daß sich dadurch immer noch ein, wenn auch stark abgeschwächter, Neubedarf ergeben wird.

- Keine, zumindest keine nennenswerte, Entlastung der Umwelt, da die Mehrzahl der umweltbelastenden Aktivitäten von den Erwerbstätigen und den zugehörigen Arbeitsplätzen ausgehen wird.
- Schließlich ist bei einem zunehmenden Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung mit einem steigenden Inlandsprodukt und mit einer Steigerung der Pro-Kopf-Einnahmen der kommunalen Haushalte zu rechnen.

Für die ländlichen Räume dagegen ergeben sich für die Zeit bis 1985/1990 vermutlich folgende Konsequenzen:

- Auch hier sind die Auswirkungen auf das Erwerbspotential primär gering, allerdings muß hier auf die wahrscheinlich anhaltende Abwanderung von Erwerbspersonen hingewiesen werden, die nicht in ursächlichem Zusammenhang mit dem Geburtenrückgang steht.
- Die derzeitigen Engpässe in der Infrastrukturausstattung werden nicht entlastet. Der Nachholbedarf in der Mehrzahl der ländlichen Gebiete liegt so hoch, daß der erwartete Rückgang der Geburten kaum von Infrastrukturinvestitionen entbindet. Diese Aussage gilt allerdings nicht für die Versorgung mit Schwimmbädern und -bädern und nur beschränkt für vorschulische Einrichtungen. Gleichzeitig ist nicht auszuschließen, daß in einigen Gebieten die notwendige Mindestbevölkerung für die wirtschaftliche Ausnutzung der hochwertigen Infrastruktureinrichtungen unterschritten wird.
- Keine Probleme in der quantitativen Wohnungsversorgung; von der Geburtenentwicklung unberührt bleibt dabei allerdings die qualitative Verbesserung der gegenwärtigen Wohnungssituation.
- Keine nennenswerten Auswirkungen auf die differenziert zu sehenden Aufgaben der Umweltverbesserung.

Für die Zeit nach 1985/1990 ist zunächst davon auszugehen, daß Vorausschätzungen der Bevölkerungsentwicklung nur noch mit gewissen Einschränkungen möglich erscheinen, dagegen kaum noch begründete Annahmen über die Wirtschaftsentwicklung und den Arbeitskräftebedarf gemacht werden können und die Infrastrukturansprüche dieser Zeit vollends spekulativ sind. Mit dieser Einschränkung sollte man die folgenden möglichen Konsequenzen diskutieren. Dabei ist zunächst festzuhalten, daß das Erwerbspotential global kleiner werden wird; denn die geburtenschwachen Jahrgänge treten jetzt in das Erwerbsleben ein. Offen ist dabei für Verdichtungsräume, ob das geringere Angebot von Erwerbspersonen seine Entsprechung auch in einer reduzierten Zahl von Arbeitsplätzen findet. Andernfalls müßte erneut mit einer erheblichen Sogwirkung auf in-

und ausländische Arbeitskräfte gerechnet werden. Allerdings dürfte eine Reduzierung der Arbeitsplätze wahrscheinlicher sein. Fortschreitende Rationalisierung, internationale Arbeitsteilung und die Verlagerung lohnintensiver unqualifizierter Produktionen ins Ausland sprechen für diese Annahme. Die bis 1985/1990 bestehende Gefahr des Überhangs von Erwerbspersonen und potentieller struktureller Arbeitslosigkeit könnte sich abbauen. Im ländlichen Raum würde sich dadurch der mögliche Überhang an Erwerbspersonen zwar in gewissem Umfang verringern. Die schon heute kleinen und einseitigen Arbeitsmärkte würden dann aber zu noch problematischeren Erwerbsituationen führen.

Rein rechnerisch würde in der Infrastrukturversorgung sowohl in Verdichtungsräumen wie in ländlichen Gebieten nach 1985/1990 eine Stabilisierung des Bedarfs eintreten. Im ländlichen Raum besteht allerdings die Gefahr, daß die bis dahin geschaffenen Kapazitäten als Folge des derzeit noch bestehenden Nachholbedarfs schon kurz nach ihrer Schaffung nicht mehr ausgelastet sein könnten.

Auf dem Wohnungsmarkt würde in Verdichtungsräumen und in ländlichen Räumen endgültig eine Sättigung eintreten, so daß Qualitätsansprüche den Wohnungsbedarf dieser Zeit bestimmen würden.

Für die Umweltprobleme der Verdichtungsräume könnten sich erstmals deutliche Entlastungseffekte ergeben, so daß sich insgesamt eine Chance für die ökologische Stabilisierung abzeichnen würde.

Diese rein quantitativen Betrachtungen laufen allerdings allesamt Gefahr, an den qualitativ bedingten Ansprüchen sowie an strukturellen, sozialen und regionalen Defiziten vorbeizugehen.

III

Eine Bilanz sei versucht:

1. Der Rückgang der Bevölkerung durch Verringerung der Geburten bringt für die Probleme der Verdichtungsräume unter den ausgewählten Aspekten – und dies sind die wesentlichen Zielbereiche des Bundesraumordnungsprogrammes – überwiegend, und zwar in beiden betrachteten Zeitintervallen, eine gewisse Entlastung.
2. In den ländlichen Räumen dagegen tritt der Entlastungseffekt in beiden Zeitintervallen kaum auf. Mögliche Entlastungen in der Infrastruktur würden hier vermutlich erst nach 1985/1990 eintreten und mit großer Wahrscheinlichkeit gleichzeitig mit der Gefahr der Unterauslastung gekoppelt sein. Generell spielt in diesen Räumen von Anfang an die Unterschreitung der notwendigen Mindestbevölkerung für die wirtschaftliche Auslastung der Infrastruktureinrichtungen bei zumutbarer Erreichbarkeit eine entscheidende Rolle.
3. In die Betrachtungen wurden bewußt die globalen und gesamtgesellschaftlichen Bewertungen des Ge-

burtenrückganges nicht einbezogen. Die Einschätzung der hieraus resultierenden Konsequenzen (Wirtschaftspolitik, Soziallastverteilung) ist gegenwärtig durchaus kontrovers. In der wissenschaftlichen und politischen Literatur wird der Geburtenrückgang überwiegend und wohl zutreffend eher positiv bewertet. Die Bundesregierung hat in einem Bericht für die Weltbevölkerungskonferenz 1974 in Bukarest diesen Grundtenor zum Ausdruck gebracht.

4. Bedeutsam erscheint, daß sich für die Raumordnungspolitik eine gewisse Allianz der gesamtgesellschaftlich eher positiven Bewertung des Geburtenrückganges mit der ebenfalls eher positiven Bewertung aus dem Blickwinkel der Verdichtungsräume ergibt. Bei einer solchen Allianz ist es wenig wahrscheinlich, daß zur Lösung der künftigen Probleme in den ländlichen Räumen eine aktive und regional differenzierte Bevölkerungspolitik gesucht wird.
5. Die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung bei Geburtenrückgang ist also unterschiedlich zu beurteilen: Der Geburtenrückgang scheint für die Verbesserung der Lebensverhältnisse in den Städten förderlich zu sein. In den ländlichen Gebieten ergibt sich dagegen kaum eine Erleichterung, für gewisse Problembereiche sogar eine Erschwerung. Zu kleine Arbeitsmärkte und die Unterschreitung der Mindestbevölkerungsdichte für die wirtschaftliche Auslastung der lebensnotwendigen Infrastruktureinrichtungen sind die wesentlichen Gefahren des Bevölkerungsrückganges.

IV

Wenn den bisherigen Überlegungen eine gewisse Wahrscheinlichkeit zukommt, dann sollten alle bisherigen Programme sehr sorgfältig mit folgenden drei Fragen konfrontiert werden:

1. Ist die künftige Einschätzung der Bevölkerungsentwicklung unter Status-quo-Bedingungen realistisch gesehen? Es besteht der Eindruck, daß das Ausmaß des Geburtenrückganges und der regionalen und strukturellen Bevölkerungsverschiebungen noch nicht in voller Schärfe von allen Ländern und Gemeinden erkannt ist.
2. Sind die teilweise geforderten erheblichen Zuwachsraten in den Ziel- bzw. Richtwerten der Programme notwendig, um die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu verwirklichen? Es wurde ausgeführt, daß insbesondere einige der Probleme in den Verdichtungsräumen durch sinkende Geburtenzahlen erleichtert werden könnten. Rechtfertigen die befürchteten Strukturprobleme in den ländlichen Räumen allein schon die Forderung nach einer expansiven Bevölkerungspolitik?
3. Erscheint es noch gerechtfertigt, eine Vielzahl von zentralen Orten im ländlichen Raum und eine eben-

solche Vielzahl von Entwicklungsachsen fördern zu wollen, oder sollte man bei begrenztem Bevölkerung- und Investitionspotential rechtzeitig eine Beschränkung vorbereiten?

Die Lösung der Probleme des ländlichen Raumes wird vermutlich zu einer Vergrößerung des Maßstabes führen müssen: Weniger Zentren mit größeren Einzugsbereichen bei gleichzeitiger Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit sollten angestrebt werden. Damit könnte auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung durchaus ein ausreichendes Bevölkerungspotential im ländlichen Raume zur Verfügung stehen, ohne daß die Erreichbarkeitsverhältnisse spürbar verschlechtert würden.

Selbst wenn es gelänge, rechtzeitig eine aktive Bevölkerungspolitik wirksam werden zu lassen, erschiene es nach den bekannten Erfahrungen über die zurückliegende Entleerung ländlicher Räume fragwürdig, ob die so angestrebten Zuwachsraten tatsächlich dem ländlichen Raum zugeführt bzw. erhalten werden können. Erfolgversprechender dürfte das Nachdenken über technische

und organisatorische Bedingungen der Infrastruktureinrichtungen sein, die von stets weiter steigenden Mindestgrößen wegführen.

V

Meine Betrachtung räumlicher Auswirkungen wahrscheinlich abnehmender Geburten- und Bevölkerungszahlen löst die Frage aus, inwieweit möglicherweise raumordnungspolitische Entwicklungen ihrerseits Ursache eines ganz bestimmten Geburtenverhaltens sind, also Zu- oder Abnahme der Geburten bedingen. Raumordnung könnte und sollte dazu beitragen, die Voraussetzungen für eine selbstverantwortliche, an ethischen Normen orientierte Bestimmung der Kinderzahl in einer Familie zu verbessern. Über diese Frage nachzudenken könnte sich in der Raumordnungspolitik und in anderen Politikbereichen lohnen, die einen Wiederanstieg der Fruchtbarkeit nicht unwahrscheinlich machen.