

WELF SELKE

Zum Stand der bevölkerungspolitischen Diskussion in Raumordnung und Landesplanung*

1. Wertung des Bevölkerungsrückganges in der Bundesrepublik Deutschland

„In leeren Wiegen liegen die Sorgen“ – unter dieser Schlagzeile berichtete am 20. November 1974 der Münchner Merkur über Ergebnisse demographischer Modellrechnungen des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen. Die Münchner Abendzeitung forderte zwei Tage später „Rettet Bayern mit mehr Babys“. Die Veröffentlichung dieser Modellrechnungen zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung leitete eine kontrovers ausgetragene Diskussion über die Auswirkungen eines längerfristigen Bevölkerungsrückganges auf die Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland ein, die sieben Jahre später – im November 1981 – zu einer umfassenden Stellungnahme der Ministerkonferenz für Raumordnung führte.

Der Wert demographischer Modellrechnungen liegt darin begründet, daß die erst langfristig wirkenden Folgen des generativen Verhaltens einer Bevölkerung sichtbar werden. Denn bis zum Jahre 1985 (dem Prognosejahr des ersten Bundesraumordnungsprogramms) oder 1990 (dem Zeithorizont des ersten Landesentwicklungsprogramms von Bayern) haben Veränderungen im generativen Verhalten einer Bevölkerung nur geringfügige Auswirkungen. Erst wenn die heute Geborenen

selber in das Elterntalter hineinwachsen und das generative Verhalten ihrer Eltern beibehalten, zeigen sich die Auswirkungen der derzeit relativ geringen Geburtenhäufigkeit. So belegen die bayerischen Modellrechnungen, daß die aktuelle Geburtenhäufigkeit den Einwohnerrückgang in der zweiten und erst recht in der dritten Generation beschleunigt, so daß – ohne Berücksichtigung von Zuwanderung – bis zum Jahre 2070 mit einer Halbierung der Einwohnerzahl Bayerns zu rechnen ist¹.

Die Bundesregierung hatte 1977 ebenfalls demographische Modellrechnungen bis zum Jahre 2070 veröffentlicht. Eine dieser Varianten zeigt an, daß bei unverändertem generativen Verhalten die deutsche Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik in den nächsten 90 Jahren auf ca. 22 Millionen absinken würde².

Die bevölkerungspolitische Diskussion wurde in der zweiten Hälfte der 70er Jahre dadurch beeinflusst, daß sich diese Modellrechnungen im politischen und wissenschaftlichen Bereich verselbständigten. Sie wurden vielfach für Langfristprognosen angesehen, und es wurde die Gefahr einer sich entvölkernden Bundesrepublik Deutschland gesehen. So wertete der

1 Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Langfristige Auswirkungen des Geburtenrückganges. – München 1980.

2 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr.: Langfristige Bevölkerungsentwicklung. BT-Drucksache 8/680 vom 24. 6. 1977.

* Wiedergabe eines Vortrages, gehalten am 15. Dezember 1981 in der Universität Bayreuth.

Bayerische Staatsminister für Landesentwicklung und Umweltfragen auf der 13. Sitzung der Ministerkonferenz für Raumordnung (1977) die Bevölkerungsentwicklung wie folgt: „Wir sind Zeugen eines Bevölkerungsrückganges in allen Ländern der Bundesrepublik, der, gemessen an der Geschichte unseres Volkes und verglichen mit anderen westeuropäischen Ländern, beispiellos ist ...“³.

In der regionalwissenschaftlichen Literatur wurde über die Konsequenzen des Einwohnerrückganges diskutiert, ohne zuvor den Versuch zu unternehmen, die einzelnen Faktoren der Bevölkerungsentwicklung auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit hin zu untersuchen. Aus geographischer Sicht muß diesen Autoren vorgehalten werden, daß sie dabei den Einfluß der interregionalen Abwanderung aus den ländlichen Regionen in die Verdichtungsräume überschätzten und die Bedeutung der internationalen Wanderung für die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland unterschätzten. Nur so ist es verständlich, daß im Bereich der angewandten Raumwissenschaften sehr schnell der Begriff der kumulativen Schrumpfung geprägt bzw. von einer Bevölkerungsimplosion im ländlichen Raum gesprochen wurde⁴.

Dahinter verbirgt sich die Vorstellung, daß bei abnehmender Einwohnerzahl die Sogwirkung der großen Verdichtungsräume auf den ländlichen Raum größer wird. Geburtendefizite und Abwanderung kumulieren sich hier zu überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgängen, die vorhandene Infrastruktur kann mangels Bevölkerungszahl nicht mehr ausgelastet werden; es erfolgt eine Stilllegung bzw. Schließung von Infrastruktureinrichtungen, die Lebensbedingungen für die verbleibende Bevölkerung verschlechtern sich, ein erneuter Abwanderungsschub in die ebenfalls „untervölkerten“ Verdichtungsräume wird hierdurch ausgelöst.

Im Bereich des Bundes ist sehr schnell erkannt worden, daß die Veröffentlichung von demographischen Modellrechnungen mehr zur Verwirrung als zur Klärung von Bevölkerungsprozessen beiträgt. Aus diesem Grunde ließ die Bundesregierung von einem interministeriellen Arbeitskreis einen Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ausarbeiten, der neben Modellrechnungen eine sehr ausführliche Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung enthält⁵. Diese Darstellung der Geburtenentwicklung in einem längerfristigen Zeitabschnitt sowie im Vergleich mit der Entwicklung in anderen industrialisierten Staaten dürfte zu einer Versachlichung der bevölkerungspolitischen Diskussionen beitragen.

Vielfach wird auf die starke Abnahme der Geburtenziffern von 1964 bis 1979 hingewiesen. Innerhalb von 15 Jahren san-

ken die Zahlen der Lebendgeborenen in der Bundesrepublik von ca. 1 Mill. auf etwas mehr als 500000. Diese Entwicklung als Trendwende im generativen Verhalten der deutschen Bevölkerung zu werten ist insofern voreilig, als der Rückgang der allgemeinen Fruchtbarkeitsziffern in der Bundesrepublik schon um die Jahrhundertwende einsetzte und – durch zwei sogenannte „Geburtenberge“ in den 30er und 50/60er Jahren unterbrochen – noch heute andauert (vgl. Abb. 1.).

Über einen Zeitraum von annähernd einhundert Jahren hat sich die allgemeine Fruchtbarkeitsziffer auf ein Viertel des Ausgangswertes reduziert. Dieser Prozeß läßt sich wie folgt erklären:

„Der Geburtenrückgang in Deutschland, der beim Übergang von einer traditionellen agrarischen Gesellschaft zu einer hochentwickelten Industriegesellschaft einsetzte und dann anhielt, beruht auf einem Wandel des generativen Verhaltens im Sinne einer gezielten Beschränkung der Kinderzahl. Zahlreiche gesellschaftliche Veränderungen, die als Voraussetzung, Folge oder Begleiterscheinung, z. B. auch als Errungenschaften einer modernen Gesellschaft gelten können, schufen Bedingungskonstellationen, denen eher kleinere Familiengrößen entsprechen“⁶.

Im internationalen Vergleich wird das generative Verhalten einer Bevölkerung zumeist mit der „Nettoreproduktionsrate“ gemessen. Bei ihrer Berechnung geht man von der Fragestellung aus, ob die derzeit lebenden Frauen so viele Mädchen zur Welt bringen, daß diese – bei den gegebenen Sterblichkeitsverhältnissen – ihre Mütter in der nächsten Generation zahlenmäßig ersetzen können. Trifft dies zu, so ergibt sich ein Wert von 1; bei Werten unter 1 ist langfristig mit einem Absinken der Bevölkerungszahl zu rechnen, bei Werten über 1 mit einem Anstieg.

Im internationalen Zeitreihenvergleich ist eine auffallende Parallelität mit der Veränderung der Nettoreproduktionsrate festzustellen (vgl. Abb. 2). In der Nachkriegszeit gab es in den untersuchten Industriestaaten einen „Babyboom“, der in der überwiegenden Zahl der Länder in der ersten Hälfte der 60er Jahre seinen Höhepunkt erreichte. Bemerkenswert ist die weitgehende Übereinstimmung auch im Abschwung der Nettoreproduktionsrate.

Wenn in der Bundesrepublik im Unterschied zu unseren Nachbarstaaten ein Rückgang der Geburtenzahlen heute schon zu einem Geburtendefizit führt, so liegt dies u. a. an einer im internationalen Vergleich relativ ungünstigen Altersstruktur. Auch die künftige Elterngeneration ist in unseren westlichen Nachbarstaaten viel stärker vertreten, so daß in diesen Ländern Nettoreproduktionsraten von unter 1 in den nächsten zwei Jahrzehnten noch nicht zu einem Bevölkerungsrückgang führen müssen. Dies erklärt sich daraus, daß der „Geburtenberg“ der 50/60er Jahre in den übrigen Industriestaaten – insbesondere in den USA – viel höher ausfiel und die Zeitspanne des „Babybooms“ eher als in der Bundesrepublik einsetzte.

Die ungünstige Altersstruktur der deutschen Bevölkerung wird in der Darstellung einer Bevölkerungspyramide sichtbar. Ein Vergleich der Bevölkerungspyramiden bei unterschiedlichen Annahmen zum generativen Verhalten zeigt, daß selbst

³ Vgl.: Ministerkonferenz für Raumordnung. Entschlüsse, Beschlüsse und zustimmende Kenntnisnahmen. Folge 2. – Bonn 1978. = Raumordnung. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.019. S. 29.

⁴ Vgl. z. B. Jost, P.: Quantitative Auswirkungen des Geburtenrückganges auf die ländlichen Räume. S. 38–47 in: Geburtenrückgang. Konsequenzen für den ländlichen Raum. – Hannover 1975. = Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 73. / Jürgens, H. W.: Sozialpsychologische Aspekte eines Bevölkerungsrückganges. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft. (1977) H. 1, S. 9.

⁵ Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucksache 8/4437 vom 8. 8. 1980.

⁶ a. a. O., S. 37.

bei einem deutlichen Anstieg der Geburtenzahlen die in der Vergangenheit angelegte Überalterung der deutschen Bevölkerung zunimmt (vgl. Abb. 3). Ohne Berücksichtigung der ausländischen Wohnbevölkerung und des Einflusses von Wanderungen aus dem Ausland entwickelt sich die Bevölkerungspyramide in einem Zeitraum von fünf Jahrzehnten zu einem Bevölkerungspilz, der je nach Annahme hinsichtlich des künftigen generativen Verhaltens an seinem „Fuß“ dünner oder dicker ausfällt.

Dieser demographische Befund macht deutlich, daß der Geburtenrückgang in unserem Staat weder ein einmaliges Ereignis noch eine einschneidende Trendwende darstellt und auch keine deutsche Sonderentwicklung im generativen Verhalten der europäischen Bevölkerung feststellbar ist. Die langfristigen Folgen aus dieser Erkenntnis für das landesplanerische und raumordnungspolitische Handeln lassen sich heute erst in groben Zügen voraussagen. Der Schwerpunkt der fachspezifischen Arbeiten lag in den letzten Jahren in der Erarbeitung geeigneter regionalisierter Modellrechnungen, die die Bandbreite möglicher regional unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen abgrenzen⁷.

2. Annahmen für regionale Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung

Die regionalen Unterschiede im generativen Verhalten der deutschen Bevölkerung sind sehr groß. In vier kreisfreien Städten und in sechs Landkreisen lag beispielsweise die Netto-reproduktionsrate der deutschen Bevölkerung im Jahre 1976 über dem Wert 1; das untere Ende dieser Skala bilden vier kreisfreie Städte und elf Landkreise mit einer Netto-reproduktionsrate von unter 0,4. In der Stadt Bayreuth lag dieser Wert unter 0,6; im Landkreis Bayreuth zwischen 0,9 und 1,0.

Um die statistisch-räumlichen Abrenzungsprobleme insbesondere im Bereich des Stadt-Umlandes auszuschalten, werden regionale Unterschiede der Geburtenhäufigkeit vor dem Hintergrund siedlungsstrukturell besser vergleichbarer Räume ausgewertet. Grundlage für vorbereitende Untersuchungen zur Durchrechnung regionalisierter Modellrechnungen sind die 75 Raumordnungsregionen, die nach Merkmalen der Einwohnerdichte und der Größe des jeweiligen Zentrums bzw. ihrer Beschäftigungslage zu Regionstypen zusammengefaßt wurden (vgl. Abb. 4).

Für regionalisierte Modellrechnungen muß im Gegensatz zu Vorausschätzungen auf Bundesebene eine Vielzahl weiterer Annahmen getroffen werden, die jede für sich mit erheblichen Unsicherheitsfaktoren behaftet sind. Dabei handelt es sich um Annahmen über die künftige Entwicklung der

- regionalen Unterschiede im generativen Verhalten,
- Binnenwanderung zwischen den einzelnen Regionstypen,
- Wanderungen über die Außengrenzen der Bundesrepublik und ihre regionale Verteilung auf die einzelnen Regionstypen.

⁷ Zur ausführlichen Darstellung von Berechnungsmethode, Annahmen und Ergebnissen regionaler Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung vgl. *Sinz, M.*: Bevölkerungsrückgang ohne regionale Folgen? In: Informationen zur Raumentwicklung. (1981) H. 11/12.

Tabelle 1: Allgemeine Fruchtbarkeitsziffer nach Regionstypen (1970 bis 1977)

	1970	1974	1977
Regionen mit großen Verdichtungsräumen			
Typ 1 Hochverdichtete Regionen	61,9	45,8	41,8
Typ 2 Altindustrialisierte Regionen	60,9	44,5	44,0
Typ 3 Berlin (West)-Sonderfall wegen fehlenden Umlandes	51,8	46,8	43,1
Ländlich geprägte Regionen			
Typ 4 Regionen mit Verdichtungsansätzen	73,7	54,0	48,0
Typ 5 Regionen mit geringer Siedlungsdichte	80,1	58,6	52,6
Typ 6 Fremdenverkehrsregionen	75,4	56,0	48,3
Bund	67,2	49,7	45,2

Quelle: BT-Drucksache 8/4437.

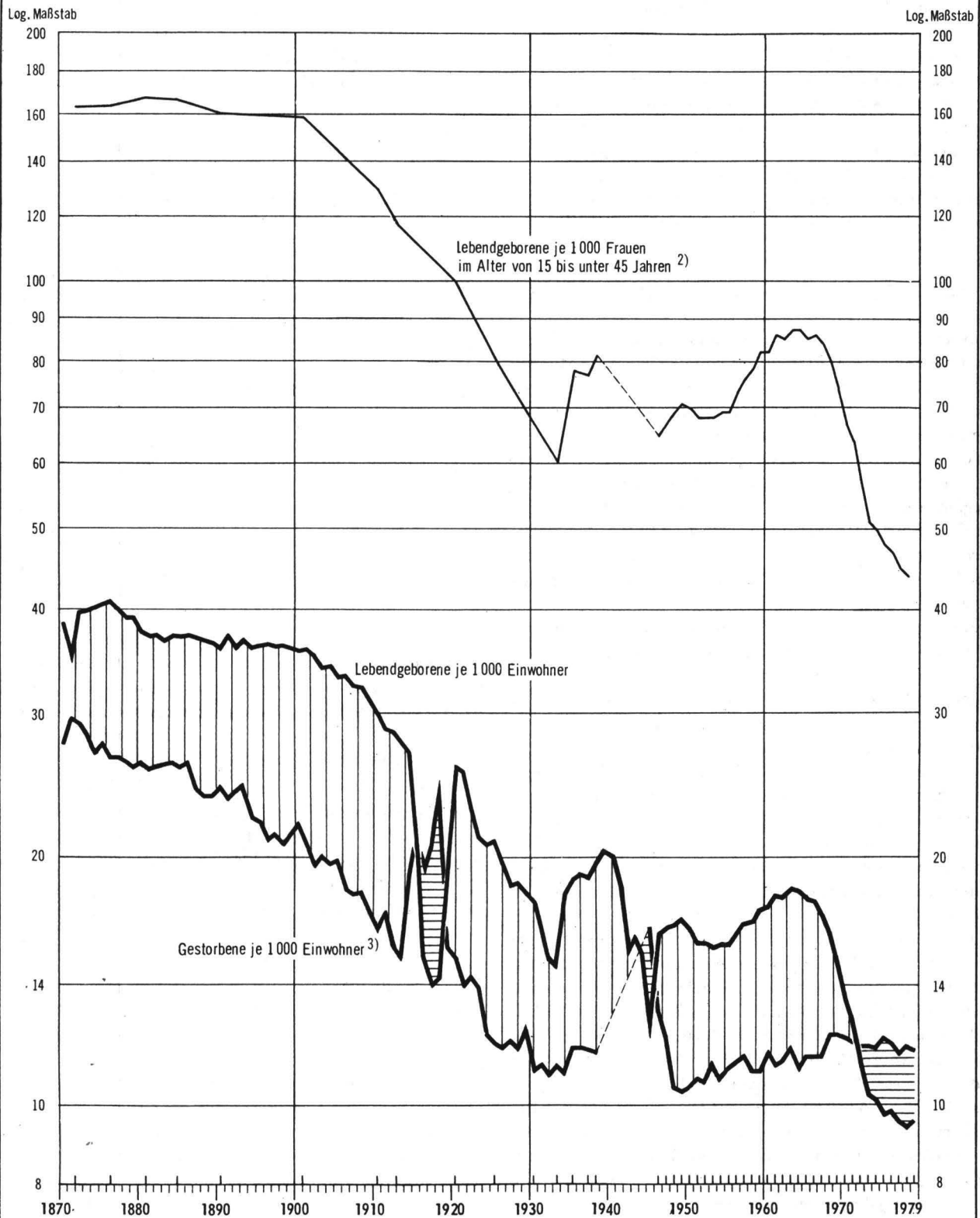
Aus der Vielzahl der regionalisierten Modellrechnungen wird hier diejenige herausgegriffen, die zumeist in der Fachdiskussion – so auch in der Ministerkonferenz für Raumordnung – zugrunde gelegt wird. Ihre Annahmen sind aus der Vergangenheitsentwicklung abgeleitet und erscheinen daher plausibel, ohne daß damit etwas über die tatsächliche Eintrittswahrscheinlichkeit einer sogenannten Status-quo-Variante gesagt werden kann.

Der Zeithorizont dieser Modellrechnung reicht bis 2030. In diesem Zeitraum wird für die deutsche Bevölkerung eine konstante altersspezifische Fruchtbarkeitsziffer des Jahres 1978 (NRR. = 0,627) sowie Sterblichkeitsverhältnisse der Jahre 1976/78 unterstellt. Hinsichtlich des generativen Verhaltens der Ausländer wird eine lineare Abnahme der Netto-reproduktionsrate von 0,95 im Jahre 1978 auf 0,84 im Jahre 2000 und Angleichung des Sterblichkeitsniveaus der ausländischen Bevölkerung an dasjenige der deutschen Bevölkerung bis zum Jahre 1990 berücksichtigt. Die Modellrechnung geht von einer Konvergenz der regionalen Fruchtbarkeitsunterschiede bis 1990 aus; eine Entwicklung, die sich für die Vergangenheit belegen läßt (vgl. Tabelle 1).

Wanderungsanalysen zeigen eine kontinuierliche Abnahme der Gesamtmobilität seit 1970 bei gleichzeitig stabilen Alters- und Verflechtungsstrukturen. Deshalb wird für die Gewinnung der Wanderungsannahmen der von einer sich abschwächenden Mobilität gekennzeichnete Zeitraum 1974 bis 1978 zugrunde gelegt, wobei die Zu- und Fortzugsdaten mit gleichbleibender Altersstruktur für den Modellrechnungszeitraum fortgeschrieben werden. Dies führt insofern zu gewissen Verzerrungen der Ergebnisse, als die Zu- und Fortzüge der Regionstypen (entsprechend dem Durchschnitt der Jahre 1974/78) über den gesamten Modellrechnungszeitraum konstant gehalten und nicht der abnehmenden Basisbevölkerung angepaßt werden.

Von besonderer Bedeutung sind die Annahmen hinsichtlich der Außenwanderung der Ausländer, da sie das Ergebnis der Modellrechnung nachhaltig beeinflusst. Der unterstellte jährliche Zuwanderungsüberschuß von 75000 Ausländern entspricht dem Jahresdurchschnitt der Jahre 1970/78. Die Altersstruktur der Außenwanderung wird – ebenso wie die Anteile der Regionstypen an den Zu- bzw. Fortzügen und die

Abbildung 1:
GEBURTEN-, STERBE- UND ALLGEMEINE FRUCHTBARKEITSZIFFER
(1870 bis 1979) ¹⁾



1) 1870-1943 Reichsgebiet, 1938-1943 Gebietsstand vom 31.12.1937; 1945-1979 Bundesgebiet (Zahlen für 1945 geschätzt, 1979 vorläufiges Ergebnis).- 2) 1946-1957 Bundesgebiet ohne Saarland und Berlin.- 3) Ohne Totgeborene, ab 1945 ohne nachträglich beurkundete Kriegssterbefälle und gerichtliche Todeserklärungen.

Statistisches Bundesamt 80 0145

Absolutzahlen der Ausländerinnenwanderung – aus empirisch gewonnenen Ergebnissen abgeleitet.

Aufgrund des Zustromes der Asylbewerber sowie des Nachzuges von Familienangehörigen der in der Bundesrepublik wohnenden Ausländer liegt der jährliche Wanderungsgewinn der Bundesrepublik in letzter Zeit deutlich über dieser Außenwanderungsannahme. Dabei muß aber gesehen werden, daß die Bemühungen von Bund und Ländern darauf gerichtet sind, die Zuwanderung von Ausländern in die Bundesrepublik im Rahmen der gegebenen gesetzlichen Möglichkeiten abzuschwächen. Wanderungen der deutschen Bevölkerung über die Auslandsgrenzen werden in dieser Modellrechnung nicht berücksichtigt, da ihr Einfluß auf die Entwicklung der Einwohnerzahl vergleichsweise gering ist.

3. Ergebnisse der regionalisierten Modellrechnung

Nach dieser Modellrechnung sinkt die Einwohnerzahl der Bundesrepublik von 61 Mill. im Jahre 1978 auf 53 Mill. im Jahre 2030. Dieser Rückgang ist nicht mit einer großräumigen Bevölkerungsverschiebung zu Lasten ländlicher Regionen verbunden. Die größten Einwohnerverluste (– 46 %) verzeichnen nach dieser Vorausberechnung die altindustrialisierten Regionen (einschließlich Berlin/West), gefolgt von den Regionen mit geringer Siedlungsdichte (– 23,5 %) und den Regionen mit Verdichtungsansätzen (– 12,5 %). Die hochverdichteten Regionen und Fremdenverkehrsregionen, die durch gute Arbeitsmarktverhältnisse geprägt sind, können hingegen ihre Bevölkerungszahl halten.

Die Ergebnisse der Modellrechnung machen unabhängig von dem Grad ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit deutlich, daß in einzelnen Regionstypen mit gravierenden demographischen Strukturverschiebungen zu rechnen ist, die stärkeren Einfluß auf regionale Probleme als die rein zahlenmäßige Einwohnerentwicklung haben werden.

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamteinwohnerzahl – Einbürgerungen nicht berücksichtigt – wird von 6,5 % auf 26 % im Jahre 2030 steigen. Für die Altersgruppe der 0 bis 19jährigen errechnet sich ein Ausländeranteil von über einem Drittel. Diese starke Anteilsverschiebung wird durch das Geburtendefizit der deutschen Bevölkerung begünstigt.

Die Quote der mittleren Jahrgangsklassen, die zum großen Teil aktiv im Arbeitsleben stehen, wird über den gesamten Zeitraum der demographischen Modellrechnungen zwischen 44 und 48 % relativ konstant bleiben. Hingegen sinkt der Anteil der jungen Bevölkerung (0 bis 19 Jahre) an der Gesamtbevölkerung von 27 % bis zur Jahrtausendwende relativ schnell auf 22 %; dieser Prozeß verlangsamt sich in den darauffolgenden 30 Jahren, so daß im Jahre 2030 der Anteil der jungen Bevölkerung etwa 20 % betragen wird. Die ältere Generation der über 59jährigen steigt anteilmäßig von 19 % im Jahre 1978 auf 22 % im Jahre 2000 und 29 % im Jahre 2030.

Die jungen Jahrgangsklassen werden in Regionen mit großen Verdichtungsräumen unterdurchschnittlich zurückgehen, da das Geburtendefizit der deutschen Bevölkerung durch anwachsende Ausländerzahlen gemildert wird. In den hochverdichteten Regionen mit ihren guten Arbeitsmarktbedin-

gungen sinkt nach der Modellrechnung beispielsweise die Zahl der unter 20jährigen Deutschen von 5,9 Mill. auf 3,0 Mill. bis zum Jahre 2030, während gleichzeitig die entsprechende ausländische Altersgruppe von 0,7 Mill. auf 2,1 Mill. ansteigt. In diesem Regionstyp kommen im Jahre 2000 auf 3 jugendliche Deutsche 1 Ausländer der entsprechenden Altersgruppe, bis zum Jahre 2030 verschiebt sich dieses Verhältnis sogar auf 3 : 2. Die durch diese Entwicklung bedingten Integrationsprobleme verschärfen sich in den altindustrialisierten Gebieten (einschließlich Berlin/West) zusätzlich durch den Überalterungsprozeß der deutschen Bevölkerung. In diesem Regionstyp stößt ein überdurchschnittlicher Anteil der älteren deutschen Bevölkerung auf einen sehr hohen Anteil jugendlicher Ausländer.

Generationskonflikte in der Bevölkerung drohen auch für die ländlich geprägten Regionen. Hier entwickeln sich die Altersgruppen rein zahlenmäßig am deutlichsten auseinander. Der Bevölkerungsanteil der Jugendlichen sinkt bis zum Jahre 2030 in den Regionen mit geringer Siedlungsdichte von 31 % auf 20 %, während umgekehrt der Einwohneranteil der älteren Menschen von 19 % auf 32 % ansteigt. Allerdings treten in diesem Regionstyp Integrationsprobleme der ausländischen Bevölkerung nur in abgeschwächter Form auf; die Ausländerquote steigt von 2,7 % auf 5 % im Jahre 2000 und 11,5 % im Jahre 2030.

Die Halbierung der Zahl der Jugendlichen führt in diesen heute schon dünn besiedelten Regionen zu Schwierigkeiten in der wohnortnahen Infrastrukturversorgung. Bei einem Flächenanteil von 27 % des Bundesgebietes bedeutet eine Zahl von Jugendlichen in der Größenordnung von 1 Mill. eine für deutsche Verhältnisse relativ geringe altersspezifische Bevölkerungsdichte. Dadurch wird die Sicherung der Jugendinfrastruktur in dünn besiedelten Regionen (Kindergärten, Schulen, berufsbildende Einrichtungen, Jugendzentren, Tageseinrichtungen für Kinder) in zumutbarer Entfernung zum Wohnort ganz erheblich erschwert.

Von dieser Entwicklung sind auch große Teile der Regionen mit Verdichtungsansätzen betroffen, während die süddeutschen ländlich geprägten Regionen (Alpenvorland bzw. Fremdenverkehrsregionen) hiervon eine deutlich abweichende Entwicklung aufweisen. In diesem Regionstyp ist angesichts seiner günstigen Arbeitsmarktbedingungen mit einer Verdreifung des ausländischen Bevölkerungsanteils auf 19 % im Jahre 2030 zu rechnen.

Es sei an dieser Stelle noch einmal deutlich gemacht, daß es sich bei dieser Status-quo-Modellrechnung um Fortschreibung eines Entwicklungstrends über einen Zeitraum von 5 Jahrzehnten handelt. In der aktuellen Raumforschung setzt derzeit eine intensive Diskussion über einen möglichen Wertewandel in unserer Gesellschaft ein, der zu verändertem Mobilitätsverhalten (sowohl vertikal als auch horizontal) einzelner Bevölkerungsgruppen führen kann. Welche Auswirkungen das zahlenmäßige und regionale Auseinanderfallen der jungen und der alten Generation sowie die regional konzentrierten übermäßig hohen Ausländeranteile mit ihrem Konfliktpotential auf einen Wertewandel der künftigen jungen Generation haben werden, läßt sich nicht in Prognosen und Modellrechnungen bestimmen, sondern allenfalls in vorsich-

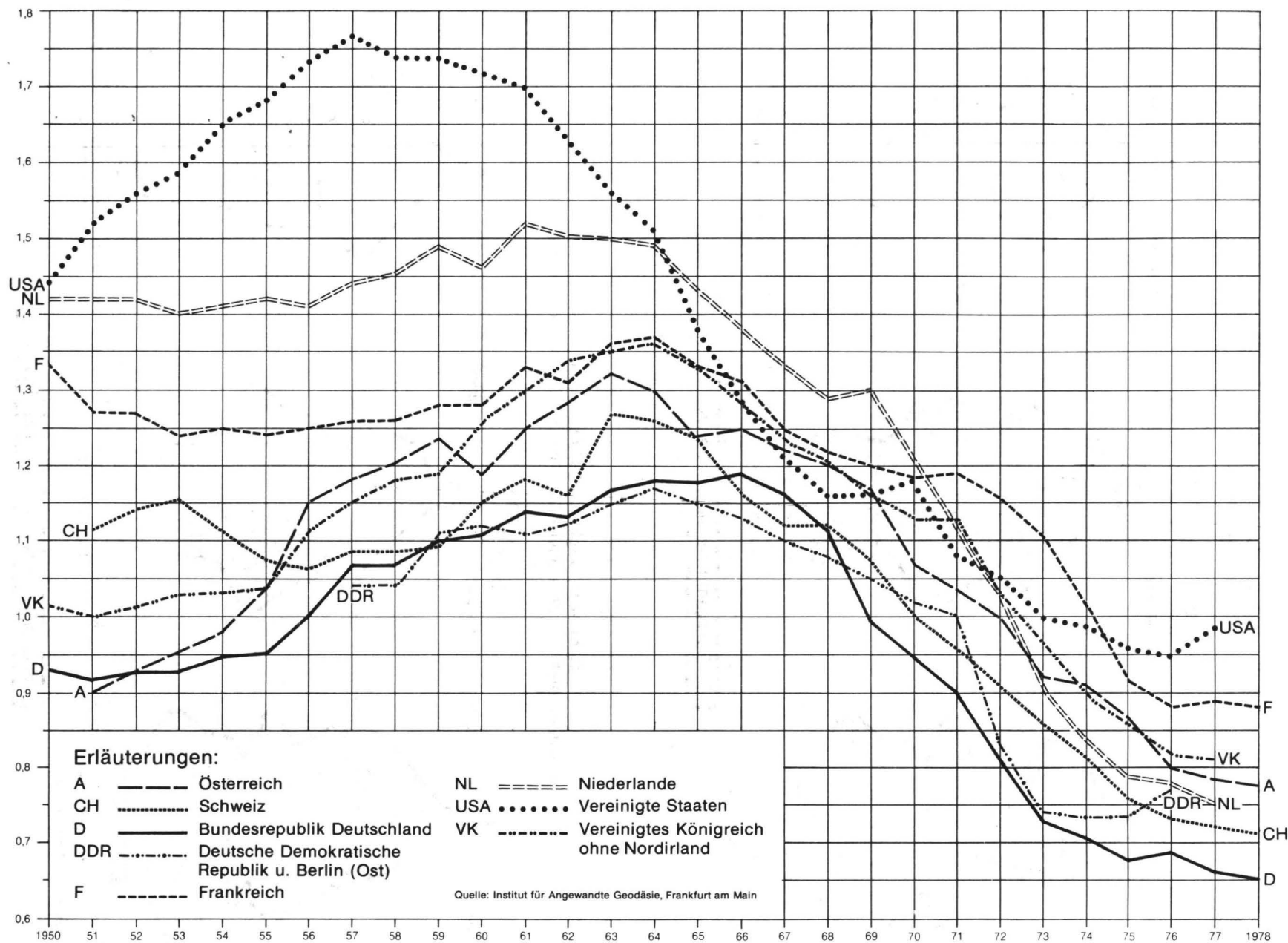
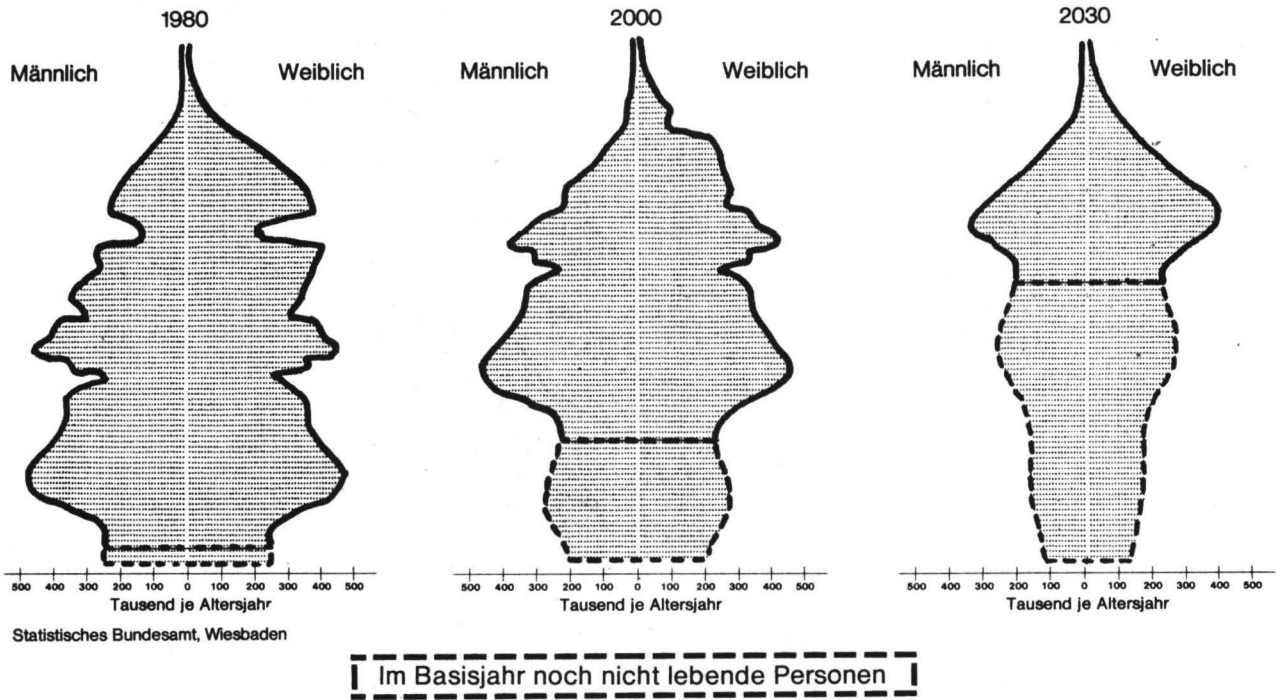
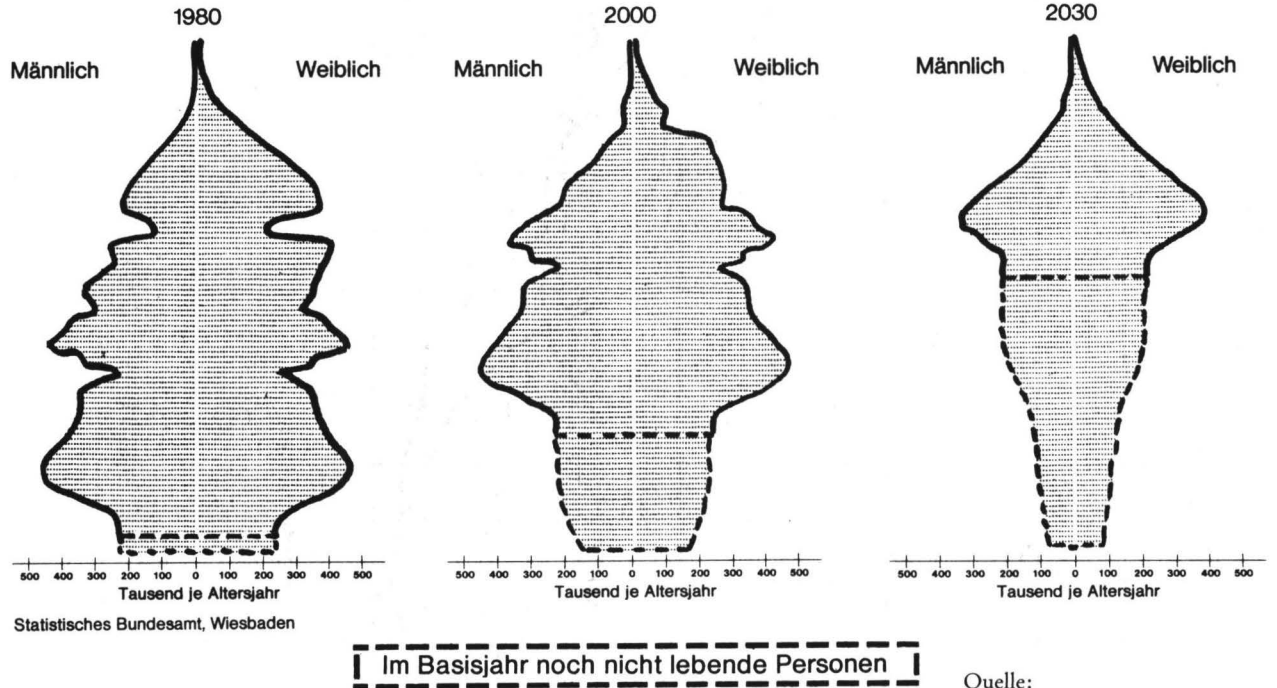


Abbildung 2: Nettoreproduktionsraten in ausgewählten Staaten, 1950-1978

Abbildung 3:
Modell zur Entwicklung der deutschen Bevölkerung:
Geburtenhäufigkeit 1978 konstant



Geburtenhäufigkeit 1978 konstant bis 1979,
Abnahme 1980 bis 1990 auf NRR 0,5, dann auf diesem Niveau konstant.



Quelle:
Bundestagsdrucksache 8/4437

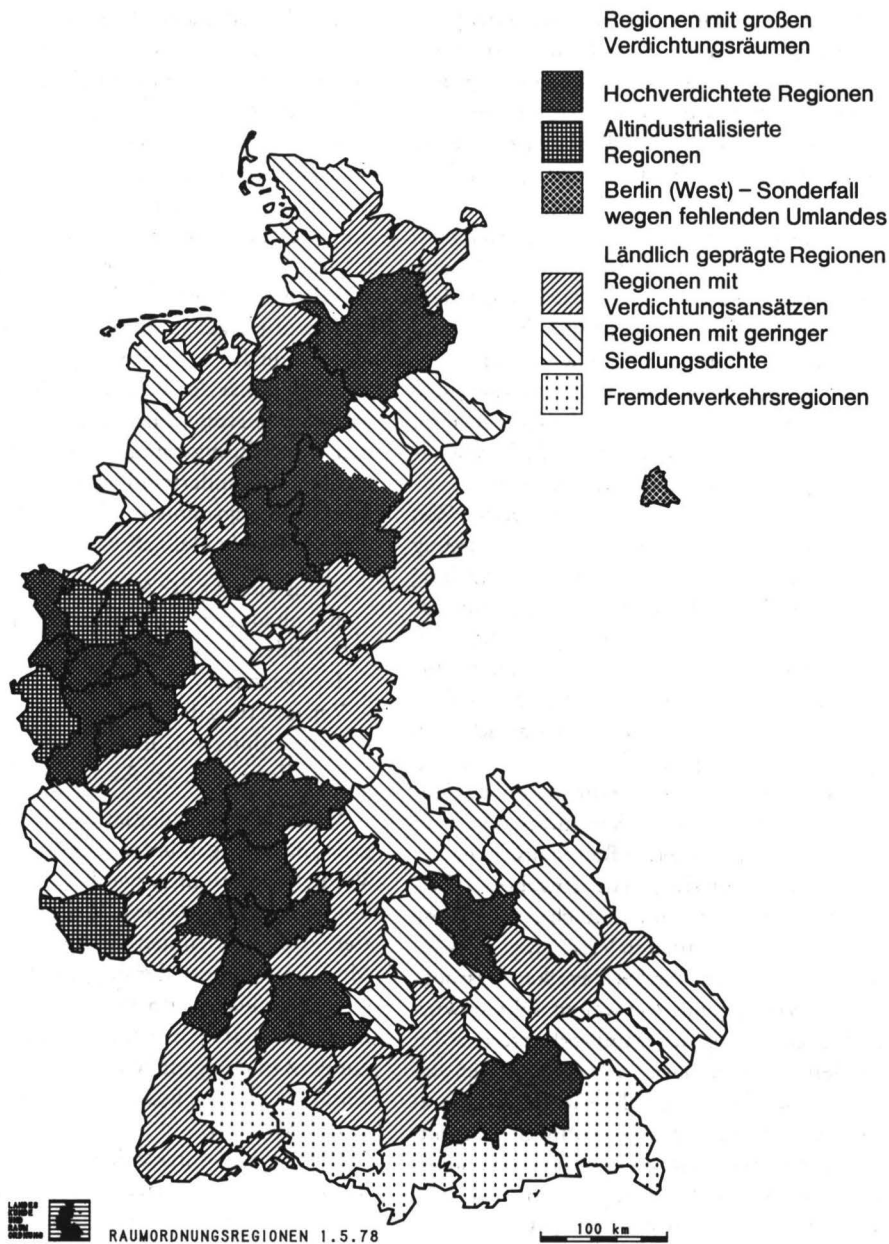


Abbildung 4: Regionstypen

tigen zukunfts wissenschaftlichen Überlegungen (beispielsweise in Szenarien) beschreiben.

4. Raumordnungspolitische Schlußfolgerungen

In der politischen Diskussion über die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung spielt die Frage der Alterssicherung – das Funktionieren des Generationsvertrages – eine wichtige Rolle. Dabei wird argumentiert, daß sinkende Jugendlastquoten und steigende Alterslast zwangsläufig eine entsprechende Umschichtung in den öffentlichen Haushalten mit sich bringen müssen. Diese Belastungsquoten geben an, in welchem zahlenmäßigen Verhältnis die Gruppe der Jugendlichen (unter 20 Jahre) bzw. der Ruhestandsbevölkerung (60 und mehr Jahre) zu der Altersgruppe der 20- bis unter 60jährigen, aus der sich die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer rekrutieren, steht (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklung der Belastungsquotienten

	1978	2000	2030
Jugendbelastungsquote	51	39	38
Altersbelastungsquote	36	40	53
Gesamtbelastungsquote	87	79	91

Die Modellrechnung zeigt, daß in den nächsten zwei Jahrzehnten die Jugendlastquote um ca. 20 % abnimmt (in ländlich geprägten Regionen stärker als in Regionen mit großen Verdichtungsräumen), während die Alterslastquote nur um 10 % zunimmt. Erst nach der Jahrtausendwende ist mit einer deutlich höheren Alterslastquote bei konstanter Jugendlastquote zu rechnen.

Diese Entwicklung bietet die Chance, in den nächsten zwei Jahrzehnten die Infrastrukturplanung für die junge Generation auf eine verringerte Bedarfsträgerzahl so umzustellen, daß negative Auswirkungen aus der Schließung bzw. Stilllegung von Infrastruktureinrichtungen vermieden werden können. Allerdings muß die akute Gefahr gesehen werden, daß heute der starke Rückgang in der Zahl der Jugendlichen zu entsprechenden Einsparungen besonders in Maßnahmebereichen der öffentlichen Jugenddaseinsvorsorge verleitet.

Raumordnung und Landesplanung haben in letzter Zeit wiederholt darauf aufmerksam gemacht, daß die Anpassung der Infrastrukturpolitik an die Bevölkerungsentwicklung nicht als Mittel zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte anzusehen ist. Der Beirat für Raumordnung betont, „daß bei abnehmender Bevölkerungszahl zwar die Kosten der Infrastruktur relativ zur Größe der zu versorgenden Bevölkerung steigen, daß sich hierdurch der absolute Betrag der Ausgaben keineswegs erhöht“⁸. Die politische Forderung der für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Minister lautet, daß „Absichten im bevölkerungsnahen Infrastrukturbereich abgelehnt werden, die eine weitere Rationalisierung der Leistungserstellung durch Vergrößerung der Angebotseinheiten anstreben; in allen Regionen – am deutlichsten im dünn besiedelten ländlichen Raum – würden so Verteilungen der Infrastruktureinrichtung entstehen, die bei Bevölkerungsrückgang zu ungünstigen Versorgungsreichweiten führen würden“⁹. Aus der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung zu den Auswirkungen eines langfristigen Bevölkerungsrückganges auf die Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland wird deutlich, daß es künftig eine wesentliche Aufgabe von Landesentwicklungs- und Raumordnungspolitik sein wird, den unterschiedlichen regionalen Strukturen und Entwicklungsperspektiven jeweils angepaßte Versorgungskonzepte – insbesondere im Bereich der Jugendinfrastruktur – anzubieten. Dabei ist von dem Ziel auszugehen, in dünner besiedelten Regionen ein wohnortnahes Infrastrukturangebot zu erhalten und zu verbessern und in verdichteten Regionen die Integration der nachwachsenden Ausländergeneration zu erleichtern.

Aus dem Bereich der schulischen Infrastruktur lassen sich Beispiele heranziehen, die die Bemühungen der Länder zei-

gen, auch in ländlichen Regionen bei sinkenden Schülerzahlen ein flächendeckendes Netz von Grundschulen zu erhalten. Die zweiklassige Grundschule (d. h. jahrgangsübergreifender Unterricht für jeweils die 1. und 2. sowie die 3. und 4. Grundschulklasse) wird wieder zugelassen. Die Entwicklung von neuen schulorganisatorischen Lösungen zur Sicherung wohnortnaher Schulstandorte wird diskutiert. Dabei muß allerdings gesehen werden, daß ein Weg zurück zur „Zwergschule“ nur dann vermieden werden kann, wenn diesbezügliche rechtliche und infrastrukturplanerische Maßnahmen durch geeignete pädagogische Konzepte ergänzt werden können, um ein qualitativ hochwertiges Bildungsangebot zu sichern.

Hinsichtlich der hohen Ausländerkonzentration sieht die Ministerkonferenz für Raumordnung die Gefahr, daß sich in den Verdichtungsräumen „Konfliktpotentiale und zunehmende Ausländerfeindlichkeit entwickeln“ können. Die Raumordnungsminister befürworten daher folgende integrationsfördernde Maßnahmen:

- Intensivierung der Ausländerbetreuung durch ein qualitativ und quantitativ ausgewogenes Netz der sozialen Dienste,
- besondere Förderung der Kinder und Jugendlichen in Kindertagesstätten, Schulen und Berufsbildung,
- Verbesserung der Wohnraumversorgung für die Ausländer,
- Entwicklung von Instrumenten für großräumig ausgewogene Verteilung der Ausländer.

Mögliche Entlastungseffekte durch den Bevölkerungsrückgang für die Jugendinfrastruktur in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen werden durch die Ausländerentwicklung wieder aufgehoben. Vielmehr entsteht hier in den nächsten zwei Jahrzehnten ein zusätzlicher Infrastrukturbedarf. Modellrechnungen der PROGNOSE-AG zeigen, daß bis 1995 – trotz rückläufiger Schülerzahlen – noch 61 000 Lehrer und Erzieher zusätzlich benötigt werden, wenn den ausländischen Kindern und Jugendlichen eine erfolgreiche integrationsfördernde schulische und berufsbildende Versorgung gewährleistet werden soll¹⁰.

Die regional unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren macht deutlich, daß die in der Vergangenheit angelegten Bevölkerungsstrukturen und damit zusammenhängenden Probleme durch Veränderung des generativen Verhaltens (Erhöhung der Nettoerproduktionsrate) nicht gelöst werden können. Unsere sozialstaatliche Infrastrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland muß mit der Tatsache zurecht kommen, daß dem Geburtenberg der 60er Jahre schon eine halbe Generation später ein ausgesprochenes „Geburtenental“ folgt. Diese Schwankungen in der Bevölkerungszahl und -struktur sollten von seiten der planenden Verwaltung nicht nur negativ gesehen werden. Vielmehr bietet diese Entwicklung die Chance, auch bei eingeschränkten öffentlichen Finanzmitteln, gesellschaftliche Reformvorhaben unter Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur des Bundesgebietes durchzuführen.

8 Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom 29. 2. 1980: Zur Einschätzung der Hauptaufgaben der Raumordnungspolitik aufgrund der Raumordnungsprognose. (Maschinenschr. vervielf. Exemplar.) S. 18.

9 Zweite Stellungnahme der Ministerkonferenz für Raumordnung zu den Auswirkungen eines langfristigen Bevölkerungsrückganges auf die Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland vom 12. 11. 1981. Veröffentlicht in: Kommentar „Raumordnung in Bund und Ländern“. Hrsg. von Cholewa, Dyong, v. d. Heide. Bund V. 3.5.2. – Stuttgart 1981.

10 Eckerle, K.; Masuhr, K. (u. a.): Überarbeitung, Aktualisierung und Fortschreibung der Raumordnungsprognose. (Maschinenschr. vervielf. Textband.) – Basel 1981. S. 80 ff.