

REINHOLD KOCH

Bevölkerungsrückgang und Entwicklungspotential

Welche Konsequenzen ergeben sich für die Raumordnung?

1. Problemstellung

Die Bevölkerung im Bundesgebiet wird nach neueren Prognosen¹ von 62,1 Mio. im Jahr 1974 auf rund 60 Mio. im Jahr 1990 abnehmen. In diesem Bevölkerungsrückgang um rund 4 % sind Wanderungen nicht berücksichtigt. Unter Einschluß von Wanderungen werden 1990 zwischen 57 und 58 Mio. Einwohner im Bundesgebiet leben. Der Bevölkerungsrückgang trifft ländliche Gebiete stärker als Verdichtungsräume. In den sogenannten ländlich geprägten Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms² wird er knapp 10 % betragen, in den Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil³ dagegen nur rund 6 %⁴.

1 Vgl. z. B. Birg, H.: Die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in ihren Regionen im Zeichen des Geburtenrückgangs und der verstärkten Fortzüge ins Ausland. In: DIW, Wochenbericht 46/76, S. 423—430.
PROGNOS AG, Die Bundesrepublik Deutschland 1980, 1985, 1990. In: PROGNOS-REPORT, Nr. 7

2 Ländlich geprägte Gebietseinheiten:

- (1) Schleswig
- (4) Lüneburger Heide
- (6) Osnabrück
- (7) Ems
- (13) Kassel
- (19) Trier
- (21) Mittel-Osthessen
- (22) Bamberg—Hof
- (23) Aschaffenburg—Frankfurt
- (32) Regensburg—Weiden
- (33) Landshut—Passau
- (35) Kempten—Ingolstadt

Es ist verständlich, wenn angesichts dieser Zahlen die Frage auftaucht, ob unter diesen Rahmenbedingungen die Ziele der Raumordnung, so wie sie im Raumordnungsgesetz und im Bundesraumordnungsprogramm (BROP) festgelegt worden sind, noch erfüllt werden können. Die Beantwortung dieser Frage setzt die Klärung zweier weiterer Fragen voraus:

1. Welchen Stellenwert besitzt die Bevölkerungsentwicklung und regionale Bevölkerungsverteilung im raumordnungspolitischen Zielsystem?
2. Wie läßt sich die demographische Komponente des Entwicklungspotentials operational definieren?

3 Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil:

- (3) Hamburg
- (14) Dortmund—Siegen
- (15) Essen
- (16) Düsseldorf
- (17) Aachen
- (18) Köln
- (24) Frankfurt—Darmstadt
- (26) Saarland
- (28) Rhein-Neckar-Südpfalz
- (30) Neckar-Franken
- (34) München—Rosenheim
- (38) Berlin

4 Die im Text ohne genaue Quellenangabe verwendeten Zahlen sind Ergebnisse bzw. Prämissen von demographischen Modellrechnungen, die im Rahmen des Mittelfristigen Arbeitsprogramms der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung durchgeführt wurden.

2. Bevölkerung im raumordnungspolitischen Zielsystem⁵

Die Bevölkerung ist für die Raumordnungspolitik in zweifacher Hinsicht bedeutsam. Einmal kann die Bevölkerung als Faktum, als gegeben betrachtet werden; auf ihre Bedürfnisse hat sich die Planung einzustellen. Zum anderen aber kann die Bevölkerung als eine variable Größe angesehen werden, die sich unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten anpaßt. Gerade dieser Aspekt ist entscheidend für die Beurteilung der demographischen Teilkomponente des Entwicklungspotentials.

Die bevölkerungspolitischen Vorstellungen der Bundesraumordnung beschränken sich derzeit auf die Bevölkerungsverteilung. Das BROP geht von einer Bevölkerungszahl 1985 in der Bundesrepublik aus, die aufgrund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nur wesentlich unter der von 1970 liegen soll. Der Geburtenrückgang wird zwar als ein Datum registriert, seine Folgen für die langfristige Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur werden aber nicht deutlich gemacht. Das BROP geht auch nicht so weit, daß es Zielvorstellungen entwickelt, welche Bevölkerungszahl und -struktur – global und regional – anzustreben sei, um die vorgesehene Raum- und Siedlungsstruktur und damit den Abbau großräumiger Disparitäten zu verwirklichen.

Vielmehr sind die Zielvorstellungen oder programmatischen Aussagen zur Bevölkerungsverteilung im BROP ohne Quantifizierung einzelnen Raumkategorien bzw. Teilräumen zugeordnet. Die Zielaussagen zur Bevölkerungsverteilung stehen damit weitgehend isoliert vom eigentlichen raumordnungspolitischen Zielsystem.

Das BROP stellt die mehr individuellen Ziele – also Planung für die Bevölkerung – in den Vordergrund. Raumordnungspolitik soll nach dem BROP einen Beitrag zur Erreichung des „Leitzieles“ „Verbesserung der Lebensqualität“ leisten und damit die Voraussetzungen zur Wohlfahrt und Zufriedenheit des einzelnen verbessern. Hauptziel der Raumordnung ist die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes, also der Abbau großräumiger Disparitäten.

Dieses Ziel soll in drei Teilzielen verwirklicht werden:

- Verbesserung der Infrastruktur,
- Verbesserung der Erwerbs- bzw. Wirtschaftsstruktur
- Verbesserung der Umweltqualität.

Die Verbesserung in der Infrastrukturversorgung der Bevölkerung soll einerseits durch eine Erweiterung des Angebots und eine Erhöhung der Leistungsfähigkeit der schon vorhandenen Infrastruktureinrichtungen sowie andererseits durch eine Verbesserung der Erreichbarkeit dieser Einrichtungen erreicht werden. Um die Wirtschaftsstruktur bestimmter Teilräume zu verbessern, sollen dort insbesondere zusätzliche qualifizierte Arbeits-

plätze geschaffen und bestehende Arbeitsplätze gesichert bzw. qualitativ verbessert werden. Die Umweltqualität, besonders in stark belasteten Teilräumen, soll durch einen Ausgleich zwischen Nutzungsanforderungen an den Raum und seinem ökologischen Potential erreicht werden.

Aus diesem Zielsystem heraus lassen sich weder eine Notwendigkeit zur Beeinflussung der Bevölkerungsverteilung noch Zielaussagen dazu ableiten. Wie aber kommt das BROP zu den Zielaussagen für eine bestimmte Bevölkerungsverteilung?

Parallel zu dem im BROP dargelegten Zielsystem läßt sich ein System von sogenannten Systemzielen, d. h. staatstragenden, globalen Zielen, entwickeln. Dieses Zielsystem kann ebenso wie das erste letztlich auf das Grundgesetz zurückgeführt werden; es dient zwar der Absicherung des „individuellen Zielsystems“, tritt aber gerade deshalb zu ihm in Konkurrenz, so daß Zielkonflikte zwischen beiden in der Regel bei Zielen mit höherem Konkretisierungsgrad auftreten.

Gleich- oder eher noch höherwertig einzuschätzen als das raumordnungspolitische Leitziel „Verbesserung der Lebensqualität“ sind die Systemziele „Sicherung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ und „Sicherung des Systems der sozialen Marktwirtschaft“, die zu einem Ziel „Sicherung der Existenz der Bundesrepublik Deutschland“ zusammengefaßt werden können. Dieses Ziel wird im wesentlichen durch gesellschafts- und wirtschaftspolitische Maßnahmen erreicht. Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist es notwendig, mit einem möglichst geringen Einsatz von Ressourcen auszukommen.

Jedem raumordnungspolitischen Teilziel kann nun aus diesen Zielen ein abgeleitetes Systemziel zugeordnet werden. Auf dieser Ebene treten keine Zielkonflikte auf:

- Sowohl unter dem Aspekt der Minimierung des sozialen Konfliktpotentials als auch unter dem Aspekt der Maximierung der Erträge erscheint es sinnvoll, die Bevölkerung mit ausreichender Infrastruktur zu versorgen und damit die Chancen für den einzelnen zu verbessern.
- Das Systemziel „Sicherung von Wachstum, Vollbeschäftigung und Stabilität“ steht zunächst nicht im Widerspruch zum Ziel „Verbesserung der (regionalen) Wirtschaftsstruktur“. Auch hier geht es um die Sicherung des sozialen Friedens, der durch regionale Ungleichheiten in der Erwerbsstruktur gefährdet sein könnte.
- Auch die „Vermeidung von physischen, psychischen und sozialen Belastungen der Bevölkerung“ dient parallel zum Ziel „Verbesserung der Umweltqualität“ für den einzelnen zur Sicherung des sozialen Friedens. Ebenso profitiert die Volkswirtschaft von den verbesserten Regenerationsmöglichkeiten.

Erst auf der nächsten Zielebene kommt es zu Zielkonflikten zwischen raumordnungspolitischen Unterzielen und Systemzielen:

⁵ Die hier gemachten Ausführungen sind z. T. entnommen aus: Koch, R.: Altenwanderung und räumliche Konzentration alter Menschen. = Forschung und Raumentwicklung, 4 (1976), S. 189–195.

- Zu den Unterzielen „Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur“ und „Verbesserung der Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen“ tritt aus Kostengründen das Systemziel „Auslastung der vorhandenen Infrastruktur“.
- Ähnlich verhält es sich bei der Schaffung bzw. bei der qualitativen Verbesserung von Arbeitsplätzen in schwach strukturierten Teilräumen. Ein geeignetes Potential an Arbeitskräften soll vorhanden sein, Ressourcen und Führungsvorteile sollen optimal genutzt werden.
- Wenn es darum geht, zu entscheiden, ob in schon belasteten Teilräumen weitere Belastungen hinzunehmen sind, unterliegt oft das Ziel „Verbesserung der Umweltqualität“, weil der Zielertrag zum globalen Ziel „Sicherung von Wachstum, Vollbeschäftigung und Stabilität“ höher eingeschätzt wird.

Bei allen drei Teilzielen stellt sich letzten Endes die Frage, ob es nicht (kosten-)günstiger ist, anstelle des Einsatzes von investiven Maßnahmen die Bevölkerungszahl und Bevölkerungsverteilung in geeigneter Weise zu beeinflussen, d. h. regionale Bevölkerungspolitik zu betreiben.

Eine zweckentsprechende Entscheidung wird meist nicht auf die eine oder andere Maßnahmeart hinauslaufen, sondern auf eine Kombination beider. Denn zwischen dem Ziel eine bestimmte Bevölkerungsverteilung – d. h. eine bestimmte Siedlungsstruktur – zu verwirklichen, und verschiedenen Dimensionen des Begriffs „Lebensqualität“ besteht ein massiver Zielkonflikt. Bestandteil dieser Lebensqualität wie auch einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung sind die Entscheidungsfreiheit bei der Geburtenregelung und die Freizügigkeit bei der Wahl des Wohnortes.

Regionale Bevölkerungspolitik kann daher in der Regel (Ausnahme: Ausländer) nicht mit Hilfe direkter administrativer Maßnahmen verwirklicht werden. Sie bedarf indirekter Maßnahmen, die sowohl dem Zielbereich der Raumordnung als auch anderen gesellschaftspolitischen Zielbereichen (z. B. Familienpolitik) entstammen können. Die Hauptziele einer so verstandenen instrumentellen regionalen Bevölkerungspolitik im Sinne des bestmöglichen Einsatzes des Entwicklungspotentials sind die Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Bevölkerungsverteilung und eines stabilen⁶ Bevölkerungsaufbaus. Es ist also in der Tendenz eine Bevölkerungsverteilung anzustreben, die vorhandene Infrastruktur auslastet, ein genügendes Erwerbspotential bereithält und ökologische Ressourcen nicht überlastet. Diese Bevölkerungsverteilung wird keine allzu großen Abweichungen von der gegenwärtigen zulassen, da sich der Ausbau der Infrastruktur weitgehend an ihr orientiert hat.

6 „Stabil“ wird nicht im streng demographischen Sinn (zeitlich konstante relative Altersgliederung) verwendet, da hier auch die „ausgewogene Sozialstruktur“ als Teil eines stabilen Bevölkerungsaufbaus angesehen wird.

3. Die demographische Komponente des Entwicklungspotentials

Versteht man unter Entwicklungspotential die Gesamtheit aller für die zielgerechte Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur – d. h. zum Abbau der regionalen Disparitäten – einsetzbaren Mittel, so kann als demographische Komponente des Entwicklungspotentials mit Sicherheit nicht die gesamte Bevölkerung gemeint sein. Denn diese ist im Sinne des vorhin skizzierten Zielsystems nicht einsetzbar. Es kommt also darauf an, diejenigen Bevölkerungsgruppen zu benennen, die entscheidend zum Abbau der regionalen Disparitäten beitragen können und von denen Multiplikatoreffekte ausgehen.

Unter erwerbsstrukturellen Gesichtspunkten ist die demographische Komponente des Entwicklungspotentials in einer Region um so besser einzuschätzen,

- je günstiger die Altersstruktur zu beurteilen ist, d. h. je größer der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist,
- je besser das Bildungsniveau ist und
- je geringer die Potentialausnutzung ist.

Unter infrastrukturellen Gesichtspunkten ist die demographische Komponente des Entwicklungspotentials um so besser zu beurteilen,

- je besser vorhandene Infrastruktur ausgelastet wird und
- je weniger neue Infrastruktur notwendig wird.

Schließlich ist es unter ökologischem Gesichtspunkt bedeutsam, ob durch die Zahl und die Struktur des demographischen Entwicklungspotentials die ökologische Belastung eines Raumes vergrößert und die zur Regeneration notwendige Fläche verringert wird.

Im Hinblick auf die planerische Praxis und die Steuerungsmöglichkeiten erscheint es sinnvoll, von der Definition des demographischen Entwicklungspotentials unter erwerbsstrukturellen Gesichtspunkten auszugehen und infrastrukturelle und ökologische Gesichtspunkte als Restriktionen zu betrachten.

4. Globale Entwicklung der Subkomponenten des demographischen Entwicklungspotentials

Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) wird bis 1984⁷ absolut und relativ zunehmen, dann leicht zurückgehen. 1990 wird sie mit 41,6 Mio. um knapp 5 % über der von 1974 liegen. Bei insgesamt rückläufiger Bevölkerung erhöht sich der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung von 64 % auf knapp 70 %. Verursacht wird diese Zunahme durch das Eintreten der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre in das erwerbsfähige Alter. So liegt die Zahl der 15- bis 29-jähri-

7 Ohne Berücksichtigung von Wanderungen.

gen 1984 um 12 % über der von 1974. Es ist also auch mit einer altersstrukturellen Veränderung des Erwerbspersonenangebots zu rechnen. Die Zunahme des Anteils der Erwerbsfähigen führt auch dazu, daß die Lasten, die durch die Ausbildung der Jugendlichen und die Versorgung der Alten entstehen, besser verteilt werden können.

Das Ausbildungsniveau der in den nächsten Jahren in das Erwerbsleben eintretenden geburtenstarken Jahrgänge wird im Durchschnitt höher liegen als das der derzeitigen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Damit verbessert sich der Ausbildungsstand des Erwerbspotentials kontinuierlich, und die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitsplätzen steigt in gleichem Maße an. Dies ist eine Folge der verstärkten Bildungsanstrengungen seit der Mitte der 60er Jahre insbesondere im allgemeinbildenden Schulwesen.

1970 betrug der Anteil der Bevölkerung mit höchstem Schulabschluß „Abitur“ 2,3 %. In der Altersgruppe der damals 20- bis 24-jährigen lag er schon bei 7,5 %⁸. 1961 besuchten 18,8 % der 12-jährigen ein Gymnasium. Die Beteiligungsquote an der gymnasialen Ausbildung der 12-jährigen lag 1974 bei 23,5 %⁹.

Da der Anteil der jüngeren unter den Personen im erwerbsfähigen Alter wächst, sind die Chancen für eine höhere Potentialausnutzung in den nächsten Jahren größer als in der Vergangenheit. Positiv wirkt sich hier auch die verbesserte Ausbildung der weiblichen Erwerbspersonen aus. 1970 lag z. B. die altersspezifische Erwerbsquote bei den 30- bis 34-jährigen Männern bei 98 %, bei den 50- bis 54-jährigen nur bei 93 %. Bei den 25- bis 29-jährigen Frauen ist mit einem Anstieg von 1970 51 % auf 1990 56 % zu rechnen. Negativ auf die Ausnutzung des Erwerbspotentials werden sich verlängerte Ausbildungszeiten und der vorgezogene Eintritt in den Ruhestand aufgrund der flexiblen Altersgrenze auswirken. Alle diese Faktoren führen voraussichtlich zu einer Steigerung der Erwerbsquote von 1974 43,2 % auf 1990 46,6 %.

Aus dieser Übersicht wird deutlich, daß das demographische Entwicklungspotential in der Zeit bis 1990 trotz des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs keinen Minimumfaktor darstellen wird. Die Schwierigkeiten und Restriktionen besonders im Hinblick auf die Bevölkerungsverteilung, ergeben sich erst in der Kombination mit anderen Komponenten des Entwicklungspotentials. 1990 werden 27,8 Mio. Erwerbspersonen nach Arbeitsplätzen nachfragen. Da aber voraussichtlich nur 25,9 Mio. Arbeitsplätze vorhanden sein werden, bedeutet das, daß bei einer angenommenen Arbeitslosenquote von 2 % rund 1,2 Mio. Ausländer in ihre Heimatländer zurückwandern müssen, um die Arbeitsbilanz rechnerisch auszugleichen. Selbst wenn der Wanderungssaldo der

ausländischen Erwerbspersonen sich in dieser Weise entwickeln würde, ist bei einer Arbeitsplatzentwicklung unter Status-quo-Bedingungen mit einem unausgewogenen Verhältnis von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt zu rechnen. Durch die Abwanderung der Ausländer werden vorwiegend minder qualifizierte Arbeitsplätze frei, die zudem durch Rationalisierung oder Verlagerung ins Ausland ganz entfallen. Es besteht jedoch eine Nachfrage nach qualifizierten Arbeitsplätzen, die dem Ausbildungsstand der Erwerbspersonen gerecht werden. Gelingt eine Umorientierung des Arbeitsplatzangebotes nicht, ist mit verstärkter struktureller Arbeitslosigkeit zu rechnen.

5. Regionale Entwicklung der Subkomponenten des demographischen Entwicklungspotentials

Ohne Berücksichtigung von Wanderungen würden die Verdichtungsräume am stärksten von dem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang betroffen werden. In den Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil würde die Abnahme bis 1990 rund 6 %, in den ländlich geprägten Gebietseinheiten dagegen nur knapp 1 % betragen. Absolut würden die verdichteten Gebietseinheiten 1,75 Mio. Einwohner – das entspricht in etwa der Einwohnerzahl Hamburgs – verlieren. Die Zahl der Erwerbspersonen würde dort nur um rund 1 % ansteigen, während in den ländlich geprägten Gebietseinheiten eine Zunahme von rund 7 % zu erwarten wäre.

Das Bild ändert sich jedoch, wenn die Wanderungsbewegungen in die Prognoseüberlegungen mit einbezogen werden. Zwar geht die Bevölkerung in den Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil auch jetzt um 6 % zurück, in ländlich geprägten Gebietseinheiten aber um fast 10 %. Das bedeutet: Fast der gesamte Bevölkerungsverlust der ländlichen Gebiete beruht auf Abwanderung.

In den ländlich geprägten Gebietseinheiten ist als Folge der überdurchschnittlich hohen Fruchtbarkeit in den 60er Jahren ein starker Zuwachs an jungen Erwerbspersonen zu erwarten. In der Gebietseinheit Ems z. B. werden 1990 um rund 16 % mehr Erwerbspersonen nach einem Arbeitsplatz nachfragen als 1974. Sie werden zum großen Teil besser ausgebildet sein als in früheren Jahren. Die Zahl der qualifizierten Arbeitsplätze wird sich jedoch kaum erhöhen. Die Gesamtzahl der Arbeitsplätze wird sogar deutlich – um 5 % – zurückgehen. Verbleibende Alternativen: Abwanderung oder Arbeitslosigkeit. Aus den ländlich geprägten Gebietseinheiten werden 1990 um rund 810 000 Personen mehr ab- als zuwandern.

In den Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil wird ohne Wanderung die Zunahme des Erwerbspersonenpotentials dagegen schwächer ausfallen. In einigen Gebietseinheiten – z. B. in Düsseldorf, Frankfurt-Darmstadt oder München-Rosenheim – wird es schon zahlenmäßig nicht ausreichen, die angebotenen Arbeitsplätze zu besetzen. Die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt

⁸ Bildung im Zahlenspiegel, Ausg. 1975. Hrsg. Stat. Bundesamt, Stuttgart 1975.

⁹ Stat. Jahrbücher 1963 und 1976 für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. Stat. Bundesamt, Stuttgart 1963 und 1976, S. 88 bzw. S. 99.

wird dort zunehmen oder stagnieren. In den sogenannten Wachstumsbranchen werden in noch stärkerem Maße qualifizierte Arbeitsplätze geschaffen werden, so daß zwischen dem Erwerbspersonenangebot, das durch einen hohen Ausländeranteil gekennzeichnet ist, und der Erwerbspersonennachfrage eine qualitative Diskrepanz entstehen wird. Als Konsequenz sind negative Außenwanderungssalden und positive Binnenwanderungssalden zu erwarten. Der Wanderungsverlust der Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil wird aufgrund der Abwanderung von ausländischen Erwerbspersonen rund 740 000 Personen betragen, während bis 1990 mit einem Gewinn von rund 335 000 Personen aus der Binnenwanderung zu rechnen ist. Der gesamte Wanderungsverlust der verdichteten Gebietseinheiten wird daher nur rund 1 % betragen, während er in den ländlich geprägten Gebietseinheiten bei rund 7 % liegen wird.

Zwei Annahmen, die Bestandteil dieser Überlegungen sind, erscheinen problematisch:

- Die Arbeitslosenquote, die hier mit 2 % angenommen wird, kann durchaus höher liegen, wenn das Wirtschaftswachstum geringer ausfällt oder Investitionen verstärkt der Rationalisierung und nicht der Schaffung neuer Arbeitsplätze dienen.
- Die Abwanderung der ausländischen Erwerbspersonen wird dann geringer sein als angenommen, wenn länger anhaltende Arbeitslosigkeit eine Alternative zur Rückwanderung darstellt oder wenn der Strukturwandel der Wirtschaft in Richtung auf vermehrte Produktion von Innovationen und Ausbau des tertiären Bereichs langsamer verläuft.

Trotzdem kann als gesichert gelten, daß unter raumordnungspolitischen Status-quo-Bedingungen die Verdichtungsräume vom Bevölkerungsrückgang nur unterdurchschnittlich betroffen werden und daß sich vor allem aufgrund der Wanderungen junger Erwerbspersonen der Konzentrationsprozeß der Bevölkerung auf einige früher als expansiv bezeichnete Verdichtungsräume fortsetzen wird.

Die Bevölkerungskonzentration wird vor allem die Verdichtungsräume in den Gebietseinheiten Düsseldorf, Frankfurt-Darmstadt, Rhein-Neckar-Südpfalz und München-Rosenheim betreffen. Hier werden 1990 positive Gesamtwanderungssalden zu verzeichnen sein, d. h., der Bevölkerungsrückgang beruht nur auf dem Geburtendefizit. Diese vier Gebietseinheiten werden ihren Bevölkerungsanteil an der Bevölkerung im Bundesgebiet von 1974 bis 1990 von 34 % auf 36 % erhöhen.

Die qualitative Subkomponente des demographischen Entwicklungspotentials in den ländlichen Gebieten wird sich in den nächsten Jahren an die in den Verdichtungsräumen annähern. Die regionalen Disparitäten im Bildungssektor haben sich zumindest im allgemeinbildenden Bereich während der letzten Zeit verringert.

Die Potentialausnutzung wird auch in Zukunft in ländlichen Gebieten aufgrund fehlender Arbeitsmöglichkeit geringer sein als in Verdichtungsräumen. Würde

keine Abwanderung stattfinden, so stünde in den nächsten Jahren in den ländlichen Gebieten ein relativ gut ausgebildetes, junges Erwerbspersonenpotential zur Verfügung.

6. Zur Notwendigkeit einer Umlenkung des Entwicklungspotentials

Die Diskrepanz zwischen der Bevölkerungsverteilung, wie sie sich ohne Berücksichtigung von Wanderungen ergeben würde, und der voraussichtlichen Bevölkerungsverteilung macht deutlich, daß sich die Arbeitsplatzentwicklung nicht an der Entwicklung des regionalen Erwerbspersonenpotentials orientiert (vgl. BRÖP, S. 42).

Die Abwanderung junger Erwerbspersonen, die unter Status-quo-Bedingungen in den peripheren ländlichen Gebieten eintreten wird, verschlechtert die Situation dort in mehrfacher Hinsicht. Da bei der Abwanderung die besser ausgebildeten, risikobereiten, aufstiegsorientierten Gruppen überproportional beteiligt sind, verschlechtert sich die qualitative Subkomponente des demographischen Entwicklungspotentials entscheidend.

Wanderungsverluste an jungen Menschen bedeuten für die peripheren ländlichen Gebiete auch einen natürlichen Bevölkerungsrückgang. Denn die Kinder der Abgewanderten kommen nun nicht mehr im ländlichen Raum zur Welt, sondern im Verdichtungsraum.

Durch diesen „doppelten Bevölkerungsverlust“ besteht die Gefahr, daß in einigen Gebieten gerade erst geschaffene Infrastruktureinrichtungen nicht mehr ausgelastet werden können. Geburtenrückgang und Geburtenausfall durch Abwanderung vermindern z. B. das Schüleraufkommen. Durch die Verminderung der Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen können Sport- und Freizeiteinrichtungen, wie z. B. Hallenbäder, nicht mehr rentabel genutzt werden. Allerdings müssen diese Aussagen relativiert werden, da in einigen ländlich geprägten Gebieten die Infrastrukturausstattung immer noch quantitativ und qualitativ unzureichend ist. Durch den Bevölkerungsrückgang tritt hier, z. B. im Emsland, nur eine geringfügige rechnerische Entlastung ein.

Die Abwanderung der Jungen wird die soziale Situation der Zurückgebliebenen weiter verschlechtern. Sie müssen sich mit einem geringer werdenden Angebot an Infrastruktur- und Versorgungsleistungen abfinden. Problematisch kann in diesem Zusammenhang auch die Versorgung der älteren Generation werden (Anteil der über 64jährigen in der Gebietseinheit (4) Lüneburger Heide 18,2 %, in der Gebietseinheit (30) Neckar-Franken dagegen nur 12,8 %), da die mittlere Generation zum größten Teil abgewandert ist und die altenorientierte Infrastruktur nur unzureichend ausgebaut ist.

Auf der anderen Seite führt die Zuwanderung der jungen Erwerbspersonen in den Verdichtungsräumen zu neuen Problemen. Zwar kann die Wanderungsbilanz dort aufgrund rückwandernder ausländischer Erwerbspersonen auch negativ sein, aber die Anforderungen an Wohnungsmarkt und Infrastruktur der zuwandernden

deutschen Erwerbspersonen werden wesentlich höher sein als die der abwandernden ausländischen Erwerbspersonen. Es ist z. B. damit zu rechnen, daß die Nachfrage nach gut ausgestatteten, zentrumsnahen Kleinwohnungen steigt und die Nachfrage nach billigen Wohnungen in schlecht ausgestatteten Altbauten zurückgeht. Mit Sicherheit wird die „Substitution“ von Ausländern durch junge deutsche Erwerbspersonen auch Auswirkungen auf das Verkehrsaufkommen, das Einkaufsverhalten und die Inanspruchnahme von Infrastrukturleistungen, insbesondere im Bereich der Aus- und Weiterbildung haben. Bei unverändertem Wanderungsverhalten werden diese jungen Erwerbspersonen mit einem „time-lag“ von einigen Jahren das Potential für die Stadt-Umland-Wanderung vergrößern, dann nämlich, wenn die Wohnraum- und Wohnumfeldansprüche nunmehr wachsender Haushalte in der Kernstadt nicht mehr erfüllt werden können.

Insgesamt gesehen werden durch die Zuwanderung junger Erwerbspersonen Impulse für ein zusätzliches „Anspruchswachstum“ gegeben.

Im Bereich des Wohnungswesens bedeutet dies z. B. mehr Bedarf an größeren Wohnungen, einem besseren Wohnumfeld und dem Wunsch nach mehr Wohnungseigentum. Eine solche Steigerung der Ansprüche kann selbst bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung zu Infrastrukturdefiziten und zum Anstieg der ökologischen Belastungen in Verdichtungsräumen führen.

Die anhaltende Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen, insbesondere von Arbeitsplätzen sogenannter Wachstumsbranchen, auf einige wenige Verdichtungsräume vergrößert die regionalen Disparitäten immer mehr. Sie widerspricht der Zielaussage des BROP, daß in stark belasteten Verdichtungsräumen einer weiteren Zunahme von Bevölkerung und Arbeitsplätzen entgegengewirkt werden soll, soweit diese zu einer Verminderung des Entwicklungspotentials in schwach strukturierten Teilen des Bundesgebietes führen oder soweit hierdurch die Qualität der Lebensbedingungen in den Verdichtungsräumen beeinträchtigt würde. Beide Bedingungen dieser Aussage sind, wie die Ergebnisse der Modellrechnungen zeigen, auch oder gerade bei abnehmender Gesamtbevölkerung gegeben.

7. *Möglichkeiten zur Steuerung des demographischen Entwicklungspotentials*

Die Möglichkeiten zur Steuerung der Bevölkerungsentwicklung und -verteilung sind äußerst begrenzt (vgl. Abschnitt 2). Das Grundgesetz garantiert die Freizügigkeit bei der Arbeitsplatz- und Wohnortwahl der Arbeitnehmer ebenso wie die der Unternehmer bei Investitionsentscheidungen. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß der Faktor „Arbeit“ wesentlich mobiler ist als der Faktor „Kapital“. Auch Investitionsanreize haben es nicht vermocht, in strukturschwachen Gebieten die Zahl der qualifizierten Arbeitsplätze entscheidend zu erhöhen und so die Abwanderung qualifizierter junger Erwerbspersonen zu verhindern.

Bei dem in Zukunft zu erwartenden, gegenüber den 60er Jahren geringeren Wirtschaftswachstum dürfte die Bereitschaft, in strukturschwachen Gebieten zu investieren, noch geringer sein als in früheren Jahren. Dennoch ist die Schaffung von neuen qualifizierten Arbeitsplätzen auch des tertiären Sektors in ländlichen Räumen unabdingbare Voraussetzung für eine Reduzierung der Abwanderung junger Erwerbspersonen und ihrer negativen Folgen. Restriktionen für Betriebserweiterungen in ökologisch stark belasteten Verdichtungsräumen (Verdichtungsraumsteuer) könnten die Bereitschaft der Unternehmen, in strukturschwachen Räumen zu investieren, vergrößern.

Staatliche Vorleistungen könnten im konsequenten Ausbau der Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen an geeigneten Standorten (Entwicklungszentren) im ländlichen Raum bestehen. Gerade die berufliche Ausbildung bietet sich hier als raumwirksames Instrument an. Denn die dazu benötigten Einrichtungen (überbetriebliche Ausbildungsstätten, Berufsfachschulen) müssen noch geschaffen oder stark ausgebaut werden. Solche Einrichtungen sollten in Entwicklungszentren abwanderungsgefährdeter Räume mit Priorität geschaffen werden, damit junge Menschen nicht schon vor dem Abschluß ihrer Berufsausbildung in die Verdichtungsräume abwandern müssen. Eine Rückkehr von abgewanderten Auszubildenden und Studierenden in ihre Heimatregionen nach Abschluß der Ausbildung erfolgt äußerst selten. Aus diesem Grund kommt auch dem weiteren Ausbau von Hochschulen in peripher gelegenen, ländlichen Gebieten eine entscheidende Bedeutung zu. Alle genannten Maßnahmen führen direkt wie indirekt auch zu einer Erweiterung des Angebots an qualifizierten Arbeitsplätzen.

Die Chancen für eine Umverteilung des Erwerbspotentials sind durch den Bevölkerungsrückgang nicht schlechter geworden. Die große Chance der nächsten Jahre bis etwa 1985 besteht darin, die Wanderungen der hochmobilen, stark besetzten Altersgruppe der 15- bis 29-jährigen gezielt auf Entwicklungszentren zu lenken und so großräumige Abwanderungen zu verhindern. Dazu müssen in Entwicklungszentren entsprechende Angebote an Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden.

Die Chance sollte aus zwei Gründen intensiv und rechtzeitig genutzt werden:

- wandert von den stark besetzten Jahrgängen der gleiche Anteil wie bisher oder ein noch größerer Anteil ab, so hat dies einen wesentlich größeren Bevölkerungsverlust zur Folge als in den vergangenen Jahren. Dafür, daß der Anteil größer wird, spricht überdies, daß die regionalen Arbeitsmarktbilanzdefizite nicht mehr aus dem Strukturwandel der Landwirtschaft heraus, sondern sich aus dem Erwerbspersonenzuwachs ergeben.
- Die nachfolgenden Jahrgänge sind aufgrund des Geburtenrückgangs wesentlich schwächer besetzt. Der hochmobile Teil des demographischen Entwicklungspotentials verringert sich nach 1990 sehr rasch.