

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

2. Teil:

Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft

Inhaltsübersicht

	Seite
Zusammenfassung	7
1 Einführung	25
2 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Bereich Familie und Jugend	26
2.1 Entwicklung der Familiengröße, -strukturen und -typen	27
2.1.1 Einleitung	27
2.1.2 Heiratshäufigkeit	27
2.1.3 Entwicklung der Scheidungshäufigkeit	27
2.1.4 Nichteheleiche Lebensgemeinschaften	29
2.1.5 Eineltern-Familien	29
2.1.6 Kinderzahl der jüngeren Ehen	30
2.1.7 Tendenzen in den Haushalts- und Familienstrukturen	30
2.2 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Familienstrukturen	31
2.2.1 Auswirkungen auf die Eltern-Kind-Beziehungen	31
2.2.2 Einfluß der Kinderzahl auf die Entwicklung von Kindern	31
2.2.3 Auswirkungen auf die Geschwisterbeziehungen und die Beziehungen unter Gleichaltrigen	32

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesminister des Innern — O II 4 — 143 245/5 — vom 30. Dezember 1983.

Dieser Berichtsteil knüpft an den 1. Berichtsteil (Drucksache 8/4437) an und beschreibt die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft.

	Seite
2.2.4 Auswirkungen auf die Partnerbeziehungen	32
2.2.5 Lebensverläufe der einzelnen Familienmitglieder	33
2.2.6 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die ältere Generation	33
2.3 Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftliche Lage der Familien ..	34
2.4 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Jugendhilfe ..	34
2.4.1 Allgemeines	34
2.4.2 Ausgewählte Leistungsbereiche der Jugendhilfe	35
2.4.2.1 Kindertagesstätten	35
2.4.2.2 Beratung (Jugend-, Erziehungs- und Familienberatung)	36
2.4.2.3 Offene pädagogische und therapeutische Hilfen	36
2.4.2.4 Jugendarbeit	36
2.4.2.5 Heimerziehung	36
2.4.2.6 Pflegefamilien	37
3 Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland ...	37
3.1 Ausgangssituation	37
3.2 Entwicklung bis zum Jahr 2000	38
3.3 Ausländerpolitik	38
3.4 Integrationssituation	39
3.4.1 Status und Aufenthaltsdauer	39
3.4.2 Hauptprobleme der Integration	39
3.4.3 Stand und Entwicklung der Einbürgerung	39
3.5 Beschäftigungspolitische Auswirkungen	41
3.5.1 Gegenwärtige Beschäftigungssituation der ausländischen Arbeitnehmer	41
3.5.2 Entwicklung der Beschäftigungssituation bis 1990	41
3.5.3 Entwicklung der Beschäftigungssituation von 1990 bis 2000	41
4 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt	42
4.1 Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung	42
4.2 Demographische Vorgaben	43
4.3 Ökonomische Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung	44
4.3.1 Angebotsorientierter Wachstumsspielraum	44
4.3.1.1 Erwerbspersonenangebot	44
4.3.1.2 Arbeitsproduktivität	46
4.3.1.3 Energieverbrauch	48
4.3.2 Nachfrageorientierter Wachstumsspielraum	49
4.3.2.1 Privater Verbrauch	49
4.3.2.2 Private Investitionen	50
4.3.2.3 Staatsausgaben	52
4.3.2.4 Außenhandel	52
4.3.3 Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum	53
4.3.4 Konsequenzen für den Arbeitsmarkt	53
4.3.4.1 Globale Tendenzen	53
4.3.4.2 Strukturelle Tendenzen	54
5 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Bereiche Alterssicherung und Gesundheit	55
5.1 Auswirkungen im Bereich der Alterssicherung	55
5.1.1 Entwicklung des Altenquotienten in verschiedenen Modellrechnungen	55

	Seite
5.1.1.1 Entwicklung des Altenquotienten gemäß den Modellrechnungen ..	55
5.1.1.2 Modellrechnungen des Sozialbeirats	58
5.1.2 Ökonomische und soziale Aspekte der Alterssicherung beim Wandel der Bevölkerungsstruktur	58
5.1.2.1 Alterssicherung insgesamt	58
5.1.2.2 Besonderheiten der verschiedenen Alterssicherungssysteme	61
5.1.3 Beitragsfinanziertes Umlageverfahren (Rentenversicherung)	61
5.1.4 Steuerfinanziertes Umlageverfahren (Beamtenversorgung)	62
5.1.5 Kapitaldeckungsverfahren (Private Lebensversicherung)	63
5.2 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im Gesundheitswesen	64
5.2.1 Die Bedeutung der demographischen Entwicklung für Gesundheitswesen und gesetzliche Krankenversicherung (GKV)	64
5.2.2 Alters- und Geschlechtsabhängigkeit der Krankheitshäufigkeiten und Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen	66
5.2.3 Modellrechnungen zur zukünftigen Entwicklung von Zahl und Struktur der kranken Personen sowie der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen	69
5.2.4 Auswirkungen auf die zukünftige Ausgabenentwicklung im Gesundheitsbereich und die zukünftige finanzielle Belastung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	71
5.2.5 Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche des Gesundheitswesens und auf die Pflegebedürftigkeit	74
5.2.5.1 Gesundheitsberufe	74
5.2.5.2 Präventive Gesundheitsmaßnahmen	74
5.2.5.3 Einrichtungen zur Betreuung und Versorgung von Behinderten ...	75
5.2.5.4 Betreuung von Suchtkranken	75
5.2.5.5 Psychiatrische Versorgung	75
5.2.5.6 Apothekenbereich	75
5.2.6 Pflegebedürftigkeit — Hilfe zur Pflege	75
6 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Bildungsbereich	76
6.1 Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für den Bildungsbereich	76
6.2 Demographische Vorgaben	76
6.2.1 Vorbemerkungen	76
6.2.2 Elementarbereich	80
6.2.3 Primarbereich	80
6.2.4 Sekundarbereich I	80
6.2.5 Sekundarbereich II — Vollzeitschulen	80
6.2.6 Sekundarbereich II — Teilzeitberufsschulen und betriebliche Berufsausbildung	80
6.2.7 Ausweitung alternativer Ausbildungsgänge zum Studium	81
6.2.8 Sonderschulen	81
6.2.9 Hochschulen	81
6.2.10 Weiterbildungsbereich	82
6.3 Auswirkungen im Bildungsbereich	82
6.3.1 Räumliche Kapazitäten	82
6.3.1.1 Elementarbereich	83
6.3.1.2 Schulbereich	83
6.3.1.3 Hochschulbereich	83
6.3.1.4 Weiterbildungsbereich	84
6.3.2 Lehrpersonal	84
6.3.2.1 Elementarbereich	84
6.3.2.2 Schulbereich	84

	Seite
6.3.2.3 Hochschulbereich	85
6.3.2.4 Weiterbildungsbereich	86
6.3.3 Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer	86
6.3.4 Ausländische Kinder	87
6.3.5 Zusammenhang von Bildungs- und Beschäftigungssystem	88
6.4 Probleme und Chancen der künftigen Entwicklung	89
7 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Raumordnung, Infrastruktur, Agrarbereich und Umwelt	90
7.1 Beurteilungsgrundlage	90
7.1.1 Allgemeine demographische Entwicklung	90
7.1.2 Regionalstruktur	90
7.1.3 Altersstruktur	90
7.1.4 Ausländer	91
7.2 Auswirkungen auf die Infrastruktur	91
7.2.1 Generelle Auswirkungen	91
7.2.2 Auswirkungen auf einzelne Infrastrukturbereiche	92
7.2.2.1 Schulen	92
7.2.2.2 Personenverkehr	93
7.2.2.3 Trinkwasserversorgung	94
7.2.2.4 Abwasserbehandlung und Abfallbeseitigung	95
7.2.2.5 Öffentliche Verwaltung (insbesondere Deutsche Bundespost)	95
7.2.2.6 Einzelhandelsleistungen in ländlich geprägten Regionen	95
7.2.2.7 Wohnungen	96
7.2.2.8 Kultur	97
7.2.2.9 Sport	98
7.3 Auswirkungen auf den Agrarbereich	99
7.4 Auswirkungen auf die Umwelt	100
8 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf einzelne staatliche Bereiche	101
8.1 Öffentliche Verwaltung	101
8.2 Innere Sicherheit	102
8.2.1 Kriminalitätsbekämpfung	103
8.2.1.1 Zusammenhang zwischen Kriminalität und Bevölkerungsentwicklung	103
8.2.1.2 Kriminalitätsbelastung der ausländischen Wohnbevölkerung	105
8.2.1.3 Tendenzen der künftigen Kriminalitätsentwicklung	107
8.2.2 Bevölkerungsentwicklung und politischer Extremismus	108
8.2.3 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Sicherheit im Straßenverkehr	109
8.2.3.1 Zusammenhang zwischen Altersstruktur der Bevölkerung und Unfallhäufigkeit	109
8.2.3.2 Gemeldete Haftpflichtschäden der deutschen und ausländischen Wohnbevölkerung	111
8.2.3.3 Tendenzen der künftigen Entwicklung der Unfallbeteiligung im Straßenverkehr	112
8.2.4 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Organisation und Umfang der Sicherheitskräfte	114
8.2.4.1 Entwicklung der polizeilichen Aufgaben	114
8.2.4.2 Deckung des Kräftebedarfs der Polizei	114
8.3 Zivile Verteidigung	115
8.4 Bundeswehr	115
8.5 Internationale Zusammenhänge	119

	Seite
9 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentlichen Finanzen	120
9.1 Voraussetzungen für Schätzungen im Bereich der öffentlichen Finanzen	120
9.2 Tendenzaussagen über Entlastungen und Belastungen auf der Ausgabenseite	121
9.3 Finanzpolitische Wertung	122
 Anhang	
A Wichtige demographische Grunddaten	125
B Regionalisierte Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland	140
C Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland	149

Tabellenverzeichnis

Tabelle

1 Die bestehenden und geschiedenen Ehen 1980 nach Ehedauer und Kinderzahl	28
2 Mögliche Kinderzahlen in den Ehen bei Geburtenhäufigkeit gemäß Modell I	30
3 Ausgaben für die öffentliche Jugendhilfe 1970 bis 1981	34
4 Ermessenseinbürgerungen nach ausgewählten bisherigen Staatsangehörigkeiten 1973 bis 1981	40
5 Entwicklung der Wohnbevölkerung gemäß Modell I C	43
6 Entwicklung der Wohnbevölkerung im Erwerbsalter (15 bis unter 65 Jahre) gemäß Modell I C (1980 bis 2000)	44
7 Entwicklung des demographisch bedingten Erwerbspersonenangebots gemäß Modell I C (1980 bis 2000)	45
8 Altersstruktur des demographisch abgeleiteten Erwerbspersonenangebots 1980 und 2000	54
9 Kranke Personen je 10 000 Einwohner gleichen Alters	66
10 Kranke Personen nach Alter und ausgewählten Krankheitsarten	67
11 Kranke Personen in ambulanter und stationärer Behandlung nach Geschlecht und Altersgruppen	68
12 Entwicklung und Altersgliederung der kranken Personen nach Modell I C	70
13 Künftige Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen sowie künftige Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen nach Modell I C	73
14 Entwicklung der Wohnbevölkerung im Alter über 65 bzw. über 80 Jahren in Mio. (1960 bis 2000) (ab 1980: Modell I C)	75
15 Bevölkerung im Bildungsalter	77
16 Entwicklung der Kinder-, Schüler- und Studentenzahlen bis 2000 ...	79
17 Ausländische Wohnbevölkerung nach ausgewählten Altersgruppen (ab 1985: Modell C)	87

	Seite
18 Tatverdächtige und Bevölkerung nach Altersgruppen 1972 bis 1981 .	104, 105
19 Tatverdächtige nach Altersgruppen, Geschlecht und Staatsangehörigkeit 1978 bis 1981	106
20 Extremistische Bestrebungen Deutscher im Bundesgebiet 1970 bis 1982	110, 111
21 Extremistische Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet 1970 bis 1982	110, 111
22 An Straßenverkehrsunfällen mit Personenschäden beteiligte Verkehrsteilnehmer nach Altersgruppen 1970 bis 1981	112, 113
23 Projektion von Aufkommen und Bedarf an Wehrdienstfähigen nach Musterungsjahrgängen	116
24 Voraussichtlicher Bestand der 19- bis unter 20jährigen deutschen Männer im Bundesgebiet (ohne Berlin) in den Jahren 1982 bis 2001	117
25 Modellrechnung der Weltbevölkerung 1980 bis 2025	119

Abbildungsverzeichnis

Abbildung

1 Entwicklung der deutschen Bevölkerung insgesamt und nach ausgewählten Altersgruppen unter drei Modellannahmen	56
2 Entwicklung des Altenquotienten der deutschen Bevölkerung unter drei Modellannahmen	57
3 Entwicklung des Altenquotienten nach verschiedenen Vorausrechnungen	59
4 Entwicklung des Altenquotienten, des Jugendquotienten und des Gesamtlastquotienten nach Modell I C	60
5 Modellrechnung zu den bevölkerungsinduzierten Auswirkungen auf die zukünftige Ausgabenentwicklung im Gesundheitsbereich 1990 bis 2030 nach Geschlecht und Altersgruppen	71
6 Modellrechnung zu den bevölkerungsinduzierten Auswirkungen auf die zukünftige Ausgabenentwicklung im Gesundheitsbereich 1990 bis 2030 nach dem Geschlecht	72
7 Entwicklung der Jahrgangsstärken, die für die einzelnen Bereiche des Bildungswesens relevant sind	78
8 Projektion von Aufkommen und Bedarf an Wehrdienstfähigen	118

Dieser Bericht wurde von der durch das Bundeskabinett eingesetzten „Arbeitsgruppe Bevölkerungsfragen“ unter Vorsitz des Bundesministers des Innern erarbeitet. Der Arbeitsgruppe gehören an: Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt, Bundesminister der Finanzen, Bundesminister für Wirtschaft, Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bundesminister der Verteidigung, Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Bundesminister für Verkehr, Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bundesminister für Forschung und Technologie, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie das Statistische Bundesamt und das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

Die bei Fragen der Bevölkerungsentwicklung erforderliche enge Zusammenarbeit mit den Bundesländern wurde durch die Teilnahme von Ländervertretern an den Sitzungen der „Arbeitsgruppe Bevölkerungsfragen“ gewährleistet.

Zusammenfassung

1. Demographische Grundlagen

Seite

Das Bundeskabinett hat am 2. Juli 1980 den 1. Teil des „Berichts über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“ (Drucksache 8/4437) gebilligt. Er enthält eine Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung. Eine Zusammenfassung der wesentlichen demographischen Grunddaten in aktualisierter Form sowie zusätzlich regionalisierte Modellrechnungen und Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2000 sind diesem 2. Berichtsteil zum besseren Verständnis als Anhang beigelegt.

25

Grundlage des 2. Berichtsteils ist hinsichtlich der künftigen Bevölkerungsentwicklung das Modell I des 1. Berichtsteils, das bei einem angenommenen gleichbleibend niedrigen Geburtenniveau und unveränderter Lebenserwartung von einer Abnahme der deutschen Bevölkerung von 57,09 Mio. (1980) über 52,14 Mio. (2000) auf 38,28 Mio. (2030) ausgeht. Der ausländische Bevölkerungsteil in der Bundesrepublik Deutschland wird nach dem 1981 neu erstellten Modell C von derzeit 4,53 Mio. auf 7,0 Mio. im Jahre 2000 anwachsen. Diese Zunahme würde etwa zur Hälfte auf dem Geburtenüberschuß der hier lebenden Ausländer, zur anderen Hälfte auf einem Zuwanderungsüberschuß beruhen.

Die modellhaft aufgezeigte, durch anhaltend niedriges Geburtenniveau, hohe Lebenserwartung und Außenwanderungsüberschüsse (insbesondere von Ausländern) bestimmte Bevölkerungsentwicklung führt in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt zu einer Verminderung der Einwohnerzahl. Nach dem Kombinationsmodell I C ergibt sich für das Jahr 2000 eine Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland von rund 59,14 Mio., die bis zum Jahr 2030 auf rd. 45,74 Mio. weiter zurückgeht (Bevölkerungsstand 1. Januar 1983: 61,55 Mio.).

Die Auswirkungen dieser Bevölkerungsentwicklung auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft lassen sich wie folgt kennzeichnen:

2. Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Bereich Familie und Jugend

Familie und Jugend sind durch die demographischen Veränderungen unmittelbar und in besonderer Weise betroffen. Als wichtigste sozio-demographische Veränderungen sind hier hervorzuheben:

- Die rückläufige Heiratshäufigkeit. (Es wird geschätzt, daß neben späterer Heirat, geringerer Wiederverheiratung Geschiedener und einer Zunahme der nichtehelichen Lebensgemeinschaften in Zukunft möglicherweise ca. 10% der Bevölkerung ledig bleiben werden), 27
- die Zunahme der Scheidungshäufigkeit. (Aufgrund der sich jetzt abzeichnenden Trends wird vermutet, daß etwa 25% der nach 1970 geschlossenen Ehen geschieden werden), 27
- die Verringerung der Kinderzahl in den Ehen. (Nach einer Modellrechnung würden etwa 20% der Ehen kinderlos bleiben. 19% der Kinder würden als Einzelkinder, etwa 45% in Zwei-Kinder-

30

- Familien und 36 % in Drei- und Mehr-Kinder-Familien aufwachsen),
- Zunahme der Einpersonenhaushalte wegen der Zunahme des Anteils alleinlebender älterer Menschen und des Anteils junger Menschen, die ihr Elternhaus relativ früh verlassen. 30

Familie

Diese Entwicklungen lassen Chancen und Gefahren für die Familie sichtbar werden, wobei sich die Auswirkungen auf die Entwicklung der Familie als ganzes und ihre einzelnen Mitglieder trotz einer Vielzahl von Untersuchungen zu Einzelaspekten nur schwer abschätzen lassen, weil sich Erfahrungen aus der Vergangenheit nur bedingt auf die zukünftige Situation übertragen lassen.

Entgegen früheren Befürchtungen einiger Wissenschaftler, daß die Familie als Institution durch die aufgezeigten Entwicklungen gefährdet sein könnte, hat nach neueren Untersuchungen die Familie für den einzelnen wieder größte Bedeutung gewonnen. Die Familie wird auch in Zukunft ihre unersetzbaren Funktionen für Staat und Gesellschaft erfüllen. 31

In kleineren Familien kann das Autoritätsgefälle zwischen Eltern und Kindern abnehmen, insbesondere, wenn bei den Ehegatten partnerschaftliche Strukturen vorherrschen. Allerdings können sich bei besonders kleiner Kinderzahl mehr elterliche Erwartungen auf das einzelne Kind konzentrieren. Zwar sind in größeren Familien die sozialen Erfahrungen für die Kinder reichhaltiger, aber die Kinder müssen sich auch mit einer möglicherweise abnehmenden elterlichen Aufmerksamkeit gegenüber dem einzelnen Kind abfinden. Bei Einzelkindern ist zwar die elterliche Zuwendung ungeteilt und vielfach eine positive Beeinflussung ihrer intellektuellen Entwicklung zu beobachten, aber Einzelkinder können auch durch Überbehütung in ihrer Entwicklung zur Selbständigkeit behindert werden. 31 bis 32

Ehe

In der Beziehung zwischen den Ehegatten zeichnen sich Entwicklungstendenzen in Richtung auf größere Partnerschaft ab. In jungen Ehen ist — vor allem bei beiderseitiger Erwerbstätigkeit — eine zunehmende Beteiligung der Männer an den Familienaufgaben zu beobachten. 32

Schon in der Vergangenheit hat die Verkleinerung der Familie und die Verringerung der ökonomischen Bedeutung der Ehe die persönliche Bindung in den Vordergrund treten lassen. Die Erwartungen an Verständnisbereitschaft, Kommunikationsfähigkeit und Konfliktverarbeitung durch die Partner vergrößern sich, aber auch die Enttäuschungsmöglichkeiten. Diese Anforderungen können zu einer Überforderung der Beziehung führen. Dadurch, durch die Veränderung des gesellschaftlichen Stellenwerts der Ehe, durch eine stärkere wirtschaftliche Unabhängigkeit der Partner voneinander und auch wegen kleinerer Kinderzahl kann die Bereitschaft entstehen, die Beziehung schneller aufzugeben und sie nicht trotz der Konflikte und Schwierigkeiten aufrechtzuerhalten.

In Ehen mit wenigen Kindern könnte es bei einem Teil der Paare zu einer verstärkten Teilnahme beider Partner am Erwerbsleben kommen. Nach wie vor wird sich aber in einer Vielzahl von Familien einer der beiden Ehepartner — in der Regel die Frau — dazu entschließen, die Erwerbstätigkeit aufzugeben bzw. zu unterbrechen, um sich ganz der Erziehung des Kindes zu widmen. Inwieweit solche Wünsche realisiert werden können und nicht beide Partner aus 33

finanziellen Gründen erwerbstätig sein werden, hängt auch von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab.

Ältere Menschen

Die aufgezeigten Veränderungen der Familienstrukturen wirken sich ebenso auf die Situation der älteren Menschen aus wie die gestiegene Lebenserwartung. Mit dem steigenden Anteil alter Menschen an der Bevölkerung, von denen ein großer Teil allein leben wird, wird ein Ausbau der ambulanten sozialen Dienste und der Hilfen für die Familien, die alte Menschen versorgen, notwendig werden, sowie die Erhöhung der Zahl der Plätze in Altenwohnheimen, Altenkrankenhäusern/Altenpflegeheimen mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Personal- und Investitionsbedarf. Wegen unterschiedlicher Auffassungen über das Ausmaß aktivierender Pflege und Therapie, die Zahl des Mindestpersonals in Pflegeeinrichtungen u. ä. lassen sich aber noch keine Voraussagen über das Ausmaß dieses Bedarfs machen.

33 bis 34

Wirtschaftliche Situation der Familie

Was die wirtschaftliche Situation der Familie anbetrifft, ist darauf hinzuweisen, daß mit der Geburt eines Kindes neben den für die Pflege und Erziehung eines Kindes entstehenden Kosten häufig auch noch ein Einkommen wegfällt. Diese Situation wird von den Familien mit Kindern um so schmerzlicher empfunden, je mehr beiderseits erwerbstätige Paare ohne Kinder leben, da verständlicherweise bei der Einschätzung der eigenen Lebensqualität der Lebensstandard dieser Paare und nicht etwa die wirtschaftliche Situation vergleichbarer Familien in der Vergangenheit eine Rolle spielt.

34

Jugendhilfe

Auf die Ausgabenentwicklung der Jugendhilfe hat die Bevölkerungsentwicklung nur einen untergeordneten Einfluß. Wie schon die Vergangenheit gezeigt hat, haben sich zwischen 1970 und 1981 trotz sinkender Jahrgangsstärken bei Kindern und Jugendlichen die Ausgaben für die öffentliche Jugendhilfe mehr als vervierfacht. Hier steuern andere Größen, wie z. B. gesellschaftspolitische Vorstellungen und die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte, den Bedarf und das Angebot.

34 bis 35

3. Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland

Am 30. September 1982 haben sich rd. 4,67 Mio. Ausländer nicht nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten. Nach dem Anwerbestopp vom November 1973 war die Zahl der Ausländer zunächst zurückgegangen. Sie hat von 1978 bis zum 30. September 1982 wieder zugenommen und ist seither erneut rückläufig.

37

Der Familiennachzug, d. h. die Einreise von Ehegatten und Kindern ausländischer Arbeitnehmer, die ihren schon im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen folgen, wird von dem Anwerbestopp nicht berührt. Am 2. Dezember 1981 beschloß die Bundesregierung Sofortmaßnahmen zur sozial verantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten, denen die Länder im wesentlichen gefolgt sind.

Ausländer, die Asyl beantragen, dürfen wegen des Grundrechts auf Asyl nach Artikel 16 GG an der Grenze nicht zurückgewiesen werden. Ihnen muß der Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens gestattet werden. Das Asylverfahrensgesetz vom 16. Juli 1982 hat die Voraussetzungen für einen wesentlich schnelleren Abschluß der Verfahren geschaffen.

Am 30. September 1982 haben sich rd. 1,22 Mio. Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten. Sie genießen nach Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit. Der Aufenthalt von Ausländern dieser Staaten sowie aus Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und aus anderen westlichen Industriestaaten wirkt keine besonderen Probleme auf.

Status und Aufenthaltsdauer

Die Zahl der unbefristeten Aufenthaltserlaubnisse von Nicht-EG-Staatsangehörigen und die Zahl der Aufenthaltsberechtigungen ist von 1978 bis 1982 angestiegen. 46% der aufenthaltserlaubnispflichtigen Ausländer aus Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft verfügen über einen verfestigten aufenthaltsrechtlichen Status und 60% über eine verfestigte arbeitserlaubnispflichtige Position. Am 30. September 1982 haben sich rd. 2,19 Mio. Ausländer (rd. 47%) seit mindestens zehn Jahren in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten.

39

Entwicklung bis zum Jahr 2000

Nach dem Modell C zur Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland wird die Zahl der ausländischen Bevölkerung bis zum Jahre 2000 auf rd. 7,0 Mio. ansteigen.

38

Ausländerpolitik

Die Bundesregierung läßt sich bei ihrer Ausländerpolitik von folgenden Grundsätzen leiten: Integration der auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer, Beibehaltung des Anwerbestopps und Unterbindung von illegaler Einreise und Beschäftigung. Sie wird sicherstellen, daß 1986 kein weiterer Zuzug von türkischen Arbeitnehmern aufgrund des Assoziierungsabkommens erfolgt.

38

Der Mißbrauch des Asylrechts wird unterbunden werden.

Ausländern, die in ihre Heimat zurückkehren wollen, soll die Rückkehr erleichtert werden.

Integration

Erhebliche Integrationsdefizite kennzeichnen bereits jetzt die Lage der ausländischen Bevölkerung, namentlich der rd. 1,34 Mio. Kinder und Jugendlichen. Die Integration wird erschwert durch die Konzentration großer ausländischer Bevölkerungsgruppen unterschiedlicher Kulturkreise in städtischen Verdichtungsgebieten. Die Probleme werden sich verschärfen, wenn die Ausländer nicht das allgemeinbildende Schulsystem oder eine Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland durchlaufen.

39

Einbürgerung

Der gestiegenen Inanspruchnahme der aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten steht die Tatsache gegenüber, daß von den gegebenen Einbürgerungsmöglichkeiten bislang nur zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Die Einbürgerungsquote ist von 1973 bis 1981 von 1,9% auf 0,7% gesunken. Die Zurückhaltung bei der Einbürgerung dürfte auf einem ausgeprägten Nationalbewußtsein, starken gefühlsmäßigen Bindungen an das Herkunftsland und wachbleibenden Rückkehrvorstellungen beruhen. In einer Repräsentativerhebung hat sich die weit überwiegende Mehrheit (93,4%) der befragten ausländischen Arbeitnehmer und Jugendlichen ab 15 Jahre gegen einen Wechsel der Staatsangehörigkeit ausgesprochen.

39 bis 40

Unter Zugrundelegung einer gegenüber dem Jahr 1981 unveränderten Einbürgerungsquote ist bis zum Jahr 2000 mit etwa 400 000 Einbürgerungen zu rechnen. Andererseits wird das Einbürgerungspotential bis dahin beträchtlich anwachsen. Dann werden rd. 1,5 Mio. Ausländer aus den nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörigen Anwerbestaaten 20 Jahre und länger in der Bundesrepublik Deutschland leben; rd. 2,1 Mio. leben dann wenigstens 10 Jahre hier.

Beschäftigungssituation

Die Zahl der unselbständigen ausländischen Erwerbspersonen entwickelt sich seit Mitte 1980 — nach einem Anstieg seit 1978 — konjunkturbedingt leicht rückläufig.

41

Die Ausländer-Arbeitslosenquote übersteigt die Gesamtquote seit Jahren beträchtlich. Ursachen hierfür sind die überwiegend minderqualifizierte Beschäftigung der Ausländer vorwiegend im sekundären Bereich sowie der starke Anstieg der ausländischen Erwerbspersonenzahl in den vergangenen Jahren.

Bis 1990 wird die ausländische Erwerbsbevölkerung nach der Modellrechnung deutlich ansteigen. Gleichzeitig wird auch die deutsche Erwerbsbevölkerung zunächst noch zunehmen, so daß weiterhin mit einem beträchtlichen Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen ist. Davon würden sicherlich in erheblichem Maße ausländische Erwerbspersonen betroffen, aber auch in starkem Umfang deutsche Arbeitnehmer, vor allem die schon jetzt dem höchsten Arbeitsmarktrisiko ausgesetzten weniger qualifizierten Kräfte.

Nach 1990 dürfte ein weiterer Anstieg der ausländischen einem Rückgang der deutschen Erwerbsbevölkerung gegenüberstehen. Um rechtzeitig einem längerfristigen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu begegnen, muß schon heute die Ausbildungssituation der ausländischen Jugendlichen durch gezielte Maßnahmen aller Beteiligten verbessert werden.

**4. Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung
auf Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt**

Die Bevölkerungsentwicklung ist nur eine von vielen Bestimmungsgrößen des Wirtschaftswachstums und der Wirtschaftsstruktur. Jede Bewertung ihrer ökonomischen Auswirkungen muß deshalb zugleich auch die Entwicklung der anderen Einflußfaktoren berücksichtigen, die zum Großteil jedoch — anders als die Bevölkerungsentwicklung — bereits schon für die nächsten Jahre überaus unsicher abzugreifen sind. Von daher ist jeder Quantifizierungsversuch der ökonomischen Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs bis zum Jahr 2000 nicht möglich, er wäre rein spekulativ. Aber auch schon Tendenzaus-

42 bis 43

sagen hinsichtlich der Wirkungsrichtung sind vielfach höchst unsicher.

Arbeitsmarkt

Relativ verlässliche Aussagen sind letztlich nur zu einigen Aspekten der Angebotsseite wie z. B. dem Erwerbspersonenpotential möglich, da die Zahl der bis zum Jahr 2000 im Erwerbsalter stehenden Deutschen ziemlich zuverlässig vorausszusehen ist. Hier lassen sich zwei in ihren potentiellen Arbeitsmarktentwicklungen deutlich differenzierende Teilperioden unterscheiden:

44 bis 45

a) die Zeit bis 1985/90, gekennzeichnet durch ein weiterhin ansteigendes deutsches Erwerbspersonenangebot, eine überproportionale Zunahme Auszubildender und jüngerer Arbeitskräfte, eine eher gedämpfte Produktivitätsentwicklung, einen hohen Angebotsüberschuß auf dem Arbeitsmarkt für tendenziell alle Qualifikationen;

45 bis 48

53 bis 54

b) die Zeit von 1990 bis zum Ende des Jahrhunderts, gekennzeichnet durch ein dann rückläufiges deutsches Erwerbspersonenangebot, eine überproportionale Abnahme Auszubildender und jüngerer Arbeitskräfte, eine möglicherweise wieder beschleunigte Produktivitätsentwicklung, einen Abbau des Arbeitsmarktungleichgewichts bei möglichen Knappheiten bestimmter Qualifikationen, aber ohne globalen Arbeitskräfteengpaß.

Gesamtwirtschaftliche Nachfrage

Während auf der Angebotsseite die zahlenmäßige und strukturelle Vorgabe der Bevölkerungsentwicklung gewisse Tendenzaussagen ermöglicht, ist die Bedeutung der demographischen Komponente für die Nachfrageseite deutlich geringer einzuschätzen. Das liegt zum einen an der Vielzahl und Einflußstärke der anderen Bestimmungsfaktoren, wie z. B. technischer Fortschritt, Verfügbarkeit von Energie und Rohstoffen, Entwicklung der Umweltbelastung, Freizeitverwendung, zum anderen daran, daß der rückläufigen Bevölkerungszahl noch bis nach 1990 eine steigende Haushaltszahl gegenübersteht.

49 bis 53

Insgesamt können verlässliche Aussagen zum Einfluß der Bevölkerungsentwicklung auf die Wirtschaftsentwicklung nicht gemacht werden. Zwar sind vielfach demographische Einflüsse vorhanden, die sich auch analytisch in ihren direkten und indirekten Auswirkungen darstellen lassen; eine Berücksichtigung der vielen anderen, oftmals gewichtigeren Bestimmungsgrößen kann das Bild jedoch beträchtlich ändern, ja umkehren.

53

Die Bevölkerungsentwicklung kann allerdings auch durchaus den sich aus anderen Gründen (technologische Entwicklung, internationale Arbeitsteilung, Änderung der Bedarfsstruktur) ergebenden Anpassungsdruck auf die deutsche Volkswirtschaft — und damit die Notwendigkeit einer erhöhten Flexibilität, Mobilität, Kreativität und sozialen Verantwortlichkeit aller Marktteilnehmer verstärken.

5. Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Alterssicherung und Gesundheit

Nach dem Generationenvertrag soll die jeweils aktive, d. h. die im Erwerbsleben stehende Bevölkerung die Lebenshaltung der nicht mehr oder noch nicht Aktiven gewährleisten. Dies bedeutet für die Alterssicherung, daß die jeweils Erwerbstätigen für die Renten und Pensionen der jeweils älteren Personen aufkommen müssen.

55

Seite

Eine Veränderung der altersstrukturellen Zusammensetzung der Bevölkerung führt daher zu der Konsequenz, bei konstanter Belastung der im Erwerbsprozeß Stehenden die Leistungen an die Älteren anzupassen oder — bei weiterer Anpassung der Lebenshaltung der Älteren — die Beitragssätze der Aktiven zu variieren oder eine Kombination beider Maßnahmen vorzunehmen.

Die Ergebnisse von Modellrechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der deutschen und ausländischen Bevölkerung zeigen, daß das Verhältnis der Personen im Renten- und Pensionsalter zu den Personen im Erwerbsalter bis Mitte der 90er Jahre annähernd konstant verläuft, nach dem Jahr 2000 zunächst allmählich und nach dem Jahr 2020 zunehmend stärker ansteigt.

57 bis 58

Die Belastung der erwerbstätigen Bevölkerung hängt aber nicht allein vom Anteil der älteren Personen, sondern auch von dem jeweiligen Anteil der noch nicht erwerbsfähigen Generation ab.

58 bis 61

Um die unterschiedlichen Alterssicherungssysteme im einzelnen zu analysieren und Lösungsvorschläge für die zukünftige Anpassung und Finanzierung zu machen, hat die Bundesregierung eine Kommission eingesetzt, die gegen Ende des Jahres 1983 ihre Ergebnisse vorgelegt hat.

61

Rentenversicherung

Zur Problematik demographisch bedingter Finanzierungsfragen in der Rentenversicherung hat u. a. der Sozialbeirat beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Untersuchungen durchgeführt, die — zum Teil auf gering abweichenden Modellrechnungsannahmen basierend — zusammengefaßt zu folgenden Ergebnissen führen:

61

1. Bei unveränderter Geburtenhäufigkeit des Jahres 1977 würde die Relation von Rentenbeziehern und Beitragszahlern bei Beibehaltung des geltenden Rechts zu einer Beitragssatzerhöhung von derzeit 18,5% auf 35% im Jahr 2035 führen.
2. Bei unverändertem Beitragssatz von 18,5% müßte andernfalls das Bruttorentenniveau um etwa die Hälfte gesenkt werden.
3. Das Ausmaß der Veränderungen von Beitragssätzen bzw. des Rentenniveaus würde dann geringer ausfallen, wenn die Bundeszuschüsse entsprechend variiert werden.

61

61 bis 62

62

Beamtenversorgung

Die Finanzierung der Beamtenversorgung erfolgt nicht über Beiträge der aktiven Beamten, sondern aus dem Staatshaushalt mit allgemeinen Steuermitteln. Veränderungen der Bevölkerungsstruktur schlagen sich daher als finanzpolitisches Problem der öffentlichen Haushalte und nicht unmittelbar als Finanzierungsfrage dieses Alterssicherungssystems nieder.

62 bis 63

Alterssicherungssystem mit Kapitaldeckungsverfahren (private Lebensversicherungen)

Der Wandel der Bevölkerungsstruktur verändert auch die Finanzierungsverhältnisse in Alterssicherungssystemen mit Kapitaldeckungsverfahren. Soweit das Anpassungsvermögen der Wirtschaft ausreicht und sich die wirtschaftlichen Grundlagen für das Kapitaldeckungsverfahren nicht verschlechtern, ändert sich für die Angehörigen dieser Alterssicherungssysteme nichts, aber andere Bevölkerungsgruppen sind von Verteilungsänderungen betroffen. Reicht das Anpas-

63 bis 64

sungsvermögen der Wirtschaft nicht aus, ergeben sich Störungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die nachteilig für die gesamte Bevölkerung sind. Änderungen bei den wirtschaftlichen Bestimmungsgrößen des Kapitaldeckungsverfahrens können die Realeinkommen auch speziell von Beitragszahlern und Leistungsbeziehern dieser Alterssicherungssysteme vermindern.

Gesundheitswesen

Der Einfluß der Bevölkerungsentwicklung auf die Entwicklung des Gesundheitswesens ist nur einer unter vielen anderen möglichen Einflüssen, die insgesamt, aber zum Teil auch einzeln gesehen quantitativ größere Auswirkungen auf diesen Bereich haben können. Die Betrachtung des Einflusses dieser Größe stellt deswegen eine Teilanalyse dar, die nur die Auswirkungen der Veränderung der Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt und andere Einflußgrößen unverändert läßt. Gleichwohl gibt diese Analyse Hinweise auf die Verstärkung bereits vorhandener und neu entstehender Probleme sowie auf Ansatzpunkte für die Gesundheitspolitik und medizinische Forschung:

64 bis 66

Während die Gesamtzahl der kranken Personen bis zum Jahr 2000 gegenüber 1980 noch leicht zunimmt, geht ihre Zahl längerfristig (bis 2030) um 4 bis 9%, jedoch wesentlich geringer als die Bevölkerungszahl, zurück. Vor allem als Folge des steigenden Anteils älterer Personen wird der Anteil der kranken Personen an der Gesamtbevölkerung im gesamten Zeitraum zunehmen.

69 bis 71

Auf der Basis von 1980 ergibt sich bis zum Jahre 2020 ein Anstieg der Leistungsaufwendungen im Gesundheitswesen (7 bis 8%), gefolgt von einem leichten Rückgang bis 2030, wobei die Gesamtausgaben dann immer noch über dem Niveau von 1980 liegen dürften.

71 bis 73

6. Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Bildungsbereich

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung schlagen sich in kaum einem anderen öffentlichen Aufgabenbereich so deutlich nieder wie im Bildungsbereich. Starke Veränderungen in der Geburtenzahl führen zu erheblichen Wellenbewegungen bei der Zahl der Kinder, Schüler, Auszubildenden und Studenten, die die einzelnen Bildungsbereiche zu unterschiedlichen Zeiten mit ihren Tiefst- und Höchstpunkten durchlaufen.

76

Im vergangenen Jahrzehnt hat der Bildungs- und Ausbildungsbedarf der geburtenstarken Jahrgänge zusammen mit einer allgemein gestiegenen Bildungsbeteiligung zu einem raschen und intensiven Ausbau des gesamten Bildungswesens geführt. Die nachfolgenden schwächeren Jahrgänge haben inzwischen den Elementarbereich und weitgehend auch den Primarbereich durchlaufen, im Sekundarbereich II, der beruflichen Bildung und der gymnasialen Oberstufe, und vor allem im Hochschulbereich halten die Spitzenbelastungen noch an bzw. stehen noch bevor. In den Vollzeiteinrichtungen des Sekundarbereichs II und in der beruflichen Bildung wird der demographisch bedingte Rückgang der Schülerzahlen erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, im Hochschulbereich der Rückgang der Studentenzahlen erst im Laufe der 90er Jahre eintreten.

80 bis 82

Räumliche Kapazitäten

Die demographische Entwicklung wirkt sich sowohl auf den Personalbedarf als auch auf den Bedarf an Unterrichtsstätten aus. Die

82 bis 84

Aufgabe, für die geburtenstarken Jahrgänge ein ausreichendes räumliches Angebot zu schaffen, ist für den Schulbereich weitgehend abgeschlossen; hier kommt es nun darauf an, für die Zeit des Schlüßerrückgangs ein regional und nach Schularten ausgewogenes Angebot zu sichern. Dies wird sich nur bei relativ höherem Aufwand je Schüler erreichen lassen. Im Hochschulbereich sind jedoch zumindest während der 80er Jahre noch große Anstrengungen erforderlich.

Personal im Bildungswesen

Bis weit in die 90er Jahre wird sich der demographisch bedingte Rückgang der Schülerzahlen auf den Lehrerbedarf auswirken. Diese Entwicklung bietet nicht nur Chancen für eine verbesserte pädagogische Betreuung, sondern auch Möglichkeiten für Einsparungen oder Umschichtungen innerhalb des Bildungsbereichs. An den Hochschulen sind dagegen zusätzliche Anstrengungen erforderlich, auch wenn der Stellenbedarf weiterhin an vorgegebenen eng bemessenen Kriterien (Höchstlastkriterien der Kapazitätsverordnung) ausgerichtet wird. Ein Rückgang der Studentenzahlen in den 90er Jahren wird zunächst nicht zu einem geringeren Personalbedarf führen können, sondern zur Sicherstellung des genügenden Freiraums für die Forschung und zur Verbesserung der Lehre beitragen. In der Weiterbildung wird sich die demographische Entwicklung in einer erhöhten Nachfrage nach Angeboten niederschlagen.

84 bis 86

Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer

Aus der demographischen Entwicklung ergeben sich durch das Absinken der Schülerzahlen, durch die trotz erheblichen Rückgangs der Studienanfängerzahlen immer noch hohe Anzahl neu ausgebildeter Lehrer und durch den — vor allem aufgrund der Altersstruktur der im Dienst befindlichen Lehrer — relativ geringen Ersatzbedarf rasch zunehmende problematische Auswirkungen für die zukünftigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer. Auch bei rasch greifenden Maßnahmen z. B. im Besoldungs- und Dienstrecht oder bei der Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer in der Wirtschaft würde die Lehrerarbeitslosigkeit in den 80er Jahren noch stark ansteigen. Nach neueren Schätzungen werden bis 1990 voraussichtlich bis zu 150 000 Absolventen von Lehramtsstudiengängen keine Beschäftigung im Schuldienst finden.

86 bis 87

Ausländische Kinder und Jugendliche

Die Zahl der ausländischen Kinder und Jugendlichen wird noch zunehmen. Im Bildungsbereich wirkt sich dabei insbesondere die räumliche Konzentration der ausländischen Bevölkerung aus, die bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl der deutschen Kinder in einzelnen Regionen zu schwierigen Problemen in der Schulversorgung führt. Ausländische Eltern nutzen häufig nicht hinreichend die Möglichkeiten des Kindergartens, des Besuchs weiterführender Schulen und einer qualifizierten Berufsausbildung. Zum Abbau dieser Defizite können entsprechende Bildungsangebote und Hilfen beitragen.

87 bis 88

Zusammenhang zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem

Der Einfluß der demographischen Entwicklung auf die bestehenden Probleme an den Schnittstellen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem stellt sich im Zeitablauf unterschiedlich dar. Da bis Ende der 80er Jahre noch erheblich mehr junge Menschen neu auf

88 bis 89

den Arbeitsmarkt treten als ältere Beschäftigte ausscheiden, können sich zunächst die vorhandenen Arbeitsmarktprobleme tendenziell noch verschärfen. Inwieweit dies der Fall sein wird, wird vor allem aber auch von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängen. Mit unmittelbar an die Ausbildung anschließender, länger dauernder Arbeitslosigkeit ist die Gefahr beruflicher Dequalifizierung und sozialer Desintegration verbunden. Wenn zu einem Zeitpunkt, zu dem die geburtenschwächeren Jahrgänge ihre Ausbildung beenden, qualifizierte Arbeitskräfte in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen sollen, müssen schon die geburtenstarken Jahrgänge über den aktuellen Bedarf hinaus ausgebildet werden. Die Bedeutung der beruflichen Weiterentwicklung wird dabei stark zunehmen.

7. Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Raumordnung, Infrastruktur, Agrarbereich und Umwelt

Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Raumstruktur hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, insbesondere von der regionalen Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung. Wenn die Ausbreitung des Siedlungsgebietes insbesondere in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und mit Verdichtungsansätzen weiter anhält, zeigen sich die raumrelevanten Wirkungen der Bevölkerungsentwicklung vor allem in den Verdichtungskernen und in den dörflichen Siedlungseinheiten ländlich geprägter Regionen außerhalb des engeren Einzugsbereichs zentraler Orte.

90

Insgesamt gesehen sind die wesentlichen Probleme der Bevölkerungsentwicklung die Sicherung von wohnungsnaher Infrastruktur für die jüngere Generation, insbesondere für dörfliche Siedlungseinheiten außerhalb des engeren Einzugsbereichs zentraler Orte, und die Integration der ausländischen Jugendlichen in Regionen mit großen Verdichtungsräumen, hier insbesondere den Verdichtungskernen.

100

92

Schulsystem

Auf die ländlich geprägten Regionen kommen erhebliche Veränderungen im Schulsystem zu. Lebten 1978 noch 2,9 Mio. Jugendliche (bis einschl. 19 Jahren) in den ländlich geprägten Regionen, so werden es im Jahre 2000 nach den Modellrechnungen nur noch 2,2 Mio. sein. Die Folgen dieses Rückganges um ca. 25 % in zwei Jahrzehnten können bei den für deutsche Verhältnisse relativ geringen Einwohnerdichten für Jugendliche im ländlichen Raum allein durch Zusammenlegen von Bildungsinfrastruktureinrichtungen mit Vergrößerung ihrer jeweiligen Einzugsbereiche nicht mehr aufgefangen werden. Die Schulwege würden unzumutbar lang werden.

92 bis 93

Die Flächenländer haben daher schon heute ihre Schulgesetze mit dem Ziel geändert, besonders in den ländlichen Regionen einen jahrgangsübergreifenden Unterricht in Grundschulen zu ermöglichen. Auf diese Weise können Schulstandorte auch mit geringer Schülerzahl funktionsfähig gehalten werden. Dies setzt allerdings neben den rechtlichen und schulorganisatorischen Maßnahmen auch eine Veränderung in den pädagogischen Konzepten voraus, um ein qualitativ vergleichbares Bildungsangebot bei jahrgangsübergreifendem Unterricht zu gewährleisten.

Verkehr

Die Bevölkerungsentwicklung ist nur einer von vielen Bestimmungsgründen der Verkehrsentwicklung. Im Zusammenwirken aller Ein-

93 bis 94

flußfaktoren wird die Verkehrsleistung im Personenverkehr und damit die Auslastung der Verkehrsinfrastruktur eher noch zunehmen. Allerdings wird der starke Rückgang der Jugendlichen — die überdurchschnittlich den öffentlichen Personennahverkehr benutzen — dessen heute schon bestehende Unterauslastung in ländlichen Regionen verschärfen. Während in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation ein Rückgang des Verkehrsaufkommens infolge der abnehmenden deutschen Bevölkerung durch die zunehmende Zahl von Ausländern teilweise kompensiert wird, ist ein derartiger Ausgleich in ländlich geprägten Regionen, aber auch in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und ungünstiger Arbeitsmarktsituation nicht möglich.

Integrationsfördernde Infrastruktureinrichtungen

Im Hinblick auf die ausländischen Jugendlichen werden die Anforderungen, die auf integrationsfördernde Infrastruktureinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Jugendhäuser, berufsbildende Einrichtungen) vieler Städte und Gemeinden in verdichteten Regionen zukommen, zunehmen: Kam 1978 in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen auf 9 deutsche Jugendliche (bis einschl. 19 Jahren) 1 jugendlicher Ausländer, wird im Jahre 2000 auf drei junge Deutsche 1 Ausländer der entsprechenden Altersgruppe (bis einschl. 19 Jahren) kommen. Diese Integrationsprobleme würden auch bei Einbürgerung einer größeren Zahl von jungen Ausländern bestehenbleiben.

92

Auch in den ländlich geprägten Regionen wird es im Jahre 2000 eine Reihe von Gemeinden mit relativ hohem Ausländeranteil geben. Allerdings stellt sich hier von der Zahl der Ausländer her gesehen das Integrationsproblem nicht in der Schärfe wie in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen.

Wohnungsmarkt

Auf dem Wohnungsmarkt wird es trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung wegen der bis in die 90er Jahre noch ansteigenden Zahl der Haushalte sogar zu einer verstärkten Nachfrage nach Wohnungen kommen. Es wird also erforderlich sein, in bestimmten Regionen Engpässe in der Wohnungsversorgung zu beseitigen.

96 bis 97

Einzelhandelsversorgung

In den 60er und frühen 70er Jahren — also in Zeiten eines Bevölkerungswachstums — fand ein beträchtlicher Konzentrationsprozeß zu Lasten vieler kleiner Einzelhandelsläden ebenfalls in den ländlichen Gemeinden statt. Es ist nicht auszuschließen, daß die demographische Entwicklung zur weiteren Ausdünnung des Einzelhandelsnetzes in ländlich geprägten Regionen beiträgt. Gravierende Versorgungsengpässe infolge des Bevölkerungsrückgangs sind jedoch nicht zu erwarten, wenngleich Erschwernisse in der Versorgung kleinerer Siedlungseinheiten eintreten können.

95 bis 96

Kultur

Im Bereich der Kultur wird die demographische Entwicklung zunächst Einfluß auf die Einrichtungen haben, deren Publikum sich zu einem wesentlichen Teil aus jüngeren Altersgruppen zusammensetzt (z. B. Filmtheater, Kindertheater, Kinderchöre und Jugendorchester). Auf längere Sicht wird sich wegen der Verringerung des Besucherpotentials möglicherweise auch die Frage einer Konzentration der klassischen Kulturstätten (z. B. Theater, Oper, Bibliothek) nicht vermeiden lassen.

97 bis 98

Sport

Im Bereich des Sports, der je nach Altersgruppen mit unterschiedlicher Intensität und bei unterschiedlichem Sportanlagenbedarf ausgeübt wird, werden die künftigen Altersstrukturverschiebungen tendenziell zu einem Rückgang anlagegebundener Sportarten und einer Zunahme der sogenannten Freizeitsportarten führen.

98 bis 99

Übrige Bereiche der Infrastruktur

Für die übrigen untersuchten Bereiche der Infrastrukturversorgung fallen die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung weniger stark ins Gewicht. Die schon heute erkennbaren sozialen und infrastrukturellen Probleme können sich verstärken und weitere Anpassungsbemühungen erfordern.

94 bis 95

Agrarbereich

Für die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte könnten sich in den 90er Jahren aufgrund des rückläufigen deutschen Erwerbspersonenangebots die Chancen, einen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplatz zu finden, allmählich verbessern und den Agrarstrukturwandel wieder beschleunigen. Andererseits ist bei leicht abnehmender Wohnbevölkerung nur noch mit geringen Steigerungen des Nahrungsmittelverbrauchs zu rechnen, so daß sich die Agrarmarktp Probleme zusätzlich verschärfen würden.

99 bis 100

Umwelt

Von der Bevölkerungsentwicklung als solcher ist kein absoluter Rückgang der Umweltbelastung zu erwarten. Die Höhe der von den Menschen verursachten Umweltbelastung ist in erster Linie eine Funktion der wirtschaftlichen Entwicklung und erst danach des Bevölkerungswachstums bzw. -rückgangs.

100 bis 101

Abhängig von der jeweiligen räumlichen Verteilung von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten können sich sowohl belastende wie entlastende Wirkungen ergeben. Mehrbelastungen könnten z. B. durch den Bedarf an weiteren Siedlungsflächen, eine Zunahme der Verkehrsentfernungen und die Stadt-Umland-Wanderung in Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation eintreten. Entlastungen könnten sich z. B. durch die Sanierung alter Anlagen und Investitionen zur Renaturierung und Rekultivierung von freiwerdenden Siedlungs- und Verkehrsflächen — insbesondere in Regionen mit großen Verdichtungsräumen und ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen — ergeben. In gewissem Umfang könnten landwirtschaftlich genutzte Flächen freiwerden, die ggf. für Freizeit und Erholung oder besondere ökologische Ausgleichsfunktionen Verwendung finden können.

8. Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf einzelne staatliche Bereiche

Verwaltungsorganisation und Personalbedarf

Die Größe der Bevölkerung, ihre Altersstruktur und ihre Zusammensetzung beeinflussen — je nach Aufgabenstellung der einzelnen Verwaltungsbereiche — Art und Umfang der öffentlichen Verwaltung in unterschiedlicher Weise:

101

Verwaltungsbereiche, die in einem unmittelbaren Bezug zu einem einzelnen oder einer Vielzahl von Bürgern stehen, sind in ihrer Größe von der Anzahl der Bürger, aber auch von politischen Vorgaben, abhängig. Dies gilt z. B. in den Gemeinden für Nahverkehrsbetriebe, die Krankenversorgung sowie das kulturelle Angebot. In gleicher Weise besteht eine Abhängigkeit für den gesamten Bildungsbereich, bei dem die Altersstruktur im Vordergrund steht, sowie bei Verwaltungstätigkeiten, deren Adressat nicht die einzelnen Bürger, sondern die Haushalte sind, in denen sie leben.

102

Für diese Bereiche der öffentlichen Aufgaben könnte sich allein von der Bevölkerungsentwicklung her eine geringe Reduzierung des Verwaltungsapparats und der Zahl der dort Beschäftigten bis zum Jahr 2000 ergeben. Nach diesem Zeitpunkt wird sich diese Tendenz verstärken.

Verwaltungsbereiche, die nicht auf den einzelnen Bürger oder die Haushalte, sondern auf die Gesamtheit der Bevölkerung abstellen, wie z. B. die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit, werden in Art und Umfang ihrer Aufgabenstellung von Schwankungen in der Bevölkerungsentwicklung nicht unmittelbar berührt, sondern erst bei einer erheblich zurückgehenden Bevölkerungszahl. Der relativ geringfügige Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2000 wird daher einen Abbau von Verwaltungseinrichtungen in diesem Bereich nicht zur Folge haben. Ein solcher kommt erst in der Zeit nach 2000 wegen der dann stark rückläufigen Bevölkerungszahl in Betracht.

Kriminalitätsentwicklung und -bekämpfung

Die Kriminalitätsentwicklung ist wesentlich abhängig von der Einflußnahme der Gesellschaft auf kriminogene Faktoren durch Bildungs- und Sozialpolitik, durch Gesetzgebung und Sanktionspraxis sowie einen möglichen Wandel der Einstellung gegenüber bestimmten Verhaltensweisen. Im Rahmen der kriminologischen Ursachenforschung ist es bei Analysen und darauf aufbauenden Prognosen bisher noch nicht gelungen, diese verschiedenen Einflüsse isoliert und statistisch meßbar aufzuzeigen. Auch die jährliche Kriminalitätsstatistik kann nicht zur exakten Vorausrechnung der künftigen Kriminalitätsentwicklung herangezogen werden. Allerdings läßt die Auswertung der Kriminalitätsstatistik der vergangenen Jahre die Feststellung zu, daß zwischen der Altersstruktur und der Anzahl krimineller Handlungen insofern ein Zusammenhang besteht, als sich sowohl die einzelnen Tatverdächtigen als auch die einzelnen Deliktarten sehr unterschiedlich auf die Altersgruppen der Bevölkerung verteilen.

103 bis 108

Unter alleiniger Berücksichtigung dieses bisherigen Zusammenhangs zwischen Altersstruktur und Kriminalitätsbelastung sowie der Entwicklung der Altersstruktur der deutschen und der ausländischen Bevölkerung bis zum Jahre 2000 könnte sich die Gesamtzahl der Tatverdächtigen vermindern.

Politischer Extremismus

Sowohl der politische Extremismus von Deutschen als auch der von Ausländern steht nicht in einem direkten Bezug zur Größe und Struktur einer Bevölkerung. Er wird vielmehr beeinflusst von sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen und hängt wesentlich vom Vorhandensein politischer Theorien und Ideologien ab. Extremistische Bestrebungen von Ausländern waren bisher darüber hinaus in erster Linie von Konflikten und Krisensituationen in den jeweiligen Herkunftsländern bestimmt. Allerdings könnte eine zusätzliche Belastung für die Innere Sicherheit dann entstehen, wenn

108 bis 109

die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung nicht erfolgreich wäre und daraus zunehmend soziale Spannungen entstünden. Unter diesen Voraussetzungen könnte der Ausländerextremismus seine Qualität ändern und seine politische Motivation mehr in diesen Spannungen finden.

Sicherheit im Straßenverkehr

Auch im Bereich des Straßenverkehrs läßt sich feststellen, daß die an Verkehrsunfällen mit Personenschaden beteiligten Personen mit unterschiedlichen, aber relativ konstant bleibenden Anteilen den verschiedenen Altersgruppen der Bevölkerung zugeordnet werden können.

109 bis 112

Unter alleiniger Berücksichtigung von Bevölkerungszahl und Entwicklung der Altersstruktur bis zum Jahre 2000 kann mit einer insgesamt abnehmenden Zahl bei den Straßenverkehrsunfällen gerechnet werden.

112 bis 114

Bisher überproportional beteiligt an Verkehrsunfällen sind Ausländer. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer und Integration kann eine Angleichung ihres Schadensverhaltens an das der deutschen Verkehrsteilnehmer erwartet werden.

111 bis 112

Organisation und Umfang der Sicherheitskräfte (Polizei, Bundeswehr, Bundesgrenzschutz, Zivil-/Katastrophenschutz)

Bis zum Jahr 2000 läßt sich eine Änderung der Organisation der Polizei oder eine Verminderung der Polizeikräfte aus dem Bevölkerungsrückgang nicht ableiten. Nach diesem Zeitpunkt könnte der sich dann verstärkt fortsetzende Bevölkerungsrückgang in Verbindung mit der geänderten Altersstruktur, die ihrerseits Einfluß auf die Kriminalitäts- und die Verkehrsunfallentwicklung haben, zu einer Reduzierung der Polizeistärke führen.

114

Die Deckung des Kräftebedarfs der Polizeien des Bundes und der Länder steht zu derjenigen der Bundeswehr, der Feuerwehren und sonstigen Hilfsorganisationen in unmittelbarem Zusammenhang: Zur Gewinnung ihres Nachwuchses sind diese Institutionen in gleicher Weise auf das geringer werdende Potential der in Betracht kommenden Einstellungsjahrgänge angewiesen.

Unter den gegenwärtigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen brauchen die öffentlichen Bedarfsträger (im wesentlichen Bundeswehr, Polizei, Bundesgrenzschutz, Zivil-/Katastrophenschutz) jährlich 250 000 dienstfähige Männer.

115 bis 118

Die Bundeswehr allein hat einen Bedarf von 225 000 Männern jährlich. Aufgrund der demographischen Entwicklung sinkt das Personalaufkommen von 1984 an und wird gegen Ende des Jahrzehnts deutlich unterhalb des jährlichen Bedarfs liegen. Voraussichtlich 1994 wird der Tiefpunkt mit 152 000 Wehrdienstfähigen erreicht sein. Das sinkende Personalaufkommen betrifft unmittelbar die Zahl der Wehrpflichtigen und beeinflußt mittelbar auch das Aufkommen an Zeit- und Berufssoldaten.

Diese Entwicklung würde für die Bundeswehr und die anderen öffentlichen Bedarfsträger in den 90er Jahren zu einer „Personallücke“ von jährlich etwa 100 000 Mann führen. Ein erfahrungsgemäß erforderlicher Zusatzbedarf von etwa 50 000 Mann zur Sicherstellung einer qualifikationsgerechten Besetzung der Dienstposten bleibt dabei unberücksichtigt. Vorausrechnungen über das Jahr 2000 hinaus lassen trotz eines vorübergehenden leichten Aufwärtstrends eher eine weitere Verschlechterung erwarten.

	Seite
Beim Bundesgrenzschutz wird der Bevölkerungsentwicklung in der Personalplanung durch die vorgesehene Reduzierung der jährlichen Einstellungsquote ab 1987 bereits Rechnung getragen.	114
Im Bereich des Zivilschutzes (Katastrophenschutz, Warndienst und Selbstschutz) kann der friedensmäßige Personalbedarf bis zum Jahre 1990 voraussichtlich gedeckt werden. Die danach möglicherweise eintretenden Engpässe könnten u. U. durch Heranziehung älterer Helfer ausgeglichen werden.	115

Internationale Zusammenhänge und Entwicklungshilfe

Weltweit gesehen stellen die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahrzehnten das größte Problem überhaupt dar. Nach Schätzungen und Modellrechnungen der Vereinten Nationen wird sich in den Entwicklungsländern die Bevölkerungszahl von rd. 3,30 Mrd. im Jahr 1980 auf rd. 6,82 Mrd. im Jahr 2025 mehr als verdoppeln. Demgegenüber wird in den Industriestaaten die Bevölkerungszahl von rd. 1,13 Mrd. im Jahr 1980 auf rd. 1,38 Mrd. im Jahr 2025 nur noch leicht zunehmen.	119
--	-----

Der Anstieg der Weltbevölkerung, der sich somit ganz überwiegend in den Ländern der Dritten Welt vollzieht, droht die vorhandenen natürlichen Ressourcen zu überfordern. Um Katastrophen (z. B. Hungersnöten, Versteppung, Veränderungen klimatischer Bedingungen) zu entgehen, bedarf es großer Anstrengungen, die Entwicklung der Weltbevölkerung zu stabilisieren und im Bereich der Wissenschaft und Technik neue Mittel und Wege zu finden, die Versorgung der Menschheit sicherzustellen, ohne den Kreislauf der Natur zu zerstören.

Die auseinanderlaufende Bevölkerungsentwicklung in den entwickelten Ländern einerseits und der Dritten Welt andererseits wird Einfluß auf die wechselseitigen Beziehungen und Abhängigkeiten haben, in den Industriestaaten z. B. hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, der Aufnahmefähigkeit ihrer Märkte, ihrer exportorientierten Produktionskapazitäten und der Verfügbarkeit von personellen Ressourcen für Entwicklungshilfe.

9. Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentlichen Finanzen

Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf den Staatshaushalt, die Steuern und die Abgabenbelastung lassen sich quantitativ nicht erfassen, weil eine Reihe von Daten, die für derartige Schätzungen unabdingbare Voraussetzung sind, nicht vorliegen (z. B. politische Vorgaben über die Schwerpunkte der öffentlichen Aufgabenerfüllung nach einzelnen Aufgabenbereichen). Aus diesem Grund sind lediglich qualitative Tendenzaussagen über Entlastungen und Belastungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte möglich, wobei den demographischen Faktoren in den verschiedenen Bereichen jeweils ein unterschiedliches Gewicht zukommt:	120
— Einspar- und Umschichtungsmöglichkeiten bei verschiedenen öffentlichen Einrichtungen, deren Benutzerzahlen sinken (z. B. im Bildungsbereich),	121
— relativ wachsender Investitions- und Personalbedarf in der Gesundheitsfürsorge und Altenbetreuung, jedoch demographisch bedingte Entlastungen im Bereich der medizinischen Versorgung von Säuglingen, Kindern und jungen Menschen,	121
— Zunahme der Sozialausgaben für Altersversorgung, Gesundheitsfürsorge und Altenbetreuung,	121

	Seite
— nicht abschätzbare Entlastungs- bzw. Belastungseffekte bei staatlichen Infrastruktureinrichtungen, da entsprechende Nachfrage dabei weniger durch Bevölkerungsentwicklung, als vielmehr durch andere Faktoren (z. B. Wirtschaftswachstum) beeinflusst wird,	121
— Rückgang der kinderzahlabhängigen Transferzahlungen,	122
— mögliches Auffangen des Finanzbedarfs für Personal in bestimmten Bereichen, z. B. der Bundeswehr, durch Umschichtung der Personalmittel anderer öffentlicher Bedarfsträger,	122
— nicht abschätzbare finanzielle Entlastungen und Belastungen durch Ausländer.	122
Ein erweiterter finanzieller Handlungsspielraum, wie er sich durch sinkende Bedarfszahlen in einigen Aufgabenbereichen als Folge der Bevölkerungsentwicklung möglicherweise ergeben könnte, kann nur im Rahmen einer alle Politikbereiche umfassenden Prioritätensetzung neu ausgefüllt werden. Aus dem gleichen Grunde können aus (finanz-)politischer Sicht die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die staatlichen Aktivitäten auch nicht allein in einer Kompromißfindung zwischen quantitativen Entlastungen und qualitativen Mehransprüchen gesucht werden.	122
Für die nächsten fünf Jahre berücksichtigen die öffentlichen Haushalte bei ihren Planungen mittelbar die Bevölkerungsentwicklung in den jährlich fortgeschriebenen Finanzplänen des Bundes und der Länder, die auf der Grundlage von — die Bevölkerungsentwicklung unmittelbar erfassenden — Fachplanungen der einzelnen Ressorts erstellt werden.	120 bis 122
Insgesamt läßt sich festhalten, daß der Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2000 für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zwar eine zu beachtende, aber kaum eine bestimmende Rolle spielt.	123

10. Ergebnis

Die Möglichkeit einer zuverlässigen Abschätzung künftiger Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf Staat und Gesellschaft hängt wesentlich ab von der Bedeutung demographischer oder außerdemographischer Faktoren für die Entwicklung des jeweiligen Bereichs. Sind demographische Faktoren von bestimmender Bedeutung für Art und Umfang staatlichen oder gesellschaftlichen Verhaltens — wie z. B. im Bildungs- bereich oder bei der Daseinsvorsorge — schlagen sich Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung relativ deutlich nieder und sind mit einer gewissen Zuverlässigkeit auch abschätzbar. Hierbei zeigen sich die Auswirkungen eines Geburtenrückgangs in den Bereichen von Staat und Gesellschaft, die sich mittelbar oder unmittelbar mit Kindern und Jugendlichen befassen, relativ kurzfristig. In Bereichen, die vorzugsweise die erwachsenen Menschen betreffen, treten Änderungen erst nach einem Zeitraum von etwa 20 Jahren ein. Entsprechend längere Vorlaufzeiten bestehen für die Einrichtungen und Bereiche, die sich mit alten Menschen befassen.

Je mehr außerdemographische Faktoren jedoch für die künftige Entwicklung eines Bereichs bestimmend sind — z. B. Wirtschaftswachstum, Wirtschaftsstruktur sowie öffentliche Haushalte —, desto weniger läßt sich die Entwicklung eines solchen Bereichs allein auf der Grundlage der Analyse der Bevölkerungsentwicklung prognostizieren. Andererseits können hier demographische Aspekte aus anderen Gründen eintretende Veränderungen oder Anpassungserfordernisse beschleunigen oder verlangsamen.

Mit dieser Maßgabe lassen sich die oben unter 1 bis 9 aufgezeigten Entwicklungstendenzen wie folgt zusammenfassen:

1. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland vollzieht sich in ihre Relevanz für die einzelnen Politikbereiche in unterschiedlicher Zeitfolge. Dabei kommt der Entwicklung der absoluten Zahl der Bevölkerung zunächst die geringere Bedeutung zu. Größere Bedeutung hat die beim bloßen Vergleich von absoluten Einwohnerzahlen verdeckt bleibende Änderung der Altersstruktur; das zahlenmäßige Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Menschen wird sich gegenüber der früheren Struktur einer wachsenden Bevölkerung tendenziell umkehren.
2. Als bereits jetzt und in den Jahren bis etwa 1990 problematisch erscheint u. a. wegen des Hereinwachsens der geburtenstarken Jahrgänge in das Erwerbsalter die Arbeitsmarktentwicklung, insbesondere die Beschäftigungsmöglichkeiten von Jugendlichen. Die Zeit bis zum Jahr 2000 wird ferner von Umstellungen im Bildungssystem — insbesondere in den ländlichen Regionen — und von einem Personalmangel bei der Bundeswehr geprägt sein. Schließlich wird die Anwesenheit insbesondere junger Ausländer erhebliche Anstrengungen, vor allem hinsichtlich integrationsfördernder Infrastruktureinrichtungen, erfordern.
3. Kennzeichnend für den Zeitraum nach 2000 sind insbesondere Probleme der Alterssicherung sowie eine Zunahme des Pflegebedarfs für hochbetagte Menschen. In fast allen übrigen Politikbereichen — auch in solchen, bei denen die demographische Komponente wegen der Vielzahl und der Einflußstärke anderer Bestimmungsfaktoren in ihrer Wirkung niedriger anzusetzen ist — werden Anpassungserfordernisse entstehen; teilweise wird die demographische Entwicklung den aus anderen Gründen sich ergebenden Anpassungsdruck verstärken.

Wenn diese Aussagen auch auf der Basis der heutigen rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erfolgen und künftige Veränderungen der Rahmenbedingungen diese Aussagen insbesondere für die Zeit nach dem Jahr 2000 beeinflussen können, wird der dann verstärkt einsetzende Bevölkerungsrückgang das politische System als Ganzes vor erhebliche Herausforderungen stellen.

1 Einführung

Das Bundeskabinett hat am 2. Juli 1980 den 1. Teil des „Berichts über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“ (Drucksache 8/4437) gebilligt. Er enthält eine Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung. Eine Zusammenfassung der wesentlichen demographischen Grunddaten in aktualisierter Form sowie zusätzlich regionalisierte Modellrechnungen und Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2000 sind diesem 2. Berichtsteil zum besseren Verständnis als Anhang beigelegt.

Grundlage des 2. Berichtsteils ist hinsichtlich der künftigen Bevölkerungsentwicklung das Modell I des 1. Berichtsteils, das bei einem angenommenen gleichbleibend niedrigen Geburtenniveau und unveränderter Lebenserwartung von einer Abnahme der deutschen Bevölkerung von 57,08 Mio. (1980) über 52,14 Mio. (2000) auf 38,28 Mio. (2030) ausgeht¹⁾. Der ausländische Bevölkerungsteil in der Bundesrepublik Deutschland wird nach dem 1981 neu erstellten Modell C von derzeit 4,53 Mio. auf 7,0 Mio. im Jahre 2000 anwachsen. Diese Zunahme würde etwa zur Hälfte auf dem Geburtenüberschuß der hier lebenden Ausländer, zur anderen Hälfte auf einem Zuwanderungsüberschuß beruhen. Die Kombination der Modelle I und C wurde deshalb gewählt, weil die Modellannahmen aus heutiger Sicht am plausibelsten erscheinen, wenngleich insbesondere die Wanderungsannahmen für den ausländischen Bevölkerungsteil mit Unsicherheiten behaftet sind.

Die modellhaft aufgezeigte, durch anhaltend niedriges Geburtenniveau, hohe Lebenserwartung und Außenwanderungsüberschüsse (insbesondere von Ausländern) bestimmte Bevölkerungsentwicklung führt in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt zu einer Verminderung der Einwohnerzahl. Nach dem Kombinationsmodell IC ergibt sich für das Jahr 2000 eine Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland von rund 59,14 Mio., die bis zum Jahr 2030 auf rd. 45,74 Mio. weiter zurückgeht (Bevölkerungsstand 1. 1. 1983: 61,55 Mio.); dabei wurde für die Entwicklung des ausländischen Bevölkerungs-

teils von 2000 bis 2030 ein ausgeglichener Wanderungssaldo angenommen.

Der Entwicklung der absoluten Zahl der Bevölkerung kommt zunächst die geringere Bedeutung zu. Größere Bedeutung hat die beim bloßen Vergleich von absoluten Einwohnerzahlen verdeckt bleibende Änderung der Altersstruktur: Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen jüngeren und älteren Menschen wird sich gegenüber der früheren Struktur einer wachsenden Bevölkerung tendenziell umkehren.

Ferner wird, falls die Einbürgerung hier lebender Ausländer zahlenmäßig unbedeutend bleibt, die Zunahme der ausländischen Bevölkerung auf ca. 7,0 Mio. im Jahre 2000 zu einer deutlichen Erhöhung des Anteils dieser Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung (gegenwärtig rd. 7%; im Jahr 2000 rd. 12%) führen.

Die Abnahme der Bevölkerungsgröße, die Veränderung der altersmäßigen und sozialen Struktur wirken sich wiederum auf viele Aufgabenbereiche der Gesellschaft und Politik unmittelbar oder mittelbar aus.

Die Bevölkerungsgröße war schon immer ein wesentlicher Faktor für Planungen im Bereich der Wirtschaft und Verwaltung. Dieser Faktor wurde wegen der stetigen Bevölkerungszunahme im 19. und 20. Jahrhundert als vorgegebene Größe mit mehr oder weniger starken Wachstumstendenzen angesehen. Mit dem Problem einer künftig abnehmenden Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland wird der Staat — ebenso wie die Wirtschaft — erstmals seit Mitte der 70er Jahre konfrontiert.

Die mit einer Bevölkerungsabnahme und den sie begleitenden Veränderungen in der Altersstruktur verbundenen Probleme sind in der Volkswirtschaft und in der staatlichen Verwaltung zum Teil noch nicht hinreichend bewußt geworden. Erschwerend kommt hinzu, daß im öffentlichen Bewußtsein durch die bis in die 2. Hälfte der 80er Jahre ins Erwerbsleben tretenden starken Geburtsjahrgänge und durch die damit z. B. auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt auftretenden Probleme die sich zum Teil jetzt schon oder in den Jahren nach 1990 ergebenden Auswirkungen eines Rückganges der Bevölkerung überlagert werden.

Die Untersuchung dieser Auswirkungen ist Gegenstand dieses zweiten Teils des Berichts über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁾ Die Zahl der deutschen Bevölkerung im Jahre 1980 beruht auf der Fortschreibung der Zahl, die sich bei der letzten Volkszählung im Jahre 1970 ergeben hat. Genauere Ausgangszahlen lassen sich erst aufgrund der nächsten Volkszählung ermitteln.

Dabei ist zu beachten, daß sich Änderungen in der Bevölkerungsstruktur in größeren Zeiträumen und in ihrer Relevanz für die einzelnen Politikbereiche in unterschiedlicher Zeitfolge vollziehen. Auswirkungen des Geburtenrückganges und eines niedrigeren Geburtenniveaus zeigen sich in Bereichen von Staat und Gesellschaft, die sich mittelbar oder unmittelbar mit Kindern und Jugendlichen befassen, relativ kurzfristig. In Bereichen, die vorzugsweise die erwachsenen Menschen betreffen, treten Änderungen erst nach einem Zeitraum von etwa 20 Jahren ein. Entsprechend längere Vorlaufzeiten bestehen für Einrichtungen und Bereiche, die sich mit alten Menschen befassen.

Aussagen über die Auswirkungen, die zu erwarten sind, wenn sich die aufgezeigte Bevölkerungsentwicklung nicht ändert, werden um so schwieriger, je weiter in die Zukunft gedacht werden muß. Wesentliche Einschränkungen für die Aussagefähigkeit der Ergebnisse ergeben sich im übrigen daraus, daß Voraussagen über die Auswirkungen oft nur unter Zugrundelegung der heutigen Rahmenbedingungen möglich sind. Alternative Annahmen über Veränderungen der zukünftigen Rahmenbedingungen können die Ergebnisse beeinflussen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Untersuchungen auf einen Zeitraum bis etwa zum Jahre 2000, während für die Zeit danach in der Regel nur Tendenzen aufgezeigt werden.

Bei der Darstellung künftiger Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Staat und Gesellschaft ist zu berücksichtigen, daß die Möglichkeit von sachgerechten Aussagen wesentlich auch davon abhängt, für welchen Bereich sie erstellt werden. Je mehr außerdemographische Faktoren für die künftige Entwicklung eines Bereiches bestimmend sind, desto weniger läßt sich die Entwicklung eines solchen Bereichs allein auf der Grundlage der Analyse der Bevölkerungsentwicklung abschätzen. Schließlich sind zu unterscheiden einerseits solche Auswirkungen, die allein auf Änderungen von Bevölkerungsniveau und -struktur zurückzuführen sind, und andererseits demographisch bedingte Auswirkungen, die bereits bestehende oder absehbare Tendenzen kompensieren oder relativ verstärken.

Inwieweit die im folgenden erörterten Auswirkungen in den verschiedenen Bereichen ihrerseits einen wechselseitigen Einfluß ausüben, läßt sich beim gegenwärtigen Erkenntnisstand nicht vollständig angeben.

Dieser zweite Teil des Berichts über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland beschränkt sich grundsätzlich auf die analytische Darstellung der Auswirkungen der möglichen künftigen Bevölkerungsentwicklung.

2 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Bereich Familie und Jugend

Die Familie ist von demographischen Veränderungen unmittelbar und in besonderer Weise betroffen. Allerdings ist das Wissen über die qualitativen Auswirkungen dieser Veränderungen trotz einer Vielzahl von Untersuchungen zu Einzelaspekten noch nicht ausreichend und insgesamt abgesichert. Es kann nicht ohne weiteres auf Einsichten zurückgegriffen werden, die sich auf die Situation der Gruppe kleiner Familien in der Vergangenheit beziehen. Die allgemeinen Lebensbedingungen, unter denen Kinder in durchweg kleineren Familien aufwachsen werden, unterscheiden sich in vieler Hinsicht von den Lebensbedingungen früherer Generationen.

Familien sind in ihrem Gefüge und in ihren Funktionen einem ständigen Wandel unterworfen. Dieser steht in Zusammenhang und gegenseitiger Wechselbeziehung mit Veränderungen in der Einstellung des einzelnen zur

Familie sowie der Entwicklung der gesamten Bevölkerungsstruktur.

Bei dem Versuch, einige mögliche Entwicklungstendenzen und Veränderungen aufzuzeigen, die sich aus der Bevölkerungsentwicklung für den Bereich Familie und Jugend ergeben, sind folgende Aspekte zu untersuchen:

- Veränderungen insbesondere für die Familie,
- die Situation des Kindes,
- die Eltern-Kind-Beziehungen,
- die Ehegattenbeziehungen,
- der Status der Frau/Mutter,
- der Status des Mannes/Vater,
- die Situation der Familie im externen Verhältnis zum verwandtschaftlichen Familienband sowie zum gesellschaftlichen Umfeld.

2.1 Entwicklung der Familiengröße, -strukturen und -typen

2.1.1 Einleitung

Die im ersten Teil des Berichts über die Bevölkerungsentwicklung dargestellten Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung beinhalten weder eine Untergliederung nach Kinderzahlen noch nach Familienstand noch nach Familientypen. Es ist aber möglich, aufgrund neuerer Untersuchungen einige Tendenzaussagen zur Entwicklung der Familienstrukturen zu machen.

Entwicklung
der Familien-
strukturen

Neben dem Rückgang der Geburten gehören die rückläufige Heiratshäufigkeit und die Zunahme der Scheidungen zu den wichtigsten soziodemographischen Vorgängen in fast allen Industrieländern während der vergangenen zehn bis 15 Jahre. Begleiterscheinungen bzw. Folgen dieser Entwicklung sind die Zunahme nichtehelicher Lebensgemeinschaften und der Eineltern-Familien. Für die Kinder hat diese Entwicklung zur Folge, daß nur ein Teil der Kinder in bestehenden Ehen aufwächst, ein anderer erheblich geringerer Teil als Waisen, Scheidungs-„waisen“ und Stiefkinder bei alleinerziehenden Eltern oder in neuen Familien aufwachsen wird.

Bei einer Analyse der Familien- und Haushaltsstrukturen sind neben der größeren Differenzierung von Familientypen auch Tendenzen des Zusammenlebens von mehr als zwei Generationen zu beachten, da aufgrund der Bevölkerungsentwicklung mit einem relativ steigenden Anteil älterer Personen zu rechnen ist.

2.1.2 Heiratshäufigkeit

Die Zahl der Eheschließungen ist seit 1963 rückläufig. Zwar stieg 1979 und 1980 die Zahl der Eheschließungen an, doch kann dies mittlerweile als vorübergehende Zunahme und nicht als Trendumkehr bezeichnet werden.

Zahl der Hei-
ratsfähigen

Für die Entwicklung der Heiratshäufigkeit kommt dem wachsenden Potential der Heiratsfähigen eine wichtige Rolle zu. Allmählich rücken die geburtenstarken Jahrgänge ins übliche Heiratsalter auf, hinzu kommt die wachsende Zahl jüngerer Unverheirateter, die entweder ihre Heirat aufgeschoben haben oder wieder geschieden sind.

Zeitpunkt der
Erstheirat

Ein Indiz für das Hinauszögern einer Erstheirat ist die Zunahme des durchschnittlichen Heiratsalters der Ledigen seit 1975 um über ein halbes Jahr. Die Wiederverheiratungsneigung Geschiedener ist seit Mitte der 60er Jahre, als sie 80 % für die Männer und 75 % für die Frauen betrug, rückläufig und schwankte Ende der 70er Jahre zwischen 60 und 70 %. Die Zahlen über die Wiederverheiratungen Ver-

witweter sind für die Männer mit rd. 12 000 und für die Frauen mit rd. 8 000 bis 9 000 in den letzten Jahren fast unverändert geblieben. Insgesamt zeichnet sich tendenziell eine sinkende Bereitschaft von Männern und Frauen ab, eine Erstehe zu schließen bzw. sich wieder zu verheiraten.

In welchem Ausmaß sich hieraus eine Entwicklung ergeben wird, bei der wieder mehr Menschen als in den fünfziger und sechziger Jahren zeitlebens ledig bleiben, ist ungewiß. Als vorsichtige Schätzung kann vermutet werden, daß 10 % der jüngeren Generationen zeitlebens ledig bleiben werden. Es ist zu erwarten, daß ca. 10 % der 50jährigen Männer in Zukunft ledig und ca. 5 % geschieden oder verwitwet, also 85 % verheiratet sein werden.

Anteil der Ledigen

Diese Entwicklungen müssen aber nicht bedeuten, daß alle Ledigen bzw. nicht mehr Verheirateten länger als bisher alleine leben, sondern ein Teil von ihnen wird voraussichtlich in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft leben (vgl. 2.1.4).

2.1.3 Entwicklung der Scheidungshäufigkeit

Seit Mitte der 60er Jahre bis 1976 ist ein starker Anstieg der Scheidungen zu beobachten, 1977 und 1978 wurde diese Entwicklung durch die Änderung des Scheidungsrechts unterbrochen. Danach stieg die Zahl der Scheidungen aber sehr schnell an; 1980 wurde wieder eine gleich hohe Scheidungshäufigkeit wie 1976 erreicht.

Entwicklung
der Schei-
dungshäufig-
keit

Aufgrund von Modellrechnungen wird geschätzt, daß von den nach 1970 geschlossenen Ehen knapp 25 % geschieden werden. Für eine Zunahme der Scheidungshäufigkeit spricht auch der Vergleich mit anderen europäischen Ländern: Während im Jahre 1980 im Bundesgebiet auf 1 000 Einwohner 1,6 Scheidungen kamen, waren es demgegenüber in Schweden 2,2, in Dänemark 2,6 und in Großbritannien 2,8 Scheidungen. Wird der häufig vertretenen Auffassung gefolgt, daß das Scheidungsverhalten in der Bundesrepublik Deutschland langfristig der Entwicklung in den nordeuropäischen Ländern folgt, so lassen diese Daten ebenfalls auf eine Zunahme der Scheidungshäufigkeit in der Bundesrepublik Deutschland schließen.

Besonders häufig erfolgen Scheidungen nach relativ kurzer Ehedauer. Bis 1976 lag die größte Ehescheidungshäufigkeit im zweiten bis fünften Ehejahr, nach der Reform des Scheidungsrechts im dritten bis sechsten Ehejahr. Da die Scheidungshäufigkeit in den ersten Ehejahren am größten ist, ist ca. die Hälfte der geschiedenen Ehen noch kinderlos. Die durchschnittliche Kinderzahl geschiedener Ehen ist bei jeder Ehedauer niedriger als die bestehender Ehen (siehe letzte Spalte der Tabelle 1); doch nimmt der Unterschied zu

von Scheidung
betroffene Kin-
der

Tabelle 1

Die bestehenden und geschiedenen Ehen 1980 nach Ehedauer und Kinderzahl

Ehedauer in Jahren	Ehe- schlie- ßungs- jahr	a ¹⁾ b ²⁾ c ³⁾	Von 100 Ehen hatten				Kinder je 100 Ehen
			0	1	2	3 oder mehr	
			Kinder				
0	1980	a	95,0	5,0	—	—	5
		b	84,4	11,9	2,7	1,0	21
		c	113	42	—	—	24
1	1979	a	88,0	11,0	0,7	0,2	13
		b	65,4	28,3	4,2	2,1	44
		c	135	39	17	10	30
2	1978	a	78,5	19,6	1,7	0,3	24
		b	56,0	36,8	5,7	1,5	53
		c	140	53	30	20	45
3	1977	a	71,3	25,9	2,5	0,4	32
		b	48,3	37,3	11,9	2,6	70
		c	148	69	21	15	46
4	1976	a	64,6	30,0	4,8	0,7	42
		b	39,5	41,4	16,8	2,5	83
		c	164	72	29	28	50
5	1975	a	59,6	32,2	7,2	1,0	50
		b	34,5	40,9	21,0	3,5	95
		c	173	79	34	29	53
6	1974	a	56,3	34,0	8,7	1,1	55
		b	30,2	38,8	26,8	4,1	105
		c	186	88	32	27	52
7	1973	a	52,8	34,2	11,4	1,6	62
		b	26,7	37,1	29,6	6,6	118
		c	198	92	39	24	53
8	1972	a	46,7	36,6	14,0	2,7	73
		b	24,2	34,4	33,7	7,8	127
		c	193	106	42	35	58
9	1971	a	42,4	36,7	17,3	3,8	83
		b	21,8	33,5	35,7	9,0	134
		c	194	110	48	42	62
10	1970	a	35,0	39,6	20,8	4,6	96
		b	18,8	34,9	36,9	9,5	140
		c	186	113	56	48	69
11	1969	a	32,1	38,3	23,5	6,1	105
		b	17,3	31,5	40,8	10,4	147
		c	186	122	58	59	72
12	1968	a	27,3	37,8	27,1	7,7	117
		b	18,0	29,6	39,3	13,2	151
		c	152	128	69	48	78
13	1967	a	23,5	36,3	31,0	9,2	129
		b	15,5	28,7	39,8	16,0	161
		c	152	126	78	58	80
14	1966	a	22,1	33,7	33,1	11,1	137
		b	14,3	28,7	40,7	16,3	164
		c	155	117	81	68	84
15	1965	a	19,3	32,3	35,6	12,8	146
		b	14,3	25,3	42,3	18,1	170
		c	135	128	84	71	88

1) Geschiedene Ehen im Jahr 1980.

2) Bestehende Ehen deutscher Frauen im April 1980.

3) a, wenn b = 100.

Quelle: Schwarz, K.; Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 1982, 2, S. 161 f.

den bestehenden Ehen mit wachsender Ehedauer stark ab. Kinder bilden um so weniger ein „Scheidungs Hindernis“, je älter sie sind. Das zeigt auch ein Vergleich der Verteilung der Ehen nach der Kinderzahl für die geschiedenen und die bestehenden Ehen. In den ersten Ehejahren, in denen die Kinder noch klein sind, liegt der Anteil der geschiedenen Ehen mit mehreren Kindern weit unter dem Anteil der bestehenden Ehen mit mehreren Kindern. Nur bei einem Kind entsprechen sich die Anteile ab dem achten Ehejahr. Weit häufiger, als es ihrem Anteil an den bestehenden Ehen entspricht, werden — unabhängig von der Ehedauer — die kinderlosen Ehen geschieden. Mit wachsender Ehedauer wird der Zusammenhang zwischen der Kinderzahl und der Scheidungshäufigkeit allerdings immer schwächer.

Aus der Zunahme der Scheidungen und den von einer Scheidung betroffenen Kindern ergibt sich nicht nur ein wachsendes Potential für Wiederverheiratungen, sondern auch eine Zunahme von Eineltern-Familien, nämlich dann, wenn geschiedene Mütter bzw. geschiedene Väter mit Kindern zusammenleben.

2.1.4 Nichteheliche Lebensgemeinschaften

Nichteheliche Lebensgemeinschaft Für die weitere Entwicklung der Eheschließungen wird es entscheidend darauf ankommen, ob die Ledigen unter 30, die vor 15 Jahren in diesem Alter zu einem großen Teil verheiratet gewesen wären, bzw. die zunehmende Zahl von Geschiedenen heiraten werden und in welchem Umfang an die Stelle der Ehe die nichteheliche Lebensgemeinschaft treten wird. Einschränkung ist zu bemerken, daß die Erkenntnisse über diese neue Form des Zusammenlebens noch unzureichend sind und von daher wenig sichere Aussagen erlauben. Die erste umfassende Spezialuntersuchung dieses Phänomens wird derzeit im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit durchgeführt. Einige Anhaltspunkte liefern der Mikrozensus (MZ) und eine im Auftrag des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in einigen Städten und Kreisen durchgeführte Stichprobenuntersuchung:

Schätzung
nach Mikrozensus 1980

Im Mikrozensus wird zwar keine direkte Frage zum Zusammenleben gestellt. Es ist jedoch zu vermuten, daß es sich bei den 407 000 Zwei-Personen-Haushalten (MZ 1980), in denen ein Mann und eine Frau zusammenleben, die nicht miteinander verwandt oder verschwägert und auch nicht miteinander verheiratet sind, zu einem großen Teil um nichteheliche Lebensgemeinschaften handelt. Schwieriger zu schätzen sind diejenigen Fälle, in denen unverheiratete Mütter oder Väter mit Kindern und einem Partner zusammenleben. Eine Untersuchung hat — allerdings mit Vorbehalten — zu dem Ergebnis geführt, daß es

1980 in der Bundesrepublik Deutschland rund 500 000 nichteheliche Lebensgemeinschaften gab, in denen rund 600 000 Ledige und weitere 400 000 verheiratet getrenntlebende, verwitwete und geschiedene Partner lebten¹⁾. In einer Sonderauszählung der aus zwei Personen bestehenden nichtehelichen Lebensgemeinschaften wurde ferner geprüft, in welchen Altersgruppen sich solche Formen des Zusammenlebens häufen. Von allen 20- bis unter 30jährigen ledigen Männern lebten 1980 mindestens 7 % in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft, von den ledigen Frauen der gleichen Altersgruppe mindestens 12 %. Werden zu den verheirateten Männern und Frauen von 20 bis unter 30 Jahren diese nichtehelichen Lebensgemeinschaften addiert, so ergibt sich ein Prozentsatz, der ziemlich nahe beim Anteil der Verheirateten dieses Alters im Jahre 1975 liegt. Daraus kann geschlossen werden, daß die nichteheliche Lebensgemeinschaft in vielen Fällen an die Stelle der Ehe getreten ist.

Bei der oben erwähnten Stichprobenerhebung des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung wurden Ende 1978 rd. 1 000 verheiratete und 1 000 ledige Frauen im Alter von 18 bis 28 Jahren in Hamburg, in Frankfurt/Main, im Kreis Dithmarschen und im Landkreis Fulda befragt. Die Resultate dieser Befragung sind allerdings nicht für die Bundesrepublik Deutschland, sondern nur für die genannten zwei städtischen und zwei ländlichen Gebiete repräsentativ. Die Untersuchung liefert jedoch erste Anhaltspunkte zur Frage, ob nichteheliche Lebensgemeinschaften ein Hinausschieben des Heiratsentschlusses bedeuten oder alternative Lebensformen darstellen: Knapp 12 % aller befragten Frauen im Alter von 18 bis 28 Jahren lebten in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Von den ledigen Frauen lebten in allen vier Gebieten rd. ein Viertel ständig mit einem Partner zusammen. 28 % wohnten noch nicht ein Jahr mit ihrem Partner zusammen, 43 % ein bis drei Jahre und 26 % mehr als drei Jahre. 27 % wollten (nach Angaben der Frau) in den nächsten zwei Jahren heiraten, 36 % lebten zusammen, um die Festigkeit der Bindung zu prüfen, und 27 %, ohne an Heirat zu denken. Danach zeichnet sich die Tendenz ab, daß für eine Vielzahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften der Heiratsentschluß hinausgeschoben ist.

Stichprobenerhebung des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung

2.1.5 Eineltern-Familien

Eineltern-Familien sind weder eine neue Erscheinung noch eine zu vernachlässigende Größe. Die Zahl der Eineltern-Familien stieg in den 70er Jahren von 745 000 (1970) auf 905 000 im Jahre 1981 an. Diese Zahlen erhal-

¹⁾ Schwarz, K.: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 1982, 2, S. 149

ten Gewicht angesichts der Tatsache, daß die vollständigen Familien von 7,8 Mio. im Jahre 1970 auf 7,4 Mio. im Jahre 1981 abnahmen. Während die Eineltern-Familien in den 50er Jahren vor allem auf Verwitwung als Folge des Zweiten Weltkriegs zurückzuführen sind, geht der Zuwachs der Eineltern-Familien in den 70er Jahren im wesentlichen auf die zunehmende Scheidungsneigung zurück. Als neuere Entwicklung treten neben die von geschiedenen Müttern gebildeten Eineltern-Familien, von denen es 1981 340 000 gab, die von geschiedenen Vätern gebildeten Familien hinzu, die aber mit 48 000 im Vergleich zu den Familien der geschiedenen Mütter relativ gering sind.

Bisher sind keine Anhaltspunkte zu erkennen, daß sich diese Trends der zurückliegenden zehn bis 15 Jahre bald ändern werden.

2.1.6 Kinderzahl der jüngeren Ehen

Die Modellrechnungen im 1. Teil des Berichts enthalten keine unmittelbaren Angaben darüber, wie sich die Kinder auf die Familien verteilen, weil nur mit altersspezifischen Geburtenziffern gerechnet wird und die Kinder nicht bestimmten Frauen oder Familien zugeordnet werden. Geht man allerdings von bisher zu beobachtenden relativen Verteilungen der Kinderzahl in den Ehen aus und trifft weitere Annahmen zur Heiratshäufigkeit und zum Anteil der ehelich Geborenen, dann lassen sich folgende Abschätzungen vornehmen:

Annahme über die mögliche Entwicklung der Kinderzahl in den Ehen

Wenn 10% der Bevölkerung nicht heiraten und 95% aller Kinder ehelich geboren bzw. legitimiert werden, werden nach Modell I 100 Frauen, die nach 1978 eine Ehe eingehen, nach Abschluß ihres Familienbildungsprozesses durchschnittlich 155 Kinder haben. Die endgültige Kinderzahl dieser jüngeren Ehejahrgänge könnte sich dann verteilen, wie in Tabelle 2 dargestellt.

Tabelle 2

Mögliche Kinderzahlen in den Ehen bei Geburtenhäufigkeit gemäß Modell I

Kinderzahl	Anteil der Ehen in %	Kinder dieser Ehen
0	20	—
1	30	30
2	35	70
3	10	30
4 oder mehr .	5	25
zusammen ...	100	155

20% der Ehen wären kinderlos. Während von den Kindern aus den zwischen 1950 und 1960 geschlossenen Ehen rd. 12% Einzelkinder waren, würden es in Zukunft 19% der Kinder sein. Damit könnte es in Zukunft zwar relativ mehr, aber nicht absolut mehr Einzelkinder geben, da die Kinderzahl insgesamt sinkt.

Immerhin würden 36% der Kinder aus Drei- und Mehr-Kinder-Familien kommen und mit mehreren Geschwistern aufwachsen. Nicht alle Kinder, die zu erwarten wären, werden ununterbrochen in derselben Familie leben. Einige Kinder werden durch Tod eines Elternteils Waisen, andere werden durch die Scheidung ihrer Eltern Scheidungs-„waisen“, manche werden durch Wiederheirat des alleinerziehenden Elternteils Stiefkinder. Schließlich gibt es Kinder, die außerhalb der Ehe geboren werden.

2.1.7 Tendenzen in den Haushalts- und Familienstrukturen

Die Zahl der Einpersonenhaushalte hat in der Vergangenheit stark zugenommen und wird auch in Zukunft weiter steigen (siehe Anhang C), zum einen weil der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung, die einen Großteil der Alleinlebenden stellen, steigen wird, zum anderen werden voraussichtlich immer mehr junge Menschen das Elternhaus relativ früh verlassen und bis zu ihrer immer später liegenden Heirat allein leben. Allerdings wird aufgrund der neueren Entwicklungen im letztgenannten Personenkreis die Zahl nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften entweder als Alternative zur Ehe oder als deren Vorstufe auch zunehmen.

Bei der älteren Generation sind zwei Tendenzen erkennbar: eine Abnahme der Dreigenerationenhaushalte aus Großeltern, Eltern und Kindern, und ein wachsender Anteil alleinlebender Senioren.

Lebten 1972 noch 1,8 Mio. männliche und 2,1 Mio. weibliche Personen in Drei- und Mehrgenerationenhaushalten, waren es 1980 1,1 Mio. männliche und 1,3 Mio. weibliche Personen. Das bedeutet also eine Verminderung um mehr als ein Drittel innerhalb von 8 Jahren.

Nach dem 60. Lebensjahr nehmen die Fälle zu, in denen die Frauen Witwen werden und allein leben. Von den über 75jährigen Frauen leben 60% allein, 16% nur mit ihrem Mann, 12% mit Kindern und 7% in Dreigenerationenhaushalten, weitere 4% mit anderen Personen. Bei den Männern ist die Situation etwas anders: Von den über 75jährigen Männern leben 57% mit ihrer Frau zusammen, 11% wohnen bei Kindern, ebenfalls 7% in Dreigenerationenhaushalten, 3% mit anderen und 22% allein. Von den 9,5 Mio. über 65jährigen lebten 1980 544 000 Männer (15%), aber 3,1 Mio. Frauen (51,4%) allein. Ursache hierfür

sind bei den Frauen die längere Lebenserwartung und die frühere Verwitwung sowie der Rückgang von Drei-, aber auch Zweigenerationenhaushalten.

2.2 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Familienstrukturen

Veränderung
der Familien-
strukturen

Wie unter 2.1.6 dargelegt wurde, sinkt die Zahl der Mitglieder der Familien. Etwa 19% der im Modellrechnungszeitraum geborenen Kinder werden Einzelkinder sein, der Anteil der Ehen, die kein Kind bzw. nur ein Kind haben, wird ca. 50% betragen, immerhin aber werden noch 36% der Kinder aus Drei- und Mehrkinderfamilien kommen. An diesen Zahlen zeigt sich ebenso wie an der Zunahme der Scheidungen, der Zunahme der nichtehelichen Lebensgemeinschaften und dem Rückgang der Heiratsneigung, daß die Familie einem Strukturwandel unterworfen ist.

Zwar befürchten einige Wissenschaftler, daß der Strukturwandel die Familie als Institution gefährden könne, daß die aufgezeigten Entwicklungstendenzen zu einem weiteren Geburtenrückgang führen könnten, daß die geringe Geburtenzahl in einer „negativen Rückkoppelung“ eine Lockerung der Partnerbeziehung, ein Abgehen vom traditionellen Familienmuster bewirken könne, doch hat nach neueren Untersuchungen die Familie für den einzelnen wieder größte Bedeutung gewonnen. Die Familie bleibt der Ort, wo Menschen Liebe und Zuwendung, Schutz und Geborgenheit, Trost und Vertrauen erleben, wo Kinder Toleranz und Rücksichtnahme, Opferbereitschaft und Mitverantwortung lernen und sich am besten zu selbstsicheren Menschen entwickeln. Die Familie wird auch in Zukunft ihre unersetzbaren Funktionen für Staat und Gesellschaft erfüllen.

Bedeutung der
Familie

2.2.1 Auswirkungen auf die Eltern-Kind-Beziehungen

Eltern-Kind-Be-
ziehungen

Die Eltern-Kind-Beziehungen dürften von veränderten demographischen Familienstrukturen nicht unbeeinflusst bleiben. So wird in der Literatur darauf hingewiesen, daß das Autoritätsgefälle zwischen Eltern und Kindern in kleineren Familien abnehmen könne. Allerdings dürfte hierfür auch die jeweilige Ehegattenbeziehung maßgebend sein. Herrschen bei den Ehegatten partnerschaftliche Beziehungen vor, so dürften auch die Kinder weniger elterliche Dominanz erfahren. Schließlich muß mit der Möglichkeit gerechnet werden, daß sich bei besonders kleiner Kinderzahl in der Familie mehr elterliche Erwartungen auf das einzelne Kind konzentrieren.

Die Entwicklung zu geringerer Kinderzahl in den Familien bedeutet andererseits aber

auch, daß eine geringere Gewöhnung an Kinder besteht und daß das Wissen über kindliches Verhalten und Bedürfnisse nicht selbstverständlich durch eigene kontinuierliche Erfahrungen im Umgang mit Kindern gewonnen wird. Häufiger als bisher wird erst im Verlauf der eigenen Familiengründung der Umgang mit Kindern erfahren, werden Erziehungsstile ausgebildet. Das Bedürfnis nach Information, Beratung und Hilfe bei Erziehungsfragen dürfte daher weiter steigen.

Es ist zu vermuten, daß sich der Trend einer gewissen Zunahme der Erwerbstätigkeit bei den Eltern nur dann ändern wird, wenn — z. B. durch Einführung eines Erziehungsgeldes — solche gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es einem Elternteil gestatten, die Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung zu unterbrechen oder aufzugeben, ohne daß dies sich finanziell so einschneidend wie bisher auf das Familieneinkommen auswirkt (siehe 2.3).

Einfluß der el-
terlichen Er-
werbstätigkeit
auf die Ent-
wicklung der
Kinder

Bei der Beurteilung, welchen Einfluß die elterliche Erwerbstätigkeit auf die Entwicklung von Kindern hat, ist nach dem Alter der Kinder zu differenzieren.

Kinder bedürfen während der ersten drei Lebensjahre in erster Linie der Eltern zu ihrer gesunden Entwicklung. Wie das Tagesmuttermodell und das Beispiel qualitativ gut ausgestatteter Krippen gezeigt haben, können daneben in bestimmten Situationen noch andere ständige Betreuungspersonen hinzutreten. Die Ergebnisse der Hospitalismusforschung bei kleinen Kindern, die in Heimen lebten, lassen sich auf die Beurteilung der Auswirkungen elterlicher Abwesenheit wegen Erwerbstätigkeit nicht ohne weiteres übertragen.

Andere Untersuchungen haben gezeigt, daß auch Eltern von Schulkindern in der Regel dafür Sorge tragen, daß während ihrer beruflich bedingten Abwesenheit die Kinder betreut werden, wobei den Großeltern häufig eine besonders wichtige Rolle zukommt. Daneben werden viele andere Möglichkeiten der Kinderbetreuung genutzt, z. B. Horte, Nachbarschaftshilfe u. a. Für die Entwicklung eines Kindes ist nicht allein die Quantität, sondern vor allem auch die Qualität der elterlichen Zuwendung ausschlaggebend. Einelternfamilien haben allerdings bei der Verbindung von Erwerbstätigkeit mit der Betreuung ihrer Kinder besondere Probleme zu bewältigen.

2.2.2 Einfluß der Kinderzahl auf die Entwicklung von Kindern

Die vorliegenden Untersuchungen, aus denen Erkenntnisse über den Einfluß der Kinderzahl auf die Entwicklung von Kindern gewonnen werden können, lassen kaum eindeutige Schlüsse zu.

Entwicklung
der Kinder in
Mehr-Kinder-
Familien

Als positiv für die Entwicklung von Kindern in Mehr-Kinder-Familien wird vor allem hervorgehoben:

- Reichhaltigkeit der sozialen Erfahrungen in einer größeren Familie,
- Möglichkeit im täglichen Zusammenleben mit Geschwistern Verantwortung für den Mitmenschen zu übernehmen,
- Begrenzung und zugleich Ausfüllung persönlicher Freiheit durch Rücksichtnahme, Mithilfe und Beschränkung für den anderen.

Als negativ wird für die Entwicklung von Kindern in großen Familien angesehen:

- abnehmende elterliche Aufmerksamkeit gegenüber dem einzelnen Kind,
- Zunahme familiärer Spannungen,
- Abnahme der Verbundenheit zwischen Eltern und Kindern.

Entwicklung
von Einzelkin-
dern

Entsprechend wird positiv für die Entwicklung von Einzelkindern genannt:

- ungeteilte Zuwendung und Aufmerksamkeit der Eltern,
- positive Beeinflussung der intellektuellen Entwicklung des Kindes,
- Möglichkeit, insgesamt bessere Bedingungen für das Aufziehen sowie die Bildung und Ausbildung des Kindes zu schaffen.

Als negativ wird für die Entwicklung eines Einzelkindes hervorgehoben:

- Behinderung der Entwicklung zur Eigenständigkeit infolge von „Überbehütung“;
- mangelnde geschwisterliche Miterziehung,
- übermäßige Einbindung in die Gemeinschaft von Erwachsenen.

Bei einer Untersuchung, in der die Entwicklung von Einzelkindern mit der von Kindern aus Mehrkindfamilien verglichen wurde, die sich in anderen sozialen Merkmalen ihrer Familien nicht unterschieden, stellte sich heraus, daß es kaum Unterschiede gibt: Die Einzelkinder zeigten geringfügige Vorteile in ihrer kognitiven Entwicklung, in kulturellen und in Führungsfähigkeiten, während die Kinder aus Mehr-Kinder-Familien den Einzelkindern in ihren sozialen Fähigkeiten überlegen waren.

Im Falle von Ehescheidungen kann es zu einer weiteren Reduzierung von Kontaktmöglichkeiten für das Kind kommen: nämlich zum anderen Elternteil, oft auch zu dessen Eltern. Im Falle einer Wiederverheiratung kann es Probleme in der Stiefeltern-Stiefgeschwister-Konstellation geben. Schon heute sind 8% der minderjährigen Kinder Stiefkinder.

2.2.3 Auswirkungen auf die Geschwisterbeziehungen und die Beziehungen unter Gleichaltrigen

Mindestens 19% der Kinder werden als Einzelkinder aufwachsen, die Beziehungen zu anderen Kindern nur in Institutionen wie Kindergärten, der Schule und Kinderhorten oder bei gemeinsamer privater Betreuung mit anderen Kindern erfahren können.

Bedeutung von Geschwistern für die Entwicklung von Kindern

Mit einer Verkleinerung der Familie nimmt die Möglichkeit ab, Beziehungen zu etwa Gleichaltrigen in der Familie aufzubauen. Dies kann zum Teil aber durch verstärkte Außenbeziehungen der Familie ausgeglichen werden. Schon heute ist zu beobachten, daß der Mangel an Geschwistern zum Teil durch verstärkte Zuwendungen zu Bezugsgruppen Gleichaltriger (peer-group) ausgeglichen wird. Es ist daher in Zukunft eine noch größere Trennung der Altersgruppen und eine Zunahme der Bedeutung altersgleicher Gruppen zu erwarten.

Sozialpsychologische Implikationen, die sich längerfristig aus der Tatsache herleiten, daß eine sehr viel größere Anzahl von Kindern ohne Geschwister aufwachsen wird, lassen sich derzeit kaum abschätzen.

2.2.4 Auswirkungen auf die Partnerbeziehungen

In der Beziehung zwischen den Ehegatten zeichnen sich Entwicklungstendenzen in Richtung auf eine größere Partnerschaft ab. Dies gilt sowohl für Ehen mit beiderseits erwerbstätigen Ehegatten als auch für Ehen, in denen die Frauen nicht erwerbstätig sind. Diese Entwicklung wird durch die materielle Absicherung des nichterwerbstätigen Ehegatten im geltenden Eherecht begünstigt. Aber auch die verbesserte Bildung und Ausbildung von Frauen trägt ebenso dazu bei wie die steigende Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen, die damit materiell weitgehend unabhängig vom Einkommen des Ehemannes werden. Außerdem ist in jungen Ehen mit beiderseitiger Erwerbstätigkeit eine zunehmende Beteiligung der Männer an den Familienaufgaben zu beobachten. Verstärkt wird diese Entwicklung langfristig durch eine verringerte Vermittlung von Geschlechtsrollenfestlegungen an die nachwachsende Generation.

Partnerschaftsentwicklung in der Ehe

Schon in der Vergangenheit hat die Verkleinerung der Familie und die Verringerung der ökonomischen Bedeutung der Ehe die emotionale Bedeutung und die persönliche Bindung in den Vordergrund treten lassen. Die Erwartungen an Verständnisbereitschaft, Kommunikationsfähigkeit und Konfliktverarbeitung durch den Partner vergrößern sich, aber auch die Enttäuschungsmöglichkeit. Diese Anforderungen können zur Überforderung der Beziehung führen. Dadurch, durch die Verände-

Bedeutung der Ehe

rung des gesellschaftlichen Stellenwerts der Ehe, durch eine stärkere wirtschaftliche Unabhängigkeit der Partner voneinander und mit kleinerer Kinderzahl kann die Bereitschaft entstehen, die Beziehung schneller aufzugeben und sie nicht trotz der Konflikte und Schwierigkeiten aufrechtzuerhalten.

2.2.5 Lebensverläufe der einzelnen Familienmitglieder

In Ehen mit wenigen Kindern dürfte es zu einer verstärkten Beteiligung beider Partner am Erwerbsleben und möglicherweise auch zu einem größeren gesellschaftlichen Engagement außerhalb der Familie kommen.

Unterbrechung
der Erwerbstätigkeit
zur Kindererziehung

Nach wie vor wird es aber eine Vielzahl von Familien geben, bei denen sich einer der Ehepartner — in der Regel die Frau — bei der Geburt eines Kindes zur Unterbrechung der Erwerbstätigkeit entschließt, um sich ganz dem Kind zu widmen. Wieweit solche Wünsche nach einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit realisiert werden können, hängt wesentlich auch von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab. In manchen Familien ist trotz des Wunsches nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit die fortgesetzte beiderseitige Erwerbstätigkeit aus finanziellen Gründen notwendig.

Verkürzung der
Elternphase

Die Verkürzung der Elternphase durch die Verringerung der Kinderzahl wirkt sich besonders auf die Lebensplanung der Frauen aus. In dem Maße, in dem sich die mit Kindererziehung voll ausgefüllte Zeit verkürzt, kann die berufliche Tätigkeit auch für diejenigen Frauen mehr an Gewicht gewinnen, die ihre Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung unterbrechen. Sie dürften stärker daran interessiert sein, den Kontakt zum Beruf zu halten.

Diese Entwicklung wird nicht nur, wie bereits zuvor dargelegt, die Position der Frauen im gesellschaftlichen Rahmen, sondern auch in der Familie zunehmend verändern, ebenso wie längerfristig die Stellung der Männer davon berührt werden wird.

Eine Verkürzung der Ehephase durch frühere Scheidungen und die steigende Lebenserwartung insbesondere der Frauen dürften zu einer zunehmenden Tendenz von Einpersonenhaushalten schon ab dem 45. Lebensjahr führen, wie unter 2.1.7 dargelegt. Für diese „Restfamilien“ dürfte sich in besonderer Weise das Problem der Isolation stellen.

2.2.6 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die ältere Generation

Die Veränderung der Familienstruktur durch die Verringerung der Kinderzahl wirkt sich ebenso auf die Situation der älteren Men-

schen aus wie die gestiegene und steigende Lebenserwartung.

Die demographische Entwicklung führt dazu, daß der Anteil junger Menschen abnimmt, während der Anteil älterer Menschen — insbesondere auch der Anteil der Hochbetagten über 75 Jahre — steigt. Es ist zu erwarten, daß immer mehr alte Menschen allein leben werden. Dies kann ihre immer stärkere Vereinzelung bewirken. Diese Entwicklung wird durch eine Reihe von anderen Faktoren begünstigt, z. B. die Zunahme der Familien ohne Kinder, die zunehmende Berufstätigkeit von Frauen und die erforderliche Mobilität im Berufsleben, die nicht selten eine Verlegung des Wohnortes erfordert. Ob andere Entwicklungen, die teilweise beobachtet werden, dies zu kompensieren vermögen (wie z. B. die Entwicklung von Wohngemeinschaften alter Menschen), läßt sich zur Zeit noch nicht genau beurteilen.

Alleinlebende
ältere
Menschen

Der steigende Anteil alter und hochbetagter Bürger sowie alleinstehender alter Menschen wird den Ausbau ambulanter sozialer Dienste notwendig machen, und zwar nicht nur in den drei Kernbereichen (häusliche Krankenpflege, Haus- und Familienpflege, Altenpflege), sondern auch in der Beratung, in häuslichen Diensten u. ä. Auch das Zusammenleben mehrerer Generationen in familiengerechten Wohnungen „unter einem Dach“ ist zu fördern. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß auch zur Unterstützung der Familien, die häusliche Pflege leisten, in einem jetzt noch nicht übersehbaren Umfang ergänzende Hilfe benötigt werden wird. Zwar wird in verstärktem Maße darauf hingewirkt, daß die älteren Menschen innerhalb von Selbsthilfegruppen, durch ehrenamtliche Tätigkeiten oder im Rahmen von Nachbarschaftshilfen und Stadtteilsarbeit einen großen Teil der Bedürfnisse selbst abfangen. Diese Entwicklung steht jedoch erst am Anfang, so daß sich ihre Auswirkungen auf den Personalbedarf jetzt noch nicht abschätzen lassen. Hier ist zu erwarten, daß durch die Schulungsstätten und das Schulungspersonal für solche begleitende Betreuung und Aktivitäten Fachkräfte benötigt werden.

Versorgung
älterer
Menschen

Unter Umständen werden unterschiedliche Bedürfnisse in den Ballungszentren, in dem stadtnahen Bereich sowie in den ländlichen Gebieten auftreten und zu ihrer Befriedigung unterschiedliche Organisationsformen erforderlich machen können. Bisher ist davon auszugehen, daß die Zahl der Plätze insbesondere in den Altenwohnheimen sowie in den Altenkrankenheimen/Altenpflegeheimen sowie die Zahl der beschützten Wohnungen erhöht werden müssen. Auch dies wird Auswirkungen auf die Zahl des Personals haben. Wegen der unterschiedlichen Auffassungen über das Ausmaß der aktivierenden Pflege und der Therapie, die Zahl des Mindestpersonals in

den Pflegeeinrichtungen u.ä. ist eine konkrete Aussage hierzu derzeit noch nicht möglich. Der Ausbau der teilstationären Einrichtungen (z. B. Tagespflegeheime, zeitlich begrenzte Aufnahme in Pflegeheimen, therapeutische Wohngruppen u.ä.) wird ebenfalls personelle Auswirkungen haben.

Voraussagen über den Investitionsbedarf und das zusätzlich erforderliche Personal lassen sich daher derzeit nicht machen.

2.3 Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftliche Lage der Familien

Wirtschaftliche Lage der Familien Die Bevölkerungsentwicklung kann die wirtschaftliche Lage der Familien in zweifacher Hinsicht beeinflussen: mikroökonomisch durch Veränderung der Lebenshaltung und Verbesserung der Möglichkeiten der Einkommenserzielung infolge Erwerbstätigkeit und makroökonomisch durch eine Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, von der primär die Einkommenslage der Familie bestimmt wird.

Die wirtschaftliche Lage der Familien wird bestimmt durch ihre Größe und ihre Einkommenserzielung und -verwendung; hierzu gehören Einkommen, Verbrauchsausgaben, Konsumverhalten und Sparverhalten. Weitere wichtige Einflußfaktoren sind Heiratsalter, Zeitspanne bis zur Geburt des ersten Kindes und Geburtenabstand weiterer Kinder.

Berücksichtigt man die oben aufgezeigte Bevölkerungsentwicklung sowie die Tatsache, daß die wirtschaftliche Situation einer Familie je nach Einkommen, Zahl der Familienmitglieder und erreichter Position im Familienzyklus sehr unterschiedlich ist, sind folgende Auswirkungen der Geburtenentwicklung auf die wirtschaftliche Lage der Familien zu erwarten:

- bei Eheschließung a) In der Phase vor und nach der Eheschließung wird der Haushalt auch zukünftig über ein relativ hohes Einkommen verfügen, wenn beide Ehepartner erwerbstätig sind. Tendenziell wird sich deren finanzielle Lage gegenüber heute noch verbessern, wenn man unterstellt, daß die verbesserte Ausbildung von Frauen auch bessere Einkommenschancen mit sich bringt.
- bei Geburt von Kindern b) Entscheiden sich die Ehepartner für Kinder, werden die unabweislichen Ausgaben der Familien — häufig bei sinkenden Einnahmen — steigen (z. B. Kosten der Erziehung und Pflege der Kinder, steigender Wohnbedarf). Dies kann dadurch entstehen, daß zumindest ein Teil des Einkommens eines Ehepartners wegfällt, wobei aber teilweise ein Ausgleich durch Leistungen dieses Ehepartners für den Familienhaushalt erfolgt. Bei beiderseitiger Er-

werbstätigkeit kommen die Kosten der Kinderbetreuung während der Zeit der elterlichen Abwesenheit hinzu. Schwieriger noch stellt sich die Lage der Einelternfamilien dar, da die Möglichkeit, zwei Einkommen zu erzielen, wegfällt und die Betreuungskosten unabweisbar sind.

Die Kosten für Kindererziehung werden wahrscheinlich auch zukünftig weiter ansteigen (wegen z. B. höherer Anforderungen der Gesellschaft an die berufliche Ausbildung).

- c) Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung wird sich auch der Maßstab ändern, anhand dessen die Familien mit Kindern ihre eigene wirtschaftliche Situation beurteilen, wenn das Umfeld dieser Familien immer mehr durch kinderlose Ehen oder Ein-Kind-Familien geprägt ist. Denn erfahrungsgemäß wird der Lebensstandard dieser Gruppen — und nicht etwa die wirtschaftliche Situation vergleichbarer Familien in der Vergangenheit — bei der subjektiven Einschätzung der eigenen Lebensqualität die entscheidende Rolle spielen.
- Einschätzung des Lebensstandards von Familien

2.4 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Jugendhilfe

2.4.1 Allgemeines

Bereits in den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, daß die Ausgaben der Jugendhilfe nicht parallel verlaufen mit der Größe der davon betroffenen Bevölkerungsgruppen. Im Gegensatz zu sinkenden Jahrgangsstärken bei den Kindern und Jugendlichen haben sich z. B. die Ausgaben für die öffentliche Jugendhilfe zwischen 1970 und 1981 mehr als vervierfacht (siehe Tabelle 3).

Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Ausgabenentwicklung der Jugendhilf

Tabelle 3

Ausgaben für die öffentliche Jugendhilfe 1970 bis 1981 — in 1 000 —

Jahr	0- bis unter 18jährige (Personen)	18- bis unter 21jährige (Personen)	Ausgaben der öffentlichen Jugendhilfe (DM)
1970	16 514,8	2 435,5	1 378,6
1975	15 900,8	2 600,4	3 369,0
1977	15 215,4	2 761,5	4 084,6
1978	14 855,6	2 856,5	4 427,2
1979	14 512,4	2 974,4	4 759,4
1980	14 215,6	3 066,6	5 312,9
1981	13 815,6	3 151,0	5 679,7

Zwar ist eine nach Leistungsbereichen unterschiedliche Entwicklung der Inanspruchnahme zu beobachten, deutlich überwiegen jedoch die Bereiche mit gleichbleibender und verstärkter Inanspruchnahme. In der Jugendhilfe steuern also andere Größen als die Bevölkerungsentwicklung den Bedarf und das Angebot und damit die Inanspruchnahme. Die Bewertung des Bedarfs wie auch die Bereitstellung des Angebots unterliegen insbesondere gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen und Vorgaben und können nicht unmittelbar aus der demographischen Entwicklung abgeleitet werden.

Abgesehen davon, daß Leistungen der Jugendhilfe — anders als etwa die schulische Erziehung — fast ausschließlich Angebotscharakter tragen, d. h. ihre Inanspruchnahme den Sorgeberechtigten freigestellt ist, knüpfen die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften die einzelnen Leistungen der Jugendhilfe zum Teil an Merkmale wie „Gefährdung und Störung der Entwicklung“, „Verwahrlosung“ oder stellen das Tätigwerden ganz in das pflichtgemäße Ermessen der insoweit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung agierenden Jugendämter. Die Praxis zeigt, daß bei der Ausfüllung dieser gesetzlich eingeräumten Handlungsspielräume, also insbesondere hinsichtlich der Bewertung des Bedarfs wie auch der Bereitstellung entsprechender Angebote, die demographische Entwicklung — mit Ausnahme etwa bei der Kindergartenerziehung — eine untergeordnete Rolle spielt. Maßgeblich sind bei der Angebotsentwicklung der Jugendhilfe in erster Linie die Situation der kommunalen Haushalte und die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen über die Funktion von Jugendhilfe. So stehen die vielfältigen Leistungen der Jugendhilfe (Dekung von Betreuungsdefiziten, Beseitigung oder Minderung von Entwicklungsstörungen, Ergänzung von familialer und schulischer Sozialisation durch außerschulische Jugendbildung) in engem Zusammenhang mit der Erziehungsleistung und dem Erziehungsvermögen der Familie bzw. den jeweiligen politischen Zielvorgaben über die Funktion der Familie einerseits sowie weiterer Sozialisationsinstanzen andererseits. Über die Frage, ob ein Ausbau des Leistungsspektrums der Jugendhilfe die Erziehungsfähigkeit der Familie stärkt oder gerade umgekehrt ihre Eigenkräfte lähmt, bestehen unterschiedliche gesellschaftspolitische Positionen.

Dessenungeachtet war jedoch die Jugendhilfepolitik in Bund und Ländern in den letzten Jahren darauf gerichtet, strukturelle Umschichtungen im Leistungsspektrum der Jugendhilfe vorzunehmen, so insbesondere durch den Ausbau von flankierenden Hilfen für die Familie sowie von offenen pädagogischen und therapeutischen Hilfen für Kinder und Jugendliche, um damit stationäre Hilfen

— insbesondere die kostenaufwendige Heimerziehung — abzubauen.

2.4.2 Ausgewählte Leistungsbereiche der Jugendhilfe

2.4.2.1 Kindertagesstätten

Unter diesem Begriff werden Einrichtungen für Säuglinge, Klein- und Schulkinder zusammengefaßt, also Kinderkrippen, Kindergärten und Kinderhorte.

Als Einflußfaktoren für einen künftigen Bedarf im Bereich der Kindertagesstätten kommen neben der konkreten Entwicklung der jeweils relevanten Jahrgangsstärken insbesondere die berufliche Tätigkeit beider Elternteile sowie die Zahl von Einelternfamilien in Betracht.

Bedarf an Kindertagesstätten

Die Entwicklung der beiden letztgenannten Faktoren läßt vermuten, daß der Bedarf an Plätzen im Bereich der Kindertagesstätten insgesamt steigen wird, was jedoch wenigstens teilweise durch den Rückgang der Jahrgangsstärken aufgefangen werden dürfte. In der Altersgruppe der 0- bis 3jährigen, bei der Formen der Fremdbetreuung gesellschaftspolitisch umstritten sind — ganz überwiegend wird für diese Altersgruppe jedoch der ständigen Betreuung durch einen Elternteil der Vorrang eingeräumt und im Zusammenhang damit die Einführung eines Erziehungsgeldes befürwortet —, ist nicht abzusehen, inwieweit neben die Betreuung in Kinderkrippen Tagesmütter oder — ohne Einschaltung der Jugendhilfe — Verwandte, Großeltern oder private Initiativen treten werden. Inwieweit die in letzter Zeit erkennbar steigenden Entgelte für die Inanspruchnahme öffentlicher und öffentlich geförderter Einrichtungen (z. B. Kindergärten) eine solche Entwicklung begünstigen, ist derzeit noch nicht absehbar. Ob eine zunehmende Berufstätigkeit der Großeltern zu einer stärkeren Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen führt, erscheint fraglich; das erkennbar steigende Alter der Mütter bei Geburt des ersten Kindes dürfte in vielen Fällen dazu führen, daß auch früher berufstätige Großeltern bereits im Ruhestand sind, wenn sich die Betreuungsfrage für ihre Enkelkinder stellt. Eine weitere Senkung des Ruhestandsalters könnte eine solche Entwicklung verstärken. Im Kinderkrippenbereich ist darüber hinaus die Bereithaltung des Angebots wesentlich abhängig von gesellschaftspolitischen Vorgaben.

Im Kindergartenbereich kann — abgesehen von Versorgungslücken in einzelnen ländlichen Räumen — statistisch gesehen von einer Bedarfsdeckung ausgegangen werden. Die abnehmenden Geburtenzahlen dürften hier alsbald zu Überkapazitäten führen. In Ballungsräumen können Wanderungsbewegungen

Versorgung im Kindergartenbereich

(aus den Städten in Neubauviertel, Bildung von Ausländerkonzentration) weiterhin zu partieller Unterversorgung führen, die wegen der größeren Entfernung zwischen Wohnung und Kindergarten nicht immer durch eine Neuverteilung beseitigt werden kann.

Versorgung im Bereich der Kinderhorte Im Bereich der Kinderhorte wird der Bedarf, dem augenblicklich aufgrund unterschiedlicher Umstände nur unzureichend entsprochen werden kann, aufgrund der Geburtenentwicklung sinken. Das geringe Angebot an Hortplätzen im Bereich der Jugendhilfe könnte darüber hinaus zum Teil durch den Ausbau von Ganztagschulen ausgeglichen werden, soweit dieser nicht wegen grundsätzlicher Bedenken oder aus finanziellen Gründen unterbleibt.

2.4.2.2 Beratung (Jugend-, Erziehungs- und Familienberatung)

Da sich die Angebote der Jugendberatung einerseits und der Erziehungs- und Familienberatung andererseits jeweils an unterschiedliche Alters- und Personengruppen richten, ergeben sich unterschiedliche Auswirkungen aufgrund der Bevölkerungsentwicklung. Gerade die Entwicklung im Beratungssektor war in der Vergangenheit nicht von demographischen Faktoren bestimmt, sondern von der Erkenntnis, daß durch einen Ausbau der Angebote institutioneller und funktionaler Beratung intensivere und insbesondere kosten trächtigere Hilfen vermieden werden können.

Erziehungs- und Familienberatung Das niedrigere Geburtenniveau wird zunächst bei den heute noch nicht ausreichend vorhandenen Angeboten der Erziehungs- und Familienberatung relevant werden, da diese in erster Linie Kindern im Schulalter aufgrund von Auffälligkeiten und Entwicklungsstörungen sowie ihrer Familien offenstehen.

Durch den weiteren Rückgang dieser Altersgruppen werden die Beratungsstellen künftig in der Lage sein, den vielerorts vorhandenen Stau abzubauen und die Beratungsmöglichkeiten zu verbessern.

Jugendberatung Im Bereich der Jugendberatung, die sich insbesondere an Jugendliche und junge Erwachsene wendet, wird der Rückgang der Geburtenzahl erst mit einer gewissen Verzögerung spürbar werden. Wesentlicher als die Entwicklung der einschlägigen Altersgruppen dürfte in den nächsten Jahren die Zunahme von Problemsituationen für Jugendliche und junge Erwachsene sein (Jugendarbeitslosigkeit, Ausbildungsprobleme), die bereits jetzt zu einer erkennbar stärkeren Inanspruchnahme der Beratungsangebote führt.

2.4.2.3 Offene pädagogische und therapeutische Hilfen

Offene pädagogische und therapeutische Hilfen Die Angebote offener pädagogischer und therapeutischer Hilfen werden in der Jugendhil-

festatistik bisher nur unzureichend erfaßt. Aus verschiedenen regionalen Entwicklungen (z. B. Konzeption zur Förderung von familienorientierten Hilfen des Landeswohlfahrtsverbandes Baden, Jugendprogramm der Bayerischen Staatsregierung, Dithmarscher Modell offener Hilfen zur Vermeidung von Heimerziehung) wird deutlich, daß sich der Ausbau offener pädagogischer und therapeutischer Hilfen unabhängig — und im Ergebnis gegenläufig — zur Bevölkerungsentwicklung vollzieht. Da diese Hilfen nicht nur sozialpädagogisch zunehmend als erfolgreich anerkannt werden, sondern darüber hinaus auch geeignet sind, eine kostenintensive Erziehung des Kindes außerhalb der eigenen Familie (insbesondere Heimerziehung) zu vermeiden oder doch zeitlich zu begrenzen, wird ihr Ausbau voraussichtlich auch in Zeiten knapper Finanzen — wenn auch langsamer — voranschreiten.

2.4.2.4 Jugendarbeit

Die Verkleinerung der Familie dürfte die Tendenz zur (außerfamilialen) Gleichaltrigen-Gruppe bei Jugendlichen verstärken. Daraus resultiert jedoch nicht unbedingt ein steigender Bedarf an Freizeit- und Bildungsmöglichkeiten, die durch Träger der Jugendhilfe angeboten werden, da zunehmend zweifelhaft wird, ob Jugendliche an solchen Angeboten interessiert sind bzw. ob die Träger der Jugendhilfe ausreichend in der Lage sind, auf die Interessen der Jugendlichen einzugehen.

2.4.2.5 Heimerziehung

Zwischen 1970 und 1980 hat die Zahl der in Heimen der Jugendhilfe untergebrachten Minderjährigen um 25,8 % abgenommen — eine Entwicklung, die weit über den demographischen Rückgang der Minderjährigen insgesamt in diesem Zeitraum hinausgeht. Die Gesamtzahl der außerhalb der eigenen Familien, also in Heimen oder in Pflegefamilien untergebrachten Minderjährigen, hat sich in diesem Zeitraum nicht verändert; der Rückgang der Minderjährigen, die in Heimerziehung untergebracht worden sind, ist also hauptsächlich auf eine Umschichtung zugunsten der Familienpflege bzw. offener pädagogischer und therapeutischer Hilfen zurückzuführen.

Auch für die Zukunft ist mit einem — wenn auch etwas verlangsamten — Rückgang der Heimkinder zu rechnen; eine solche Entwicklung ist bereits wegen der Kostenintensität der Heimerziehung (auf Heimerziehung entfallen noch immer fast 40 % des Gesamtaufwandes der öffentlichen Jugendhilfe) zu erwarten.

2.4.2.6 Pflegefamilien

Seit 1970 hat sich die Zahl der in anderen Familien lebenden Kinder, in denen erzieherische Hilfe nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz geleistet wird, um 92 % erhöht.

Wegen der Kostenintensität der Heimerziehung und der in der Vergangenheit erreichten

materiellen Verbesserung der Situation der Pflegekinder wird der Anteil der Kinder in Familienpflege an der Gesamtzahl der Kinder, die außerhalb der eigenen Familie untergebracht sind, weiter steigen. Wegen des verbesserten Angebots an offenen pädagogischen und therapeutischen Hilfen dürfte die absolute Zahl jedoch künftig stagnieren.

3 Ausländische Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland**3.1 Ausgangssituation**

Entwicklung
bis 1982

Am 30. September 1982 haben sich rd. 4,67 Mio. Ausländer nicht nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten. Damit hat die ausländische Wohnbevölkerung bisher ihren höchsten Stand erreicht, obwohl der bereits im November 1973 von der Bundesregierung beschlossene Anwerbestopp die legale Einreise von Ausländern aus Nicht-EG-Staaten zum Zwecke der Arbeitsaufnahme im wesentlichen beendet hat. Danach ist zwar die Zahl der Ausländer mit nicht nur vorübergehendem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland zunächst zurückgegangen. Von 1978 bis zum 30. September 1982 hat ihre Zahl aber wieder zugenommen. Seither ist erneut ein Rückgang zu verzeichnen. Der Anstieg beruhte insbesondere auf einem Zuwanderungsüberschuß, der in erster Linie durch

- den Familiennachzug
- die Einreise von Asylbewerbern
- die Einreise von Staatsangehörigen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

hervorgerufen wurde.

Familiennach-
zug

Der Familiennachzug, d. h. die Einreise von Ehegatten und Kindern ausländischer Arbeitnehmer, die ihren schon im Bundesgebiet lebenden Familienangehörigen folgen, wird von dem Anwerbestopp nicht berührt. Am 2. Dezember 1981 beschloß die Bundesregierung Sofortmaßnahmen zur sozial verantwortlichen Steuerung des Familiennachzugs zu Ausländern aus Nicht-EG-Staaten (z. B. kein Nachzug von über 16jährigen Kindern ausländischer Arbeitnehmer), denen die Länder im wesentlichen gefolgt sind.

Asyl

Die Zahl der Ausländer, die in der Bundesrepublik Deutschland Asyl begehren, wird wesentlich von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen in den jeweiligen Herkunftsregionen bestimmt. Sie wird aber auch davon beeinflusst, ob und in welchem Ausmaß ein aus wirtschaftlichen Gründen angestrebter Aufenthalt durch die Einleitung

und Durchführung eines Asylverfahrens erreicht werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Ausländer, die eine politische Verfolgung geltend machen, wegen des Grundrechts auf Asyl nach Artikel 16 GG an der Grenze der Bundesrepublik Deutschland nicht zurückgewiesen werden dürfen und ihnen der Aufenthalt für die Dauer des Asylverfahrens gestattet werden muß. Erst wenn eine Ablehnung des Asylverfahrens unanfechtbar geworden ist, besteht die Möglichkeit, den Aufenthalt zu beenden. Mit dem am 1. August 1982 in Kraft getretenen Gesetz über das Asylverfahren vom 16. Juli 1982 (BGBl. I S. 946) sind die Voraussetzungen für einen wesentlich schnelleren Abschluß der Verfahren — insbesondere bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen — geschaffen worden. Daneben hat eine Reihe administrativer Maßnahmen dazu geführt, daß die Zahl der Asylbewerber seit 1980 deutlich zurückgegangen ist:

1978	33 136 Personen
1979	51 493 Personen
1980	107 818 Personen
1981	49 391 Personen
1982	37 423 Personen.

Es ist zu erwarten, daß die Asylbewerberzahlen aufgrund der vorgenannten Maßnahmen weiter rückläufig sein werden, sofern sich die politische, wirtschaftliche und soziale Situation in den jeweiligen Herkunftsregionen nicht gravierend ändert.

Am 30. September 1982 haben sich rd. 1,22 Mio. Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten. Die Angehörigen dieser Staaten, die im Bundesgebiet eine Erwerbstätigkeit ausüben oder ausüben wollen, sowie ihre Familienangehörigen genießen nach Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit. Die Entscheidung über das Recht auf Einreise dieses Personenkreises ist daher der nationalen Gesetzgebung entzogen. Der Aufenthalt von Ausländern aus diesen Staaten sowie aus Liechtenstein, Österreich, der Schweiz und

Staatsangehörige der EG und anderer westlicher Industriestaaten

aus anderen westlichen Industriestaaten, wie z. B. Australien, Kanada, USA (rd. 315 000 am 30. September 1982) wirft keine besonderen Probleme auf.

3.2 Entwicklung bis zum Jahr 2000

Geburtenüber-
schuß, Zuwan-
derungsüber-
schuß

Nach dem Modell C zur Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Anhang A, Tabelle 8) würde der ausländische Bevölkerungsteil von rd. 4,57 Mio. am 1. Januar 1981 bis zum Jahre 2000 auf rd. 7,0 Mio. zunehmen. Diese Zunahme würde etwa zur Hälfte auf den Geburtenüberschuß bei den hier lebenden Ausländern, zur anderen Hälfte auf einen Zuwanderungsüberschuß entfallen.

3.3 Ausländerpolitik

Die Bundesregierung hat mit der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 4. Mai 1983 für die Ausländerpolitik folgende Grundsätze aufgestellt:

- Integration der seit langem in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien,
- Begrenzung des weiteren Zuzugs,
- Förderung der Rückkehrbereitschaft.

Bereits die Kabinettsbeschlüsse vom 19. März 1980, 11. November und 2. Dezember 1981 sowie vom 3. Februar 1982 zielten auf die verbesserte Integration insbesondere der zweiten und dritten Ausländergeneration durch verstärkte Bemühungen vor allem des Bundes und der Länder im vorschulischen, schulischen, weiterbildenden und berufsqualifizierenden Bereich auf ein verbessertes Angebot an Information, Beratung und Betreuung, auf günstigere rechtliche Rahmenbedingungen für die Integration, ferner auf die sozial verantwortliche Steuerung des Familiennachzugs sowie auf die Begrenzung weiterer Zuwanderungen.

Kommission
„Ausländer-
politik“

Am 3. November 1982 hat die Bundesregierung eine Kommission unter Federführung des Bundesministers des Innern aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden mit dem Auftrag eingesetzt, unter Berücksichtigung bisheriger Vorarbeiten zu prüfen, wie unter Wahrung der freiheitlichen Grundordnung die gesellschaftspolitischen Probleme abgebaut werden können, die durch und für die große Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer entstehen. Der von der Kommission vorgelegte Bericht enthält Empfehlungen, durch die die auf politischer Ebene zu treffenden Entscheidungen vorbereitet werden. Das Bundeskabinett hat den Bericht am 2. März 1983 zur Kenntnis

genommen. Der Bundesminister des Innern bereitet auf der Grundlage der Arbeitsergebnisse der Kommission eine Novellierung des Ausländergesetzes vor.

Die Bundesregierung läßt sich bei ihrer Ausländerpolitik von folgenden Grundsätzen leiten:

Grundsätze der
Bundesregie-
rung zur Aus-
länderpolitik

Wesentlich ist die Integration der auf Dauer in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer. Sie sollen in die Lage versetzt werden, am gesellschaftlichen Leben der Bundesrepublik Deutschland möglichst voll und gleichberechtigt teilzunehmen. Dabei müssen sie ihre kulturellen Bindungen aufrechterhalten können. Ein spannungsfreies Zusammenleben setzt voraus, daß auch die Ausländer eigene Integrationsbeiträge leisten. Dazu gehört, daß sie sich deutsche Sprachkenntnisse aneignen und die Grundwerte der Rechts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland respektieren. Ein wesentlicher Integrationsbeitrag ist darin zu sehen, daß die Einreise von ausländischen Kindern und Jugendlichen schon zu einem Zeitpunkt erfolgt, zu dem diese noch die Chance haben, das deutsche Schul- und Bildungssystem erfolgreich zu durchlaufen.

Integration ist nur möglich, wenn der weitere Zuzug von Ausländern in die Bundesrepublik Deutschland konsequent begrenzt wird. Die Bundesregierung wird daher den Anwerbestopp uneingeschränkt aufrechterhalten, illegale Praktiken bei Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung nachhaltig bekämpfen und dafür Sorge tragen, daß Aufenthalte zu Aus- und Fortbildungszwecken nicht zu Daueraufenthalten werden.

Sie wird bei der Weiterentwicklung der Assoziation EWG-Türkei im Arbeitskräftebereich keinen Regelungen zustimmen, die den Zuzug türkischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland gestatten. Sie wird ferner bei weiteren Beitritten zur Europäischen Gemeinschaft auf ausreichende Übergangsfrieten bestehen, während derer der freie Zugang zum Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland ausgeschlossen werden kann.

Die Bundesregierung wird nicht dulden, daß Ausländer ihre politischen Auseinandersetzungen mit kriminellen Mitteln auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland austragen. Sie prüft daher z. Z., ob politischer Extremismus und Kriminalität von Ausländern dadurch wirksamer bekämpft werden können, daß die Ausweisungsmöglichkeiten erweitert werden.

Die Fähigkeit und Bereitschaft der Ausländer zur freiwilligen Rückkehr soll gewahrt bleiben und nach Möglichkeit gefördert werden. An eine erzwungene Rückkehr durch administrative Maßnahmen ist nicht gedacht. Die Ausländer in der Bundesrepublik Deutsch-

land sollen frei entscheiden können, ob sie in ihre Heimat zurückkehren oder ob sie in der Bundesrepublik Deutschland bleiben und sich integrieren wollen.

3.4 Integrationssituation

Integrationsdefizite Erhebliche Integrationsdefizite in vielen Lebensbereichen kennzeichnen die Lage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, namentlich der rd. 1,34 Mio. Kinder und Jugendlichen, obgleich Bund, Länder, Gemeinden und gesellschaftliche Gruppen ihre Integrationsanstrengungen in den vergangenen Jahren wesentlich verstärkt haben.

3.4.1 Status und Aufenthaltsdauer

Aufenthaltsstatus Von 1978 bis 1982 (Stand: 31. Dezember) stieg die Zahl der unbefristeten Aufenthaltserlaubnis von Nicht-EG-Staatsangehörigen von rd. 382 000 auf rd. 1 103 500, die Zahl der Aufenthaltsberechtigungen (die Aufenthaltsberechtigung gewährt gegenüber der Aufenthaltserlaubnis einen günstigeren Rechtsstatus) von rd. 6 500 auf rd. 53 200. Insgesamt betrug die Zahl aller aufenthaltserlaubnispflichtigen Ausländer aus Staaten außerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1982 rd. 2,5 Mio.; rd. 46 % dieser Ausländer verfügen somit über den verfestigten aufenthaltserlaubnisrechtlichen Status. Eine verfestigte arbeitserlaubnispflichtige Position (Rechtsanspruch auf Arbeitserlaubnis) haben rd. 60 % der Staatsangehörigen dieser Staaten.

Aufenthaltsdauer Am 30. September 1982 betrug die Zahl der Ausländer, die sich seit mindestens 10 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, rd. 2,19 Mio.; das sind rd. 47 % der ausländischen Bevölkerung.

3.4.2 Hauptprobleme der Integration

Die Integration großer Bevölkerungsgruppen in das Gastland steht vor folgenden Hauptproblemen:

- Je größer die noch nicht integrierte ausländische Bevölkerungsgruppe ist, um so weniger kann mit der Zustimmung der einheimischen Bevölkerung zur Eingliederung dieser Ausländer gerechnet werden.
- Nicht integrierte große ausländische Bevölkerungsgruppen verteilen sich nicht gleichmäßig im Gastland, sondern konzentrieren sich in bestimmten Regionen, zumeist in städtischen Verdichtungsgebieten (vgl. 7.1.4).
- Die Integration von Ausländern wird besonders schwierig, wenn der Kulturkreis,

dem sie angehören, dem Kulturkreis des Gastlandes fremd gegenübersteht.

- Je älter der zuwandernde Ausländer ist und je weniger er vom allgemeinbildenden Schulsystem als der dominierenden „Integrationsinstitution“ erfaßt wird oder an einer Berufsausbildung im Gastland teilnimmt, desto schwieriger findet er sich mit den dortigen Verhältnissen zurecht.

Für die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland ist es deshalb von besonderer Bedeutung, darauf hinzuwirken, daß die Zustimmung der deutschen Bevölkerung zur Integration der hier lebenden Ausländer nicht verlorenggeht. Dies kann gewährleistet werden, wenn alle gesellschaftlichen Kräfte um Verständnis für die ausländischen Mitbürger werben und durch eine bessere Information Vorurteile abgebaut werden. Die Bundesregierung hat ihre Öffentlichkeitsarbeit in diesem Sinne intensiviert.

3.4.3 Stand und Entwicklung der Einbürgerung

Die Verbesserung des aufenthaltsrechtlichen Status — zusammen mit anderen Faktoren unter den geltenden für Ausländer anwendbaren Rechtsvorschriften — dürfte das Interesse der Ausländer an der Einbürgerung gemindert haben. Der gestiegenen Inanspruchnahme der aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten steht die Tatsache gegenüber, daß Ausländer von den gegebenen Einbürgerungsmöglichkeiten bislang nur zurückhaltend Gebrauch machen, obwohl sie mit der Einbürgerung alle staatsbürgerlichen Rechte erhalten, wie etwa das Wahlrecht. Absolut hat die Zahl der Ermessenseinbürgerungen von 1973 bis 1981 zwar von rd. 9 500 auf rd. 13 700 (= rd. 45 %) zugenommen, doch ist die Einbürgerungsquote in diesem Zeitraum von 1,5 % auf 0,7 % gesunken. (Einbürgerungsquote ist das Verhältnis der Anzahl der Einbürgerungen zu der Anzahl der Ausländer, die sich 10 Jahre und mehr im Bundesgebiet aufhalten und deshalb die zeitliche Voraussetzung für eine Einbürgerung erfüllen.)

Interesse an der Einbürgerung

Eine vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführte Repräsentativuntersuchung zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1980 hat die Annahme bestätigt, daß für die bisherige Zurückhaltung bei der Einbürgerung ein ausgeprägtes Nationalbewußtsein, starke gefühlmäßige Bindungen an das Herkunftsland und eine dadurch auch bei längerer Verweildauer wachbleibende Rückkehrvorstellung maßgeblich sind. Wie diese Untersuchung zeigt, nimmt mit zunehmendem Alter die Bereitschaft bzw. der Wunsch ab, die deutsche

Repräsentativuntersuchung zur Situation der Ausländer

Staatsangehörigkeit zu erwerben. 8,7% der 15- bis 24jährigen Ausländer geben an, daß sie Deutsche werden möchten, während der Anteil in der Altersgruppe ab 45 Jahre bei 4,7% liegt. Insgesamt hat sich die weit überwiegende Mehrheit (93,4%) der befragten ausländischen Arbeitnehmer und Jugendlichen ab 15 Jahre gegen einen Wechsel der Staatsangehörigkeit ausgesprochen.

Die zahlenmäßige Entwicklung der Einbürgerungen von 1973 bis 1981 ergibt sich aus Tabelle 4.

Unter Zugrundelegung einer gegenüber dem Jahr 1980 unveränderten Einbürgerungsquote ist bis zum Jahr 2000 mit etwa 400 000 Einbürgerungen zu rechnen. Andererseits wird das Einbürgerungspotential bis dahin beträchtlich anwachsen. Dann werden rd. 1,5 Mio. Ausländer aus den nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörigen Anwerbestaaten 20 Jahre und länger in der Bundesrepublik Deutschland leben; rd. 2,1 Mio. leben dann wenigstens 10 Jahre hier.

Entwicklung
bis 2000

Tabelle 4

**Ermessenseinbürgerungen nach ausgewählten bisherigen Staatsangehörigkeiten
1973 bis 1981**

		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Ausländer und Ermessenseinbürgerungen insgesamt ...	a)	624 102	689 376	782 196	845 948	877 183	985 009	1 254 240	1 683 301	1 983 202
	b)	9 512	12 488	10 725	13 134	13 535	14 075	15 172	14 968	13 643
	c)	1,5	1,8	1,4	1,6	1,5	1,4	1,2	0,9	0,7
nach ausgewählten bisherigen Staats- angehörigen										
Griechenland	a)	67 852	80 318	95 378	99 860	97 845	104 012	126 478	166 096	189 684
	b)	217	326	280	343	416	413	338	368	274
	c)	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1
Italien	a)	122 957	134 934	153 339	166 261	176 245	207 309	245 379	292 074	321 769
	b)	1 332	1 804	1 619	1 532	1 103	1 121	951	998	954
	c)	1,1	1,3	1,1	0,9	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3
Jugoslawien	a)	41 405	42 979	49 407	63 119	69 886	91 707	171 739	291 484	351 073
	b)	944	1 026	940	1 120	2 287	1 760	2 109	1 971	2 115
	c)	2,3	2,4	1,9	1,8	3,3	1,9	1,2	0,7	0,6
Marokko	a)	3 923	5 075	5 705	5 692	5 730	5 979	7 252	9 465	12 205
	b)	15	17	12	28	16	22	16	35	39
	c)	0,4	0,3	0,2	0,5	0,3	0,4	0,2	0,4	0,3
Portugal	a)	3 513	4 809	9 118	12 880	14 092	16 626	22 087	31 454	40 847
	b)	26	65	50	86	105	90	85	85	76
	c)	0,7	1,4	0,5	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2
Spanien	a)	53 008	63 450	73 106	76 407	75 616	79 586	92 322	108 046	119 641
	b)	320	445	389	342	270	268	217	216	176
	c)	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
Tunesien	a)	535	573	624	714	824	1 101	1 862	5 146	8 146
	b)	7	26	16	22	17	18	33	29	48
	c)	1,3	4,5	2,6	3,1	2,1	1,6	1,8	0,6	0,6
Türkei	a)	37 277	59 512	84 157	103 274	111 100	139 941	221 034	347 648	467 258
	b)	272	374	224	333	246	312	309	387	530
	c)	0,7	0,6	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

- a) Ausländer mit 10 und mehr Jahren Inlandsaufenthalt
b) Ermesseneinbürgerungen
c) Verhältnis b/a in %

3.5 Beschäftigungspolitische Auswirkungen

3.5.1 Gegenwärtige Beschäftigungssituation der ausländischen Arbeitnehmer

Zahl der ausländischen Arbeitnehmer

Die Zahl der unselbständigen ausländischen Erwerbspersonen stieg von September 1978 bis Juni 1980 um 215 000 (= 11,0%) auf 2,17 Mio. (2,072 Mio. Beschäftigte und 97 000 Arbeitslose). Gründe für diese Zunahme waren:

- der verstärkte Familiennachzug in Verbindung mit dem Abbau von Beschäftigungszugangsbeschränkungen für Familienangehörige ausländischer Arbeitnehmer,
- der Eintritt stark besetzter Jugendlicherjahrgänge in das erwerbsfähige Alter,
- der Zustrom von Asylbewerbern,
- eine verminderte Rückkehrbereitschaft.

Zwischen Juni 1980 und März 1982 ging die Zahl der unselbständigen ausländischen Erwerbspersonen als Folge der stark verschlechterten Beschäftigungssituation auf 2,03 Mio. (1,784 Mio. Beschäftigte und 248 000 Arbeitslose) zurück.

Arbeitslosenquote der ausländischen Arbeitnehmer

Die Arbeitslosenquote der ausländischen Arbeitnehmer liegt seit 1974 über der Gesamtquote. Im Jahresdurchschnitt 1982 überstieg die Ausländerarbeitslosenquote (11,9%) die Gesamtquote (7,5%) beträchtlich. Die einzelnen Nationalitäten sind in sehr unterschiedlichem Umfang von Arbeitslosigkeit betroffen. So betrug im März 1983 bei einer Ausländerarbeitslosenquote von 15,2% die Arbeitslosenquote bei den Türken 18,5%, bei den Italienern 15,1%, bei den Jugoslawen 13,2%, bei den Griechen 12,3%, bei den Spaniern 9,2% und bei den Portugiesen 8,2%. 38,7% der 313 000 arbeitslosen Ausländer im März 1983 waren Türken, weitere 14,6% Italiener.

Die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit der ausländischen Arbeitnehmer hat zweierlei Ursachen: Ausländer, besonders Türken, sind überwiegend als un- oder angelernte Arbeiter im sekundären Bereich beschäftigt. Tätigkeiten im sekundären Bereich — dort speziell Tätigkeiten in den Fertigungsberufen, vor allem weniger qualifizierte Tätigkeiten — sind von den tiefgreifenden Veränderungen in der Beschäftigungssituation der Bundesrepublik Deutschland seit 1973 weit überproportional betroffen worden. Außerdem ist, wie bereits ausgeführt, die ausländische Erwerbspersonenzahl in den vergangenen Jahren stark angestiegen.

3.5.2 Entwicklung der Beschäftigungssituation bis 1990

Nach der zugrunde gelegten Modellrechnung C würde die ausländische Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 Jahren zwischen 1980 und 1990 um rd. 1,3 Mio. ansteigen. Konstante alters- und geschlechtsspezifische Erwerbsquoten von 1980 unterstellt, würde die Zahl der ausländischen Erwerbspersonen dann in diesem Zeitraum um über 900 000 anwachsen (vgl. 4.3.1.1). Diese Zahl stellt die — aus heutiger Sicht — theoretische Obergrenze dar, da mit zunehmender Verweildauer und bei weiterem Familiennachzug die Erwerbsquoten allmählich sinken werden.

Ausländische Erwerbspersonen

Außerdem würden jedoch — allein durch die demographische Entwicklung bedingt, also ebenfalls bei unveränderter Erwerbsbeteiligung — über den genannten Zeitraum gesehen rd. 650 000 zusätzliche deutsche Erwerbspersonen auf den Arbeitsmarkt drängen. Die voraussichtliche wirtschaftliche Entwicklung in den kommenden Jahren läßt eine entsprechende Zunahme der Beschäftigungsmöglichkeiten kaum erwarten, so daß einerseits mit einem niedrigeren effektiven Erwerbspersonenanstieg, als er sich bei konstantem Erwerbsverhalten ergeben würde, andererseits mit einem weiterhin beträchtlichen Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt zu rechnen wäre (vgl. 4.3.1.1). Davon würden sicherlich in erheblichem Maße die ausländischen Erwerbspersonen betroffen, aber auch in starkem Umfang deutsche Arbeitnehmer, vor allem die schon jetzt dem höchsten Arbeitsmarktrisiko ausgesetzten weniger qualifizierten Kräfte.

Deutsche Erwerbspersonen

3.5.3 Entwicklung der Beschäftigungssituation von 1990 bis 2000

Der Modellrechnung zufolge steht im Zeitraum 1990 bis 2000 dem Rückgang der deutschen Erwerbsbevölkerung ein weiterer Anstieg der ausländischen Erwerbsbevölkerung gegenüber. Wenn das Arbeitsangebot in qualifikatorischer Hinsicht nicht hinter der Bedarfsstruktur zurückbleiben soll, müßte die Ausbildungssituation der ausländischen Jugendlichen (gegenwärtig bleiben 75% ohne Berufsausbildung oder weiterführende Schulbildung) durch gezielte Maßnahmen vor allem auch durch besondere Ausbildungsbemühungen der Unternehmen und durch staatliche Hilfen (im Programm zur Förderung der Berufsausbildung von benachteiligten Jugendlichen werden zu rd. 40% ausländische Jugendliche gefördert), verbessert werden. Dies setzt voraus, daß sich auch die ausländischen Jugendlichen und deren Eltern intensiv um eine qualifizierte Ausbildung bemühen.

4 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsmarkt

4.1 Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Interdependenzen

Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sind durch vielfältige Beziehungen wechselseitig miteinander verbunden. So wie die demographische Entwicklung (insbesondere der Umfang der Wanderungen) u. a. von ökonomischen Einflüssen abhängt, so wird umgekehrt auch die gesamtwirtschaftliche Angebots- und Nachfrageentwicklung von der Bevölkerungszahl und -struktur beeinflusst.

Anpassungsvorgänge

Diese Beziehungen sind in wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Analysen der zurückliegenden Jahrzehnte weitgehend vernachlässigt worden, da sich Änderungen des Bevölkerungswachstums und Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung bis in die ersten 70er Jahre hinein bei insgesamt sehr dynamischer Wirtschaftsentwicklung im In- und Ausland vollzogen. Demographisch bedingte Anpassungszwänge wurden dabei vielfach durch eine hohe internationale Mobilität der Produktionsfaktoren und Güter gelöst: Engpässe auf dem inländischen Arbeitsmarkt in den 60er und frühen 70er Jahren etwa bewirkten zunächst die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, später dann (neben anderen Ursachen) verstärkt die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland; Ungleichgewichte auf den Gütermärkten stimulierten — gefördert durch eine fortschreitende Liberalisierung — den internationalen Warenaustausch.

Einem solchen Anpassungsvermögen durch Mobilität sind indessen sowohl von der Richtung als auch vom Ausmaß her Grenzen gesetzt. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die für die 80er Jahre durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge vorhandenen und weiterhin absehbaren Arbeitsmarktprobleme etwa durch eine Rückwanderung ausländischer Arbeitskräfte, durch Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen oder durch eine umfassende Ausweitung der Exporte zu lösen wären.

Steigende Zahl von Analysen

Diese auch infolge der abgeschwächten Wirtschaftsdynamik im In- und Ausland geringere Anpassungsfähigkeit wie auch die oftmals geäußerten Befürchtungen, daß als Folge des Bevölkerungsrückgangs und/oder der Verschiebungen in der Altersstruktur das Wirtschaftswachstum und der Lebensstandard stagnieren oder gar rückläufig werden könnten, haben seit etwa Mitte der 70er Jahre zu einer Vielzahl von Analysen geführt, die die

vielfachen Abhängigkeiten und Rückkopplungseffekte im Wirtschaftsprozess einzubeziehen versuchten. Sie haben deutlich gemacht, daß gesicherte Aussagen über die Größenordnung, oftmals auch über die Richtung bestimmter ökonomischer Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf längere Sicht kaum möglich sind¹⁾. Das liegt zum einen daran, daß die Bevölkerungsentwicklung nur eine von vielen Bestimmungsgrößen des Wirtschaftswachstums ist. Jede Erörterung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen muß deshalb zugleich auch die weltwirtschaftliche und -politische Entwicklung, den technischen Fortschritt, den Ausbau der internationalen Arbeitsteilung, die Verfügbarkeit von Energie und Rohstoffen, die Entwicklung der Umweltbelastung, der Freizeitverwendung u. a. m. berücksichtigen. Andernfalls bleibt außer acht, inwieweit etwaige negative oder positive Effekte einer isoliert betrachteten Bevölkerungsentwicklung durch die Auswirkungen der übrigen Einflußfaktoren noch verstärkt, ausgeglichen oder gar überkompensiert werden. Eine solche isolierte Betrachtungsweise kann zu erheblichen Fehleinschätzungen führen.

Vielzahl anderer Einflußfaktoren

Zum anderen bedeutet dies aber auch, daß Aussagen mit Wahrscheinlichkeitscharakter nur für einen befristeten Zeitraum möglich sind: Zwar ist die Zahl der im Erwerbsalter stehenden Deutschen bis zum Jahr 2000 ziemlich sicher bekannt, da sie fast alle bereits geboren und Einflüsse der Sterblichkeitsänderungen und Wanderungsbewegungen für diese Bevölkerungsgruppe relativ unbedeutend sind. Zuverlässige Schlüsse auf das Arbeitskräfteangebot oder gar auf die Arbeitskräftenachfrage im Jahre 2000 lassen sich daraus allein jedoch nicht ziehen, weil die

Unsicherheit von Zukunftsaussagen

¹⁾ Vgl. dazu an neuerer Literatur z. B. „Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Februar 1980; „Bericht über die Auswirkungen des Geburten- und Bevölkerungsrückgangs auf die Wirtschaftsentwicklung“, Konferenz der Wirtschaftsminister und -senatoren der Länder der Bundesrepublik Deutschland, August 1980; „Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation“, Bericht eines Arbeitskreises der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, BMJFG-Schriftenreihe 93, 1980; „Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Struktur und Niveau der Gesamtnachfrage“, Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Berlin, Dezember 1981.

Entwicklung der übrigen, zum Teil oben genannten Einflußfaktoren aus heutiger Sicht auch nicht annäherungsweise absehbar ist. Dies gilt um so mehr, als die gegenwärtige und künftige Wirtschaftsentwicklung infolge der Energiepreisentwicklung, der aus Gründen einer Umweltentlastung erforderlichen Verteuerung von vormals „freien“ Produktionsfaktoren und von Emissionen schädlicher Abfallstoffe, der weiteren Verbreitung der Mikroelektronik u. a. m. durch die Notwendigkeit eines umfassenden Umstrukturierungs- und Modernisierungsprozesses gekennzeichnet ist, der die Fortschreibung alter Trendverläufe bereits seit Mitte der 70er Jahre als unrealistisch, neue Trendniveaus und -raten jedoch noch nicht erkennbar ausgewiesen hat. Wegen dieser Unsicherheiten über die Veränderungen in den Rahmenbedingungen und den Verhaltensweisen der Beteiligten sind bereits Kurzfristprognosen der Wirtschaftsentwicklung mit beträchtlichen Streuungsmargen zu versehen — über eine Periode von 20 oder gar 50 Jahren läßt sich letztlich nur noch spekulieren.

Beschränkungen der Analysen Aus diesem Grunde sind die folgenden Ausführungen bewußt qualitativ und z.T. offen gehalten, zudem auf den Zeitraum bis zum

Jahr 2000 beschränkt. Quantifizierungen finden sich lediglich in partiellen Modellrechnungen. Auch kann hier keine alle Aspekte umfassende Erörterung der Wirtschaftsentwicklung, insbesondere auch nicht möglicher wirtschaftspolitischer Handlungsalternativen, angestellt werden.

4.2 Demographische Vorgaben

Im folgenden werden die Ergebnisse des Modells I für die deutsche Wohnbevölkerung und des Modells C für die ausländische Wohnbevölkerung zugrundegelegt. Dabei wird — gemäß der Modellrechnungen in Teil 1 des Berichts — von den Jahresanfangswerten ausgegangen. Für die hier zu treffenden Tendenzaussagen sind ihre Abweichungen gegenüber den für Analysezwecke in diesem Bereich üblichen Mittel- bzw. Durchschnittswerten wenig bedeutsam. Die Modellrechnungen weisen für das Jahr 2000 gegenüber 1980 einen Bevölkerungsrückgang um rd. 2,2 Mio., d. h. 0,2% p. a., auf 59,1 Mio. aus. Dies entspräche, wenn auch bei deutlich abweichender Struktur, in etwa dem Bevölkerungsstand von 1966 (siehe Tabelle 5).

Wohnbevölkerung

Tabelle 5

Entwicklung der Wohnbevölkerung gemäß Modell I C

Bevölkerung	1966		1980		2000	
	Mio.	%	Mio.	%	Mio.	%
Wohnbevölkerung insgesamt	59,1	100	61,3	100	59,1	100
Deutsche	57,2	97	57,1	93	52,1	88
Ausländer	1,9	3	4,3	7	7,0	12
0- bis 14jährige	13,5	23	11,3	18	9,3	16
15- bis 65jährige	38,4	65	40,5	66	40,9	69
über 65jährige	7,2	12	9,5	16	9,0	15

Zu berücksichtigen ist hierbei insbesondere die innerhalb des Vorausrechnungszeitraums als Folge der Alterung der geburtenstarken Jahrgänge auftretende Strukturverschiebung, die sich vor allem in der Veränderung der im Erwerbsalter befindlichen Bevölkerungsgruppe ausdrückt (siehe Tabelle 6). Als Erwerbsalter wird dabei an dieser Stelle der Lebensabschnitt 15 bis unter 65 Jahre definiert, da einerseits nahezu die Hälfte der 15- bis unter 20jährigen, andererseits immer noch rund ein Viertel der 60- bis unter 65jährigen derzeit am Arbeitsmarkt in Erscheinung treten.

Bevölkerung im Erwerbsalter

Tabelle 6

**Entwicklung der Wohnbevölkerung im Erwerbsalter (15 bis unter 65 Jahre)
gemäß Modell I C (1980 bis 2000)**

Bevölkerung im Erwerbsalter
— absolute Veränderungen in Mio. —

	1980 bis 1985	1985 bis 1990	1990 bis 1995	1995 bis 2000
insgesamt	+ 2,424	– 0,348	– 0,890	– 0,792
Deutsche	+ 1,730	– 0,950	– 1,463	– 1,193
Ausländer	+ 0,693	+ 0,602	+ 0,573	+ 0,401
Männer	+ 1,452	+ 0,114	– 0,378	– 0,428
Frauen	+ 0,972	– 0,462	– 0,512	– 0,365

Zahl der Haushalte Für wirtschaftliche Fragestellungen ist ferner die Entwicklung der Haushalte von Bedeutung. Deren Zahl wird nach einer Modellrechnung bis Anfang der 90er Jahre ansteigen (siehe Anhang C), danach zurückgehen, im Jahr 2000 aber immer noch über dem Stand des Jahres 1981 liegen.

4.3 Ökonomische Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung

4.3.1 Angebotsorientierter Wachstumsspielraum

Der angebotsorientierte Wachstumsspielraum gibt das bei Einsatz der verfügbaren Faktormengen, Verwendung der vorhandenen Technologien und Gültigkeit der institutionellen Rahmenbedingungen erreichbare Produktionspotential wieder. Die Bevölkerungsentwicklung hat dabei in erster Linie über ihre unmittelbaren Rückwirkungen auf das verfügbare Arbeitskräfteangebot, mittelbar auch auf die Arbeitsproduktivität, Einfluß auf diesen angebotsorientierten Wachstumsspielraum. Ob und ggf. inwieweit dieser durch etwaige Knappheiten bei anderen Faktoren eingeengt wird, ist nicht Gegenstand dieser Analyse. Kurz eingegangen wird jedoch auf die demographischen Auswirkungen auf Energieeinsatz bzw. -verbrauch. Konsequenzen für die Kapitalbildung werden beim nachfrageorientierten Wachstumsspielraum (siehe 4.3.2) behandelt. Ausführungen zur Umweltbelastung finden sich in Abschnitt 7.4.

4.3.1.1 Erwerbspersonenangebot

Die Zahl der für die gesamtwirtschaftliche Produktion zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte leitet sich ab aus der Bevölkerungszahl im Erwerbsalter und der jeweiligen Erwerbsquote, d. h. dem Grad der Erwerbsbeteiligung. Die demographische Komponente des Erwerbspersonenangebots gibt die Veränderung des Arbeitskräfteangebots allein infolge der sich ändernden Bevölkerungszahl und -struktur, also bei konstant gehaltenen alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten des Jahres 1980 wieder. Unter Zugrundelegung der Bevölkerungs-Modellrechnungen dieses Berichts und der im Mikrozensus 1980 für die deutsche und ausländische Wohnbevölkerung getrennt ermittelten Erwerbsquoten für 5-Jahres-Altersgruppen¹⁾ ergibt sich rein demographisch bedingt die in Tabelle 7 dargestellte Entwicklung des Erwerbspersonenangebots. Dabei weichen die für das Basisjahr 1980 nach o. a. Methode berechneten Erwerbspersonenzahlen wegen leicht unterschiedlicher Bevölkerungszahlen geringfügig von denen des Mikrozensus, stärker von den jahresdurchschnittlichen Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ab. Da es hier hauptsächlich um die tendenziellen Veränderungen des Erwerbspersonenangebots, weniger um das absolute Niveau geht, spielen diese Differenzen in dem behandelten Zusammenhang eine weniger bedeutsame Rolle.

Demographische Komponente

¹⁾ Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1. „Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1980“.

**Entwicklung des demographisch bedingten Erwerbspersonenangebots gemäß Modell I C
(1980 bis 2000)**

**Veränderung des Erwerbspersonenangebots bei konstanten alters- und
geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten von 1980**

— in Mio. —

	1980 bis 1985	1985 bis 1990	1990 bis 1995	1995 bis 2000
insgesamt	+ 1,26	+ 0,33	– 0,47	– 0,94
Deutsche	+ 0,75	– 0,10	– 0,89	– 1,24
Ausländer	+ 0,51	+ 0,43	+ 0,42	+ 0,30
Männer	+ 1,03	+ 0,37	– 0,12	– 0,50
Frauen	+ 0,23	– 0,04	– 0,35	– 0,44

Wie ein Vergleich mit Tabelle 6 zeigt, bewirkt der mit dem Lebensalter wechselnde Grad der Erwerbsbeteiligung in Zusammenhang mit dem Altern der geburtenstarken Jahrgänge einen beträchtlich niedrigeren Anstieg bis 1985, bis 1995 eine deutlich geringere Abnahme des demographisch bedingten Erwerbspersonenangebots, als die zahlenmäßige Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter es erwarten ließe. Das demographisch bestimmte ausländische Erwerbspersonenangebot verläuft demgegenüber weitgehend parallel zur Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter; Altersstruktureffekte sind hier kaum wirksam. Rein demographisch gesehen läge das Erwerbspersonenangebot insgesamt im Jahre 2000 immer noch geringfügig über dem des Basisjahres 1980.

Es ist aber unrealistisch anzunehmen, daß sich das Erwerbsverhalten bis zum Jahr 2000 nicht ändern wird, so daß die rein demographisch abgeleiteten Änderungen durch einen Wandel in der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsbeteiligung modifiziert werden („Verhaltenskomponente“).

In den 70er Jahren waren dabei nach den Ergebnissen des Mikrozensus folgende Entwicklungen festzustellen: relativ stetig steigende Quoten der Frauen im mittleren Alter; leicht sinkende Quoten der Männer im mittleren Alter bis etwa Mitte der 70er Jahre, dann Stabilisierung; deutlicher Quotenrückgang bei den Ausbildungsjahrgängen und den über 60jährigen.

Diese Entwicklungstendenzen dürften sich in den nächsten Jahren kaum nachhaltig ändern.

So begünstigt z. B. die Hinwendung zur kleinen Familie — wie in den Modellrechnungen angenommen — wegen der kürzeren Kinderbetreuungsphase eine konfliktfreiere Erwerbstätigkeit der Frau. Demgegenüber dürfte bei den Männern im mittleren Alter die geschilderte Entwicklung der Erwerbsbeteiligung zu einem Großteil auf die hohe Arbeitslosigkeit zurückzuführen sein, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert hat oder zu schwierig erscheinen ließ und zum Teil zu längeren Verweildauern im Ausbildungssystem und auch zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt geführt hat; daneben spielte auch die Frühinvalidität eine gewisse Rolle. Da in den 80er Jahren kaum ein grundlegender Wandel der Arbeitsmarktlage erwartet werden kann, ist von daher auch nicht mit einem deutlichen Wiederanstieg dieser Erwerbsquoten zu rechnen. Der bei den Ausbildungsjahrgängen aufgrund der Veränderung der Ausbildungszeiten und bei den über 60jährigen aufgrund der fakultativen Verkürzung der Lebensarbeitszeit eingetretene Rückgang der Erwerbsbeteiligung dürfte sich in den nächsten Jahren nicht wesentlich verstärken.

Angesichts dieser Tendenzen von demographischer und Verhaltenskomponente dürfte sich bis 1985 insgesamt ein starker Anstieg der Erwerbspersonenzahl ergeben. Er könnte zwar bei zu erwartender weiterhin abgeschwächter Wirtschaftsdynamik und einem noch länger anhaltenden Angebotsüberschuß auf dem Arbeitsmarkt infolge von „Entmutigungseffekten“ u. ä. niedriger als die rein demographisch abgeleitete Zunahme ausfallen. Dies würde allerdings, da von einem weiteren

Gesamt-
entwicklung

Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit ausgegangen wird, einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung anderer Personengruppen voraussetzen. Während die Entwicklung in den Folgejahren sehr unsicher einzuschätzen ist, ist nach 1995 mit einer rückläufigen Erwerbspersonenzahl zu rechnen, wobei Ausmaß und Anpassungsniveau sich jedoch nicht eindeutig angeben lassen.

Vielfach wird diskutiert, ob sich aus einer solchen Entwicklung möglicherweise, insbesondere in den 90er Jahren, Wachstumsengpässe durch Arbeitskräftemangel ergeben könnten (vgl. dazu Abschnitt 4.3.3). Bei der Erörterung dieser Fragestellung ist außer den oben abgeleiteten Ergebnissen zu berücksichtigen, daß die auf der Erwerbsbeteiligung des Jahres 1980 basierenden Berechnungen noch beträchtliche Reserven für ein zusätzliches Erwerbspersonenangebot enthalten, so daß bei stärkerem Wirtschaftswachstum weitere zusätzliche Arbeitskräfte zur Verfügung stehen:

Reserven für
ein zusätzli-
ches Erwerbs-
personenange-
bot

Ein Wiederanstieg der Erwerbsbeteiligung der Männer zwischen 25 und 60 Jahren auf das Niveau von 1970, wie er bei einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage möglich wäre, ergäbe gegenüber den in Tabelle 7 wiedergegebenen Berechnungen weitere Zunahmen des Erwerbspersonenangebots um jeweils rund 0,3 Mio.

Eine Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit in den Altersgruppen von 25 bis 60 Jahren bis zum Jahr 2000 um ebenso viele Prozentpunkte wie von 1970 auf 1980 würde bis dahin einen zusätzlichen Zuwachs des Erwerbspersonenangebots um 0,93 Mio. Frauen bedeuten.

Eine erneute Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der über 60jährigen Männer und Frauen schließlich um die Hälfte des seit 1970 zu beobachtenden Rückgangs würde zu einem zusätzlichen Anstieg der Erwerbspersonenzahl um über 0,5 Mio. Personen führen. Eine derartige Entwicklung würde zudem insbesondere zu einer Entlastung der Problematik der Alterssicherung beitragen (vgl. 5.1).

4.3.1.2 Arbeitsproduktivität

Der angebotsorientierte Wachstumsspielraum — hier bezogen allein auf den Faktor Arbeitskraft — leitet sich aus der Verknüpfung von Erwerbspersonenangebot und Produktivitätsentwicklung ab. Die Produktivität, d. i. das Produktionsergebnis je Arbeitskraft, ist eine aus den Unternehmensentscheidungen über die optimale Faktoreinsatzkombination bei gegebenen Absatzerwartungen abgeleitete Größe. Sie hängt infolgedessen von einer Vielzahl von Bestimmungsfaktoren ab: dem technischen Fortschritt, der Nachfragestruktur, den relativen Faktorpreisen, der Kapitalausstattung der Arbeitsplätze u. v. a. m. Wie quan-

Vielzahl von
Bestimmungsfaktoren

titative Komponentenzerlegungen gezeigt haben, lassen sich zwar — oftmals eher willkürlich gegriffene — Erklärungsbeiträge einzelner Determinanten errechnen, den Großteil der Produktivitätsentwicklung bildet jedoch die nicht weiter aufgliederbare Restgröße, sie gilt somit als nicht erklärbar. Manches spricht jedoch dafür, daß die Abschwächung der Produktivitätsrate von 4,2 % p. a. 1973/60 auf 2,7 % p. a. 1980/73 (und sogar 1,5 % p. a. 1982/77) wesentlich durch die Wachstumsschwäche, die Implikationen der Arbeitsmarktlage und den Anpassungszwang an die Kostensteigerung vormals freier oder billiger Faktoren (Umwelt, Energie) verursacht ist. Wie sich die Produktivitätsrate in den nächsten Jahren weiterentwickeln wird, ob sie sich z. B. weiter abschwächen oder möglicherweise wieder frühere Trendwerte erreichen wird, ist — auch wegen der Diagnoseprobleme — sehr schwierig vorauszusehen.

Bei der Analyse allein demographischer Auswirkungen auf die Produktivitätsentwicklung werden oftmals folgende auf einen produktivitätsdämpfenden Effekt hinweisende Punkte hervorgehoben:

Mögliche demographische Einflüsse:

- a) Die Altersstruktur der Erwerbspersonen ist wegen der geburtenstarken Jahrgänge aus den 60er Jahren bis 1985/90 durch einen relativ hohen Zugang junger Erwerbspersonen nach dem oder für den Abschluß der Ausbildung gekennzeichnet. Hieraus wird vielfach ein produktivitätsabschwächender Effekt infolge mangelnder Erfahrung und Routine, benötigter Ausbildungs- und Einarbeitungszeit u. a. m. abgeleitet. Etwa 30 bis 40 Jahre später, wenn die geburtenstarke Generation die letzten Berufsjahre vor sich hat, werden wiederum produktivitätsdämpfende Einflüsse gesehen in ihrer Immobilität, mangelnder Weiterbildungswillig- und -fähigkeit, Blockierung von Leitungspositionen für Jüngere (Entmutigungseffekte), Beharrung in konservativen Denkschemata u. a. m.).

Altersstruktur

Gewisse altersstrukturelle Einflüsse auf die Produktivitätsentwicklung sind sicher zu verzeichnen, doch dürfte eine solche Theorie vom „Menschen im besten (Produktivitäts-)Alter“ sie stark überzeichnen. Zwar können auf der einen Seite überproportional besetzte Ausbildungsjahrgänge tendenziell zu einer strukturellen Produktivitätsabschwächung beitragen, zugleich verkörpern sie jedoch ein relativ größeres Produktivitätspotential für die Jahre nach der Ausbildung. Auf der anderen Seite spielt beim gegenwärtigen Stand der Technologie, mehr noch beim künftigen, der altersabhängige Einsatz körperlicher Kräfte eine immer geringere Rolle, und der Stand des Wissens hängt wesentlich von Häufigkeit und Dauer einer Weiterbildung oder einer rechtzeitigen Umschulung ab. Dieser Zwang zur ständigen Fortbildung der Ar-

beitskräfte stellt sich unabhängig vom Lebensalter bereits allein aus dem Anpassungserfordernis an neue Technologien, an veränderte Energiepreise, Umweltschutzaufgaben usw. — der demographische Alterungsprozeß kann ihn (insbesondere nach dem Jahr 2000) noch verschärfen, zugleich auch die Fortbildungsbereitschaft tendenziell abschwächen. Dabei kann die Vergangenheitserfahrung, daß nämlich eher jüngere Arbeitskräfte an Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen, auch durch das bisherige Anforderungs- und Angebotsverhalten der Unternehmen bestimmt gewesen sein. Die Frage der beruflichen Aufstiegschancen bestimmter Jahrgangsgruppen schließlich hängt auch zusammen mit der Altersstruktur der Bevölkerung, mehr jedoch mit der Dynamik von Wirtschaftswachstum und Strukturwandel, insbesondere auch dem Fortschrittstempo von Technologien und Wissen.

- Bevölkerungs- b) Ferner wird argumentiert, eine sinkende
zahl
zahl

Diese Aussage läßt außer acht, daß mit im Zeitablauf gestiegenem Einkommen und Lebensstandard die Nachfrage sich von standardisierten zu hochwertigen Gebrauchsgütern verlagert hat, die in relativ kleinerer Serie erstellt werden; dabei kann der produktivitätssteigernden Automation bei der Massenproduktion in den nächsten Jahren die auch für Kleinserien einsatzfähige Mikroelektronik gegenübergestellt werden. Schließlich ist dem Argument der Marktenge das beträchtliche, künftig noch steigende Nachfragepotential in anderen Ländern entgegenzuhalten.

- Haushalts- c) Außerdem wird auf Veränderungen in der
struktur
struktur

Außerdem wird auf Veränderungen in der Haushaltsstruktur verwiesen: Die durchschnittliche Haushaltsgröße sinke weiter, die Zahl der Haushalte mit mehreren Einkommensbeziehern nehme demgegenüber — bei noch ansteigender Frauenerwerbsbeteiligung — zu, das Durchschnittsalter der erwachsenen Haushaltsmitglieder erhöhe sich langfristig. Nach häufig vertretener Meinung verstärken diese Strukturverschiebungen die sich aus dem steigenden Pro-Kopf-Einkommen und dem infolge der Arbeitszeitverkürzungen ständig gewachsenen Freizeitanteil ergebenden Nachfrageverlagerungen zu einem mehr qualitativen Konsum in Form hochwertiger Gebrauchsgüter und eines breiten Spektrums von Dienstleistungen. Eine solche Nachfrageverschiebung würde wegen der erfahrungsgemäß relativ niedrigen Produktivitätsraten der Dienstleistungssektoren zu einer strukturellen Dämpfung

der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrate führen.

Die angeführten Ansichten geben Teilaspekte durchaus zutreffend wieder. Sie berücksichtigen aber weder die Nachfrageimpulse, die sich aus der noch steigenden Anzahl der Haushalte und dem Angebot von Gütern mit neuen Technologien ergeben können, noch die im Dienstleistungsbereich möglichen bzw. sich im Zusammenhang mit der Mikroelektronik abzeichnenden Automatisierungspotentiale und die hierauf beruhenden Produktivitätsspielräume. Hinzu kommt, daß in einem so stark außenhandelsorientierten Land, wie es die Bundesrepublik Deutschland ist, der sekundäre Sektor ein die Wirtschaftsstruktur prägendes Gewicht behalten wird — um so mehr, als die Energiepreisentwicklung, die Umweltschutz-Erfordernisse, die internationale Arbeitsteilung u. a. ständige Umstrukturierungs- und Anpassungsprozesse für eine Modernisierung des Produktionsapparates bedingen und damit zugleich, wegen der gleichen Strukturprobleme in anderen Ländern, neue Exportchancen eröffnen.

Insgesamt gesehen dürfte von daher kaum damit zu rechnen sein, daß die Bevölkerungsentwicklung durch eine Abschwächung der Produktivitätsrate zu einer weiteren Abnahme des angebotsorientierten Wachstumsspielraums führt, zumindest bis zum Jahr 2000.

Zusammenfassende Bewertung

Auswirkungen dürfte allerdings die zwar auch durch die demographische Entwicklung des Erwerbspersonenangebots, insbesondere aber durch die Wachstumsschwäche verursachte hohe Arbeitslosigkeit der letzten und auch noch der nächsten Jahre haben. Dieses Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt übt tendenziell einen dämpfenden Einfluß auf die Produktivität aus, über Rückwirkungen auf die Politik der Tarifparteien (relativ niedrigere Lohnabschlüsse, Rationalisierungs-schutzabkommen u. ä., arbeitszeitverkürzende Maßnahmen u. a.), die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik (Arbeitsmarktpolitik u. a.) und die Unternehmensstrategien (Halten von Arbeitskräften — insbesondere, wenn künftig ein Mangel unterstellt wird —, Entlassungs- und Einstellungskosten, Statuszuordnungen durch Mitarbeiterzahl u. a.). Diese Entwicklung wiederum führt zu einem geringeren Verteilungsspielraum, damit in Abhängigkeit vom Verhalten der Marktteilnehmer entweder zu einer relativen Verschlechterung der Gewinnsituation und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oder zu einem relativ geringeren Anstieg des Arbeits-einkommens und somit schließlich — immer ceteris paribus — zu einem relativ schwächeren Wirtschaftswachstum von der Nachfrage her. Eine derart induzierte Abschwächung des Produktivitätsanstiegs würde sich bei einem

Produktivität und Arbeitsmarktungleichgewicht

Abbau der Arbeitslosigkeit wieder umkehren, so insbesondere dann, wenn in den 90er Jahren der Zuwachs an Erwerbspersonen geringer wird oder sogar eine Abnahme erfolgt und von daher eine Lösung der Arbeitsmarktproblematik begünstigt wird. Eine tendenzielle Verknappung von Arbeitskräften würde, wie im übrigen auch eine möglicherweise demographisch bedingte Anhebung von Abgabe- und Beitragssätzen der Rentenversicherung und in der Krankenversicherung (vgl. 5.1.3 und 5.2.4), zu relativ höheren Lohnkostensteigerungen führen, beides zusammen weitere Rationalisierungsbestrebungen und damit Ausnutzung noch bestehender Produktivitätsspielräume bedeuten.

Unsichere Produktivitäts- und Wachstumsperspektiven Jeder weitergehende Quantifizierungsversuch für die künftige Produktivitätsentwicklung ist ausgesprochen spekulativ, lediglich unter Hinzuziehung zusätzlicher Annahmen ableitbar, gleichwohl aber nicht mit Realisierungswahrscheinlichkeiten zu gewichten. Die Produktivitätsrate kann weder, wie dies — insbesondere in theoretischen Studien — häufig geschieht, allein als durch einen exogenen technischen Fortschritt konstant vorgegeben, noch als ein nahezu beliebig variierbares Handlungsinstrument der Unternehmen angesehen werden. Für die Vergangenheit hat sich sowohl für Zeiten kräftigeren als auch für Zeiten schwächeren Wirtschaftswachstums gezeigt, daß im mehrjährigen Durchschnitt die Verhaltensweisen der Marktteilnehmer die Produktivitätsentwicklung so beeinflussen, daß die durchschnittlichen Produktivitäts- und Wachstumsraten nahezu gleich waren, zusätzliche Arbeitskräfte per saldo also für den Wachstumsprozeß nicht erforderlich waren. Diese Aussage bezieht sich auf Zeiträume, die durch eine vergleichbare konjunkturelle Situation im Anfangs- und Endjahr gekennzeichnet sind.

Wird eine nicht völlige Abkehr von den in der Vergangenheit gezeigten Verhaltensweisen unterstellt und zudem berücksichtigt, daß die hier betrachtete Periode in einer ausgeprägten Rezessionsphase beginnt, so erscheint ein erneuter Erwerbstätigenanstieg im Laufe und im Durchschnitt der 80er Jahre nicht unplausibel. Über das Niveau des Wachstums würde dies indessen noch nichts aussagen, weil eine solche Konstellation, innerhalb bestimmter Grenzen, sowohl auf höherem als auch auf niedrigerem Niveau möglich sein kann. Wegen des durch die Investitionsschwäche in der ersten Hälfte der 70er und 80er Jahre deutlich verringerten Kapazitätsausbaus erscheint es allerdings zweifelhaft, daß zumindest in den nächsten Jahren von der verfügbaren technischen Kapazität her ein z. B. mit dem der 60er Jahre vergleichbares oder gar höheres Wachstum realisierbar sein könnte.

Für die Zeit danach bis zum Jahr 2000 ließen sich zwar ebenfalls zahlreiche Modellrech-

nungen anstellen, ohne daß hierdurch jedoch die wahrscheinliche Entwicklung faßbar würde. Im Sinne eines Potentials weisen aber sowohl das Erwerbspersonenangebot (bei steigender Erwerbsbeteiligung) als auch die Produktivität dann noch beträchtliche Reserven auf, die bei einer starken Nachfrageentwicklung mobilisierbar wären und aus heutiger Sicht einen globalen Arbeitskräfteengpaß verhindern würden. (Weitere, insbesondere qualitative Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung bis zum Jahr 2000 werden unter 4.3.4.2 behandelt).

4.3.1.3 Energieverbrauch

Eine Analyse der Auswirkungen der Bevölkerung auf die Wirtschaftsentwicklung kann nicht die Frage aufgreifen, unter welchen Umständen und ggf. in welchem Ausmaß von der Energieerzeugung her Einschränkungen des oben skizzierten angebotsorientierten Wachstumsspielraums möglich wären. Wohl aber sind hier etwaige demographische Einflüsse auf die Höhe des Energieverbrauchs zu erörtern.

Die Entwicklung des Energieverbrauchs bis zum Jahr 2000 ist nicht eindeutig ableitbar, da sie zu einem großen Teil von dem bereits für sich unsicher zu beurteilenden Wirtschaftsverlauf und Strukturwandel, zum anderen von nicht minder schwer einschätzbaren technologischen Entwicklungen, den Energiepreissetzungen und den Reaktionen hierauf, Änderungen qualitativer Anspruchsniveaus, der Gesetzgebung u. a. m. abhängt. Demographische Faktoren spielen, für sich genommen, in dieser Zeit lediglich eine untergeordnete Rolle.

Einflußfaktoren

Zwar sinkt mit rückläufiger Bevölkerungszahl tendenziell der Energieverbrauch, doch gehen von der noch ansteigenden Zahl der Haushalte und der Verschiebung in der Altersstruktur kompensatorische Effekte aus.

Nach Ansicht von drei Instituten¹⁾, die 1981 eine Vorausschätzung des Energieverbrauchs erarbeitet haben, wäre bei zusätzlicher Unterstellung energiesparender Verhaltensweisen und Technologien bei dem von der demographischen Entwicklung her am direktesten betroffenen Verbrauchssektor „Haushalte“ ein leichter Rückgang des Endenergieverbrauchs, beim Sektor „Verkehr“ bis 1985 ein deutlicher Anstieg, dann allerdings eine leichte Abnahme zu erwarten. Der Anteil beider Sektoren am gesamten Endenergieverbrauch

Energiestudie

¹⁾ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Energiewissenschaftliches Institut an der Universität Köln: „Der Energieverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland und seine Deckung bis zum Jahre 1995“, Berlin/Essen/Köln 1981.

würde von 1978 bis 1995 leicht sinken, ihr absoluter Energieverbrauch 1995 in etwa dem des Basisjahres 1978 entsprechen. Diese Tendenzen werden in allen gerechneten Varianten ausgewiesen, obwohl die zugrundegelegten Bevölkerungsannahmen — aber eben auch andere Hypothesen — z. T. deutlich voneinander differieren (unterstellte Wohnbevölkerung für 1995 zwischen 57,3 und 60,9 Mio.). Der Endenergieverbrauch des Verarbeitenden Gewerbes, der z. Z. gut ein Drittel des gesamten Endenergieverbrauchs ausmacht, hängt noch weniger von der demographischen Entwicklung als vielmehr von Wirtschaftswachstum und -struktur, der Technologie, den relativen Energiepreisen usw. ab. Hier ist — und damit auch insgesamt — nach Ansicht der Institute bis zum Jahr 1995 mit einem weiteren, wenn auch abgeschwächten Anstieg der Energienachfrage zu rechnen.

4.3.2 Nachfrageorientierter Wachstumsspielraum

Dem angebotsorientierten Wachstumsspielraum ist für die Ableitung etwaiger Wachstumsengpässe bzw. Ungleichgewichte das entsprechende Potential von der Nachfrageseite her gegenüberzustellen. Die einzelnen Nachfragekomponenten sind dabei der private Verbrauch, die privaten Investitionen, die Staatsausgaben und der Außenhandel.

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Volumenbetrachtung; d. h. die Nachfragekomponenten werden unter der Hypothese konstanter Preise abgehandelt. Eine verlässliche Abschätzung der Preisentwicklungen, so notwendig sie z. B. für eine Ermittlung und Gegenüberstellung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben wäre, ist für einen Zeitraum bis zum Jahr 2000 unmöglich.

4.3.2.1 Privater Verbrauch

In der fachlichen Diskussion nimmt die Erörterung der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf den privaten Verbrauch einen breiten Raum ein. Vielfach wird dabei die Stagnationsthese aus den Zwischenkriegsjahren aufgegriffen, nach der eine sinkende Bevölkerungszahl über steigendes Pro-Kopf-Einkommen, zunehmende Sparfähigkeit und -tätigkeit, damit sinkende Absatz- und Investitionschancen der Unternehmen ein abgeschwächtes, letztlich stagnierendes Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit bewirken kann. Im Mittelpunkt der Argumentation steht dabei die Entwicklung der Sparquote, d. h. der Anteil der Ersparnisse am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte.

- a) das Pro-Kopf-Einkommen steige und gemeinhin ein positiver Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Sparquote anzunehmen und — in der Querschnittsanalyse — auch zu beobachten sei oder
- b) der Geburtenrückgang die Erwerbstätigkeit auch der Frauen erleichtere und somit über das Entstehen von Doppelleinkommen in den Haushalten die Sparfähigkeit und -bereitschaft zusätzlich erhöhe oder
- c) mit sinkender Kinderzahl der Haushalts-Grundbedarf zurückgehe oder
- d) ältere Menschen, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung bei einer Nettoreproduktionsrate von unter 1 langfristig zunehme, eine überproportionale Sparquote aufwiesen oder
- e) wegen der infolge des wachsenden Anteils älterer Personen möglichen Einschränkungen der Sozialleistungen verstärktes Vorsorgespahren betrieben würde.

Zum anderen wird aus dem Bevölkerungsrückgang ein Absinken der Sparquote abgeleitet, weil

Argumente für einen Rückgang

- a) bei sinkender Haushaltsgröße die Zahl der Haushalte insgesamt bis Anfang der 90er Jahre noch ansteige oder
- b) er (zumindest zunächst) durch das Einrücken der geburtenstarken Jahrgänge in das Erwerbsleben verbunden sei mit einem relativen Anstieg der Bevölkerung im „ausgabefreudigen Lebensalter“ mit relativ niedrigem Einkommen oder
- c) die rückläufige Kinderzahl nutzentheoretisch als eine bewußte Entscheidung zugunsten „anderer dauerhafter Konsumgüter“ zu deuten sei (auch im Sinne etwa einer qualitativ besseren Erziehung und Ausbildung der Kinder) oder
- d) bei relativ mehr kinderlosen Einkommensbezieheren das Vorsorgemotiv für das Sparen abgeschwächt würde (keine Ersparnisbildung für Ausbildung, Versorgung usw.) oder
- e) eine „Verteilungsrelation“ bestehe, nach der einem Rentner ein höherer Konsumanspruch zuzubilligen sei als einem Kind oder
- f) bei einem wachsenden Anteil älterer Personen an der Gesamtbevölkerung zur Erhaltung der sozialen Sicherheit steigende Einkommensanteile der Erwerbstätigenhaushalte an Rentnerhaushalte transferiert werden müßten.

Unabhängig von dem vertretenen Standpunkt wird von der unterstellten Sparquotenentwicklung her oftmals ein negativer Einfluß auf das Wirtschaftswachstum erwartet: Ein

Konsequenzen

Entwicklung der Sparquote:

Argumente für einen Anstieg

Zum einen wird als Folge des Bevölkerungsrückgangs von einem Anstieg dieser Quote ausgegangen, weil

Sparquotenanstieg wird dabei mit dem Entstehen von Nachfragerücken identifiziert, ein Sparquotenrückgang als Restriktion für die wachstumsinduzierende Investitionstätigkeit gewertet. Die direkten wie die indirekten Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs werden somit überaus konträr gesehen, wobei die Unterschiede häufig darauf zurückzuführen sind, daß Betrachtungen auf (isoliert gesehen durchaus zutreffende) monokausale Zusammenhänge beschränkt, zum Teil auch auf unterschiedliche Perioden bezogen sind.

Determinanten
der Konsum-
nachfrage

Unstrittig dürfte indessen sein, daß sich aus der demographischen Entwicklung bis zum Jahr 2000 folgende Grundtendenzen ableiten lassen: allein von der Bevölkerungs-, d. h. Konsumentenanzahl her tendenzielle Nachfrageeinbußen, allein von der Altersstruktur her eher zusätzliche Nachfrageimpulse (Haushaltszahl und -struktur).

Aus ökonomischer Sicht wird der private Verbrauch primär durch die Einkommensentwicklung bestimmt, d. h. durch die Zahl der Einkommensbezieher einerseits, die Einkommenshöhe andererseits. Beide Komponenten werden tendenziell auch von der demographischen Entwicklung beeinflusst: die Zahl der Einkommensbezieher als Potentialgröße durch das Erwerbspersonenangebot, die Höhe des verfügbaren Einkommens u. a. durch mehr oder weniger an die Produktivitätsrate angelehnte Lohnsteigerungsraten (vgl. 4.3.1.2) und durch das Ausmaß der Sozialabgaben und -leistungen (vgl. 5.1.3).

Darüber hinaus hängt der Konsum der privaten Haushalte u. a. auch ab

- von dem Verbrauchsverhalten anderer Haushalte der gleichen Einkommenskategorie oder anderer Leitbilder bzw. dem Wandel von Wertvorstellungen,
- von dem eigenen bisherigen Konsumniveau (was bei relativen Einkommenschmälerungen etwa als Folge von Umverteilungsprozessen oder einer überproportionalen Verteuerung bestimmter Verbrauchsgüter, z. B. in Verbindung mit der Energiepreisentwicklung, zu einer Senkung der Sparquote oder Umstrukturierung der Verbrauchsausgaben führen würde),
- von der verfügbaren Freizeit, deren bisherige Ausweitung infolge der Arbeitszeitverkürzungen zu erhöhten Reise-, Heimwerker-, Sport- u. ä. Aktivitäten, aber auch dem Kauf von Zweit- und Ferienwohnungen u. a. m. geführt hat,
- von dem künftigen Güterangebot, wobei angesichts der partiellen Sättigungerscheinungen bei Haushaltsgeräten u. ä. wesentliche Impulse von der Umsetzung neuer Technologien in Konsumgüter und -dienste auszugehen hätten.

Insgesamt gesehen wird die Bevölkerungsentwicklung zwar Anpassungsprozesse in der Konsumgüterindustrie erforderlich machen, wie sie bereits jetzt vielfach zu beobachten sind (z. B. Herstellung von Baby- und Diätkost, Spielzeug für Erwachsene, Geräte, Autos usw. mit leichterem Bedienungskomfort, Angebote speziell für Ein- oder Zweipersonenhaushalte, Ausdehnung der Freizeitindustrie usw.) und in weit größerem Umfang auch durch die Energiepreisentwicklung, die internationale Arbeitsteilung, die Wechselkursverschiebungen u. a. m. notwendig werden. Die hiermit verbundenen partiellen Nachfrageausfälle in einigen Bereichen können nicht generell als rückläufige Verbrauchsneigung bezeichnet werden. Bis zum Jahr 2000 besteht bei der angenommenen Bevölkerungsentwicklung ein beträchtliches Konsumpotential, dessen Realisierung allerdings auch von der Flexibilität, der Kreativität und der Risikobereitschaft der Unternehmer abhängt, insbesondere aber vom Nutzungsgrad des demographisch verfügbaren Arbeitskräftepotentials und damit dem zur Verfügung stehenden Einkommen.

4.3.2.2 Private Investitionen

Die privaten Investitionen setzen sich zusammen aus den Unternehmens- und den Wohnungsbauinvestitionen. Für beide Komponenten werden oftmals negative Auswirkungen eines Bevölkerungsrückgangs vorausgesagt, wobei jedoch wieder zumeist monokausale Betrachtungen zugrundegelegt und hochgerechnet werden.

Die Auffassung, daß die Unternehmensinvestitionen durch den Bevölkerungsrückgang beeinträchtigt werden, geht von unterschiedlichen Argumentationsketten aus.

- a) Die sog. Stagnationsthese unterstellt, daß eine rückläufige Bevölkerungszahl über einen Anstieg der Sparquote eine dauerhafte Abnahme der Investitionsmöglichkeiten und -tätigkeiten und von daher eine Stagnation der Wirtschaftsentwicklung bewirken würde. Dem steht allerdings entgegen, daß der im vorigen Abschnitt (4.3.2.1) behandelte Konsumspielraum und die im Außenhandel bestehenden Absatzchancen (vgl. 4.3.2.4) ein langfristig andauerndes, wachstumsstimulierendes Nachfragepotential darstellen, das auch durch eine mögliche Abschwächung der Staatsausgaben (vgl. 4.3.2.3) nicht nachhaltig gedämpft werden dürfte. Hinzu kommt der beträchtliche investitionsanregende Anpassungs-, Modernisierungs- und Umstrukturierungsbedarf der Kapazitäten infolge der Energiepreisentwicklung, der Wechselkursverschiebungen, der fortschreitenden internationalen Arbeitsteilung, der technologischen Entwicklung, der Umweltschutzanforderungen, des Wandels der Bedürfnis-

Anpassungs-
bedarf

Unternehmens-
investitionen:

Nachfrage-
effekte

Struktureffekte

struktur (und damit implizit auch der Bevölkerungszahl und -struktur) usw. Gerade aus diesem Anpassungsbedarf und den damit verbundenen Friktionen ergeben sich andererseits aber nicht nur Chancen, sondern auch Risiken für die Investitionstätigkeit — insbesondere z. B. dann, wenn die Unternehmen damit rechnen (und eine wodurch auch immer verursachte Konsumdämpfung so interpretieren), daß tatsächlich Bevölkerungs- und Konsumrückgang Hand in Hand gehen, und ihre Investitionsvorhaben entsprechend anlegen. Eine solche Fehldeutung mag wenig wahrscheinlich sein; sie wäre um so weniger zu befürchten, je mehr sich die Unternehmen auch den internationalen Märkten zuwenden.

- Arbeitskräfte- b) Es wird auch die Meinung vertreten, daß
bedarf Erweiterungsinvestitionen der Unternehmen künftig nicht wegen einer unzureichenden Nachfrageentwicklung, sondern wegen eines demographisch bedingten Mangels an Arbeitskräften unterlassen würden — was von einigen wegen der oftmals langen Vorlaufzeiten der Investitionsplanung und der vielfach verbreiteten Erwartung einer Arbeitskräfteverknappung ab Mitte der 80er Jahre bereits für die gegenwärtige Investitionstätigkeit gesehen wird. Eine solche Restriktion ist jedoch, wegen der beträchtlichen Spielräume im Erwerbspersonenangebot und in der Produktivitätsentwicklung, dabei vor allem hinsichtlich der technologischen Möglichkeiten (vgl. 4.3.1.2) bis zum Jahr 2000 nicht abzusehen. Ein partieller qualifikationsspezifischer Arbeitskräftemangel, wie er etwa in den 90er Jahren verstärkt auftreten könnte, kann deshalb nicht verallgemeinert werden. Letztlich würde eine solche Entwicklung keine andere Anpassungsstrategie der Unternehmen erfordern, als sie ohnehin zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im Strukturwandel notwendig ist, nämlich ständige Fortbildung und Umschulung der Mitarbeiter, Risikobereitschaft bei der Einführung neuer Technologien, umfassende Standortanalysen, Flexibilität in der Aufstellung der Angebotspalette usw.

relative
Faktorpreise

Schließlich ist auf den investitionsfördernden Effekt einer Verschiebung der Faktorpreisrelation zugunsten des Faktors Kapital hinzuweisen, wie sie bei tendenziellem Ausgleich des Arbeitsmarktungleichgewichts (bzw. im Extremfall sogar einer Umkehrung) und zusätzlicher potentieller Steigerung der Lohnnebenkosten durch zunehmende Sozialabgaben zu erwarten wäre. Hiervon würden zwar zunächst in erster Linie Rationalisierungsinvestitionen angeregt, bei entsprechender Nachfrage- und Ertragsaussicht (auch bei tendenzieller Arbeitskräfteverknappung), später

dann aber auch Erweiterungsinvestitionen.

- c) Vielfach werden auch Investitionsengpässe befürchtet infolge unzureichender Finanzierungsmittel, wie sie z. T. aus der Annahme einer sinkenden Sparquote abgeleitet werden.

Finanzierungs-
mittel

Auch eine solche Entwicklung ist jedoch längerfristig nicht zwingend abzusehen, da über den Verlauf weder der Sparquote noch der Leistungsbilanz definitive Aussagen möglich sind. Selbst ihre Kenntnis würde indessen keinen Rückschluß auf das Ausmaß finanzierbarer Anlagenerweiterungen zulassen; so könnte z. B. in den 90er Jahren die Miniaturisierung der Technologien in voller Breite anwendbar geworden sein — mit der Konsequenz, daß wegen ihres kapitalsparenden Einsatzes die etwa für eine „Vollbeschäftigungs-Investitionstätigkeit“ benötigten Mittel ohne weiteres auch bei sinkender Sparquote verfügbar wären.

Ähnlich wie für die Unternehmensinvestitionen ist aus heutiger Sicht bis zum Jahr 2000 der Einfluß der demographischen Entwicklung für die Wohnungsbauinvestitionen einzuschätzen. Von einer rückläufigen Bevölkerungszahl können insoweit tendenziell abschwächende Wirkungen auf den Wohnungsbau ausgehen, wie die durchschnittliche Haushaltgröße und damit, bei unveränderten Standards, die durchschnittliche Wohnfläche zurückgeht, und wie sich ein schnelleres Erreichen der Sättigungsgrenze abzeichnet.

Wohnungsbau-
investitionen:

demographi-
sche Einflüsse

Eine solche Betrachtungsweise vernachlässigt jedoch (möglicherweise über-)kompensierende Effekte durch:

- a) eine bis Anfang der 90er Jahre weiterhin steigende Zahl von Haushalten und damit Wohnungsnachfragern,
b) eine mit geringerer Kinderzahl tendenziell steigende Sparfähigkeit, die den Erwerb von Wochenendhäusern, Ferienhäusern, Stadtwohnungen u. ä. m. begünstigt, und
c) eine Erhöhung des Anspruchsniveaus mit der Folge größeren Wohnraumbedarfs und -komforts je Haushaltsmitglied.

Von daher ist per saldo demographischen Veränderungen für die Wohnungsbauentwicklung bis zum Jahr 2000 ein deutlich geringerer Einfluß beizumessen als den übrigen Bestimmungsgrößen, die — trotz eines partiell bestehenden Wohnungsmangels — nur noch ein abgeschwächtes Wachstum für diesen Bereich erwarten lassen: das Baukostenniveau sowie die Verknappung von Bauland und damit verbunden der Anstieg der Bodenpreise einerseits, die Einkommenserwartungen und die Ertragserwartungen im Mietwohnungsbau andererseits u. a. m. Insgesamt gesehen implizieren jedoch sowohl die oben angeführ-

andere
Einflüsse

ten Faktoren als auch die bestehenden Sanierungs- und Renovierungsnotwendigkeiten längerfristig ein immer noch beträchtliches Wohnungsbaupotential (siehe 7.2.2.7).

Zusammenfassende Bewertung

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Bevölkerungsentwicklung sowohl im Bereich der Unternehmen als auch der Wohnungsbauinvestitionen in Relation zu den vielen anderen, z. T. wesentlich gewichtigeren Einflußfaktoren eine vergleichsweise geringe Rolle spielt. Aus demographischen Gründen ist bis zum Jahr 2000 keine globale Einengung der Investitionsentwicklung zu erwarten, wohl aber — wie bei jeder Änderung der Rahmenbedingungen — struktureller Anpassungsbedarf.

4.3.2.3 Staatsausgaben

Für das Wirtschaftswachstum sind direkt nur die als Summe von staatlichem Konsum, d. i. zum Großteil das Entgelt für die beim Staat Beschäftigten, und staatlichen Sachinvestitionen definierten Staatsausgaben von Bedeutung. Die im Rahmen der Einkommensverteilung und -umverteilung getätigten staatlichen Transaktionen beeinflussen dagegen lediglich indirekt — über die Rückwirkungen auf die privaten und staatlichen Konsum- und Investitionsentscheidungen — das Wachstum.

Der Bedarf an und die Nachfrage nach kollektiven Gütern und Diensten sind zweifellos in großem Ausmaß vorhanden — vielfach um so mehr, je stärker ein direkter eigener Kostenbeitrag fehlt. Dieses Potential wird zwar durch den Bevölkerungsrückgang tendenziell geschmälert, doch ergibt sich kein zwingender Grund, aus der Bevölkerungsentwicklung allein auf einen abnehmenden Potentialtrend für die Staatsausgaben zu schließen. Eine Realisierung dieses Potentials würde aber möglicherweise eine erneute Ausdehnung der Staatsquote implizieren und offensichtlich deutliche Mehraufwendungen je Einwohner erfordern. Ersteres würde den ordnungspolitischen Grundsätzen der Bundesregierung widersprechen, letzteres den Konsolidierungsbestrebungen für die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, die aus heutiger Sicht zumindest für die 80er Jahre eine relative Ausgabendämpfung des Staates zur Folge haben werden.

Auf der anderen Seite erleichtert der Bevölkerungsrückgang eine solche Wachstumsabschwächung der Staatsausgaben indirekt dadurch, daß er — bei unveränderten Versorgungsstandards und in Kauf genommenen Kapazitätsengpässen in einigen Bereichen — Mittelkürzungen und -umstrukturierungen zuläßt, ohne indessen der sie auslösende Faktor zu sein (vgl. 9.2 und 9.3).

4.3.2.4 Außenhandel

Als möglicher direkter Einfluß der demographischen Entwicklung auf den Außenhandel (mit Waren und Dienstleistungen) ließe sich in einer isolierten Betrachtung ein Trend zur Leistungsbilanzverbesserung, d. h. zu sinkenden Defiziten bzw. steigenden Überschüssen ableiten:

Demographische Auswirkungen

Bei rückläufiger Größe bestimmter Inlandsmärkte könnten die Unternehmen ihre Absatzchancen verstärkt auf Auslandsmärkten suchen (die überwiegend noch durch steigende Konsumentenzahlen gekennzeichnet sind) und dadurch das Exportvolumen zu erhöhen. Entsprechend würden diese Inlandsmärkte wegen der zunehmenden Enge (und damit auch Konkurrenz) für ausländische Anbieter möglicherweise weniger attraktiv, die Importe relativ geringer; dieser Effekt könnte noch dadurch verstärkt werden, daß sich die inländische Nachfragestruktur u. U. in Richtung nicht-handelbarer Dienstleistungen verschiebt (vgl. 4.3.2.1).

Eine solche Entwicklung wäre zwar aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv zu beurteilen. Denn zum einen könnten hierdurch etwaige inländische (möglicherweise durch demographische Faktoren mitverursachte) Nachfragerücken kompensiert werden, zum anderen könnte die Verwendung der sich dann bildenden Devisenüberschüsse für zusätzliche Kapitalexporte

- a) die Finanzierung weiterer ausländischer Importe von deutschen Gütern (z. B. in Entwicklungsländern) erleichtern bzw. ermöglichen,
- b) den verstärkten Aufbau eines Auslandsvermögens bewirken (das entsprechend den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen der Finanzierung deutscher Warenimporte oder aber — bei Rücktransfer — einer späteren Erhöhung des inländischen verfügbaren Einkommens — etwa in Zusammenhang mit der Rentenproblematik — dienen könnte),
- c) den Entwicklungsländern bei der Bewältigung ihrer ungleich größeren demographischen Probleme helfen.

Jedoch wird eine derart vereinfachte Ableitung der Vielschichtigkeit des Problems nicht gerecht. Wie beim privaten Konsum und den Investitionen ausgeführt wurde (vgl. 4.3.2.1 und 4.3.2.2), kann keineswegs von vornherein von einer demographisch bedingt abgeschwächten Potentialentwicklung dieser Größen ausgegangen werden, weil dem rein zahlenmäßigen Rückgang der Bevölkerung andere kompensatorische Einflüsse, z. T. auch demographischer Art, gegenüberstehen. Bei einer weitgehenden Nutzung des Potentials wäre allein von daher die oben unterstellte

Dämpfung der Importe und Verstärkung der Exportanstrengungen kaum anzunehmen.

andere Einfluß-
faktoren

Eine ungleich bedeutsamere Rolle spielt in dessen die Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, wie sie in den Relationen der Lohnstückkosten (unter Einbeziehung der jeweiligen auch demographisch abhängigen Sozialabgaben), der sonstigen Kosten, der Wechselkurse und der Güterqualität zum Ausdruck kommt. Dabei steht hier die Güterqualität als Indikator für das Vermögen einer Volkswirtschaft, ihren Produktionsapparat und die hergestellten Güter an veränderte Rahmenbedingungen (Technologien, Preisverwerfungen, auch: demographische Entwicklungen u. a. m.) anzupassen.

Je größer diese Anpassungsfähigkeit ist, um so mehr steigen auf den durch die jeweiligen Strukturprobleme berührten Inlands- wie Auslandsmärkten die Wettbewerbsvorteile und Absatzchancen. Dabei spielen die sich nach den Modellrechnungen ergebenden Umstrukturierungserfordernisse aufgrund der demographischen Entwicklung — trotz eines mit zeitlicher Verzögerung ähnlichen Verlaufs in den meisten anderen Industriestaaten — eine relativ geringe Rolle im Vergleich zu den Anpassungsproblemen, die sich etwa aus der Energiepreisentwicklung, der Umweltbelastung, der Anwendung der neuen Technologien und der Fortentwicklung der internationalen Arbeitsteilung für die kommenden Jahre stellen. Von ihrer Bewältigung, aber auch vom künftigen Verlauf der Kosten- und Preisrelationen, hängt die künftige Entwicklung der Außenhandelsströme und damit des Leistungsbilanzsaldos ganz wesentlich ab.

4.3.3 Konsequenzen für das Wirtschaftswachstum

Bedeutung
demo-
graphischer
Entwicklungen

Insgesamt zeigt die Betrachtung zu den einzelnen Angebots- wie Nachfragekomponenten, daß demographische Einflüsse auf ihre weitere Entwicklung vielfach vorhanden sind, sich in einer ceteris-paribus-Betrachtung auch analytisch in ihren direkten und indirekten Auswirkungen darstellen lassen, daß eine Berücksichtigung der vielen anderen, oftmals gewichtigeren Bestimmungsgrößen das Bild jedoch beträchtlich ändern, ja umkehren kann. Dabei ist eine Vernachlässigung dieser anderen Determinanten um so weniger zulässig, je stärker auch sie sich in der Zukunft ändern und je mehr Bedeutung ihnen beizumessen ist. Die Bevölkerungsentwicklung kann auch durchaus den sich aus diesen anderen Gründen ergebenden Anpassungsdruck verstärken; insgesamt jedoch ist der direkte und indirekte Einfluß auf das künftige Wirtschaftswachstum nicht als vorrangig einzuordnen.

Zusammengefaßt ergibt sich somit, daß bis zum Jahr 2000 sowohl von der Angebotsseite, d. h. vom Erwerbspersonenangebot und von der Produktivitätsentwicklung her, als auch von der Nachfrageseite her beträchtliche Wachstumspotentiale bestehen. Die Risiken ihrer Realisierung sind jedoch beträchtlich; sie liegen u. a.

Unsicherheit
langfristiger
Wachstums-
perspektiven

- a) in der weltwirtschaftlichen und -politischen Labilität mit der Gefahr neuerlicher Rohstoffpreisexplosionen, eines wieder-auflebenden Protektionismus, kriegerischer Auseinandersetzungen u. ä.,
- b) in dem Anpassungszwang an die Verteuerung ehemals freier oder billiger Ressourcen (Umwelt, Energie) und an die fortschreitende internationale Arbeitsteilung,
- c) in den finanziellen Restriktionen der öffentlichen Haushalte,
- d) in einer möglichen Gefährdung des sozialen Konsenses zwischen den Tarifpartnern.

Von daher sind aus heutiger Sicht Rückschlüsse auf das künftige Wirtschaftswachstum nicht möglich, da sich beim gegenwärtigen Erkenntnisstand nicht absehen läßt, wie nachhaltig welche Hemmnisse von den Nachfrage- oder Angebotsfaktoren her wirksam und zu Abweichungen des tatsächlichen vom potentiellen Wirtschaftswachstum führen werden. Diese Unmöglichkeit, das künftige Wirtschaftswachstum mit ausreichender Wahrscheinlichkeit quantifizieren zu können, hat Konsequenzen sowohl für Aussagen über die mögliche Arbeitsmarktentwicklung, als auch für die Analysen verschiedener Politikbereiche in anderen Abschnitten — so z. B. für die Raumordnung, den sozialen Bereich, den Verkehr, die Bildung. Bezüge auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung müssen notgedrungen diese Unsicherheiten ebenfalls berücksichtigen.

Auch der Versuch, über verschiedene Wirtschafts-Szenarien mit alternativen Setzungen der wichtigsten Rahmendaten eine Bandbreite für die mögliche Entwicklung abzustecken, würde im übrigen nicht weiterführen, da die Bewertungsproblematik hiervon unberührt bliebe und zudem der Bezug zur Analysegrundlage, der Bevölkerungsentwicklung, verlorengehe: Wegen der insgesamt bis zum Jahr 2000 relativ geringen Bedeutung für das Wirtschaftswachstum wäre jedes gesamtwirtschaftliche Szenario in den Grundzügen mit alternativen Bevölkerungsverläufen verträglich.

4.3.4 Konsequenzen für den Arbeitsmarkt

4.3.4.1 Globale Tendenzen

Für die 80er Jahre zeichnet sich bei noch deutlichem Anstieg der Erwerbspersonenzahl

einerseits, begrenzten Wachstumsaussichten andererseits selbst bei moderatem Produktivitätsansatz weiterhin ein beträchtliches Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt für tendenziell alle Qualifikationen ab. Im Verlauf der 90er Jahre spricht (bei sinkender Erwerbspersonenzahl) manches für einen Abbau des Ungleichgewichts, ohne daß jedoch aus heutiger Sicht bis zum Jahr 2000 ein globaler, wohl aber möglicherweise ein partieller qualifikationsspezifischer Arbeitskräftemangel zu erwarten wäre.

4.3.4.2 Strukturelle Tendenzen

Hinter diesen globalen Tendenzen stehen strukturelle und qualitative Besonderheiten, zu denen u. a. die folgenden zählen:

Steigendes
Durchschnitts-
alter

- a) Das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen steigt — nach einem leichten Rückgang in den 80er Jahren — bis zum Jahr 2000 relativ stetig an. Das allein demographisch, also bei konstanten alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten des Basisjahres abgeleitete Erwerbspersonenangebot (vgl. 4.3.1.1) weist folgende Altersstruktur auf (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8

Altersstruktur des demographisch abgeleiteten Erwerbspersonenangebots 1980 und 2000
— in % der Erwerbspersonen insgesamt —

	unter 30jährige	30- bis unter 50jährige	50jährige und Ältere
1980	33 %	47 %	20 %
2000	23 %	53 %	24 %

Steigender
Ausländeranteil

- b) Der Anteil von Ausländern am Erwerbspersonenangebot nimmt gemäß Modell C deutlich zu, ihr Anteil am allein demographisch abgeleiteten Erwerbspersonenangebot wächst von rd. 8 % in 1980 auf etwa 14 % im Jahr 2000 (vgl. auch Tabelle 7).

Bedeutung der
Jahrgangs-
stärken

- c) Mit der Bevölkerungsentwicklung und -struktur direkt verbundene Berufe und Branchen müssen nach Durchlaufen der jeweiligen demographischen „Welle“ mit Minderbedarf rechnen, solange nicht die Versorgungsstandards erhöht oder anderweitige Verwendungs- bzw. Absatzmöglichkeiten (z. B. durch Ansprache auch anderer als der bisherigen Altersgruppen) gefunden werden (Ausbildungsbereich, Kinder- und Jugendindustrie usw.); zu berücksichtigen ist dabei, daß auch in Zukunft die Bevölkerungsentwicklung, im Generationenabstand, weiterhin wellenförmig aber auf jeweils niedrigerem Niveau verlaufen wird. Entsprechend ist spä-

ter zeitgleich mit dem Höhepunkt der neuen demographischen „Welle“ wieder mit einem relativen Mehrbedarf bei altersspezifisch besonders betroffenen Berufen und Branchen zu rechnen.

- d) Der Beschäftigtenanteil spezieller Dienstleistungen, z. B. für die Versorgung älterer Menschen (Kranken- und Altenpflege), für die Integration in der Bundesrepublik Deutschland lebender Ausländer u. a. m., wird tendenziell zunehmen. Spezielle Dienstleistungen
- e) In der Landwirtschaft könnte der Bevölkerungsrückgang mit einem weiteren Erwerbstätigenabbau verbunden sein (vgl. 7.3). Landwirtschaft
- f) Im öffentlichen Bereich erleichtert die demographische Entwicklung zumindest in den 80er Jahren dadurch eine Ausgabenabschwächung, daß ohne Senkung des Versorgungsstandards in bestimmten Bereichen Personal eingespart werden kann. In den 90er Jahren mag sich allerdings infolge des Anstiegs der Zahl älterer Personen die Situation wieder wenden. Einen besonderen Problempunkt im öffentlichen Bereich stellt der zunehmende Mangel an Wehrdienstfähigen für die Bundeswehr ab Mitte der 80er Jahre dar (vgl. 8.4). Öffentlicher Bereich
- g) Der gegenwärtige partielle Ausbildungsplatzmangel verwandelt sich möglicherweise in einen Auszubildendenmangel: Während in den letzten Jahren Ausbildungsplätze eher noch knapp waren, jedenfalls in einzelnen Regionen sowie für bestimmte Personengruppen (z. B. ausländische Jugendliche, Mädchen, Sonderschüler) nicht genügend Ausbildungsplätze angeboten wurden, wird die Zahl von Bewerbern für Lehrstellen ab Mitte der 80er Jahre langfristig beträchtlich sinken. Wenn auf der anderen Seite ein wachsender Bedarf an Fachkräften entsteht, könnten Strukturprobleme auftreten, die das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt verstärken würden. Vorerst allerdings stellt sich eher das entgegengesetzte Problem, nämlich die in den letzten Jahren beträchtlich angestiegene Zahl von Auszubildenden und Ausgebildeten in das Beschäftigungssystem zu integrieren (vgl. 6.3.5). Berufliche Bildung

Das über die 80er Jahre hinaus absehbare globale Arbeitsplatzdefizit, die Alterung des Erwerbspersonenbestandes bei rückläufigen Berufsanfängerzahlen ab Mitte der 80er Jahre, der steigende Anteil ausländischer Arbeitskräfte und die vielfachen und tiefgreifenden Strukturprobleme der nächsten Jahre und Jahrzehnte sind Indikatoren für die Notwendigkeit langfristig orientierter Arbeitsmarktstrategien der politischen Entscheidungsträger, der Tarifpartner und der Unternehmen. Notwendigkeit langfristig orientierter Arbeitsmarktstrategien

5 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Bereiche Alterssicherung und Gesundheit

5.1 Auswirkungen im Bereich der Alterssicherung

Eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung mit sich ändernder Altersstruktur hat erhebliche Konsequenzen für die gesamte Alterssicherung. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Lebenshaltung der noch nicht und nicht mehr erwerbstätigen Generationen aus dem Sozialprodukt finanziert werden muß, das die jeweils erwerbstätige Generation erarbeitet, gleich ob dies über öffentliche oder private Transfers oder auf dem Wege der Marktprozesse geschieht. An dieser Stelle wird die Relevanz einer veränderten Bevölkerungsstruktur für die Alterssicherung deutlich: Wenn sich das Verhältnis der im Erwerbsprozeß stehenden zu den nicht mehr im Erwerbsprozeß stehenden Personen verschlechtert, dann ist — wenn man von Belastungsänderungen im Kinder- und Jugendbereich absieht — entweder bei relativ gleichbleibender Belastung der Erwerbstätigen eine relative Absenkung des Lebenshaltungsniveaus der älteren oder aber — wenn letzteres nicht eintreten soll — eine relative Belastungserhöhung der aktiven Generation erforderlich. Auch eine Kombination beider Maßnahmen ist denkbar. Hierbei darf aber nicht übersehen werden, daß das Ausmaß dieser Konsequenzen nicht nur vom tatsächlichen Eintreten von Modellrechnungsergebnissen abhängt, sondern daneben auch von zahlreichen anderen, insbesondere wirtschaftlichen Faktoren (z. B. Wachstumsrate, gesamtwirtschaftliche Lohnquote) bestimmt wird, die sich einer Vorausberechnung oder Prognose über längere Zeiträume entziehen. Die folgenden Ausführungen gehen deshalb lediglich von einer bestimmten Entwicklung des Altersquotienten aus, ohne dabei Tendenzen in den relevanten Bereichen einzubeziehen, beispielsweise hinsichtlich der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung.

5.1.1 Entwicklung des Altenquotienten in verschiedenen Modellrechnungen

5.1.1.1 Entwicklung des Altenquotienten gemäß den Modellrechnungen

Nettoreproduktionsrate Die Modellrechnungen über die Entwicklung der Bevölkerungsstruktur, wie sie im ersten Teil dieses Berichts vorgenommen wurden, beinhalten in der Hauptsache eine Fortschreibung der nach Geschlecht und Altersjahren

gegliederten deutschen Bevölkerung am 1. Januar 1979 bis zum Jahre 2030 mit Hilfe von altersspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten. Bezüglich der altersspezifischen Geburtenziffern wurden drei Annahmen unterstellt. Zu Modell I wurden die Geburtenziffern des Jahres 1978 zugrunde gelegt und konstant gehalten. 1978 war das Jahr mit der niedrigsten, bisher in der Bundesrepublik Deutschland beobachteten Nettoreproduktionsrate¹⁾. Im Modell II wird die Geburtenhäufigkeit des Jahres 1978 bis 1990 so abgesenkt, daß die Nettoreproduktionsrate dann bei 0,5 liegt; beim Modell III wird die Nettoreproduktionsrate dagegen bis 1990 wieder auf 0,8 angehoben. In den beiden letztgenannten Modellen wird die Nettoreproduktionsrate ab 1990 bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums konstant gehalten. Wanderungsbewegungen sind in diesen drei genannten Modellen nicht berücksichtigt.

In Modell I C sind auch die im Inland lebenden Ausländer (einschließlich Wanderungen) einbezogen worden. Diese Modellrechnung reicht jedoch lediglich bis zum Jahre 2000 und bietet daher zwar für andere Politikbereiche, weniger jedoch für den Komplex der Alterssicherung wesentliche Anhaltspunkte, da übereinstimmend in allen Modellrechnungen davon ausgegangen wird, daß der Altersquotient bis zum Jahre 2000 nur wenig ansteigt, während die Zeit der stärkeren Zunahme etwa nach 2020 liegt und somit von der Modellrechnung für Ausländer nicht erfaßt wird.

Wie Abbildung 1 zeigt, sinkt nach den drei Modellen die deutsche Bevölkerung bis zum Ende des Vorausberechnungszeitraums im Jahre 2030 je nach Variante mehr oder minder stark ab. Für die Alterssicherung entscheidend ist jedoch nicht so sehr die Entwicklung der Gesamtbevölkerung, sondern vielmehr die Entwicklung der Zahl der über 60jährigen einerseits und der Zahl der 20- bis unter 60jährigen andererseits. Die Abgrenzung 60 Jahre und älter ist insoweit angebracht, als in den vergangenen Jahren durch Inanspruchnahme der flexiblen Altersgrenze und infolge tendenziell früheren Rentenbezugs wegen Erwerbs- und Berufsunfähigkeit die Erwerbsbeteiligung der 60jährigen und älteren stark gesunken ist. Die Abgrenzung der 20jährigen und älteren der Erwerbsfähigen

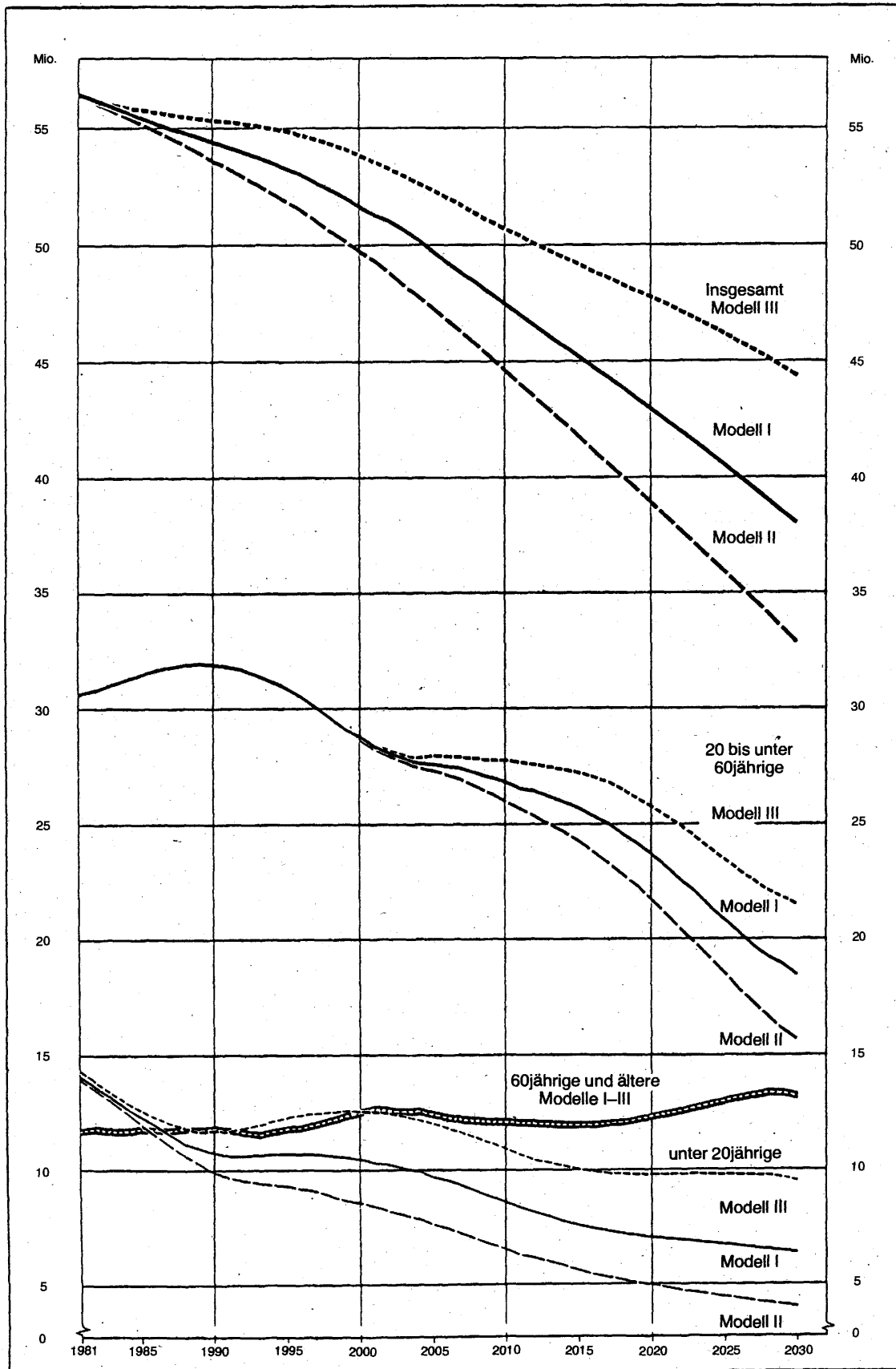
Ausländer

Erwerbsfähige und Personen im Rentenalter

¹⁾ Vgl. Herberger/Linke: Laufende Beobachtung und Analyse der Veränderungen der Geburtenhäufigkeit in: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/1981, Seite 551.

Abbildung 1

Entwicklung der deutschen Bevölkerung insgesamt und nach ausgewählten Altersgruppen unter drei Modellannahmen



Quelle: Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 8/4437 vom 8. August 1981, S. 50

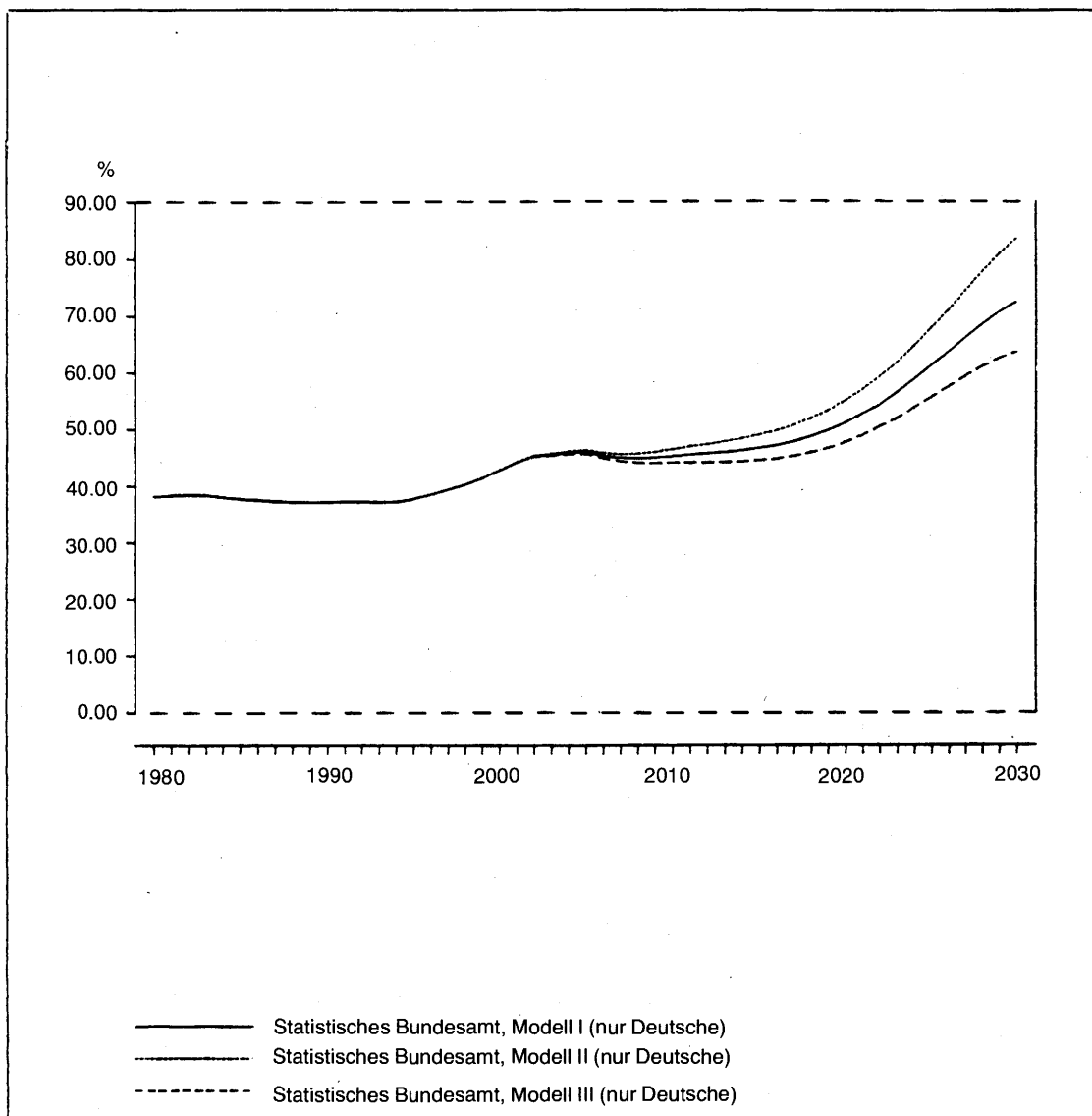
ist durch die zunehmende Bildungsbeteiligung der 15- bis unter 20jährigen bedingt. Abbildung 1 zeigt, daß die Zahl der über 60jährigen Personen bis zum Jahre 2030 nur relativ wenige Veränderungen aufweist. Demgegenüber ist bis etwa 1990 bei der Gruppe der 20- bis unter 60jährigen ein Anstieg zu beobachten, während danach ein kontinuierlicher Rückgang zu verzeichnen ist, der jedoch je nach Modellvariante ab etwa 2000 unterschiedlich ausgeprägt verläuft. Die Zahl der

unter 20jährigen bleibt — je nach Modellvariante — in den 90er Jahren konstant, steigt leicht an oder geht leicht zurück, während sie nach 2000 nahezu gleichmäßig abnimmt, jedoch unterschiedlich stark je nach Modellvariante.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Altenquotienten, also der Relation zwischen der Zahl der 60jährigen und älteren und der Zahl der 20- bis unter 60jährigen Personen, ent-

Abbildung 2

Entwicklung des Altenquotienten der deutschen Bevölkerung unter drei Modellannahmen



Quelle: Heinz Gromann: Die Gesetzliche Rentenversicherung im demografischen Wandel, noch unveröffentlichtes Manuskript, Gutachten für den Sozialbeirat, Frankfurt 1981, S. 10.

Altenquotient

sprechend den drei Modellvarianten. Danach bleibt der Altenquotient bis etwa Mitte der 90er Jahre nahezu konstant, um danach allmählich anzusteigen. Die größten Steigerungsraten — je nach Modellvariante unterschiedlich stark — ergeben sich ab etwa dem Jahre 2020, wobei zu bemerken ist, daß die Rechnung im Bericht über die Bevölkerungsentwicklung im Jahre 2030 endet. Rechnet man unter denselben Voraussetzungen weiter, so zeigt sich, daß sich der Altenquotient nach dem Jahre 2030 allenfalls noch geringfügig verändern könnte. Für Fragen der Alterssicherung ist dies insofern bedeutsam, als aus der weiteren Entwicklung der Schluß gezogen werden kann, ob Maßnahmen nach diesem Zeitpunkt eventuell revidiert werden können oder aber ggf. weitere Eingriffe erforderlich sein könnten, weil der Altenquotient weiter ansteigt.

5.1.1.2 Modellrechnungen des Sozialbeirats

Entwicklungsperspektiven

Im Jahre 1979 hat der Sozialbeirat eine Gruppe von Wissenschaftlern beauftragt, längerfristige Entwicklungsperspektiven der Alterssicherung vor allem vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsstrukturentwicklung zu untersuchen.

Das von der Wissenschaftlergruppe entwickelte Bevölkerungsmodell¹⁾ unterscheidet sich von der Modellrechnung im Bericht über die Bevölkerungsentwicklung insbesondere dadurch, daß

- a) Ausgangsbevölkerung die gesamte Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1979 ist,
- b) sich die Vorausberechnung über den Zeitraum bis 2050 erstreckt,
- c) Wanderungen, also auch solche bei Ausländern, nicht berücksichtigt und
- d) die Geburtenhäufigkeiten auf dem 1977 erreichten Niveau konstant gehalten werden.

Die Definition des Altenquotienten bei der Wissenschaftlergruppe stimmt ebenso mit den Modellrechnungen dieses Berichts überein wie das Ausgangs-Datenmaterial. Insofern können — mit den notwendigen Einschränkungen — beide Modellrechnungskonzeptionen als miteinander vergleichbar angesehen werden.

Wie sich unterschiedliche Annahmen über die Geburtenhäufigkeit auswirken, wird gleichfalls in den Ausführungen der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats deutlich. Hierzu

¹⁾ Vgl. Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zu längerfristigen Entwicklungsperspektiven der Rentenversicherung, in: Bundestagsdrucksache 9/632 vom 3. Juli 1981, S. 17f.

wird nicht das Verfahren dieses Berichts verwendet, die Nettoerproduktionsrate bis 1990 bis auf einen fiktiven Wert abzusenken oder zu erhöhen und dann konstant zu halten, sondern vereinfachend und insofern unrealistisch davon ausgegangen, daß sofort zu den Geburtenhäufigkeiten der Jahre 1970, 1972 bzw. 1977 zurückgekehrt wird. In diesen Jahren belief sich die Nettoerproduktionsrate auf 0,947, 0,807 bzw. 0,659. Wenngleich die Vorausberechnungen der Wissenschaftlergruppe ebensowenig wie die Vorausberechnungen dieses Berichts Prognosecharakter haben, so machen sie doch deutlich, daß — je nach gewählter Annahme — gerade in den offenbar kritischen Jahren um 2030 ganz erhebliche Abweichungen hinsichtlich des dann zu erwartenden Altenquotienten eintreten können. Gleichwohl zeigen auch diese Modellrechnungen, daß in den Jahren um 2030 ein Gipfelpunkt beim Altenquotienten erreicht wird. Nach diesem Zeitpunkt reduziert sich der Altenquotient in allen Modellvarianten.

Geburtenhäufigkeit

5.1.2 Ökonomische und soziale Aspekte der Alterssicherung beim Wandel der Bevölkerungsstruktur

Der Anstieg des Altenquotienten, den die Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung aufzeigen, stellt die Alterssicherung langfristig vor Anpassungsprobleme. Bei den Überlegungen hierzu sind die eingehenden Analysen des Sozialbeirats und der Transfer-Enquete-Kommission eine wertvolle Hilfe¹⁾.

Anpassungsprobleme

Diese Gutachten konzentrieren sich darauf, die Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung zu analysieren und dafür Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen. Jedoch betonen die Gutachter, daß alle Alterssicherungssysteme vom Wandel der Bevölkerungsstruktur in der Zukunft betroffen sind: „Die ... langfristigen Belastungsprobleme berühren ... prinzipiell alle Alterssicherungssysteme, gleichviel ob die Alterseinkommen aus Steuern oder Beiträgen finanziert werden oder gar aus der Verzinsung und Auflösung von Ersparnissen stammen.“²⁾

5.1.2.1 Alterssicherung insgesamt

Der langfristige Wandel der Bevölkerungsstruktur hat ökonomisch für alle Alterssicherungssysteme gemeinsame Aspekte:

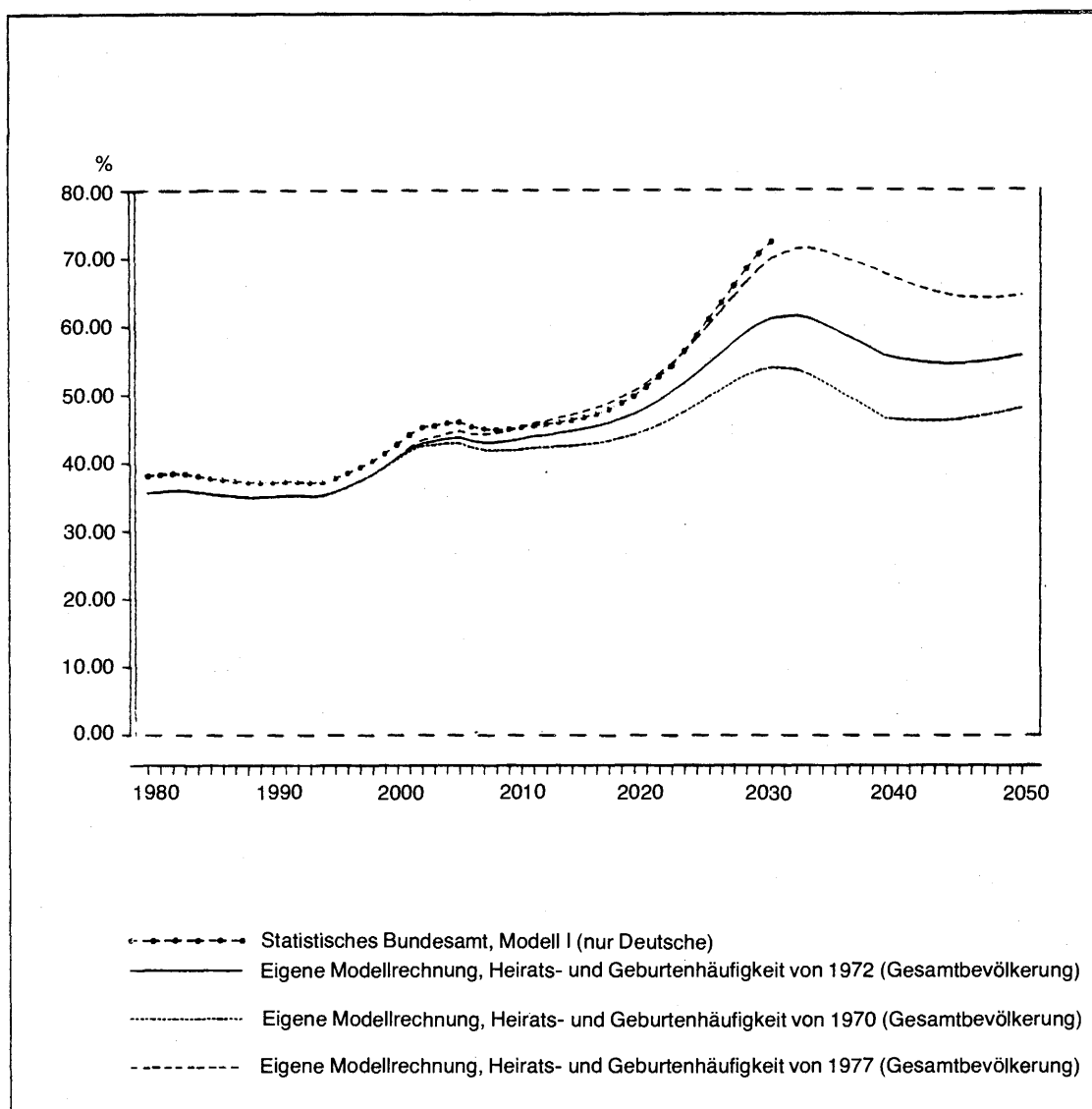
- a) Grundprinzip der Alterssicherung ist gütewirtschaftlich, daß der Lebensunterhalt

¹⁾ Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsdrucksache 9/632 vom 3. Juli 1981; Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Juni 1981.

²⁾ Gutachten des Sozialbeirats, a. a. O., S. 8.

Abbildung 3

Entwicklung des Altenquotienten (in %) nach verschiedenen Voraussrechnungen



Quelle: Heinz Grohmann, Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf die gesetzliche Rentenversicherung; Zeitschr. f. d. ges. Versicherungsw. 1/2, 1981, S. 49 ff.

Güterwirt-
schaftliche
Aspekte

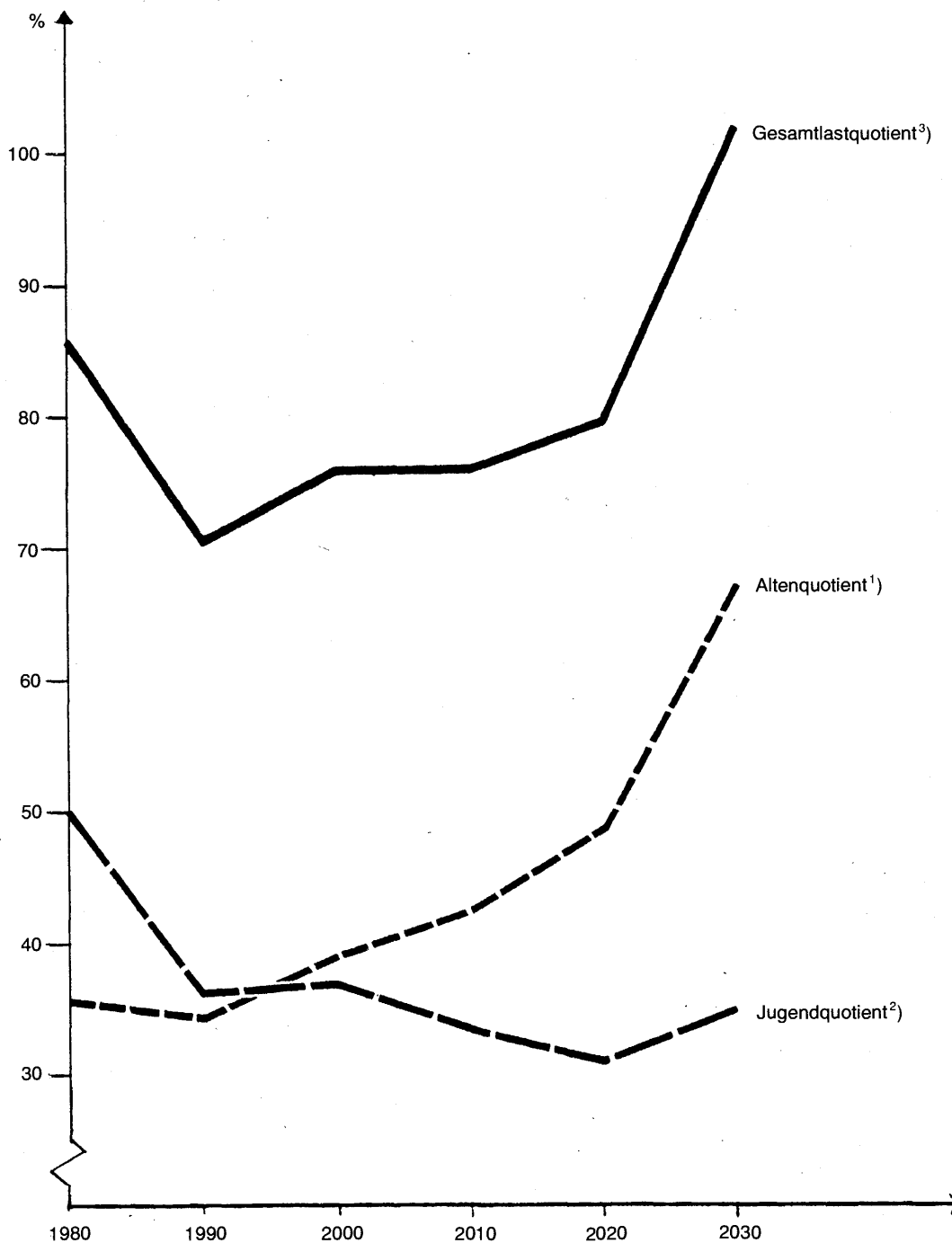
für die Generation der Älteren von den jeweils Erwerbstätigen erwirtschaftet, d. h. von der laufenden wirtschaftlichen Leistung der erwerbstätigen Generation abgezweigt werden muß. Heutiges Ansammeln und künftiges Verzehren von Gütern ist für die Alterssicherung im gesamtwirtschaftlichen Maßstab nicht möglich. Verteilt werden kann immer nur das jeweilige Sozialprodukt. Wenn langfristig relativ mehr Ältere und relativ weniger Erwerbstätige am Sozialprodukt zu beteiligen sind, dann ändert sich bei allen Alterssicherungssystemen die Verteilung der Realein-

kommen in der Bevölkerung mit Konsequenzen für den realen Pro-Kopf-Konsum einzelner Gruppen.

- b) Aus dem jeweiligen Sozialprodukt, das die Erwerbstätigen erwirtschaften, werden nicht nur die Älteren, die nicht mehr erwerbstätig sind, sondern auch Kinder und Jugendliche versorgt, die noch nicht erwerbstätig sind. Als Folge des Geburtenrückgangs steigt der Altenquotient, während der Anteil der Kinder und Jugendlichen sinkt (vgl. Abbildung 4). Damit wird gesamtgesellschaftlich der höhere Auf-

Abbildung 4

Entwicklung des Altenquotienten, des Jugendquotienten und des Gesamtlastquotienten
nach Modell I C



¹⁾ Altenquotient: $\frac{\text{Personen im Alter von 60 Jahren und mehr}}{\text{Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren}}$

²⁾ Jugendquotient: $\frac{\text{Personen im Alter von unter 20 Jahren}}{\text{Personen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren}}$

³⁾ Gesamtlastquotient: Alten- + Jugendquotient

Gesamtlast-
quotient

wand für die Alterssicherung tendenziell kompensiert durch geringeren Aufwand für Kinder und Jugendliche. (Würde die Geburtenhäufigkeit — anders als hier unterstellt — wieder ansteigen, so verminderte sich dieser kompensatorische Effekt, der Gesamtlastquotient würde sich noch stärker erhöhen.) Diese Be- und Entlastungen vollziehen sich jedoch finanziell nicht automatisch in einer entsprechenden Umverteilung der Ansprüche an das Sozialprodukt, da die Ausgaben für die jüngere Generation etwa zur Hälfte direkt von den Familien aus dem verfügbaren Einkommen getragen werden. Es wird deshalb zu prüfen sein, ob und wie die langfristigen Einkommensbelastungen und -entlastungen aus dem Wandel der Bevölkerungsstruktur verteilungspolitisch befriedigend im Umverteilungsprozeß gestaltet werden können.

Verteilungs-
problem

c) Eine Lösung des Verteilungsproblems beim Wandel der Bevölkerungsstruktur ist generell um so leichter möglich, je höher künftig das Sozialprodukt, d. h. je höher das Wachstum von Produktion und Produktivität ist. Individuelle Einbußen im Realeinkommenszuwachs und Verschlechterungen individueller Verteilungspositionen dürften insgesamt eher tragbar sein, wenn das verfügbare Realeinkommen hoch ist und trotz der Einbußen noch ansteigt, weil der insgesamt verteilbare reale Zuwachs dafür groß genug ist.

Inflatorische
Wirkungen

d) Sowohl eine Erhöhung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zur Finanzierung von Transferzahlungen an Ältere als auch die Finanzierung von Alterseinkommen aus angesammeltem Sparkapital und Kapitalerträgen könnten unter bestimmten Bedingungen inflatorische Wirkungen haben.

5.1.2.2 Besonderheiten der verschiedenen Alterssicherungssysteme

Unter-
scheidungen

Die verschiedenen Alterssicherungssysteme unterscheiden sich beim Wandel der Bevölkerungsstruktur:

- in der Art, wie sich das generell zu lösende Verteilungsproblem konkret darstellt,
- hinsichtlich der Lösungsmöglichkeiten und der möglichen Handlungsparameter,
- hinsichtlich der Verteilungswirkungen der Lösungen,
- und zwar jeweils bedingt durch das Finanzierungsverfahren.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Alterssicherungssysteme“ untersucht derzeit, ob und inwieweit die verschiedenen bestehenden Alterssicherungssysteme aufeinander abgestimmt werden kön-

nen; dabei werden auch die Auswirkungen der künftigen Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt.

5.1.3 Beitragsfinanziertes Umlageverfahren (Rentenversicherung)

Finanzierung

Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert ihre Leistungen in der Hauptsache aus laufenden einkommensabhängigen Beiträgen der Versicherten, die Höhe der Renten richtet sich nach der Entwicklung der Versichereinkommen. Der steuerfinanzierte Bundeszuschuß ist ebenfalls an die Einkommensentwicklung gebunden und deckt in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten seit Anfang der 70er Jahre rund $\frac{1}{6}$ der Ausgaben für Renten und Krankenversicherung der Rentner. Das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben wird insbesondere dann gestört, wenn sich das Zahlenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern ändert.

Das Ausmaß der Finanzierungsprobleme kann an Berechnungen abgelesen werden, die der Sozialbeirat hat vornehmen lassen. Die Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats hat hierfür in ihr Modell der Gesamtbevölkerung (vgl. 5.1.1.2) die bereits entstandenen Rentenansprüche und Rentenanwartschaften und die künftig noch zu erwerbenden Rentenanwartschaften einbezogen. Außerdem hat sie im Modell berücksichtigt, daß speziell für die finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung nicht ein wie auch immer definierter Altersquotient, sondern ein Rentnerquotient maßgeblich ist (Zahl der Rentenbezieher statt Zahl der Älteren bezogen auf die Zahl der beitragszahlenden Erwerbstätigen statt auf die Zahl der Personen im Erwerbsalter). Während der Altenquotient allein den Altersaufbau der Bevölkerung widerspiegelt, schließt der Rentnerquotient weitere finanziell relevante Faktoren ein, z. B. das Zugangsverhalten der Rentner und die Erwerbsbeteiligung in Abhängigkeit von wirtschaftlicher Entwicklung, Arbeitsmarktlage und rechtlicher Ausgestaltung des Systems.

Rentner-
quotient

Bei Konstanz der Geburtenhäufigkeit des Jahres 1977 und unter Status-quo-Bedingungen für Leistungsrecht (z. B. Altersgrenzen), Beitragsrecht und Bundeszuschuß ergeben sich folgende Extreme aus den Modellrechnungen der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats:

Der Beitragssatz müßte von gegenwärtig 18,5% auf 35% im Jahre 2035 ansteigen, wenn das gegenwärtige Bruttorentenniveau aufrechterhalten wird, d. h. wenn die Renten uneingeschränkt der Brutto Lohnentwicklung folgen. Würde dagegen der gegenwärtige Beitragssatz beibehalten, müßte durch Verlangsamung der Rentenzuwächse das Bruttorentenniveau

Beitragssatz

Bruttorenten-
niveau

tenniveau um fast die Hälfte gesenkt werden. Während heute z. B. eine Rente nach 40 Versicherungsjahren rd. 44% des Bruttoarbeitsentgelts vergleichbarer Arbeitnehmer beträgt, wären es unter 25% in 50 Jahren.

Zur Beurteilung dieser Extreme weist der Sozialbeirat u. a. auf folgendes hin:

- Bis etwa zum Jahre 2000 sind die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung relativ gering. Nach der Jahrhundertwende jedoch treten nach den Modellrechnungen erhebliche Änderungen ein, und zwar mit zunehmendem Ausmaß zum Jahre 2035 hin.
- Belastungs- — Wenn die Geburtenhäufigkeit wieder ansteigt nimmt, würde der Belastungsanstieg flacher verlaufen, weil dann langfristig das Potential erwerbsfähiger Personen größer wäre als in der Grundrechnung. Z. B. erreichte der Beitragssatz in der Spitze 26% statt 35%, wenn die Geburtenhäufigkeit ab sofort wieder auf den Stand von 1970 stiege; eine so extreme und abrupte Verhaltensänderung ist allerdings unwahrscheinlich.
- Das Ausmaß von Änderungen bei Beitragssatz und Rentenniveau wird auch durch die Ausgestaltung des Bundeszuschusses bestimmt.
- Wenn bei Beitragssatzerhöhungen die Rentenanpassungen entsprechend verringert werden, um die Belastung gleichmäßig auf Rentner und Beitragszahler zu verteilen, braucht der Beitragssatz weniger erhöht zu werden (Modifizierung der bruttolohnbezogenen Anpassung).

Zusammengefaßt ergibt sich:

Bedingt durch das beitragsfinanzierte Umlageverfahren, schlägt sich bei gleichbleibender Berechnung des Bundeszuschusses für die Alterssicherung in Form der gesetzlichen Rentenversicherung der Wandel der Bevölkerungsstruktur primär in Finanzierungsproblemen dieses Systems nieder. Betroffen sind deshalb in erster Linie die Versicherten, d. h. die Beitragszahler und Leistungsempfänger dieser Solidargemeinschaft. Die Bundesregierung ist hierzu wie der Sozialbeirat der Auffassung, daß keine dieser beiden Gruppen einseitig belastet werden darf.

5.1.4 Steuerfinanziertes Umlageverfahren (Beamtenversorgung)

Finanzierung aus Staats- Die Alterssicherung der Beamten wird aus dem Staatshaushalt mit allgemeinen Steuermitteln finanziert, die Höhe der Beamtenpensionen ist an die Bezüge der aktiven Beamten gekoppelt. Das Zahlenverhältnis zwischen aktiven und pensionierten Beamten hat keine Bedeutung für die Finanzierung der Beam-

tenpensionen. Der Wandel der Bevölkerungsstruktur bleibt deshalb im Prinzip ohne direkte Auswirkungen auf das System der Beamtenversorgung.

Allerdings könnten sich mittelbare Auswirkungen dadurch ergeben, daß beim Wandel der Bevölkerungsstruktur relativ mehr Steuermittel für die Beamtenpensionen beansprucht werden, weil sich das Zahlenverhältnis zwischen Steuerzahlern und Beamtenpensionären ändert. Zum Ausgleich des Staatshaushalts müßten entweder die Steuern erhöht oder andere Staatsausgaben vermindert werden. Angesichts dieser finanzpolitischen Notwendigkeit könnte es unter Beachtung des Verfassungsrechts auch zu dienstrechtlichen Konsequenzen kommen, zumal wenn gleichzeitig, aus gleichem Grund und mit vergleichbarer Wirkung Maßnahmen im Bereich der Rentenversicherung erforderlich sind, um dort das finanzielle Gleichgewicht aufrechtzuerhalten.

Soweit jedoch solche Konsequenzen nicht gezogen werden, führt das gegenwärtige Finanzierungssystem der Beamtenpensionen dazu, daß nicht primär die Angehörigen dieses Alterssicherungssystems den Wandel der Bevölkerungsstruktur finanziell auffangen:

Wenn die Steuerquote heraufgesetzt wird, trägt die gesamte Bevölkerung (einschließlich der aktiven Beamten und der Beamtenpensionäre) den Anstieg der Finanzierungslast für die Beamtenpensionen. Steuerquote

Wenn andere Staatsausgaben vermindert werden oder, was dem gleichkommt, eine möglicherweise demographisch bedingte Verminderung der Staatsausgaben (z. B. für Kindergeld, Bildungssystem, allgemeine Kriegsfolgelasten) zur Finanzierung der Beamtenpensionen statt zur Finanzierung anderer Staatsausgaben oder zu Steuersenkungen genutzt wird, dann sind auch nicht die aktiven Beamten und die Beamtenpensionäre speziell, sondern alle potentiell Begünstigten dieser Staatsausgaben oder Steuersenkungen betroffen. Verminderung der Staatsausgaben

Bei der steuerpolitischen wie bei der ausgabenpolitischen Lösung ist von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung, daß sich dadurch tendenziell der Anteil konsumtiver Ausgaben am Staatshaushalt erhöht. Im Falle der Steuererhöhung könnte es zusätzlich durch die mögliche Überwälzung zu Preiserhöhungen kommen. Konsumtive Ausgaben

Insgesamt charakteristisch für das System der Beamtenversorgung ist, daß sich der Wandel der Bevölkerungsstruktur nicht als Finanzierungsproblem speziell dieses Systems, sondern als allgemeines finanzpolitisches Problem niederschlägt, dessen Lösung die Beamten und ihr Alterssicherungssystem nicht systembedingt berührt. Erst die Berücksichti-

gung allgemeiner verteilungspolitischer Gesichtspunkte kann zu Konsequenzen führen, die die Angehörigen dieses Sicherungssystems direkt betreffen.

5.1.5 Kapitaldeckungsverfahren (Private Lebensversicherung)

Verzinsliche Ansammlung von Beiträgen Das Kapitaldeckungsverfahren, mit dem die private Lebensversicherung und im Prinzip die betriebliche Altersversorgung arbeiten, besteht in der verzinslichen Ansammlung von Beiträgen und der Auszahlung der Versicherungsleistungen bei Eintritt des Versicherungsfalles, d. h. hier bei Erreichen des vereinbarten Lebensalters. Üblich ist für die Versicherungsleistung die Form der Kapitalzahlung, möglich ist die versicherungsmathematische Verrentung, die aus Vergleichsgründen im folgenden allein zugrunde gelegt wird.

Einkommensdynamik Eine Einkommensdynamik der Alterssicherung läßt sich beim Kapitaldeckungsverfahren streng genommen nicht realisieren. Möglich ist eine Beitragsdynamik entsprechend der Einkommensentwicklung, denkbar wäre auch eine Rentendynamik entsprechend der allgemeinen Einkommensentwicklung während der Rentenlaufzeit. Aber in beiden Fällen und insbesondere im zweiten Fall kann die versicherungstechnische Realisierung nicht eine so vollkommene Einkommensdynamik wie beim Umlageverfahren herstellen, weil die Einkommenssteigerungen langfristig nicht genau vorhersehbar sind. Insofern kann eine exakte Einkommensdynamisierung auch nicht mit den Versicherungsunternehmen vereinbart werden, wohl aber eine Einkommensdynamik der Beiträge und eine Rentendynamisierung mit konstanten Zuwachsraten.

Trotz dieser spezifischen Problematik des Kapitaldeckungsverfahrens wird aus Vergleichsgründen im folgenden von einer vollen Einkommensdynamik auch bei diesen Alterssicherungssystemen ausgegangen, d. h. es wird für die Alterssicherung mit Kapitaldeckungsverfahren unterstellt, Beiträge und Renten würden versicherungsmathematisch so kalkuliert und praktisch so gezahlt, daß sie tendenziell und im langfristigen Ergebnis wie in Alterssicherungssystemen mit Umlageverfahren dynamisiert sind.

Einzelwirtschaftliche Betrachtung Einzelwirtschaftlich gesehen, d. h. bei Betrachtung z. B. einzelner Versicherungsverträge oder einer gesamtwirtschaftlich nicht relevanten Gesamtheit von Versicherungsverträgen, ist die Alterssicherung per Kapitaldeckungsverfahren nur bei gegebenem Zinssatz, gegebener Einkommenszuwachsrate und gegebener Lebenserwartung unabhängig vom Wandel der Bevölkerungsstruktur. Dann sind Beitrags- und Leistungshöhe determiniert: Das aus den Beiträgen verzinslich ange-

sammelte Kapital garantiert die Rentenzahlung, Beitragssatz (Beitrag bezogen auf das jeweilige vergleichbare Erwerbseinkommen) und Rentenniveau (Rente bezogen auf das jeweilige vergleichbare Erwerbseinkommen) sind in der vorauskalkulierbaren Höhe konstant. Der einzelne Versicherte kann in diesem Fall fest damit rechnen, für seine eingezahlten Beiträge die vereinbarte Versicherungsleistung sowie in etwa auch die Überschußbeteiligung in der vorausberechneten Höhe zu erhalten, und zwar auch real und in der angestrebten Relation zum allgemeinen Einkommensniveau in der Zeit des Leistungsbezugs.

Diese einzelwirtschaftliche Betrachtung genügt jedoch nicht, um Alterssicherungssysteme mit Kapitaldeckungsverfahren im Hinblick auf den Wandel der Bevölkerungsstruktur zutreffend zu beurteilen. Schon beim heutigen Volumen von Lebensversicherung und betrieblicher Altersversorgung, erst recht aber bei weiterer Expansion dieser Systeme sind die Größenordnungen gesamtwirtschaftlich relevant. Allein die Beitragseinnahmen der Lebensversicherungsunternehmen betragen heute rund ein Viertel der Beitragseinnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung und rund ein Fünftel mehr als die Beiträge, die in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes für die Beamtenversorgung unterstellt werden.

Bei der deshalb erforderlichen gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zeigt sich jedoch, daß Alterssicherungssysteme mit Kapitaldeckungsverfahren entgegen dem Ergebnis der einzelwirtschaftlichen Betrachtung vom Wandel der Bevölkerungsstruktur betroffen sein können. Die Versicherten der privaten Lebensversicherung können deshalb nicht ohne weiteres davon ausgehen, mit den heutigen Beiträgen eine Alterssicherung in der heute erwarteten Höhe zu erreichen, und zwar hinsichtlich der Überschußbeteiligung und gemessen in realer Kaufkraft. Insgesamt zeigt sich bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung, daß von Alterssicherungssystemen mit Kapitaldeckungsverfahren erhebliche Wirkungen und Anpassungszwänge auf die Wirtschaft zukommen, wenn sich die Bevölkerungsstruktur und damit das Verhältnis zwischen Beitragseinnahmen und Leistungsausgaben verändern. Je nachdem, wie sich die Änderungen in den Finanzierungsverhältnissen gesamtwirtschaftlich auswirken, sind die Versicherten und die gesamte Bevölkerung mehr oder minder betroffen.

Der Wandel der Bevölkerungsstruktur bewirkt bei Systemen mit Kapitaldeckungsverfahren zunächst folgendes:

Die Summe der Leistungsausgaben übersteigt die Summe der Beitragseinnahmen, während bei konstanter Bevölkerung im sta-

Gesamtwirtschaftliche Betrachtung

Wirkungen

tionären Zustand die Summe der Leistungsausgaben ebenso hoch ist wie die Summe der Beitragseinnahmen (Verwaltungskosten sind zur Vereinfachung nicht berücksichtigt). Der übersteigende Teil wird aus den Zinseinnahmen finanziert, die deshalb nicht mehr voll dem Rücklagevermögen zuwachsen.

Das Durchschnittsalter des Versicherungsbestandes steigt, unter den Beitragszahlern bekommen die älteren Jahrgänge ein höheres Gewicht. Weil für die älteren Jahrgänge ein höheres Deckungskapital pro Kopf angesammelt ist als für die jüngeren Jahrgänge, ist das Rücklagevermögen relativ höher, gemessen z. B. an der Summe der Beitragseinnahmen, an der Einkommenssumme der Beitragszahler oder am Sozialprodukt.

Insgesamt steigt das Rücklagevermögen auf ein relativ höheres Niveau und wächst von da aus mit einer geringeren Rate.

Ersteres erfordert unter den oben genannten Bedingungen gesamtwirtschaftlich, daß die Produktion mit mehr Kapital vorgenommen werden muß, wenn das Vermögen dieser Alterssicherungssysteme eine verzinsliche Anlage finden soll (höherer Kapitalkoeffizient); außerdem muß die gesamtwirtschaftliche Lohnquote sinken, wenn der Zinssatz gleichbleibt.

Dies bedeutet:

Ist die verzinsliche Anlage nicht voll möglich oder erfolgt keine ausreichende Änderung der primären Einkommensverteilung, dann vermindert sich die Verzinsung des Deckungskapitals mit der Folge, daß das Verhältnis zwischen Leistungs- und Beitragshöhe schlechter wird; die Versicherten müssen entweder bei gleichbleibenden Beiträgen eine Senkung des Rentenniveaus oder für die Aufrechterhaltung des Rentenniveaus eine Erhöhung der Beiträge hinnehmen.

Gelingt jedoch die verzinsliche Anlage zu konstantem Zinssatz, müssen die Arbeitseinkommen der Erwerbstätigen relativ niedriger ausfallen, weil für die Zinsen auf das Deckungskapital ein höherer Teil des Sozialprodukts abgezweigt wird.

Die konsumtive Verwendung eines Teils der Kapitalerträge und das daraus resultierende niedrigere Niveau der Nettovermögensbildung kann zu Preissteigerungen führen, wenn sich Spar- und Konsumverhalten sowie der Bedarf an Nettoinvestitionen nicht entsprechend anpassen. Damit würden sich dann die Realeinkommen der gesamten Bevölkerung relativ vermindern.

Die verzinsliche Anlage des Deckungskapitals für die Leistungsansprüche verknüpft die Alterssicherungssysteme mit Kapitaldeckungsverfahren aufs engste mit gesamtwirtschaftlichen Größen und Entwicklungen. Die Höhe

der künftigen Altersversorgung der so Versicherten hängt maßgeblich ab von dem Zinssatz, der für die Vermögensanlagen erzielt werden kann, und von der Wertentwicklung der Vermögensanlagen. Ob die diesbezüglichen Erwartungen der Versicherten sich langfristig erfüllen, kann heute nicht mit Sicherheit gesagt werden, weil Wert und Ertrag der Vermögensanlagen von abnehmender Bevölkerungszahl und von Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung beeinflusst werden können (z. B. Investitionen in Wohn- und Bürogebäude).

Zusammenfassend ist festzustellen:

In Alterssicherungssystemen mit Kapitaldeckungsverfahren stehen Beiträge, Leistungen und Rücklagen im Einzelfall jeweils in einer festen Relation. Je nach Bevölkerungsstruktur ergeben sich daraus Beitrags- und Leistungssumme sowie Höhe, Zuwachs und Zinsertrag des Rücklagevermögens. Damit ist die Verteilungs- und Verwendungsstruktur des Sozialprodukts relativ streng verknüpft mit den Finanzierungsverhältnissen in solchen Alterssicherungssystemen.

Der Wandel der Bevölkerungsstruktur verändert die Finanzierungsverhältnisse in Alterssicherungssystemen mit Kapitaldeckungsverfahren. Soweit das Anpassungsvermögen der Wirtschaft ausreicht und sich die wirtschaftlichen Bedingungen für das Kapitaldeckungsverfahren nicht verschlechtern, ändert sich für die Angehörigen dieser Alterssicherungssysteme nichts, aber andere Gruppen der Bevölkerung sind von Verteilungsänderungen betroffen. Reicht das Anpassungsvermögen der Wirtschaft nicht aus, ergeben sich Störungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die nachteilig für die gesamte Bevölkerung sind. Möglicherweise ausgelöste Änderungen bei den wirtschaftlichen Bestimmungsgrößen des Kapitaldeckungsverfahrens können die Realeinkommen auch speziell von Beitragszahlern und Leistungsbeziehern dieser Alterssicherungssysteme relativ vermindern.

5.2 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung im Gesundheitswesen

5.2.1 Die Bedeutung der demographischen Entwicklung für Gesundheitswesen und gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Gemeinsame Aufgabe aller im Bereich des Gesundheitswesens tätigen Einrichtungen und Personen ist die Förderung, Erhaltung, Her- oder Wiederherstellung der Gesundheit der Bevölkerung. Der absolute Umfang der auf dieses Ziel gerichteten Maßnahmen hängt damit u. a. sowohl von der Bevölkerungsgröße (d. h. der Einwohnerzahl) als auch vom Gesundheitszustand der Bevölkerung ab. Letzterer wird auch durch den Aufbau der Bevölke-

Gemeinsame Aufgabe

rung nach Alter und Geschlecht beeinflusst, da Häufigkeit, Art und Dauer von Krankheiten, Behandlungsbedürftigkeit sowie die daraus resultierende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen als Massenerscheinungen starke alters- und geschlechtsspezifische Unterschiede aufweisen. Demnach sind bei größeren Veränderungen in Bevölkerungszahl und -struktur entsprechende Auswirkungen auf Art und Menge der nachgefragten Gesundheitsleistungen sowie der damit verbundenen Aufwendungen der Finanzierungsträger zu erwarten.

Der Einfluß der Bevölkerungsentwicklung auf Entwicklungen im Gesundheitswesen ist jedoch nur einer unter vielen anderen möglichen Einflüssen.

Einflüsse Einflüsse, die z. B. von der Entwicklung der gesundheitlichen Risikofaktoren, des Gesundheitsbegriffs, gesetzgeberischer Maßnahmen, der Finanzierung, der Zahl der Anbieter, des medizinisch-technischen Fortschritts und der Organisationsstrukturen¹⁾ ausgehen, überlagern den demographischen Effekt für das Gesundheitswesen, d. h. sie wirken verstärkend oder abschwächend. Diese anderen Effekte können insgesamt, aber zum Teil auch einzeln gesehen eine quantitativ (viel) größere Bedeutung für das Gesundheitswesen und die GKV haben als die Bevölkerungsentwicklung²⁾. Bei der Analyse des Einflusses der Bevölkerungsentwicklung auf das Gesundheitswesen handelt es sich deswegen um eine sogenannte

Partialanalyse Partialanalyse, d. h. um eine Analyse der möglichen Auswirkungen einer einzelnen Einflußgröße, wobei andere Einflußgrößen gegenüber dem Status quo unverändert bleiben.

Auch wenn diese Partialanalyse keine prognostischen Aussagen hinsichtlich der Entwicklung der Zahl der Kranken, der Verbreitung bestimmter Krankheiten, der Entwicklung von Aufwendungen im Gesundheitswesen zuläßt, weil hierzu immer die Berücksichtigung anderer Faktoren erforderlich wäre, so gibt sie doch Hinweise, wo demographische Effekte heute schon vorhandene Problemlagen verstärken, neue Problembereiche entstehen, wo medizinische Forschung verstärkt ansetzen muß oder in welchen Bereichen des

Gesundheitswesens sich in präventiver, kurativer oder rehabilitativer Hinsicht eine Umstrukturierung abzeichnet.

Wenn schon die Aussagekraft der partialanalytisch gewonnenen Ergebnisse für Änderungen der Zahl und Struktur der Gesamtbevölkerung beschränkt sein muß, so gilt dies in vermehrtem Umfang bei dem Versuch, regionale Aspekte in die Betrachtung einzubeziehen. Grundsätzlich gilt für das Gesundheitswesen wie in anderen Infrastrukturbereichen auch (vgl. 7.), daß Änderungen der Bevölkerungsdichte im Einzugsbereich von Versorgungseinrichtungen (z. B. Krankenhäuser, Apotheken, Facharztpraxen, Rettungswesen) quantitative und qualitative Anpassungsprozesse erforderlich machen. Angesichts beträchtlicher Gestaltungsspielräume lassen sich jedoch eindeutige Aussagen zu den Wirkungen von regionalen Bevölkerungsumschichtungen nicht machen.

Nach einer Zusammenstellung des Statistischen Bundesamtes weist die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen für 1970 bis 1980 eine Zunahme von 70,3 auf 200,5 Mrd. DM oder um 185 % aus. Allein im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Ausgaben von 24,4 auf 87,6 Mrd. oder auf mehr als das Dreieinhalbfache gestiegen, bei den Behandlungskosten der gesetzlichen Krankenversicherung von 19,1 auf 73,5 Mrd. oder um mehr als 280 %. Dazu dürfte auch die Bevölkerungsentwicklung beigetragen haben: Gegenüber 1970 war die Gesamtbevölkerung 1980 um rd. 1 Mio. größer. Außerdem hat sich der Anteil der älteren Bevölkerung (über 65 Jahre) mit besonders hohem Krankheitsrisiko und den höchsten Krankheitskosten (siehe 5.2.2) in diesem Zeitraum von 13,2 auf 15,5 % erhöht. Das entspricht einer absoluten Zunahme von 7,99 Mio. Personen diesen Alters (1970) auf 9,55 Mio. (1980). Damit kann die enorme Steigerung der Gesundheitsausgaben jedoch selbst dann nicht erklärt werden, wenn die zwischenzeitlich eingetretenen Preissteigerungen in Betracht gezogen werden.

Auch ohne Preisanstieg wären z. B. die Behandlungskosten aller Ausgabenträger von 35,2 auf 59,5 Mrd. DM gestiegen¹⁾. Angesichts der vielen nichtdemographischen Einflußfaktoren scheint die demographische Komponente in der Vergangenheit nur eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt zu haben; auch Veränderungen des allgemeinen Gesundheitszustandes der Bevölkerung und des Krankheitsspektrums allein dürften sich kaum derartig gravierend ausgewirkt haben. Deshalb ist zu erwarten, daß auch zukünftig demographische Aspekte für das Gesundheitswesen eine geringere Bedeutung haben

¹⁾ Siehe dazu die Ergebnisübersicht eines vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung vergebenen Forschungsauftrags an Prognos, Basel, zur „Entwicklung des Bedarfs an Ärzten“, Band 80, Bonn 1982.

²⁾ Siehe dazu den Schlußbericht des vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung an das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung vergebenen Forschungsauftrags zu den „Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Leistungsnachfrage und Ausgaben im Gesundheitswesen — insbesondere der gesetzlichen Krankenversicherung — unter Berücksichtigung von Zielvorstellungen über die Gesundheitsversorgung älterer Menschen“, Wiesbaden 1983.

¹⁾ Statistisches Bundesamt: Ausgaben für Gesundheit 1970 bis 1980; Stuttgart; Mainz: Kohlhammer, 1982. — Fachserie 12, Reihe S. 2.

Ausgabenentwicklung

werden, als dies im Hinblick auf die sehr großen Veränderungen zunächst erscheinen mag.

5.2.2 Alters- und Geschlechtsabhängigkeit der Krankheitshäufigkeiten und Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen

Gesundheitszustand Eine wesentliche Grundlage für Aussagen über die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf das Gesundheitswesen bilden nach demographischen Merkmalen gegliederte Angaben über den Gesundheitszustand der Bevölkerung und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Da eine allgemeine Morbiditätsstatistik für die Bundesrepublik Deutschland fehlt, liefern derzeit allein die repräsentativen Haushaltsbefragungen des Mikrozensus der amtlichen Statistik, in deren Rahmen Fragen zur Gesundheit gegenwärtig alle zwei Jahre erhoben werden, derartige sämtliche Bevölkerungsgruppen umfassende Angaben, die in ihrer Aussagekraft als grobe Orientierungsgrößen zu bewerten sind. Den Erhebungen liegt ein subjektiver Krankheitsbegriff zugrunde. Weitergehende Fragen nach Arztbesuch, stationärem Krankenhausaufenthalt, Arbeitsunfähigkeit usw. infolge der Krankheit dienen der Objektivierung der Krankheiten und ihres Schweregrades. Berichtszeitraum sind der Befragungstag selbst oder die letzten vier Wochen davor (sogenannter „gleitender“ Berichtszeitraum). Die kranken Personen im Berichtszeitraum werden u. a. nach Chronisch-Kranken und Akut-Kranken differenziert, wobei als Chronisch-Kranke solche Personen gelten, die ihre Krankheit als langfristiges (mindestens sechs Wochen) oder als chronisches Leiden bezeichnen.

Es läßt sich kaum abschätzen, ob bzw. inwieweit durch die Beschränkung auf einen vierwöchigen Berichtszeitraum die Gruppe der Akut-Kranken im Vergleich zur Gruppe der Chronisch-Kranken möglicherweise unterer-

faßt wird; aufgrund der mit dem Alter zunehmenden Manifestation chronischer Krankheiten würde sich dies dann auch als vergleichsweise Untererfassung der Gesamtzahl kranker Personen in jüngeren Altersgruppen auswirken. Die Mikrozensuserhebungen sehen jedoch für jede kranke Person nur die Erfassung einer Krankheit vor; beim Zusammentreffen von mehreren Krankheiten einer Person ist jeweils nur die schwerwiegendste Krankheit einzutragen. Da die sogenannte Multimorbidität aber vor allem ältere Menschen betrifft, könnte diese Besonderheit des Erhebungskonzeptes die durch die Wahl des Berichtszeitraumes potentiell bedingte Untererfassung kranker Personen jüngeren Alters in gewissem Maße ausgleichen. Eine vollständigere Erfassung ließe sich im übrigen kaum durch eine Ausdehnung des Berichtszeitraumes — etwa auf ein ganzes Jahr — erreichen, da mit der Länge der Berichtsperiode die Erinnerungsfehler an Bedeutung gewinnen.¹⁾

Untererfassung

Zur Erfassung der Morbidität wird die sog. „Krankheitshäufigkeit“ als Krankenbestandsrate verwendet, d. i. der jeweilige Anteil kranker Personen an der Basisbevölkerung (kranke Personen je 10 000 Einwohner). (Er stellt somit keine Maßzahl für die „Inzidenz“, sondern allein für die „Prävalenz“ im Berichtszeitraum dar.)

Morbidität

Die Ergebnisse des Mikrozensus zeigen deutlich die Bedeutung von Alter und Geschlecht hinsichtlich der Morbidität sowie der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen. So ergibt sich aus den Befragungen zwischen 1966 und 1978, daß die Krankheitshäufigkeit (kranke Personen je 10 000 Einwohner) generell mit zunehmendem Alter ansteigt (vgl. Tabelle 9).

Krankheits-
häufigkeit

¹⁾ Vgl. dazu Statistisches Bundesamt: Kranke und unfallverletzte Personen April 1974; Stuttgart; Mainz: Kohlhammer, 1977. — Fachserie 12, Reihe 12 S. 1, S. 6 f.

Tabelle 9

Kranke Personen je 10 000 Einwohner gleichen Alters — Ergebnisse des Mikrozensus —

Alter von ... bis unter ... Jahren	1966	1970	1974	1976	1978
unter 15	604	810	937	739	800
15 bis 40	573	1 167	885	807	820
40 bis 65	1 380	2 879	1 838	1 688	1 692
65 und älter	2 326	4 983	3 508	3 376	3 469
insgesamt	1 075	2 129	1 546	1 430	1 481

Dieses gilt nicht nur für die kranken Personen insgesamt, sondern auch differenziert nach Männern und Frauen, wobei insbesondere bei den über 15jährigen in sämtlichen Altersgruppen relativ mehr Frauen als Männer krank waren.

im Gesundheitswesen nicht unerheblich sein dürften.

Ebenso wie die Krankheitshäufigkeit läßt auch die Krankheitsdauer mit zunehmendem Alter der kranken Personen eine steigende Tendenz erkennen. Im April/Mai 1978 waren von den über 65jährigen Kranken 85,7 % schon länger als sechs Wochen krank, während die Krankheiten jüngerer Menschen demgegenüber von relativ kurzer Dauer waren. So dauerten die Krankheiten bei 83,3 % der Kranken unter 15 Jahren maximal vier Wochen.

Krankheits-
dauer

Bei den chronischen Krankheiten ergibt sich ein ähnliches Bild. Sie spielten 1978 bei Kindern und Jugendlichen unter 15 Jahren eine relativ geringe Rolle. Doch schon bei den 40- bis unter 65jährigen macht der Anteil der chronisch Kranken an allen Kranken dieser Altersgruppe über 68 % aus; bei den über 65jährigen betrug er sogar 85 %.

Eine besondere Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der alters- und geschlechtsspezifischen kostenwirksamen Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen beizumessen. Nach Ergebnissen des Mikrozensus April/Mai 1978 nehmen Frauen insgesamt zwar deutlich häufiger als Männer eine ambulante ärztliche Behandlung in Anspruch, Männer und Frauen werden jedoch insgesamt etwa gleich oft stationär im Krankenhaus behandelt; dabei tritt auch hier ein deutlicher

Kostenwirk-
same Inan-
spruchnahme

Krankheitsarten Hinsichtlich einzelner Krankheitsarten lassen die Ergebnisse einen mit zunehmendem Alter ausgeprägten Anstieg insbesondere bei den auch mengenmäßig stark ins Gewicht fallenden Krankheiten des Kreislaufsystems erkennen, ebenso bei den Krankheiten des Skeletts, der Muskeln und des Bindegewebes. Infektiöse und parasitäre Krankheiten finden sich dagegen besonders häufig bei den unter 15jährigen, verlieren aber mit zunehmendem Alter an Bedeutung, wobei der Aspekt der Multimorbidität in höheren Altersgruppen unberücksichtigt bleibt. Bei anderen Krankheitsarten — wie z. B. den Augen- und Ohrenkrankheiten, aber auch den Krankheiten der Atmungsorgane — sinkt die Krankheitshäufigkeit zunächst mit steigendem Alter, nimmt dann jedoch wieder zu (vgl. Tabelle 10).

Insgesamt gesehen zeigen sich aber auch strukturelle Veränderungen im Krankheitspektrum — d. h. in der relativen Bedeutung einzelner Krankheitsarten — in Abhängigkeit vom Alter, welche neben der altersbedingten Zunahme der Krankheitshäufigkeiten insgesamt sowie den geschlechtsspezifischen Unterschieden bei Veränderungen im Bevölkerungsaufbau für die zukünftige Entwicklung

Tabelle 10

Kranke Personen nach Alter und ausgewählten Krankheitsarten

— Ergebnisse der Mikrozensus-Erhebung April/Mai 1978 —

Art der Krankheit	Kranke Personen				
	insgesamt je 10 000 Einwohner	im Alter von ... bis unter ... Jahren			
		unter 15	15 bis 40	40 bis 65	65 und älter
		je 10 000 Einwohner gleichen Alters			
Infektiöse und parasitäre Krankheiten	58	171	29	28	35
Augen- und Ohrenkrankheiten	39	35	17	32	106
Krankheiten des Kreislaufsystems ..	334	13	74	416	1 189
Krankheiten der Atmungsorgane ...	320	415	295	266	358
Krankheiten des Skeletts, der Muskeln und des Bindegewebes	208	14	89	321	513
Alle Krankheiten ..	1 481	800	820	1 692	3 469

Anstieg mit zunehmendem Alter zutage (siehe Tab. 11). Während in allen nachgewiesenen Altersklassen Frauen häufiger als Männer ambulant behandelt werden, zeigt die altersspezifische Betrachtung für die stationäre Behandlung ein abweichendes Bild: Lediglich in der Gruppe der 15- bis 40jährigen verzeichnen die Frauen höhere Werte, in allen übrigen Altersgruppen jedoch die Männer.

Geschlechts-
spezifische
Menge

Nicht nur die jeweilige Zahl der Leistungsfälle insgesamt, sondern auch der Leistungsumfang und die Leistungsart je Fall bedingen die alters- und geschlechtsspezifische Menge der nachgefragten Gesundheitsleistungen. Diese läßt sich am besten anhand von durchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Kosten, die den Versicherungsträgern durch die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen entstehen, darstellen. Personenbezogene Angaben über zurechenbare Aufwendungen für Gesundheitsleistungen nach Alter und Geschlecht liegen für die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland nicht vor; auch im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, die über 90 % der Bevölkerung erfaßt, sind solche empirischen Nachweise nur in begrenztem Maße aufbereitet: Für das Jahr 1975 wurde eine entsprechende Sonderauswertung der Leistungsdaten einzelner Ortskrankenkassen vorgenommen, welche insbesondere auch die Gruppe der mitversicherten Familienangehörigen mitumfaßt¹⁾. Erfaßt wurden die Sachleistungsaufwendungen für die kurative Behandlung (ohne zahnärztliche Versorgung).

Auf der Grundlage dieses Datenmaterials können Ausgabenindizes im Sinne alters- und geschlechtsspezifischer Kostenrelationen ge-

bildet werden. So zeigen die auf ein Jahr bezogenen Gesamtaufwendungen für die erfaßten Leistungsarten (ambulante und stationäre Behandlung, Arznei-, Heil- und Hilfsmittel) je Versichertem, der im Berichtszeitraum entsprechende Leistungen in Anspruch genommen hat, eine deutliche Abhängigkeit von Alter und Geschlecht der Leistungsempfänger: Die niedrigsten durchschnittlichen Kosten ergeben sich im allgemeinen für die 5- bis 15jährigen; für Kleinkinder unter 5 Jahren sind dagegen höhere Kosten zu verzeichnen. Mit zunehmendem Alter tritt ein starker kontinuierlicher Anstieg auf, so daß beispielsweise ein über 75jähriger Leistungsempfänger im Vergleich zu einem 5- bis 15jährigen im Durchschnitt etwa das Fünffache an Behandlungskosten verursacht. Im Alter unter 15 Jahren entfallen auf Jungen höhere Kosten als auf gleichaltrige Mädchen, mit zunehmendem Alter beanspruchen dagegen Frauen höhere Leistungsausgaben als gleichaltrige Männer (obwohl Leistungen im Rahmen der Mutterchaftshilfe nicht berücksichtigt wurden). Etwa ab dem 55. Lebensjahr erfolgt schließlich eine Annäherung; zum Teil liegen in diesen oberen Altersgruppen die Durchschnittskosten für Männer etwas über den Kosten für Frauen.

Ausgaben-
indizes

Derartige Kostenprofile tragen dem Umstand Rechnung, daß Angaben über alters- und geschlechtsspezifische Behandlungskosten aus Erhebungen, die auf eine Kassenart beschränkt und regional begrenzt sind, kaum der absoluten Höhe nach verallgemeinerungsfähig sein dürften. Jedoch kann unterstellt werden, daß die daraus abgeleiteten relativen Kostenstrukturen in Abhängigkeit von demographischen Merkmalen auf eine größere Gesamtheit einigermaßen übertragbar sind, zumal Ergebnisse aus Erhebungen der privaten Krankenversicherung vorliegen.

¹⁾ Landesverband der Ortskrankenkassen in Bayern, Sonderauswertung von Leistungsbelegen im Rahmen der LdO-Datenbank.

Tabelle 11

**Kranke Personen in ambulanter und stationärer Behandlung
nach Geschlecht und Altersgruppen**

— Ergebnis des Mikrozensus April/Mai 1978 —

— je 10 000 Einwohner —

Alter von ... bis unter ... Jahren	Männlich		Weiblich	
	In ambulanter ärztlicher Behandlung	Stationär im Krankenhaus	In ambulanter ärztlicher Behandlung	Stationär im Krankenhaus
unter 15	602	68	607	63
15 bis 40	561	96	691	118
40 bis 65	1 336	223	1 468	187
65 und mehr	2 655	357	3 115	294
insgesamt ...	1 047	158	1 355	161

Insgesamt tritt in den Angaben über Morbidität, Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen und damit verbundenen Kosten die Bedeutung demographischer Faktoren — und hier insbesondere der Altersstruktur — hervor. Es zeigt sich aber auch, daß potentielle Auswirkungen von seiten der Bevölkerungsentwicklung auf die Nachfrage im Gesundheitswesen kaum nur in einer Richtung verlaufen dürften, sondern daß vielmehr davon auszugehen ist, daß sich — abgesehen von den übrigen relevanten Faktoren — einzelne demographische Einflußfaktoren (Bevölkerungszahl, Gliederung nach Alter und Geschlecht) überlagern und im Hinblick auf zukünftige Aufwendungen möglicherweise sogar kompensatorisch wirksam werden können.

5.2.3 Modellrechnungen zur zukünftigen Entwicklung von Zahl und Struktur der kranken Personen sowie der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen

Bei Modellrechnungen dieser Art ist zu berücksichtigen, daß es sich um eine sog. Partialanalyse handelt. Ausgangspunkt dieser Modellrechnungen ist die Annahme, daß die Morbiditätsverhältnisse so, wie sie nach den Ergebnissen des Mikrozensus April/Mai 1978 ermittelt wurden, auch in Zukunft bestehen bleiben. Unter dieser Voraussetzung lassen sich mit Hilfe der Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung Erwartungswerte für die zukünftige Zahl kranker Personen bestimmen. Diese hypothetischen Werte berücksichtigen ausschließlich die im Vorausschätzungszeitraum zu erwartenden demographischen Veränderungen. Mögliche künftige Veränderungen der Krankheitshäufigkeit, Krankheitsstruktur und anderer nichtdemographischer Faktoren bleiben dagegen außer Betracht. Daraus folgt, daß die Aussagefähigkeit mit der Länge des Vorausschätzungszeitraums abnehmen dürfte, da durchaus andere Faktoren neben der Bevölkerungsentwicklung als Einflußgrößen auf das Morbiditätsgeschehen einwirken können.

Über den Zeitraum von 1980 bis 2030 ist nach Modell I C ein Rückgang der Zahl der Kranken um 8,7 % zu erwarten, der damit wesentlich geringer ausfallen würde als der Bevölkerungsrückgang. Bis zum Jahr 2000 kann sogar noch mit einer leichten Zunahme von 1,5 % gerechnet werden. Erst nach 30 bis 40 Jahren würde dann etwa das Niveau von 1980 erreicht und schließlich unterschritten werden (vgl. Tabelle 12). Das bedeutet aber gleichzeitig, daß der prozentuale Anteil der kranken Personen an der Gesamtbevölkerung im gesamten Vorausschätzungszeitraum zunehmen wird. Diese Entwicklung beruht — bei den gegebenen alters- und geschlechtsspezifischen Krankheitshäufigkeiten — auf den Veränderungen der zukünftigen Bevölkerungsstruktur.

Nach der Modellrechnung ist bei den über 65jährigen bis zum Jahr 2000 mit einer tendenziell sinkenden Anzahl von Kranken zu rechnen. Danach jedoch werden die Zahlen bei dieser Altersgruppe, parallel zur altersspezifischen Bevölkerungsentwicklung, bis zum Jahr 2030 voraussichtlich wieder ansteigen. Das gilt in noch stärkerem Maße für die Entwicklung des prozentualen Anteils der kranken Personen über 65 Jahren an allen Kranken. Eine tiefere Gliederung der Altersgruppen zeigt, daß die Anzahl kranker Personen im Alter von über 75 Jahren jedoch während des gesamten Vorausschätzungszeitraums gegenüber 1980 deutlich erhöht sein wird. Für die Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren ist fast durchgängig über den gesamten Vorausschätzungszeitraum ein relativ starker Rückgang der Kranken zu erwarten, der zwischen dem Jahr 2000 und 2010 besonders stark ausfällt. Daß dennoch bis zum Jahr 2000 voraussichtlich die Gesamtzahl der kranken Personen leicht zunehmen wird, läßt sich rechnerisch mit der steigenden Zahl der Kranken im Alter von 45 bis 65 Jahren begründen.

Unter Kostengesichtspunkten ist nicht nur von Bedeutung, wie sich der demographische Einfluß auf die potentiellen Leistungsnachfrager — und damit Kostenverursacher — auswirkt, sondern auch auf einzelne Bereiche der Gesundheitsversorgung — z. B. für ambulante und stationäre Leistungen —, für die unterschiedliche Kostenintensitäten unterstellt werden können. Nach den Modellrechnungen sind hinsichtlich der Zahl der kranken Personen in ambulanter ärztlicher Behandlung bis zum Jahr 2000 keine großen Veränderungen zu erwarten. Bis dahin ist die Entwicklung in diesem Bereich von einem leichten Rückgang gekennzeichnet, danach verstärkt sich diese rückläufige Tendenz. Auch die künftige Entwicklung der Zahl der in stationärer Krankenhausbehandlung befindlichen Kranken weist ähnliche Tendenzen auf, nur bewegt sich ihre Zahl in wesentlich niedrigerer Größenordnung als die der ambulant Behandelten. Dabei nimmt die Zahl der kranken Männer in ambulanter und/oder stationärer Behandlung — verglichen mit 1980 — bis zum Jahre 2010 um etwa 8 bis 10 % zu; danach zeichnet sich wieder ein Rückgang ab. Allerdings dürfte dabei lediglich im Jahre 2030 das Ausgangsniveau von 1980 unterschritten werden. Demgegenüber weist die Zahl der eine Behandlung in Anspruch nehmenden kranken Frauen über den gesamten Vorausschätzungszeitraum (bis zum Jahr 2030) hinweg einen kontinuierlichen Rückgang auf.

Wenn auch von der langfristig sinkenden Zahl der eine Behandlung in Anspruch nehmenden Personen eine eher mindernde Wirkung auf die Gesamtausgaben im Gesundheitswesen ausgehen kann, so ist doch von der voraussichtlichen Verschiebung der Anzahl behan-

Kostenge-
sichtspunkte

Modell-
rechnungen

Tabelle 12

**Entwicklung und Altersgliederung der kranken Personen ¹⁾
nach Modell I C**

Alter von ... bis unter ... Jahren	1980	1990	2000	2010	2020	2030
	in % ²⁾					
unter 15	10,1	8,5	8,3	6,6	6,0	5,7
15 bis 45	25,8	25,1	24,2	20,8	17,5	16,8
45 bis 65	27,6	32,2	33,6	34,1	37,4	32,3
65 und älter	36,6	34,2	34,0	38,5	39,1	45,2
insgesamt in Mio.	9,09	9,20	9,23	9,12	8,86	8,31
Kranke insgesamt je 100 Einwohner	14,8	15,2	15,6	16,4	17,4	18,6

¹⁾ Berechnet auf der Basis der Ergebnisse des Mikrozensus April 1978. Die unter „Insgesamt“ ausgewiesenen Absolutwerte sind nur auf den vierwöchigen Berichtszeitraum bezogen interpretierbar.

²⁾ Anteil der Altersgruppen an der Summe aller kranken Personen.

delter Personen in die höheren Altersgruppen ein gegenläufiger Effekt zu erwarten. In den Modellen verschieben sich mittelfristig die Werte für die in ärztlicher Behandlung Befindlichen zunächst verstärkt in die Altersgruppen der 40- bis 65jährigen. Dagegen wird bei den Altersgruppen bis 40 Jahre voraussichtlich über den gesamten Vorausschätzungszeitraum eine rückläufige Entwicklung eintreten, die den genannten kostenmindernden Effekt verstärken könnte.

Krankenhaus-
bereich

Diese mengenmäßigen Verschiebungen lassen ebenfalls rein demographisch bedingte Strukturveränderungen, zumindest quantitativer Art, für den Krankenhausbereich absehen. Kurz- und mittelfristig ist wegen des Nachrückens stärkerer Geburtsjahrgänge ins gebärfähige Alter mit einer Zunahme der Zahl der Wöchnerinnen zu rechnen. Daher käme auf die geburtshilflichen Einrichtungen voraussichtlich eine stärkere Ausnutzung ihrer derzeitigen Kapazitäten zu. Erst die neuerliche zu erwartende Abnahme der Geborenenzahlen nach 1990 könnte auf lange Sicht eine geringere Inanspruchnahme der vorhandenen Kapazitäten zur Folge haben. Dagegen legt die künftige Entwicklung bei den kranken Personen höheren Alters die Vermutung nahe, daß trotz der langfristig abnehmenden Zahl der Kranken insgesamt die künftige Inanspruchnahme von Krankenhausbetten für Alterskrankheiten kaum sinken dürfte, sofern die durchschnittliche Krankenhausverweildauer unverändert bleibt. Wird andererseits berücksichtigt, daß gerade bei den oberen Altersgruppen von einer hohen Fehlbelegung der Krankenhausbetten mit Pflegefällen auszugehen ist, die mit dem partialanalytischen Ansatz auch für die Zukunft fortge-

schrieben wird, zeigt sich hier am konkreten Beispiel die eingeschränkte Aussagekraft der auf diese Weise gewonnenen Ergebnisse.

Insgesamt gesehen stehen sich somit kostensteigernde und kostensenkende Effekte gegenüber: auf der einen Seite die langfristig tendenziell abnehmenden Zahlen der kranken Personen insgesamt, der kranken Personen in ärztlicher Behandlung sowie die rückläufigen Anteile der jüngeren und mittleren Altersklassen an diesen beiden Gruppen; auf der anderen Seite nicht nur die tendenziell steigenden Anteile älterer Personen an den Kranken und in Behandlung Befindlichen, sondern auch die in der Tendenz zunehmenden entsprechenden absoluten Zahlen. Inwieweit sich nun die gegenläufigen Wirkungen kostenmäßig im einzelnen kompensieren, läßt sich nicht eindeutig klären. Auch die Einbeziehung von Krankheitsarten, wie z. B. die besonders altersabhängigen Infektionskrankheiten und Krankheiten des Kreislaufsystems, kann nur zu einer groben Schätzung beitragen.

Kompensation

Hierzu zwei Beispiele: Gegenwärtig sind über 50% der an Infektionskrankheiten leidenden Personen Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren (wobei die bereits beschriebenen methodischen Besonderheiten des Mikrozensus noch zu berücksichtigen wären). Voraussichtlich werden diese Krankheiten nicht nur bei diesen Altersgruppen, sondern auch insgesamt bis zum Jahr 2030 relativ stark abnehmen. Bei den Krankheiten des Kreislaufsystems, die quantitativ von weit größerer Bedeutung sind, ist langfristig eine Zunahme von 6% bis 8% der kranken Personen zu erwarten. Mittelfristig wird der Anteil der von

Krankheiten des Kreislaufsystems betroffen über 65jährigen an allen daran leidenden Personen bis zur Jahrtausendwende abnehmen und dann bis auf knapp unter 60% im Jahre 2030 ansteigen. Bei Abwägung dieser beiden Krankheitsgruppen allein ist eher von einer Kostensteigerung als von einer -abnahme auszugehen. Allgemein ist mit Umstrukturierungen in der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen zu rechnen.

5.2.4 Auswirkungen auf die zukünftige Ausgabenentwicklung im Gesundheitsbereich und die zukünftige finanzielle Belastung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

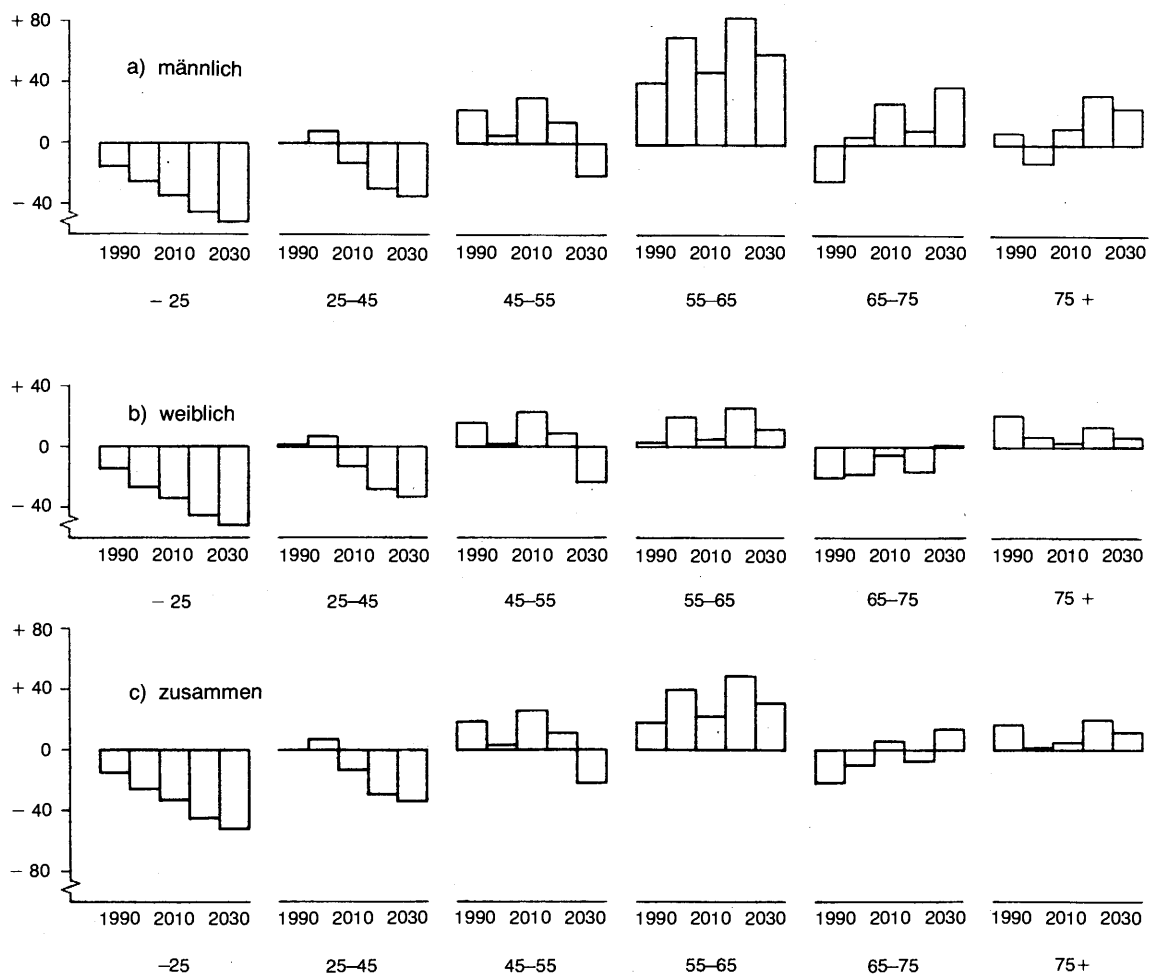
Finanzielle Auswirkungen Die finanziellen Auswirkungen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung lassen sich anhand von Modellrechnungen, die vom Status quo ausgehen, tendenziell abschätzen. Überträgt man die aus dem Mikrozensus gewonnenen Angaben über die alters- und geschlechtsspezifische Inanspruchnahme von Gesund-

heitsleistungen auf zukünftige Bevölkerungszahlen und -strukturen, so können daraus Vorausschätzungen über die zukünftige Zahl kranker Personen in ambulanter und/oder stationärer Behandlung nach Geschlecht und Altersgruppen abgeleitet werden. Durch Verknüpfung dieser Angaben mit alters- und geschlechtsspezifischen Kostenstrukturen (vgl. 5.2.2) lassen sich dann die allein aufgrund zukünftiger Bevölkerungszahlen und -strukturen zu erwartenden Veränderungen der Aufwendungen in den berücksichtigten Leistungsbereichen abschätzen (für diese Modellrechnung wurden Ergebnisse des Mikrozensus 1974 verwendet, um so im Hinblick auf die verfügbaren Kostendaten — von 1975 — eine hinreichende zeitliche Vergleichbarkeit des Ausgangsmaterials zu erreichen). Da die Bevölkerung fast vollständig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert ist und die zugrunde gelegten Kostenprofile ebenfalls aus diesem Bereich stammen, kann davon ausgegangen werden, daß die im folgenden aufgezeigten Tendenzen Hinweise auf die

Abbildung 5

Modellrechnung zu den bevölkerungsinduzierten Auswirkungen auf die zukünftige Ausgabenentwicklung im Gesundheitsbereich 1990 bis 2030 nach Geschlecht und Altersgruppen (Modell IC)

— Prozentuale Veränderung der jeweiligen Ausgabenbeträge gegenüber 1980 —



Richtung der bevölkerungsinduzierten Auswirkungen auf die zukünftige Kostenentwicklung auch in der gesetzlichen Krankenversicherung geben.

Anhand der Modellrechnungen zeigt sich für die allein durch demographische Faktoren bedingte zukünftige Ausgabenentwicklung in den Leistungsbereichen ambulante Behandlung, stationäre Behandlung, Arzneimittel sowie Heil- und Hilfsmittel, daß sich kostenmindernde und kostensteigernde Effekte gegenüberstehen bzw. überlagern.

Im einzelnen zeichnen sich für die einzelnen Altersgruppen im Vergleich zum Jahre 1980 folgende Entwicklungen ab (siehe auch Abbildungen 5 und 6):

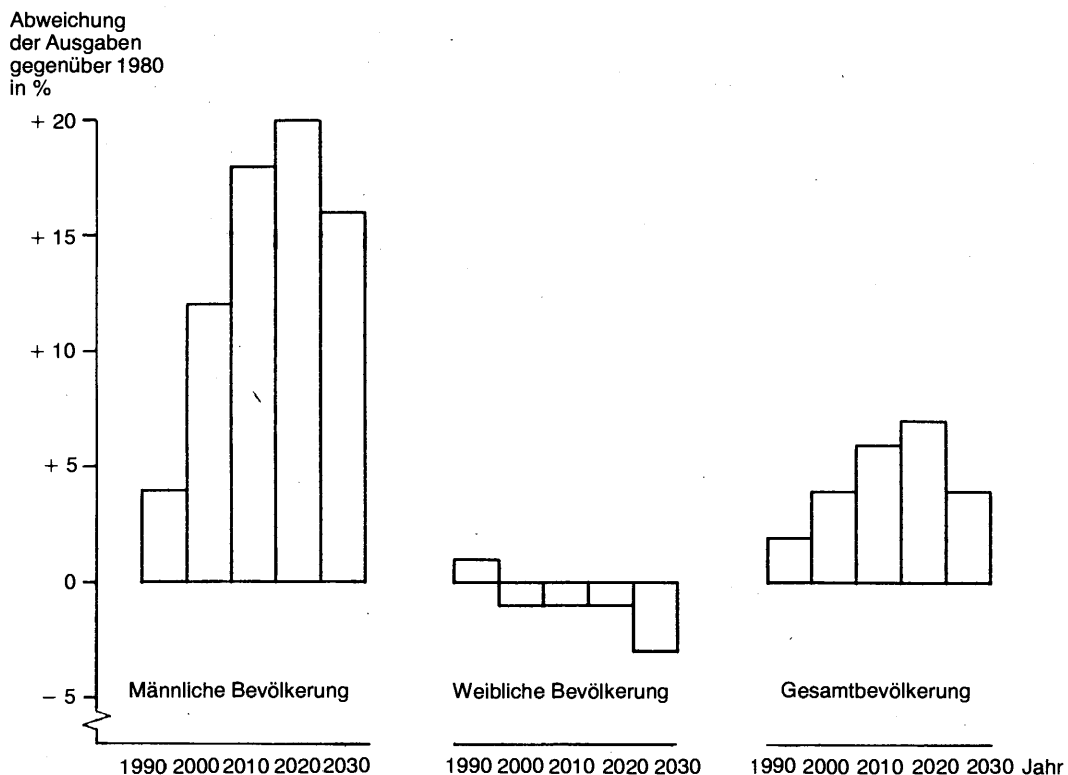
- a) Reduzierung der Aufwendungen um mehr als die Hälfte der entsprechenden Aufwendungen für das Jahr 1980 bei den bis zu 25jährigen,
- b) mittelfristig Mehrausgaben für die Altersgruppe der 25- bis 45jährigen bis zum Jahre 2000, danach Einsparungen,
- c) bis zum Jahre 2020 — mit einem deutlichen Maximum im Jahre 2010 — Mehrausgaben für die Gruppe der 45- bis 55jährigen,

gen, welche bei den Männern dieses Alters wesentlich ausgeprägter sind als bei den Frauen; danach bis zum Jahre 2030 auch für diese Altersgruppe Einsparungen,

- d) während des gesamten Voraussrechnungszeitraumes, vor allem um das Jahr 2020, erhebliche Mehrausgaben für die 55- bis 65jährigen, besonders stark ausgeprägt für die Männer in dieser Altersgruppe,
- e) in der Altersgruppe von 65 bis 75 Jahren nur um das Jahr 2030 deutliche Mehrausgaben; zwar werden für die Gruppe der Männer in dieser Altersstufe mit Ausnahme des Jahres 1990 beträchtliche zukünftige Mehrausgaben erforderlich sein, in der zahlenmäßig überwiegenden Gruppe der gleichaltrigen Frauen werden dagegen zumindest bis zum Jahre 2020 Einsparungen eintreten,
- g) für die Bevölkerungsgruppe im Alter von 75 und mehr Jahren Mehrausgaben über den gesamten Voraussrechnungszeitraum hinweg (mit deutlichen Maxima in den Jahren 1990 und 2020), welche bis zum Jahre 2000 in erster Linie durch Frauen dieses Alters, danach jedoch hauptsächlich durch Männer verursacht werden.

Abbildung 6

Modellrechnung zu den bevölkerungsinduzierten Auswirkungen auf die zukünftige Ausgabenentwicklung im Gesundheitsbereich 1990 bis 2030 nach dem Geschlecht (Modell IC)
— Prozentuale Veränderung der jeweiligen Angaben gegenüber 1980 —



Geschlechts-
spezifische
Ausgabenent-
wicklung

Aufgrund der aufgezeigten Unterschiede zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der bevölkerungsinduzierten zukünftigen Kostenentwicklung in den oberen Altersgruppen ergeben sich in Verbindung mit geschlechtsspezifischen Unterschieden in den durchschnittlichen Krankheitskosten sowie deren Altersabhängigkeit nach dieser Modellrechnung auch Unterschiede in der demographisch bedingten Ausgabenentwicklung zwischen Männern und Frauen insgesamt: Während sich die Gesamtkosten für die weibliche Bevölkerung über den gesamten Vorausschätzungszeitraum als annähernd konstant bis leicht rückläufig zeigen, sind für die männliche Bevölkerung insgesamt zukünftig nicht unerhebliche Mehrausgaben gegenüber 1980 zu erwarten. Diese Entwicklung ist maßgeblich durch die zukünftige überproportionale Zunahme der Zahl der Männer höheren Lebensalters bedingt.

Trotz anhaltenden Bevölkerungsrückgangs wird dies für die Gesamtbevölkerung im Vergleich mit den Verhältnissen des Jahres 1980 voraussichtlich insgesamt zu einem leichten kontinuierlichen Anstieg der Gesundheitsleistungsaufwendungen bis zum Jahre 2020 (+7 bis 8 %) führen, gefolgt von einem leichten Rückgang bis zum Jahre 2030, in dem die Gesamtausgaben aber immer noch über dem Ausgangsniveau von 1980 liegen dürften. Diese Entwicklung beruht maßgeblich auf der

zunehmenden Alterung der Bevölkerung, die bei ausgeprägter Altersabhängigkeit der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen dazu führt, daß die Behandlungshäufigkeit, d. h. die Zahl der kranken Personen in ambulanter und/oder stationärer Behandlung je 10 000 Einwohner, in Zukunft deutlich und stetig steigen wird (siehe Tabelle 13).

Da auf der Ebene der primären Finanzierung der überwiegende Teil der Gesundheitsausgaben mittelbar oder unmittelbar von der erwerbstätigen Bevölkerung (bzw. deren Arbeitgebern) durch Sozialversicherungsbeiträge etc. aufgebracht werden muß, interessiert in diesem Zusammenhang besonders auch die Entwicklung der im erwerbsfähigen Alter stehenden Bevölkerung (hier definiert als Bevölkerung im Alter von 20 bis unter 60 Jahren). Aus Tabelle 13 ist ersichtlich, daß — bei annähernd konstanter Gesamtbevölkerung — sich die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter im Jahre 1990 gegenüber 1980 um 8 % erhöhen wird und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung demgemäß ansteigt. Danach wird die Zahl der 20- bis 60jährigen kontinuierlich abnehmen, ab dem Jahre 2010 dann geringer sein als 1980 und zum Jahre 2030 sogar in stärkerem Maße als die Gesamtbevölkerung zurückgegangen sein und dann nicht einmal mehr die Hälfte der Bevölkerung ausmachen. Somit dürfte sich unter gegebenen Bedingungen im Zusammenhang mit den oben genann-

Tabelle 13

Künftige Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland nach Altersgruppen sowie künftige Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen nach Modell I C

Bevölkerungsgruppe	1980	1990	2000	2010	2020	2030
in Mio.						
Wohnbevölkerung						
unter 20	16,5	12,8	12,4	10,5	8,8	7,9
20 bis 60	33,1	35,6	33,6	31,6	28,4	22,7
60 und älter	11,8	12,2	13,1	13,4	13,8	15,2
insgesamt ...	61,3	60,6	59,1	55,5	51,0	45,7
in % ¹⁾						
unter 20	26,9	21,2	21,0	19,0	17,2	17,2
20 bis 60	53,9	58,7	56,9	56,9	55,7	49,6
60 und älter	19,2	20,1	22,1	24,1	27,1	33,2
je 10 000 Einwohner						
Kranke Personen in ambulanter und/ oder stationärer Be- handlung ²⁾	1 389	1 418	1 465	1 542	1 633	1 709

¹⁾ Bevölkerung insgesamt jeweils = 100.

²⁾ Berechnet auf der Basis von Angaben des Mikrozensus April 1974, auch deshalb Abweichungen zu Tabelle 12.

Steigende Mehrbelastung der erwerbsfähigen Bevölkerung durch Gesundheitsausgaben

ten Ergebnissen der Modellrechnung nach vorübergehender leichter Entlastung eine demographisch bedingte steigende Mehrbelastung der erwerbsfähigen Bevölkerung durch Gesundheitsausgaben vor allem für die Zeit nach dem Jahr 2000 abzeichnen. Dies tritt besonders deutlich hervor, wenn man die aufgrund demographischer Veränderungen zukünftig zu erwartenden Gesamtaufwendungen für die in die Vorausschätzung einbezogenen Leistungsarten auf die zukünftige Anzahl der im erwerbsfähigen Alter stehenden Personen, d. h. potentieller Beitragszahler, bezieht: Die auf jede Person dieser Altersgruppe im Durchschnitt entfallenden Ausgaben würden danach — verglichen mit 1980 — zum Jahre 1990 zunächst etwas abnehmen, im weiteren Verlauf des Vorausschätzungszeitraumes jedoch stark und kontinuierlich zunehmen. Dieser demographische Effekt ergibt sich unter Status-quo-Bedingungen nicht allein für die gesetzliche Krankenversicherung, sondern in vergleichbarer, wenn auch wegen der abweichenden Finanzierungsbeziehungen modifizierter Weise, für die private Krankenversicherung.

5.2.5 Auswirkungen auf ausgewählte Bereiche des Gesundheitswesens und auf die Pflegebedürftigkeit

Weitere Faktoren

Wie für die Entwicklung potentieller Nachfrager nach Gesundheitsleistungen und die Ausgabenentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung, so ist auch für bestimmte Bereiche des Gesundheitswesens eine Vielzahl weiterer Faktoren außer der demographischen Entwicklung von Bedeutung. Alle diese Faktoren, die Quantität und Qualität der im Gesundheitswesen zu erbringenden Leistungen bestimmen, überlagern und beeinflussen sich gegenseitig, so daß genaue Vorausschätzungen über die sich aus ihnen insgesamt ergebenden Auswirkungen nicht gemacht werden können. Das gilt um so mehr, da die Bedeutung der nichtdemographischen Einflußgrößen im einzelnen nicht gewichtet werden kann und sie in ihrer künftigen Entwicklung kaum vorhersehbar sind. Unter diesen Voraussetzungen lassen Modellbetrachtungen zwar keine Aussagen über die Eintretenswahrscheinlichkeit bestimmter Entwicklungen im Gesundheitsbereich zu, doch ist es möglich, voraussichtliche demographisch bedingte Entwicklungstendenzen aufzuzeigen. Das soll im folgenden für einige ausgewählte Bereiche geschehen.

5.2.5.1 Gesundheitsberufe

Künftige Nachfrage nach Gesundheitsleistungen

Es ist zu erwarten, daß sich die demographischen Veränderungen auch auf die Entwicklung der Inanspruchnahme von Ärzten, Zahnärzten und anderen Gesundheitsberufen auswirken werden. Allerdings sind insoweit Vor-

ausschätzungen kaum möglich, als der künftige Bedarf an Leistungen dieser Berufe von einer Vielzahl von Faktoren und zum Teil nicht absehbaren Entwicklungen in den verschiedensten Bereichen abhängig ist. Es scheint nicht ausgeschlossen, daß infolge des Rückgangs der Zahl der Kinder und Jugendlichen die Inanspruchnahme der diese Gruppe betreuenden Angehörigen der Gesundheitsberufe zurückgeht. Dagegen könnte sie bei den die übrigen Bevölkerungsgruppen betreuenden Ärzten und Angehörigen sonstiger Gesundheitsberufe zunächst zunehmen. In 40 Jahren könnte eine — demographisch bedingte — Bedarfsabnahme auch hier eintreten.

Im Bereich der ambulanten Medizin und im öffentlichen Gesundheitswesen wird die Zahl der erforderlichen Gesundheitsberufe ganz wesentlich vom Ausbau präventiver Gesundheitsmaßnahmen abhängig sein.

Untersuchungen über die Entwicklung der Zahl der Ärzte und Zahnärzte und entsprechende Bedarfsprognosen, bei denen die Entwicklung der Bevölkerungszahl eine Rolle spielt, sind in der Vergangenheit bereits durchgeführt worden und werden auch in Zukunft erforderlich sein, um Planungen im Bereich des Gesundheitswesens zu erleichtern¹⁾.

5.2.5.2 Präventive Gesundheitsmaßnahmen

Gesundheitsleistungen in diesem Bereich dienen der Verhinderung, Früherkennung und Frühbehandlung von Gesundheitsstörungen und Krankheiten von Säuglingen, Kindern und Jugendlichen, aber auch von Erwachsenen, bei denen die Gesundheitsvorsorge für Schwangere und die Früherkennung von Krebserkrankungen derzeit im Vordergrund stehen. Bei der Abschätzung des künftigen Bedarfs an Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge wäre hinsichtlich des demographischen Einflusses die weitere Entwicklung bestimmter Altersgruppen der Gesamtbevölkerung zu berücksichtigen.

So läßt z. B. die Abnahme der Zahl der Kinder und Jugendlichen einen sinkenden Bedarf an entsprechenden Vorsorgemaßnahmen erwarten. Dagegen dürfte der Bedarf an Früherkennungsmaßnahmen für Erwachsene rein rechnerisch bis zum Jahr 2000 aufgrund der Bevölkerungsentwicklung noch zunehmen. Nach dem Jahr 2000 würde sich allerdings mit der Bevölkerungsabnahme tendenziell ein allgemeiner Bedarfsrückgang ergeben. Geht man jedoch davon aus, daß gerade in dem Bereich der Gesundheitsvorsorge andere als demographische Faktoren eine größere Rolle spie-

Weitere Entwicklung bestimmter Altersgruppen zu berücksichtigen

Nicht zwangsläufig Nachfragerückgang

¹⁾ Eine Übersicht über die Problematik vermittelt R. Grupp, Entwicklung der Ärztezah, Bundesärzteblatt 12/78

len (z. B. Intensivierung schulärztlicher Betreuung, steigende Bereitschaft der Bevölkerung zur Teilnahme an Präventivuntersuchungen), so wäre auch bei abnehmender Bevölkerungszahl langfristig nicht zwangsläufig mit einer entsprechend rückläufigen Nachfrage nach Gesundheitsleistungen dieser Art zu rechnen.

5.2.5.3 Einrichtungen zur Betreuung und Versorgung von Behinderten

Ähnlich wie im klinischen und ambulanten medizinischen Bereich hat die demographische Entwicklung im Behindertenbereich Auswirkungen personeller und institutioneller Art auf die Einrichtungen zur Betreuung und Versorgung Behinderter (medizinische und berufliche Rehabilitationseinrichtungen, Pflegeheime, Wohnheime, Rehabilitationskliniken usw.). Wesentliche Unterschiede in der Beurteilung der künftigen Entwicklung in diesem Bereich gegenüber dem allgemeinen Gesundheitsbereich zeichnen sich nicht ab.

5.2.5.4 Betreuung von Suchtkranken

Alkoholismus-
folgen

Es liegen keine Zahlen über behandlungsbedürftige Alkoholismusfolgen älterer Menschen vor; auch ist kein Trend aufzeigbar. Bei den Jugendlichen ist nicht vorhersehbar, ob der Zunahme Suchtgefährdeter — die für die nahe Zukunft aus dem Hineinwachsen der starken Jahrgänge in das gefährdete Alter zu erwarten wäre — wieder eine Abnahme mit den schwächeren Jahrgängen folgt oder ob dann die Zahl der Suchtkranken auf hohem Niveau konstant bleibt. Unter der Voraussetzung, daß auch in Zukunft dieselbe „Neigung“, in den entsprechenden Altersgruppen suchtkrank zu werden, bestünde wie gegenwärtig, ist aufgrund der Bevölkerungsentwicklung langfristig bei den Jugendlichen eher mit einem Rückgang der Zahl der Suchtgefährdeten zu rechnen, bei den Älteren eher mit einem Anstieg. Was das für die Gesamtzahl der Suchtkranken bedeutet, ist kaum abzuschätzen.

5.2.5.5 Psychiatrische Versorgung

Bedarfs-
änderungen

Allein aufgrund der Bevölkerungsentwicklung ist bis zur Jahrhundertwende mit keinen wesentlichen Bedarfsänderungen zu rechnen. Nach dem Jahr 2000 zeichnet sich eine eher leicht steigende als abnehmende Tendenz ab, da die Zahl der älteren Menschen, die von Krankheiten dieser Art häufig betroffen sind, dann zunimmt.

5.2.5.6 Apothekenbereich

Kein
Mehrbedarf

Seit 1971 wuchs die Zahl der öffentlichen Apotheken stetig zwischen drei und vier Prozent pro Jahr. Ende 1980 gab es mehr als 16 000

öffentliche Apotheken, Ende 1971 waren es noch 11 596. Für die Zukunft ist aufgrund der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung mit keinem Mehrbedarf an Apotheken zu rechnen. In ähnlicher Weise dürfte sich die demographische Entwicklung auch auf den Bedarf an Apothekern auswirken.

5.2.6 Pflegebedürftigkeit — Hilfe zur Pflege

Als pflegebedürftig werden Personen bezeichnet, die infolge Krankheit oder Behinderung so hilflos sind, daß sie nicht ohne Wartung und Pflege bleiben können. Der Anteil der Pflegebedürftigen an der deutschen Bevölkerung insgesamt im Alter über 7 Jahren liegt bei 3,3%. Davon leben 1,5 Mio. in häuslicher Umgebung, nur 0,25 Mio. sind stationär untergebracht. Mit zunehmendem Alter steigt der Anteil der Pflegebedürftigen stark an. Von den Zahlen, die für zu Hause lebende Pflegebedürftige ermittelt worden sind¹⁾ ergibt sich folgendes Bild:

Bei Menschen im Alter von 65 bis 79 Jahren sind es etwa 8%. Von den über 80jährigen sind 28% pflegebedürftig; fast 16% aller über 80jährigen sind erhöht pflegebedürftig. Nach den bisherigen Erfahrungswerten konnte man davon ausgehen, daß von diesen Altersgebrechlichen jeder vierte stationärer Pflege bedarf. Aber auch hier hat ein Trendwechsel eingesetzt; bei den pflegebedürftigen Altersgebrechlichen hat sich in den letzten 8 Jahren gezeigt, daß ein verstärkter Trend in die stationäre Pflege besteht, der den bisherigen Erwartungswert erheblich übertraf.

Verstärkter
Trend zu
stationärer
Pflege

Grundlage einer Vorausschätzung muß hauptsächlich die Entwicklung der Zahl der über 80jährigen sein (siehe Tabelle 14), wobei sich gerade in diesem Bereich der Bevölkerungsvorausrechnungen Veränderungen in der Lebenserwartung besonders auswirken.

Tabelle 14

Entwicklung der Wohnbevölkerung im Alter über 65 bzw. über 80 Jahren

in Mio. (1960 bis 2000) (ab 1980: Modell I C)

Jahr	über 65jährige	über 80jährige
1960	6,2	0,85
1970	8,0	1,1
1980	9,5	1,5
1990	8,8	2,0
2000	9,0	1,6

¹⁾ Untersuchung von Socialdata „Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger“, Band 80 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit.

Bei den derzeitigen Annahmen ist mit einem Ansteigen der Zahl der Altersgebrechlichen von 300 000 im Jahre 1980 auf 400 000 im Jahre 1990 zu rechnen, danach (bis zum Jahr 2000) zeichnet sich eine Entlastung ab.

Kosten Durch die Pflegebedürftigen entstehen sehr hohe Kosten für die Länder und Gemeinden. Personen, die infolge Krankheit oder Behinderung so hilflos sind, daß sie nicht ohne Wartung und Pflege bleiben können, haben Anspruch auf Hilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), soweit sie diese Kosten nicht selbst tragen können oder Unterhaltsansprüche nicht bestehen. Diese Hilfe kann für Personen in und außerhalb von Anstalten gewährt werden. In der stationären Pflege sind 70 % der Patienten auf Sozialhilfe angewiesen.

Dies beruht auf den hohen Kosten für stationäre Pflege, die weit höher liegen, als das mittlere Rentenniveau.

1981 waren insgesamt 227 000 Personen in stationärer Pflege von der Sozialhilfe abhängig. Die Zahl der zu Hause lebenden Pflegebedürftigen, die Pflege oder andere Leistungen im Rahmen von „Hilfe zur Pflege“ erhalten, hat sich ebenfalls sehr stark erhöht. Es waren 1981 224 000 Empfänger von Hilfe zur Pflege außerhalb von Anstalten.

Die Ausgaben für Hilfe zur Pflege haben sich in den Jahren 1970 bis 1982 von 1,1 Mrd. auf 5,98 Mrd. DM erhöht. Es ist zu erwarten, daß diese Ausgaben bis zum Jahre 1990 an die 10 Milliarden DM-Grenze stoßen werden.

Anstieg der Ausgaben

6 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Bildungsbereich

6.1 Bedeutung der Bevölkerungsentwicklung für den Bildungsbereich

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung schlagen sich in kaum einem anderen öffentlichen Aufgabenbereich so deutlich nieder wie im Bildungsbereich. Die sich im Zeitablauf erheblich verändernden Jahrgangsstärken durchlaufen die einzelnen Stufen des Bildungssystems, sie sind ein wesentlicher Einflußfaktor für den Bedarf an Ausbildungsstätten und Ausbildungspersonal vom Kindergarten über den Schulbereich, die berufliche Bildung und den Hochschulbereich bis hin zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung. Sie haben Einfluß auf die Nachfrage nach umfassender und geeigneter Qualifikation für jeden einzelnen und damit auf die Bildungsbeteiligung in den einzelnen Stufen. Sie haben gleichzeitig Auswirkungen auf Umfang und regionale Verteilung von Bildungsangeboten, auf die Gesamtzahl und die Altersstruktur des Lehrpersonals. Sie schlagen sich nieder in der notwendigen Abstimmung des Bildungssystems mit den Anforderungen des Beschäftigungssystems und damit beim Übergang in das Berufsleben. Sie sind schließlich ein wichtiger Einflußfaktor für die Anforderungen dieses großen Aufgabenbereichs an die Bereitstellung öffentlicher Ressourcen.

Bildungsnachfrage und Bildungsangebot stehen damit, sowohl quantitativ als auch qualitativ, in einem starken Abhängigkeitsverhältnis zur demographischen Entwicklung. Allerdings ist die Bevölkerungsentwicklung nicht der einzige Einflußfaktor, der Bildungsnachfrage und Bildungsangebot bestimmt. Von großer Bedeutung sind auch die individuellen

Bildungsentscheidungen ebenso wie die Maßnahmen zur Verwirklichung bildungspolitischer Ziele. Bildungsplanung und Bildungspolitik haben sich auf diese Zusammenhänge seit langem eingestellt. In dem Bildungsgesamtplan von 1973 und den Arbeiten am Entwurf seiner Fortschreibung, den Rahmenplänen zum Hochschulbau, den jährlichen Berufsbildungsberichten, den Schulentwicklungsplänen der Länder und Kommunen, den Lehrbedarfsprognosen der Länder und weiteren Untersuchungen über den längerfristigen Qualifikationsbedarf verschiedenster Fachrichtungen sind die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung systematisch untersucht und als wesentliche Einflußgröße auf konkrete Planungen und ihre politische Umsetzung dargestellt worden.

6.2 Demographische Vorgaben

6.2.1 Vorbemerkungen

Die Zahl der Kinder, Schüler, Auszubildenden und Studenten, die sich insgesamt im Bildungssystem befinden, wird in erster Linie durch die demographische Entwicklung der Wohnbevölkerung (Deutsche und Ausländer), durch die individuellen Entscheidungen über die Bildungsbeteiligung und durch bildungspolitische Maßnahmen bestimmt. Die Altersjahrgänge der 3- bis 19jährigen befinden sich überwiegend im Bildungssystem, die Altersjahrgänge bis etwa zum 25. Lebensjahr (mit stark abnehmendem Anteil auch noch darüber) noch zu einem relativ großen Teil. Insgesamt durchlaufen damit gleichzeitig über 20

Über 20 Altersjahrgänge gleichzeitig im Bildungsbereich

Altersjahrgänge vollständig oder doch zu einem Teil das Bildungssystem. Hinzu kommen noch die Teilnehmer an allgemeinen und beruflichen Weiterbildungsveranstaltungen.

Die große Zeitspanne, in der sich junge Menschen in einer Ausbildung befinden, macht deutlich, daß die Veränderungen in der Geburtenzahl zu erheblichen Wellenbewegungen

bei der Zahl der Schüler, Auszubildenden und Studenten führen, die sich in den einzelnen Bildungsbereichen jedoch zu unterschiedlichen Zeiten mit ihren Tiefst- und Höchstpunkten auswirken (vgl. Tabelle 15 und Abbildung 7). Individuelle Verhaltensänderungen in der Bildungsbeteiligung können diese Wellenbewegungen tendenziell noch verstärken oder aber auch etwas glätten.

Bevölkerung im Bildungsalter ¹⁾

Tabelle 15

— in 1000 —

Jahr (jeweils Jahresende)	Elementar- bereich 3- bis unter 6jährige (3 Jahrgänge)	Primar- bereich 6- bis unter 10jährige (4 Jahrgänge)	Sekundar- bereich I 10- bis unter 16jährige (6 Jahrgänge)	Sekundar- bereich II 16- bis unter 19jährige (3 Jahrgänge)	Tertiärer Bereich 19- bis unter 26jährige (7 Jahrgänge)
1970	3 028 ²⁾	3 968	5 165	2 378	5 149
1971	2 962	4 080	5 478	2 448	5 871
1972	2 842	4 123 ²⁾	5 653	2 522	5 846
1973	2 651	4 101	5 839	2 600	6 019
1974	2 471	4 026	6 010	2 670	6 003
1975	2 259	3 886	6 097	2 740	5 953
1976	2 075	3 649	8 163	2 823	5 976
1977	1 908	3 413	6 173 ²⁾	2 927	6 075
1978	1 806	3 143	6 151	3 000	6 217
1979	1 788	2 876	6 041	3 096	6 429
1980	1 769	2 696	5 823	3 190	6 657
1981	1 760	2 513	5 570	3 231 ²⁾	6 855
1982	1 738 ³⁾	2 418	5 189	3 196	7 022
1983	1 747	2 382	4 798	3 133	7 185
1984	1 770	2 348	4 435	3 062	7 311
1985	1 795	2 341	4 118	2 928	7 393
1986	1 824	2 332 ³⁾	3 910	2 728	7 412 ²⁾
1987	1 855	2 349	3 718	2 528	7 372
1988	1 887	2 383	3 615	2 310	7 269
1989	1 917	2 420	3 586	2 124	7 032
1990	1 944	2 460	3 569 ³⁾	1 964	6 748
1991	1 965	2 502	3 581	1 874	6 399
1992	1 980	2 544	3 593	1 858	5 989
1993	1 984 ²⁾	2 580	3 628	1 827	5 593
1994	1 977	2 611	3 679	1 811	5 210
1995	1 960	2 633	3 732	1 795 ³⁾	4 902
1996	1 932	2 644 ²⁾	3 789	1 803	4 675
1997	1 893	2 642	3 845	1 824	4 476
1998	1 845	2 626	3 896	1 847	4 372
1999	1 790	2 596	3 939	1 874	4 342
2000	1 731 ³⁾	2 551	3 969 ²⁾	1 903	4 327 ³⁾

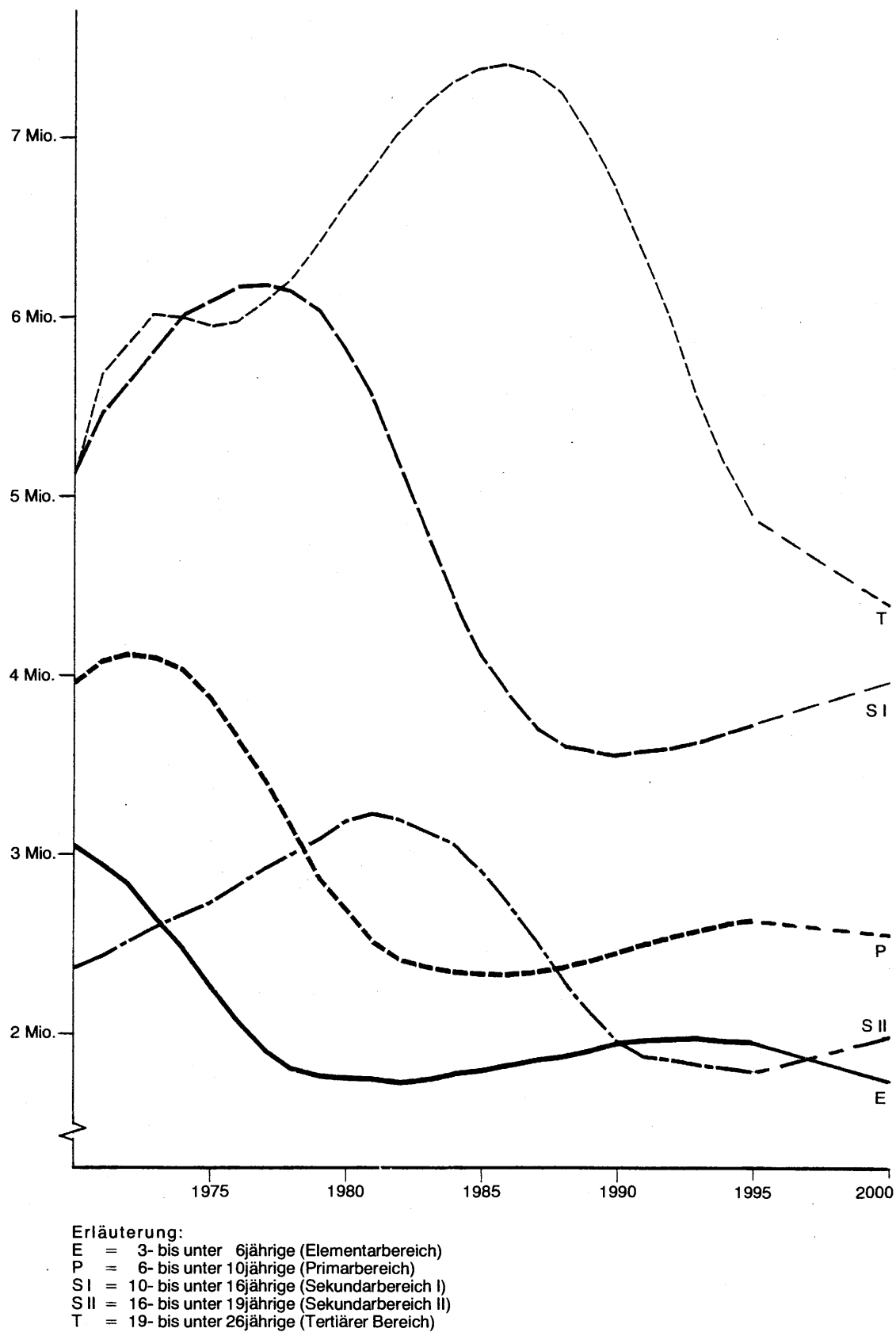
¹⁾ Bis 1981: Ist-Zahlen; Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Bevölkerung und Erwerbstätigkeit; ab 1982: Modellrechnung I für die deutsche, Modellrechnung C für die ausländische Bevölkerung.

²⁾ Höchstwerte

³⁾ Tiefstwerte

Abbildung 7

Entwicklung der Jahrgangsstärken, die für die einzelnen Bereiche des Bildungswesens relevant sind



Die gegenwärtigen Kinder-, Schüler-, Auszubildenden- und Studentenzahlen werden vor allem bestimmt von

- der Geburtenentwicklung der vergangenen 25 Jahre,
- einer erheblich gestiegenen Bildungsbeteiligung an weiterführenden Schulen, die zu mittleren Abschlüssen oder zur Hochschulreife führen,
- einer erhöhten Nachfrage nach Ausbildungsplätzen,
- einem verstärkten Hochschulzugang,
- einem gestiegenen Anteil an ausländischen Kindern.

Schätzungs-
grundlage Für die Schätzung der weiteren Entwicklung bis zum Jahr 2000 bieten die bekannten Jahrgangsstärken der zu einem großen Teil bereits im Bildungssystem befindlichen jungen Menschen und der Elterngeneration eine relativ zuverlässige Grundlage. Unsicherheiten über die Geburtenhäufigkeit in den kommenden zehn Jahren belasten die Vorausschätzungen der zukünftigen Schüler- und Studentenzahlen daher nur geringfügig, allenfalls im Elementar- und Primarbereich.

Von erheblich größeren Unsicherheiten geprägt sind die notwendigen Annahmen über die zukünftige Bildungsbeteiligung. Diese wird bestimmt durch eine Reihe von Faktoren, wie individuelle Bildungs- und Berufswünsche, finanzielle Möglichkeiten des einzelnen, gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, vor allem die Arbeitsmarktentwicklung, bildungspolitische Zielsetzungen und Entscheidungen und anderes mehr. Hier ist zwangsläufig jede Vorausschätzung mit erheblichen Vorbehalten zu versehen. Schließlich stellt auch die zukünftige Zahl der ausländischen Jugendlichen im Bildungssystem ein relativ großes Schätzrisiko dar (vgl. 6.3.4).

Die nachfolgende Darstellung über die Entwicklung der Kinder-, Schüler-, Auszubildenden- und Studentenzahlen stützt sich auf Vorausschätzungen der Kultusministerkonferenz und auf Daten der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung.

Bis zum Jahr 2000 zeichnen sich für die einzelnen Bildungsstufen folgende Entwicklungen ab (vgl. Tabelle 16):

Tabelle 16

Entwicklung der Kinder-, Schüler- und Studentenzahlen bis 2000

— in 1 000 —

	1975	1980	1985	1990	1995	Tendenz bis 2000
Kinder im Elementarbereich ¹⁾	1 388	1 352	1 472	1 560		ab etwa 1995 leicht abnehmend
Schüler ²⁾ Primarbereich	3 912	2 768	2 342	2 443	2 592	leicht steigend
Sek. I	5 072	5 099	3 916	3 309	3 442	wieder zunehmend
Sek. II						
Vollzeit allgemeinbildend und berufsbildend	1 149	1 488	1 639	1 358	1 235	zunehmend
Teilzeit berufsbildend	1 610	1 844	1 617	1 019	912	
Sonderschulen	394	358	277	263	276	leicht zunehmend
Hochschüler ³⁾	836	1 044	1 292 bis 1 316	1 329 bis 1 382	1 020 bis 1 101	abnehmend

¹⁾ Quelle: BLK, vgl. Drucksache 9/2012 des Deutschen Bundestages;

²⁾ Quelle: Ist-Daten 1975/KMK: Schüler-Klassen-Lehrer, Dokumentation Nr. 63, November 1979.

Ist-Daten 1980/KMK: Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen, Dokumentation 81, November. Prognosedaten 1985—1995.

KMK: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 1979 bis 1995, Dokumentation Nr. 71, März 1982.

BMBW: Grund- und Strukturdaten 1982/83; hier findet sich auch eine Aufgliederung der Schülerzahlen nach Schularten (S. 26 f.). Außerdem ist dort die Gesamtzahl der Fachschüler angegeben.

³⁾ Quelle: KMK: Prognose der Studienanfänger, Studenten und Hochschulabsolventen bis 1995, Fortschreibung zur Dokumentation Nr. 72.

6.2.2 Elementarbereich

Die Zahl der Kinder in Einrichtungen des Elementarbereichs — das sind im wesentlichen Kindergärten, Kinderhorte u. ä. — ist bis 1980 aufgrund des Geburtenrückgangs gesunken, allerdings nicht so stark, wie es den Jahrgangsstärken der Drei- bis Fünfjährigen entsprochen hätte. Eine gestiegene Inanspruchnahme hat hier tendenziell entgegengewirkt.

Die weitere Entwicklung ist durch einen leichten, aber kontinuierlichen Anstieg gekennzeichnet, der sich sowohl auf die wieder leicht zunehmenden Jahrgangsstärken, vor allem der deutschen Wohnbevölkerung, als auch auf eine wahrscheinlich weiter zunehmende Inanspruchnahme stützt. Unsicherheiten ergeben sich vor allem durch die Frage, ob und in welchem Umfang Kindergartenplätze auch von ausländischen Kindern verstärkt in Anspruch genommen werden. Ihre Beteiligung lag 1980 noch bei rund 50% der Altersjahrgänge der Drei- bis Fünfjährigen, während sie bei deutschen Kindern bei rd. 78% lag. Schließlich wird die weitere Entwicklung der Berufstätigkeit von Müttern ebenso wie Veränderungen der Gebühren für den Kindergartenbesuch auch generell einen erheblichen Einfluß auf die zukünftige Nachfrage nach Plätzen ausüben. Für 1990 wird mit rd. 1,56 Mio. Kindern im Elementarbereich gerechnet (1980: 1,35 Mio.).

6.2.3 Primarbereich

Im Primarbereich — im wesentlichen Grundschüler — ist wegen des Rückgangs der Geburtenzahlen ein Rückgang der Zahl der Schüler seit 1975 festzustellen. Zwischen 1975 und 1980 sank die Zahl der Schüler von 3,91 Mio. um rd. 29% auf etwa 2,78 Mio. Mit einem weiteren Rückgang auf rd. 2,34 Mio. bis 1985 wird gerechnet. Erst danach wird voraussichtlich ein leichter Wiederanstieg der Zahl der Schüler auf rd. 2,6 Mio. im Jahre 1995 eintreten. In den Folgejahren wird sich diese Tendenz wieder leicht umkehren.

6.2.4 Sekundarbereich I

Die Zahl der Schüler im Sekundarbereich I — das sind im wesentlichen Haupt- und Realschüler sowie Schüler des Gymnasiums und der integrierten Gesamtschule bis einschließlich Klasse 10 — ist seit etwa 1979 rückläufig. Dies war zunächst auf die abnehmende Schülerzahl an Hauptschulen zurückzuführen, seit 1981 ist aber auch ein Rückgang an Realschulen und Gymnasien zu verzeichnen. 1980 waren rd. 5,3 Mio. Schüler im Sekundarbereich I. In den kommenden Jahren wird ein verstärkter demographisch bedingter Rückgang eintreten, der die Gesamtzahl der Schüler bis

1990 auf rd. 3,3 Mio. absinken läßt. Mit einem leichten Wiederanstieg ist ab etwa 1990 zu rechnen. Auch hier wird das Niveau von 1980 bis 2000 nicht wieder erreicht.

6.2.5 Sekundarbereich II — Vollzeitschulen

Die Zahl der Schüler an Vollzeitschulen des Sekundarbereiches II — das sind im wesentlichen die Oberstufen von Gymnasien und integrierten Gesamtschulen, das schulische Berufsgrundbildungsjahr, die Berufsaufbau- und Berufsfachschulen — ist bis 1980 auf 1,45 Mio. gestiegen. Sie wird sich in den kommenden Jahren noch etwas erhöhen. Hierfür ist nicht nur der voraussichtliche weitere Anstieg der Bildungsbeteiligung zum Besuch weiterführender allgemeinbildender und beruflicher Schulen maßgeblich, sondern vor allem, daß der Sekundarbereich II erst gegenwärtig vom demographisch bedingten Höhepunkt der Schülerzahlen erfaßt wird. Ab etwa 1985 werden sich die Schülerzahlen wieder verringern und bis 1995 auf 1,24 Mio. absinken. Danach kann aus heutiger Sicht mit einem leichten Wiederanstieg gerechnet werden.

6.2.6 Sekundarbereich II — Teilzeitberufsschulen und betriebliche Berufsausbildung

Auch an den Teilzeitschulen des Sekundarbereichs II — das sind im wesentlichen Berufsschulen und die Teilzeitform der Berufsaufbau- und Fachoberschulen — ist die Schülerzahl bis 1980 auf 1,87 Mio. gestiegen und geht seitdem wieder zurück. Dieser Rückgang wird sich in der 2. Hälfte der 80er Jahre verstärken und bis etwa 1995 (0,91 Mio.) fortsetzen. Danach ist aus heutiger Sicht wieder mit einem leichten Anstieg zu rechnen.

Die Zahl derer, die Ausbildungsplätze suchen, wird noch bis Mitte der 80er Jahre auf hohem Niveau liegen und danach zunächst nur langsam, später jedoch stärker abnehmen. Ein wichtiger Faktor für die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen ist die Zahl der Schulabgänger nach Beendigung der Vollzeitschulpflicht. Daneben sind aber auch die zukünftigen individuellen Entscheidungen, etwa weiterführende Vollzeitschulen zu besuchen oder zugunsten einer beruflichen Ausbildung auf den Hochschulzugang zu verzichten, von großem Einfluß. Hier spielen neben individuellen Ausbildungswünschen aktuelle Beschäftigungsprobleme und die zukünftigen Berufschancen eine wesentliche Rolle. Längerfristige Vorausschätzungen sind daher mit großen Unsicherheiten belastet.

Betriebliche
Berufs-
ausbildung

Hinzu kommt, daß in den kommenden Jahren davon auszugehen ist, daß verstärkt ausländische Jugendliche eine Berufsausbildung beginnen. Zu berücksichtigen sind auch die zunehmenden Bemühungen, den Jugendlichen,

die — insbesondere infolge schlechter schulischer Voraussetzungen, sozialer Benachteiligungen oder als Ausländer mit Sprachschwierigkeiten — heute noch keine Ausbildung erhalten, durch ausbildungsbegleitende Förderung doch noch eine volle berufliche Qualifizierung zu ermöglichen.

Aufgrund der demographischen Entwicklung ist — unterstellt, daß sich das Berufswahlverhalten der Hochschulberechtigten nicht wesentlich ändert — insgesamt jedoch zwischen 1985 und 1995 mit einem deutlichen Rückgang der Zahl der Auszubildenden in der dualen Bildung zu rechnen; danach könnte wieder ein langsamer Anstieg eintreten.

6.2.7 Ausweitung alternativer Ausbildungsgänge zum Studium

Die Ausbildung von Hochschulberechtigten außerhalb von Hochschulen und dualem System fällt zahlenmäßig noch nicht stark ins Gewicht (und ist deshalb in Tabelle 16 nicht ausgewiesen). Ein verstärktes Angebot von alternativen Ausbildungsmöglichkeiten für Hochschulberechtigte (z. B. Sonderausbildungsgänge der Wirtschaft, Berufsakademien) könnte aber aus Gründen stärkerer Praxisorientierung und besserer Eintrittsmöglichkeiten in die Beschäftigung für die Zukunft an Bedeutung gewinnen. Vor allem die sich verschlechternden Berufsaussichten der Hochschulabsolventen können zu einer solchen Umorientierung der Abiturienten beitragen.

6.2.8 Sonderschulen

Die Zahl der Schüler an Sonderschulen ist seit 1978 rückläufig. Diese Tendenz dürfte sich in den kommenden Jahren weiter fortsetzen. Der Rückgang der Zahl der Sonderschüler, insbesondere der Lernbehinderten, ist dabei einerseits auf den demographisch bedingten Rückgang der Schülerzahlen insgesamt zurückzuführen, andererseits ist es bildungspolitisches Ziel, eine möglichst hohe Zahl auch der lernbehinderten Schüler in den regulären Schuleinrichtungen zu behalten und sie auf diese Weise zu integrieren.

6.2.9 Hochschulen

Die Entwicklung der Studentenzahl wird bestimmt durch die Anzahl der Hochschulberechtigten, deren Übergangsentscheidungen und die durchschnittliche Verweildauer an den Hochschulen.

Die Zahl der Hochschulberechtigten — das sind im wesentlichen Absolventen mit allgemeiner und fachgebundener Hochschul- wie Fachhochschulreife — ist bis 1980 gestiegen.

Diese Tendenz wird sich bis etwa 1986 fortsetzen¹⁾. Erst danach dürfte ein demographisch bedingter Rückgang eintreten, der sich bis 1995 trotz eines voraussichtlich weiteren Anstiegs der Bildungsbeteiligung fortsetzen dürfte. Aussagen darüber, wann ein Wiederanstieg einsetzen wird, lassen sich gegenwärtig nicht treffen.

Die Zahl der Studienanfänger hängt einerseits von der Zahl der Hochschulberechtigten und andererseits von dem Übergangsverhalten ab, das in Vorausschätzungen durch Übergangsquoten bestimmt wird. Diese Übergangsquoten sind zum einen abhängig von dem Wunsch, eine Hochschulausbildung wahrzunehmen, und dem vorhandenen Studienplatzangebot. Zum anderen wird das Übergangsverhalten wesentlich von den voraussichtlichen Berufsaussichten bestimmt, die in diesem und im nächsten Jahrzehnt von den Hochschulabsolventen erwartet werden. Hier gibt es dementsprechend große Schätzrisiken.

Das Übergangsverhalten hat sich in den vergangenen Jahren insoweit verändert, als der Prozeß des Übergangs in die Hochschule sich heute über einen längeren Zeitraum erstreckt²⁾.

Angesichts der erheblichen Unsicherheiten, die im Hinblick auf die Aufnahme eines Hochschulstudiums bestehen, wird für 1985 eine Übergangsquote von 74 bis 80%, für 1990 eine Übergangsquote von 74 bis 82% und für 1995 eine solche von 74 bis 87% zugrunde gelegt¹⁾ (gegenwärtig wird sie auf rd. 80% geschätzt).

Die Zahl der Studienanfänger (im 1. Hochschulsemester) wird danach, durch die geburtenstarken Jahrgänge bedingt, bis 1987 steigen. Für den weiteren Zeitraum bis 1995 wird mit einem Rückgang gerechnet. Wann ein Wiederanstieg zu erwarten ist, läßt sich gegenwärtig nicht prognostizieren.

Die durchschnittliche Verweildauer gibt die Zeitspanne an, die ein Student vom Beginn bis zum Ende des Studiums einschließlich evtl. Studienfachwechsel, Hochschulwechsel und Zweitstudium insgesamt benötigt. Sie beträgt gegenwärtig für Universitäten rd. 6,6 Jahre, für Fachhochschulen rd. 3,8 Jahre¹⁾.

Bildungspolitisches Ziel ist es, die Zeitdauer für den Hochschulbesuch und damit die durchschnittliche Verweildauer soweit möglich und vertretbar zu verkürzen. Die Kultusministerkonferenz geht davon aus, daß sich die Verweildauer an Universitäten auf 5,75

¹⁾ Kultusministerkonferenz, Fortschreibung zur Dokumentation Nr. 72

²⁾ Vgl. HIS Kurzinformation A 13, Studienberechtigte 1980 — Zwischen Schule, Studium und Beruf; Ergebnisse einer Vorauswertung und Vergleich mit den Studienberechtigten 1976 und 1978; Hannover, April 1982.

Jahre im Jahre 1985 und auf 5,5 Jahre für 1990 reduziert. Für die Verweildauer an Fachhochschulen wird für beide Eckjahre eine Verweildauer von 3,75 Jahren angenommen.

Auf dieser Grundlage ergibt sich, daß die bis 1980 auf rd. 1,04 Mio. (1982 rd. 1,2 Mio.¹⁾) gestiegene Studentenzahl bis zum Ausgang der 80er Jahre weiter ansteigen und für einige Jahre in etwa auf diesem Niveau verharren wird. Die Gesamtzahl wird dabei auch sehr stark davon abhängen, inwieweit es gelingt, die bildungspolitisch angestrebte Verkürzung der Verweildauer zu verwirklichen. Die Schätzungsbreite für 1990 liegt zwischen 1,3 Mio. und 1,4 Mio. In den 90er Jahren ist mit einem verstärkten Rückgang der Studentenzahlen zu rechnen.

6.2.10 Weiterbildungsbereich

Aus der demographischen Entwicklung lassen sich zunächst keine unmittelbaren Schlußfolgerungen für die künftigen Zahlen der Teilnehmer an Weiterbildungsveranstaltungen ziehen. Die individuellen Entscheidungen, Weiterbildungsveranstaltungen zu besuchen, hängen von vielfältigen Faktoren ab.

Insgesamt wird davon auszugehen sein, daß sich die Teilnehmerzahl in den vorausliegenden 15 bis 20 Jahren erheblich erhöhen wird. Diese Auffassung wird gestützt durch die Annahme eines auch weiterhin generell zunehmenden Interesses an der allgemeinen Weiterbildung insbesondere auch bei älteren Menschen, wie es sich für die vergangenen Jahre belegen läßt, und durch die Notwendigkeit, in stärkerem Maße die einmal erworbenen beruflichen Qualifizierungen durch Weiterbildungsmaßnahmen zu erweitern oder zu vertiefen. Der ständige Wandel der Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen, nicht zuletzt bedingt durch die rasche technologische Entwicklung, wird an jeden einzelnen im Laufe seines langen Berufslebens immer neue Anforderungen stellen, um sich den veränderten Bedingungen im Beschäftigungssystem anzupassen. Dies wird um so mehr erforderlich, als mit den zahlenmäßig schwächer werdenden Jahrgängen nicht mehr so viele Personen neu in das Beschäftigungssystem eintreten, deren Erstausbildung bereits den geänderten Qualifikationsanforderungen Rechnung trägt (vgl. 4.3.1.2).

6.3 Auswirkungen im Bildungsbereich

Die Auswirkungen der dargestellten quantitativen Entwicklung im Bildungsbereich bedeuten in vieler Hinsicht zunehmende Probleme

¹⁾ Statistisches Bundesamt, Studenten an Hochschulen, Wintersemester 1982/83, Vorbericht, Mai 1983

und Risiken, sie eröffnen auch Chancen und Wege für eine Reihe notwendiger Verbesserungen im Bildungssystem.

Eine Analyse der zukünftigen Auswirkungen der demographischen Entwicklung muß vor dem Hintergrund der starken Ausweitung der Bildungsbeteiligung in den vergangenen Jahren und des gleichzeitigen Ausbaus des Bildungssystems erfolgen. Sie muß aber auch den aus heutiger Sicht noch bestehenden Nachholbedarf in vielen Teilbereichen berücksichtigen.

Die vergangenen zehn bis 15 Jahre waren durch die Erweiterung der räumlichen und personellen Kapazitäten und die flexiblere Gestaltung ihrer Struktur geprägt. Ziel war es, die Zugangsmöglichkeiten zu den einzelnen Bildungseinrichtungen zu verbessern, den Aufbau eines differenzierten und durchlässigeren Bildungssystems voranzutreiben und auf allen Stufen die Qualifikationsmöglichkeiten zu erweitern. Hierzu waren quantitativ ausreichende Bildungsangebote zu schaffen, auch um zugleich die Herausforderung der geburtenstarken Jahrgänge zu bewältigen. Daneben trat jedoch auch zunehmend die Sicherung der pädagogischen Aufgaben und die Verbesserung der Ausbildungsqualität in den Vordergrund. Dazu verstärkten sich die Aufgaben, die sich z. B. aus der Versorgung benachteiligter Gruppen oder aus den wechselseitigen Anforderungen von Bildungs- und Beschäftigungssystem ergeben.

Ergebnisse empirischer Untersuchungen weisen zudem darauf hin, daß in den nächsten Jahren eine wachsende Zahl von Frauen mit guten Bildungsvoraussetzungen nach einer familienbedingten Berufsunterbrechung wieder ins Arbeitsleben zurückstreben wird. Sowohl die steigende Erwerbsbeteiligung von Müttern als auch der Wunsch, ins Arbeitsleben zurückzukehren, erhöhen den Bedarf an Kindertagesstätten für alle Altersgruppen und an Schulen mit ganztägigen Angeboten wie auch an Weiterbildungsangeboten zur Erleichterung der Wiedereingliederung von Frauen.

Entwicklung der vergangenen Jahre

Konsequenzen der Frauen-erwerbstätigkeit

6.3.1 Räumliche Kapazitäten

Erhebliche Veränderungen der Kinder-, Schüler-, Auszubildenden- und Studentenzahlen wirken sich grundsätzlich unmittelbar auf den Bedarf an Unterrichtsstätten aus. Die Bereitstellung räumlicher Kapazitäten kann jedoch nur im begrenzten Umfang und im wesentlichen auch nur längerfristig den unterschiedlichen Jahrgangsstärken und den regionalen Bedarfsschwankungen angepaßt werden. Gebäude haben eine lange Lebensdauer, Zahl und Größe der in ihnen enthaltenen Räume können nicht beliebig verändert werden, bestimmte Grundeinrichtungen einer je-

den Bildungs- und Ausbildungsstätte sind fast völlig unabhängig von der Zahl der zu unterrichtenden Personen. Jede Kapazitätsbestimmung und Planung im Bildungsbereich steht daher vor der schwierigen Aufgabe, für den Spitzenbedarf der geburtenstarken Jahrgänge ein ausreichendes und regional möglichst ausgewogenes Angebot zu ermöglichen, dieses aber so zu gestalten, daß es Schwankungen des langfristigen Bedarfs angepaßt werden kann. Es muß einerseits ein Angebot an Bildungs- und Ausbildungsstätten gesichert werden, das zu lange, zu belastende und auch zu teure Wege vermeidet und möglichst jedem die Chance eröffnet, die für ihn geeignete Einrichtung mit einem vertretbaren Aufwand zu erreichen. Es muß andererseits vermieden werden, den Ausbau des räumlichen Angebots zu stark am kurzfristigen Bedarf auszurichten und damit das Risiko einzugehen, auf Dauer Überkapazitäten größeren Umfangs zu schaffen.

Grundsätzlich folgt hieraus:

- In Bereichen oder Regionen mit noch steigendem oder bisher noch nicht befriedigtem Bedarf aufgrund noch steigender Jahrgangsstärken müssen vorhandene Ausbildungskapazitäten erschöpfend genutzt, evtl. zeitlich befristete Überbrückungsmaßnahmen getroffen oder u. U. noch zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden.
- In Bereichen oder Regionen mit einem demographisch bedingten rückläufigen Bedarf können zunächst Überbelegungen abgebaut und damit eine verbesserte Versorgung angeboten werden. Daneben kann die Möglichkeit genutzt werden, frei werdende Kapazitäten innerhalb des Bildungsangebots für andere Zwecke umzuwidmen oder teilweise abzubauen.

Wo diese unterschiedlichen Grundtypen gegenwärtig und in Zukunft voraussichtlich anzutreffen sind, ist im einzelnen nur aufgrund eingehender regionaler entwicklungsplanerischer Erhebungen und Bewertungen festzustellen, die nicht Gegenstand dieses Berichts sein können.

Die Folgerungen der in Abschnitt 6.2 dargestellten längerfristigen Wellenbewegungen lassen sich im Hinblick auf die Kapazitätsproblematik für die einzelnen Bildungsstufen wie folgt konkretisieren:

6.3.1.1 Elementarbereich

Der Elementarbereich hat den Geburtenrückgang vorerst hinter sich. Leicht steigende Kinderzahlen werden hier vorübergehend eher wieder zu begrenztem zusätzlichem Kapazitätsbedarf führen. Vor allem wird es hier darauf ankommen, ein regional ausgewogenes, wohnungsnahes Platzangebot sicherzu-

stellen, damit der Kindergarten für alle Kinder erreichbar ist.

6.3.1.2 Schulbereich

Der Schulbereich hat hinsichtlich seiner räumlichen Kapazitäten eine sehr starke Ausbauphase hinter sich. In den vergangenen zehn Jahren ist der Schulflächenbestand gerade auch unter dem Druck der geburtenstarken Jahrgänge erheblich erweitert worden.

Für die Zukunft ist im Schulbereich mit stark rückläufigen Schülerzahlen zu rechnen, ein weiterer Ausbau wird damit — global gesehen — nicht erforderlich. Das Schergewicht kann sich auf Ersatzbauten, Altbausanierung und Umwidmung entsprechend den pädagogischen Erfordernissen konzentrieren. Ein Nachholbedarf besteht noch bei gedeckten Sportstätten im Schulbereich. Im organisatorischen Bereich ist derzeit nicht absehbar, inwieweit in den einzelnen Bundesländern durch Zusammenlegung von Schulen verschiedener Schularten sowohl aus pädagogischen als auch aus demographischen Gesichtspunkten Veränderungen vorgenommen werden. Nach Schulstufen differenziert betrachtet werden aber im Sekundarbereich II und hier vor allem bei den beruflichen Schulen noch Überbelegungen in Kauf genommen werden müssen, wenn ein weiterer Ausbau nicht mehr realisiert werden kann. Hier sind die geburtenstarken Jahrgänge noch nicht bewältigt, die vorhandenen Schulräume entsprechen noch nicht immer und überall dem Flächenbedarf und den pädagogischen Erfordernissen. Umwidmungen von räumlichen Kapazitäten aus anderen Bereichen können tendenziell dazu beitragen, Engpässe zu beseitigen.

Dagegen zeichnen sich langfristig im Primar- und im Sekundarbereich I zunehmende Unterauslastungen vorhandener Raumkapazitäten ab. Dies wird Spielraum für eine Umwidmung von Gebäuden für andere Zwecke eröffnen, z. B. für vermehrte Angebote in der allgemeinen und beruflichen Weiterbildung; es kann evtl. auch zum Schließen einzelner Schulen führen, dabei sind jedoch regional unterschiedliche Voraussetzungen zu berücksichtigen (vgl. 7.2.2.1).

6.3.1.3 Hochschulbereich

Der Hochschulbereich hat eine starke Ausbauphase hinter sich. Die Zahl der flächenbezogenen Studienplätze ist von 470 000 im Jahr 1971 auf 733 000 im Jahr 1980 gestiegen. In der gleichen Zeit hat sich jedoch die Zahl der Studenten noch stärker erhöht, und zwar von 598 000 auf 1 044 000.

Für die Zeit bis Anfang der 90er Jahre steht die Bewältigung der geburtenstarken Jahr-

gänge noch bevor, erst danach wird ein Rückgang der Studentenzahlen zur Entlastung führen können. Die weitere Ausbauplanung im Hochschulbereich ist jedoch nicht allein an der Spitzenbelastung in den 80er Jahren, sondern am langfristigen Bedarf an Studienplätzen ausgerichtet. Dies bedeutet, daß trotz weiteren Ausbaus noch über eine längere Zeit durch Überbelegung eine erheblich höhere Studentenzahl versorgt werden muß, als Studienplätze zur Verfügung stehen. Nach einer grundsätzlichen Überprüfung der Ausbauplanung durch den Planungsausschuß für den Hochschulbau im Jahr 1982, die aufgrund der allgemeinen Finanzlage notwendig geworden war, liegt nunmehr — fortgeschrieben durch den 13. Rahmenplan¹⁾ — eine Konzeption für den weiteren Hochschulausbau vor, die die Funktionsfähigkeit der Hochschulen auch für die Zeit des Durchlaufs der geburtenstarken Jahrgänge sichern soll. Hiernach sind noch erhebliche Anstrengungen zum Ausbau der Studienplatzkapazitäten insbesondere bei im Bau befindlichen Vorhaben und damit entsprechende Anforderungen an die Bereitstellung öffentlicher Ressourcen vorgesehen.

6.3.1.4 Weiterbildungsbereich

Der Ausbau des Weiterbildungssystems wird auch längerfristig einen zunehmenden Raumbedarf erfordern. Dabei wird die Mitbenutzung oder vollständige Belegung bestehender Einrichtungen — vor allem im Schulbereich — im Vordergrund stehen. Zusätzliche Kapazitäten könnten vor allem unter regionalen Gesichtspunkten erforderlich werden oder auch dann, wenn es um besondere Zweckbauten für die Weiterbildung geht (z. B. Heimvolkshochschulen mit Übernachtungsmöglichkeiten).

6.3.2 Lehrpersonal

Die Entwicklung des Lehrpersonals ist in allen Bildungsbereichen in erheblichem Maße abhängig von der demographischen Entwicklung. Die Zahl der Schüler, Auszubildenden und Studenten hat einen unmittelbaren Einfluß auf den Bedarf an Lehrern, Ausbildern und Hochschulpersonal.

Die demographische Entwicklung ist jedoch nur eine — wenn auch wesentliche — von vielen Einflußgrößen. Daneben treten pädagogische Erfordernisse, die Sicherung eines regional ausgewogenen, ausreichenden und differenzierten Lehrangebots auf allen Stufen, die notwendige Betreuung besonderer Gruppen, eine ausreichende Forschungstätigkeit in

Hochschulen und vieles mehr. Daher führt die Entwicklung von Schüler- und Studentenzahlen nicht zu einer proportionalen Entwicklung des Bedarfs an Lehrpersonal.

Grundsätzlich läßt sich für die zukünftige Entwicklung sagen, daß

- in Bereichen, in denen ein stärkerer Rückgang z. B. der Schüler- und Auszubildendenzahlen eintritt, Möglichkeiten zur besseren Versorgung und intensiveren pädagogischen Betreuung, zur Beseitigung von Unterrichtsausfall und ggf. auch zu einem Abbau des Lehrpersonals oder einer Verwendung in anderen Bereichen eröffnet werden;
- in Bereichen mit noch steigenden Teilnehmerzahlen, z. B. im Hochschulbereich, eine erschöpfende Auslastung der vorhandenen Lehrkapazitäten und auch kapazitätserweiternde Maßnahmen zumindest auf Zeit erforderlich werden.

Für die einzelnen Bildungsstufen lassen sich die demographischen Auswirkungen näher konkretisieren:

6.3.2.1 Elementarbereich

Der Elementarbereich hat in den vergangenen Jahren eine erhebliche Verbesserung in der Versorgung erfahren. Die Zahl des Personals ist prozentual stärker gestiegen als die der Kinder, die Betreuungsrelationen haben sich dadurch verbessert. Der zukünftige Bedarf wird relativ stark von demographischen Faktoren bestimmt. Bei einer wieder leicht steigenden Kinderzahl wird tendenziell daher ein zusätzlicher Bedarf entstehen. Darüber hinaus gilt es, Personal vorzusehen für die Sicherung eines wohnungsnahen Angebots vor allem in solchen Gebieten, in denen bei zurückgehenden Kinderzahlen wegen fehlender Zusammenlegungsmöglichkeiten Kindergärten auch mit Unterbelegung weitergeführt werden müssen. Verstärkter Personaleinsatz wird auch für die Förderung ausländischer Kinder erforderlich. Es wird angestrebt, die Qualität der Betreuung durch Verstärkung des Fachpersonals im Verhältnis zum Hilfspersonal zu verbessern.

6.3.2.2 Schulbereich

Im Schulbereich hat die Zahl der Lehrer prozentual in den 70er Jahren wesentlich stärker zugenommen als die Schülerzahl. Die Betreuungsverhältnisse, ausgedrückt in Schüler-Lehrer-Relationen, haben sich insgesamt deutlich verbessert, weil bestimmte Gruppen von Kindern gezielt gefördert, zu hohe Klassenfrequenzen verringert, zu starker Unterrichtsausfall abgebaut und Lehrermangel in bestimmten Schulstufen bzw. einzelnen Fächern beseitigt werden sollten.

¹⁾ Planungsausschuß für den Hochschulbau, 13. Rahmenplan für den Hochschulbau nach dem Hochschulbauförderungsgesetz vom 20. Juni 1983

In den 80er und 90er Jahren wirkt sich der Rückgang der Schülerzahlen tendenziell mindernd auf den Lehrerberauf aus. Es muß daher langfristig von einem Rückgang der notwendigen Lehrerschaft insgesamt ausgegangen werden.

Nach Schulstufen getrennt ergibt sich (als Folge der demographischen Entwicklung) ein differenziertes Bild:

- Im Primarbereich werden die Schülerzahlen bereits bald wieder leicht ansteigen und damit tendenziell den Lehrerberauf erhöhen.
- Im Sekundarbereich I wird der starke Schülerrückgang bis 1990 zu einer Verringerung des Lehrerberaufs führen.
- Im Sekundarbereich II werden zunächst noch geburtenstarke Jahrgänge einen hohen Lehrerberauf verursachen, vor allem in den beruflichen Schulen; eine deutliche Verringerung wird erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre beginnen können.

Die Schülerzahl als Ausdruck der demographischen Entwicklung kann jedoch nicht allein den zukünftigen Lehrerberauf bestimmen. Wichtige Einflußfaktoren sind ferner

- die Aufrechterhaltung einer wohnnahen schulischen Versorgung durch Erhaltung auch kleinerer Schulen mit unterdurchschnittlichen Klassenfrequenzen (besonders im Primar- und Sekundarbereich I),
- eine verstärkte Betreuung von ausländischen Schülern und behinderten Kindern,
- der Abbau von Unterrichtsdefiziten, der Ausgleich des Unterrichtsausfalls durch längere Abwesenheit von Lehrern (z. B. Mutterschaftsurlaub),
- die Senkung von Klassenfrequenzen und eine stärkere Unterrichtsdifferenzierung,
- die Erweiterung von ganztägigen Angeboten,
- die Verbesserung von Bildungsberatung und Schulberatung,
- eine verstärkte Lehrerfortbildung und Umschulung.

Schließlich ist es auch von Bedeutung, kontinuierliche Einstellungsmöglichkeiten für qualifizierte Bewerber zu gewährleisten und eine Mindestquote von jährlichen Neueinstellungen zu sichern, um damit eine gewisse altersmäßige Kontinuität zu erreichen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß bis weit in die 90er Jahre ein demographisch bedingter Rückgang des allgemeinen Lehrerberaufs eintreten wird. Andererseits besteht in vielen Bereichen ein zunehmender, durch die o. a. pädagogischen Aufgaben bedingter zu-

sätzlicher (besonderer) Lehrerberauf. Insgesamt bietet diese Entwicklung Chancen für eine verbesserte Betreuung und die Aufrechterhaltung eines umfassenden, regional ausgewogenen Bildungsangebots. Es bietet aber auch Möglichkeiten für Einsparungen oder Umschichtungen öffentlicher Ressourcen innerhalb des Bildungsbereichs. Problematische Auswirkungen ergeben sich für die zukünftigen Beschäftigungsmöglichkeiten von Lehrern (siehe 6.3.3).

6.3.2.3 Hochschulbereich

Im Hochschulbereich hat parallel mit dem starken Ausbau der Hochschulen und den rasch steigenden Studentenzahlen seit Anfang der 70er Jahre eine starke Ausweitung des wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals stattgefunden. Die personelle Bewältigung der geburtenstarken Jahrgänge mit den höchsten Studentenzahlen steht jedoch noch bevor. Erst nach 1990 wird die Kapazitätsbelastung als Folge des Geburtenrückgangs langsam wieder abnehmen. Der Hochschulbereich sieht sich daher demographisch bedingt und wegen des gestiegenen Anteils von Jugendlichen, die ein Studium aufnehmen, zunächst noch vor einem zusätzlichen Personalbedarf, erst mit dem Rückgang der Studentenzahlen wird wieder eine Entlastung eintreten können.

Neben diesen rein demographischen Auswirkungen sind aber auch die Sicherung der Einstellungsmöglichkeiten für den besonders qualifizierten wissenschaftlichen Nachwuchs und die Erhaltung bzw. Wiederherstellung eines genügenden Freiraums für die Forschung an Hochschulen wesentliche Bestimmungsfaktoren des Personalbedarfs.

Vor allem bedingt durch die demographische Entwicklung wird sich in den 80er Jahren die Bemessung des Stellenbedarfs im Hochschulbereich weitgehend an den Höchstlastkriterien der Kapazitätsverordnung¹⁾ orientieren müssen. Diese bezwecken die gleichmäßige und vor allem erschöpfende Nutzung der personalabhängigen Ausbildungskapazitäten bei noch vertretbaren Studienbedingungen. Sie unterscheiden sich aber wesentlich von den Personalrichtwerten des Wissenschaftsrates²⁾, die nach gemeinsamer Auffassung von Bund und Ländern für eine Normalsituation gelten, in der verstärkt Lehraufgaben für Wahlveranstaltungen, Vertiefungsstudien, Aufbaustudien und Fort- und Weiterbildungsaufgaben sowie Forschungsaufgaben wahrge-

¹⁾ Kapazitätsverordnung in der Fassung vom 29. Oktober 1982 aufgrund des Staatsvertrages über die Vergabe von Studienplätzen vom 23. Juni 1978.

²⁾ Personalrichtwerte in: Empfehlungen und Stellungnahmen des Wissenschaftsrates aus dem Jahre 1977, Köln, 1978, S. 9 bis 37.

nommen werden; letztere gehen von einem deutlich höheren Personalbedarf aus.

Neben der intensiven Nutzung vorhandener Kapazitäten werden zur Bewältigung des Spitzenbedarfs zeitlich befristete zusätzliche Maßnahmen erforderlich werden. Der weitere Ausbau mit Dauerstellen muß sich jedoch auch an der normalen Belastung der Hochschulen mit Aufgaben der Forschung und Lehre gegen Mitte der 90er Jahre orientieren.

6.3.2.4 Weiterbildungsbereich

Die Aufgaben in der Weiterbildung werden überwiegend durch pädagogisches Personal, das haupt- und nebenberuflich tätig ist, wahrgenommen. Dabei hat sich in den vergangenen Jahren die Tendenz zum verstärkten Einsatz von hauptberuflichem Personal fortgesetzt.

Der zum Teil demographisch bedingte notwendige Ausbau des Weiterbildungssystems wird auch auf längere Sicht den verstärkten Einsatz vor allem des hauptberuflichen pädagogischen Personals erfordern. Dies gilt vor allem für die Bereiche pädagogische Planung, Organisation und Programmplanung (vor allem durch sog. „Pädagogische Mitarbeiter“ wahrgenommen), aber auch für die Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen und Lehrtätigkeiten (bisher überwiegend von nebenberuflichen Lehrkräften wahrgenommen).

Insgesamt werden sich die Auswirkungen der demographischen Entwicklung in einer quantitativen Verstärkung und qualitativen Verbesserung des Personals im Weiterbildungsbereich niederschlagen.

6.3.3 Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer

Gravierende Auswirkungen der demographischen Entwicklung ergeben sich für die zukünftigen Beschäftigungsmöglichkeiten für das Lehrpersonal im Bildungswesen, vor allem im Schulbereich. Mit einer rasch steigenden Lehrerarbeitslosigkeit müßte vor allem dann gerechnet werden, wenn der Lehrbedarf ausschließlich durch die zurückgehenden Schülerzahlen bestimmt würde.

Die Einstellungsmöglichkeiten für Lehrer werden vor allem bestimmt durch

- den Lehrbedarf insgesamt aufgrund der pädagogischen Erfordernisse,
- den Umfang des Ersatzbedarfs für ausscheidende Lehrer,
- das Lehrerangebot.

Wie bereits dargelegt, wird der Lehrbedarf insgesamt als Folge der rückläufigen Schüler-

zahlen für die nächsten zehn bis 15 Jahre tendenziell abnehmen.

Der Ersatzbedarf wird vor allem bestimmt durch die Zahl der ausscheidenden Lehrer. Die Altersstruktur ist hierfür ein wesentlicher Faktor, aber auch andere Gründe, wie vor allem durch persönliche Entscheidungen über Aufnahme, Umfang oder Beendigung einer Berufstätigkeit im Lehrbereich (besonders bei Frauen) beeinflussen den Ersatzbedarf. Längerfristige Vorausschätzungen sind daher mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Immerhin läßt sich aufgrund bisheriger Erfahrungen und der derzeitigen Altersstruktur — einerseits viele relativ junge Lehrer¹⁾ aufgrund der Einstellungen in den vergangenen Jahren, andererseits relativ schwach besetzte Jahrgänge mit einem Alter über 55 Jahren — mit einer Ersatzbedarfsquote von jährlich etwa 2 bis 2,5% rechnen. Dies entspräche aus gegenwärtiger Sicht einer Gesamtzahl von etwa 10 000 bis 12 000 Lehrern, die jährlich zu ersetzen wären.

Das Lehrerangebot wird im wesentlichen bestimmt durch die jährlich neu ausgebildeten Lehrer, die eine Beschäftigung suchen (Neulehrerangebot). Die hierfür entscheidende Zahl der Lehramtsstudienanfänger ist in den vergangenen Jahren erheblich zurückgegangen. Aus heutiger Sicht läßt sich jedoch abschätzen, daß zumindest für eine Reihe von Jahren etwa 25 000 junge Lehrer jährlich eine Stelle im Schuldienst nachsuchen werden. Die anschließende Entwicklung ist jedoch zuverlässig nicht mehr zu quantifizieren.

Zu diesem Neulehrerangebot kommt noch ein — allerdings für die Zukunft ebenfalls kaum abschätzbares — Angebot von solchen Lehrern, deren Ausbildung schon länger zurückliegt und die eine (Wieder-)Aufnahme einer Lehrtätigkeit anstreben, sowie teilzeitbeschäftigter Lehrer, die eine Vollzeitbeschäftigung suchen. Hier liegen naturgemäß so erhebliche Schätzunsicherheiten, daß zuverlässige quantitative Angaben nicht möglich sind.

Insgesamt weisen jedoch die aus heutiger Sicht darstellbaren Daten und erkennbaren zukünftigen Tendenzen auf ein sich rasch verschärfendes Problem bei den Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer hin. Bis 1990 werden voraussichtlich bis zu 150 000 Absolventen von Lehramtsstudiengängen keine Beschäftigung im Schuldienst finden²⁾. Dies wird Auswirkungen haben auf die Berufsentscheidungen junger Menschen, aber auch auf Fragen der Dienstrechts- und Tarifgestaltung

¹⁾ Mehr als 50 % der hauptberuflichen Lehrerinnen und knapp 35 % der hauptberuflichen Lehrer sind unter 35 Jahre alt.

²⁾ Klaus-Dieter Schmid: Zum Problem der Lehrerarbeitslosigkeit in: Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 87, März 1982.

Ersatzbedarf

Lehrerangebot

Auswirkungen

für Lehrer und die Arbeitszeitregelungen. Auswirkungen könnten sich auch ergeben aus einer Beschäftigung von Lehrern außerhalb des Schulbereiches. Gegenwärtig werden alle Möglichkeiten geprüft, wie angesichts noch ungedeckten pädagogischen Bedarfs und dem Angebot ausgebildeter Lehrer einerseits und begrenzter finanzieller Mittel andererseits dem ausgebildeten Lehrernachwuchs größere Beschäftigungschancen möglichst kostenneutral geschaffen werden können.

6.3.4 Ausländische Kinder

Die Zahl der ausländischen Kinder und Jugendlichen wird in den nächsten zehn Jahren wegen des Anstiegs der Zahl der 10- bis 16jährigen und der 16- bis 19jährigen noch insgesamt zunehmen. Für die Altersgruppen im Bildungswesen kann mit der in Tabelle 17 dargestellten Entwicklung gerechnet werden.

Bei der Analyse dieser Zunahme in ihren Auswirkungen für das Bildungswesen ist zu berücksichtigen, daß die ausländischen Kinder und Jugendlichen keine einheitliche Gruppe bilden. Sie unterscheiden sich vielmehr nach ihrer Sprachzugehörigkeit, kulturellen Eigenarten, Religion, Bildungsstand, Lebensalter bei der Einreise, Dauer des Aufenthalts, Kenntnis der deutschen Sprache. Eine globale Betrachtung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung bei Ausländern ist daher kaum möglich. Folgende Gesichtspunkte sind für den Bildungsbereich besonders wichtig:

- Die ausländische Bevölkerung ist räumlich stark konzentriert. Ihr Anteil an der Wohnbevölkerung liegt in einigen Bundesländern (Berlin und Baden-Württemberg) wesentlich über, in anderen (Schleswig-Holstein) wesentlich unter dem Bundesdurchschnitt. Frankfurt und Offenbach haben bereits einen Ausländeranteil von mehr als 20% an der Gesamtbevölkerung,

Stuttgart und München liegen knapp darunter¹⁾. Innerhalb mancher Städte verstärkt sich die Konzentration darüber hinaus in einzelnen Stadtteilen.

- Da gleichzeitig die entsprechenden Altersjahrgänge der deutschen Wohnbevölkerung zahlenmäßig zurückgehen, steigt der relative Anteil der Ausländerkinder im Bildungsalter an. Der Geburtenanteil der Ausländer geht in einer Reihe von Städten auf die 40%-Quote, in manchen Städten schon auf die 50%-Quote zu.
- Gegenüber 1973 ist die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Italiener, Spanier, Griechen, Portugiesen und Jugoslawen im Jahr 1982 wesentlich niedriger, während die der Türken stark angestiegen ist¹⁾. Heute ist bereits über die Hälfte der hier lebenden ausländischen Kinder türkischer Herkunft. Damit hat sich der Anteil der Ausländer sehr vergrößert, deren kultureller Hintergrund einen besonders großen Unterschied zu den kulturellen Gegebenheiten der Bundesrepublik Deutschland aufweist.
- Andererseits ist die Hälfte der heute in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Kinder und Jugendlichen unter 16 Jahren bereits hier geboren. Diese Kinder und Jugendlichen sind auf den Besuch der Bildungseinrichtungen wesentlich besser vorbereitet, als dies früher der Fall war.

In dieser Situation ist davon auszugehen, daß in einzelnen Ländern, Städten bzw. Stadtbezirken, insbesondere mit hohem Anteil türkischer Kinder und Jugendlicher, die schulische Versorgung sowohl der ausländischen Kinder wie der deutschen Kinder schwierige Pro-

Probleme der
Schul-
versorgung

¹⁾ Vgl. Fleischer, H.: Ausländer im Bundesgebiet 1982, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 1/1983, Seite 29 ff.

Tabelle 17

Ausländische Wohnbevölkerung nach ausgewählten Altersgruppen (ab 1985: Modell C)

— in 1 000 —

Im Alter von ... bis unter ... Jahren	1975	1980	1985	1990	1995	2000
3 bis 6	254	263	246	253	275	295
6 bis 10	247	371	346	339	353	384
10 bis 16	288	457	584	579	555	569
16 bis 19	134	227	261	337	314	305
zusammen ...	923	1 318	1 437	1 508	1 497	1 553

bleme aufwerfen wird. Besondere Anstrengungen in Form von pädagogischen und sozialpädagogischen Maßnahmen werden in vielen Fällen erforderlich sein. Andererseits verringert sich die Notwendigkeit von Vorbereitungs- und Stützmaßnahmen für solche ausländischen Kinder, die im Bundesgebiet geboren und besser auf das deutsche Bildungswesen vorbereitet sind.

Ausländische Eltern nutzen häufig nicht hinreichend die Möglichkeiten des Kindergartens, des Besuchs weiterführender Schulen und einer qualifizierten Berufsausbildung für die weitere Entwicklung ihrer Kinder. Dies hängt teils von der mangelnden Information und im Hinblick auf die berufliche Qualifizierung von häufig unzureichenden schulischen Voraussetzungen der Kinder, teils von der sozialen Lage bzw. unsicheren Erwartungen und Lebensbedingungen ab. Die Steigerung der Beteiligungsquoten sowie die gemeinsame Förderung deutscher und ausländischer Kinder bei Aufrechterhaltung der Verbindung zur Familie und zur Kultur des Herkunftslandes setzt — neben eigenen Bemühungen der ausländischen Jugendlichen und von deren Eltern — jedoch auch entsprechende Verbesserungen der Bildungsangebote voraus, in denen bisher noch Defizite bestehen, vor allem bei

- den pädagogischen Konzepten für die gemeinsame Erziehung und Ausbildung von deutschen und ausländischen Kindern,
- der Personal- und Sachausstattung, insbesondere bei einem überdurchschnittlich hohen Anteil ausländischer Kinder,
- der Fachberatung zur Vorbereitung des Fach- und Hilfspersonals auf die Arbeit mit ausländischen Kindern,
- der Beratung ausländischer Schüler und ihrer Eltern und Berücksichtigung ihrer kulturellen Belange,
- der allgemeinen und beruflichen Bildung ausländischer Mädchen,
- den Weiterbildungsangeboten für Ausländer, insbesondere zum Nachholen von Abschlüssen, zur Förderung und Unterstützung beruflicher Bildung und zur Verbesserung der deutschen Sprachkenntnisse.

6.3.5 Zusammenhang von Bildungs- und Beschäftigungssystem

Einen wesentlichen Einfluß übt die demographische Entwicklung auf die Probleme aus, die sich an der Schnittstelle zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem ergeben. Diese Probleme werden sich im Zeitablauf sehr unterschiedlich darstellen. Hinzu kommt, daß die überwiegend demographisch bedingten Problemsituationen unter dem wei-

tergehenden Einfluß der nur schwer voraussehbaren Entwicklung des volkswirtschaftlichen Wachstums und der Arbeitsproduktivität stehen, durch die die demographischen Auswirkungen entweder noch verstärkt oder aber verringert werden können (vgl. 4.3.1.2).

Bis Ende der 80er Jahre werden als Folge der geburtenstarken Jahrgänge noch jährlich erheblich mehr junge Menschen neu auf den Arbeitsmarkt treten als ältere Beschäftigte ausscheiden (vgl. 4.3.1.1). Die demographische Entwicklung wird also die ohnehin schwierigen Arbeitsmarktprobleme tendenziell noch verstärken.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die im letzten Jahrzehnt erfolgte Verlängerung und Verbreiterung von Bildung und Ausbildung dazu beiträgt, das quantitative Ausmaß von Arbeitsmarktproblemen zu reduzieren. Zudem kommt eine verbesserte qualitative Ausbildung dem vom Arbeitsmarkt ausgehenden Qualifikationsbedarf entgegen.

Beginnend mit dem Ende der 80er Jahre werden schwächer besetzte Jahrgänge — zunächst aus der dualen Berufsausbildung — neu auf dem Arbeitsmarkt erscheinen. Erst nach 1995 wird auch die Zahl der Arbeitsplatzsuchenden, die gerade eine Hochschulausbildung absolviert haben, abnehmen.

Diese neu hinzukommenden Arbeitskräfte werden auf einen Arbeitsmarkt treffen, der in den 80er Jahren bis in die 90er Jahre hinein nicht ausgeglichen ist, sondern zunächst noch eine relativ hohe Arbeitslosigkeit aufweisen dürfte. Sie treten damit in Konkurrenz zu den noch nicht untergebrachten, zum Teil bereits seit längerem arbeitslosen Angehörigen der geburtenstarken Jahrgänge. Hier kann infolge fortschreitenden technologischen Wandels die Situation eintreten, daß der Arbeitskräftenachwuchs aufgrund seiner der aktuellen Arbeitssituation besser angepaßten Ausbildung für den Arbeitsmarkt attraktiver ist als die bereits länger einen Arbeitsplatz Suchenden; dies kann in noch stärkerem Maße für Arbeitskräfte gelten, deren Ausbildung noch weiter zurückliegt.

Diese Situation wird sich noch verschärfen, wenn es nicht gelingt, die Angehörigen der geburtenstarken Jahrgänge umfassend und qualifiziert auszubilden und ihnen — soweit sie keinen vollen Arbeitsplatz erhalten — durch Teilzeitangebote, bei Arbeitslosigkeit zumindest aber durch Weiterbildungsmaßnahmen Gelegenheit zur Aufrechterhaltung, Anpassung und Aktualisierung ihrer beruflichen Qualifikation zu geben. Wenn zu einem Zeitpunkt, in dem sich der Arbeitsmarkt entspannt hat, genügend qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen sollen, ist eine Ausbildung der geburtenstarken Jahrgänge über den aktuellen Bedarf hinaus aus ökonomischen Gründen und zur Erhaltung der

Starke Jahrgänge bis Anfang der 90er Jahre

Weiterhin schwieriger Arbeitsmarkt

Qualifikation der Nachwuchskräfte

Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Generationen auf dem Arbeitsmarkt notwendig.

In den 80er und verstärkt auch in den 90er Jahren wird ferner die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung stark anwachsen. Hierzu trägt neben der demographischen Entwicklung vor allem der technologische Wandel und damit die Anforderung an die Erwerbstätigen bei, ihre Qualifikation an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Der möglichen Gefahr eines Nachwuchsmangels aufgrund der geburtenschwächeren Jahrgänge kann durch rechtzeitige Erschließung bisher nicht ausgeschöpfter Qualifikationspotentiale begegnet werden. Dazu gehören die bisher unzureichend ausgebildeten Jugendlichen, insbesondere Ausländer, Behinderte, ferner diejenigen Arbeitnehmer, die keine berufliche Erstausbildung erhalten haben oder deren berufliche Qualifikation am Arbeitsmarkt nicht mehr gefragt wird.

6.4 Probleme und Chancen der künftigen Entwicklung

Die Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung werfen für die Zukunft schwerwiegende Probleme auf, bieten aber weiterhin auch Chancen:

Probleme Die Probleme bestehen darin, wie sichergestellt werden kann, daß die notwendige Anpassung der personellen und räumlichen Kapazitäten an die Kinder-, Schüler-, Auszubildenden- und Studentenzahlen bedarfsgerecht erfolgt und die steigenden Anforderungen an die Qualifikation sowie an pädagogische, organisatorische und regionale Erfordernisse berücksichtigt werden.

- Die noch in der Ausbildung befindlichen geburtenstarken Jahrgänge erfordern ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Bildungsangebot, das nicht einseitig von langfristigen Kapazitätsüberlegungen beschnitten wird. Die Absolventen der kommenden Jahre werden noch im Erwerbsleben sein, wenn die Zahl der Erwerbstätigen stark abgenommen hat und besonders hohe Anforderungen an Qualifikation, Flexibilität und Mobilität gestellt werden.
- Unter regionalen Gesichtspunkten wird es zunehmend schwieriger sein, überall ein umfassendes, wohnungsnahes Ausbildungsangebot zu sichern, um in ländlichen Räumen eine Vergrößerung der Einzugsbereiche und weitere regionale Konzentration schulischer Angebote, verbunden mit längeren Schulwegen, aufwendigem Schülertransport und weiterer Entfernung vom Ausbildungsbetrieb weitgehend zu vermeiden. Die Aufrechterhaltung eines regional

ausgewogenen Bildungsangebots wird sich nur bei relativ höherem Aufwand je Schüler erreichen lassen.

- Die Beschäftigungsmöglichkeiten für das Lehrpersonal, vor allem im Schulbereich, werden sich deutlich verschlechtern; selbst wenn die Einstellungs- und Beschäftigungspraxis für das Personal (Besoldungs- und Dienstrechtsfragen, Teilzeitbeschäftigung) flexibler gestaltet wird und das Personal selbst flexibler eingesetzt wird (Umsetzung innerhalb des Bildungsbereichs, verstärkte Erwachsenenbildung, mehr fachliche und räumliche Mobilität, Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Berufen), lassen sich die Probleme nicht durchgreifend ändern.
- Die aus der Ausbildung neu auf den Arbeitsmarkt kommenden Nachwuchskräfte aller Qualifikationsebenen werden die auscheidenden Arbeitskräfte (Ersatzbedarf) zahlenmäßig so weit übersteigen, daß ein größerer Bewerberstau aufgebaut wird, wenn nicht ein verstärktes Wirtschaftswachstum oder geeignete flexiblere Formen der Arbeitsorganisation zu einem erhöhten Arbeitskräftebedarf führen. Mit unmittelbar an die Ausbildung anschließender und länger dauernder Arbeitslosigkeit ist die Gefahr beruflicher Dequalifizierung und sozialer Desintegration verbunden.

Chancen Die Chancen liegen darin, daß — entsprechend der demographischen Entwicklung in einzelnen Bildungsstufen zu unterschiedlichen Zeiten — Ressourcen frei werden für

- eine generelle qualitative Verbesserung der Bildungsangebote (z. B. durch Senkung der Klassenfrequenzen, intensivere pädagogische Betreuung, Minderung des Unterrichtsausfalls, Abbau von Überlastungen vor allem im Hochschulbereich, weitere Modernisierung und Erweiterung des Ausbildungsplatzangebots und der Weiterbildungsangebote) sowie eine Verstärkung der Forschung,
- verstärkte gezielte Maßnahmen in für die Zukunft — gerade im Hinblick auf die Probleme beim Übergang ins Beschäftigungssystem — besonders wichtigen Bereichen (Verbesserung der beruflichen Grundbildung, bessere Beratung, Intensivierung der Weiterbildung, Förderung von benachteiligten Gruppen, vor allem von ausländischen Kindern, deren Anteil gerade in Ballungsräumen zunehmen wird).

Insgesamt erfordern jedoch die langfristigen Probleme, die sich aus der demographischen Entwicklung für den Bildungsbereich ergeben, rechtzeitige Planungen und Entscheidungen.

7 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Raumordnung, Infrastruktur, Agrarbereich und Umwelt

7.1 Beurteilungsgrundlage

Veränderung der Altersstruktur Die Bevölkerungsentwicklung wird nach dem Ergebnis der Modellrechnung IC durch folgende für Raumordnung, Infrastruktur, Agrarbereich und Umwelt relevante Merkmale gekennzeichnet:

7.1.1 Allgemeine demographische Entwicklung

Der Bevölkerungsrückgang wird gemäß Modell IC von 1983 bis zum Jahre 2000 bei gleichbleibendem Geburtenniveau ca. 2,4 Mio. betragen, wobei die ausländische Bevölkerung aufgrund ihrer Altersstruktur und weiterer Zuwanderung auf über 7,0 Mio. anwachsen wird. Der Geburtenrückgang wird zu einer starken Abnahme der jungen Jahrgangsgruppen (bis einschließlich 19 Jahren) der deutschen Bevölkerung um ca. $\frac{1}{3}$ führen (1979: 15,6 Mio., 2000: 10,6 Mio.).

7.1.2 Regionalstruktur

Regionale Unterschiede Bei der regionalisierten Modellrechnung (vgl. Anhang B) wurde u. a. davon ausgegangen, daß sich die regionalen Unterschiede in den Geburtenhäufigkeiten verringern und daß sich die durchschnittlichen Binnenwanderungen des Zeitraums 1974 bis 1978 bis zum Jahr 2000 fortsetzen. Die Trendfortschreibung der Wanderungen kann die tatsächliche Entwicklung über- oder unterzeichnen, z. B. wenn veränderte Arbeitsmarktsituationen neue Mobilitätswänge schaffen oder falls erwerbsorientierte Wandlungsmotive an Bedeutung verlieren sollten.

Nach der regionalisierten Modellrechnung sind einzelne Regionstypen von dieser Entwicklung unterschiedlich stark betroffen:

- Regionen mit Verdichtungsansätzen werden ihre Einwohnerzahl (1979: 17,5 Mio.) bis zum Jahre 2000 (17,0 Mio.) nicht ganz halten können.
 - Ländlich geprägte Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation (geringe Siedlungsdichte) haben einen Bevölkerungsrückgang von 7,2 Mio. (1979) auf 6,8 Mio. (2000) Einwohner zu erwarten.
 - In ländlich geprägten Regionen, die vor allem durch starken Fremdenverkehr eine günstige Arbeitsmarktsituation aufweisen, könnte die Einwohnerzahl leicht zunehmen (1979: 2,3 Mio., 2000: 2,4 Mio.).
- In den Regionen mit großen Verdichtungsräumen werden in erster Linie die am Rand liegenden Gemeinden wachsen, während die Verdichtungskerne insgesamt an Einwohnern weiter verlieren werden; einem Rückgang der deutschen Bevölkerung wird dort voraussichtlich eine Zunahme ausländischer Einwohner gegenüberstehen. Der Bevölkerungsrückgang in den ländlich geprägten Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation wird vor allem dörfliche Siedlungseinheiten außerhalb des engeren Einzugsbereiches zentraler Orte treffen.

7.1.3 Altersstruktur

Die Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2000 ist durch einen starken Rückgang der jungen Jahrgangsgruppen gekennzeichnet. Auch bei der unterstellten Zuwanderung aus dem Ausland verringert sich die Gesamtzahl der Jugendlichen (bis einschließlich 19 Jahre) von 16,8 Mio. (1979) auf 13,1 Mio. (2000); dies entspricht einem Rückgang um 22%. In den zwei Regionstypen, die durch gute Arbeitsmarktbedingungen geprägt sind, wird der Rückgang geringer ausfallen (hochverdichtete Regionen: 17%, Fremdenverkehrsregionen: 19%). Am stärksten wird der Rückgang der jungen Jahrgangsgruppen mit 33% in altindustrialisierten Regionen einschließlich Berlin (West) sein, ebenfalls einen überdurchschnittlichen Rückgang von 26% verzeichnen die ländlich geprägten Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen (dünn besiedelt), während die Regionen mit Verdichtungsansätzen bei einem zu erwartenden Rückgang dieser Altersgruppe um 24% in etwa dem Gesamttrend folgen.

Eine deutliche Verringerung der jungen Jahrgangsgruppen hat sich schon in den letzten In dünn besiedelten Kreisen

Jahren abgezeichnet. Betrug die Einwohnerdichte der fünf- bis neunjährigen im Jahr 1975 nur im Landkreis Lüchow-Dannenberg unter 5 Einwohner/km², wurde dieser Wert 1980 in 23 überwiegend ländlich geprägten Kreisen unterschritten. Diese starke Verringerung wird in zahlreichen ländlich geprägten Regionen zu Bevölkerungsdichten führen, wie sie in der Vergangenheit nur der Kreis Lüchow-Dannenberg aufwies, der für deutsche Verhältnisse als Beispiel eines extrem dünn besiedelten Kreises bezeichnet werden kann.

7.1.4 Ausländer

Höherer Ausländeranteil

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung würde sich selbst bei ausgeglichenem Außenwanderungssaldo der Ausländer in allen Regionen erhöhen, da der stetige Verjüngungsprozeß — ältere Ausländer wandern ab, jüngere wandern zu — eine ständige Überrepräsentation des Anteils der ausländischen Bevölkerung im frühen Elternalter bewirkt.

Mit starker räumlicher Konzentration

Bei dem hier angenommenen Zuwanderungsüberschuß nach Modell C sowie bei anhaltendem Binnenwanderungstrend der Ausländer in Richtung auf die Verdichtungsräume wird der Ausländeranteil in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation im Jahre 2000 auf rd. 15% (1979: 2,2 Mio., 2000: 3,9 Mio.), in denjenigen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation auf 17% (1979: 0,6 Mio., 2000: 1,2 Mio.) ansteigen. In den Regionen mit Verdichtungsansätzen beträgt der Ausländeranteil im Jahre 2000 9% (1979: 0,8 Mio., 2000: 1,5 Mio.); in den Regionen mit geringer Siedlungsdichte 5% (1979: 0,2 Mio., 2000: 0,3 Mio.) und in den ländlich geprägten Regionen mit guten Arbeitsmarktbedingungen (Fremdenverkehrsregionen) 10% (1979: 0,1 Mio., 2000: 0,2 Mio.).

Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, daß sich der Anteil der jungen Ausländer im Alter bis einschließlich 19 Jahren an dieser Jahrgangsgruppe insgesamt in fast allen Regionstypen bis zum Jahre 2000 verdoppeln wird, während die entsprechende Jahrgangsgruppe der deutschen Bevölkerung deutlich zurückgehen wird.

7.2 Auswirkungen auf die Infrastruktur

7.2.1 Generelle Auswirkungen

Verminderung des ortsnahen Dienstleistungsangebots

Eine abnehmende Bevölkerungszahl und die damit möglicherweise reduzierte Nachfrage können dazu führen, daß das ortsnahe Angebot an privaten Waren und Dienstleistungen (u. a. Einzelhandel, Handwerk, Gesundheitsversorgung, Gaststätten) vermindert wird und die Bevölkerung auf eine wohnortfernere Versorgung angewiesen ist.

Insbesondere beeinflusst die Bevölkerungsentwicklung die Auslastung und damit den Nachhol-, Ersatz- und Neubedarf von Infrastruktureinrichtungen. Dieser Einfluß ist um so größer, je enger der Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl bzw. -struktur und der Nutzung der Infrastruktureinrichtungen ist.

Im einzelnen werden daher Auswirkungen in folgenden Infrastrukturbereichen einschließlich privatwirtschaftlich betriebener Versorgungseinrichtungen untersucht:

- Schulen (7.2.2.1),
- Personenverkehr (7.2.2.2),
- Trinkwasserversorgung (7.2.2.3),
- Abwasserbehandlung und Abfallbeseitigung (7.2.2.4),
- öffentliche Verwaltung (insbesondere Deutsche Bundespost) (7.2.2.5),
- Einzelhandel in ländlich geprägten Regionen (7.2.2.6),
- Wohnungen (7.2.2.7),
- Kultur (7.2.2.8),
- Sport (7.2.2.9).

Auf die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen wirken zahlreiche Faktoren ein. Je größer der Einfluß anderer Faktoren, insbesondere der Wirtschaftsentwicklung auf die Nutzungsintensität der Infrastruktureinrichtungen, ist, desto schwerer lassen sich die spezifischen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung vorhersagen. Für die Mehrzahl der untersuchten Infrastrukturbereiche zeigt sich, daß die Auswirkungen einer bloßen Veränderung der Bevölkerungszahl bis 2000 auf die Infrastrukturnachfrage relativ unbedeutend sind; größere Auswirkungen hat die Veränderung der Altersstruktur (vgl. 7.2.2.1). Nach dem Jahr 2000 wird die dann verstärkt zurückgehende Bevölkerungszahl regional die Infrastrukturnachfrage spürbar vermindern. Bis zum Jahr 2000 ist anderen Einflußfaktoren (Wirtschaftswachstum, Veränderungen von Verhaltensweisen) vielfach ein noch größeres Gewicht zuzumessen; dies gilt insbesondere für den Personenverkehr (7.2.2.2), den Einzelhandel in ländlich geprägten Regionen (7.2.2.6) und die Wohnungsversorgung (7.2.2.7).

Soweit sich die rückläufige Bevölkerungsentwicklung auf die Infrastruktur auswirkt, hängen mögliche Konsequenzen zunächst davon ab, ob bei gleichbleibender individueller Nutzung der Einrichtung eine erhöhte Kostenquote pro Kopf der Benutzer in Kauf genommen wird. Dies wird mit großer Wahrscheinlichkeit bei jenen Einrichtungen geschehen, deren Kapazität wegen ihrer Langlebigkeit nur schwer verändert werden kann; so z. B. für die Infrastruktureinrichtungen zur Was-

Mögliche Reaktionen

serverversorgung (7.2.2.3) und Abwasserbehandlung (7.2.2.4). Bei solchen Anlagen wird sich der Bedarf nach Kapazitätserweiterungen vermindern.

Wird der Weg einer Inkaufnahme höherer Kosten pro Infrastrukturbenutzer nicht beschritten, sind idealtypisch drei Entwicklungen im Bereich der Infrastrukturplanung denkbar:

- Stärkere Nutzung der Einrichtungen durch die Bevölkerung (1. Weg),
- Verringerung der Infrastruktureinrichtungen entsprechend der veränderten Zahl der Nutzer (2. Weg),
- Anpassung der Infrastruktureinrichtungen — ohne ihre Zahl zu verringern — an die kleinere Nutzerzahl durch eine andere Betriebsweise (3. Weg).

Als Beispiel für den 1. Weg kann an systematische Werbung für Freizeiteinrichtungen und Sportstätten gedacht werden, durch die eine stärkere Nutzung dieser Infrastruktureinrichtungen durch bisher weniger interessierte Bevölkerungsgruppen erreicht wird.

Der 2. Weg wird bei einigen Infrastruktureinrichtungen bereits heute beschritten. Sofern auch in ländlich geprägten Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation ein Infrastrukturangebot verringert wird, könnten Abwanderungstendenzen verstärkt werden, wenn durch den Kapazitätsabbau bestimmte Infrastruktureinrichtungen überhaupt nicht oder nur noch in unzumutbarer Entfernung angeboten werden können. Hierdurch könnte — zumal bei steigenden Transportkosten — die Nutzung dieser Einrichtungen über den Bevölkerungsrückgang hinaus abnehmen und einen weiteren Kapazitätsabbau auslösen.

Der 3. Weg wird heute z. T. in denjenigen Infrastrukturbereichen beschritten, in denen ein flächendeckendes Versorgungssystem angeboten werden muß. Als Beispiel lassen sich die Bemühungen der Flächenländer heranziehen, im ländlichen Raum ein pädagogisch leistungsfähiges wohnortnahe Grundschulsystem auch bei sinkenden Schülerzahlen aufrechtzuerhalten (vgl. 7.2.2.1). Trotz eines personellen Kapazitätsabbaus wird das verbleibende Personal vielfältiger eingesetzt, so daß die Funktion der Infrastruktureinrichtung erhalten bleibt.

Der Umfang der Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges auf die Infrastrukturausstattung hängt in ländlich geprägten Regionen mit geringer Siedlungsdichte daher entscheidend davon ab, inwieweit die Kosten für eine stärkere individuelle Nutzung getragen werden können (1. Weg) und ob und inwieweit die notwendige Flexibilität für einen vielfältigeren Einsatz der in den Versorgungseinrichtungen tätigen Personen besteht (3. Weg).

Die Erhöhung des Ausländeranteils wird vor allem in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen einen beträchtlichen Integrationsaufwand — insbesondere für die nachwachsende Ausländergeneration — erfordern. Der Anteil der ausländischen Kinder im Alter von null bis vier Jahren an der entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung betrug in Berlin (West) und 20 weiteren kreisfreien Städten bzw. Kreisen im Jahr 1980 schon über 25%, in Frankfurt und Offenbach über 40%. Diese Kinder wachsen in den nächsten zwei Jahrzehnten in die Elterngeneration hinein. Sofern bis dahin keine befriedigende Lösung gefunden werden kann, ist zumindest in den großen Verdichtungsräumen mit wachsenden Konfliktpotentialen als Folge der unausgewogenen Sozialstrukturen zu rechnen.

Integrationsaufwand

7.2.2 Auswirkungen auf einzelne Infrastrukturbereiche

7.2.2.1 Schulen

Infolge der deutlichen Reduzierung der jungen Jahrgangsgruppen stehen die Schulverwaltungen vor der Frage, ob Grundschulen — und mit einer gewissen Phasenverzögerung Haupt- und weiterführende Schulen — geschlossen oder entsprechend der geringeren Schülerzahl verkleinert werden (vgl. 6.3.1).

Eine vollständige Anpassung an die rückläufige Schülerzahl wird jedoch nicht möglich sein, wenn ein regional ausgeglichenes Bildungsangebot gesichert werden soll, das auch im ländlichen Raum den Zugang zu möglichst allen Bildungsgängen im Schulbereich in wohnortnahe Entfernung gewährleistet. Dies wird dazu führen, daß teilweise Schulen mit unterdurchschnittlichen Klassenfrequenzen weitergeführt werden. Tendenzen, auch kleine Schulen zu erhalten, zeichnen sich in einzelnen Bundesländern bereits heute ab.

Sicherung eines regional ausgeglichenen Bildungsangebots

Schon heute wird die zweiklassige Grundschule (d. h. jahrgangsübergreifender Unterricht für jeweils die erste und zweite, sowie die dritte und vierte Grundschulklasse) von allen Flächenländern zumindest als Ausnahmeregelung wieder zugelassen. Einige Länder mit einem großen Anteil von ländlichen Regionen sind bereits dazu übergegangen, in Ausnahmefällen mit besonderer Genehmigung des Kultusministeriums (so Bayern) Einklassigkeit zuzulassen (d. h. die Jahrgangsstufen eins bis vier der Grundschule werden in einer Klasse unterrichtet). Auch werden besondere Verbundlösungen der verschiedensten Formen empfohlen (Niedersachsen, Bayern, Hessen). Die kleine Grundschule mit qualitativ vergleichbarem Bildungsangebot kann erhalten werden, wenn eine ausreichende Zahl von Lehrern auch in den Fällen bereitgestellt werden kann, in denen die Klassenfrequenzen unter den Landesdurchschnitt

sinken. Ein Weg zurück zur „Zwergschule alten Stils“, der sich aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen in dünner besiedelten Gebieten als Ausweg anbieten könnte, würde allerdings den raumordnungspolitischen Vorstellungen eines die Chancengleichheit wahren Bildungsangebots widersprechen.

7.2.2.2 Personenverkehr

Die Bevölkerungsentwicklung kann sich auf den Personenverkehr je nach der Veränderung der Fahrtenhäufigkeit, der Reiseweite und der Verkehrsteilung unter den Verkehrsträgern unterschiedlich auswirken.

Fahrten-
häufigkeit

Im Jahre 1980 machte ein Einwohner der Bundesrepublik Deutschland pro Tag durchschnittlich 1,6 Fahrten mit Verkehrsmitteln (d. h. ohne Fuß- oder Radwege). Dieser Durchschnitt differierte deutlich nach den fünf Regionstypen: Die Stadtbevölkerung war mobiler als die Bevölkerung eher ländlicher Räume.

Die weitere Entwicklung des Personenverkehrs hängt von einer Vielzahl von Einflußfaktoren ab, unter denen die Bevölkerung nur eine Komponente ist. Andere Faktoren, wie Wirtschaftsentwicklung, Entwicklung der Siedlungsstruktur, Entwicklung der Kfz-Bestände oder Energiepreise, treten hinzu.

Im Zusammenwirken dieser Faktoren wird im Zeitraum bis zum Jahr 2000 im Durchschnitt aller Regionstypen aufgrund von Prognosen für die Bundesverkehrswegeplanung ein Anstieg der Mobilität um gut 10% erwartet. Die durchschnittliche Zahl der Fahrten je Einwohner und Tag wird dann im Jahre 2000 vermutlich 1,8 betragen.

Ein Einfluß der Bevölkerungsentwicklung, der in den vorgenannten Tagesmobilitätsraten bereits berücksichtigt ist, macht sich hauptsächlich deshalb bemerkbar, weil sich die Bevölkerungsstruktur in den nächsten 20 Jahren verändert: Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung wird sich spürbar erhöhen (vgl. 7.1.4). Bei der deutschen Bevölkerung wird sich die Altersstruktur und damit die Familienstruktur ändern (vgl. 7.1.3).

Mobilitätsver-
halten unter-
schiedlicher
Gruppen

Änderungen der Alters- und Familienstruktur lassen sich durch die Unterscheidung von verschiedenen Lebenszykluskategorien und deren täglichem Mobilitätsverhalten darstellen: Ende der 70er Jahre hatten Verheiratete unter 45 Jahren ohne Kinder und Unverheiratete unter 45 Jahren z. B. eine um fast 40% höhere Mobilität als der Durchschnitt. Auf der anderen Seite hatten Personen über 65 Jahren und Angehörige von Familien mit Kindern unter 18 Jahren eine unterdurchschnittliche Tagesmobilitätsrate. Der Anteil der ersten Gruppe an der Gesamtbevölkerung ist bereits jetzt mit der Änderung des generativen Verhaltens und des Heiratsverhaltens ge-

stiegen. Insofern hat der Wandel der Bevölkerungsstruktur in der jüngeren Vergangenheit als ein Faktor neben anderen mit zu einer Erhöhung der Mobilität beigetragen. In Zukunft wird sich der Anteil der alten Menschen spürbar erhöhen. Von dieser Strukturänderung ist mit großer Wahrscheinlichkeit künftig ein dämpfender Einfluß auf die Mobilitätsentwicklung zu erwarten.

Ausländer haben ein von den Deutschen abweichendes Mobilitätsverhalten im Personenverkehr. Detaillierte und zuverlässige Informationen, die einen Vergleich des Verkehrsverhaltens der Deutschen mit dem der Ausländer ermöglichen, gibt es nur in beschränktem Umfang. Danach lag die Verkehrsmobilität der Ausländer in den letzten Jahren vermutlich um rd. 25% unter der der Deutschen in vergleichbaren Regionstypen. Ausländer benutzten in erheblich höherem Umfang als die Deutschen den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), im Durchschnitt waren bei ihnen pro Einwohner und Tag etwa doppelt bis dreimal so viele Fahrten im ÖPNV zu beobachten, wie bei den Deutschen. Wichtigster Fahrzweck der Ausländer war der Berufsverkehr, andere Fahrzwecke waren relativ unbedeutend.

insbesondere
von Ausländern

Die beobachteten Unterschiede zum Verkehrsverhalten der Deutschen sind im wesentlichen auf die ungünstigere wirtschaftliche Situation der Ausländer zurückzuführen. Ausländer in einer den Deutschen vergleichbaren wirtschaftlichen Lage haben auch heute schon ein dem der Deutschen vergleichbares Verkehrsverhalten. Bei einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation werden sich die Ausländer in ihrem Verkehrsverhalten den Deutschen allmählich angleichen, d. h. mehr Fahrten pro Tag und Personen machen und gleichzeitig in geringerem Umfang den ÖPNV benutzen als gegenwärtig. In bezug auf das Verkehrsaufkommen werden steigende Ausländerzahlen den Rückgang der Zahl der Deutschen somit weitgehend kompensieren. Sie werden aber wahrscheinlich nicht in dem Maße ein Wachstum des ÖPNV induzieren, wie es aufgrund ihres heutigen Verkehrsverhaltens zu erwarten wäre.

Für das Verkehrsaufkommen aller Verkehrszweige insgesamt wird in Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation, in ländlich geprägten Regionen mit günstiger Arbeitsmarktsituation sowie in Regionen mit Verdichtungsansätzen nach Prognosen für die Bundesverkehrswegeplanung mit einer Zunahme um 5 bis 10% gerechnet. In ländlich geprägten Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation dürfte das Verkehrsaufkommen stagnieren. In Regionen mit großen Verdichtungsräumen und ungünstiger Arbeitsmarktsituation wird das Verkehrsaufkommen wahrscheinlich zurückgehen.

Regionale
Unterschiede

Reiseweite Für die Auslastung der Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsmittel ist neben der Fahrtenhäufigkeit die durchschnittliche Reiseweite von ausschlaggebender Bedeutung. Für die durchschnittliche Reiseweite wird im Bundesgebiet im Zeitraum 1980/2000 eine Zunahme von ca. 15% erwartet, die durch Änderungen der Anteile verschiedener Verkehrszwecke, der Siedlungsstrukturen und anderer Faktoren bewirkt ist. Eine Differenzierung nach Regionen ist hier aus methodischen Gründen nicht möglich.

Aufkommensentwicklung im ÖPNV Im öffentlichen Personennahverkehr ist, wie auch schon in früheren Prognosen vorausgeschätzt wurde, unter anderem infolge stark sinkender Schülerzahlen und damit stark abnehmenden Schülerverkehrs ein Aufkommensrückgang zu erwarten. Diese Entwicklung kann durch die Zunahme der ausländischen Bevölkerung etwas gemildert werden. In Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation führen die insgesamt steigende Bevölkerungszahl, der wachsende Ausländeranteil und die weiterhin erwarteten Auswirkungen der Angebotsverbesserungen im ÖPNV wahrscheinlich zu einer Verkehrszunahme. Wenn die Zunahme der deutschen Bevölkerung wie bisher vornehmlich an den Rändern der Verdichtungsräume erfolgt und sich die ausländische Bevölkerung in den Verdichtungskernen konzentriert, kann dies in der Region tangentialen Verkehrsströme stärken, den radialen Verkehr schwächen und im Verdichtungskern selbst ein höheres ÖPNV-Aufkommen bewirken. In den Regionen mit Verdichtungsansätzen und den ländlich geprägten Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation sind jedoch Aufkommensrückgänge zu erwarten.

Ländlich geprägte Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation haben, gemessen an der Fahrtenzahl je km², heute schon ein außerordentlich geringes Verkehrsaufkommen im öffentlichen Verkehr. Hierdurch wird die Bereitstellung eines leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsangebotes, das sich wirtschaftlich selbst trägt, bereits heute stark erschwert. Diese Tatsache hat sich im Laufe der vergangenen Jahrzehnte im wesentlichen als Folge der Substitution des öffentlichen Verkehrs durch den Privat-Pkw-Verkehr herausgebildet.

In den nächsten zwei Jahrzehnten dürfte die Aufkommensdichte noch weiter zurückgehen, wozu die Bevölkerungsentwicklung als eine von mehreren Ursachen, insbesondere durch die abnehmende Zahl der jüngeren Altersjahrgänge (Schülerverkehr), beitragen wird.

Ergebnis Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß bis zum Jahr 2000 im Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren in nahezu allen Regionstypen noch ein gewisser Zuwachs der Verkehrsleistungen und damit eine intensi-

vere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur zu erwarten ist. Auch im öffentlichen Personenverkehr dürfte in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation unter Berücksichtigung der auch dort steigenden Fahrtweiten die Auslastung der Infrastruktur im allgemeinen mindestens konstant bleiben. In den altindustrialisierten Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation kann der starke Bevölkerungsrückgang zu einer Minderung des Verkehrsaufkommens führen, die möglicherweise in bezug auf die Infrastrukturbelastung insbesondere im öffentlichen Verkehr auch durch wachsende Fahrtweiten nicht ausgeglichen wird. Im öffentlichen Verkehr ländlich geprägter Regionen wird es ebenfalls zu Aufkommensrückgängen kommen.

7.2.2.3 Trinkwasserversorgung

Der Wasserbedarf der Haushalte weist, wenn auch zuletzt bei gedämpften Zuwachsraten und erheblichen regionalen Unterschieden, noch steigende Tendenz auf. Die künftige Bedarfsentwicklung in den verschiedenen Regionen wird im wesentlichen von folgenden Faktoren abhängen:

- Bevölkerungsentwicklung und -wanderung,
- Zahl der Haushalte,
- Art und Umfang der wasserverbrauchenden Anlagen und Geräte in den Haushalten,
- Veränderung des Verbraucherverhaltens,
- Bedarfsentwicklung der Wirtschaftszweige, die an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen sind.

Trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und gleichzeitiger Zunahme von Kleinhaushalten sowie verstärkten Einsatzes wassersparender Maßnahmen muß davon ausgegangen werden, daß die „Sättigungsgrenze“ des personenbezogenen Wasserbedarfs bei einer jährlichen Steigerungsrate von etwa 1 bis 2% nicht vor dem Jahre 2000 erreicht sein wird.

Von der zu erwartenden Entwicklung sind die einzelnen Regionstypen unterschiedlich betroffen. In Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation ist nicht mehr mit überdurchschnittlichen Steigerungsraten beim Verbrauch zu rechnen. In einigen ländlich geprägten Regionen sind trotz der prognostizierten Bevölkerungsabnahme erhebliche Steigerungen des Wasserbedarfs zu erwarten. In den Regionen mit Verdichtungsansätzen dürften keine merklichen Auswirkungen durch die Bevölkerungsentwicklung eintreten.

7.2.2.4 Abwasserbehandlung und Abfallbeseitigung

Ausbau der
Abwasser-
anlagen

Für den Infrastrukturbereich „Abwasserbehandlung“ wird die Bevölkerungsentwicklung keine wesentlichen Auswirkungen haben. Die Hauptprobleme der Abwasserbehandlung werden auch in der Zukunft im Ausbau der Abwasseranlagen sowie in der Weiterentwicklung der Abwassertechnik und innerbetrieblichen Maßnahmen des industriellen Bereichs liegen, um die Abwassermenge sowie die Konzentration und Fracht bestimmter toxischer Stoffe in den Gewässern weiter zu senken. Dabei ist in Gebieten, in denen neue Anlagen zur Energiegewinnung aus Kohle errichtet werden, mit erhöhten Anforderungen an die Abwasseranlagen zu rechnen. In den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation kann es zwar vereinzelt und vorübergehend zu Überbelastungen der kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen kommen, jedoch sind die auftretenden Probleme lösbar, da Abwasseranlagen in der Regel erweiterungsfähig sind. Das geringere Abwasseraufkommen in Regionen mit großen Verdichtungsräumen und ungünstiger Arbeitsmarktsituation kann durch die geringere Auslastung und die dadurch im allgemeinen bedingte bessere Reinigungskraft der Abwasserreinigungsanlagen sogar zu gewissen Entlastungen der Gewässer führen. Ob hier mit höheren Abwassergebühren zu rechnen ist, wenn die Unterhaltungskosten für die Abwasserbehandlungsanlagen auf eine geringere Zahl von Kanalbenutzern umgelegt werden, oder ob sich die geringere Abwasserabgabe ermäßigend auswirkt, kann nicht vorausgesagt werden.

Nachholbedarf
in ländlichen
Regionen

In ländlichen Regionen bleibt trotz Bevölkerungsrückgangs noch ein erheblicher Nachholbedarf an Abwasseranlagen. Dies gilt auch für Gebiete mit Erholungsfunktionen. Durch die Errichtung von neuen oder verbesserten Abwasseranlagen wird in diesen Räumen zwar die Wohn- und Lebensqualität verbessert, doch kommen dadurch finanzielle Belastungen in Form von Abwassergebühren auf die Haushalte zu.

Abfall-
beseitigung

Die rückläufige demographische Entwicklung bis zum Jahr 2000 spielt für die Infrastruktur der Abfallbeseitigung nur eine untergeordnete Rolle. Die entscheidenden Faktoren für das Abfallaufkommen sind in erster Linie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, das Verbraucherverhalten und die Intensität der Abfallvermeidung und Abfallverwertung. Da in Zukunft ein merklicher Anstieg des Abfallaufkommens aus Haushalten nicht erwartet wird, werden die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung relativ unbedeutend sein und sich auf Anpassungen der Einrichtungen an die veränderten Einwohner- und Haushaltszahlen beschränken. In Regionen mit großen Verdichtungsräumen werden durch das weiter zunehmende Abfallaufkommen

(Schlämme) aus Maßnahmen zur Abwasserreinigung und Luftreinhaltung neue Anforderungen an die Infrastruktur der Abfallbeseitigung gestellt. Weitere Steigerungen des Abfallaufkommens können sich in bestimmten Regionen bei einer Ausweitung der Energiegewinnung aus Kohle ergeben.

7.2.2.5 Öffentliche Verwaltung (insbesondere Deutsche Bundespost)

Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die öffentliche Verwaltung werden in Abschnitt 8.1 behandelt. Der starke Rückgang der jungen Jahrgangsgruppen (bis einschließlich 19 Jahren) wird auf die zur Versorgung und Betreuung der Jugendlichen zielenden Verwaltungsdienststellen eine gewisse Personalentlastung mit sich bringen. Dies wird regional unterschiedlich sein, wenn in allen Regionstypen eine bürgernahe Verwaltung für alle Bevölkerungsgruppen aufrechterhalten bleiben soll.

Entlastung bei
jugend-orientierten
Dienststellen

Für die Bereitstellung von Infrastrukturleistungen im Post- und Fernmeldewesen spielt die Bevölkerungsentwicklung — auch in regionaler Beziehung — nur eine untergeordnete Rolle. Die Deutsche Bundespost muß aufgrund ihrer rechtlichen Stellung im gesamten Bundesgebiet unabhängig von der Dichte der Siedlungsstruktur eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit ihren Diensten zu gleichen Tarifen gewährleisten.

Post- und
Fernmelde-
wesen

Unter demographischen Aspekten ist für die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen im Post- und Fernmeldebereich (z. B. Nachfrage nach Fernsprechan schlüssen) weniger die Bevölkerungszahl an sich, sondern vor allem die Anzahl der Privathaushalte und die Anzahl der Erwerbstätigen im Geschäftsbereich (insbesondere Selbständige, Angestellte und Beamte) von Bedeutung. Die hierfür vorliegenden vorausgeschätzten Daten ergeben, daß auch bei der rückläufigen Entwicklung in den 90er Jahren bis zum Jahr 2000 noch keine gravierenden Auswirkungen für die Deutsche Bundespost zu erwarten sind.

Wesentlicher wird die Nachfrageentwicklung nach Post- und Fernmeldedienstleistungen von ökonomischen Einflüssen (z. B. der Wirtschaftsentwicklung im Geschäftsbereich und dem verfügbaren Einkommen im Privatbereich) bestimmt.

7.2.2.6 Einzelhandelsleistungen in ländlich geprägten Regionen

Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung werden auch bei den Einzelhandelsleistungen durch andere Faktoren, insbesondere solche, die aus dem Strukturwandel im Handel resultieren, überlagert. Schon seit 1960 — also noch in Zeiten hoher Bevölkerungszunahme — hat die Zahl der Einzelhandelsbe-

Bisherige Entwicklung der
Einzelhandels-
versorgung

triebe ständig abgenommen; von dieser Entwicklung war der Einzelhandel mit Nahrungs- und Genußmitteln am stärksten betroffen. Diese Entwicklung betrifft die Versorgung der Bevölkerung in ländlich geprägten Regionen in besonderem Maße. Während dort die Versorgung mit Gütern des mittel- und langfristigen Bedarfs durch den stationären Handel schon immer hinter jener der städtischen Bevölkerung zurückstand, ergeben sich aus dem verstärkten Abschmelzungsprozeß im Einzelhandel mit Nahrungs- und Genußmitteln nun auch Auswirkungen auf die (Nah-) Versorgung mit anderen Gütern des täglichen Bedarfs. Die Führung von Handelsbetrieben mit Waren des täglichen Bedarfs wird bei geringer und weiterhin abnehmender Bevölkerungszahl häufig unrentabel. Allerdings ist durch eine Sortimentsvergrößerung der fortbestehenden Einzelhandelsgeschäfte die Versorgung verbessert worden.

Käuferverhalten

Untersuchungen durch Haushaltsbefragungen in solchen Gebieten, die durch eine geringe Ausstattung mit Einzelhandelsgeschäften gekennzeichnet sind, zeigen, daß zum Einkauf von Lebensmitteln insgesamt 80% der Haushalte in diesen Gebieten ein Kraftfahrzeug zur Verfügung haben. Von diesen Haushalten können die meisten das Kraftfahrzeug täglich bzw. mehrmals in der Woche für den Einkauf nutzen. Auch in ländlich geprägten Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation haben sich insofern die Einkaufsgewohnheiten gewandelt. Einkaufsfahrten zu entfernteren preiswürdigeren Einkaufsstätten mit größerer Auswahl werden als selbstverständlich empfunden, so daß Geschäfte am Ort heute nicht mehr dieselbe Bedeutung für die Versorgung haben wie früher. Dagegen spielen die Fahrten der Arbeits- und Ausbildungspendler eine untergeordnete Rolle für die Versorgung.

Daneben gibt es für die ländlich geprägten Regionen typische Einkaufsquellen. Frischwaren werden z. T. bei am Ort befindlichen landwirtschaftlichen Betrieben bezogen. Auch Verkaufswagen — sowohl solche mit breitem Lebensmittelsortiment als auch solche mit Spezialsortiment — tragen zur Bedarfsdeckung bei.

Die Zahl der nicht ausreichend versorgten Haushalte dürfte deshalb nicht sehr groß sein. Hier ist vorrangig an Haushalte zu denken, in denen ausschließlich ältere Menschen leben, sowie an kinderreiche Familien, denen für den Einkauf kein Kraftfahrzeug zur Verfügung steht.

Über die künftige Versorgung der ländlich geprägten Regionen mit Einzelhandelsleistungen lassen sich nur schwer Voraussagen treffen. In diesen Regionen beträgt die durchschnittliche Entfernung zur nächsten Einkaufsstätte nach Haushaltsbefragungen rd. 2,5 km, zu einem anderen als dem nächstlie-

genden Geschäft knapp 14 km; über die Hälfte der befragten Haushalte kauft nicht im nächstliegenden Geschäft ein.

Bei zumindest einem wesentlichen Einflußfaktor zeichnen sich Veränderungen des Käuferverhaltens ab. Ein stark steigender Benzinpreis kann viele Verbraucher veranlassen, die Kosten-Nutzen-Relation beim Einkauf in ferner liegenden Großmärkten und Einkaufszentren zu prüfen. Dadurch könnte der Verbraucher wieder auf die nächstgelegenen Einkaufsmöglichkeiten zurückgreifen und dort zumindest seinen täglichen Bedarf decken. Damit würden für den Einzelhandel möglicherweise verbesserte Marktchancen in ländlichen Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation entstehen. Es hängt dann von seiner Flexibilität ab, inwieweit er diese Möglichkeiten nutzt.

Veränderungen des Käuferverhaltens

Flexibilität des Angebots bedeutet auch die Entwicklung geänderter Versorgungstechniken im Einzelhandel für dünner besiedelte Gebiete. Neben dem stationären Einzelhandel könnte der mobile Verkauf an Bedeutung gewinnen, um Versorgungslücken, die bisher durch Benutzung des Pkw geschlossen wurden, zukünftig durch ein entsprechendes Angebot zu schließen. Auch können kleinere Lebensmittelgeschäfte möglicherweise in der Form des Zuerwerbs betrieben werden.

Flexibilität des Angebots

Insgesamt ist nicht auszuschließen, daß die Bevölkerungsentwicklung dazu beiträgt, die Tendenz zur Ausdünnung des Einzelhandelsnetzes in ländlich geprägten Regionen noch fortzusetzen. Gravierende Versorgungsgänge infolge des Bevölkerungsrückgangs sind jedoch nicht zu erwarten, wenngleich Erschwernisse in der Versorgung kleinerer Siedlungseinheiten eintreten können.

7.2.2.7 Wohnungen

Wegen der Standortgebundenheit von Wohnungen ist vor allem die regionale Verteilung der Bevölkerung entscheidend für wohnungspolitische Analysen. Deshalb sind Vorausschätzungen über die globale Entwicklung der Bevölkerung zunächst nur eine Ausgangsgröße für Rückschlüsse auf die Entwicklung der Wohnungsversorgung insgesamt.

Regionale Nachfrage

Hinzu kommt, daß nicht die regionale Einwohnerzahl, sondern die regional unterschiedliche Entwicklung der Haushaltszahlen bestimmend für die Nachfrage nach Wohnungen ist, so daß für den Wohnungssektor der Vorausschätzung der Zahl der Haushalte ein besonderes Gewicht zukommt.

von Haushalten

Die zukünftige Nachfrage nach Wohnungen wird dabei nicht nur von der Zahl der Haushalte, sondern auch von zusätzlichen Faktoren, wie der Entwicklung der Realeinkommen und der Entwicklung der relativen Preise für

das Wohnen bestimmt. Unter Einbeziehung des im Laufe der letzten Jahre erfolgten Abbaus der Leerreserven an Wohnungen liegen die Fertigstellungsziffern gegen Ende der 70er Jahre und Anfang der 80er Jahre unter der in diesen Jahren aufgetretenen Marktnachfrage an zusätzlichen Wohnungen. Modellrechnungen über die Entwicklung der Zahl der Haushalte (vgl. Anhang C) weisen — insbesondere durch nachwachsende geburtenstarke Jahrgänge — eine Zunahme der Privathaushalte für das gesamte Bundesgebiet von 24,8 Mio. im Jahr 1980 auf ca. 26,0 Mio. im Jahr 1990 aus; danach beträgt die Zahl der Privathaushalte im Jahr 2000 rd. 25,3 Mio. Regionen mit großen Verdichtungsräumen erreichen — wesentlich aufgrund anderer Verhaltensweisen in der Bildung von Haushalten, eines unterschiedlichen generativen Verhaltens der Bevölkerung und des hohen Ausländeranteils — das vermutliche Maximum der Zahl der Privathaushalte tendenziell zu einem früheren Zeitpunkt als ländlich geprägte Regionen.

Unter Berücksichtigung der genannten Faktoren läßt sich für den Bereich „Wohnen“ folgende Schlußfolgerung ziehen:

Ergebnis Trotz abnehmender Bevölkerung wird die Nachfrage nach Wohnraum zunächst nicht sinken, weil die Zahl der Haushalte bis zum Jahr 1990 noch ansteigt und auch im Jahr 2000 noch über dem Stand von 1980 liegt; dies wird eine Verstärkung der Nachfrage nach Wohnungen nach sich ziehen.

Die in der Vergangenheit zu beobachtende Steigerung des Wohnflächenkonsums wird der Tendenz nach auch für die Zukunft gelten; ob und inwieweit in Zukunft bei steigenden Wohn- und Kostenbelastungen (z. B. Heiz- und Betriebskosten) eine Dämpfung der Nachfrage nach Wohnraum eintreten wird, bleibt abzuwarten.

Die Entwicklung von Einkommen und Wohnvorstellungen gewinnt als Einflußgröße auf die zukünftige Wohnungsnachfrage gegenüber der Veränderung der Zahl der Haushalte zunehmend an Gewicht. Ein wesentlicher Faktor für die zukünftige Entwicklung der Wohnungsnachfrage wird dabei auch das „Umsteigen“ von einer Mietwohnung in Wohneigentum sein.

7.2.2.8 Kultur

Vielfalt der Kultur Aussagen über den Einfluß demographischer Sachverhalte auf den Kulturbereich sind relativ schwerer zu treffen als Aussagen über den Einfluß auf andere Bereiche. Denn der Bereich der Kultur ist von äußerster Vielfalt, und seine Grenzen sind nicht definitiv festzulegen. Zum Bereich der Kultur gehören Werte und Normen einer Gesellschaft, aber auch traditionelle Infrastrukturen, in denen kulturelle Aktivitäten organisiert sind, aktiv ausgeübt

oder konsumiert werden. Er umfaßt auch eine Vielzahl von Aktivitäten, z. B. im Freizeitsektor, die unterhalb der institutionellen Ebene angesiedelt sind. Im übrigen sind die genannten Aspekte in vielfältiger Weise wechselseitig miteinander verbunden und von anderen Bereichen der Gesellschaft (z. B. der Wirtschaftsentwicklung oder der Bildung) abhängig und beeinflussen diese ihrerseits.

Die verschiedenen Teildimensionen der Bevölkerungsentwicklung spielen im Kulturbereich je nach Sparte eine unterschiedliche Rolle. Der Einfluß demographischer Entwicklung hängt außerdem von der zeitlichen Perspektive und der Gültigkeit bestimmter gesellschaftlicher Werte und Normen ab. So kann z. B. die Benutzerfrequenz einer kulturellen Einrichtung von einem Wertewandel und damit verbundenen Verhaltensänderungen stärker beeinflußt werden als von Änderungen in der Bevölkerungszahl.

Zwischen der Größe einer Gesellschaft, national, regional oder lokal, und den Möglichkeiten, Einrichtungen der kulturellen Infrastruktur zu differenzieren und zu betreiben, besteht in der Regel ein positiver Zusammenhang. Vielfach bieten z. B. große Städte eine bessere Basis für das Entstehen und die dauerhafte Verankerung von kulturellen Einrichtungen als kleine Städte. Von erheblicher Bedeutung ist dabei auch die Sozialstruktur einer Stadt.

Bevölkerungsdichte und kulturelle Infrastruktur

Von der Bevölkerungsentwicklung — insbesondere der veränderten Altersstruktur — werden bereits in den nächsten Jahren diejenigen kulturellen Einrichtungen betroffen, deren Publikum sich zu einem wesentlichen Teil aus jüngeren Altersgruppen zusammensetzt: z. B. Filmtheater, die in besonderer Weise von Jugendlichen und jungen Erwachsenen frequentiert werden; Kindertheater, die auch in Zeiten größerer Kinderzahlen mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben; Kinderchöre und Jugendorchester, deren Nachwuchsbasis schmaler wird. Auch wenn man davon ausgeht, daß Jugendliche heute (zum Teil mit individuellen Verkehrsmitteln) auch über größere Distanzen für kulturelle Veranstaltungen mobilisiert werden können, so trifft dies hauptsächlich nur für außerordentliche Anlässe zu (z. B. Massenkonzerte, Stadt- und Stadtteilstefte). Ansonsten sind der Ausdehnung des Nachfragepotentials hier enge Grenzen gesetzt.

Kulturelle Einrichtungen für jüngere Altersgruppen

Die Schwierigkeiten können möglicherweise noch verstärkt werden durch die Entwicklung der elektronischen Medien. Sie können dazu beitragen, das schon reduzierte Potential verschiedener traditioneller Kultureinrichtungen weiter zu verringern; denn auch eine vorwiegend konsumtive Teilnahme setzt dort eine gewisse Aktivität voraus. Dies gilt auch für den Bibliotheksbereich.

Klassische kulturelle Einrichtungen Auf die klassischen kulturellen Einrichtungen wird die demographische Entwicklung dagegen vorerst kaum Einfluß nehmen, da sie überwiegend von den mittleren und älteren Jahrgangsgruppen besucht werden. Das gilt z. B. für Opernhäuser, Theater, Konzerthallen und Museen. Die Verringerung im Anteil jüngerer Besucher kann jedoch Veränderungen in der Programmgestaltung bewirken. Auf längere Sicht müssen aber auch die klassischen Kulturstätten mit einer Verringerung des Besucherpotentials rechnen; die ausländische Bevölkerung wird dafür insbesondere in ländlich geprägten Regionen keine ausreichende Kompensation bieten. Die Frage einer Konzentration dieser Kulturstätten wird sich stellen, wenn sich die Kosten pro Kopf der Benutzer infolge der geringeren Inanspruchnahme spürbar erhöhen. Einer solchen Entwicklung kann insbesondere in ländlich geprägten Regionen nur mit begrenztem Erfolg begegnet werden, da das reduzierte Nachfragepotential schon infolge der Erreichbarkeitsprobleme kaum stärker ausgeschöpft werden kann.

Die Zunahme des Ausländeranteils in der Bundesrepublik Deutschland dürfte — abgesehen von einer gewissen Kompensation der rückläufigen Zahlen von deutschen Besuchern in Filmtheatern — wenig Einfluß auf das Kulturleben haben.

7.2.2.9 Sport

Die Mitgliedschaft in einem Sportverein ist ebenso wie die Häufigkeit der Sportausübung und die ausgeübte Sportart alters- und geschlechtsdifferenziert. Die Zahl der eine bestimmte Sportart Ausübenden zusammen mit der Intensität der Sportausübung ergeben das „Mengengerüst“ der Nachfrage nach Sportanlagen.

Bedeutung vereinsgebundener Sportarten In der Bundesrepublik Deutschland kann Sportaktivität grob danach unterschieden werden, ob sie vereinsgebunden oder unabhängig von Sportvereinen ausgeübt wird. Während für den Bereich der Vereinsmitgliedschaften statistische Angaben der Vereine selbst vorliegen, gibt es zur Abschätzung von Art und Umfang der vereinsungebundenen Sportaktivitäten lediglich Umfragedaten. Zwar gehört von den außerhalb der Schule Sporttreibenden nur etwa die Hälfte Sportvereinen an, doch stellen die Vereinsmitglieder, unter denen die Altersklassen bis 35 Jahre im Vergleich zu ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung überrepräsentiert sind, derzeit die wichtigsten Nachfrager nach Sportanlagen dar. Außerhalb des Vereinssports überwiegen — abgesehen vom Schwimmen — bei den Sportaktivitäten quantitativ die nicht anlagegebundenen Sportarten (z. B. Wandern, Laufen, Radfahren, Surfen, Skilaufen), wenngleich hier auch anlageintensive Sportarten wie Tennis, Squash, Kegeln beträchtliche Ak-

tivenzahlen und hohe Zuwachsraten aufweisen.

Um die zukünftige Entwicklung der Sporttreibenden abschätzen zu können, wurde das Modell I C mit den Sportvereinsmitgliedschaftsquoten des Jahres 1981 aus den Bestandserhebungen des Deutschen Sportbundes (DSB) zusammengeführt. Danach ergeben sich bis zum Jahr 2000 — besonders ausgeprägt bei den Männern — wellenförmige Auswirkungen in den einzelnen Altersgruppen auf die Vereinsmitgliedschaften. Vom Jahr 2000 an ist dann mit einem beinahe parallelen Absinken der Vereinsmitglieder in allen Altersgruppen zu rechnen. Nimmt die Zahl der Vereinsmitgliedschaften bei den unter 15jährigen von 1980 bis 1985 ab und verharrt dann auf dem Niveau bis zum Jahr 2000, so sinkt die Zahl der 15- bis 19jährigen Vereinsmitglieder noch bis 1995 und wird bis zum Jahr 2030 nur noch geringfügig abnehmen. Bei den 19- bis 25jährigen zeichnen sich die stärksten Änderungen ab: Durch die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre nimmt die Zahl der Vereinsmitglieder bis 1985 noch zu, danach wird sie bis zum Jahr 2030 auf weniger als die Hälfte der Zahl des Jahres 1985 absinken. Unterbrochen wird der langfristige Abwärtstrend durch ein kurzfristiges Ansteigen zu Beginn des nächsten Jahrhunderts. Die Mitgliederzahlen der entsprechenden Altersgruppen der Frauen entwickeln sich in etwa parallel zu denen der Männer, allerdings auf einem tieferen Niveau, da der Organisationsgrad der Frauen in allen betrachteten Altersgruppen bisher geringer war.

Zukünftige Entwicklung der Sporttreibenden

Wird die Annahme konstanter Mitgliedschaftsquoten geändert und werden außer den Vereinssportlern auch die Freizeitsportler berücksichtigt, so lassen sich im Vergleich zu den Ergebnissen der Modellrechnungen unter Status-quo-Annahmen modifizierte Entwicklungen aufzeigen. Die demographische Entwicklung wird in Zukunft ein starkes Sinken der Zahl jüngerer Personen bewirken, so daß eine Abnahme der besonders von den Angehörigen dieser Altersstufen betriebenen anlagegebundenen Sportarten zu erwarten ist. Demgegenüber führt die Zunahme der Menschen in der Altersklasse über 35 Jahre bis zum Jahr 2000 zu einem Anstieg der überwiegend von ihnen ausgeübten nicht-anlagegebundenen Sportarten. Diese gegenläufige Entwicklung der anlage- und nicht-anlagegebundenen Sportarten kann sich aus folgenden Gründen noch verstärken: Einerseits ist die Sportbeteiligung der jüngeren Altersgruppen bereits heute so hoch, daß ihr zahlenmäßiger Rückgang selbst durch eine höhere Ausschöpfung des Potentials nicht kompensiert werden kann; andererseits kann nicht nur die Zunahme der Anzahl der älteren Menschen, sondern auch ein höherer Aktivierungsgrad den Trend zu nicht-anlagegebundenen sportlichen Aktivitäten unterstützen. Bei den jungen Er-

Entwicklung anlagegebundener und nichtanlagegebundener Sportarten

wachsenen, die hauptsächlich anlagegebundene (Mannschafts-)Sportarten betreiben, wird der mit der Familienbildung und der beruflichen Integration einhergehende Rückgang der Sportaktivität (zwischen dem 20. und 30. Lebensjahr) möglicherweise abgeschwächt durch eine Verlängerung der Ausbildungszeiten und eine verstärkte Inanspruchnahme längerer Ausbildungsgänge; das Ansteigen des durchschnittlichen Alters bei der Eheschließung, ein Sinken der Heiratshäufigkeit wie ein Sinken der durchschnittlichen Kinderzahl könnte die Sportbeteiligungsquote besonders der Frauen erhöhen. Von dieser Entwicklung wären neben Turnen und Gymnastik hauptsächlich die Mannschafts- und die sogenannten Prestigesportarten betroffen.

Stark unterrepräsentiert sowohl bei den Vereinsmitgliedern als auch bei den Sporttreibenden insgesamt sind die Ausländer und die Angehörigen der unteren Sozialschichten. Es ist zu vermuten, daß bei fortschreitender Integration der Ausländer, die sich auch in einem höheren Sozialschichtstatus zeigen würde, und einem wachsenden Anteil der Mittelschichtangehörigen bei gleicher Abnahme des Anteils der Menschen in den unteren Sozialschichten auch das Sportengagement insgesamt zunimmt.

In die gleiche Richtung einer Zunahme der Sportausübung dürften auch Arbeitszeitverkürzungen wirken. Hierbei ist besonders an eine Zunahme der Anzahl der Freizeitsportler zu denken, aber auch an eine größere Intensität der Sportausübung.

Zukünftiger Sportanlagenbedarf Der zukünftige Sportanlagenbedarf ist kaum zu quantifizieren. Es lassen sich allenfalls die unter der Annahme einer Konstanz der heutigen altersspezifischen Sportartenausübung zu erwartenden Nachfrageentwicklungen aufzeigen.

Die rein quantitative Bedarfsdeckung im Bereich der Sporthallen und Sportanlagen wird durch die demographische Entwicklung eher erleichtert. Bei den Freibädern und den Schwimmhallen ist trotz Bevölkerungsabnahme dadurch, daß Schwimmen auch für die höheren Altersgruppen eine attraktive Sportart darstellt, insbesondere bei einer Ausweitung des Seniorensports, mit einer geringen Nachfragesteigerung zu rechnen. Die zu erwartenden Altersstrukturverschiebungen führen tendenziell zu einem Rückgang der Ausübung anlagegebundener Sportarten und der Zunahme der Freizeitsportarten, wie z. B. Wandern und Radfahren.

Regionale Versorgung mit Sportanlagen Von Bedeutung für die Sportanlagen ist neben ihrer Anzahl ihre qualitative Ausstattung und ihre räumliche Lage. Bereits heute ist die Versorgung pro Kopf der Bevölkerung in verdichtungsräumen schlechter als in den weniger verdichteten Räumen. Wenn in Zukunft

mit einer Zunahme der Sportaktivitäten der Ausländer, die hauptsächlich in den Verdichtungsräumen mit guten Arbeitsmarktbedingungen leben, zu rechnen ist und diese Zentren auch zukünftig die Ziele der Binnenwanderung darstellen, werden die regionalen Unterschiede in der Pro-Kopf-Versorgung der Bevölkerung tendenziell größer.

In ländlich geprägten Regionen kann der Nachfragerückgang die Aufgabe einiger Sportstätten und damit eine Verschlechterung der Erreichbarkeitsbedingungen erzwingen, wenn die Kosten nicht durch geringeren Pflegeaufwand nennenswert gemindert werden können.

Weniger von der Bevölkerungsentwicklung beeinflusst werden die sogenannten Prestigesportarten; die Einkommensentwicklung der 20- bis 40jährigen, die diese Sportarten überwiegend ausüben, dürfte entscheidend für die Höhe der Nachfrage sein. Der Anlagenbedarf für diese Sportarten wird überwiegend von den Vereinen selbst oder von kommerziellen Anbietern gedeckt, so daß die öffentlichen Haushalte von der Entwicklung kaum direkt belastet werden dürften.

7.3 Auswirkungen auf den Agrarbereich

Die Entwicklung der Gesamtwirtschaft und insbesondere des Arbeitsmarktes beeinflusst in starkem Maße den landwirtschaftlichen Anpassungsprozeß. Bei zunächst weiter steigendem Erwerbspersonenangebot und relativ ungünstiger allgemeiner Beschäftigungslage dürfte der Agrarbereich, wie bereits seit Mitte der 70er Jahre, zumindest in diesem Jahrzehnt durch einen erheblich abgeschwächten Strukturwandel gekennzeichnet sein; das Ausscheiden von Arbeitskräften und Betrieben aus der Landwirtschaft wird großenteils nur noch durch den Generationswechsel bestimmt sein. Wegen fehlender außerlandwirtschaftlicher Erwerbsalternativen gerade in ländlichen Gebieten ist mit einem im Zeitablauf aufgestauten Mobilitätspotential in der Landwirtschaft zu rechnen, das bei wieder günstiger werdender Arbeitsmarktsituation aktiviert würde.

Landwirtschaftlicher Strukturwandel

Dieser Prozeß wird durch die veränderten demographischen Verhältnisse wesentlich beeinflusst. Da gegen Ende der 80er Jahre wieder geburtschwächere Jahrgänge ins Erwerbsleben eintreten, ist in der Folgezeit mit einer zunächst zögernden, sich dann beschleunigenden Abnahme der inländischen Erwerbspersonenzahl zu rechnen (vgl. 4.3.1.1). In dem Maße, wie dadurch die Chancen, einen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplatz zu finden, zunehmen, wird die Freisetzung von landwirtschaftlichen Arbeitskräften verstärkt. Die damit einhergehende Beschleunigung des land-

wirtschaftlichen Strukturwandels hätte sowohl Vorteile als auch Nachteile. Durch eine starke Abwanderung aus der Landwirtschaft, verbunden mit einer Zunahme der Bodenmobilität, würden über eine Steigerung der Arbeitsproduktivität die Einkommensprobleme gemildert. Außerdem würde die bei knappem Flächenangebot vorhandene produktionssteigernde Tendenz zur innerbetrieblichen Aufstockung (Intensivierung) gemildert.

Dörfliche Siedlungsstruktur

Zugleich kann sich aber die Struktur dörflicher Siedlungen außerhalb des engeren Einzugsbereichs zentraler Orte in ländlich geprägten Regionen erheblich verändern. Der bereits heute erkennbare Einwohnerrückgang könnte vor allem zu einer spürbaren Minderung sozialer Kontakte führen.

Geburtenhäufigkeit und Abwanderungen aus ländlich geprägten Regionen

In diesem Zusammenhang sind die Folgen zu nennen, die aufgrund der demographischen Entwicklung für weiträumige Teile der peripheren ländlich geprägten Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen und hohem Anteil landwirtschaftlicher Erwerbstätiger möglich sind. Anders als in den 50er und 60er Jahren haben diese ländlich strukturierten Gebiete bereits so gut wie keine Geburtenüberschüsse mehr aufzuweisen. Geburtendefizite und Abwanderung würden sich zu überproportionalen Einwohnerrückgängen addieren, wenn die regionale Abwanderung — die heute schwer abschätzbar ist — anhält. Von dieser Abwanderung wäre auch die verbleibende agrarische Bevölkerung betroffen, die in diesen Räumen häufig einen Anteil von mehr als 20 % ausmacht und damit ein tragendes Element der Wirtschaftsstruktur darstellt. Derartige Tendenzen würden vor allem für den beschleunigten Bevölkerungsrückgang nach dem Jahre 2000 zutreffen.

Sicherung der Lebensverhältnisse in ländlich geprägten Regionen

Die Sicherung und Verbesserung der Lebensverhältnisse der landwirtschaftlichen Bevölkerung würde sich unter den o. a. Annahmen gerade in diesen ländlichen Gebieten erschweren. Dies gilt insbesondere für die auf die jungen Jahrgangsgruppen abgestellte Infrastruktur (Schule, Kindergarten, berufsbildende Einrichtungen, kulturelle und sportliche sowie Gesundheitseinrichtungen, Personenverkehr) sowie für das ortsnahe Angebot an privaten Waren und Dienstleistungen, so daß die Bevölkerung auf wohnortfernere Versorgung angewiesen wäre (vgl. 7.2.2.6).

Derartige infrastrukturelle und versorgungstechnische Einrichtungen sind notwendig, damit die dörfliche Siedlungsstruktur auch künftig in diesen Gebieten aufrechterhalten bleibt. Insgesamt muß gewährleistet sein, daß die Landwirtschaft ihre gesellschaftspolitisch bedeutsamen Funktionen wahrnehmen kann: Schutz, Erhaltung, Ausgestaltung der Kulturlandschaft; Sicherung des Freizeit- und Erholungswertes.

Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland hat erhebliche Auswirkungen auf den Agrarmarkt. In den 60er Jahren ist beispielsweise bei einer jährlichen Zunahme von Bevölkerung (0,9 %) und Pro-Kopf-Einkommen (3,7 %) sowie einer damals noch relativ hohen Einkommenselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Nahrungsmitteln (0,3 bis 0,4) der Nahrungsverbrauch um 2,7 % jährlich angestiegen. Für die 80er und 90er Jahre ist dagegen bei leicht rückläufiger Wohnbevölkerung nur noch mit geringen Steigerungen des Nahrungsmittelverbrauchs zu rechnen. Diese Tendenz dürfte sich nach dem Jahr 2000 aufgrund des erwarteten beschleunigten Bevölkerungsrückgangs verstärken.

Die Agrarerzeugung dürfte bei auch künftig zu erwartenden produktionsmehrenden technischen Fortschritten mittelfristig weiter zunehmen, wenn auch — wie im vergangenen Jahrzehnt — mit rückläufigen Zuwachsraten. Zunehmende Überschußprobleme auf den EG-Agrarmärkten wären ceteris paribus die Folge. Wieweit sich diese Tendenzen in den 90er Jahren und darüber hinaus fortsetzen, ist kaum abschätzbar. Ebenfalls sind Aussagen nicht möglich, wieweit auf längere Sicht das agrarische Produktionspotential Westeuropas für die Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung wie auch für die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe zur industriell-gewerblichen Verwendung benötigt werden.

7.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Gleiches Wirtschaftswachstum pro Kopf der Bevölkerung vorausgesetzt, ist die Versorgung von 45,7 Mio. Einwohnern, der angenommenen Zahl der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2030, mit niedrigeren Belastungen der Umwelt verbunden als die Versorgung von 61,6 Mio. Einwohnern in der Bundesrepublik Deutschland heute. Von der Bevölkerungsentwicklung allein ist aber noch kein absoluter Rückgang der Umweltbelastung zu erwarten. Die Höhe der von den Menschen verursachten Umweltbelastung ist in erster Linie eine Funktion der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Maßnahmen zur Begrenzung der Schadstoffbelastung und erst danach eine solche des Bevölkerungswachstums bzw. -rückgangs.

In den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation ist ein weiterer Anstieg der Umweltbelastung zu erwarten. Dies vor allem aufgrund

- des weiter steigenden Verkehrs (vgl. 7.2.2.2),
- der regional überdurchschnittlich zunehmenden Güterproduktion,

Agrarmarkt

Anstieg der Umweltbelastung

- der weiter anhaltenden Sogwirkung dieser Regionen gegenüber dem ländlichen Raum und der Zuwanderung aus dem Ausland (vgl. 7.1.2).

Flächenverbrauch Der Bedarf an weiteren Siedlungsflächen wird sich in diesen Regionen nicht vermindern. Neben der erhöhten verkehrlichen Mobilität (vgl. 7.2.2.2) wirken sich vor allem die Stadt-Umland-Wanderung und die tendenziell auch für die Zukunft anzunehmende Steigerung des Wohnflächenkonsums pro Kopf der Bevölkerung aus. Bei dem durch flächenbeanspruchende, umweltbeeinträchtigende Nutzungen jetzt schon bestehenden Mangel an Freiflächen wird die Erhaltung knapper und empfindlicher Ressourcen (z. B. naturnahe Flächen, hochwertiges Trinkwasser) noch schwieriger werden. Darüber hinaus muß durch den Ferntransport von bestimmten Schadstoffemissionen auch mit höheren Belastungen in anderen Regionen gerechnet werden.

Regionale Entwicklungen In den Regionen mit großen Verdichtungsräumen und ungünstigen Arbeitsmarktverhältnissen (altindustrialisiert) kann mit abnehmender Umweltbelastung nur dann gerechnet werden, wenn eine Sanierung alter Anlagen vorgenommen und eine Renaturierung und Rekultivierung von freiwerdenden Siedlungs- und Verkehrsflächen durchgeführt werden. Gegenläufige Tendenzen können sich jedoch in bestimmten Gebieten bei einer Ausweitung der Energiegewinnung aus Kohle einstellen.

In Regionen mit Verdichtungsansätzen führt die wachsende Güterproduktion zwar tendenziell zu steigenden Belastungen, diese dürften jedoch durch emissionsmindernde Maßnahmen weitgehend aufgefangen werden. Eine deutliche Belastung wird sich allerdings im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergeben, da Freiflächen für Siedlung und Verkehr in Anspruch genommen werden.

In ländlich geprägten Regionen mit ungünstigen Arbeitsmarktverhältnissen (geringe Siedlungsdichte) kann die Umweltbelastung etwas abnehmen, wenn der von der landwirtschaftlichen Nutzung und dem Ferntransport von Schadstoffemissionen verursachten Umweltbelastung durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie durch emissionsmindernde Maßnahmen weiter entgegengewirkt wird.

In den für den Fremdenverkehr attraktiven ländlich geprägten Regionen mit guten Arbeitsmarktbedingungen wird die Belastung von Natur und Landschaft infolge des Ausbaus von Infrastruktureinrichtungen (z. B. Verkehrs- und Erholungseinrichtungen) und des weiteren Bedarfs an Siedlungsflächen zunehmen. Die Ausweitung von Siedlungsflächen in den Verdichtungsräumen infolge der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sowie der zunehmende Bedarf an Erholungsgebieten in der Bundesrepublik Deutschland wird diese Tendenz noch verstärken.

8 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf einzelne staatliche Bereiche

8.1 Öffentliche Verwaltung

Bevölkerungsentwicklung als Einflußfaktor Aufgaben, organisatorischer Aufbau und Umfang der öffentlichen Verwaltung werden in einem demokratischen Staat von dem Bedürfnis der Bevölkerung nach der vom Staat zu gewährenden Sicherheit und Vorsorge bestimmt. Schon daraus folgt, daß der demographische Faktor, nämlich die Größe der Bevölkerung, ihre Altersstruktur und ihre Zusammensetzung die Aufgabenstellung und den Umfang der öffentlichen Verwaltung wesentlich beeinflußt. Das Bedürfnis nach staatlichem Handeln hängt darüber hinaus auch von anderen Einflußfaktoren, z. B. von wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Gegebenheiten, ab.

Je nach Aufgabenstellung der einzelnen Verwaltungsbereiche können dabei der Bevölkerungsfaktor oder andere Einflußfaktoren die

dominierende oder eine untergeordnete Bedeutung haben.

Die Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung bei den laufenden Planungen über Aufgabenstellung und bei Überlegungen für den Ausbau oder Abbau von Verwaltungsbereichen sollte deshalb selbstverständlich sein.

Solche Überlegungen werden nicht dadurch hinfällig, daß qualitative und quantitative Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentliche Verwaltung teilweise durch gegenläufige Entwicklungen in anderen Bereichen aufgefangen werden und deshalb häufig nicht sichtbar in Erscheinung treten. Es kommt darauf an, die zunächst geringe, dann stärkere Abnahme der Bevölkerung und die Veränderung der Alters- und Sozialstruktur als eigenständige Planungsgröße zu er-

kennen und deren Auswirkungen — im Zusammenwirken mit anderen Faktoren — richtig einzuschätzen.

Umfassende Untersuchungen auf diesem Gebiet liegen noch nicht vor, ein Forschungsansatz in dieser Richtung wird derzeit verfolgt¹⁾. Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat in einem Bericht an die Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. Januar 1980 erste differenzierte Aussagen zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung — bezogen auf den kommunalen Bereich — gemacht.

In einer allerdings noch unscharfen Unterscheidung lassen sich schon jetzt die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentliche Verwaltung unter zwei Aspekten beschreiben:

Verwaltungsorganisation und Personalbedarf

Die sich im unmittelbaren Umgang mit den Bürgern abspielenden öffentlichen Tätigkeiten bedingen einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Anzahl der Bürger (insgesamt oder in den verschiedenen Altersgruppen) und der Größe der Verwaltung. Das gilt z. B. in den Gemeinden für die Nahverkehrsbetriebe, Einrichtungen der Sozialhilfe (z. B. Altenheime, Pflegeheime, Obdachlosenunterkünfte), Sporteinrichtungen (z. B. Turn-, Sporthallen, Hallen-, Freibäder), Krankenhäuser, Versorgungsbetriebe und das kulturelle Angebot (z. B. Volkshochschulen, Museen, Theater). In gleicher Weise besteht eine Abhängigkeit für den gesamten Bildungsbereich, bei dem die Altersstruktur im Vordergrund steht, für den Bereich der Justiz- und Finanzverwaltungen und teilweise für den überregionalen öffentlichen Personenverkehr.

Für diese Teile der öffentlichen Verwaltung können sich — unbeschadet regionaler Unterschiede (vgl. 7.2) — bereits geringe bis mittlere Schwankungen der Bevölkerungsgröße bemerkbar machen.

Vergleichbares gilt für Verwaltungstätigkeiten, deren Adressat nicht die einzelnen Bürger sondern die Haushalte sind, in denen sie leben. Zwar dürfte trotz rückläufiger Bevölkerungszahl die Anzahl der Haushalte infolge von Veränderungen der Alters- und Familienstruktur noch bis nach 1990 ansteigen. Danach wird aber auch die Zahl der Haushalte rückläufig sein. Dementsprechend könnte sich nach den Modellrechnungen für den beschriebenen Bereich der öffentlichen Aufgaben allein von der Bevölkerungsentwicklung her bis zum Jahre 2000 eine geringe Reduzierung des Verwaltungsapparates und der Zahl der dort Beschäftigten ergeben. Nach diesem Zeitpunkt wird sich diese Tendenz verstärken.

¹⁾ Forschungsprojekt „Vorausschätzung politisch-administrativer Folgen der künftigen Bevölkerungsentwicklung nach dem Jahr 1995“ von Prof. Becker (Hochschule der Bundeswehr München).

Soweit die öffentliche Verwaltung nicht den einzelnen Bürger oder Haushalte, sondern die Gesamtheit der Bevölkerung oder zahlenmäßig nicht bestimmte Bevölkerungsgruppen anspricht, wird ihr Aufgabenumfang und damit ihre Personalstärke von Schwankungen in der Bevölkerungsentwicklung zunächst nicht unmittelbar berührt. Hierzu gehört der gesamte Bereich der Planung und Unterhaltung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen, das weite Feld der Vorschriftengebung und die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit. Bestimmend für den Umfang dieser Aufgaben sind vielmehr Einflußfaktoren, wie z. B. die Konjunktur-, Arbeitsmarkt-, Finanz- oder Sicherheitslage.

Demnach kann festgestellt werden, daß der bis zum Jahre 2000 vorausberechnete Bevölkerungsrückgang in diesem Bereich staatlichen Handelns unter Status-quo-Bedingungen im übrigen einen Abbau von Verwaltungseinrichtungen nicht zur Folge haben wird.

Für den Zeitraum danach ist bei einer um ein Viertel kleineren Bevölkerung im Jahr 2030 ein unverändert großer Verwaltungsapparat — bei gleichbleibender Aufgabenstellung — nicht mehr zu rechtfertigen.

Wenn sich die öffentliche Verwaltung auf die aufgezeigten Gegebenheiten rechtzeitig einstellt, kann erreicht werden, daß auf der einen Seite Überkapazitäten vermieden werden und auf der anderen Seite freiwerdendes Personal für neue Aufgaben zur Verfügung steht.

Insgesamt wird aber die Bevölkerungsentwicklung, wie sie in den Modellrechnungen unterstellt wird, auf längere Sicht zu einer im Umfang beachtlichen Reduzierung der öffentlichen Verwaltung führen können.

In diesem Gesamtzusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß Art und Umfang öffentlicher Aufgaben auch von politischen Entscheidungen abhängig sind. Die Zielsetzung einer Verhinderung oder Einschränkung der „Landflucht“ etwa könnte dazu führen, daß ländliche Gebiete durch verbesserte Infrastrukturmaßnahmen attraktiver gemacht werden, was eine überdurchschnittliche Personalausstattung notwendig machen würde.

8.2 Innere Sicherheit

Im gegebenen Zusammenhang ist als innere Sicherheit der Zustand zu verstehen, bei dem im Rahmen der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Rechts- und Gesellschaftsordnung die einzelnen Menschen oder menschliche Gemeinschaften (religiöser, kultureller, politischer Art) nach ihren Vorstellungen ohne Beeinträchtigung durch rechtswidrige Eingriffe anderer Menschen leben können.

Solche das Leben, die Gesundheit oder den Freiheitsraum der Bürger beeinträchtigende Eingriffe sind vielfältig und unterschiedlichster Art und können in ihrer ganzen Differenziertheit nicht zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden. Dagegen erscheint es angebracht, die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Aufgabenentwicklung der Polizei und des Verfassungsschutzes unter drei wesentlichen Aspekten, und zwar

- bei der Kriminalitätsbekämpfung,
 - bei der Abwehr von extremistischen Bestrebungen gegen die verfassungsmäßige Ordnung
 - und im Straßenverkehr
- zu betrachten.

Außerdem lassen sich Schlußfolgerungen für die Organisation der Polizei ziehen, je nachdem ob und in welchem Maße Auswirkungen auf die Aufgabenentwicklung festgestellt werden können.

Altersstrukturveränderungen Dabei ist die Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 2000, die nach der Vorausrechnung des Modells I C nur zu einer Verringerung der Einwohnerzahl auf 59,14 Mio. (1981: 61,66 Mio.) führt, von dieser absoluten Zahl her gesehen ohne größere Relevanz; dagegen könnten schon in diesem Zeitraum die Veränderung der Altersstruktur und die Zunahme des ausländischen Bevölkerungsteils Auswirkungen auf die innere Sicherheit haben.

Bevölkerungsrückgang Erst in dem weiteren Vorausrechnungszeitraum bis zum Jahre 2030 könnte der dann erwartete stärkere Bevölkerungsrückgang auch vom Umfang her gesehen Bedeutung für Aufgabenentwicklung und Organisation der Polizei gewinnen.

8.2.1 Kriminalitätsbekämpfung

8.2.1.1 Zusammenhang zwischen Kriminalität und Bevölkerungsentwicklung

Die Auswertung der polizeilichen Kriminalstatistik der vergangenen Jahre führt zu dem Ergebnis, daß zwischen der Altersstruktur und der Anzahl krimineller Handlungen insofern ein Zusammenhang besteht, als sich die Summe der einer Straftat verdächtigen Personen (Tatverdächtige) wie auch einzelne Deliktarten sehr unterschiedlich auf die Altersgruppen der Bevölkerung verteilen.

Entwicklung der Gesamtbevölkerung/Kriminalität 1972—1981 In Tabelle 18 ist die Entwicklung der Bevölkerung und der Kriminalität nach Altersgruppen für die Zeit von 1972 bis 1981 dargestellt¹⁾. Ein Vergleich der absoluten Bevölkerungszahlen mit der Gesamtzahl der Tatverdächtigen zeigt, daß bei einer Zunahme der Bevölkerung im Alter über acht Jahre von 54,37 Mio.

im Jahre 1972 auf 56,94 Mio. 1981 (4,7 %) die Anzahl der Tatverdächtigen von 1 039 078 auf 1 525 153 (+46,8 %) angestiegen ist. Dadurch wird deutlich, daß die zahlenmäßige Entwicklung der Gesamtbevölkerung noch nichts über die Kriminalitätsentwicklung aussagt.

Andererseits kann Tabelle 18 entnommen werden, daß sich die einzelnen Altersgruppen hinsichtlich ihres jeweils auf 10 000 Personen bezogenen Tatverdächtigenanteils deutlich unterscheiden und diese unterschiedlichen Anteile im Verhältnis zueinander und im Verhältnis zu der für alle Altersgruppen ermittelten Durchschnittszahl in allen Jahren relativ konstant bleiben.

Im einzelnen ergibt sich folgendes Bild:

Kriminalitätsbelastung von Altersgruppen

a) Kinder (8 bis unter 14 Jahre)

Die Zahl der 8- bis unter 14jährigen Kinder stieg von 5,87 Mio. im Jahre 1972 bis 1976 auf 6,14 Mio. und ging danach (wegen der geburtenschwächeren Jahrgänge ab 1965) auf 4,81 Mio. im Jahre 1981 zurück. Die Kriminalitätsbelastung mit 122 Tatverdächtigen auf 10 000 Einwohner im Jahre 1972 erreichte 1978 eine Belastung von 168 Tatverdächtigen, blieb bis 1980 etwa konstant und erreichte 1981 den Höhepunkt mit 178 Tatverdächtigen je 10 000 Einwohner. Damit liegt diese Altersgruppe durchgehend deutlich unterhalb der durchschnittlichen Kriminalitätsbelastung aller Altersgruppen mit 191 Tatverdächtigen im Jahre 1972 und 268 Tatverdächtigen auf je 10 000 im Jahre 1981. Im übrigen deutet sich an, daß der seit 1978 zu beobachtende Rückgang der Zahl der Tatverdächtigen dieser Altersgruppen von 98 320 auf 85 659 mit dem Bevölkerungsrückgang dieser Altersgruppe im Zusammenhang steht.

b) Jugendliche (14 bis unter 18 Jahre)

In der Altersgruppe von 14 bis unter 18 Jahren stieg die Bevölkerungszahl von 3,41 Mio. 1972 auf 4,23 Mio. 1981 und die Tatverdächtigenzahl von 150 465 auf 231 713 kontinuierlich an.

In dieser Altersgruppe kündigt sich bereits der Geburtenrückgang in den Jahrgängen 1965 und 1966 an, was sich in dem geringer werdenden Bevölkerungszuwachs von 1979 auf 1981 zeigt. Die Kriminalitätsbelastung mit 441 Tatverdächtigen im Jahr 1972 und mit 548 Tatverdächtigen 1981 je 10 000 der Wohnbevölkerung lag hier immer mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittliche Kriminalitätsbelastung.

c) Heranwachsende (18 bis unter 21 Jahre)

Die durchgehend hohe Kriminalitätsbelastung von 547 Tatverdächtigen 1972 und 675 im Jahre 1981 je 10 000 der Wohnbevölkerung macht deutlich, daß diese Altersgruppe im Verhältnis zum Durchschnitt gleichbleibend

¹⁾ Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland, veröffentlicht vom Bundeskriminalamt.

fast die dreifache Zahl an Tatverdächtigen aufweist und damit die am stärksten belastete Gruppe überhaupt ist.

d) Erwachsene bis unter 40 Jahre

Auch die Erwachsenen im Alter zwischen 21 und 40 Jahren liegen mit ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Tatverdächtigen noch erheblich über dem Durchschnitt. Mit zunehmendem Alter ist tendenziell eine Abnahme zu verzeichnen.

Der Anteil der Gruppe der 21- bis unter 25jährigen liegt etwa doppelt so hoch wie der Durchschnitt, derjenige der 25- bis 30jährigen

bereits unterhalb des Doppelten, während im Alter zwischen 30 bis unter 40 Jahren ein Verhältnis zum Durchschnitt von etwa 4 zu 3 besteht.

e) Erwachsene von 40 Jahren und darüber

Die Kriminalitätsbelastung der Erwachsenen von 40 Jahren und darüber unterschreitet den Durchschnitt aller Altersgruppen und nimmt mit zunehmendem Alter kontinuierlich stark ab. Während im Jahre 1981 die 40- bis unter 50jährigen noch eine Kriminalitätsbelastung von 211 je 10 000 der Wohnbevölkerung verzeichneten, betrug diese bei der Altersgruppe über 60 Jahre nur 55 Tatverdächtige.

Tabelle 18

Tatverdächtige und Bevölkerung

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahre	1972		1974		1976	
	Tatverdächtige		Tatverdächtige		Tatverdächtige	
	absolut	je 10 000 Personen ¹⁾	absolut	je 10 000 Personen ¹⁾	absolut	je 10 000 Personen ¹⁾
8 bis 14 T	71 279		71 011		83 235	
..... W	5 866 456	121,5	6 115 071	116,1	6 138 477	135,6
14 bis 18 T	150 465		142 324		167 916	
..... W	3 409 982	441,2	3 656 729	389,2	3 867 039	434,2
18 bis 21 T	135 001		130 315		148 373	
..... W	2 467 636	547,1	2 519 891	511,1	2 636 090	562,9
21 bis 25 T	144 053		145 217		149 601	
..... W	3 349 932	430,0	3 445 204	421,5	3 372 003	443,7
25 bis 30 T	132 645		135 896		150 832	
..... W	3 858 753	343,8	3 923 233	346,4	4 166 021	362,1
30 bis 40 T	212 693		230 333		245 769	
..... W	9 423 100	225,7	9 597 173	240,0	9 033 480	272,1
40 bis 50 T	100 540		111 434		132 426	
..... W	7 673 104	131,0	7 695 853	144,8	7 911 696	167,4
50 bis 60 T	49 643		50 997		59 702	
..... W	6 259 207	79,3	6 146 759	83,0	6 401 981	93,3
60 und älter T	42 759		44 672		51 599	
..... W	12 059 763	35,5	12 364 685	36,1	12 282 170	42,0
insgesamt T	1 039 078		1 062 199		1 189 453	
..... W	54 367 933	191,1	55 494 598	191,4	55 808 957	213,1

¹⁾ Für die Tatverdächtigen je 10 000 Personen wurde die Wohnbevölkerung der jeweiligen Altersgruppe zugrunde gelegt.

T = Tatverdächtige W = Wohnbevölkerung (Mindestalter: 8 Jahre)

²⁾ 1981: Tatverdächtige — bis unter 14 Jahre; Wohnbevölkerung — 8 bis unter 14 Jahre.

Zusammengefaßt ergibt sich:

Eine höhere Kriminalitätsbelastung als im Durchschnitt ist zu verzeichnen

- bei Jugendlichen (14 bis unter 18 Jahre),
- bei Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre),
- bei Erwachsenen bis unter 40 Jahre.

Eine unter dem Durchschnitt liegende Kriminalitätsbelastung ist zu verzeichnen

- bei Kindern (8 bis unter 14 Jahre),
- bei Erwachsenen von 40 Jahren und darüber.

Die erheblichen Unterschiede der verschiedenen Altersgruppen in der Kriminalitätsbe-

lastung und die relative Konstanz des Verhältnisses der Tatverdächtigenanteile untereinander und zur Durchschnittsbelastung aller Altersgruppen lassen den Schluß zu, daß Kriminalität und Altersstruktur der Bevölkerung in einem Zusammenhang stehen und dementsprechend die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere eine sich verändernde Altersstruktur, Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung haben wird.

8.2.1.2 Kriminalitätsbelastung der ausländischen Wohnbevölkerung

Die vorangegangenen Feststellungen, die sich mit der Kriminalität im Zusammenhang mit

Tabelle 18

nach Altersgruppen 1972 bis 1981

1978		1979		1980		1981	
Tatverdächtige		Tatverdächtige		Tatverdächtige		Tatverdächtige	
absolut	je 10 000 Personen ¹⁾	absolut	je 10 000 Personen ¹⁾	absolut	je 10 000 Personen ¹⁾	absolut	je 10 000 Personen ¹⁾
98 320		93 428		89 638		85 659 ²⁾	
5 857 464	167,9	5 616 576	166,3	5 338 448	167,9	4 810 085 ²⁾	178,1 ²⁾
193 548		200 862		214 476		231 713	
4 076 794	474,8	4 161 080	482,7	4 228 954	507,2	4 230 915	547,7
163 688		173 841		192 855		212 550	
2 808 984	582,7	2 915 411	596,3	3 020 434	638,5	3 151 031	674,5
159 135		167 641		186 113		203 701	
3 459 871	459,9	3 552 728	471,9	3 675 875	506,3	3 870 917	526,2
150 902		154 696		167 225		181 131	
4 267 075	353,6	4 278 827	361,5	4 300 779	388,8	4 389 117	412,6
240 815		244 085		257 215		267 205	
8 614 455	279,5	8 434 656	289,4	8 260 573	311,4	8 032 086	332,7
143 085		154 230		174 346		191 562	
8 225 421	174,0	8 445 293	182,6	8 711 318	200,1	9 082 291	210,9
68 188		72 798		80 373		85 047	
7 021 848	97,1	7 265 049	100,2	7 330 700	109,6	7 257 303	171,2
53 350		55 475		61 727		66 585	
11 904 175	44,8	11 804 584	47,0	11 884 983	51,9	12 114 326	55,0
1 271 025		1 317 054		1 423 968		1 525 153 ²⁾	
56 236 087	226,0	56 474 204	233,2	56 752 064	250,9	56 938 071 ²⁾	267,9 ²⁾

der Gesamtbevölkerung befassen, bedürfen der Differenzierung nach Deutschen und Ausländern, weil bei letzteren wegen der bestehenden Unterschiede in der Alters-, Geschlechts- und vor allem in der Sozialstruktur die Kriminalitätsbelastung von derjenigen der deutschen Bevölkerung zum Teil erheblich abweicht.

Diese Differenzierung ist auch notwendig, weil die Bevölkerungsentwicklung bei den Altersgruppen, die bei Deutschen und Ausländern gleichermaßen besonders hohe Tatverdächtigenanteile aufweisen, nämlich bei den 18- bis 40jährigen, bis zum Jahre 2000 gegenläufig (erhebliche Abnahme bei den Deutschen, Zunahme bei den Ausländern) sein

Tabelle 19

Tatverdächtige nach Altersgruppen, Geschlecht und Staatsangehörigkeit 1978 bis 1981

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahren	Zeit- raum	Tatverdächtige insgesamt		Deutsche				Ausländer			
		absolut	je 10 000 Per- sonen ¹⁾	männlich		weiblich		männlich		weiblich	
				absolut	je 10 000 Per- sonen ¹⁾	absolut	je 10 000 Per- sonen ¹⁾	absolut	je 10 000 Per- sonen ¹⁾	absolut	je 10 000 Per- sonen ¹⁾
8 bis 14	1978	98 320	167,9	72 365	257,5	14 851	55,4	9 487	501,8	1 617	91,9
	1979	93 428	166,3	65 446	245,5	15 939	62,6	10 176	484,6	1 867	95,2
	1980	89 638	167,9	61 232	245,2	14 895	62,5	11 229	472,1	2 282	103,6
	1981	85 659	178,1 ²⁾	56 352	257,2 ²⁾	13 973	66,8 ²⁾	12 757	467,3 ²⁾	2 577	101,7 ²⁾
14 bis 18	1978	193 584	474,8	150 049	755,9	26 795	141,5	13 950	1 350,0	2 754	288,8
	1979	200 862	482,7	152 151	756,0	29 540	154,0	15 961	1 295,0	3 210	299,5
	1980	214 476	507,2	160 389	793,0	31 067	161,2	19 333	1 255,0	3 687	295,7
	1981	231 713	547,7	169 753	848,7	34 305	179,8	23 224	1 292,0	4 431	308,9
18 bis 21	1978	163 687	582,7	124 483	917,7	20 180	156,6	16 390	1 912,4	2 634	335,6
	1979	173 841	596,3	130 614	932,5	21 655	162,4	18 646	1 931,3	2 926	346,1
	1980	192 855	638,5	143 138	994,2	23 487	170,9	22 901	2 014,5	3 329	358,4
	1981	212 550	674,5	156 766	1 051,1	25 925	181,9	26 160	1 996,8	3 669	356,4
21 bis 25	1978	159 135	459,9	114 520	706,1	21 342	137,8	19 279	1 369,5	3 994	268,5
	1979	167 641	471,9	117 106	702,7	22 528	141,9	23 695	1 495,7	4 312	307,7
	1980	186 113	506,3	127 278	740,5	24 257	148,3	30 022	1 643,5	4 556	328,6
	1981	203 701	526,2	137 316	759,7	26 195	152,2	35 169	1 799,7	5 021	340,8
25 bis 30	1978	150 902	353,6	103 385	537,0	20 845	113,7	21 144	841,7	5 528	214,3
	1979	154 694	361,5	103 958	536,7	21 403	115,8	23 773	984,3	5 560	220,1
	1980	167 225	388,8	109 875	564,9	22 720	122,2	28 921	1 156,8	5 709	232,3
	1981	181 131	412,7	115 022	579,2	24 315	128,0	35 531	1 321,4	6 263	266,3
30 bis 40	1978	240 815	279,5	165 928	427,9	36 545	95,4	31 573	554,7	6 769	199,9
	1979	244 085	289,4	164 459	435,4	37 047	99,6	35 118	614,6	7 461	204,4
	1980	257 215	311,4	170 925	465,0	37 973	105,3	39 983	688,0	8 334	209,8
	1981	267 205	332,7	173 530	489,1	40 114	115,8	44 237	762,4	9 324	212,4
40 bis 50	1978	143 085	174,0	97 152	250,1	27 928	72,7	14 457	434,2	3 548	214,3
	1979	154 230	182,6	103 933	261,5	30 284	76,9	16 074	451,2	3 939	221,2
	1980	174 346	200,1	118 413	290,0	33 228	82,1	18 441	477,6	4 264	218,3
	1981	191 562	210,9	129 436	385,6	36 875	87,7	20 660	489,8	4 591	208,2
50 bis 60	1978	68 183	97,1	41 228	141,6	21 076	54,0	4 135	329,9	1 744	208,8
	1979	71 798	100,2	44 143	143,9	22 131	55,7	4 572	338,7	1 952	214,9
	1980	80 373	109,6	49 248	156,3	23 981	61,0	4 997	341,3	2 147	217,6
	1981	85 047	171,2	52 422	163,7	24 690	65,2	5 530	338,3	2 405	219,0
60 und älter	1978	53 350	44,8	28 417	65,0	22 547	30,5	1 406	209,7	980	142,7
	1979	55 475	47,0	29 227	68,1	23 830	32,3	1 399	198,1	1 019	140,5
	1980	61 727	51,9	31 935	74,5	27 012	36,3	1 562	204,4	1 218	155,2
	1981	66 585	55,0	33 926	78,5	29 583	38,8	1 804	209,0	1 272	143,5
ins- gesamt ..	1978	1 271 025	226,0	897 527	362,7	212 109	75,2	131 821	707,0	29 568	209,0
	1979	1 317 054	233,2	911 037	367,4	224 357	79,5	149 414	761,2	32 246	216,8
	1980	1 423 968	250,0	972 433	391,8	238 620	84,6	177 389	833,5	35 526	223,2
	1981	1 525 153	267,9 ²⁾	1 024 523	413,5 ²⁾	256 005	91,0 ²⁾	205 072	891,7 ²⁾	39 553	227,3 ²⁾

¹⁾ Anzahl der Tatverdächtigen auf 10 000 Personen der betreffenden Altersgruppen, Geschlecht und Nationalität.

²⁾ 1981: Tatverdächtige — bis unter 14 Jahre; Wohnbevölkerung — 8 bis unter 14 Jahre.

wird. Dementsprechend setzt eine Aussage über die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Kriminalitätsentwicklung eine getrennte, differenzierte Darstellung voraus. Die weitere Differenzierung nach verschiedenen Ausländergruppen erscheint nach dem Untersuchungszweck entbehrlich, obwohl die Kriminalitätsbelastung der einzelnen Nationalitäten Unterschiede aufweist und einige Gruppen eine geringere Belastung zeigen als die vergleichbare deutsche Bevölkerung.

Aus Tabelle 19 ergibt sich im einzelnen, wie hoch die Kriminalitätsbelastung der deutschen und ausländischen Bevölkerung in verschiedenen Altersgruppen und nach Geschlecht getrennt in den Jahren 1978 bis 1981 gelegen hat¹⁾. Sie zeigt, daß eine höhere Tatverdächtigenziffer der Ausländer für alle Altersgruppen und für beide Geschlechter, wenn auch in unterschiedlichem Anteil, besteht.

Von 1970 bis 1981 stieg die Gesamtzahl der ausländischen Tatverdächtigen von 85 392 auf 244 625. Der Tatverdächtigenanteil vergrößerte sich von 8,3 % auf 16 %.

In der gleichen Zeit nahm der Bevölkerungsanteil der Ausländer von 3,9 % (1970) über 6,4 % (1977) auf 7,5 % (1981) zu. Der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen war also 1981 mehr als doppelt so hoch wie der Bevölkerungsanteil. Dieses Bild bedarf jedoch aus folgenden Gründen einer Relativierung²⁾:

- a) Es wird nicht berücksichtigt, daß in der Kriminalstatistik 1981 24,7 % der ausländischen Tatverdächtigen auf Ausländer entfielen, die in der Bevölkerungsstatistik nicht erfaßt werden, nämlich 12,6 % illegale Ausländer, 7,0 % Touristen und Durchreisende und 5,1 % Stationierungsstreitkräfte und deren Angehörige. Diese statistische Verzerrung führt zu einer überproportionalen Belastung der im Bundesgebiet gemeldeten Ausländer.
- b) Die Straftaten von Ausländern entfallen zu einem erheblichen Teil (1981: 22,2 %) auf ausländerspezifische Straftaten (insbesondere Verstöße gegen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen im Sinn von § 47 Ausländergesetz). Da diese Straftaten von Deutschen in der Regel nicht begangen werden können, ist auch insoweit der Aussagewert der Kriminalstatistik deutlich zu relativieren.
- c) Die Alters- und Geschlechtsstruktur der Ausländer unterscheidet sich erheblich von der der deutschen Bevölkerung. Bei

Ausländern gibt es ein starkes Übergewicht der kriminalitätsbelasteten Altersgruppen, nämlich der Jugendlichen, Heranwachsenden und Erwachsenen unter 40 Jahren. Außerdem überwiegt die männliche Bevölkerung, die auch bei den Deutschen stärker kriminalitätsbelastet ist.

Insgesamt verläuft die Kurve der Kriminalitätsbelastung der verschiedenen Altersgruppen bei Ausländern und Deutschen in etwa parallel, d. h. sie steigt bis zur Gruppe der 18- bis unter 21jährigen an und nimmt dann kontinuierlich ab. Damit wird der oben für die Gesamtbevölkerung festgestellte Zusammenhang zwischen Kriminalität und Altersstruktur der Bevölkerung auch beim ausländischen Bevölkerungsteil bestätigt.

8.2.1.3 Tendenzen der künftigen Kriminalitätsentwicklung

Die Kriminalitätsentwicklung ist wesentlich abhängig von den Einflußnahmen der Gesellschaft auf kriminogene Faktoren durch Bildungs- und Sozialpolitik, durch Gesetzgebung und Sanktionspraxis sowie einen möglichen Wandel der Einstellung gegenüber bestimmten Verhaltensweisen¹⁾.

Im Rahmen der kriminologischen Ursachenforschung ist es bei Analysen und darauf aufbauenden Prognosen bisher allerdings noch nicht gelungen, die verschiedenen kriminogenen Einflüsse isoliert und statistisch meßbar aufzuzeigen. Im einzelnen konnten scheinbar bestehende Zusammenhänge zwischen Kriminalstatistik und sozio-ökonomischen Statistiken noch nicht für die Vergangenheit — erst recht nicht für die Zukunft — als ursächlich aufgeklärt werden²⁾.

Die Kriminalstatistik als solche besitzt ohnehin nur eine relative Aussagekraft. Beeinträchtigt wird diese nicht nur durch das Dunkelfeld der nicht angezeigten Straftaten, sondern auch durch sich ändernde Aufklärungsquoten, durch Überhöhungen und strukturelle Verzerrungen aufgrund Mehrfachzählung von tatverdächtigen Personen sowie durch eine sich ändernde Täterintensität.

Unter diesen Umständen verbietet es sich, die Kriminalitätsentwicklung im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung in Form einer Modellrechnung darzustellen. Zulässig und möglich sind allenfalls Tendenzaussagen, die sich abstützen auf den oben ausgeführten bisherigen Zusammenhang zwischen der Alters-

Modell-rechnungen

¹⁾ Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland, veröffentlicht vom Bundeskriminalamt.

²⁾ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD und FDP zur Ausländerpolitik — BT-Drucksache 9/1629, S. 13.

¹⁾ Vgl. Stellungnahme der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 21. Dezember 1979 zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung.

²⁾ Vgl. Bericht des Bundesministeriums der Justiz vom 22. Dezember 1978 an den Europarat zur Resolution (73)25 betr. die Prognosemethoden über die Kriminalitätsentwicklung.

struktur der Bevölkerung und der Kriminalitätsbelastung. Die Entwicklung der Altersstruktur bis zum Jahre 2000 kann hinsichtlich der deutschen Bevölkerung relativ zuverlässig und hinsichtlich der ausländischen Bevölkerung mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorausgesagt werden.

Danach ist die Zahl der Tatverdächtigen in den Altersgruppen von acht bis unter 14 (vgl. oben 8.2.1.1) und von 14 bis unter 18 schon im Abnehmen begriffen und wird ab 1989 bzw. 1994 — wegen der zwischen 1980 und 1985 erwarteten etwas höheren Geburtenzahlen — nochmals geringfügig zunehmen.

Die Zahl der Tatverdächtigen der Altersgruppe von 18 bis unter 21 nimmt noch leicht bis 1985 zu, fällt dann bis zum Jahre 1998 deutlich ab und nimmt danach aus den gleichen Gründen bei den jüngeren Jahrgängen nochmals vorübergehend leicht zu.

In den Altersgruppen von 21 bis unter 25 und von 25 bis unter 30 steigt die Zahl der Tatverdächtigen zunächst noch bis 1987 bzw. bis 1990 deutlich an und sinkt danach kontinuierlich, wobei die 25- bis unter 30jährigen Tatverdächtigen ab 1999 zahlenmäßig wieder schwach zunehmen.

Deutlich bis zum Jahre 1998 ansteigend ist die Zahl der 30- bis unter 40jährigen Tatverdächtigen; diese Zahl nimmt ab 1999 leicht ab.

Bei der Altersgruppe von 40 bis unter 50 Jahren bleibt im Vergleich der Jahre 1980 und 2000 die Zahl der Tatverdächtigen etwa gleich hoch, wobei zwischen 1983 und 1992 ein Absinken infolge geburtenschwacher Jahrgänge während des 2. Weltkriegs zu verzeichnen ist.

Die Zahl der Tatverdächtigen im Alter von 50 bis unter 60 Jahren nimmt bis 1992 geringfügig zu, verhält sich bis 1994 etwa konstant und sinkt bis zum Jahre 2000 wieder auf das Niveau von 1980.

In der Altersgruppe von 60 Jahren und darüber verändert sich die Zahl der Tatverdächtigen nur unwesentlich.

Tendenzen Faßt man diese Teilergebnisse zusammen, so kommt man unter Berücksichtigung des oben angeführten, bisher zu verzeichnenden Zusammenhangs zwischen Altersstruktur und Kriminalitätsbelastung zu folgenden Tendenzaussagen:

- Die Zahl der tatverdächtigen Deutschen wird im Jahre 2000 niedriger sein als heute.
- Die Zahl der tatverdächtigen Ausländer wird bis zum Jahre 2000 ansteigen. Nach der Modellrechnung C wird die ausländische Bevölkerung bis zum Jahre 2000 von derzeit 4,53 auf ca. 7,0 Mio., also um rund

50%, ansteigen. Der Zuwachs an tatverdächtigen Ausländern wird wesentlich unterhalb dieses Bevölkerungsanstiegs liegen, weil sich die Altersstruktur und die Geschlechtsstruktur zugunsten weniger kriminalitätsbelasteter Altersgruppen bzw. zugunsten eines ausgewogenen Verhältnisses von Frauen und Männern ändern wird. Das Verhältnis wird noch günstiger, wenn berücksichtigt wird, daß wegen Fehlens bereinigter Statistiken eine Tatverdächtigenzahl (Ist-Zustand) zugrunde gelegt wird, die zu rund 25% durch die Straftaten solcher Ausländer bestimmt wird, die nicht zur Wohnbevölkerung zählen (vgl. 8.2.1.2).

- Insgesamt bleibt als Auswirkung der Bevölkerungsentwicklung auf die Kriminalitätsentwicklung festzustellen, daß sich die Zahl aller Tatverdächtigen infolge der sich verändernden Altersstruktur trotz der Zunahme des ausländischen Bevölkerungsteiles vermindern könnte.

Dabei kann, was die Zunahme der ausländischen Tatverdächtigen angeht, davon ausgegangen werden, daß bei erfolgreicher Integrationspolitik eine Annäherung der Verhaltensweise an die deutsche Bevölkerung auch in den Deliktsbereichen stattfindet, bei denen Ausländer aus den oben angedeuteten Gründen häufiger in Erscheinung treten.

8.2.2 Bevölkerungsentwicklung und politischer Extremismus

Im Gegensatz zur Kriminalität, die als menschliches Fehlverhalten alle Schichten und Altersgruppen — wenn auch in verschiedenen Erscheinungsformen und unterschiedlicher Häufigkeit — betrifft und deshalb mit der Größe, vor allem aber mit der Altersstruktur der Bevölkerung in einem statistisch nachweisbaren Zusammenhang steht, ist ein solcher für den Bereich des politischen Extremismus nicht zu erkennen.

Für beide Phänomene stellen die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen einen Einflußfaktor dar. Das Entstehen von politischem Extremismus wird aber wesentlich stärker von politischen Rahmenbedingungen beeinflusst und hängt schließlich — läßt man die verhältnismäßig wenigen extremistischen Einzelgänger außer Betracht — von dem Vorhandensein politischer Theorien und Ideologien ab, um die sich mehr oder weniger viele Anhänger gruppieren. Aus diesen Gründen erscheint eine Voraussage über die künftige Entwicklung des politischen Extremismus allgemein oder im Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung nicht möglich.

Die Untersuchung beschränkt sich deshalb darauf, ob die Entwicklung des ausländischen Ausländer-extremismus

Bevölkerungsteiles in der Vergangenheit und Gegenwart besondere Auswirkungen auf den politischen Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland hat und ob daraus gegebenenfalls Prognosen für die Zukunft hergeleitet werden können.

Als Meßzahlen für die Auswirkungen extremistischer Bestrebungen auf die innere Sicherheit enthalten die jährlich vom Bundesminister des Innern herausgegebenen Verfassungsschutzberichte Angaben über die Anzahl extremistischer und extremistisch beeinflusster Organisationen, deren Mitglieder und über politisch motivierte Gewalttaten. Die Entwicklung von 1970 bis 1982 wird für Deutsche in Tabelle 20, für Ausländer in Tabelle 21 wiedergegeben.

Ein Vergleich der Tabellen ergibt, daß die extremistischen Bestrebungen von Ausländern, bezogen auf die ausländische Wohnbevölkerung, die von Deutschen übertreffen. Gleichzeitig wird jedoch die oben getroffene Feststellung bestätigt, daß ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und dem Umfang extremistischer Bestrebungen nicht besteht:

So nahm die Zahl ausländischer extremistischer Vereinigungen von 1976 (297) bis 1980 (133) ab und blieb seither auf diesem Stand. Die Mitgliederzahl, die 1981 einen Stand von über 120 000 erreicht hatte, ist 1982 fast gleichgeblieben. Demgegenüber ist die Zahl der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland von rd. 3,94 Mio. im Jahr 1976 auf rd. 4,67 Mio. 1982 gestiegen.

Extremistische Bestrebungen von Ausländern waren bisher in erster Linie von Konflikten und Krisensituationen in den jeweiligen Herkunftsländern bestimmt. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt sowie Überlegungen zur Änderung des Ausländerrechts haben zwar einerseits dazu geführt, daß einige Gruppen ausländischer Extremisten mehr als zuvor gegen die innenpolitischen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland agieren; sowohl die Arbeitsmarktsituation als auch die Ausländerrechtsdiskussion wirken andererseits aber auch dämpfend auf die Aktivitäten vieler Mitglieder, die befürchten, eine extremistische politische Betätigung könnte wirtschaftliche oder ausländerrechtliche Nachteile zur Folge haben. Terrorakte und andere besonders schwere Gewaltakte werden zudem sehr häufig von Ausländern ausgeführt, die nicht zur Wohnbevölkerung gehören.

Eine quantitative Prognose der Entwicklung extremistischer Bestrebungen von Ausländern im Bundesgebiet ist deshalb unmöglich. Solche bisher außenbestimmten Bestrebungen werden anhalten. Eine zusätzliche Belastung für die innere Sicherheit könnte entstehen, wenn die Integration der ausländischen Wohnbevölkerung nicht erfolgreich wäre und

daraus zunehmend soziale Spannungen entstünden. Dies könnte zur Folge haben, daß der Ausländerextremismus unter diesen Voraussetzungen seine Qualität ändern und seine politische Motivation mehr in diesen Spannungen finden könnte. Indizien für soziale Probleme der Ausländer (z. B. Arbeitslosigkeit, auch z. T. Ablehnung bei Deutschen) und für eine sich wandelnde politische Motivation ausländischer Extremisten sind vorhanden.

8.2.3 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Sicherheit im Straßenverkehr

8.2.3.1 Zusammenhang zwischen Altersstruktur der Bevölkerung und Unfallhäufigkeit

Im Bereich des Straßenverkehrs läßt sich ebenfalls feststellen, daß die an Verkehrsunfällen mit Personenschäden beteiligten Personen mit unterschiedlichen, aber relativ konstant bleibenden Anteilen den verschiedenen Altersgruppen der Bevölkerung zugeordnet werden können (vgl. Tabelle 22).

Diese Tabelle weist im einzelnen aus, daß in der Altersgruppe unter 18 Jahren bei einem seit 1972 sinkenden Bevölkerungsanteil (von 16,7 Mio. im Jahre 1972 auf 14,01 Mio. im Jahre 1981) der Anteil an Verkehrsunfällen von 75 182 im Jahre 1970 auf 94 970 im Jahre 1976 relativ stark anstieg; mit geringen Schwankungen blieb er insgesamt bis zum Jahr 1981 auf diesem hohen Niveau. Hier zeigt sich, daß die Anzahl von Verkehrsunfällen von anderen Faktoren, wie z. B. der zunehmenden Motorisierung mit Mofas, Mopeds und Kleinkrafträdern, stärker bestimmt worden ist, als durch den Rückgang der Bevölkerung in dieser Altersgruppe.

Die 18- bis unter 21-jährigen sind in besonders starkem Maße an Verkehrsunfällen mit Personenschäden beteiligt. Auf je 10 000 in dieser Altersgruppe entfielen 293 (1970), 327 (1979) und 345 (1980) Unfallbeteiligte; im Jahre 1981 ist mit 325 ein leichter Rückgang zu verzeichnen.

Dieser starke Anstieg seit 1970 ist zu einem geringeren Teil auf den Bevölkerungszuwachs, überwiegend aber auf die hohe Zuwachsrate der Motorisierung auch in dieser Altersgruppe zurückzuführen.

In dem Maße, in dem sich bei den vorangehenden Altersgruppen der Anteil der Beteiligung an Verkehrsunfällen mit Personenschäden erhöht hat, ging er bei den 21- bis unter 35-jährigen Verkehrsteilnehmern zurück. War die Altersgruppe von 21 bis unter 25 Jahren 1970 mit 333 Unfallbeteiligten je 10 000 der Wohnbevölkerung am stärksten belastet, ging die Beteiligung auf 241 im Jahre 1981 zurück. Bei den 25- bis unter 35-jährigen verringerte sich die anteilmäßige Belastung von 209 im

Jahre 1970 auf 155 im Jahre 1981. Als Erklärung für den absoluten und anteilmäßigen Rückgang der Unfallbeteiligung der 21- bis unter 35jährigen Verkehrsteilnehmer liegt die Vermutung nahe, daß Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit bei dieser vormals besonders stark gefährdeten Altersgruppe Wirkung erzielt haben.

Bei allen darüber liegenden Altersgruppen weist Tabelle 22 eine in ihrem Anteil konstant

bleibende Unfallbeteiligung aus, die mit zunehmendem Alter deutlich abnimmt.

Ungeachtet der getroffenen Feststellung, daß in den Altersgruppen bis unter 35 Jahre in stärkerem Maße andere als demographische Gründe eine Verschiebung der Anteile der Unfallbeteiligung herbeigeführt haben, zeigt sich somit eine relative Konstanz der auf die Altersgruppen entfallenden Anteile an Verkehrsunfällen.

Tabelle 20

Extremistische Bestrebungen Deutscher

	1970	1971	1972	1973	1974
Anzahl deutscher extremistischer Vereinigungen	358 ⁵⁾	515 ⁵⁾	494 ⁵⁾	424 ⁵⁾	421 ⁵⁾
Geschätzte Anzahl der Mitglieder deutscher extremistischer Vereinigungen ¹⁾	94 700 ⁵⁾	94 900 ⁵⁾	102 700 ⁵⁾	108 700 ⁵⁾	123 400 ⁵⁾
Politisch motivierte Gewalttaten Deutscher					
Terrorakte ²⁾	121	89	69	72	106
Gewaltakte ³⁾	215	329	259	443	668
Summe	336 ⁴⁾	418	328	517	774

¹⁾ Die Zahlen sind um geschätzte Mehrfachmitgliedschaften bereinigt.

²⁾ Terrorakte: Mordanschläge, Sprengstoffanschläge, Brandstiftungen, Flugzeugentführungen etc.

³⁾ Körperverletzungen, Sachbeschädigungen etc.

⁴⁾ Für den rechtsextremistischen Bereich mit insgesamt 53 Vorfällen ließ sich die Zahl von Terrorakten und bloßer Gewaltandrohung oder Aufforderung zur Gewalt nicht ermitteln.

⁵⁾ Die Zahlen beziehen linksextremistisch beeinflusste Organisationen ein.

⁶⁾ Keine gesonderten statistischen Angaben über rechtsextremistische Terrorakte.

⁷⁾ Keine statistischen Angaben über linksextremistisch motivierte Gewaltakte.

⁸⁾ Einschließlich beeinflusste Organisationen.

⁹⁾ Mitglieder linksextremistisch beeinflusster Organisationen.

Quelle: Verfassungsschutzberichte.

Tabelle 21

Extremistische Bestrebungen von Ausländern

	1970	1971	1972	1973	1974
Zahl der Ausländer	2,97 Mio.	3,43 Mio.	3,6 Mio.	3,96 Mio.	4,12 Mio.
Zahl ausländischer extremistischer Vereinigungen	101	219	233	226	236
Geschätzte Zahl der Mitglieder ausländischer extremistischer Vereinigungen ¹⁾	50 000	65 000	65 000	52 400	46 000
Politisch motivierte Gewalttaten von Ausländern					
Terrorakte ²⁾	22	8	47	11	10
Gewaltakte ³⁾	79	58	48	33	77
Summe	101	66	95	44	87

¹⁾ Einschließlich Mehrfachmitgliedschaften und beeinflusster Organisationen.

²⁾ Einschließlich sonstige schwere Gewaltakte.

³⁾ Körperverletzungen, Sachbeschädigungen etc.

Quelle: Verfassungsschutzberichte

8.2.3.2 Gemeldete Haftpflichtschäden der deutschen und ausländischen Wohnbevölkerung

Die amtliche Statistik enthält nur globale Angaben über die Unfallbeteiligung der ausländischen Wohnbevölkerung. Sie erlaubt es insbesondere nicht, die unterschiedliche Verbreitung von Fahrzeugbesitz und -nutzung bei Deutschen und Ausländern bei der Interpretation der jeweiligen Unfallbeteiligung zu berücksichtigen. Die beabsichtigte unterschied-

liche Behandlung von Deutschen und Ausländern bei der Festlegung von Prämien der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung gibt jedoch Veranlassung, die einer solchen Praxis zugrunde liegenden tatsächlichen Verhältnisse auf ihre Relevanz für die vorliegende Untersuchung zu prüfen.

Nach der Statistik des HUK-Verbandes betrug der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung am Verkehrsaufkommen im Jahre

im Bundesgebiet 1970 bis 1982

Tabelle 20

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
427 ⁵⁾	328 ⁸⁾	308 ⁸⁾	284 ⁸⁾	269 ⁸⁾	266 ⁸⁾	249 ⁸⁾	246 ⁸⁾
125 400 ⁵⁾	86 200 42 000 ⁹⁾	93 000 42 400 ⁹⁾	89 600 39 900 ⁹⁾	85 000 39 700	83 500 43 200 ⁹⁾	82 300 49 900 ⁹⁾	79 150 55 700 ⁹⁾
48	30 ⁶⁾	48 ⁶⁾	52 ⁶⁾	41 ⁶⁾	77 ⁶⁾	129 ⁶⁾	184 ⁶⁾
400	468	431	52 ⁷⁾	97 ⁷⁾	1 335	2 349	1 477
448	498	479	104	138	1 412	2 478	1 661

im Bundesgebiet 1970 bis 1982

Tabelle 21

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
4,08 Mio.	3,94 Mio.	3,94 Mio.	3,98 Mio.	4,14 Mio.	4,45 Mio.	4,63 Mio.	4,67 Mio.
273	297	187	146	134	133	133	133
53 800	63 700	57 800	81 500	114 200	109 600	123 800	122 100
19	21	7	27	25	27	32	36
121	86	keine statistischen Angaben				112	64
140	107					144	100

1981 — berechnet nach Jahreseinheiten (JE) aufgrund der Verträge der Haftpflichtversicherten (Erfassungsvolumen 87%) — nur 2,2% (= 609 241 JE) bei einem damaligen Bevölkerungsanteil von 7,5%. Demgegenüber fällt die Belastung mit 3,8% (= 125 355) der gemeldeten Haftpflichtschäden verhältnismäßig hoch aus.

Für die höhere Schadensbelastung der nicht-deutschen Verkehrsteilnehmer gibt es mehrere Gründe. Ausländer mit nur kurzer Aufenthaltsdauer verfügen regelmäßig über eine entsprechend kurze Fahrpraxis und sind mit den deutschen Verkehrsverhältnissen weniger vertraut. Vielfach fahren sie aus finanziel-

len Gründen ältere, gebrauchte Fahrzeuge, die entsprechend weniger verkehrssicher sind. Jedenfalls lassen die genannten Gründe erkennen, daß mit zunehmender Aufenthaltsdauer und Integration eine Angleichung des Schadensverhaltens der Ausländer an das der deutschen Verkehrsteilnehmer erwartet werden kann.

8.2.3.3 Tendenzen der künftigen Entwicklung der Unfallbeteiligung im Straßenverkehr

Eine grobe Abschätzung der Bevölkerungseinflüsse auf die künftige Unfallentwicklung geht von der Status-quo-Annahme aus, daß

Tabelle 22

An Straßenverkehrsunfällen mit nach Altersgruppen

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahre	1970		1972		1974	
	Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾	Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾	Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾
unter 18 V	75 182	45,7	78 789	47,6	76 059	46,6
..... W	16 450 611		16 569 200		16 326 000	
18 bis 21 V	71 201	293,3	76 504	309,9	67 934	266,4
..... W	2 427 861		2 468 400		2 550 300	
21 bis 25 V	96 453	332,5	99 190	296,0	79 232	229,9
..... W	2 900 733		3 350 900		3 445 700	
25 bis 35 V	193 541	209,3	179 888	201,0	142 975	164,6
..... W	9 247 218		8 948 100		8 686 900	
35 bis 45 V	112 349	143,0	115 580	139,8	107 155	123,3
..... W	7 854 362		8 269 400		8 688 500	
45 bis 55 V	66 353	104,7	69 377	100,0	65 336	86,6
..... W	6 338 485		6 937 800		7 542 800	
55 bis 65 V	53 583	72,0	46 454	69,1	39 233	65,0
..... W	7 440 730		6 720 300		6 037 300	
65 und älter V	30 993	38,8	32 111	38,2	32 507	37,0
..... W	7 990 584		8 407 800		8 776 800	
insgesamt V	721 215 ^{a)}	118,9	719 940 ^{a)}	116,7	630 246 ^{a)}	101,6
..... W	60 650 584		61 671 900		62 054 300	

V = Unfallbeteiligte W = Wohnbevölkerung

¹⁾ Anzahl der Unfallbeteiligten auf 10 000 Personen der betreffenden Altersgruppe.

^{a)} Einschl. der Unfallbeteiligten, die keiner Altersgruppe zugeordnet werden konnten.

sich bis zum Jahr 2000 die Unfallbeteiligung der Verkehrsteilnehmer in den einzelnen Altersgruppen nicht ändert und sich in gleicher Weise verteilt wie im Ausgangsjahr 1981. Als variable Größe dienen die Bevölkerungszahl und die sich verändernde Altersstruktur.

Die Zahl der Einwohner in den Altersgruppen mit besonders überdurchschnittlicher Unfallbeteiligung wird nach den Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 2000 abnehmen. Besonders kräftige Rückgänge haben die Zahlen der Einwohner in der Altersgruppe 18 bis unter 21 Jahre, nämlich von 3,11 Mio. (1981) auf 1,85 Mio. (2000) sowie

in der Altersgruppe 21 bis unter 25, nämlich von 3,81 Mio. (1981) auf 2,47 Mio. (2000). Demgegenüber nimmt die Zahl der Einwohner in der Altersgruppe 55 bis unter 65 Jahre, die gegenwärtig eine stark unterdurchschnittliche Unfallbeteiligung aufweist, stark zu.

Insgesamt kann aufgrund der isolierten Betrachtung der Änderungen der Bevölkerungsstruktur mit einer abnehmenden Tendenz bei den Straßenverkehrsunfällen gerechnet werden. Wie weit diese durch Änderung der relativen Unfallbeteiligung innerhalb der einzelnen Altersgruppen verstärkt oder abgeschwächt wird, etwa infolge von Verhaltens-

Tabelle 22

**Personenschäden beteiligte Verkehrsteilnehmer
1970 bis 1981**

1976		1978		1979		1980		1981	
Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾	Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾	Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾	Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾	Personen absolut	Unfall- betei- ligte je 10 000 Per- sonen ¹⁾
94 970		99 407		98 261		98 204		91 129	
15 736 700	60,3	15 032 800	66,1	14 678 700	66,9	14 368 390	68,3	14 014 926	65,0
86 129		98 904		98 552		104 263		101 002	
2 635 500	326,8	2 808 500	352,2	3 914 400	338,2	3 021 358	345,1	3 108 629	324,9
81 344		89 635		87 845		93 580		91 860	
3 371 200	241,3	3 459 200	259,1	3 551 400	247,4	3 677 008	254,5	3 810 928	241,0
139 869		142 621		133 884		136 214		132 128	
8 149 700	171,6	8 043 500	177,3	8 079 900	165,7	8 270 187	164,7	8 510 980	155,2
118 052		127 056		120 269		118 874		110 001	
9 092 300	129,8	9 309 100	136,5	9 335 800	128,8	9 179 659	129,5	8 931 013	123,2
68 642		71 653		68 732		72 238		71 488	
7 528 900	91,2	7 406 000	96,7	7 453 300	92,2	7 590 726	95,2	7 739 524	92,4
40 536		41 280		38 625		38 880		38 460	
5 949 800	68,1	5 894 300	70,0	5 845 800	66,1	5 907 864	65,8	6 114 150	62,9
34 509		38 495		35 942		37 031		34 849	
9 067 000	38,1	9 373 200	41,1	9 499 500	37,8	9 551 146	38,8	9 451 827	36,9
682 869 ^{a)}		731 277 ^{a)}		706 207 ^{a)}		725 778 ^{a)}		695 816 ^{a)}	
61 531 100	111,0	61 326 600	119,2	61 358 800	115,1	61 566 338	117,9	61 681 977	112,8

änderungen oder von verkehrspolitischen Maßnahmen, ist gegenwärtig nicht zu übersehen.

8.2.4 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Organisation und Umfang der Sicherheitskräfte

8.2.4.1 Entwicklung der polizeilichen Aufgaben

Polizeidichte/ Polizeiorganisation Das Programm für die Innere Sicherheit von 1974 sieht ein anzustrebendes Zahlenverhältnis zwischen Polizist und Einwohner von 1 zu 400 (Polizeidichte) als Anhalt für die Personalplanung der Polizei vor. Dem Erfordernis eines angemessenen Kräftebedarfs haben die Länder weitgehend entsprochen; die angestrebte Polizeidichte ist zwischenzeitlich von der Mehrheit der Länder erreicht, in den Stadtstaaten notwendigerweise unterschritten worden.

Auch in Zukunft wird die Stärke der Polizeien in Bund und Ländern so flexibel wie möglich an den Umfang der Aufgaben angepaßt werden müssen, der jeweils besteht. Dabei sind nicht nur Aspekte der Kriminalität und des Straßenverkehrsaufkommens zu berücksichtigen, sondern auch die zunehmende Bedeutung des Einsatzes geschlossener Polizeieinheiten bei Demonstrationen und im Bereich des Staatsschutzes. Regionalen Entwicklungen muß insofern Rechnung getragen werden, als in ländlichen Bereichen ein Mindestmaß an Polizeistärke zur Aufrechterhaltung des unerläßlichen Schichtdienstes beibehalten werden muß, auch wenn infolge des Geburtenrückgangs und von Abwanderungen die Polizeidichte überschritten wird.

Bei dem Versuch, die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung quantitativ zu beschreiben, ist zunächst festzuhalten, daß die vorausgerechnete absolute Bevölkerungszahl von 59,14 Mio. im Jahre 2000 gegenüber 61,66 Mio. im Jahre 1981 einen Abbau von Polizeikräften nicht rechtfertigen könnte:

Was die aufgezeigte Veränderung der Altersstruktur und davon ausgehende Auswirkungen angeht, ist sowohl im Bereich der Kriminalität als auch im Straßenverkehr bis in die 2. Hälfte der 80er Jahre eine zunehmende Belastung der Polizei zu erwarten, die sich mit anderen Belastungen kumuliert und deshalb die vorhandenen Polizeikräfte möglicherweise überlastet.

Die relative Entlastung, die nach diesem Zeitpunkt durch den Altersstruktureffekt (vgl. 8.2.1.3) eintreten könnte, könnte zunächst zum Abbau der vorausgehenden überhöhten Belastung genutzt werden.

Bei einer Annahme, daß die allgemeine Kriminalitätsbelastung nicht noch für längere Zeit in gleichem Maße ansteigt wie in den

letzten Jahren und daß bei fortschreitender Integration der ausländischen Wohnbevölkerung eine Angleichung im Verhalten an die deutsche Bevölkerung zu erwarten ist, könnte die Entlastung in den 90er Jahren schließlich für eine gezielte Qualitätsverbesserung der Arbeit der Polizei (z. B. erhöhte Aufklärungsquoten) genutzt werden.

Entsprechendes gilt hinsichtlich der verkehrspolizeilichen Aufgaben, wobei hier konkretere Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß die Steigerung des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsdichte begrenzt ist und deshalb der Entlastungseffekt in den Jahren zwischen 1980 und 2000 wahrscheinlicher ist.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß bis zum Jahre 2000 — auch — als Folge der Bevölkerungsentwicklung mit einem Aufgabenzuwachs für die Polizei zu rechnen ist. Dementsprechend läßt sich bis zum Jahre 2000 aus heutiger Sicht eine Änderung der Organisation der Polizei oder eine Verminderung der Polizeikräfte aus dem Bevölkerungsrückgang nicht ableiten.

Entwicklung bis 2000

Bei einer Aussage über das Jahr 2000 hinaus zeichnet sich die Tendenz ab, daß infolge des dann verstärkt einsetzenden Bevölkerungsrückgangs in Verbindung mit der geänderten Altersstruktur der Umfang polizeilicher Aufgaben bei der Kriminalitätsentwicklung und im Bereich des Straßenverkehrs abnehmen und damit zu einer Reduzierung der Polizeistärke führen könnte.

Entwicklung nach 2000

8.2.4.2 Deckung des Kräftebedarfs der Polizei

Die Deckung des Kräftebedarfs der Polizeien des Bundes und der Länder steht zu derjenigen der Bundeswehr, der Feuerwehren und sonstigen Hilfsorganisationen in unmittelbarem Zusammenhang. Zur Gewinnung ihres Nachwuchses sind diese Institutionen gleichermaßen auf das geringer werdende Potential der in Betracht kommenden Einstellungsjahrgänge angewiesen. Allein der Bedarf der Bundeswehr liegt aber Ende der 80er Jahre über dem gesamten verfügbaren Aufkommen an Wehrdienstfähigen (vgl. 8.4.). Dieses Personaldefizit wird auch die Deckung des Kräftebedarfs der Polizeien erschweren, obwohl dieser, gemessen an dem Bedarf der Bundeswehr, relativ gering ist.

Verschiedene Bedarfsträger

Die Personalplanung für den Bundesgrenzschutz (BGS) trägt der Bevölkerungsentwicklung insofern Rechnung, als seit Inkrafttreten des BGS-Personalstrukturgesetzes am 1. Juli 1976 zur Erreichung und Erhaltung der vorgesehenen Sollstärke zunächst jährlich rd. 2 400 Polizeivollzugsbeamte (PVB) eingestellt wurden und noch bis 1986 die weitere Einstellung von jährlich durchschnittlich 1 700 vorgesehen ist.

Bundesgrenzschutz

1987 kann die Einstellungsrate auf 1 400, ab 1988 können die jährlichen Einstellungsquoten durchgehend auf 1 200 PVB reduziert werden, um die dann erreichte Einsatzstärke des BGS zu halten.

Von diesen 1 200 Beamten benötigt der BGS nach ihrer Ausbildung und einer mehrjährigen Dienstzeit 400 als Eigenbedarf, während die übrigen 800 nach Absprache zwischen Bund und Ländern von den Länderpolizeien übernommen werden sollen.

Insgesamt wird sich die jährliche mittlere Personalentwicklung beim BGS vom Jahre 1990 bis 2000 auf eine Einstellungsquote von ca. 1 300 Polizeivollzugsbeamten einpendeln. Wenn in Konkurrenz mit den übrigen Bedarfsträgern, insbesondere mit der Bundeswehr, Engpässe auftreten, könnte eine verstärkte Einbeziehung von Frauen, wie sie jetzt schon in einigen Bundesländern im Polizeivollzugsdienst beschäftigt werden, erwogen werden.

8.3 Zivile Verteidigung

Die Ständige Konferenz der Innenminister- und -senatoren der Länder hat in ihrem Bericht vom 23. Januar 1980 an die Ministerpräsidentenkonferenz auch die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf „Zivile Verteidigung, Katastrophenschutz, Rettungsdienst und Feuerwehr“ behandelt. Hinsichtlich der Aufgabenentwicklung der Zivilen Verteidigung ist in Übereinstimmung mit den Innenministern/-senatoren der Länder festzustellen, daß die potentielle Bedrohung von außen unabhängig von der inländischen Bevölkerungsentwicklung ist. Zwar wirkt sich ein großer Bevölkerungsrückgang auf das Verhältnis zwischen zur Verfügung stehender Ausstattung mit Schutzräumen und Gerät einerseits und dem möglichen Bedarf andererseits günstig aus; die auf absehbare Zeit bestehenbleibenden Lücken, insbesondere der Fehlbestand an Schutzräumen, lassen aber eine nennenswerte Änderung des derzeit unbefriedigenden Zustandes nicht erwarten.

Feuerwehr Ausgehend von den Feststellungen der Innenminister/-senatoren der Länder, daß derzeit bei den freiwilligen Feuerwehren „ein deutlicher Personalüberhang“ besteht, und angesichts der noch bis in die 2. Hälfte der 80er Jahre ins wehrpflichtige Alter tretenden geburtenstarken Jahrgänge (vgl. Tabelle 23)

Zivilschutz kann der friedensmäßige Personalbedarf im Bereich des Zivilschutzes (im Katastrophenschutz, im Warndienst und im Selbstschutz)

bis zum Jahre 1990 voraussichtlich gedeckt werden. Danach kann es zu den Engpässen kommen, auf die unter 8.4 hingewiesen wird. Diese Engpässe sind im Bereich der Zivilen Verteidigung aber u. U. durch Heranziehung älterer Helfer auszugleichen.

8.4 Bundeswehr

Unter den gegenwärtigen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen brauchen Streitkräfte und andere öffentliche Bedarfsträger (Polizei, Bundesgrenzschutz, Zivil-/Katastrophenschutz, Entwicklungsdienst) jährlich 250 000 dienstfähige Männer; die Bundeswehr davon 225 000.

Das Personalaufkommen sinkt von 1984 an und wird gegen Ende des Jahrzehnts deutlich unterhalb des jährlichen Bedarfs liegen. Voraussichtlich 1994 wird der Tiefpunkt mit 152 000 Wehrdienstfähigen erreicht sein (siehe Tabelle 23 und Abbildung 8). Das sinkende Personalaufkommen betrifft unmittelbar die Zahl der Wehrpflichtigen und beeinflusst mittelbar auch das Aufkommen an Zeit- und Berufssoldaten.

Die beschriebene Entwicklung würde für die Bundeswehr und die anderen öffentlichen Bedarfsträger in den 90er Jahren zu einer „Personallücke“ von jährlich etwa 100 000 Mann führen. Ein erfahrungsgemäß erforderlicher Zusatzbedarf von etwa 50 000 Mann zur Sicherstellung einer qualifikationsgerechten Besetzung der Dienstposten bleibt dabei unberücksichtigt. Vorausrechnungen über das Jahr 2000 hinaus lassen trotz eines vorübergehenden leichten Aufwärtstrends eher eine weitere Verschlechterung erwarten.

Durch eine stärkere Heranziehung der einzelnen Jahrgänge zum Wehrdienst (beispielsweise über ein Senken der Tauglichkeitsanforderungen, Einberufung älterer, verheirateter Wehrpflichtiger) wird sich diese Lücke nur teilweise schließen lassen. Darüber hinaus können auch Änderungen der rechtlichen und militärischen Rahmenbedingungen (z. B. Verlängerung des Grundwehrdienstes, Erweiterung des Aufkommens durch freiwilligen Dienst von Frauen) erforderlich werden.

Das Problem verlangt im Interesse der Erhaltung der Einsatzbereitschaft der Bundeswehr eine Lösung. Das Bundesministerium der Verteidigung hat im Rahmen der Kommission für die Langzeitplanung der Bundeswehr Lösungsmöglichkeiten untersucht und im Bericht vom 21. Juni 1982 veröffentlicht. Sie zielen im wesentlichen in die Richtung der vorgenannten Maßnahmen.

Tabelle 23

Projektion von Aufkommen und Bedarf an Wehrdienstfähigen nach Musterungsjahrgängen

Geburtsjahrgang (Musterungsjahrgang)	Jahrgangsstärke	Gemusterte	Wehrdienstfähige	Anerkannte Kriegsdienstverweigerer	Wehrdienstausnahmen	Vor Musterung eingestellte Freiwillige	Verfügbares Aufkommen	Jährlicher Ergänzungsbedarf (Gesamt)	Überschuss/Fehl	Planungsjahr
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1964	501 600	476 500	366 900	36 700	36 700	15 000	308 500	250 000	58 500	1983
1965	489 700	465 300	358 200	35 800	35 800	14 700	301 300	250 000	51 300	1984
1966	486 700	462 400	356 000	35 600	35 600	14 600	299 400	250 000	49 400	1985
1967	470 900	447 400	344 500	34 400	34 400	14 100	289 800	250 000	39 800	1986
1968	451 100	428 500	330 000	33 000	33 000	13 500	277 500	250 000	27 500	1987
1969	415 900	395 100	304 200	30 400	30 400	12 500	255 900	250 000	5 900	1988
1970	363 200	345 000	265 700	26 600	26 600	10 900	223 400	250 000	- 26 600	1989
1971	343 000	325 800	250 900	25 100	25 100	10 300	211 000	250 000	- 39 000	1990
1972	299 600	284 600	219 200	21 900	21 900	9 000	184 400	250 000	- 65 600	1991
1973	263 500	250 300	192 700	19 300	19 300	7 900	162 000	250 000	- 88 000	1992
1974	255 100	242 400	186 600	18 700	18 700	7 700	156 900	250 000	- 93 100	1993
1975	248 400	236 000	181 700	18 200	18 200	7 500	152 800	250 000	- 97 200	1994
1976	254 000	241 300	185 800	18 600	18 600	7 600	156 200	250 000	- 93 800	1995
1977	249 600	237 100	182 600	18 300	18 300	7 500	153 500	250 000	- 96 500	1996
1978	247 700	235 400	181 200	18 100	18 100	7 400	152 400	250 000	- 97 600	1997
1979	249 200	236 800	182 300	18 200	18 200	7 500	153 400	250 000	- 98 600	1998
1980	265 400	252 100	194 100	19 400	19 400	8 000	163 300	250 000	- 86 700	1999
1981	264 500	251 300	193 500	19 300	19 300	7 900	162 800	250 000	- 87 200	2000
1982	269 200	255 700	196 900	19 700	19 700	8 100	165 600	250 000	- 84 400	2001

Spalte 1: Voraussichtlicher Bestand der 19- bis 20jährigen deutschen Männer im Bundesgebiet (ohne Berlin) laut Angaben des Statistischen Bundesamtes (siehe Tabelle 24).

Spalte 2: 95 % der Jahrgangsstärke = Durchschnittswert der Vergangenheit.

Spalte 3: 77 % der Gemusterten.

Spalte 4: 10 % der Wehrdienstfähigen.

Spalte 5: 10 % der Wehrdienstfähigen.

Spalte 6: 3 % der Jahrgangsstärke.

Spalte 7: Spalte 3 minus Spalten 4 + 5 plus Spalte 6.

Spalte 8: Jahresbedarf Bundeswehr 225 000 plus Jahresbedarf Polizei/BGS 7 000 plus Jahresbedarf Zivil-/Katastrophenschutz, Entwicklungsdienst 18 000.

Spalte 9: Spalte 7 minus Spalte 8.

Tabelle 24

**Voraussichtlicher Bestand der 19- bis unter 20jährigen deutschen Männer im Bundesgebiet
(ohne Berlin) in den Jahren 1982 bis 2001**

Jahrgang	Alter von ... bis unter ... Jahre	Deutsche männliche Personen im Bundesgebiet ohne Berlin (Bestand am 31. 12. 1981)	Wanderung im Zeitablauf			Zwischen- summe (1) + (2a) + 2b + 2c)	Überlebens- wahrschein- lichkeit ⁴⁾	im Jahre	Überlebende deutsche Män- ner im Alter von 19 bis un- ter 20 Jahren (3) × (4)
			Zuwande- rung ¹⁾ aus Berlin	Zuwande- rung ²⁾ aus den osteuro- päischen Staaten	Wanderungs- saldo ³⁾ übriges Ausland				
		(1)	(2a)	(2b)	(2c)	(3)	(4)	(5)	(6)
1963	18 bis 19	498 065	- 174	89	2	497 982	0,9983830	1982	497 177
1964	17 bis 18	503 198	- 389	157	4	502 970	0,9972501	1983	501 587
1965	16 bis 17	491 744	- 436	230	6	491 544	0,9963334	1984	489 742
1966	15 bis 16	488 880	- 429	312	8	488 771	0,9958046	1985	486 720
1967	14 bis 15	473 126	- 406	395	10	473 125	0,9953981	1986	470 948
1968	13 bis 14	453 200	- 372	473	12	453 313	0,9950732	1987	451 080
1969	12 bis 13	417 811	- 338	549	14	418 036	0,9947790	1988	415 853
1970	11 bis 12	364 870	- 304	621	16	365 203	0,9944747	1989	363 185
1971	10 bis 11	344 550	- 265	696	18	344 999	0,9941707	1990	342 988
1972	9 bis 10	300 893	- 233	769	20	301 449	0,9938466	1991	299 594
1973	8 bis 9	264 570	- 203	835	22	265 224	0,9934721	1992	263 493
1974	7 bis 8	256 150	- 166	899	24	256 907	0,9930777	1993	255 129
1975	6 bis 7	249 393	- 132	957	25	250 243	0,9926634	1994	248 407
1976	5 bis 6	255 008	- 92	1 011	26	255 953	0,9922090	1995	253 959
1977	4 bis 5	250 626	- 53	1 063	27	251 663	0,9917450	1996	249 586
1978	3 bis 4	248 811	- 13	1 117	28	249 943	0,9912009	1997	247 744
1979	2 bis 3	250 376	39	1 170	29	251 614	0,9905165	1998	249 228
1980	1 bis 2	266 829	100	1 219	30	268 178	0,9895520	1999	265 376
1981	0 bis 1	269 627	184	1 271	31	271 113	0,9755300	2000	264 479
1982	Lebend- gebo- rene	274 351	249	1 326	32	275 958	0,9755300	2001	269 205

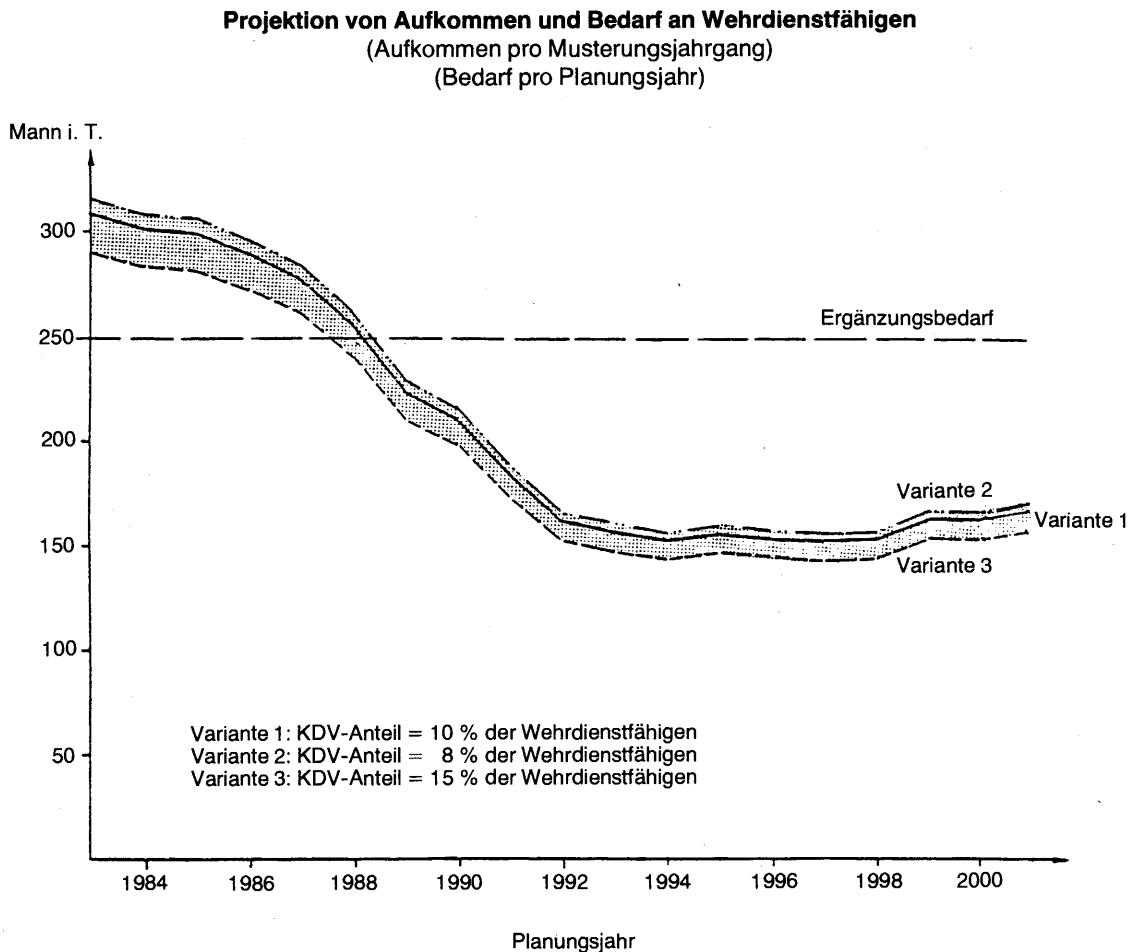
1) Für Berlin wird von einer jährlichen Abwanderung ins Bundesgebiet von 4 000 männlichen deutschen Personen aller Altersjahre ausgegangen, entsprechend dem Trend der letzten zehn Jahre.

2) Für die Zuwanderung aus den osteuropäischen Staaten wird mit stark fallenden Zahlen gerechnet; zugrunde gelegt wurde ein jährlicher Wanderungssaldo von insgesamt 8 000 männlichen deutschen Personen aller Altersjahre.

3) Für die übrigen Länder wurde ein Auswanderungsüberschuß von jährlich 600 männlichen Personen angenommen, entsprechend dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre. Die Aufteilung auf die einzelnen Altersjahrgänge der Männer erfolgte entsprechend dem Anteil der Männer der einzelnen Jahrgänge an der Gesamtzahl der Wanderungssalden (Männer und Frauen aller Altersjahre) in den letzten sechs Jahren unter Berücksichtigung der jeweils unter 1) 2) und 3) genannten Annahmen über die zukünftige Entwicklung.

4) Die Überlebenswahrscheinlichkeit wurde aus der abgekürzten Sterbetafel 1979/81 errechnet. Nicht berücksichtigt wurden Einbürgerungen.

Abbildung 8



Erläuterungen zu Tabelle und Grafik über Aufkommen und Bedarf an Wehrdienstfähigen

Das für Bundeswehr, Polizei, Bundesgrenzschutz, Zivil-/Katastrophenschutz und Entwicklungsdienst verfügbare Aufkommen an Wehrdienstfähigen wird bestimmt durch

- die jeweilige Jahrgangsstärke der zur Wehrrfassung heranstehenden deutschen Männer,
- den Anteil der als wehrdienstfähig Gemusterten,
- die Anzahl der zu erwartenden anerkannten Kriegsdienstverweigerer,
- die Anzahl der Wehrdienstausnahmen (§§ 10 bis 13 Wehrpflichtgesetz, sowie zum Beispiel Nichteinziehen von Vätern),
- die Anzahl der bereits vor der Musterung von diesen Diensten eingestellten Freiwilligen.

Die Vorausberechnung stützt sich auf

- die Angaben des Statistischen Bundesamtes,
- eine Vergangenheitsanalyse der Geburtsjahrgänge (Musterungsjahrgänge) 1953—1962,
- Annahmen über die Weiterentwicklung der Zahlen über Kriegsdienstverweigerer.

Die Berechnungen berücksichtigen nicht den zur qualifikationsgerechten Besetzung der Dienstposten erforderlichen Zusatzbedarf von erfahrungsgemäß 50 000 Wehrdienstfähigen.

8.5 Internationale Zusammenhänge

Einer fast stagnierenden Bevölkerungsentwicklung in den Industrieländern steht in den nächsten Jahrzehnten eine erhebliche Bevölkerungszunahme in den Entwicklungsländern gegenüber. Weltweit gesehen stellen die Auswirkungen dieses Bevölkerungswachstums ein schwerwiegendes, wenn nicht sogar das größte Problem überhaupt dar. Nach einer Schätzung der Vereinten Nationen wird die Weltbevölkerung von rd. 4,43 Milliarden im Jahr 1980 auf etwa 6,12 Milliarden im Jahr 2000 und auf etwa 8,20 Milliarden im Jahr 2025 anwachsen. Obwohl die jährliche Zuwachsrate von zur Zeit ca. 1,7% leicht abnimmt, wird die absolute Zahl der Weltbevölkerung nach dem Jahr 2000 zunächst noch beschleunigt ansteigen.

Industriestaaten/
Entwicklungs-
länder

In den Industriestaaten wird die Bevölkerungszahl nach dieser Modellrechnung von rd. 1,13 Mrd. im Jahr 1980 bis zum Jahr 2025 auf rd. 1,38 Mrd. nur noch leicht zunehmen. Demgegenüber wird sich die Bevölkerungszahl in den Entwicklungsländern von rd. 3,30 Mrd. im Jahr 1980 auf rd. 6,82 Mrd. im Jahr 2025 mehr als verdoppeln (vgl. Tabelle 25).

Der Anstieg der Zahl der Weltbevölkerung, der sich somit ganz überwiegend in den Ländern der Dritten Welt vollzieht, droht die vorhandenen natürlichen Ressourcen zu überfordern. Um Katastrophen (z. B. Hungersnöten, Versteppung, Veränderungen klimatischer Bedingungen) zu entgehen, bedarf es großer

Anstrengungen, die Entwicklung der Weltbevölkerung zu stabilisieren und im Bereich der Wissenschaft und Technik neue Mittel und Wege zu finden, die Versorgung der Menschheit sicherzustellen, ohne den Kreislauf der Natur zu zerstören.

Die Bundesrepublik Deutschland sieht Ansatzpunkte zu einer schrittweisen Überwindung der Engpaßprobleme in einem weltweiten Zusammenwirken. Sie betrachtet die Bevölkerungspolitik als eine wichtige Komponente der Entwicklungsstrategie. Grundlage für die Politik der Bundesrepublik Deutschland sind Programme und Aktionen der Vereinten Nationen, insbesondere des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), sowie die unmittelbare bilaterale Unterstützung einzelner Projekte und Programme in Entwicklungsländern. Am Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen beteiligt sich die Bundesregierung mit einem jährlichen Zuschuß von über 30 Mio. DM.

Die auseinanderlaufende Bevölkerungsentwicklung in den entwickelten Ländern einerseits und der Dritten Welt andererseits wird Einfluß auf die wechselseitigen Beziehungen und Abhängigkeiten haben, in den Industriestaaten z. B. hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit pro Kopf der Bevölkerung in der Dritten Welt, der Aufnahmefähigkeit ihrer Märkte, ihrer exportorientierten Produktionskapazitäten und der Verfügbarkeit von personellen Ressourcen für Entwicklungszusammenarbeit.

Tabelle 25

Modellrechnung der Weltbevölkerung 1980 bis 2025 ¹⁾

	1980	1990	2000	2025
Weltbevölkerung	4 432	5 242	6 119	8 195
Entwickelte Länder ..	1 131	1 206	1 272	1 377
darunter: Europa ...	484	499	512	522
darunter:				
Bundesrepublik				
Deutschland ²⁾	61	61	59	48
Entwicklungsländer ..	3 301	4 036	4 847	6 818

¹⁾ UN, Population Studies, No. 78, World Population Prospects as Assessed in 1980, New York 1981.

²⁾ Ergebnis der Modellrechnung I C

9 Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentlichen Finanzen

9.1 Voraussetzungen für Schätzungen im Bereich der öffentlichen Finanzen

Um Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf den Staatshaushalt, die Steuern und die Abgabenbelastung erfassen zu können, sind eine Reihe von Voraussetzungen für derartige Schätzungen erforderlich:

Finanzielle Schätzungen erfordern: Für eine über fünf Jahre — den Zeitraum der Mittelfristigen Finanzplanung — hinausgehende Ausgabenplanung müßte zunächst der öffentliche, durch die Bevölkerungsentwicklung beeinflusste Bedarf ermittelt werden. Damit verbunden ist jedoch ein grundsätzliches Problem: Abgesehen von in der Verfassungsordnung festgelegten Pflichtaufgaben des Staates gibt es letztlich keinen objektiven Bedarf im Verhältnis der öffentlichen Aufgabenbereiche zueinander sowie im Verhältnis des öffentlichen zum privaten Bereich. Ein festgestellter Bedarf bzw. Mehr- oder Minderbedarf wird immer das Ergebnis politischer Entscheidungen sein.

Bedarfsermittlung:

1972 und zuletzt 1977 hat sich bereits der Finanzplanungsrat (ein Koordinierungsgremium der Finanzminister von Bund und Ländern, des Bundesministers für Wirtschaft, der kommunalen Spitzenverbände, unter Beteiligung der Deutschen Bundesbank) mit den Schwierigkeiten befaßt, die sich auf dem Gebiet einer gesamtstaatlichen Aufgabenplanung stellen. Einvernehmlich hat der Finanzplanungsrat die Auffassung vertreten, daß es nicht seine Aufgabe sein kann, Schwerpunkte der öffentlichen Aufgabenerfüllung nach einzelnen Aufgabenbereichen auf der Grundlage politischer Zielsetzungen zu ermitteln¹⁾.

Politische Zielvorgaben:

Mittelfristig, d. h. für die nächsten fünf Jahre, berücksichtigen die öffentlichen Haushalte zwar bei ihren Planungen mittelbar die Bevölkerungsentwicklung in den jährlich fortgeschriebenen Finanzplänen des Bundes und der Länder, die auf der Grundlage von — die Bevölkerungsentwicklung unmittelbar erfassenden — Fachplanungen der einzelnen Ressorts erstellt werden. Doch gibt es selbst für den mittelfristigen Zeitraum keine Gesamtfinanzippläne; d. h. die Finanzpläne der Länder und des Bundes werden nicht zusammengefaßt. Nach Artikel 109 GG sind Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Um die öffentlichen Haushalte an den gesamtwirtschaftli-

Zusammengefaßte Finanzpläne:

chen Erfordernissen auszurichten, bedarf es jedoch eines abgestimmten gleichgerichteten Verhaltens der Gebietskörperschaften. Aus diesem Grunde werden für den mittelfristigen Zeitraum im Finanzplanungsrat globale gesamt- und finanzwirtschaftliche Schätzungen erstellt. Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um Projektionen über die Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie den Finanzierungssaldo jeweils für den öffentlichen Gesamthaushalt sowie die Haushaltsebenen Bund, Länder und Gemeinden. Längerfristig ausgerichtete Planungs- und Abstimmungsgremien oder gar koordinierte quantitative Voraussetzungen gibt es nicht.

Darüber hinaus wäre es erforderlich, daß von den einzelnen Ressorts Volumenangaben („Mengengerüst“), z. B. für die nächsten 20 Jahre, vorgegeben werden können. Diese müßten dann noch für die Finanzplanung in Geldgrößen („Wertgerüst“) transformiert werden. Wegen der Schwierigkeiten bei der Vorausschätzung der Preis- und Lohnentwicklung über diesen Zeitraum ist dies jedoch nicht möglich. Auch müßte angegeben werden können, wieviel von den ermittelten „Mengen“ auf die Bevölkerungsentwicklung und wieviel auf andere Einflußfaktoren zurückzuführen sind.

Zurechenbare und bewertbare Volumenangaben

Finanzwirtschaftliche Überlegungen können nicht losgelöst von der Einnahmenseite vorgenommen werden. Langfristige Steuer- und Beitragsvorausschätzungen sind aber allein schon wegen der jetzt noch unbekannten künftigen Rechtsänderungen nicht möglich. Auch sie hängen von politischen Vorgaben ab, deren Zielsetzung vielfältig denkbar sind — z. B. Konstanz der Steuerquote, Rückführung der Staatsausgabenquote, Rückführung der Neuverschuldung usw. Hinzu kommt die überaus große Unsicherheit bei der Vorausschätzung der künftigen Wirtschaftsentwicklung, von der die Einnahmeentwicklung maßgeblich abhängt.

Ergänzende Steuer- und Beitragsvorausschätzungen

Die im folgenden vorgenommene Auflistung der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die öffentlichen Finanzen beschränkt sich deshalb auf qualitative Ausführungen, aus denen erkennbar wird, ob sich die Bevölkerungsentwicklung entlastend oder belastend auf die öffentlichen Haushalte auswirkt. Von der Möglichkeit, hypothetische längerfristige Szenarien durchzuführen, wurde aus Gründen Abstand genommen, wie sie im Abschnitt über die Wirtschaftsentwicklung dargestellt werden (vgl. 4.3.3).

Ergebnis: Keine quantitativen, aber qualitative Aussagen

¹⁾ vgl. Finanzbericht 1981, herausgegeben vom Bundesminister der Finanzen, S. 105 ff.

9.2 Tendenzaussagen über Entlastungen und Belastungen auf der Ausgaben-seite

Einspar- und Umschichtungsmöglichkeiten bei:

Aus den einzelnen Abschnitten dieses Berichts lassen sich folgende allgemeine Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung mit finanzwirtschaftlichem Bezug zusammenfassen:

Öffentlichen Einrichtungen

a) Bei sinkenden Benutzerzahlen verschiedener öffentlicher Einrichtungen (z. B. im Bildungsbereich) können sich Einspar- und Umschichtungsmöglichkeiten ergeben. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß Kapazitätsanpassungen sowohl räumlich als auch personell nicht in vollem Gleichschritt mit sich ändernden Benutzerzahlen vorgenommen werden können. So kann z. B. die Aufrechterhaltung wohnnaher Bildungsangebote vor allem im ländlichen Raum relativ mehr Ressourcen erfordern als bisher. Hinzu kommen notwendige Verbesserungen z. B. zur Integration von ausländischen Kindern oder auch zur Bewältigung der bis etwa 1990 noch bevorstehenden Spitzenbelastungen in den Hochschulen.

Gerade im Bildungsbereich mit seinen starken zyklischen Schwankungen der Schüler-, Auszubildenden- und Studentenzahlen, die zu unterschiedlichen Zeiten ihre Höchst- und Tiefpunkte haben, wird deutlich, daß Entlastungen in Teilbereichen auch Belastungen in anderen Teilbereichen gegenüberstehen. Hieraus ergeben sich erhebliche Anforderungen sowohl an die Flexibilität bei der Bereitstellung öffentlicher Ressourcen innerhalb des Gesamtbereichs als auch an eine längerfristige Ausrichtung staatlicher Ressourcenplanung.

Wachsender Investitions- und Personalbedarf in Gesundheitsfürsorge und Altenbetreuung

b) In den 90er Jahren kann der Anstieg der Zahl älterer Personen zu einem wachsenden Investitions- und Personalbedarf in der Gesundheitsfürsorge und Altenbetreuung führen. Auch Modellrechnungen unter Status-quo-Bedingungen für die Ausgaben-seite dieses Bereichs bestätigen, daß sich nach einer vorübergehenden leichten Entlastung eine demographisch bedingte steigende Mehrbelastung der Bevölkerung durch Gesundheitsausgaben, vor allem für die Zeit nach dem Jahr 2000, abzeichnet. Aussagen über den daraus resultierenden Investitionsbedarf und das zusätzlich erforderliche Personal lassen sich zur Zeit nicht machen. Es muß berücksichtigt werden, daß u. U. unterschiedliche Bedürfnisse in Ballungszentren, im stadtnahen Bereich sowie in den ländlichen Gebieten auftreten können. Auch muß beachtet werden, daß potentielle Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Nachfrage im Gesundheitswesen kaum nur in einer Richtung verlaufen dürften. So könnten

z. B. der stärkeren Belastung im Bereich der Gesundheitsfürsorge und Betreuung älterer Menschen Entlastungen aus demographischen Gründen im Bereich der medizinischen Versorgung von Säuglingen, Kindern und jüngeren Menschen gegenüberstehen und auf der Ausgaben-seite kompensatorisch wirken.

Entlastungen im Bereich der medizinischen Versorgung junger Menschen

c) Viele staatliche Leistungen, insbesondere im Infrastrukturbereich, sind haushalts- oder familienbezogen; sie werden also zumindest bis Anfang der 90er Jahre noch von einer wachsenden Zahl von Benutzergruppen nachgefragt. Für die Mehrzahl der untersuchten Infrastrukturbereiche zeigt sich, daß die Auswirkungen einer Veränderung der Bevölkerungszahl bis zum Jahre 2000 auf die Infrastrukturnachfrage bundesweit gesehen relativ unbedeutend sind, allerdings in dünner besiedelten Gebieten Probleme aufwerfen können. Dies liegt u. a. darin begründet, daß der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen nicht nur auf den Zusatzbedarf zurückzuführen ist, der sich unmittelbar mit Änderungen in der Zusammensetzung von Bevölkerung und Haushalten verknüpfen läßt, sondern insbesondere auch bestimmt wird durch den Nachholbedarf und den Ersatzbedarf.

Entlastungs- und Belastungseffekte bei staatlichen Infrastruktureinrichtungen

Hierbei ist ferner zu berücksichtigen, daß andere Faktoren (z. B. Wirtschaftswachstum, Veränderung von Verhaltensweisen) vielfach noch größeren Einfluß auf das Infrastruktursystem haben. Dies gilt insbesondere für den Personenverkehr, die Wohnungsversorgung, sowie die Abwasserbehandlung und die Abfallbeseitigung. Ein Abbau staatlicher Einrichtungen, wie er bei Aufrechterhaltung der geltenden Standards infolge des niedrigeren Geburtenniveaus oftmals als möglich erschien, wird auch durch die Notwendigkeit beschränkt, durch wohnnahe Infrastrukturangebote und Verwaltungseinrichtungen regionalen Entleerungstendenzen entgegenwirken zu müssen. Die bloße Anwendung heute gültiger Richtziffern, die die zukünftige regional unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung nicht berücksichtigen, würde dann solche Entleerungstendenzen begünstigen. Hinzu kommt, daß Einrichtungen vielfach nicht beliebig an Bevölkerungszahl und -struktur anpaßbar, sondern unteilbar sind und bei Unterschreitung bestimmter Minimalwerte ganz eingestellt werden müßten.

d) Inwieweit die Bevölkerungsentwicklung längerfristig über die mit der Einkommensverteilung und -umverteilung verbundenen Transaktionen auf die Haushaltssituation des Staates und damit indirekt auf den Umfang der Staatsausgaben für Konsum und Investitionen einwirkt, ist schwierig abzuschätzen. Relativ sicher er-

Zunahme der
Sozialausgaben

Mehrausgaben
auch abhängig
von anderen
Faktoren

scheint aus heutiger Sicht für die 90er Jahre wegen des absoluten wie relativen Anstiegs der Zahl älterer Personen eine deutliche Zunahme der Sozialausgaben für Altersversorgung, Gesundheitsfürsorge und Altenbetreuung.

In welchem Umfang aus der demographischen Entwicklung resultierende Mehrausgaben für Sozialleistungen notwendig sind (vgl. 5.1.3), hängt u. a. aber auch ab von

- dem erreichbaren Wirtschaftswachstum, der Lohnentwicklung (die ihrerseits wieder durch die Belastung mit Sozialabgaben beeinflusst werden kann) und der Arbeitskräftenachfrage, der Erwerbsbeteiligung u. a. m.;
- den Beitragssätzen bzw. der Belastungsfähigkeit der Beitragszahler einerseits, dem Renten- bzw. Leistungsniveau (und damit auch dem Ausmaß einer Selbstbeteiligung bzw. -versorgung) andererseits;
- der Entwicklung neuartiger Versorgungseinrichtungen und Wohnkonzepte für ältere Personen, die neben der medizinischen und pflegerischen Betreuung auch andere Formen des Zusammenlebens in der Gemeinschaft einbeziehen und von daher neben einer Überwindung der Isolation auch eine relative Kostensenkung im Vergleich zur Heimunterbringung ermöglichen könnten, sofern ein kostenreduzierender Abbau von dann überflüssig gewordenen Einrichtungen möglich ist.

Rückgang der
kinderzahlab-
hängigen
Transfer-
zahlungen

e) Bis zum Jahr 2000 und verstärkt darüber hinaus kann unter rein demographischen Aspekten mit einem Rückgang der kinderzahlabhängigen Transferzahlungen gerechnet werden.

Umschichtung
der Personal-
mittel

f) Der zukünftige Finanzbedarf für Personal, insbesondere im Bereich der Bundeswehr, könnte im Zeitablauf zum Teil durch geringere Zunahme oder Abschmelzung des Personals anderer öffentlicher Bedarfsträger und dadurch möglicher Umschichtungen von Finanzmitteln aufgefangen werden.

Entlastungen
und Belastun-
gen durch Aus-
länder nicht
quantifizierbar

g) Inwieweit die Anwesenheit von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland und deren künftige demographische Entwicklung Einfluß auf die staatliche Ausgaben- und Einnahmenentwicklung hat, ist u. a. von der künftigen allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängig. Ausländer wie Deutsche sind z. B. einerseits Steuerzahler und Beitragspflichtige zu den Systemen der sozialen Sicherung und andererseits Empfänger von staatlichen Sozial- und Transferleistungen. Darüber hinaus hängt das Ausmaß von ausländerspezifischen Ausgaben des Staates von Stand und Entwicklung ihrer Integration ab.

9.3 Finanzpolitische Wertung

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß mit einem engen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und Bedarf an öffentlicher Infrastruktur generell kaum gerechnet werden kann. In Einzelfällen jedoch kann diese Beziehung von Bedeutung sein (z. B. bei der Möglichkeit der Umwidmung nicht mehr benötigter Infrastruktureinrichtungen). Wesentliche Einflußfaktoren für die inhaltlichen, normativen Vorstellungen der Bevölkerung über die Nowendigkeit des Angebotes an öffentlichen Leistungen stellen Niveau und Entwicklung des Realeinkommens sowie das politische Grundverständnis über die Tätigkeitsfelder des Staates bzw. die politische Willensbildung über die Höhe des Staatsanteils dar. Insofern gibt es auch keinen zwingenden Grund, von der Bevölkerungsentwicklung allein auf abnehmende Staatsausgaben, die nach Auffassung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung am Wachstum des Produktionspotentials zu orientieren sind, zu schließen. Offensichtlich würde aber eine Realisierung dieses Ausgabenpotentials nominal deutliche Mehraufwendungen je Einwohner mit sich bringen. Damit ist jedoch aus heutiger Sicht zumindest für die 80er Jahre nicht zu rechnen.

Ausgabenent-
wicklung von
politischen Ent-
scheidungen
abhängig

Vielmehr dürfte ausschlaggebend für die Gestaltung der künftigen öffentlichen Haushalte aus heutiger Sicht sein, daß in den nächsten Jahren eine im Vergleich zum Zuwachs des Bruttosozialprodukts abgeschwächte Ausgabenentwicklung angestrebt wird. Eine größere Flexibilität der Staatsaufgaben und Staatsausgaben ist daher in Zukunft denkbar. Dies betrifft sowohl die konsumtiven Ausgaben (kann also eine Reduzierung der Personal-Neueinstellungen und ggf. ein Abschmelzen des vorhandenen Personals bedeuten) als auch die staatlichen Sachinvestitionen, die zu rd. 90 % aus Bauten, davon in der Vergangenheit etwa zu zwei Dritteln aus Tiefbauprojekten, bestehen. Beschränkungen sind hier außer in der Begrenzung öffentlicher Mittel zusätzlich in Notwendigkeiten zu sehen, die Umwelt und die Natur zu erhalten und zu entlasten.

Sinkende Bedarfszahlen, wie sei in einigen Aufgabenbereichen als Folge der Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen sind, können deshalb aus finanzpolitischer Sicht nicht von vornherein zur Verbesserung der Versorgung in den betreffenden Aufgabenbereichen eingesetzt werden. Je nach politischer Prioritätensetzung kann dieser Minderbedarf durch den steigenden Bedarf in anderen Aufgabenbereichen mehr als kompensiert werden oder auch für eine Senkung der gesamten Staatsausgaben (bezogen auf das Bruttosozialprodukt) genutzt werden.

Ressortüber-
greifende Prio-
ritätensetzun-
gen erforder-
lich

Zusammen-
hänge zwi-
schen den öf-
fentlichen
Haushalten be-
achten

In diesem Zusammenhang sind auch die ge-
nerellen Verbindungen zwischen den Haus-
halten der Gebietskörperschaften und den
Haushalten der Sozialversicherungsträger zu
sehen (z. B. über den Bundeszuschuß an die
Rentenversicherung und die Zuweisungen an
die Bundesanstalt für Arbeit). Mehrbelastun-
gen im Sozialhaushalt können — müssen
aber nicht, weil dies eine politische Grund-
satzentscheidung ist — über Beitragserhö-
hungen, Ausgabenkürzungen oder -umschich-
tungen oder Steuererhöhungen im Rahmen
des Artikels 120 GG aufgefangen werden.

Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwick-
lung auf die staatlichen Aktivitäten können
jedoch nicht allein in der finanzpolitischen
Kompromißfindung zwischen quantitativen

Entlastungen und qualitativen Mehransprü-
chen liegen; die zyklischen Schwankungen
von Bevölkerungszahl und -struktur wie auch
die Unsicherheiten über die regionale Vertei-
lung der Bevölkerung führen zur Abkehr von
starren Planungskonzepten und Verwaltungs-
strukturen, um flexibler auf die jeweiligen Be-
völkerungsverhältnisse reagieren zu können.
Dies gilt sowohl für die Vorlaufzeit der staatli-
chen Planung als auch für ihre Ausgestaltung
und den Einsatzbereich der Beschäftigten.

Flexible Pla-
nung erforder-
lich

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß der Be-
völkerungsrückgang bis zum Jahr 2000 für
der Entwicklung der öffentlichen Finanzen
zwar eine zu beachtende, aber keineswegs
eine bestimmende Rolle spielt.

Bevölkerungs-
rückgang kei-
neswegs be-
stimmende
Rolle

Anhang

A: Wichtige demographische Grunddaten

B: Regionalisierte Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

C: Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland

A. Wichtige demographische Grunddaten

I. Die bisherige Entwicklung der Bevölkerung im Bundesgebiet

Entwicklung seit 1871 In den vergangenen 100 Jahren hat sich die im heutigen Bundesgebiet lebende Bevölkerung verdreifacht: von 20,4 Mio. im Jahre 1871 auf 35,6 Mio. im Jahre 1910, auf 43,0 Mio. im Jahre 1939 und schließlich auf über 62 Mio. im Jahre 1974. Im Jahre 1982 betrug sie 61,6 Mio. Diese Bevölkerungszunahme war teils durch den Überschuß der Geburten über die Sterbefälle (Geburtenüberschüsse), teils durch den Überschuß der Zuzüge in das Bundesgebiet über die Fortzüge (Wanderungsgewinne) bedingt.

Ursachen für die Zunahme der Bevölkerung in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg waren hauptsächlich die hohen Geburtenüberschüsse, bedingt durch eine noch große Kinderzahl der Familien — vor allem bis zum Ersten Weltkrieg — und eine rasch sinkende Sterblichkeit. Besonders durch den Rückgang der Säuglingssterblichkeit, aber auch durch Rückgänge der Sterblichkeit in allen anderen Altersgruppen stieg die durchschnittliche Lebenserwartung eines Neugeborenen von rd. 35 Jahren gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts auf fast 50 Jahre vor dem Ersten Weltkrieg, 60 Jahre vor dem Zweiten Weltkrieg und schließlich auf 69,9 Jahre für neugeborene Knaben und 76,6 Jahre für neugeborene Mädchen 1979/81.

Trotz des vor 100 Jahren einsetzenden Rückgangs der Kinderzahl in den Familien waren bis vor wenigen Jahren immer Geburtenüberschüsse zu verzeichnen. Das liegt u. a. daran, daß noch stärkere Geburtsjahrgänge aus früheren Zeiten ins Erwachsenenalter aufrückten (indirekte Wirkungen des Sterblichkeitsrückgangs), die ihrerseits Kinder bekamen.

Entwicklung 1939—1950 Die Einwohnerzahl im Gebiet der heutigen Bundesrepublik nahm in den Jahren von 1939 auf 1950 trotz der Kriegsverluste um etwa

7,2 Mio. oder 17 % zu. Hauptursache dieser Zunahme war die Aufnahme der Vertriebenen aus den Ostgebieten des Deutschen Reiches und den deutschen Siedlungsgebieten im Ausland.

Zwischen den Volkszählungen 1950 und 1961 nahm die Bevölkerung im Bundesgebiet um 6 Mio. oder 12 % zu. Diese Zunahme beruhte zu etwa gleichen Teilen auf einem Überschuß der Geburten über die Sterbefälle und einem Überschuß der Zuzüge über die Fortzüge. Der Zuwanderungsüberschuß ergab sich hauptsächlich aus der Aufnahme von Deutschen aus der DDR und Berlin (Ost). Die Zahl der Zugewanderten aus der DDR betrug 1961 — rechnet man die erst nach der Flucht geborenen Kinder mit — 3,1 Mio. oder 5,5 % der Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes.

Zwischen 1961 und 1970 ergab sich ein weiterer Bevölkerungszuwachs um 4,5 Mio. oder 8 %. Hieran war der Geburtenüberschuß mit 2,9 Mio. stärker beteiligt als der Zuwanderungsüberschuß (1,6 Mio.). Der Zuwanderungsüberschuß beruhte seit 1962 in erster Linie auf dem Zugang ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen.

Seit 1971 übersteigt für die deutsche Bevölkerung die Zahl der Sterbefälle die der Geburten; 1982 gab es rund 159 000 mehr Sterbefälle Deutscher als Geburten. Bezieht man die ausländische Wohnbevölkerung des Bundesgebietes ein (bei dieser überstieg die Zahl der Geburten die der Sterbefälle 1982 um rund 64 500), so betrug 1982 der Überschuß der Sterbefälle über die Geburten fast 95 000. Die Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes (einschließlich Ausländer) erreichte 1974 mit über 62 Mio. ein Maximum, ging dann um über 800 000 Einwohner auf 61,3 Mio. Ende 1978 zurück. Im Jahre 1982 hatte die Bundesrepublik Deutschland 61,6 Mio. Einwohner.

Die deutsche Bevölkerung im Bundesgebiet nimmt seit 1972 (58,25 Mio.) ständig ab und be-

Entwicklung 1950—1961

Entwicklung 1961—1970

Entwicklung seit 1971

trug Ende September 1982 56,90 Mio. Demgegenüber betrug die Zahl der Ausländer im Bundesgebiet Ende September 1982 rd. 4,7 Mio. das sind 7,6% der Wohnbevölkerung, 1955 belief sich die Gesamtzahl noch auf 500 000, sie stieg seitdem über rd. 3 Mio. Ende September 1970 auf 4,1 Mio. Ende September 1974.

II. Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Größe und Struktur der Bevölkerung sind wichtige Orientierungsgrößen in allen Bereichen von Politik und Wirtschaft. Es ist daher erforderlich, mit Hilfe von Bevölkerungsvorausrechnungen Erkenntnisse über die künftige Bevölkerungsentwicklung zu gewinnen. Hierzu werden Bevölkerungsvorausschätzungen und Modellrechnungen erstellt.

Bevölkerungs-
voraus-
schätzungen Bevölkerungsvorausschätzungen berechnen eine aus heutiger Sicht wahrscheinliche Entwicklung. Solche Bevölkerungsvorausschätzungen, die als Grundlage der politischen Planung dienen sollen, werden normalerweise für einen relativ kurzen Zeitraum erstellt (etwa zehn bis 15 Jahre), weil mit zunehmendem Vorausrechnungszeitraum die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der Annahmen unsicherer wird.

Bevölkerungs-
modell-
rechnungen Sollen trotzdem Vorstellungen zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung gewonnen werden, so kann dies nur durch Modellrechnungen geschehen. Sie haben nicht den Zweck vorauszusagen, welche Bevölkerung in 20 oder 50 Jahren tatsächlich vorhanden sein wird, sie sollen vielmehr zeigen, welche demographischen Entwicklungen sich unter bestimmten Annahmen über die Geburtenhäufigkeit, die Sterblichkeit und die Wanderungen ergeben würden. Neben der Annahme, daß die demographischen Verhältnisse des Ausgangsjahres unverändert bleiben, sind theoretisch viele weitere Modellannahmen und eine entsprechende Zahl von Modellrech-

nungen denkbar. Üblicherweise werden alternative Annahmen in ihren Auswirkungen auf die Modellergebnisse durchgerechnet.

Grundlage des 2. Berichtsteils ist hinsichtlich der künftigen Bevölkerungsentwicklung das Modell I des 1. Berichtsteils, das bei einem angenommenen gleichbleibend niedrigen Geburtenniveau und unveränderter Lebenserwartung von einer Abnahme der deutschen Bevölkerung von 57,09 Mio. (1980) über 52,14 Mio. (2000) auf 38,26 Mio. (2030) ausgeht. Der ausländische Bevölkerungsteil in der Bundesrepublik Deutschland wird nach dem 1981 neu erstellten Modell C von derzeit 4,53 Mio. auf 7,0 Mio. im Jahre 2000 anwachsen.

Diese Zunahme würde etwa zur Hälfte auf dem Geburtenüberschuß der hier lebenden Ausländer, zur anderen Hälfte auf einem Zuwanderungsüberschuß beruhen.

Der Kombination der Modelle I und C liegen aus heutiger Sicht die plausibelsten Modellannahmen zugrunde, wenngleich insbesondere die Wanderungsannahmen für den ausländischen Bevölkerungsteil mit Unsicherheiten behaftet sind.

Die modellhaft aufgezeigte, durch anhaltend niedriges Geburtenniveau, hohe Lebenserwartung und Außenwanderungsüberschüsse (insbesondere von Ausländern) bestimmte Bevölkerungsentwicklung führt in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt zu einer Verminderung der Einwohnerzahl. Nach dem Kombinationsmodell I C ergibt sich für das Jahr 2000 eine Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland von rund 59,14 Mio., die bis zum Jahr 2030 auf rd. 45,74 Mio. weiter zurückgeht (Bevölkerungsstand 1. Januar 1983: 61,55 Mio.).

Ergebnisse der
Modell-
rechnungen

In der Altersstruktur wird sich der Anteil der Altersklassen an der Gesamtbevölkerung verschieben; verringert sich die Gesamtbevölkerung im Jahr 2030 gegenüber 1981 um 26%, so nimmt der Anteil der unter 20jährigen von 26 auf 17% ab und der Anteil der über 59jährigen von 19 auf 33% zu. Der Anteil der 20- bis 59jährigen, die bedeutendste Altersgruppe für das Erwerbspersonenangebot, geht im gleichen Zeitraum von 55% auf 50% zurück.

Tabelle 1

Bevölkerungsentwicklung im Bundesgebiet 1950 bis 1982

Zeitraum bzw. Jahr	Bevölke- rung am Anfang des Zeitraumes bzw. Jahres	Veränderungen		Bevölkerungszu- bzw. -abnahme (–) insgesamt ¹⁾		Bevölke- rung am Ende des Zeitraumes bzw. Jahres
		Überschuß der				
		Geborenen bzw. Gestor- benen (–)	Zu- bzw. Fort- züge (–)			
		1 000			%	1 000
13. September 1950 bis 6. Juni 1961	50 184,7 ²⁾	2 974,5	3 015,6 ³⁾	5 990,1	11,9	56 174,8
6. Juni 1961 bis 27. Mai 1970	56 174,8	2 870,5	1 605,3 ³⁾	4 475,8	8,0	60 650,6
27. Mai 1970 bis 31. Dezember 1970	60 650,6	51,5	286,0	350,6	0,6	61 001,2
1971	61 001,2	47,9	430,3	501,3	0,8	61 502,5
1972	61 502,5	– 30,1	330,5	306,9	0,5	61 809,4
1973	61 809,4	– 95,4	384,0	292,0	0,5	62 101,4
1974	62 101,4	– 101,1	– 9,3	– 109,9	– 0,2	61 991,5
1975	61 991,5	– 148,7	– 199,4	– 346,9	– 0,6	61 644,6
1976	61 644,6	– 130,3	– 72,3	– 202,6	– 0,3	61 442,0
1977	61 442,0	– 122,6	32,7	– 89,3	– 0,1	61 352,7
1978	61 352,7	– 146,8	115,4	– 31,1	– 0,1	61 321,7
1979	61 321,7	– 129,7	246,0	117,7	0,2	61 439,3
1980	61 439,3	– 93,5	311,9	218,6	0,4	61 657,9
1981	61 657,9	– 97,6	152,4	54,7	10,1	61 712,7
1982 ⁴⁾	61 712,7	– 94,7	– 71,9	– 166,6	– 0,3	61 546,1

¹⁾ Einschließlich Berichtigung von Gemeindeergebnissen²⁾ Durch Rückschreibung der Ergebnisse der Wohnungsstatistik 1956 korrigierte Zahl der Volkszählung 1950.³⁾ Durch Differenzbildung ermittelt⁴⁾ Vorläufiges Ergebnis**Erläuterung zu Tabelle 1**

Zwischen den Volkszählungsjahren 1950 und 1961 nahm die Bevölkerung im Bundesgebiet um 6 Mio. oder 12% zu. Diese Zunahme beruhte zu etwa gleichen Teilen auf einem Überschuß der Geburten über die Sterbefälle und einem Überschuß der Zuzüge über die Fortzüge. Der Zuwanderungsüberschuß seit 1950 ergab sich hauptsächlich aus der Aufnahme von Deutschen aus der DDR und Berlin (Ost). Zwischen 1961 und 1970 ergab sich ein weiterer Bevölkerungszuwachs um 4,5 Mio. oder 8%. An dem Anstieg war der Geburtenüberschuß mit 2,9 Mio. stärker beteiligt als der Zuwanderungsüberschuß (1,6 Mio.). Der Zuwanderungsüberschuß beruhte seit 1962 in erster Linie auf dem Zuzug ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Seit 1972 übersteigt die Zahl der Sterbefälle die der Geburten. 1978 gab es rund 210 000 mehr Sterbe-

fälle Deutscher als Geburten. Bezieht man die ausländische Wohnbevölkerung des Bundesgebietes ein (bei dieser überstieg die Zahl der Geburten die der Sterbefälle 1978 um 67 000), so betrug 1978 der Überschuß der Sterbefälle über die Geburten fast 150 000. Seit 1980 liegt der Überschuß der Sterbefälle unter 100 000; im Jahr 1982 betrug er 94 700.

Die Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes (einschließlich Ausländern) erreichte 1974 mit über 62 Mio. ein Maximum und ging dann um über 800 000 Einwohner (Zu- und Abwanderung einbezogen) auf 61,3 Mio. am Jahresende 1978 zurück. Von 1979 bis Ende 1981 folgte ein Anstieg, der bestimmt wurde von dem Überschuß der Zuzüge über die Fortzüge. Der Zuzug von hauptsächlich ausländischen Arbeitnehmern und deren Familien war in den drei Jahren so stark, daß die Bevölkerungsabnah-

Tabelle 2

Wohnbevölkerung (im Bundesgebiet) nach Deutschen

Bevölkerungsgruppen	Einheit	30. September 1970	30. September 1973	30. September 1974	30. September 1975
Wohnbevölkerung	1 000	60 907,2	62 090,1	62 048,1	61 746,0
davon					
Deutsche	1 000	57 930,7	58 123,9	57 920,7	57 656,4
Ausländer	1 000	2 976,5	3 966,2	4 127,4	4 089,6
	%	4,9	6,4	6,7	6,6

me, die durch den Überschuß der Gestorbenen über die Geborenen eingetreten wäre, zu einer Bevölkerungszunahme umgewandelt wurde. Im Jahr 1982 war erstmals seit 1976 wieder ein Überschuß der Abwanderungen über die Zuwanderungen festzustellen, mit dem Ergebnis, daß — zusammen mit dem Überschuß der Gestorbenen über die Geborenen — die Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland Ende 1982 um 166 000 Personen kleiner war als Ende 1981. Die Wohnbevölkerung am Jahresende 1982 betrug 61,55 Mio.

Erläuterung zu Tabelle 2

Die Gesamtzahl der Ausländer im Bundesgebiet, die sich 1955 auf 500 000 belief, betrug 1970 rd. 3 Mio. und stieg bis 1974 auf 4,1 Mio.

Tabelle 2

und Ausländern (1970 bis 1982)

30. September 1976	30. September 1977	30. September 1978	30. September 1979	30. September 1980	30. September 1981	30. September 1982
61 489,6	61 389,0	61 331,9	61 402,2	61 653,1	61 719,2	61 604,1
57 541,3	57 440,7	57 350,8	57 258,4	57 199,8	57 089,5	56 937,2
3 948,3	3 948,3	3 981,1	4 143,8	4 453,3	4 629,7	4 666,9
6,4	6,4	6,5	6,7	7,2	7,5	7,6

In den Jahren 1975 bis 1977 verminderte sich die Ausländerzahl als Folge des Anwerbestopps und der verstärkten Abwanderung von Arbeitskräften. Von 1978 bis 1982 nahm ihre Zahl aber wieder zu. Seither ist erneut ein Rückgang zu verzeichnen. Der Anstieg beruhte insbesondere auf einem Zuwanderungsüberschuß, der in erster Linie durch den Familiennachzug, die Einreise von Asylbewerbern und die Einreise von Staatsangehörigen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hervorgerufen wurde.

Am 30. September 1982 lebten im Bundesgebiet rd. 4,7 Mio. Ausländer, das sind 7,6% der Wohnbevölkerung.

Es besteht eine starke Konzentration der Ausländer in den Verdichtungsräumen, ihr Bevölkerungsanteil übersteigt dort den Bundesdurchschnitt bei weitem (so z. B. in Frankfurt und Offenbach mit über 20%).

Tabelle 3

Ausländer im Bundesgebiet nach ausgewählten

Staatsangehörigkeit	1961	1970	1971	1972	1973	1974
Belgien	6 501	12 896	13 778	13 104	14 115	14 780
Dänemark ¹⁾	3 667	8 113	9 040	8 549	9 047	9 378
Frankreich	20 066	47 137	53 797	50 832	56 369	59 059
Griechenland ²⁾	42 090	342 891	394 949	389 426	407 614	406 394
Großbritannien und Nordirland ¹⁾	9 058	34 285	39 519	39 534	47 690	52 197
Irland ¹⁾	270	1 287	1 608	1 666	2 079	2 326
Italien	196 672	573 648	589 825	581 699	630 735	629 628
Luxemburg	1 873	3 659	4 028	3 683	4 001	4 180
Niederlande	65 423	103 921	108 660	98 762	106 179	109 850
EG-Staaten insgesamt	345 620	1 127 837	1 215 204	1 187 255	1 277 829	1 287 792
Türkei	6 679	469 160	652 812	712 289	910 525	1 027 770
Jugoslawien	16 404	514 476	594 284	608 646	701 588	707 771
Spanien	44 183	245 530	270 350	267 248	287 021	272 676
Portugal	759	54 386	75 241	84 671	111 969	121 533
Marokko	968	11 242	15 181	18 712	22 367	24 006
Tunesien	387	7 820	12 396	13 768	16 101	17 501
Übrige Staaten ³⁾	271 160	546 046	603 243	633 979	638 800	668 317
insgesamt	686 160	2 976 497	3 438 711	3 526 568	3 966 200	4 127 366

*) 1961 Ergebnis der Volkszählung am 6. Juni, 1971: 31. Dezember, sonst jeweils 30. September

¹⁾ Ab 1. Januar 1973 Mitglied der EG

²⁾ Ab 1. Januar 1981 Mitglied der EG

³⁾ Einschließlich staatenlos, ungeklärt und ohne Angabe

Erläuterung zu Tabelle 3

Die Entwicklung der Anzahl der Ausländer im Bundesgebiet, die aus EG-Staaten kommen, verläuft nicht kontinuierlich von 1961 bis 1982, sondern mit Unterbrechungen in der Zunahme; so sank die Zahl der EG-Ausländer von 1971 auf 1972, jährlich von 1974 bis 1978 und von 1981 auf 1982. Im Jahre 1982 befanden sich 1,22 Mio. Ausländer aus EG-Staaten im Bundesgebiet, das entspricht 26,1% der Ausländer insgesamt.

Am stärksten geprägt wird die Entwicklung der Anzahl der Ausländer im Bundesgebiet von der Anzahl der Türken, die im Jahr 1982 mit 1,58 Mio. 33,9% aller Ausländer stellten. Im Gegensatz zur Entwicklung der Anzahl

Tabelle 3

Staatsangehörigkeiten (1961 bis 1982)*)

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
15 252	15 234	15 368	15 328	15 725	16 600	17 320	17 841
10 035	10 132	10 323	10 413	10 806	11 527	12 278	12 656
60 424	59 917	60 613	61 243	64 509	68 620	72 304	72 921
390 455	353 733	328 465	305 523	296 803	297 518	299 300	300 824
55 519	58 405	63 120	66 955	72 653	81 090	88 879	90 574
2 467	2 659	3 010	3 524	4 464	5 677	6 249	6 195
601 405	567 984	570 825	572 522	594 424	617 895	624 503	601 621
4 230	4 140	4 131	4 168	4 260	4 444	4 526	4 612
110 473	108 227	107 311	105 586	106 110	107 771	108 746	108 975
1 250 260	1 180 431	1 163 166	1 145 262	1 169 754	1 211 142	1 234 105	1 216 219
1 077 097	1 079 300	1 118 041	1 165 119	1 268 307	1 462 442	1 546 280	1 580 671
677 863	640 380	630 027	610 184	620 649	631 842	637 307	631 692
247 447	219 427	201 429	188 937	182 155	179 952	176 952	173 526
118 536	113 720	110 977	109 924	109 843	112 270	109 417	106 005
24 957	25 671	27 126	28 907	31 933	35 854	39 374	42 590
17 478	17 583	18 377	19 230	20 718	22 622	24 128	25 189
675 956	671 825	679 135	713 498	740 477	797 184	862 166	891 025
4 089 594	3 948 337	3 948 278	3 981 061	4 143 836	4 453 308	4 629 729	4 666 917

der Ausländer aus EG-Ländern ist die Anzahl der Türken im Bundesgebiet ohne Unterbrechung von 1961 an bis 1982 angestiegen.

Von den einzelnen Nationalitäten sind in der Bundesrepublik Deutschland am stärksten die Türken vertreten, dann die Jugoslawen mit 631 692 (13,5% aller Ausländer), die Italiener mit 601 621 (12,9% aller Ausländer) und die Griechen mit 300 824 (6,4% aller Ausländer).

Die Anzahl der Ausländer im Bundesgebiet insgesamt ist von 686 160 im Jahr 1961 auf 4,13 Mio. im Jahr 1974 angestiegen, ging dann bis auf 3,95 Mio. im Jahr 1977 zurück und nahm wieder zu auf 4,67 Mio. im Jahr 1982.

Tabelle 4

Ehen aus den Jahren 1900 bis 1977 nach der Zahl der lebendgeborenen Kinder*)

Eheschließungs- jahr ¹⁾	Von 100 Ehen haben					
	keine Kinder	1 Kind	2	3	4 und mehr	Kinder ³⁾ insgesamt
			Kinder			
1900 bis 1904	9	12	16	15	47	393
1905 bis 1909	10	15	20	17	38	335
1910 bis 1912	12	17	22	17	32	294
1913 bis 1918	14	20	24	17	25	252
1919 bis 1921	16	23	24	15	21	234
1922 bis 1925	18	24	24	15	20	222
1926 bis 1930	17	23	25	15	20	223
1931 bis 1935	16	22	27	17	18	218
1936 bis 1940	14	25	31	17	14	205
1941 bis 1945	13	25	31	17	14	205
1946 bis 1950	13	26	30	17	14	207
1951 bis 1955	13	25	31	17	14	205
1958 bis 1962	13	22	36	19	10	200
1963 bis 1967	14	27	41	14	5	171
1968 bis 1972 ²⁾	17	28	40	11	4	160
1973 bis 1977 ²⁾	18	27	38	12	5	160

*) Ehen ohne Begrenzung des Heiratsalters.

¹⁾ Bis 1912 Ergebnisse der Volkszählung 1933 in Preußen. 1913 bis 1921 Ergebnisse der Volkszählungen 1933 und 1939 im Deutschen Reich. 1922 bis 1935 Ergebnisse der Volkszählung 1950 (ohne Berlin). Danach Ergebnisse der Volkszählung 1970 und des Mikrozensus. Hier nur deutsche Ehepaare und einschließlich der Kinder aus evtl. früherer Ehe; vorher nur Kinder aus den am Zählungstag bestehenden Ehen.²⁾ Kinder nach April 1982 geschätzt.³⁾ Lebendgeborene Kinder ohne Berücksichtigung der rückläufigen Entwicklung der Säuglings- und Kindersterblichkeit.**Erläuterung zu Tabelle 4**

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts hatten die Ehen in Deutschland durchschnittlich sechs lebendgeborene Kinder, von denen — wegen der hohen Kindersterblichkeit — allerdings nur vier das Erwachsenenalter erreichten. Die um 1900 geschlossenen Ehen hatten im Durchschnitt nur noch vier und die um 1925 geschlossenen Ehen im Durchschnitt 2,2 Kinder. In den vor dem Ersten Weltkrieg geschlossenen Ehen dominierten die Ehen mit drei oder mehr lebendgeborenen Kindern zu über 50%; sie machten mit etwa einem Drittel auch noch unter den um 1925 geschlossenen Ehen den größten Teil aus. In der Folgezeit ist vor allem der Anteil der Ehen mit vier und mehr Kindern gesunken. Für einen längeren Zeitraum, und zwar bis zu den um 1955 geschlossenen

Ehen, nahm die durchschnittliche Kinderzahl nur noch wenig ab. Für die Ehejahrgänge 1936 bis 1955 blieb sie mit rd. zwei Kindern relativ stabil. Für die in der zweiten Hälfte der 50er Jahre geschlossenen Ehen ergab sich sogar eine leichte Zunahme, mit einem größeren Anteil der Ehen mit drei Kindern. In den nach Ende der 50er Jahre geschlossenen Ehen geht der Anteil der Ehen mit drei und mehr Kindern deutlich zurück.

Die in den Jahren 1963 bis 1967 geschlossenen Ehen haben weniger Kinder (171 je 100 Ehen) als die vorangegangenen Ehen.

Vollständig läßt sich die endgültige Kinderzahl der Ehen zur Zeit nur für die bis 1967 geschlossenen Ehen darstellen, aus denen nur noch wenige Kinder zu erwarten sind. Für die jüngeren Ehen sind nur Schätzungen mög-

Tabelle 5

**Geburten, Sterbefälle und Saldo der Geburten und Sterbefälle
von Deutschen und Ausländern (1960 bis 1982)**

Jahr	Lebendgeborene			Gestorbene			Geburtensaldo		
	ins- gesamt	deut- scher Staatsangehö- rigkeit	fremder	ins- gesamt	deut- scher Staatsangehö- rigkeit	frem- der	ins- gesamt	deut- scher Staatsangehö- rigkeit	frem- der
Anzahl									
1960	968 629	957 488	11 141	642 962	639 369	3 593	+ 325 667	+ 318 119	+ 7 548
1961	1 012 687	998 732	13 955	627 561	623 531	4 030	+ 385 126	+ 375 201	+ 9 925
1962	1 018 552	999 749	18 803	644 819	640 558	4 261	+ 373 733	+ 359 191	+ 14 542
1963	1 054 123	1 029 448	24 675	673 069	668 277	4 792	+ 381 054	+ 361 171	+ 19 883
1964	1 065 437	1 034 580	30 857	644 128	638 903	5 225	+ 421 309	+ 395 677	+ 25 632
1965	1 044 328	1 006 470	37 858	677 628	672 093	5 535	+ 366 700	+ 334 377	+ 32 323
1966	1 050 345	1 005 199	45 146	686 321	680 499	5 822	+ 364 024	+ 324 700	+ 39 324
1967	1 019 459	972 027	47 432	687 349	681 721	5 628	+ 332 110	+ 290 306	+ 41 804
1968	969 825	924 877	44 948	734 048	728 172	5 876	+ 235 777	+ 196 705	+ 39 072
1969	903 456	852 783	50 673	744 360	737 407	6 953	+ 159 096	+ 115 376	+ 43 720
1970	810 808	747 801	63 007	734 843	726 838	8 005	+ 75 965	+ 20 963	+ 55 002
1971	778 526	697 812	80 714	730 670	721 605	9 065	+ 47 856	- 23 793	+ 71 649
1972	701 214	609 773	91 441	731 264	721 673	9 591	- 30 050	- 111 900	+ 81 850
1973	635 633	536 547	99 086	731 028	721 393	9 635	- 95 395	- 184 846	+ 89 451
1974	626 373	518 103	108 270	727 511	718 234	9 277	- 101 138	- 200 131	+ 98 993
1975	600 512	504 639	95 873	749 260	740 269	8 991	- 148 748	- 235 630	+ 86 882
1976	602 851	515 898	86 953	733 140	724 577	8 563	- 130 289	- 208 679	+ 78 390
1977	582 344	504 073	78 271	704 922	696 885	8 037	- 122 578	- 192 812	+ 70 234
1978	576 468	501 475	74 993	723 218	715 174	8 044	- 146 750	- 213 699	+ 66 949
1979	581 984	506 424	75 560	711 732	703 642	8 090	- 129 748	- 197 218	+ 67 470
1980	620 657	539 962	80 695	714 117	705 606	8 511	- 93 460	- 165 644	+ 72 184
1981	624 557	544 548	80 009	722 192	713 663	8 529	- 97 635	- 169 115	+ 71 480
1982	621 173	548 192	72 981	715 857	707 333	8 524	- 94 684	- 159 141	+ 64 457
je 1 000 Einwohner									
1960 ¹⁾	17,4	.	.	11,6	.	.	+ 5,9	.	.
1961	18,0	18,0	20,3	11,2	11,2	5,9	+ 6,9	+ 6,8	+ 14,4
1962 ¹⁾	17,9	.	.	11,3	.	.	+ 6,6	.	.
1963 ¹⁾	18,3	.	.	11,7	.	.	+ 6,6	.	.
1964 ¹⁾	18,2	.	.	11,0	.	.	+ 7,2	.	.
1965 ¹⁾	17,7	.	.	11,5	.	.	+ 6,2	.	.
1966 ¹⁾	17,6	.	.	11,5	.	.	+ 6,1	.	.
1967	17,0	16,7	25,7	11,5	11,7	3,0	+ 5,5	+ 5,0	+ 22,7
1968	16,1	15,8	25,0	12,2	12,5	3,3	+ 3,9	+ 3,3	+ 21,7
1969	14,8	14,6	23,4	12,2	12,6	3,2	+ 2,6	+ 2,0	+ 20,2
1970	13,4	12,8	22,5	12,1	12,5	2,9	+ 1,3	+ 0,4	+ 19,6
1971	12,7	12,0	24,6	11,9	12,4	2,8	+ 0,8	- 0,4	+ 21,8
1972	11,3	10,5	25,9	11,8	12,4	2,7	- 0,5	- 1,9	+ 23,2
1973	10,3	9,2	25,0	11,8	12,4	2,4	- 1,5	- 3,2	+ 22,6
1974	10,1	8,9	26,7	11,7	12,4	2,3	- 1,6	- 3,5	+ 24,4
1975	9,7	8,7	24,1	12,1	12,8	2,3	- 2,4	- 4,1	+ 21,9
1976	9,8	8,9	22,5	11,9	12,6	2,2	- 2,1	- 3,6	+ 20,3
1977	9,5	8,8	20,2	11,5	12,1	2,1	- 2,0	- 3,4	+ 18,1
1978	9,4	8,7	18,3	11,8	12,6	2,0	- 2,4	- 3,7	+ 16,3
1979	9,5	8,8	18,4	11,6	12,3	2,0	- 2,1	- 3,4	+ 16,4
1980	10,1	9,4	18,2	11,6	12,3	1,9	- 1,5	- 2,9	+ 16,3
1981	10,1	9,5	17,2	11,7	12,5	1,8	- 1,6	- 3,0	+ 15,4
1982 ²⁾	10,1	9,6	15,5	11,6	12,4	1,8	- 1,5	- 2,8	+ 13,7

¹⁾ 1960, 1962 bis 1966 liegt keine Gliederung nach der Staatsangehörigkeit vor.

²⁾ Vorläufiges Ergebnis.

lich, indem man z. B. die für sie vorliegenden Längsschnittdaten aus den ersten Ehejahren verwendet und für die Zukunft das aktuelle Verhalten älterer Ehejahrgänge unterstellt. Unter diesen Annahmen hätten die zwischen 1973 und 1977 geschlossenen Ehen etwa 160 Kinder je 100 Ehen; in ihnen würden 18% kinderlos bleiben, etwa 27% ein Kind, 38% zwei Kinder und 17% drei oder mehr Kinder haben. Nach einer längeren Phase relativer Stabilität der Kinderzahl der Ehen zeigt sich also bei den nach 1965 geschlossenen Ehen ein Rückgang der Kinderzahlen, der beim Vergleich zwischen den 1958/62 und 1973/77 geschlossenen Ehen rd. 20% beträgt.

Erläuterung zu Tabelle 5

Die Zahl der Lebendgeborenen insgesamt steigt von 1960 bis 1964 an und nimmt in den folgenden Jahren bis 1978 — mit einer Unterbrechung im Jahr 1966 — fast auf die Hälfte der Zahl von 1964 ab. In den folgenden Jahren bis 1981 erfolgte ein Anstieg, aber bereits 1982 wurden wieder 3 384 Kinder weniger geboren als noch im Jahr davor.

Bei der Entwicklung der Lebendgeborenen deutscher Staatsangehörigkeit ist von 1978, dem Jahr mit der geringsten Anzahl deutscher Lebendgeborenen seit 1960, bis 1982 ein Anstieg festzustellen, dieser dürfte darauf beruhen, daß stärker besetzte Jahrgänge in das Heiratsalter gekommen sind.

Bei den Ausländern ist durch die wande-
rungsbedingten stärkeren Schwankungen im

Altersaufbau die absolute Anzahl der Lebendgeborenen gegenüber der Geburtenziffer weniger aussagekräftig; die Geburtenziffer, bei der die Anzahl der Lebendgeborenen ausländischer Staatsangehörigkeit in Beziehung gesetzt wird zu der Anzahl der Ausländer im Bundesgebiet, sinkt seit 1974 von 26,7 Lebendgeborenen je 1 000 Ausländer im Bundesgebiet ohne Unterbrechung auf 15,5 im Jahr 1982. Bei einem Vergleich der Geburtenziffern sind die großen Unterschiede im Altersaufbau der deutschen und ausländischen Bevölkerung zu berücksichtigen. Bereinigt um diesen Altersstruktureffekt, liegt 1982 die Geburtenhäufigkeit der Ausländer im Bundesgebiet um etwas mehr als 50% über der Geburtenhäufigkeit der deutschen Bevölkerung. Die Geburtenziffer insgesamt, die seit 1980 den Wert 10,1 Lebendgeborene je 1 000 Einwohner beibehalten hat, scheint sich allmählich zu stabilisieren. Dabei hat sich der Anteil der ausländischen Lebendgeborenen an den Lebendgeborenen insgesamt im Bundesgebiet im Zeitraum 1975 bis 1982 von 16 auf 11% vermindert.

Bei der Beurteilung dieser Prozentsätze ist die regional sehr unterschiedliche Verteilung der Ausländer auf städtische und ländliche Gebiete zu bedenken. Ein extremes Beispiel ist Berlin (West), wo 1981 23,7% der Neugeborenen Ausländer waren. Aber selbst in Hamburg, mit einem für große Städte niedrigen Anteil der Ausländer an der Bevölkerung von 9,2%, betrug der Prozentanteil der ausländischen Lebendgeborenen an den Neugeborenen 18,8.

Tabelle 6

**Modellrechnungen für die deutsche Bevölkerung insgesamt
und nach ausgewählten Altersgruppen**

— in 1 000 —

Jahr	insgesamt	Davon im Alter von ... bis ... Jahren											
		0 bis 2	3 bis 5	6 bis 9	10 bis 15	16 bis 18	19 bis 24	25 bis 34	35 bis 49	50 bis 59	60 bis 64	65 bis 79	80 und mehr
Modell I													
1985	55 946,0	1 612,4	1 522,8	1 990,2	3 871,0	2 809,1	5 784,8	7 935,4	11 692,2	6 897,2	3 276,1	6 739,3	1 815,7
1990	54 892,6	1 723,8	1 666,5	2 082,0	2 993,3	1 801,8	5 308,5	8 927,5	10 935,0	7 560,5	3 233,0	6 644,2	2 016,5
2000	52 140,2	1 314,8	1 497,9	2 219,0	3 375,3	1 569,0	2 966,9	7 532,9	12 411,1	6 774,4	3 819,5	7 075,2	1 584,2
2010	47 929,2	1 034,9	1 050,0	1 519,9	2 800,5	1 642,3	3 372,6	5 023,2	11 984,3	7 255,9	2 774,1	7 669,3	1 806,1
2020	43 339,2	1 001,1	1 032,6	1 381,7	2 075,7	1 112,2	2 659,5	5 470,4	7 808,8	8 507,9	3 474,9	6 822,5	1 992,0
2030	38 274,8	767,6	834,8	1 230,4	2 024,8	1 033,0	2 049,6	4 078,7	7 856,8	4 946,6	3 796,4	7 947,5	1 708,5
Modell II													
1985	55 725,8	1 451,9	1 463,1	1 990,2	3 871,0	2 809,1	5 784,8	7 935,4	11 692,2	6 897,2	3 276,1	6 739,3	1 815,7
1990	54 172,8	1 390,7	1 434,0	1 937,0	2 984,0	1 801,8	5 308,5	8 927,5	10 935,0	7 560,5	3 233,0	6 644,2	2 016,5
2000	50 414,6	1 050,0	1 197,9	1 774,8	2 812,3	1 444,4	2 937,9	7 532,9	12 411,1	6 774,4	3 819,5	7 075,2	1 584,2
2010	45 379,0	761,9	805,6	1 197,5	2 238,2	1 313,5	2 765,6	4 807,0	11 984,3	7 255,9	2 774,1	7 669,3	1 806,1
2020	39 707,1	655,0	691,1	965,0	1 560,6	876,4	2 123,7	4 442,6	7 595,5	8 507,9	3 474,9	6 822,5	1 992,0
2030	33 655,6	480,9	531,1	792,7	1 340,3	716,2	1 519,4	3 237,5	6 647,2	4 937,9	3 796,4	7 947,5	1 708,5
Modell III													
1985	56 166,3	1 773,0	1 582,5	1 990,2	3 871,0	2 809,1	5 784,8	7 935,4	11 692,2	6 897,2	3 276,1	6 739,3	1 815,7
1990	55 612,6	2 056,9	1 898,9	2 227,0	3 002,7	1 801,8	5 308,5	8 927,5	10 935,0	7 560,5	3 233,0	6 644,2	2 016,5
2000	53 866,7	1 580,5	1 797,8	2 663,2	3 938,2	1 693,6	2 995,9	7 532,9	12 411,1	6 774,4	3 819,5	7 075,2	1 584,2
2010	50 537,8	1 341,0	1 311,5	1 841,8	3 363,8	1 971,1	3 979,7	5 239,3	11 984,3	7 255,9	2 774,1	7 669,3	1 806,1
2020	47 240,1	1 420,3	1 441,4	1 868,6	2 640,7	1 354,6	3 197,1	6 498,2	8 022,0	8 507,9	3 474,9	6 822,5	1 992,0
2030	43 404,8	1 128,9	1 210,3	1 765,1	2 849,2	1 404,9	2 639,8	4 932,3	9 066,4	4 955,4	3 796,4	7 947,5	1 708,5

Zahlen über der Treppenlinie sind in allen Modellen identisch, da bereits lebende Generationen fortgerechnet wurden.

Erläuterung zu den Tabellen 6 bis 9 mit den Ergebnissen der Modellrechnungen

Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung sind nach dem Zweck von Bevölkerungsvorausschätzungen einerseits und nach Zweck und Methodik von Zielprojektionen andererseits abzugrenzen. Im Gegensatz zu Zielprojektionen enthalten Modellrechnungen und Bevölkerungsvorausschätzungen keine Zielvorgaben; von Bevölkerungsvorausschätzungen, die normalerweise für einen relativ kurzen Zeitraum (etwa zehn bis 15 Jahre) erstellt werden und eine aus heutiger Sicht wahrscheinliche Entwicklung aufzeigen sollen, unterscheiden sich Modellrechnungen dadurch, daß sie zeigen sollen, welche demographischen Entwicklungen sich langfristig

unter bestimmten Annahmen über die Geburtenhäufigkeit, die Sterblichkeit und die Wanderungen ergeben würden. Die dargestellten Modellrechnungen sind gesondert für die deutsche und ausländische Bevölkerung durchgeführt worden, da für die in der Bundesrepublik Deutschland lebende ausländische Bevölkerung Unterschiede sowohl im Wanderungsverhalten wie auch im generativen Verhalten im Vergleich zur deutschen Bevölkerung feststellbar sind. Im Gegensatz zur deutschen Bevölkerung sind für die Entwicklung der Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung im Bundesgebiet grenzüberschreitende Wanderungen von wesentlicher quantitativer Bedeutung; da Annahmen zur Wanderung der Ausländer allerdings besonders problematisch sind, wurden die Modellrechnun-

Tabelle 7

Entwicklung der deutschen Bevölkerung nach Altersgruppen bis 2030

Art der Nachweisung	Stand 1. Januar 1982	Modell I Geburtenhäufigkeit 1978 konstant					
		1985	1990	2000	2010	2020	2030
Bevölkerungsstand:							
in 1 000	56 992	55 946	54 893	52 140	47 929	43 339	38 275
1982 = 100	100	98	96	91	84	76	67
Nach dem Alter:							
unter 20 in 1 000	14 244	12 780	10 990	10 479	8 610	7 000	6 233
%	25	23	20	20	18	16	16
1982 = 100	100	90	77	74	60	49	44
20 bis unter 60 in 1 000	30 809	31 335	32 010	29 182	27 070	24 050	18 590
%	54	56	58	56	56	55	49
1982 = 100	100	102	104	95	88	78	60
60 und mehr in 1 000	11 939	11 831	11 894	12 479	12 250	12 289	13 452
%	21	21	22	24	26	28	35
1982 = 100	100	99	100	105	103	103	113
Belastungsquotienten:							
Auf 100 20- bis unter 60jäh- rige kommen unter 20jäh- rige	46	41	34	36	32	29	34
60jährige und Ältere	39	38	37	43	45	51	72
unter 20- und 60jährige und Ältere	85	79	71	79	77	80	106

gen zur Entwicklung der Zahl der Ausländer nur für den Zeitraum bis zum Jahr 2000 durchgeführt.

Die Ergebnisse der gesondert durchgeführten Modellrechnungen zur Entwicklung der deutschen und ausländischen Bevölkerung wurden durch Addition zu Modellrechnungen für die Entwicklung der Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland zusammengeführt.

Den Modellrechnungen zur Entwicklung der deutschen Bevölkerung (siehe Tabellen 6 und 7) wurden folgende Annahmen zugrunde gelegt:

- Modell I, Status-quo Variante: Geburtenhäufigkeit des Jahres 1978 (Nettoreproduktionsrate¹⁾ 0,627) bleibt konstant.

¹⁾ Nettoreproduktionsrate: Die Meßziffer sagt aus, inwieweit — unter gegebenem Geburten- und

- Modell II, negativ abweichende Modellvariante: Als Maß für die niedrigere Geburtenhäufigkeit wird die Kinderzahl gewählt, die im Basisjahr 1978 in den Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern zu verzeichnen war; dort lag die Nettoreproduktionsrate bei ca. 0,5. Als Übergangsphase vom derzeitigen Geburtenniveau auf das mit einer Nettoreproduktionsrate von 0,5 wird ein Zehn-Jahres-Zeitraum angenommen, beginnend 1980.

- Modell III, positiv abweichende Modellvariante: Als Maß für die höhere Geburten-

Sterblichkeitsniveau eines Beobachtungszeitraums — eine Frauengeneration durch die von diesen Frauen geborenen Mädchen ersetzt wird. Ist die Rate größer als 1, so würde die Generation der Mütter durch die der Töchter mehr als ersetzt, ist sie gleich 1, so wären beide Generationen gleich stark, ist sie kleiner als 1, so würde die Generation der Töchter zur Ersetzung der Muttergeneration nicht ausreichen.

Tabelle 7

unter drei Annahmen über die Geburtenhäufigkeit

Modell II Geburtenhäufigkeit 1978 konstant bis 1979, Abnahme 1980 bis 1990 auf NRR 0,5, dann auf diesem Niveau konstant						Modell III Geburtenhäufigkeit 1978 konstant bis 1979, Zunahme 1980 bis 1990 auf NRR 0,8, dann auf diesem Niveau konstant					
1985	1990	2000	2010	2020	2030	1985	1990	2000	2010	2020	2030
55 726	54 173	50 415	45 379	39 707	33 656	56 166	55 613	53 867	50 538	47 240	43 405
98	95	88	80	70	59	99	98	95	89	83	76
12 560	10 270	8 763	6 769	5 063	4 105	13 000	11 709	12 196	10 508	9 204	8 813
23	19	17	15	13	12	23	21	23	21	19	20
88	72	62	48	36	29	91	82	86	74	65	62
31 335	32 010	29 173	26 360	22 354	16 098	31 335	32 010	29 191	27 780	25 747	21 139
56	59	58	58	56	48	56	58	54	55	55	49
102	104	95	86	73	52	102	104	95	90	84	69
11 831	11 894	12 479	12 250	12 289	13 452	11 831	11 894	12 479	12 250	12 289	13 452
21	22	25	27	31	40	21	21	23	24	26	31
99	100	105	103	103	113	99	100	105	103	103	113
40	32	30	26	23	26	41	37	42	38	36	42
38	37	43	46	55	84	38	37	43	44	48	64
78	69	73	72	78	109	79	74	85	82	83	105

häufigkeit wurde ein Wert angesetzt, der dem Geburtenniveau der Kreise im Basisjahr 1978 entspricht; dort lag die Netto-reproduktionsrate bei etwa 0,8. Als Übergangsphase von der derzeitigen Geburten-niveau auf das der Netto-reproduktionsrate von 0,8 wurde ein Übergangszeitraum von zehn Jahren angesetzt, beginnend 1980.

Allen drei Modellrechnungen wurden die Sterblichkeitsverhältnisse der Jahre 1976/78 und ein nach Geschlecht und Alter ausgeglichener Wanderungssaldo zugrunde gelegt.

Den Modellrechnungen zur Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland (siehe Tabelle 8) wurden im wesentlichen folgende Annahmen zugrunde gelegt:

- Modell A: Entwicklung wird nur durch die Komponenten Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit bestimmt. Es wird für die Ge-

burtenentwicklung eine lineare Abnahme der Netto-reproduktionsrate auf 0,84 im Jahre 2000, für die Sterblichkeitsentwicklung eine Angleichung an das Sterblichkeitsniveau der Deutschen bis 1990 angenommen. Der Wanderungssaldo ist nach Alter und Geschlecht ausgeglichen.

- Modell B: Die Annahmen zur Entwicklung der Komponenten Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit stimmen mit denen der Modellrechnung A überein. Beim Wanderungssaldo wird von einer jährlichen Zuwanderung von 20 000 Ausländern entsprechend der Struktur des Wanderungssaldos im Jahre 1978 ausgegangen.
- Modell C: Die Annahmen zur Entwicklung der Komponenten Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit stimmen mit denen der Modellrechnung A überein. Ausgehend von der Zahl der Ausländer am 1. Januar 1980 wurde für das Jahr 1980 ein einmaliger Zu-

Tabelle 8

**Entwicklung der ausländischen Bevölkerung nach Altersgruppen bis 2000
unter drei Annahmen über die Wanderungen**

Art der Nachweisung	Stand 1. Januar 1982	Modell A keine Wanderungen			Modell B jährlicher Zuwanderungs- überschuß 20 000			Modell C ¹⁾ jährlicher Zuwanderungs- überschuß 55 000 ²⁾		
		1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000
Bevölkerungsstand:										
in 1 000	4 721	4 910	5 179	5 601	4 978	5 362	6 027	5 105	5 747	7 003
1982 = 100	100	104	110	119	105	114	128	108	122	148
Nach dem Alter:										
unter 20										
in 1 000	1 690	1 676	1 640	1 480	1 698	1 692	1 582	1 749	1 860	1 938
%	36	34	32	26	34	32	26	34	32	28
1982 = 100	100	99	97	88	100	100	94	103	110	115
20 bis unter 60										
in 1 000	2 857	3 022	3 246	3 497	3 065	3 368	3 785	3 146	3 597	4 449
%	61	62	63	62	62	63	63	62	63	64
1982 = 100	100	106	114	122	107	118	132	110	126	156
60 und mehr										
in 1 000	175	212	293	624	215	303	659	210	291	616
%	4	4	6	11	4	6	11	4	5	9
1982 = 100	100	121	167	357	123	173	377	120	166	352
Belastungs- quotienten:										
Auf 100 20- bis unter 60jährige kommen										
unter 20jährige ..	59	55	51	42	55	50	42	56	52	44
60jährige und Ältere	6	7	9	18	7	9	17	7	8	14
unter 20- und 60jährige und Ältere	65	62	60	60	62	59	59	62	60	57

¹⁾ Ausgangsbasis: Stand 1. Januar 1980.

²⁾ Von 1988 bis 1992 85 000.

wanderungsüberschuß von 312 000 Ausländern und für die weiteren Vorausschätzungsjahre ein jährlicher Zuwanderungsüberschuß von 55 000 Ausländern angenommen. Zusätzlich wurde für die Jahre 1988 bis 1992 ein positiver Wanderungssaldo von 30 000 Ausländern jährlich zugrunde gelegt (Erweiterung der EG).

Die Kombination der Modelle I für die deutsche und C für die ausländische Bevölkerung

wurde deswegen gewählt, weil die Modellannahmen aus heutiger Sicht am plausibelsten erscheinen, wenngleich insbesondere die Wanderungsannahmen für den ausländischen Bevölkerungsteil mit Unsicherheiten behaftet sind. Aus der in letzter Zeit eingetretenen rückläufigen Entwicklung der Ausländerzahl läßt sich noch kein eindeutiger Trend ableiten. Daher besteht noch kein Anlaß, neue Modellannahmen zu treffen.

Tabelle 9

**Entwicklung der Gesamtbevölkerung (Deutsche und Ausländer) nach Altersgruppen bis 2000
beim Modell I für die deutsche Bevölkerung und drei Annahmen über die Entwicklung
der ausländischen Bevölkerung**

Art der Nachweisung	Stand 1. Januar 1982	Modell I plus Modell A			Modell I plus Modell B			Modell I plus Modell C ¹⁾			Weiterrechnung des Modells I, plus Modell C ¹⁾ ohne Zu- und Abwanderungen		
		1985	1990	2000	1985	1990	2000	1985	1990	2000	2010	2020	2030
Bevölkerungsstand:													
in 1 000 ...	61 713	60 856	60 072	57 741	60 924	60 255	58 167	61 051	60 640	59 143	55 481	50 993	45 741
1982 = 100	100	99	97	94	99	98	94	99	98	96	90	83	74
Nach dem Alter:													
unter 20													
in 1 000 ...	15 933	14 456	12 630	11 959	14 478	12 682	12 061	14 529	12 849	12 417	10 518	8 779	7 876
%	26	24	21	21	24	21	21	24	21	21	19	17	17
1982 = 100	100	91	79	75	91	80	76	91	81	78	66	55	49
20 bis unter 60													
in 1 000 ...	33 665	34 357	35 256	32 679	34 400	35 378	32 967	34 481	35 606	33 631	31 579	28 408	22 671
%	55	56	59	57	56	59	57	56	59	57	57	56	50
1982 = 100	100	102	105	97	102	105	98	102	106	100	94	84	67
60 und mehr													
in 1 000 ...	12 114	12 043	12 187	13 103	12 046	12 197	13 138	12 041	12 184	13 095	13 385	13 805	15 194
%	20	20	20	23	20	20	23	20	20	22	24	27	33
1982 = 100	100	99	101	108	99	101	108	99	101	108	110	114	125
Belastungsquotienten:													
Auf 100 20- bis unter 60jährige kommen													
unter 20jährige .	47	42	36	37	42	36	37	42	36	37	33	31	35
60jährige und Ältere	36	35	35	40	35	34	40	35	34	39	42	49	67
unter 20- und 60jährige und Ältere	83	77	70	77	77	70	76	77	70	76	76	79	102

¹⁾ Ausgangsbasis: Stand 1. Januar 1980

In Tabelle 9 wird eine Vorausberechnung der Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2030 wiedergegeben. Dabei wird von den Ergebnissen der Modelle I (bis zum Jahr 2030) und C (bis zum Jahr 2000) ausgegangen und für die Weiterrechnung des ausländischen Bevölkerungsteils angenommen, daß nach dem Jahr 2000 keine Zu- oder Abwanderungen erfolgen.

Gegenüber dem Jahr 1982 würde sich die Gesamtbevölkerung von 61,713 Mio. auf 45,741 Mio. im Jahr 2030 um 26% verringern. Der Anteil der unter 20jährigen würde von 26 auf 17% abnehmen und der Anteil der über 59jährigen von 20 auf 33% zunehmen.

B. Regionalisierte Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

1. Grundlagen der regionalisierten Modellrechnungen

Regionale Unterschiede

Die Bevölkerungsentwicklung verläuft aufgrund regionaler Unterschiede der Geburtenhäufigkeit (vgl. Bundestagsdrucksache 8/4437, Abbildung 4), infolge der Binnenwanderung und der räumlichen Konzentration der Ausländer in starker regionaler Differenzierung. Auch die Sterblichkeit der Bevölkerung weist erhebliche regionale Unterschiede auf, allerdings nicht in dem Maße und mit der zeitlichen Dynamik wie die Geburtenhäufigkeit. Die standardisierte Sterbeziffer, bei der altersstrukturbedingte Verzerrungen der durchschnittlichen regionalen Lebenserwartungen ausgeschaltet sind, bewegt sich in den Raumordnungsregionen zwischen 1 000 und 1 300 Gestorbenen pro Jahr je 100 000 Einwohner. Von wesentlicher Bedeutung für die langfristige regionale Bevölkerungsentwicklung sind die Wanderungen. Sie bewirken nicht nur eine zahlenmäßige Umverteilung der Bevölkerung, sondern beeinflussen vor allem die Altersstruktur. Die Veränderung der Altersstruktur wirkt sich wiederum auf die Geburtenhäufigkeit und die Sterblichkeit aus.

Regionstypen

Aus diesen Gründen sind regionalisierte Modellrechnungen erforderlich. Sie werden auf der Grundlage folgender siedlungsstruktureller Typisierung der Raumordnungsregionen vorgenommen:

1.1 Regionen mit großen Verdichtungsräumen

- Typ 1 „hochverdichtet“ mit günstiger Struktur. Erfasst werden Regionen mit einer Einwohnerdichte von 300 und mehr Einwohnern je km² und/oder einem Oberzentrum von über 300 000 Einwohnern.
- Typ 2 „altindustrialisiert“ mit ungünstiger Struktur. Einbezogen werden ebenfalls Regionen mit einer Einwohnerdichte von 300 und mehr Einwohnern je km² und/oder einem Oberzentrum von über 300 000 Einwohnern, jedoch mit starken Arbeitsplatzverlusten, überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit und hohen Wanderungsverlusten von Erwerbspersonen und älteren Menschen.
- Typ 3 Berlin (West).

1.2 Regionen mit Verdichtungsansätzen

- Typ 4 „mit Verdichtungskern“ und mittlerer Siedlungsdichte. Erfasst werden Re-

gionen mit einer Einwohnerdichte von durchschnittlich über 150 Einwohnern je km² und in der Regel einem Oberzentrum von mindestens 100 000 Einwohnern.

1.3 Ländlich geprägte Regionen

- Typ 5 „ländlich“ mit ungünstiger Struktur. Einbezogen sind Regionen mit einer Einwohnerdichte von etwa 100 Einwohnern je km² und ohne Oberzentrum mit 100 000 und mehr Einwohnern.
- Typ 6 „Alpenvorland“ mit günstiger Struktur. Erfasst werden ebenfalls Regionen mit einer Einwohnerdichte von etwa 100 Einwohnern je km² und ohne Oberzentrum mit 100 000 und mehr Einwohnern, jedoch mit positiver Arbeitsplatzentwicklung, einer relativ günstigen Arbeitsmarktsituation und mit hohen Wanderungsgewinnen, insbesondere von älteren Menschen.

2. Annahmen für die regionalisierten Modellrechnungen

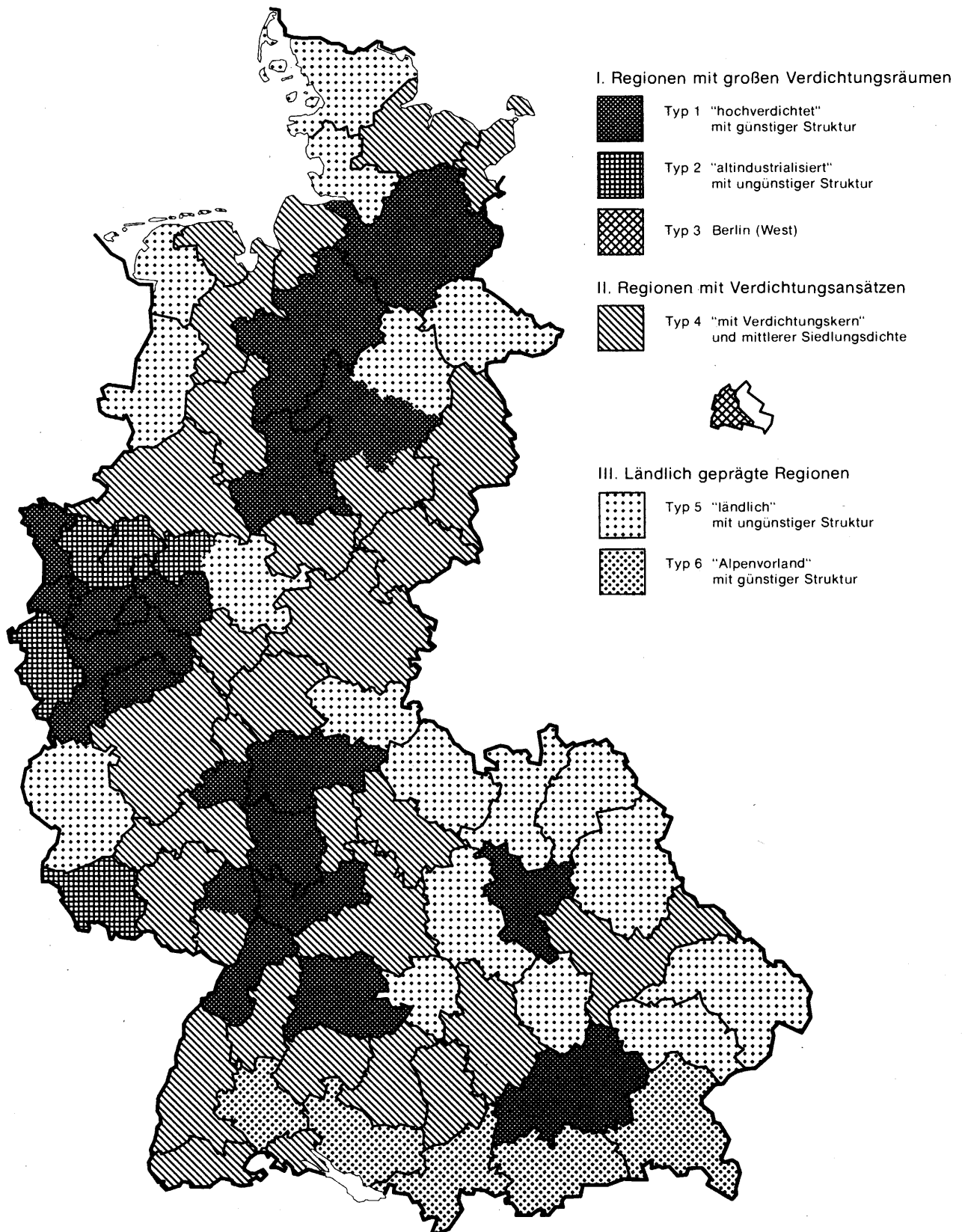
Die regionalisierten Modellrechnungen gehen von Modell I C der allgemeinen Modellrechnung aus. Zusätzliche Annahmen werden zur regionalen natürlichen Bevölkerungsentwicklung und zur Binnenwanderung getroffen. Wegen der Vielzahl der zu setzenden Annahmen wird der Berechnungszeitraum nur bis zum Jahr 2000 ausgewiesen.

2.1 Annahmen zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung

Es wird eine Konvergenz der regionalen Unterschiede der Geburtenhäufigkeit im Zeitraum bis 1990 angenommen. Von 1970 bis 1980 hat sich der Abstand zwischen größter und kleinster regionsspezifischer Geburtenhäufigkeit halbiert. Für die Modellrechnungen wurde eine weitere Abnahme von 50% bis 1990 unterstellt.

Bei der ausländischen Bevölkerung wird eine stetige Abnahme der Geburtenhäufigkeit von der heutigen Nettofortpflanzungsrate nahe 1 auf einen Wert von 0,84 im Jahre 2000 unterstellt. Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit der ausländischen Wohnbevölkerung werden regional nicht differenziert, da hierzu keine Datengrundlage vorhanden ist. Für die Ausländerinnen werden die altersspezifischen

Siedlungsstrukturelle Regionstypen



Fruchtbarkeitsziffern der ausländischen Gesamtbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland zugrunde gelegt.

2.2 Annahmen zu den Wanderungen

Binnenwanderung der Deutschen
Den Modellrechnungen liegen Untersuchungen über die durchschnittliche Binnenwanderung der Deutschen nach Regionstypen für die Beobachtungszeiträume 1970 bis 1978 und 1974 bis 1978 zugrunde. Die Analysen zeigen eine kontinuierlich starke Abnahme der Gesamtmobilität zwischen 1970 und 1974. Nach 1974 stabilisierte sich die Mobilität auf dem damals erreichten Niveau. Deshalb wurde den Modellrechnungen die abgeschwächte, aber stabilisierte Mobilität des Zeitraumes 1974 bis 1978 zugrunde gelegt. Da die Altersstruktur über den gesamten beobachteten Zeitraum stabil blieb, wird für den Modellrechnungszeitraum von einer gleichbleibenden Altersstruktur der Wanderungen ausgegangen.

Die Verflechtungsstruktur blieb in den Jahren von 1970 bis 1978 ebenfalls stabil. Die ländlich geprägten Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation (Regionstyp 5) wiesen ständig negative Wanderungssalden auf, vor allem bei den jungen Erwerbspersonen. Positive Wanderungssalden hatten die großen Verdichtungsräume und das Alpenvorland, letzteres vor allem bei älteren Menschen (Ruhestandswanderung). Innerhalb der großen Verdichtungsräume herrscht ein starkes Gefälle zwischen den anhaltenden Wanderungsgewinnen der prosperierenden Verdichtungsräume (Regionstyp 1) und den ständigen hohen Verlusten der altindustrialisierten Regionen (Regionstyp 2) sowie von Berlin (West) (Regionstyp 3).

Gesamtwanderung der Ausländer
Die Zuwanderung der Ausländer, die im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1978 150 000 Personen pro Jahr betrug, konzentrierte sich, wie auch die Binnenwanderung der Ausländer, eindeutig auf die großen Verdichtungscentren. Diese Tendenz wurde im gesamten Berechnungszeitraum als stabil unterstellt. Die Ungleichheit der Altersstruktur der Außenwanderungen der Ausländer — es ziehen mehr junge Ausländer zu als weg — wird über den Modellrechnungszeitraum fortgeschrieben. Die Anteile der Regionstypen an den Zu- bzw. Fortzügen und die absoluten Zahlen der Binnenwanderungen der Ausländer entsprechen durchschnittlichen empirischen Befunden der Zeiträume 1970 bis 1978 (Regionsanteile) bzw. 1974 bis 1978 (Binnenwanderungssalden).

Bei den Modellrechnungen ergeben sich mögliche Verzerrungen vor allem dadurch, daß die Zu- und Fortzüge in den Regionstypen entsprechend dem Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1978 über den gesamten Modellrechnungszeitraum konstant gehalten und damit die

Tabelle 10

Wanderungssalden nach Regionstypen im Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1978

Regionstyp	Gesamtwanderung				Deutsche				Ausländer			
	Binnenwanderung		Außenwanderung		Binnenwanderung		Außenwanderung		Binnenwanderung		Außenwanderung	
	1970 bis 1978	1974 bis 1978	1970 bis 1978	1974 bis 1978	1970 bis 1978	1974 bis 1978	1970 bis 1978	1974 bis 1978	1970 bis 1978	1974 bis 1978	1970 bis 1978	1974 bis 1978
1. Hochverdichtet	57 715	53 176	65 493	— 42 242	45 919	44 733	13 582	13 326	11 797	8 443	51 911	— 55 567
2. Altindustrialisiert	— 42 523	— 40 167	32 787	21 759	— 41 976	— 39 652	12 802	17 507	— 547	— 515	19 985	4 252
3. Berlin (West)	— 16 254	— 12 860	12 396	5 300	— 17 989	— 12 721	3 292	3 237	1 734	— 139	9 104	2 063
4. Mit Verdichtungsansätzen	5 397	3 332	41 750	— 9 915	12 358	8 111	8 944	9 881	— 6 961	— 4 779	32 806	— 19 797
5. Ländlich	— 11 143	— 9 631	13 083	— 619	— 7 479	— 7 412	2 563	2 556	— 3 664	— 2 219	10 520	— 3 175
6. Alpenvorland	6 414	5 960	7 971	— 965	8 619	6 705	2 263	2 443	— 2 206	— 745	5 708	— 3 409

künftigen Binnenwanderungen regional über- oder unterzeichnet werden. Außerdem werden diese Wanderungen nicht der abnehmenden Wohnbevölkerung angepaßt. Von daher wurde die Gesamtmobilität der Bevölkerung langfristig tendenziell überschätzt. Die Außenwanderung der Deutschen bleibt in den Modellrechnungen unberücksichtigt.

Von zusätzlichen Modellrechnungen auf der Grundlage alternativer Wanderungsannahmen wird wegen der Unsicherheit über die Entwicklung der für die Mobilität relevanten Bestimmungsfaktoren — z. B. der regionalen Arbeitsmarktlage — abgesehen.

2.3 Methodik der regionalisierten Modellrechnungen

Altersjahrgangsweise Fortschreibung

Wie die allgemeinen Modellrechnungen basieren auch die regionalisierten Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung auf dem Verfahren der altersjahrgangsweisen Fortschreibung. Die Annahme regionsspezifischer Geburtenhäufigkeiten und Sterbeziffern führt zusammen mit den altersspezifischen Wanderungen zu Abweichungen der Summen der regionalisierten Ergebnisse gegenüber den bundesweiten Ergebnissen des allgemeinen Modells bei sonst gleichen Grundannahmen. Die regionalisierten Ergebnisse müssen deshalb im nachhinein rechnerisch an die Gesamtergebnisse angeglichen werden.

Unabhängige Vorausschätzung für jeden Regionstyp

Für jeden der sechs Regionstypen wird aufgrund der dargestellten Annahmen eine eigene Vorausschätzung der Deutschen und der Ausländer durchgeführt. Dies führt bei relativ kleineren Regionstypen wie Berlin (West) zu unplausiblen Verzerrungen gegen Ende des Berechnungszeitraums. In der Ergebnisdarstellung wird deshalb Berlin (West) mit den altindustrialisierten Regionen zusammengefaßt.

3. Ergebnisse der regionalisierten Modellrechnungen

Aus den dargestellten Grundannahmen und den jeweils drei Entwicklungsvarianten, der Geburtenhäufigkeit und der Außenwanderung, läßt sich eine Vielzahl von Modellrechnungen der regionalen Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2000 ableiten. Im folgenden werden ausgewählte Ergebnisse unter den Gesichtspunkten

- Einfluß der Wanderungsbewegung,
 - Altersstrukturen und Entwicklung des ausländischen Bevölkerungsanteils,
 - Bandbreite der Bevölkerungsentwicklung sowie
 - Bandbreite der Außenwanderung
- zusammenfassend dargestellt.

3.1 Einfluß der Wanderungsbewegung

Unter der Voraussetzung gleichbleibender Geburtenhäufigkeiten auf dem Niveau des Jahres 1978 bei der deutschen Bevölkerung (Modell I) und bei einer sich tendenziell angleichenden Geburtenhäufigkeit der ausländischen Bevölkerung würde sich die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2000 etwa um 7,0 % vermindern. Dabei hätten die Regionen mit großen Verdichtungsräumen nach dem Verlauf der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ohne Wanderungen mit einem wesentlich stärkeren Rückgang zu rechnen (minus 9,0 % bis 2000) als die ländlich geprägten Regionen (minus 4,0 % bis 2000).

Ohne Wanderung

Die Einbeziehung der Wanderungsbewegung gleicht den Effekt der regionalen Unterschiede der Geburtenhäufigkeit weitgehend wieder aus. Allerdings findet innerhalb der Verdichtungsräume eine starke Konzentration auf die hochverdichteten Regionen statt, während Berlin (West) und die altindustrialisierten Regionen durch die Binnenwanderung noch zusätzliche Bevölkerungsverluste erfahren. Innerhalb der ländlich geprägten Regionen zeigt sich ein Wanderungsgefälle zuungunsten der Regionen mit geringer Siedlungsdichte.

Mit Wanderung

3.2 Altersstrukturen und Entwicklung des ausländischen Bevölkerungsteils

Die regional differenzierte Fortschreibung der Geburtenhäufigkeit des Jahres 1978 führt in allen Regionen zu einer Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung. Einem abnehmenden Anteil der unter 20jährigen steht ein zunehmender Anteil der über 60jährigen gegenüber. Dieser Effekt ist bei Vernachlässigung der Wanderungsbewegung in den Verdichtungsräumen relativ gesehen etwas stärker als in den ländlich geprägten Regionen. Zwischen 1979 und dem Jahr 2000 vermindert sich in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen die absolute Zahl der unter 20jährigen dabei von 8,8 Mio. auf 6,5 Mio. (minus 26,0 %) und in den Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländlich geprägten Regionen von 7,9 Mio. auf 5,8 Mio. (minus 27,0 %).

Veränderung der Altersstruktur

Der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung wächst ohne Wanderungen in den ländlichen Räumen bis zum Jahr 2000 noch um 4,0 % an, während er in den Verdichtungsräumen auf hohem Niveau stagniert. Die Einbeziehung der Wanderungsbewegung führt in der Tendenz zu einer Stabilisierung des erwerbsfähigen Bevölkerungsanteils der hochverdichteten Regionen. Abnahmen treffen hauptsächlich die altindustrialisierten Regionen und dünnbesiedelte ländliche Regionen. Gleichzeitig wächst sowohl im ländlichen Raum als auch in den Regionen mit großen Verdich-

Tabelle 11

**Entwicklung der Gesamtbevölkerung (Deutsche und Ausländer) nach Regionstypen bis 2000
ohne und mit Wanderung**

Regionstyp	Stand 1. Januar 1981	Varianten der Gesamtwanderung					
		ohne Wanderung		mit Wanderung			
		Modell I plus A *)		Modell I plus B *) einschließlich Binnenwanderung		Modell I plus C einschließlich Binnenwanderung	
		1990	2000	1990	2000	1990	2000
		(1) Hochverdichtet					
Bevölkerung in Tsd.	25 588	24 549	23 318	25 440	25 128	25 832	25 727
1981 = 100	100	95,9	91,1	99,4	98,2	101,0	100,5
Bundesgebiet = 100	41,5	41,3	40,9	42,6	43,6	42,6	43,5
		(2/3) Altindustrialisiert und Berlin (West)					
Bevölkerung in Tsd.	8 879	8 322	7 811	7 703	6 743	7 944	7 156
1981 = 100	100	93,7	88,0	86,8	75,9	89,5	80,6
Bundesgebiet = 100	14,4	14,0	13,7	12,9	11,7	13,1	12,1
		(4) Mit Verdichtungsansätzen					
Bevölkerung in Tsd.	17 572	17 119	16 590	17 199	16 714	17 404	17 033
1981 = 100	100	94,4	94,4	97,9	95,1	99,0	96,9
Bundesgebiet = 100	28,5	28,8	29,1	28,8	29,0	28,7	28,8
		(5) Ländlich					
Bevölkerung in Tsd.	7 276	7 133	7 069	6 987	6 686	7 034	6 802
1981 = 100	100	98,0	97,2	96,0	91,9	96,7	93,5
Bundesgebiet = 100	11,8	12,0	12,4	11,7	11,6	11,6	11,5
		(6) Alpenvorland					
Bevölkerung in Tsd.	2 343	2 318	2 223	2 389	2 363	2 426	2 425
1981 = 100	100	98,9	94,9	102,0	100,9	103,5	103,5
Bundesgebiet = 100	3,8	3,9	3,9	4,0	4,1	4,0	4,1
		I Regionen mit großen Verdichtungsräumen (1, 2, 3)					
Bevölkerung in Tsd.	34 467	32 871	31 071	33 143	31 814	33 776	32 943
1981 = 100	100	95,4	90,1	96,2	92,3	98,0	95,6
Bundesgebiet = 100	55,9	55,3	54,5	55,5	55,2	55,7	55,7
		II/III Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländlich geprägte Regionen (4, 5, 6)					
Bevölkerung in Tsd.	27 191	26 570	25 940	26 575	25 820	26 864	26 200
1981 = 100	100	97,7	95,4	97,7	95,0	98,8	96,4
Bundesgebiet = 100	44,1	44,7	45,5	44,5	44,8	44,3	44,3
		Bundesgebiet					
Bevölkerung in Tsd.	61 658	59 441	57 011	59 718	57 634	60 640	59 143
1981 = 100	100	96,4	92,5	96,9	93,5	98,3	95,9

*) Modelle A und B: Ausgangsjahr der Berechnungen 1979 (siehe Bundestagsdrucksache 8/4437).

Tabelle 12

Entwicklung der Gesamtbevölkerung (Deutsche und Ausländer) nach Altersgruppen und Regionstypen bis 2000 ohne und mit regionsgrenzüberschreitender Wanderung

Altersgruppenanteile an der Bevölkerung insgesamt	Stand 1. Januar 1981	Varianten der Gesamtwanderung		
		ohne Wanderung (Modell I plus A*) 2000	mit Wanderung (Modell I plus B*) I plus C einschließlich Binnenwanderung	
		2000	2000	2000
		(1) Hochverdichtet		
unter 20 in %	26	19	20	21
20 bis unter 60 in %	55	56	57	57
60 und mehr in %	19	25	23	22
		(2/3) Altindustrialisiert und Berlin (West)		
unter 20 in %	25	20	21	21
20 bis unter 60 in %	54	56	54	55
60 und mehr in %	21	24	25	24
		(4) Mit Verdichtungsansätzen		
unter 20 in %	29	21	22	22
20 bis unter 60 in %	52	56	55	56
60 und mehr in %	19	23	23	22
		(5) Ländlich		
unter 20 in %	31	24	24	24
20 bis unter 60 in %	50	54	53	53
60 und mehr in %	19	22	23	23
		(6) Alpenvorland		
unter 20 in %	29	22	22	22
20 bis unter 60 in %	51	55	55	56
60 und mehr in %	20	23	23	22
		I Regionen mit großen Verdichtungsräumen (1, 2, 3)		
unter 20 in %	26	19	20	21
20 bis unter 60 in %	55	56	56	57
60 und mehr in %	19	25	24	22
		II/III Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländlich geprägte Regionen (4, 5, 6)		
unter 20 in %	29	21	22	23
20 bis unter 60 in %	52	56	55	55
60 und mehr in %	19	23	23	22
		Bundesgebiet		
unter 20 in %	28	21	21	21
20 bis unter 60 in %	53	56	56	56
60 und mehr in %	19	23	23	23

*) Modelle A und B: Ausgangsjahr der Berechnungen 1979 (siehe Bundestagsdrucksache 8/4437).

tungsräumen der Anteil der unter 20jährigen. Diese auf den ersten Blick paradoxe Erscheinung ist vor allem auf die ungleiche Besetzung der Altersgruppen bei der Wanderung der Ausländer zurückzuführen.

Alters-
struktureffekte
der Wanderung
von Ausländern

Der in den Modellrechnungen gewählte Ansatz der Außenwanderung bewirkt eine ständige Verjüngung der ausländischen Bevölkerung. Dabei werden überproportionale Zuwanderungsüberschüsse bei den jungen Ausländern zwar durch Abwanderungsüberschüsse der älteren Ausländer nahezu ausgeglichen. Für die Bevölkerungsfortschreibung ergibt sich jedoch ein Wachstumseffekt durch die ständige Überrepräsentierung des jüngeren Anteils der ausländischen Bevölkerung.

Bezieht man den Effekt der Altersstruktur der Ausländerwanderung in die Modellrechnungen ein, so führt es gegenüber dem Ausschluß von Wanderungen zu einem erheblichen Anstieg des vorzuschätzenden Ausländeranteils an der Bevölkerung und damit insgesamt zu einem Bevölkerungszuwachs um ca. 620 000 Ausländer bis zum Jahr 2000, von denen nur knapp zwei Drittel aus dem reinen Wanderungsbilanzüberschuß herrühren.

Dies setzt allerdings voraus, daß die in der Vergangenheit beobachtete hohe Fluktuation der Ausländer mit einem jährlichen Austausch von rd. einem Achtel des Bestandes langfristig anhält. Eine steigende Verweildauer der gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer würde die ständige Überrepräsentierung der jungen Jahrgänge vermindern und damit langfristig auch zu kleineren Ausländeranteilen führen als in den Modellrechnungen mit Wanderungen ausgewiesen werden.

Verweildauer

3.3 Bandbreite der Bevölkerungsentwicklung

Unter Einschluß der Wanderungsbewegungen bewirken die Modellannahmen zwar deutliche Unterschiede der resultierenden absoluten Bevölkerungszahlen in den Regionstypen; die Anteile der Verdichtungsräume und der ländlichen Räume an der Gesamtbevölkerung der Deutschen verändern sich im Modellrechnungszeitraum jedoch nicht. Dies beruht neben den Wanderungen hauptsächlich auf der Annahme einer weiteren Annäherung der regionsspezifischen Geburtenhäufigkeit an den Mittelwert der Bundesrepublik Deutschland.

Stabile Bevölkerungsanteile

Tabelle 13

Entwicklung der deutschen Bevölkerung nach Regionstypen bis 2000 unter drei Annahmen über die Geburtenhäufigkeit und unter Einschluß von Binnenwanderungen

Regionstyp	Stand 1. Januar 1981	Varianten der Geburtenhäufigkeit					
		Konstanz		Abnahme		Zunahme	
		Modell I Geburtenhäufigkeit 1978 konstant		Modell II Geburtenhäufigkeit nach 1990 auf NRR 0,5		Modell III Geburtenhäufigkeit nach 1990 auf NRR 0,8	
		1990	2000	1990	2000	1990	2000
I Regionen mit großen Verdichtungsräumen (1, 2, 3)							
Deutsche Bevölke- rung in Tsd.	31 344	29 587	27 738	29 199	26 821	29 975	28 657
1981 = 100	100	94	88	93	86	96	91
Bundesgebiet = 100	54,9	53,9	53,2	53,9	53,2	53,9	53,2
II/III Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländlich geprägte Regionen (4, 5, 6)							
Deutsche Bevölke- rung in Tsd.	25 748	25 306	24 402	24 974	23 594	25 638	25 210
1981 = 100	100	98	95	97	92	100	98
Bundesgebiet = 100	45,1	46,1	46,8	46,1	46,8	46,1	46,8
Bundesgebiet							
Deutsche Bevölke- rung in Tsd.	57 092	54 893	52 140	54 173	50 415	55 613	53 867
1981 = 100	100	96	91	95	88	97	94

Tabelle 14

**Entwicklung der ausländischen Bevölkerung nach Regionstypen bis 2000
unter drei Annahmen über die Wanderungen**

Regionstyp	Stand 1. Januar 1981	Varianten der Außenwanderung					
		Ausgeglichener Saldo		Zuwanderung			
		Modell A*) ausgeglichene Alters- und Geschlechts- struktur		Modell B*) + 20 000 p. a. Alters- und Geschlechts- struktur 1978		Modell C + 55 000 (85 000) p. a. Alters- und Geschlechts- struktur 1978	
		1990	2000	1990	2000	1990	2000
I Regionen mit großen Verdichtungsräumen (1, 2, 3)							
Ausländische Bevöl- kerung in Tsd.	3 250	3 229	3 454	3 571	4 060	4 172	5 077
1981 = 100	100	99	106	110	125	128	156
Ausländeranteil	9,4	9,8	11,1	10,8	12,8	12,4	15,5
II/III Regionen mit Verdichtungsansätzen und ländlich geprägte Regionen (4, 5, 6)							
Ausländische Bevöl- kerung in Tsd.	1 316	1 319	1 417	1 254	1 434	1 575	1 926
1981 = 100	100	100	108	95	109	120	146
Ausländeranteil	4,8	5,0	5,5	4,7	5,6	5,9	7,3
Bundesgebiet							
Ausländische Bevöl- kerung in Tsd.	4 566	4 548	4 871	4 825	5 494	5 747	7 003
1981 = 100	100	100	107	106	120	126	153
Ausländeranteil	7,4	7,7	8,5	8,1	9,5	9,5	11,8

Als Gesamtbevölkerung für die Berechnung der Ausländeranteile wurde eine Kombination der jeweiligen Außenwanderungsvariante mit dem Modell I zugrundegelegt.

*) Modelle A und B: Ausgangsjahr der Berechnungen 1979 (siehe Bundestagsdrucksache 8/4437).

Differenzierung der Altersstruktur Auch bei den Altersstrukturen führen abnehmende bzw. wachsende Geburtenziffern nicht zu einer spürbaren regionalen Differenzierung. Abnehmende Geburtenziffern haben in allen Regionstypen zur Folge, daß zunächst der Anteil der Erwerbsfähigen an der Bevölkerung stark ansteigt und sich danach zunehmend der Anteil älterer Personen erhöht.

3.4 Bandbreite der Außenwanderung

Konzentration der Ausländer Sowohl mit als auch ohne Wanderung liegt der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung in den Verdichtungsräumen im Jahr 2000 mehr als doppelt so hoch wie in den ländlich geprägten Regionen. Der Altersstruktureffekt der Ausländerwanderung und die Konzentration der ausländischen Bevölkerung auf die hochverdichteten Räume bewirken im Modellrechnungszeitraum ein immer stärkeres Auseinanderklaffen der Ausländeranteile in den Verdichtungsräumen und den ländlich

geprägten Regionen. Dazu tragen auch die Binnenwanderungsströme der Ausländer bei, die eindeutig auf die großen Verdichtungsräume gerichtet sind.

Ein Vergleich zwischen Modell A (keine Wanderung) und Modell B (plus 20 000 jährlich) zeigt, daß sich praktisch der gesamte Wanderungsbilanzgewinn bis zum Jahr 2000 in Höhe von etwa 400 000 Ausländern und der generative Effekt in Höhe von etwa 200 000 Kindern ausländischer Eltern in den Verdichtungsräumen konzentrieren.

Modelle
A und B

Unter den Zuwanderungsannahmen des Modells C (plus 55 000 bzw. 85 000 jährlich) nimmt auch in den ländlichen Regionen die ausländische Bevölkerung gegenüber einer Fortschreibung, in der nur die Geburten- und Sterbefälle berücksichtigt werden, spürbar zu, und zwar um 0,5 Mio. bis zum Jahr 2000. Gleichzeitig erreicht der Ausländeranteil in den Verdichtungsräumen über 15%.

Modell C

4. Zusammenfassung der regionalisierten Modellrechnungsergebnisse

Die regionalisierten Modellrechnungen führen danach zu folgenden Ergebnissen:

- Regionen mit großen Verdichtungsräumen und günstiger Arbeitsmarktsituation (hochverdichtet) werden infolge von Wanderungsgewinnen geringfügige Einwohnerzuwächse verzeichnen (1979: 25,4 Mio.; 2000: 25,7 Mio.).
- Regionen mit großen Verdichtungsräumen und ungünstiger Arbeitsmarktsituation — altindustrialisiert und Berlin (West) — müssen von sinkenden Einwohnerzahlen in der Größenordnung von 1,6 Mio. ausgehen (1979: 8,8 Mio.; 2000: 7,2 Mio.).
- Regionen mit Verdichtungsansätzen werden ihre Einwohnerzahl (1979: 17,5 Mio.) bis zum Jahr 2000 (17,0 Mio.) nicht ganz halten können.
- Ländlich geprägte Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation (geringe Siedlungsdichte) haben einen Bevölkerungsrückgang von 7,2 Mio. (1979) auf 6,8 Mio. (2000) Einwohner zu erwarten.
- In ländlich geprägten Regionen, die vor allem durch starken Fremdenverkehr eine

günstige Arbeitsmarktsituation aufweisen, kann die Einwohnerzahl leicht zunehmen (1979: 2,3 Mio.; 2000: 2,4 Mio.).

Eine dauerhafte Gleichverteilung der Bevölkerung zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Regionen wird nur dann eintreten, wenn die gegenwärtigen Wanderungsströme anhalten; nehmen sie ab, z. B. wenn erwerbsorientierte Wanderungsmotive an Bedeutung verlieren, so verschiebt sich die regionale Bevölkerungsverteilung zugunsten der ländlichen Regionen; nehmen sie zu, z. B. falls das Arbeitsplatzangebot in den dünn besiedelten ländlichen Räumen unzureichend ist, erfolgt eine Verschiebung zugunsten der Verdichtungsräume.

Die Außenwanderung der Ausländer ist für die regionale Bevölkerungsentwicklung von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung. Selbst bei hohen jährlichen Außenwanderungsgewinnen würden die quantitativen und strukturellen Folgen der niedrigen Geburtenhäufigkeit der deutschen Bevölkerung lediglich abgemildert. Andererseits würde der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung selbst dann noch steigen, wenn eine relativ hohe jährliche Abwanderung einsetzen sollte.

C. Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland

I. Vorbemerkung

Anlage der
Haushaltsmodellrechnungen

Um die mögliche Entwicklung der Privathaushalte in der Bundesrepublik Deutschland nach Anzahl und Struktur bis zum Jahr 2000 darzustellen, wurden — getrennt für die deutsche und ausländische Bevölkerung — Modellrechnungen durchgeführt. Diese stellen im einzelnen dar, wie sich Anzahl und Struktur der Haushalte unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung einerseits und des künftigen Haushaltsgründungsverhaltens andererseits bis zum Jahr 2000 entwickeln. Als Basisjahr der Modellrechnung wurde das Jahr 1981 gewählt. Zur Entwicklung der Wohnbevölkerung bis zum Jahr 2000 wurde die Modellrechnungsvariante I für die deutsche und die Modellrechnungsvariante C für die ausländische Bevölkerung zugrunde gelegt. Da nicht alle Personen in einem Privathaushalt leben — einige leben in Anstalts Haushalten — wurde der Haushaltsmodellrechnung die Annahme zugrunde gelegt, daß der Anteil der in Privathaushalten lebenden Bevölkerung entsprechend dem Durchschnitt der Jahre 1977 bis 1981 konstant bleibt.

II. Modellrechnungen zur Entwicklung der deutschen Privathaushalte

1. Modellrechnung mit ausschließlicher Berücksichtigung der Veränderungen in der Anzahl der Bevölkerung sowie der Altersstruktur bis zum Jahre 2000

Durchführungsmethode einer ersten Modellrechnung

Im Basisjahr der Modellrechnung, 1981, lebten 56,7 Mio. Deutsche in 23,5 Mio. Privathaushalten, davon 12,9% in Einpersonenhaushalten und 17,8% in Haushalten mit fünf und mehr Personen. Tabelle 15 enthält, nach Geschlecht und Altersgruppen getrennt, eine prozentuale Aufgliederung der deutschen Bevölkerung in Privathaushalten auf die verschiedenen Haushaltsgrößen für die Jahre 1972, 1975, 1978 und 1981 (Haushaltsmitgliederquoten¹⁾ — HM-Quoten). Bei dieser ersten Modellrechnung wurden die HM-Quoten des Jahres 1981 bis zum Jahr 2000 konstant gehalten

¹⁾ Die Haushaltsmitgliederquoten stellen den prozentualen Anteil der in Haushalten einer bestimmten Größe lebenden Personen an der Gesamtzahl der Personen der entsprechenden Altersgruppe (getrennt nach Geschlecht) dar.

ten und mit der Bevölkerung in Privathaushalten nach Modell I multipliziert²⁾.

Nach dieser ersten Modellrechnung entwickelt sich die Anzahl der deutschen Privathaushalte von 1981 bis 2000 wie folgt:

Ergebnisse der ersten Modellrechnung

	Zahl der deutschen Privathaushalte (in 1000)	Durchschnittliche Haushaltsgröße
1981	23 456	2,42
1985	23 290	2,39
1990	23 140	2,36
1995	22 616	2,37
2000	21 857	2,37

Die Bevölkerungsentwicklung würde damit bei Konstanzhaltung der Haushaltsmitgliederquoten des Jahres 1981 zu einem Sinken der Zahl der deutschen Privathaushalte von 23 456 Mio. im Jahre 1981 um 1,599 Mio. oder 6,8% auf 21 857 Mio. im Jahre 2000 führen. Einen etwas anderen Verlauf nimmt die durchschnittliche Haushaltsgröße, die nur bis zum Jahr 1990 abnimmt und danach in etwa konstant bleibt. Die Ursache hierfür dürfte in einer Besonderheit des Altersaufbaus der Bevölkerung liegen, den geburtenstarken Jahrgängen der 60er Jahre. Diese Jahrgänge sind 1981 zu einem großen Teil noch Mitglieder der elterlichen Haushalte. Bis 1990 werden diese Personen überwiegend in eigenen Haushalten leben, ein nicht unbedeutender Teil sogar in Einpersonenhaushalten. Die durchschnittliche Haushaltsgröße geht daher sowohl durch die Neugründung dieser Haushalte als auch durch die damit einhergehende Verkleinerung der elterlichen Haushalte deutlich zurück. Diese Entwicklung setzt sich jedoch vermutlich nach 1990 nicht weiter fort, weil dann einerseits die einen eigenen Haushalt gründenden Geburtsjahrgänge wesentlich schwächer besetzt sein werden und andererseits die Haushalte der geburtenstarken Jahrgänge sich durch zu erwartende Eheschließungen und die Geburt von Kindern vergrößern dürfen.

²⁾ Näheres zur Methodik siehe: Linke, W.: Drei Verfahren zur Vorausschätzung der Privathaushalte, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 1,83, S. 27 ff.

Tabelle 15

Haushaltsmitgliederquoten für Privathaushalte
Prozentanteil der Bevölkerung des betreffenden

Alter von ... bis unter ... Jahren	1 Person				2 Personen			
	1972	1975	1978	1981	1972	1975	1978	1981
männlich								
0 bis 20	0,29	0,32	0,48	0,47	1,83	2,20	2,65	3,01
20 bis 40	6,91	8,32	10,76	13,09	16,14	18,14	19,08	19,82
40 bis 60	4,12	4,45	5,34	6,47	23,56	23,20	24,62	25,17
60 und mehr	11,25	12,46	13,55	13,08	60,19	63,27	64,47	66,18
zusammen	4,91	5,70	6,82	7,80	20,68	22,38	23,22	24,45
weiblich								
0 bis 20	0,50	0,70	0,90	0,91	2,42	2,81	3,63	4,05
20 bis 40	5,26	6,19	8,24	10,59	16,15	18,09	19,74	21,05
40 bis 60	11,93	10,82	10,47	9,96	30,37	30,89	31,27	31,08
60 und mehr	40,39	44,10	47,14	48,17	39,62	40,06	38,84	38,81
zusammen	13,60	15,09	16,24	17,46	21,19	22,46	23,22	24,20

2. Modellrechnung mit zusätzlicher Berücksichtigung von Änderungen im Haushaltsgründungsverhalten

Bei der oben dargestellten Modellrechnung, bei der nur auf die Änderungen in der Anzahl und Altersstruktur der Bevölkerung abgestellt wird, sind mögliche Veränderungen im Haushaltsgründungsverhalten unberücksichtigt.

Änderungen im
Haushaltsgrün-
dungsverhalten

Tabelle 15 ist jedoch z. B. zu entnehmen, daß von 1972 bis 1981 der Anteil der 20- bis unter 40jährigen Männer und Frauen, die in einem Einpersonenhaushalt leben, sich in etwa verdoppelt hat. Zurückgegangen, wenngleich we-

niger stark, ist im selben Zeitraum in dieser Altersgruppe der Anteil derer, die in großen Haushalten mit 5 und mehr Personen leben. Es ist zu erwarten, daß diese Entwicklung, wie sie von 1972 bis 1981 stattgefunden hat, sich zunächst weiter fortsetzt. Andererseits dürften kurzfristige Einflüsse und Trends der Jahre 1972 bis 1981 (z. B. Senkung des Volljährigkeitsalters 1975) zunehmend an Einfluß verlieren.

Diese voraussehbaren Entwicklungen wurden daher in einer weiteren Modellrechnung berücksichtigt, indem der Trend der Entwicklung von 1972 bis 1981 nicht linear fortgeschrieben, sondern die Annahme einer Ab-

Durchführungs-
methode
der Modell-
rechnung

Tabelle 15

mit deutscher Bezugsperson

Jahres in Haushalten mit ...

3 Personen				4 Personen				5 und mehr Personen			
1972	1975	1978	1981	1972	1975	1978	1981	1972	1975	1978	1981
männlich											
18,07	18,77	20,20	22,03	32,79	35,16	36,82	39,49	47,02	43,55	39,85	35,00
29,33	28,76	28,66	28,02	26,75	26,65	25,35	24,63	20,87	18,12	16,15	14,45
25,98	25,93	25,38	25,56	23,18	24,13	24,71	25,11	23,16	22,29	19,94	17,69
15,42	13,98	12,84	12,44	5,70	4,96	4,21	3,95	7,44	5,33	4,93	4,35
22,59	22,39	22,71	23,12	24,32	24,86	25,04	25,37	27,50	24,68	22,21	19,26
weiblich											
18,25	19,32	20,51	21,87	31,95	33,90	35,58	38,29	46,88	43,27	39,37	34,88
27,62	27,70	27,83	27,47	28,31	28,66	27,46	26,74	22,67	19,36	16,73	14,15
24,28	24,29	24,27	24,54	17,22	17,98	18,79	19,89	16,21	16,03	15,20	14,52
9,21	7,77	6,86	6,62	3,96	3,00	2,68	2,47	6,83	5,08	4,49	3,93
20,00	19,79	20,06	20,21	21,04	21,23	21,35	21,57	24,18	21,43	19,12	16,56

schwächung des beobachteten Trends getroffen wurde (degressive Extrapolation).

Für die Entwicklung der Haushalte wurde hierbei aus den oben genannten Gründen angenommen, daß die im Jahre 1990 erreichten Quoten bis zum Jahr 2000 konstant bleiben werden.

Aus Tabelle 16 geht hervor, um wieviel %-Punkte sich die HM-Quoten der zugrundeliegenden Altersgruppen von 1981 bis 1990 ändern.

Ergebnis der Modellrechnung Unter diesen Annahmen wird sich die Zahl der deutschen Privathaushalte bis zum Jahr 2000 wie folgt entwickeln (in 1000):

1981: 23 456
1985: 23 701
1990: 24 045
1995: 23 451
2000: 22 629

Die absolute Anzahl der deutschen Privathaushalte wird mit 22,629 Mio. im Jahr 2000 gegenüber 23,456 Mio. 1981 um 3,5% geringer sein. Die Einführung der Annahmen zur Änderung des Haushaltsgründungsverhaltens hat für das Jahr 2000 eine um 3,3% höhere Haushaltszahl zum Ergebnis, als bei ausschließlicher Berücksichtigung der Änderungen der Anzahl und Altersstruktur der Bevölkerung.

Tabelle 16

**Haushaltsmitgliederquoten für Privathaushalte
mit deutscher Bezugsperson**

Alter von ... bis unter ... Jahre	zusam- men	Quoten für Bevölkerung in Haushalten mit ... Personen									
		1981					1990				
		1	2	3	4	5 und mehr	1	2	3	4	5 und mehr
		männlich									
0 bis 5 ..	100	—	2,40	34,88	40,47	22,25	—	3,66	40,67	44,60	11,07
5 bis 10 ..	100	—	2,67	19,74	45,20	32,39	—	4,37	24,75	53,56	17,32
10 bis 15 ..	100	0,00	2,72	18,34	40,55	38,38	0,00	4,66	24,01	54,40	16,92
15 bis 20 ..	100	1,33	3,74	20,46	35,03	39,44	1,39	6,48	27,07	47,49	17,57
20 bis 25 ..	100	13,65	16,11	24,50	22,17	23,56	18,27	17,34	25,12	21,80	17,47
25 bis 30 ..	100	16,24	27,97	30,03	17,00	8,75	20,53	28,45	29,09	15,80	6,13
30 bis 35 ..	100	11,95	20,26	31,50	27,44	8,85	15,43	21,05	31,16	26,04	6,33
35 bis 40 ..	100	10,13	15,47	26,90	33,12	14,39	13,42	16,49	27,29	32,24	10,56
40 bis 45 ..	100	7,46	13,32	23,63	33,86	21,72	9,30	14,56	23,93	37,69	14,53
45 bis 50 ..	100	6,07	17,68	25,43	28,19	22,63	7,64	19,49	25,96	31,65	15,26
50 bis 55 ..	100	6,17	30,35	27,70	20,50	15,28	7,55	32,53	27,51	22,38	10,03
55 bis 60 ..	100	5,81	46,54	26,05	13,42	8,18	6,91	48,49	25,14	14,24	5,22
60 bis 65 ..	100	6,68	60,31	20,79	7,53	4,69	6,68	60,31	20,79	7,53	4,69
65 bis 70 ..	100	9,58	70,02	13,31	3,68	3,40	9,58	70,02	13,31	3,68	3,40
70 bis 75 ..	100	13,17	71,97	9,53	2,29	3,03	13,17	71,97	9,53	2,29	3,03
75 und mehr	100	22,04	62,38	6,87	2,54	6,16	22,04	62,38	6,87	2,54	6,16
		weiblich									
0 bis 5 ..	100	—	2,64	34,58	41,08	21,70	—	3,60	40,28	45,38	10,74
5 bis 10 ..	100	—	2,76	19,67	43,81	33,76	—	4,10	24,97	52,74	18,19
10 bis 15 ..	100	0,00	2,85	18,43	39,62	39,09	0,00	4,42	24,35	53,94	17,29
15 bis 20 ..	100	2,63	6,47	20,05	32,79	38,06	2,71	9,95	26,30	44,33	16,71
20 bis 25 ..	100	16,17	26,25	23,88	17,53	16,17	21,82	26,93	23,38	16,52	11,36
25 bis 30 ..	100	12,54	26,91	30,94	21,89	7,72	16,77	27,36	30,03	20,45	5,38
30 bis 35 ..	100	7,15	16,57	30,06	33,28	12,93	9,99	17,61	30,49	32,50	9,40
35 bis 40 ..	100	5,09	13,07	25,84	36,63	19,37	7,33	14,31	27,00	36,85	14,52
40 bis 45 ..	100	4,77	14,29	24,58	32,26	24,10	3,82	15,23	24,62	37,19	19,15
45 bis 50 ..	100	6,19	23,62	27,25	24,16	18,77	4,95	25,13	27,24	27,79	14,89
50 bis 55 ..	100	10,61	38,30	26,96	14,23	9,90	8,44	40,58	26,85	16,31	7,82
55 bis 60 ..	100	18,52	49,73	19,80	7,59	4,37	14,84	53,07	19,85	8,75	3,48
60 bis 65 ..	100	30,83	52,01	11,41	3,17	2,58	30,83	52,01	11,41	3,17	2,58
65 bis 70 ..	100	43,12	46,11	5,82	1,75	3,21	43,12	46,11	5,82	1,75	3,21
70 bis 75 ..	100	52,06	37,95	4,28	1,76	3,94	52,06	37,95	4,28	1,76	3,94
75 und mehr	100	61,08	24,50	5,82	3,15	5,44	61,08	24,50	5,82	3,15	5,44

3. Die Entwicklung der deutschen Privathaushalte nach Anzahl und Struktur von 1981 bis 2000 (vgl. Tabelle 17)

Die deutsche Bevölkerung in Privathaushalten wird von 56,7 Mio. im Jahr 1981 kontinuierlich auf 51,9 Mio. im Jahr 2000 abnehmen.

Davon leben in

	Einpersonenhaushalten %	Fünf- und Mehr-Personenhaushalten %
1981	12,9	17,8
2000	14,1	10,2

Deutlich wird also ein starker Rückgang des Anteils der Personen, die in Fünf- und mehr Personenhaushalten leben. Die durchschnittliche Haushaltsgröße geht von 2,42 Personen (1981) auf 2,28 Personen (1990) zurück und steigt bis zum Jahr 2000 — bedingt durch Änderungen der Altersstruktur — auf 2,29 Personen an.

Bei stark zurückgehender Zahl von Haushalten mit fünf und mehr Personen nimmt die Zahl der Haushalte mit 1 bis 4 Personen noch

bis zum Jahr 1990 zu; im Jahr 2000 wird es etwas mehr Ein- und Zweipersonenhaushalte geben als 1981. Der Gesamtrückgang der Zahl der Haushalte geht vor allem zu Lasten der Fünf- und mehr Personenhaushalte.

Während die Gesamtzahl der Personen in deutschen Privathaushalten von 1981 bis 2000 um 8,5% abnimmt, geht die Zahl der Haushalte nur um 3,5% zurück.

III. Modellrechnung zur Entwicklung der ausländischen Privathaushalte

Bei den ausländischen Haushalten haben sich die Haushaltsmitglieder-Quoten in den letzten zehn Jahren sehr stark verändert; da eine Stabilisierung nicht absehbar ist, sind die Quoten für die Anwendung der Methode, die bei der Modellrechnung zur Entwicklung der deutschen Haushalte benutzt wurde, nicht geeignet. Der Datenlage und der bisherigen Entwicklung der ausländischen Privathaushalte nach Anzahl und Struktur angemessen, wurde daher für die ausländische Bevölkerung die durchschnittliche Zahl der Personen je Haushalt als Basis einer Vorausberechnung gewählt.

Durchführungsmethode der Modellrechnung

Tabelle 17

Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte mit deutscher Bezugsperson bis 2000

Bevölkerung in Haushalten mit ... Personen

Jahr	insgesamt	1	2	3	4	5 und mehr
	1 000	1 000				
1981	56 709	7 315	13 791	12 240	13 249	10 115
1985	55 765	7 641	13 981	12 620	13 531	7 991
1990	54 716	8 027	14 541	12 891	13 639	5 618
1995	53 506	7 674	14 472	12 580	13 422	5 359
2000	51 877	7 324	14 048	11 986	13 212	5 307

Haushalte mit ... Personen

Jahr	insgesamt	1	2	3	4	5 und mehr ¹⁾	Personen je Haushalt
	1 000	1 000					Anzahl
1981	23 456	7 315	6 895	4 080	3 312	1 854	2,42
1985	23 701	7 641	6 991	4 207	3 383	1 480	2,35
1990	24 045	8 027	7 270	4 297	3 410	1 040	2,28
1995	23 451	7 674	7 236	4 193	3 355	992	2,28
2000	22 629	7 324	7 024	3 995	3 303	983	2,29

¹⁾ angenommene durchschnittliche Zahl der Personen je Haushalt (ab 1985): 5,4.

Änderungen der Haushaltsgröße Die durchschnittliche Haushaltsgröße lag bis zum Jahr 1975 für Ausländer niedriger als für Deutsche. Durch den Rückgang des Zuzuges alleinstehender Arbeitskräfte und den Familiennachzug ist die durchschnittliche Haushaltsgröße ständig — jedoch mit abnehmender Tendenz — gewachsen.

Die Werte der Jahre 1972 bis 1981 wurden daher, um diese Entwicklung zu berücksichtigen, nicht wie bei der Modellrechnung für deutsche Privathaushalte, durch degressive Extrapolation der HM-Quote, sondern durch Anlegen einer Kurve (Parabel) an die bisherige Entwicklung der durchschnittlichen Haushaltsgröße weitergerechnet. Die Parabel erreicht 1988 ein Maximum von 2,95 Personen und fällt danach bis auf einen Wert von 2,59 im Jahr 2000. Es wird damit die Vermutung unterstellt, daß die Haushaltsgröße bei Ausländern sich allmählich an deutsche Verhältnisse angleicht, aber im Jahr 2000 immer noch erheblich darüber liegt.

Tabelle 18

**Modellrechnung zur Entwicklung
der Privathaushalte mit
ausländischer Bezugsperson bis 2000**

Jahr	Bevölkerung	Zahl der Personen je Haushalt	Haushalte
	1000	Anzahl	1000
1981	4 687	2,85	1 644
1985	5 105	2,93	1 744
1990	5 747	2,94	1 955
1995	6 421	2,83	2 271
2000	7 003	2,59	2 705

Ergebnisse der Modellrechnung Die durchschnittliche Haushaltsgröße bei den Ausländern nimmt demnach von 2,85 (im Jahr 1981) auf 2,95 (im Jahr 1988) zunächst zu; sie sinkt anschließend bis auf 2,59 (im Jahr 2000). Damit liegt sie immer noch über dem Durchschnitt der deutschen Haushalte (2,29).

Während nach dem Modell C die ausländische Bevölkerung von 4,7 Mio. (im Jahr 1981) auf 7,0 Mio. (im Jahr 2000) steigt, d. h. um 49 %, wird sich die Zahl der ausländischen Haushalte in dieser Zeit wegen Verringerung der durchschnittlichen Größe sogar um 65 % erhöhen.

IV. Modellrechnung zur Entwicklung der Privathaushalte insgesamt

Faßt man das Ergebnis der Modellrechnung der deutschen Privathaushalte mit zusätzlicher Berücksichtigung von Änderungen im Haushaltsgründungsverhalten sowie die Modellrechnung der ausländischen Privathaushalte zusammen, so erhält man die Entwicklung der Privathaushalte insgesamt bis zum Jahr 2000.

Die Gesamtzahl der Privathaushalte (Deutsche und Ausländer) wird sich demnach in der Zeit von 1981 bis 2000 folgendermaßen entwickeln:

1981:	25 100
1985:	25 445
1990:	26 000
1995:	25 722
2000:	25 334

Der Anstieg der Zahl der Privathaushalte insgesamt von 1981 auf 2000 beträgt 234 000 oder knapp 1 %. Einem Sinken der Anzahl der deutschen Privathaushalte von 3,5 % im Vergleich zu 1981 steht ein Ansteigen der ausländischen Privathaushalte von 65 % gegenüber. Die Wohnbevölkerung insgesamt wird im gleichen Zeitraum um etwa 2,5 Mio. oder 4 % abnehmen.

V. Schlußbemerkung

Es gibt verschiedene Ansätze, die Zahl der Privathaushalte voranzurechnen, zum einen die unmittelbar auf das gesamte Bundesgebiet bezogene Vorausrechnung, zum anderen die Vorausrechnung der Haushalte für verschiedene Regionen der Bundesrepublik Deutschland, aus denen im nachhinein das Bundesergebnis ermittelt werden kann. Dabei hat das globale Verfahren den Vorteil, auf sachlich stärker differenzierten Ausgangszahlen aufbauen zu können, während die regionale Prognose zusätzliche Aussagen über räumliche Unterschiede der Haushaltsentwicklung zuläßt.

Die oben dargestellte, vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Haushaltsmodellrechnung ist unmittelbar auf das gesamte Bundesgebiet bezogen. Eine nach Regionstypen aufgegliederte Modellrechnung wurde von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) vorgenommen

Räumlicher Bezug von Modellrechnung

Modellrechnung StBA

Modellrechnung BfLR

Tabelle 19

Modellrechnung zur Haushaltsentwicklung nach siedlungsstrukturellen Regionstypen
(in Mio.)

	Regionstyp 1	Regionstyp 2 und 3	Regionstyp 4	Regionstyp 5	Regionstyp 6	Bundesrepublik Deutschland insgesamt
	Hochverdichtete Regionen	Altindustrialisierte Regionen (2) und Berlin (West) (3)	Regionen mit Verdichtungsansätzen	Ländliche Regionen	Alpenvorland	
1978	10,57	3,77	6,45	2,54	0,89	24,22
1985	11,12	3,71	6,84	2,66	0,93	25,26
1990	11,37	3,61	6,97	2,71	0,96	25,62
1995	11,55	3,49	7,06	2,74	0,99	25,83
2000	11,49	3,33	7,05	2,71	1,02	25,60

(siehe Tabelle 19). Die BfLR verwendet dabei das „Haushaltsvorstandsquotenverfahren“.

Gemeinsame Basis der beiden Modellrechnungen ist die Gesamtzahl der Bevölkerung, wie sie sich aus den Modellen I (für Deutsche) und C (für Ausländer) ergibt.

Trotz unterschiedlicher Verfahren in bezug auf die Entwicklung der deutschen Privathaushalte und geringfügig voneinander abweichender Annahmen (hinsichtlich des zukünftigen Verlaufs des Haushaltsgründungs- und -lösungsverhaltens) kommen StBA und BfLR zu Ergebnissen, die größenordnungsmäßig relativ geringfügig (ca. 1%) voneinander abweichen, jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihr jeweiliges Maximum aufweisen.

Unterschiedliche Anwendungsbereiche beider Modellrechnungen

Damit kommen beide Institutionen praktisch zum gleichen Resultat. Die Modellrechnung des StBA liefert entsprechend ihrem Ansatz ausschließlich Ergebnisse für das gesamte Bundesgebiet. In den Fällen, in denen es auf

regionale Bedarfsrechnungen ankommt, können daher nur die von der BfLR auf der Basis von Regionstypen vorausgerechneten Zahlen Verwendung finden.

Tabelle 20

Vergleich der Ergebnisse der vom StBA und der BfLR durchgeführten Haushaltsmodellrechnungen

Jahr	Zahl der Haushalte		Abweichung der Ergebnisse der BfLR von denen des StBA	
	StBA	BfLR	1000	%
	1000	1000	1000	%
1985	25 445	25 257	– 188	– 0,7
1990	26 000	25 620	– 380	– 1,5
1995	25 722	25 831	+ 109	+ 0,4
2000	25 334	25 600	+ 266	+ 1,1

