

## Intension und Relevanz der amtlichen regionalen Bevölkerungsvorausberechnungen

von Peter H. Kramer

Wenn sich wiederholende Phänomene über einen sehr langen Zeitraum und an verschiedenen Standorten beobachten lassen, können die Regeln nach dem diese Ablaufen beschrieben werden. Diese beobachteten Phänomene werden in mathematische Regeln den so genannten Algorithmen gefasst. Damit kann dann die weitere Entwicklung prognostiziert werden. Im Falle der Bevölkerungsentwicklung lassen sich aber keine stetigen, sich an allen Standorten (Gemeinden oder Landkreise) wiederholende Phänomene beobachten. Kennzeichen einer jeden Bevölkerungsentwicklung ist ihre Komplexität und die daraus resultierende zeitliche Dynamik. Daher müssen in diesem Fall die Wirkungszusammenhänge und die ablaufenden Prozesse untersucht und beschrieben werden. Daraus ist dann ein Modell zu entwickeln mit dem die weitere Entwicklung abgeschätzt werden kann, einschließlich der Einflussnahme und der daraus resultierenden Folgen.

**Die statistischen Landesämter haben für die Kreise und in der Regel auch für die größeren Städte so genannte regionale Bevölkerungsvorausberechnungen erstellt.** Sie beanspruchen die zukünftige Bevölkerungsentwicklung zu prognostizieren. Die Vorgehensweise variiert leicht. Alle schreiben die weitere Entwicklung auf Basis der jüngsten Vergangenheit fort. Der Bezugszeitraum umfasst nur wenige Jahre, in den meisten vorliegenden Fällen sind dies die Jahre 2001 bis einschließlich 2003. D.h. es wird davon ausgegangen, dass sich alle Ereignisse dieser drei zufällig ausgewählten Jahre in den nachfolgenden 15 Jahren fortwährend wiederholen. Dabei werden die Bevölkerungsbewegungen im Durchschnitt dieser drei Jahre fortgeschrieben. Fortschreibungen auf Basis von Durchschnittswerten sind in bei komplexen Systemen grundsätzlich nicht zulässig. So kann z.B. der gleiche Durchschnittswert eine Folge einer ansteigenden oder rückläufigen Entwicklung sein. Die Entwicklung im Referenzzeitraum kann durch ein singuläres Ereignis beeinflusst worden sein, sie kann eine zeitlich begrenzte Ursache haben, die Wirkung kann nicht linear sein usw.

Den Berechnungen liegen folgende **Annahmen** zu Grunde:

Die Geburtenhäufigkeit setzt sich im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 unverändert fort. Diese Annahme ist falsch. Die Zahl der Geborenen ist tatsächlich abhängig von der Lage bzw. den Standorteigenschaften des Gebietes und den daraus resultierenden räumlichen Bevölkerungsbewegungen, der daraus resultierenden Anzahl der Frauen in den relevanten Altersgruppen und der sozialen Lage und Einstellung dieser Frauen, die in diesem Gebiet zum jeweiligen Zeitpunkt wohnen. Folglich verändert sich die Geburtenhäufigkeit im Laufe der Zeit. (Dabei kann sie zu- und auch abnehmen.)

Die Sterbewahrscheinlichkeit im Durchschnitt der Jahre 2001 und 2003 wird willkürlich unverändert fortgeschrieben. Diese Annahme ist falsch. Tatsächlich ist die Sterbewahrscheinlichkeit abhängig vom Alter, dem

Geschlecht und der sozialer Lage. Die Lebenserwartung nimmt dabei unterschiedlich stark zu.

Die zukünftige Wanderungsbilanz wird auf Basis der Entwicklung der drei Referenzjahre fortgeschrieben. Diese Annahme ist falsch. Die Auswahl des Zeitabschnittes für die Durchschnittswerte ist willkürlich und führt damit auch zu willkürlichen Ergebnissen. Zeitliche Veränderungen werden gar nicht beachtet. Der Wanderungssaldo wird auch nicht weiter differenziert. Die Ursachen der räumlichen Bevölkerungsbewegungen bleiben ungeklärt. Bei einigen großen Städten wurde der Wanderungssaldo modifiziert. Gründe werden nicht benannt. Ein Datenabgleich der räumlichen Bevölkerungsbewegungen zwischen den Gemeinden findet nicht statt. Richtig ist: Räumliche Bevölkerungsbewegungen sind abhängig von der unterschiedlichen Ausstattung und Lage der Standorte, den unterschiedlichen Standortpräferenzen, der verschiedenen wandernden Bevölkerungsgruppen, den unterschiedlichen Strategien und Handlungsweisen der Städte und Gemeinden und den u.a. daraus folgenden unterschiedlichsten Verhältnissen und Entwicklungsdynamiken von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt sowie der Altersstruktur und dem demographischen Verhalten der Bevölkerung in der Ortschaft bzw. dem Stadtteil und der zu- und abwandernden Bevölkerung.

Auch bei diesen Rechenvorgängen werden die Bevölkerungsbewegungen nicht ausreichend dynamisiert. Beispielsweise verändern Wanderungsbewegungen die Geburtenhäufigkeit. Dies bleibt u.a. unberücksichtigt. Wesentliche Determinanten der Bevölkerungsbewegungen werden gar nicht beachtet. So erfolgen Wanderungen unabhängig vom Wohnraum. Gebiete aus denen z.B. zugewandert wird, enthalten eine unendliche Anzahl Einwohner. Außerdem wird unterstellt, dass sich die Bevölkerung im jeweiligen Gebiet demographisch identisch verhält. Tatsächlich gibt es je nach sozialer Gruppe sehr unterschiedliche Verhaltensweisen. Diese Unterschiede werden größer je kleiner der Betrachtungsraum gewählt wird, eine Folge der zunehmenden Segregation. Damit wird das demographische Verhalten der Bevölkerung in diesen Gebieten immer ähnlicher. Ein „runterbrechen“ dieser Prognosen auf die Ebene von Ortsteilen oder Stadtquartieren potenziert diese Fehler. Werden auf dieser Basis Entwicklungsplanungen (Kinderbetreuung oder Schulen) erstellt, sind massive Schäden am Gemeinwohl vorprogrammiert.

Die Ursachen für die bisherige Bevölkerungsentwicklung werden bei diesen Prognosen nicht untersucht. Wissenschaftliche Erkenntnisse zum demographischen Verhalten werden nicht beachtet und berücksichtigt. Hier bleibt offen, warum etwas geschehen ist. Auch die sich stark verändernden Rahmenbedingungen bleiben unbeachtet. Zum Beispiel: Spätaussiedler gibt es kaum noch. Nach der Wende ging die Zahl der Geborenen in den neuen Bundesländern um die Hälfte zurück. Entsprechend bricht dort jetzt die Zahl der Schulabgänger ein. Auch diese „Töpfe“ sind mittlerweile leer. Hinzu kommt noch das Besondere einer jeden Stadt oder Ortes. Damit sind Aussagen oder Einschätzungen der weiteren Entwicklung bestimmter Prozesse nicht möglich bzw. können nicht berücksichtigt werden.

Dieses extrem rudimentäre Modell der Wirklichkeit (soweit man hier überhaupt von einem Modell sprechen kann) hat dann auch zur Folge, dass die Einflussmöglichkeiten und die Folgen politischen Handelns nicht erkannt und beschrieben werden. Den Verantwortlichen bleibt so nur die Möglichkeit, auf die Aussagen des Prognostikers zu reagieren. Damit wird indirekt unterstellt, dass auch ein Wechsel der politischen Mehrheiten folgenlos wäre.

**Die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung weicht von der so prognostizierten chaotisch und in der Höhe erheblich ab, in den Gemeinden und in den relevanten Altersgruppen um bis zu  $\pm 50\%$ . Probleme werden so nicht identifiziert und Steuerungsmöglichkeiten nicht erkannt.**

Die Prognosen bzw. Vorausberechnungen sind offensichtlich falsch. In diesen Fällen stellt sich stets die Frage nach dem Sinn dieser Prognosen und was damit eigentlich erreicht werden soll. Zunächst entfalten diese Prognosen einen normativen Charakter. Es wird richtig gerechnet. Sie geben sich amtlich. Sie werden protegiert (u.a. von Kommunalverbänden). Da die Forderungen aus den Prognosen unmittelbar abgeleitet werden, braucht ihre Wirksamkeit nicht überprüft zu werden. Damit liegen Akteure, die diese Entscheidungen und Maßnahmen zu vertreten haben bzw. vorzuschlagen haben, immer richtig. („Sagen sie uns, was wir machen müssen.“) Kaum jemand käme auf die Idee, die Effizienz einer Reaktion zu überprüfen. Die Forderungen wie die Kommunen auf den „demographischen Wandel“ zu reagieren haben, werden von außen an sie heran getragen. Sie basieren nicht auf einer Analyse der tatsächlichen, individuellen Lage und eigenständigen Einschätzung der jeweiligen Kommune und ihrer legitimen Vertreter.

**Die Prognosen und Vorausberechnungen werden zur Legitimation und Durchsetzung von partikular Interessen genutzt**, insbesondere von der Finanzwirtschaft. Unternehmer sehen das allerdings häufig wesentlich differenzierter. In diesem Zusammenhang muss auch die Kampagne zum so genannten „demographischen Wandel“ gesehen werden. Jeder der sich mit dem Thema Demographie inhaltlich auseinandersetzt, wird rasch feststellen, dass die Prognosen bzw. Vorausberechnungen so gar nicht stimmen können und dass die demographische Entwicklung durch politische Entscheidungen maßgeblich beeinflusst und ggf. auch gesteuert werden könnte. Um so bemerkenswerter der Umstand, dass einige der selbsternannten Propagandisten des „demographischen Wandels“ diese Prognosen vorbehaltlos zur Grundlage ihrer Aussagen machen und daraus „Empfehlungen“ ableiten. Wenn sie sich verantwortungsbewusst mit der demographischen Entwicklung auseinandergesetzt hätten, müssten sie es eigentlich besser wissen. Tatsächlich verfolgen sie dabei lediglich eigene Interessen. Mit den Prognosen wird ihnen kostenlos ein ideales Instrument für ihre Indoktrinationen (bzw. „Empfehlungen“) geliefert.

Auch viele der so genannten „runden Tische“, Arbeitskreise usw. zum „demographischen Wandel“ sind vor diesem Hintergrund kritisch zu hinterfragen. Fakt ist, dass die Teilnehmer die Situation nur aus ihrer momentanen Lage heraus einschätzen können und auch nur so gut wie sie über die wahre Lage informiert wurden. Von dem was zukünftig geschehen könnte, wissen sie in der

Regel nur das, was ihnen als Prognose aufgetischt wurde (um im Bild zu bleiben). Ihre Unwissenheit kann dann etwa zur Durchsetzung von politischen Interessen leicht ausgenutzt werden. Mit einem demokratischen Meinungs- oder Willensbildungsprozess hat das dann nichts mehr zu tun.

**Prognosen sind für eine Entwicklungsplanung nicht geeignet.** Sinnvoller ist es, die alternativen Handlungsmöglichkeiten und die daraus resultierenden Folgen auf die Bevölkerungsentwicklung darzustellen. Also nicht zu fragen, was wird geschehen, sondern zu fragen, wie kann die Zukunft gestaltet werden. Das setzt voraus, dass man die Wirkungszusammenhänge und ablaufenden Prozesse genau kennt und beschreiben kann und dass die Verantwortlichen eines Landes oder einer Kommune in der Lage und gewillt sind, politische Ziele zu definieren, geeignete Maßnahmen einzuleiten und die daraus folgenden Konsequenzen zu tragen. Damit kommen wir zur Frage, wozu sich überhaupt die Mühe machen und sich mit der Zukunft beschäftigen?

1. Heutige Entscheidungen können mittel- und langfristig ungewollt Folgen haben, die die Lebensumstände und auch die Entscheidungsfreiheit der Nachfolgenden beeinträchtigen bzw. einschränken. Die Folgenabschätzung setzt die Kenntnis der ablaufenden Prozesse voraus. Die vorliegenden Prognosen sind auch nicht ansatzweise dazu in der Lage.

2. Werden Probleme rechtzeitig erkannt, können sie in der Regel mit relativ geringeren Aufwand gelöst bzw. deutlich entschärft werden. Um diese Probleme erkennen zu können, muss die konkrete besondere Situation der jeweiligen Kommune jedoch erst einmal untersucht werden. Die Prognosen dienen nur zu Legitimation und Durchsetzung vorher festgelegter, sach- und ortsfremder Ziele und Maßnahmen die demokratisch nicht legitimiert sind.

Voraussetzung für eine erfolgreiche nachhaltige Entwicklungsplanung und Kommunalpolitik ist die Kenntnis über die tatsächlich ablaufenden Prozesse. Erst wenn ich u.a. weiß wer, wann, wo und warum sich im Raum bewegt oder Kinder bekommt, kann ich die weitere Entwicklung mit den dafür geeigneten Instrumenten abschätzen. Dieses Wissen befähigt die Gestaltungsmöglichkeiten zu erkennen und zu nutzen. Die weitere Entwicklung einer Kommune kann so flexibler, präziser und nachhaltiger gesteuert werden. Wobei abschließend darauf hinweisen ist, dass zunächst immer erst die Pflichtaufgaben zu erledigen sind, also Schulentwicklung, Kinderbetreuung und Siedlungsentwicklung. Das setzt jedoch Kenntnisse über die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung und ihre Steuerungsmöglichkeiten in der jeweiligen Kommune voraus.

*Grünenplan, den 22. Dezember 2008 (überarbeitet im Januar 2011)*

**Dipl.-Ing. Peter H. Kramer**

Büro für angewandte Systemwissenschaften  
in der Stadt- und Gemeindeentwicklung  
Hermann-Löns-Str.6 Tel. 0 57 22 / 95 48 470  
31707 Bad Eilsen [www.kramergutachten.de](http://www.kramergutachten.de)