Wirtschaft Niedersachsen

Herausforderungen des demografischen Wandels

Dezember 2008

Finanzgruppe

NORD/LB

Demografischer Wandel in Niedersachsen

Einleitung

Der demografische Wandel ist derzeit eines der meist diskutierten Themen in der Bundesrepublik. Rückläufige Bevölkerungszahlen, sinkende Geburtenzahlen und vor allem die Alterung der Gesellschaft spielen in der Debatte um die Zukunft Deutschlands eine wesentliche Rolle. Prognostiker des Bundesamtes für Statistik gehen davon aus, dass der aktuell positive Wanderungssaldo in den kommenden Jahren die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung nicht mehr kompensieren wird. So wird bei einer geschätzten Zuwanderung von jährlich 200.000 Personen und einer unveränderten Geburtenhäufigkeit – unter Annahme des zu erwartenden Anstiegs der Lebenserwartung – die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik von derzeit rund 82 Mio. auf rund 80 Mio. im Jahr 2030 zurückgehen (vgl. Statistisches Bundesamt 2006). Legt man Wanderungssalden von nur mehr 100.000 Personen jährlich zugrunde, läge die Einwohnerzahl Deutschlands im Jahr 2030 bei etwa 77 Mio. Menschen.

Gleichzeitig wird sich die Altersstruktur zu Gunsten älterer und zu Lasten jüngerer Bevölkerungsgruppen verschieben. Das Statische Bundesamt nimmt an, dass im Jahr 2030 fast ein Viertel weniger Kinder und Jugendliche in Deutschland leben werden als heute. Die Altersgruppe der über 64jährigen wird hingegen um rund 40 Prozent ansteigen (vgl. Statistische Ämter 2007). Fast jeder dritte Einwohner Deutschlands wird demnach im Jahr 2030 im Rentenalter sein.

Die Bundesländer, ihre Landkreise und Gemeinden werden sehr unterschiedlich vom demografischen Wandel betroffen sein. Während den süddeutschen Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern sowie dem Stadtstaat Hamburg eine auch weiterhin positive Bevölkerungsentwicklung vorausgesagt wird, ist in den ostdeutschen Flächenländern Sachsen-Anhalt, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern mit Einwohnerverlusten von mehr als 10 Prozent bis ins Jahr 2020 zu rechnen (vgl. Statistische Ämter 2007).

Prognosen des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) gingen bis vor wenigen Jahren für Niedersachsen noch von leichten Bevölkerungszuwächsen bis ins Jahr 2010 aus. Erstmals seit Ende der 80er Jahre wurde jedoch für Niedersachsen im Jahr 2005 eine rückläufige Einwohnerzahl registriert. Den Annahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung zu Folge (vgl. Statistische Ämter 2007) wird das norddeutsche Bundesland bis ins Jahr 2020 Einwohnerverluste um 4 Prozent hinnehmen müssen. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte die aktuelle NBank-Bevölkerungsprognose des NIW: demnach wird die Bevölkerung in Niedersachsen zwischen 2007 und 2020 kontinuierlich um insgesamt 3,7 Prozent abnehmen. Der Verlust wird fast 300.000 Personen betragen.

Der demografische Wandel in Niedersachsen stellt bereits heute einen wichtigen Handlungsrahmen für Politik und Verwaltung dar. Ein Rückgang der Einwohnerzahlen sowie ein zunehmend höherer Anteil älterer Menschen erfordern neue Strategien für die wirtschaftliche und städtebauliche Entwicklung niedersächsischer Städte und Gemeinden. Kommunale Infrastrukturen, wirtschaftliche Profile und städtebauliche Formen bedürfen einer Anpassung an veränderte Nachfragesituationen.

Auf dem Wohnungsmarkt macht sich besonders die Veränderung von Haushaltsstrukturen bemerkbar. Nicht nur altengerechte Angebote, sondern auch Ein- bis Zweipersonenhaushalte werden vermehrt nachgefragt. Trends wie die Re-Urbanisierung, die Individualisierung und der Wunsch nach Realisierung besonderer Lebensstile stellen neue Herausforderungen an die Entwicklung städtischer Quartiere und Infrastrukturen. Ein Strukturwandel im Einzelhandel, der einen wichtigen Motor für die Entwicklung von Stadtquartieren darstellt, führt in vielen Kommunen zu komplexen Umstrukturierungsprozessen. Nicht zuletzt hat der demografische Wandel Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. So wird die Bindung qualifizierter Fachleute zum entscheidenden Erfolgsfaktor im Wettbewerb der Regionen.

Der demografische Wandel wirkt sich in den Landkreisen und Gemeinden sehr unterschiedlich aus. Einzelne Regionen Niedersachsens sind bereits heute mit starken Bevölkerungsverlusten konfrontiert und werden auch in den kommenden Jahren rückläufige Einwohnerzahlen zu verzeichnen haben. Andere Regionen werden in den nächsten Jahren zunächst weiter wachsen und rückläufige Einwohnerzahlen voraussichtlich erst nach 2015 kennen lernen. Unabhängig von dieser Entwicklung wird vor allem die Alterung der Bevölkerung der zentrale demografische Trend sein, der in unterschiedlicher Ausprägung alle Landesteile betreffen wird.

1. Rahmenbedingungen kommunaler Entwicklung in Niedersachsen

Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen

Die Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen war in den vergangenen Jahrzehnten durch sehr unterschiedliche Phasen geprägt. In den 1980er Jahren spielten konjunkturelle Entwicklungen und damit einhergehende Wanderungen sowie vor allem rückläufige Geburtenzahlen eine entscheidende Rolle für die Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen (vgl. NIW 2005). Parallel zur bundesdeutschen Entwicklung verzeichnete auch das norddeutsche Bundesland Bevölkerungsrückgange. Diese fielen für das Flächenland jedoch weniger drastisch aus als in zahlreichen deutschen Städten. Das Land Niedersachsen profitierte dabei im Zuge starker Stadt-Umland-Wanderungen sowohl der Bevölkerung wie auch städtischer Funktionen nicht zuletzt von seiner räumlichen Nähe zu den Stadtstaaten Bremen und Hamburg.

Nach dem Wegfall der innerdeutschen Grenze konnte das Land Niedersachsen in den 1990er Jahren ebenso wie andere westdeutsche Bundesländer deutliche Wanderungsgewinne aus den neuen Bundesländern sowie aus dem osteuropäischen Raum verbuchen. Mitte bis Ende des betrachteten Jahrzehnts lag Niedersachsen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung gemeinsam mit Rheinland-Pfalz an der Spitze, sogar vor den süddeutschen Bundesländern.

Diese positive Entwicklung zum Ende des vorherigen Jahrzehnts konnte über den Jahrtausendwechsel hinweg fortgeführt werden. Im Jahr 2004 erreichte das Land Niedersachsen seinen historischen Höchststand an Einwohnern. Die Marke von 8 Millionen Einwohnern konnte jedoch nicht lange gehalten werden: bereits im darauf folgenden Jahr war erstmals seit Grenzöffnung ein Bevölkerungsrückgang im norddeutschen Bundesland zu verzeichnen. In den vergangenen Jahren zeichnete sich hinsichtlich der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie insbesondere mit Blick auf den Wanderungssaldo, der zuvor die Geburtendefizite kompensieren konnte, eine negative Entwicklung ab. Die Wanderungsgewinne Niedersachsens wurden zwischen 2004 und 2006 zwei Jahre in Folge halbiert.

Komponenten der Bevölkerungsentwicklung

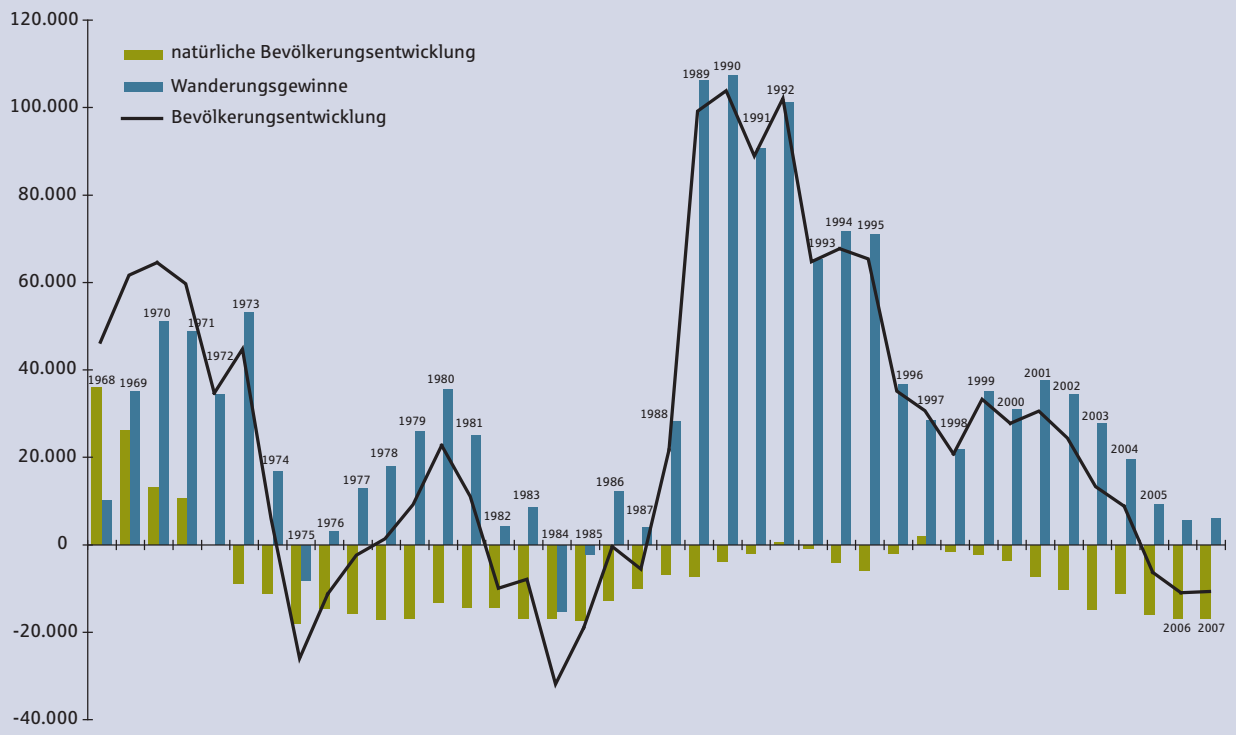
Die Bevölkerungsentwicklung setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Neben der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, die die Differenz zwischen Geburtenzahlen und Sterbefällen widerspiegelt, spielt der Wanderungssaldo – die Differenz aller Zu- und Fortzüge – eine bedeutende Rolle für die Bevölkerungsentwicklung einer Region.

Insbesondere die natürliche Bevölkerungsentwicklung stellt sich in Niedersachsen – wie auch in den meisten anderen Bundesländern – negativ dar. Nach einem deutlichen Anstieg der Geburtenzahlen Ende der 1980er Jahre und einer relativen Stagnation in dem folgenden Jahrzehnt ist die Zahl der Geburten seit mittlerweile zehn Jahren stark rückläufig und hat die Zahl der Sterbefälle bis heute deutlich unterschritten. War der Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung in den 1990er Jahren nahezu ausgeglichen, standen im Jahr 2007 den mehr als 82.000 Sterbefällen nur noch rund 65.000 Geburten gegenüber.

Den seit Jahren zu verzeichnenden Geburtendefiziten stehen im Flächenland Niedersachsen unverändert Wanderungsgewinne gegenüber. Nach der Grenzöffnung 1989 schnellten sowohl die Zuzüge nach als auch die Fortzüge aus Niedersachsen in die Höhe. Dennoch konnte das norddeutsche Bundesland jährlich rund 100.000 zusätzliche Einwohner registrieren. In den 1990er Jahren stagnierten die Wanderungsbewegungen auf einem relativ hohem Niveau: jährlich verließen rund ein halbe Million Einwohner das Bundesland. Durch eine ebenfalls hohe Zuwanderung konnte jedoch zumindest ein jährlicher Wanderungsgewinn in Höhe von rund 30.000 Einwohnern erzielt werden. In den vergangenen Jahren war hingegen eine Abschwächung der Wanderungsbewegungen über die niedersächsische Landesgrenze hinweg zu erkennen: sowohl die Zuzüge wie auch die Fortzüge belaufen sich aktuell jährlich auf rund 400.000 Einwohner. Zuletzt stellte sich der Wanderungssaldo in den Jahren 2006 und 2007 nahezu ausgeglichen dar; die Wanderungsgewinne betrugen nur mehr durchschnittlich 5.700 Einwohner und konnten den Negativsaldo aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nicht mehr kompensieren. Daher weist Niedersachsen heute insgesamt eine negative Bevölkerungsbilanz auf.

Der demografische Wandel wirkt sich in den Landkreisen und Gemeinden Niedersachsen sehr unterschiedlich aus. Einzelne Teilräume des Landes sehen sich mit einem stärkeren Bevölkerungsverlust als im Vergleich zum Landesdurchschnitt konfrontiert. Anderseits gibt es Landkreise, die nach wie vor auf eine positive Bevölkerungsentwicklung blicken.

Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen 1968 bis 2007



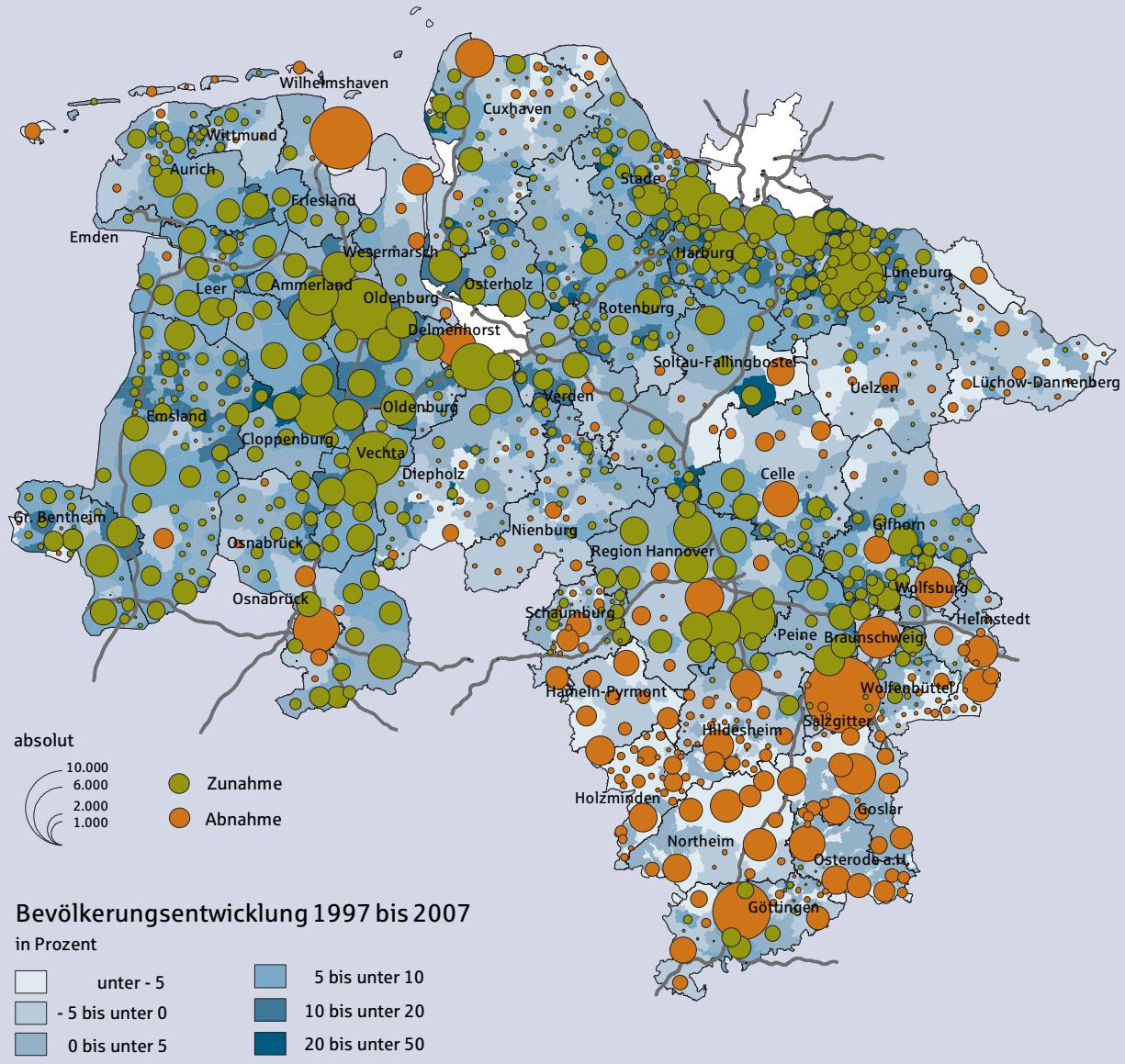
Quelle: LSKN; eigene Berechnungen.

NORD/LB

Mit Blick auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung zeigt sich, dass in Regionen mit einem überdurchschnittlichen Anteil an Älteren die Zahl der Sterbefälle höher ist als in anderen Landkreisen. Gleichzeitig wohnen in diesen Regionen weniger Frauen im gebärfähigen Alter, wodurch die Geburtenrate vergleichsweise gering ausfällt. In einzelnen Landkreisen lässt sich die höhere Geburtenrate zudem auf ein spezifisches „generatives Verhalten" der Bevölkerung zurückführen. Dabei spielt das Land-Stadt-Gefälle ebenso eine Rolle wie die Einstellung zu Familie und Kindern, die Konfession oder die soziale Gruppenzugehörigkeit (vgl. NIW 2005). Vor allem die westlichen Landkreise Niedersachsens zeichnen sich durch eine weniger negative natürliche Bevölkerungsentwicklung aus: die Landkreise Cloppenburg, Vechta und Emsland konnten in den vergangenen Jahren sogar einen positiven Saldo registrieren, wenngleich sich auch hier die Zahl der Geburten rückläufig darstellt. Hingegen fällt vor allem in den südniedersächsischen aber auch in den nordöstlich gelegenen Landkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg der Negativsaldo besonders hoch aus.

Als Gewinner regionaler und überregionaler Wanderungsbewegungen stellen sich bei einer detaillierten Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung die Umlandgemeinden der niedersächsischen Ballungszentren heraus. Das Umland der Metropole Hamburg – mit den Landkreisen Stade, Harburg und Lüneburg – sowie der Hansestadt Bremen – insbesondere der Landkreis Osterholz – aber auch die unmittelbar an die kreisfreie Stadt Oldenburg angrenzenden Landkreise Ammerland und Oldenburg konnten in den vergangenen Jahren die deutlichsten Wanderungsgewinne verbuchen. Verlierer im Wettbewerb um neue Einwohner waren zuletzt vor allem die industriell geprägten Standorte Salzgitter, Wolfsburg und Wilhelmshaven sowie die Landkreise im Südosten des Landes.

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 1997 bis 2007 in den Gemeinden Niedersachsens



Quelle: LSKN; eigene Berechnungen.

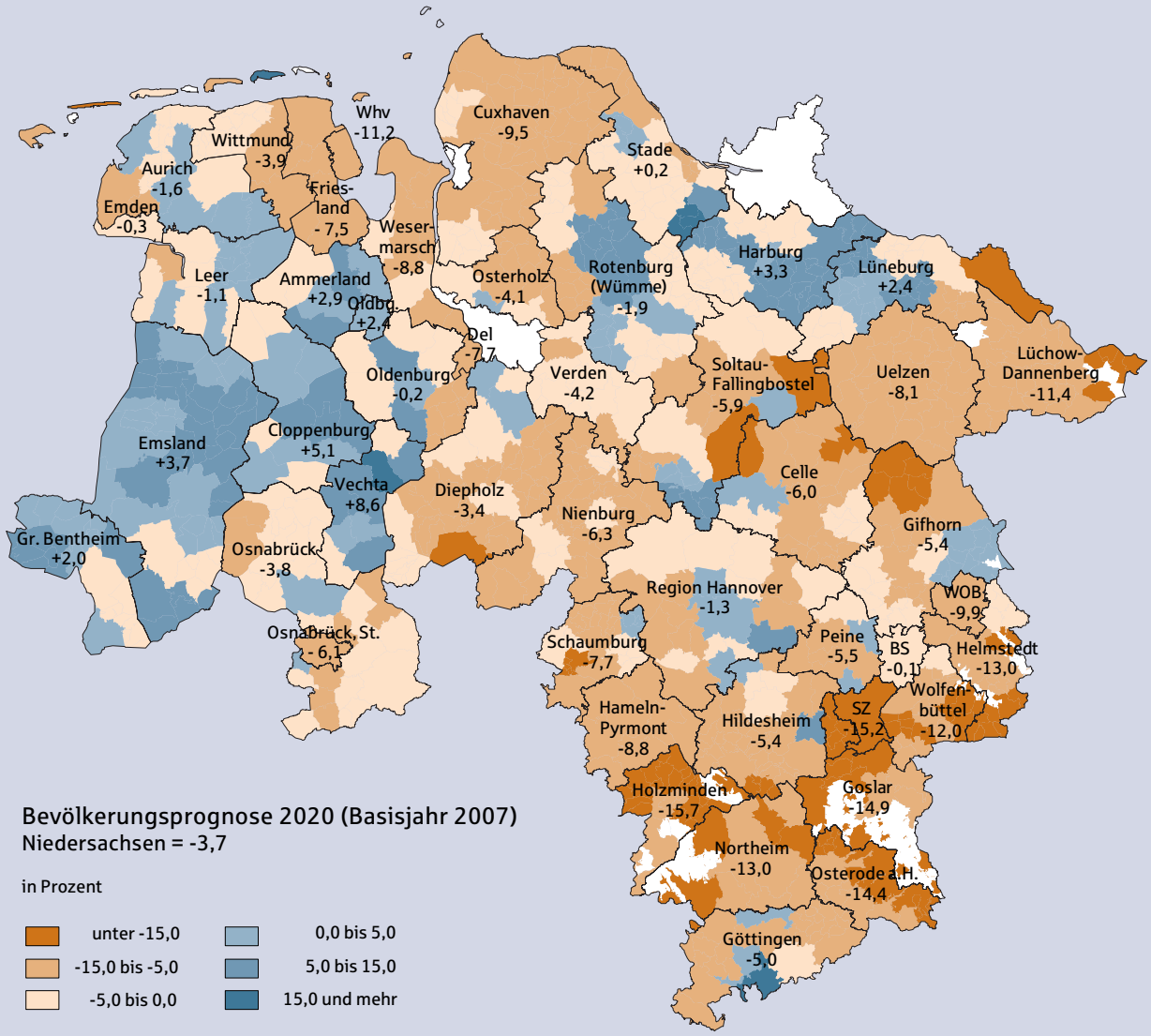
NORD/LB

Bevölkerungsprognose

Die aktuelle Tendenz wird sich nach einer Prognose, die das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) im Auftrag der NBank erstellte, in den kommenden Jahren fortsetzen. Auf Basis von Entwicklungen der vergangenen Jahre sowie verschiedenen Wanderungsannahmen wurden aufbauend auf das Basisjahr 2007 verschiedene Prognosevarianten errechnet. Der mittleren Variante zufolge wird Niedersachsen bis ins Jahr 2015 rund 150.000 Einwohner verlieren, bis ins Jahr 2020 ist mit einer Verdoppelung des Einwohnerverlustes zu rechnen. Dem norddeutschen Bundesland wird ein Bevölkerungsrückgang von 3,7 Prozent innerhalb von nur 13 Jahren prognostiziert.[1]

[1] Die NBank-Bevölkerungsprognose des NIW umfasst einen Prognosezeitraum bis ins Jahr 2025. Vor dem Hintergrund, den Prognosezeitraum überschaubar zu fassen, werden im Rahmen der vorliegenden Veröffentlichung lediglich die Vorausschätzungen für die Jahre 2015 und 2020 betrachtet. Diese Darstellung der Prognosezeiträume bietet eine adäquate Grundlage für die oft nur kurzfristig ausgelegten Planungszeiträume der niedersächsischen Kommunen.

Abb. 3: Bevölkerungsprognose 2020 auf Gemeindeebene
mit Angabe der Entwicklung auf Landkreisebene



Quelle: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW – Stand 2008.

NORD/LB

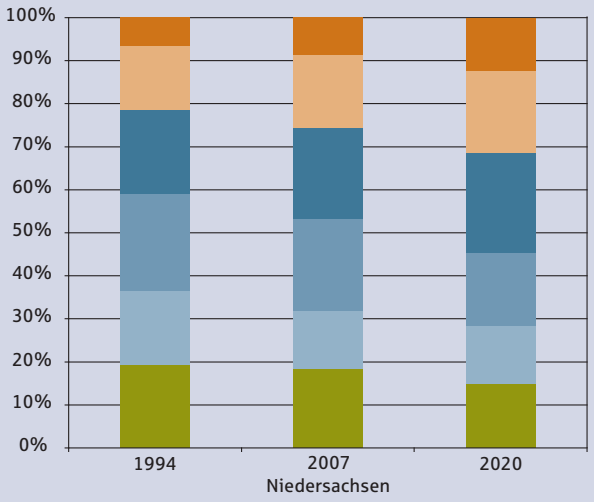
Äquivalent zur bisherigen Bevölkerungsentwicklung zeichnet auch hier eine regionale Analyse ein differenzierteres Bild. So werden einzelne Regionen Niedersachsens in den kommenden Jahren mit einem starken Bevölkerungsverlust konfrontiert sein. Vor allem Landkreise, die bereits heute durch Bevölkerungsverluste gekennzeichnet sind, erwarten bis ins Jahr 2020 weitere Verluste bis zu 20 Prozent. Besonders betroffen werden laut der NBank-Prognose des NIW die Landkreise im Süden und Südosten des Landes sein, aber auch die Hafenstädte Wilhelmshaven, Cuxhaven sowie der Landkreis Wesermarsch sehen sich deutlichen Bevölkerungsrückgängen gegenüber. Vereinzelte Teilräume – u.a. die Städte Emden und Braunschweig sowie die Landkreise Oldenburg und Stade – werden in den nächsten Jahren zunächst stagnieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels erst nach 2015 zu spüren bekommen. Eine positive Entwicklung erwartet das NIW vor allem im westlichen Niedersachsen: allen voran werden sich die ländlich geprägten Landkreise Vechta, Cloppenburg und Emsland nach wie vor durch eine positive Dynamik auszeichnen. Zudem wird das Umland von Hamburg in den kommenden Jahren weiter durch Bevölkerungszuwächse geprägt sein.

Altersstruktur

Neben der quantitativen Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden und Landkreisen liegt die demografische Herausforderung maßgeblich in der Alterung der niedersächsischen Bevölkerung. Diese betrifft in unterschiedlicher Ausprägung alle Landesteile. Mit einem Durchschnittalter von 42,7 Jahren gehört Niedersachsen neben den süddeutschen Ländern sowie Nordrhein-Westfalen und den Stadtstaaten Hamburg und Berlin zu den jüngsten Bundesländern Deutschlands. Mit bis zu durchschnittlich 45,5 Jahren ist die Bevölkerung in den neuen Bundesländern deutlich älter.

Bis ins Jahr 2020 wird das Durchschnittsalter der niedersächsischen Bevölkerung um rund drei Jahre ansteigen. Während die Gruppe der über 75jährigen bis 2020 deutlich anwachsen wird, sind bei der Zahl der unter 18jährigen und der 30 bis 44jährigen teilweise gravierende Verluste zu erwarten. Im Jahr 2020 wird die Hälfte aller Niedersachsen das 45. Lebensjahr überschritten haben, fast jeder dritte Niedersachse wird sogar über 60 Jahre alt sein.

Abb. 4: Niedersächsische Bevölkerung nach Altersgruppen



Quelle: LSKN; NBank-Bevölkerungsprognose des NIW – Stand 2008.

NORD/LB

Eine differenzierte Betrachtung macht deutlich, dass Teilregionen, in denen bereits heute eine vergleichsweise ältere Bevölkerung lebt – beispielsweise in der Harzregion sowie in der ehemaligen Grenzregion im Osten des Landes – zwar auch in den kommenden Jahren mit einem Zuwachs der Einwohner im Rentenalter zu rechnen haben, dieser jedoch relativ geringer ausfällt, als in Regionen, die derzeit eine vergleichweise junge Bevölkerungsbasis haben. So wird vor allem den westlichen Landkreisen Emsland, Cloppenburg, Vechta, Oldenburg und Ammerland ein prozentual überdurchschnittlicher Zuwachs an Einwohnern über 60 Jahre prognostiziert. Dennoch werden diese Landkreise aufgrund ihrer heute vergleichsweise jungen Bevölkerung auch im Jahr 2020 noch zu den jüngeren im Land gehören.

Anders stellt sich die Prognose für die Altersgruppen der Erwerbspersonen dar. In den kommenden Jahren wird sich die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter insgesamt deutlich reduzieren. Die Alterung führt auch auf dem Arbeitsmarkt zu markanten Verschiebungen: Insbesondere die Gruppe der 30 bis 44jährigen nimmt deutlich ab. Innerhalb des gesamten Landes wird diese Alterskohorte im Jahr 2020 um rund ein Viertel kleiner sein als aktuell. Während sich die Zahl der 18 bis 29jährigen zunächst konstant hält, gewinnt die Gruppe der Erwerbstätigen ab 45 Jahre zunehmend an Bedeutung.

Innerhalb des Landes werden vor allem die südlichen und nordöstlichen Landkreise überdurchschnittliche Verluste in der Gruppe der 30 bis 44jährigen verbuchen, während die Verluste dieser Altergruppe in den nordwestlichen Landkreisen vergleichsweise moderat ausfallen.

Da es sich bei der Altersgruppe der 30 bis 44jährigen um die Elterngeneration handelt, ist ihre Ausdünnung auch mit einem Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen verbunden. In den südöstlichen Kreisen Osterode, Goslar und Wolfenbüttel werden in gut zehn Jahren ein Drittel weniger Kinder und Jugendliche leben als noch in diesem Jahr.

2. Auswirkungen des demografischen Wandels auf kommunale Handlungsfelder

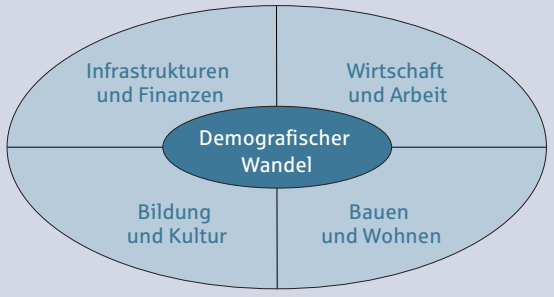
Die Teilregionen Niedersachsens werden in ganz unterschiedlichem Maße von den Auswirkungen des demografischen Wandels erfasst. Schon heute sind einzelne Standorte durch einen hohen Altersdurchschnitt geprägt oder besonders von Abwanderungen betroffen. Andere Teilregionen wiederum verzeichnen nach wie vor Bevölkerungszuwächse oder sind als Wirtschaftsstandort sehr attraktiv. Die wichtigste Aufgabe kommunaler Politik wird es daher zukünftig sein, der jeweiligen Bevölkerungsentwicklung rechtzeitig mit entsprechenden Angeboten zu begegnen und ausreichende Wachstums- und Differenzierungspotenziale für die eigene Region zu entwickeln. Selbst Wachstumsregionen werden im Zuge eines verstärkten Wettbewerbs auf geeignete Strategien zurückgreifen müssen, um ihre Position auch in Zukunft behaupten zu können. Nicht zuletzt gilt es, die Angebote an eine sich verändernde Nachfrage nach Infrastrukturen, Wohnraum, Freizeit- oder Bildungsangeboten anzupassen. Der demografische Wandel ist eine Herausforderung für Kommunen und Regionen, die sich als typische Querschnittsaufgabe darstellt.

Allem voran erfordert die Alterung der Gesellschaft ein breites Spektrum von Maßnahmen in der kommunalen Entwicklungsplanung. Nicht nur soziale und technische Infrastrukturen gilt es an die Bedürfnisse der Älteren anzupassen. Auch bei den Kultur- und Freizeitangeboten sind hinsichtlich der neuen Zielgruppe der jungen Alten kreative Ideen gefordert. Der Wohnungsmarkt reagiert auf die Situation mit neuen attraktiven Wohnungsangeboten und der Handel erkennt die ältere Generation als zahlungskräftige Kunden. Und auch die regionale Wirtschaftsförderung steht vor neuen Herausforderungen. Die Integration der Älteren in den Arbeitsmarkt stellt insbesondere vor dem Hintergrund eines drohenden Fachkräftemangels eine wichtige Aufgabe dar.

Wirtschaft und Arbeit

Der demografische Wandel und die wirtschaftliche Entwicklung einer Region stehen in einer komplexen Wechselbeziehung zueinander. Es zeigt sich, dass die Bevölkerungsentwicklung in erheblichem Maße mit der Beschäftigungsentwicklung in den niedersächsischen Landkreisen korreliert (vgl. Abb. 6). Wachstumsstarke Regionen sind besser in der Lage, jüngere und qualifizierte Menschen an sich zu binden, während die wachstumsschwachen Regionen von Bevölkerungsverlust und überdurchschnittlicher Alterung betroffen sind. Insbesondere jüngere und qualifiziertere Menschen verlassen ihre Region bei mangelnden beruflichen Perspektiven oder Ausbildungsangeboten, ohne später zurückzukehren. Da es sich bei ihnen um die potenzielle künftige Elterngeneration handelt, sinkt in der Folge auch die Geburtenzahl in der Region. Die Bevölkerung in strukturschwachen Gebieten schrumpft und altert damit überproportional.

Abb. 5: Kommunale Aufgabenfelder im demografischen Wandel



NORD/LB

Umgekehrt wird die Bindung qualifizierter Fachkräfte an eine Region in Zukunft immer stärker zu einem Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung. Bei zunehmendem Fachkräftemangel könnte das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte auch für niedersächsische Regionen zu einem bedeutenden Standortnachteil werden und Betriebe dadurch in ihrer Existenz gefährden. So zeigen beispielsweise die Ergebnisse einer Studie, dass in der Region Hannover das Erwerbspersonenpotenzial zwar noch bis 2012 leicht steigen, danach jedoch mit zunehmender Geschwindigkeit schrumpfen wird. Infolge der hohen Entwicklungsdynamik wissensintensiver Wirtschaftszweige wird zudem die Nachfrage nach Hochqualifizierten überproportional wachsen (vgl. NIW/NORD/LB/zsh 2008). Auch das Potenzial für Betriebsnachfolgen und Existenzgründungen hängt stark von der Bindungskraft ab, die eine Region auf junge Menschen ausübt. Das Werben um junge Menschen und insbesondere um qualifizierte Arbeitskräfte wird in den nächsten Jahren zu einer der wichtigsten Aufgaben der niedersächsischen Kommunen.

Abb. 6: Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in den niedersächsischen Landkreisen

Quelle: LSKN; eigene Berechnungen.

NORD/LB

Der demografische Wandel hat zudem Auswirkungen auf die Struktur der Belegschaften in den Unternehmen, die sich heute bemerkbar machen. In der Region Hannover ist bereits rund ein Viertel der Beschäftigten älter als 50 Jahre – Tendenz steigend (vgl. NIW/NORD/LB/zsh 2008). Angesichts des rückläufigen Anteils der erwerbsfähigen Bevölkerung und des Arbeitskräftepotenzials werden in der Zukunft stärkere Anstrengungen im Bereich der Mobilisierung und Befähigung von zusätzlichen Bevölkerungsgruppen erforderlich sein. Neben der stärkeren Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt stehen die Regionen Niedersachsens vor der Aufgabe, ausländische Mitbürger stärker zu integrieren. Zentral für die Entwicklung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials sind eine zielgruppenorientierte Qualifizierungspolitik sowie Maßnahmen zur Optimierung der Vereinbarung von Familie und Beruf. Das Erfahrungswissen älterer Mitarbeiter und damit auch dessen Weitergabe an jüngere Kollegen gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Die niedersächsische Wirtschaft ist nicht nur hinsichtlich der Alterung und Abnahme der arbeitenden Bevölkerung vom demografischen Wandel betroffen. Prinzipiell wird durch einen Bevölkerungsrückgang auch die Kaufkraft geschwächt, was sich besonders auf Branchen mit hoher regionaler Bindung und geringer überregionaler Orientierung auswirkt. Dazu gehören der Einzelhandel, regionale Kreditinstitute, die Gastronomie und die Freizeitwirtschaft sowie andere personenorientierte Dienstleistungen. Die schwindende Kaufkraft und Nachfrage in diesen Bereichen kann in einzelnen Regionen eine negative Dynamik in Gang setzen, die das wirtschaftliche Klima und die Investitionsbereitschaft weiter negativ beeinflussen.

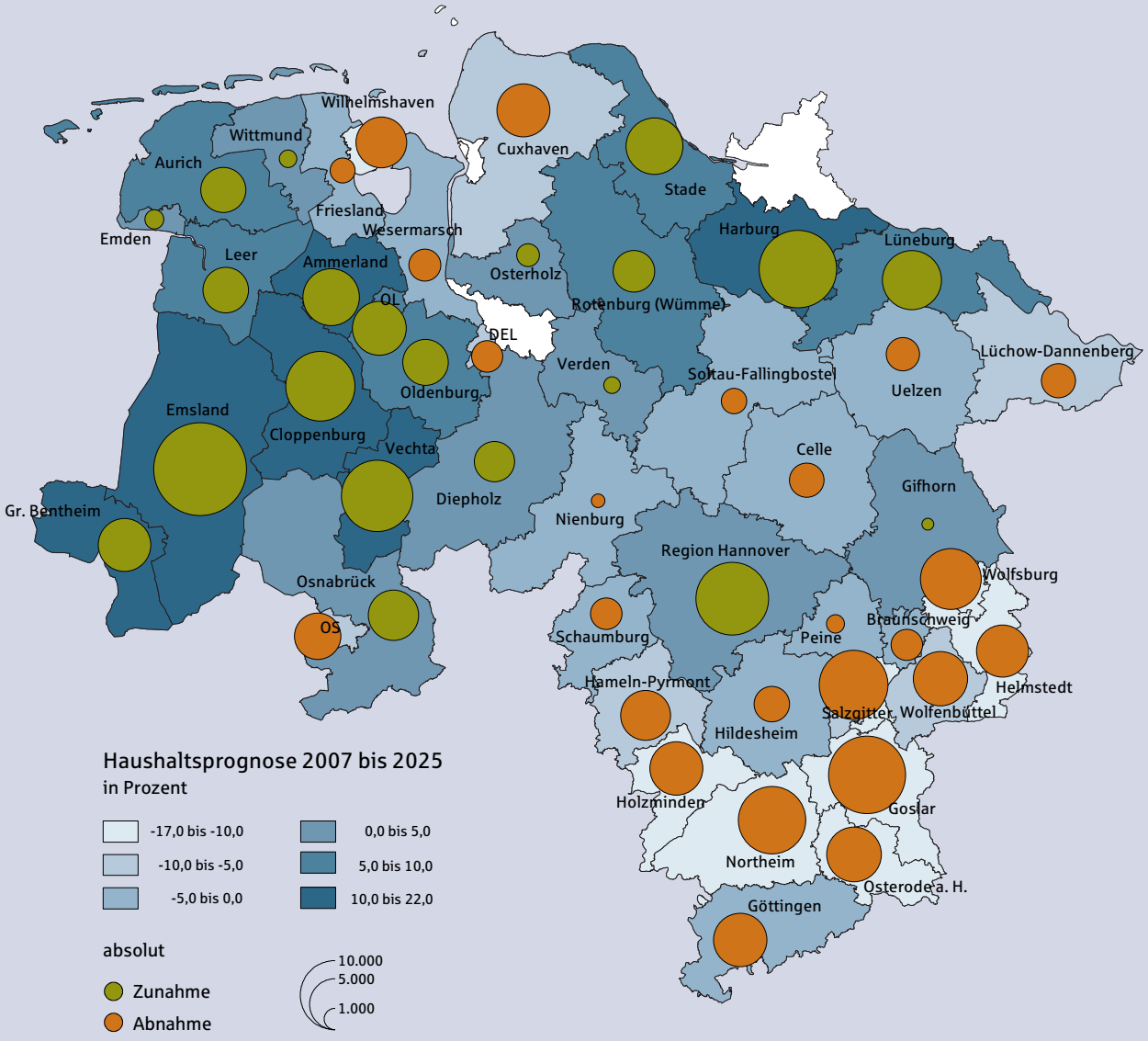
Während die innovationsfreudige und trendsetzende Konsumgruppe der unter 20jährigen prozentual wie absolut ihre heutige Bedeutung verliert, nimmt die Zahl der älteren, investitionsstarken Mitbürger zu. Zahlreiche Dienstleister haben diesen Trend bereits erkannt und richten ihre Angebote

verstärkt auf eine ältere Gesellschaft aus. Die Kommunen Niedersachsens stehen vor der Herausforderung, diesen Strukturwandel im Einzelhandel und Dienstleistungsbereich in den vorhandenen Handelslagen zu realisieren, um einer Verlagerung und womöglich einer Auflösung alter Zentren entgegen zu wirken.

Bauen und Wohnen

Auf dem Wohnungsmarkt machen sich insbesondere die Veränderungen von Haushaltsstrukturen bemerkbar, die in Deutschland stark von einem Singularisierungstrend bestimmt werden. Trotz sinkender Bevölkerungszahlen ist bis ins Jahr 2020 weiter mit einem Anstieg der Zahl der Haushalte

Abb. 7: Haushaltsprognose für den Zeitraum 2007 bis 2025 auf Landkreisebene



Quelle: NBank-Haushaltsprognose 2025 des NIW; eigene Berechnungen.

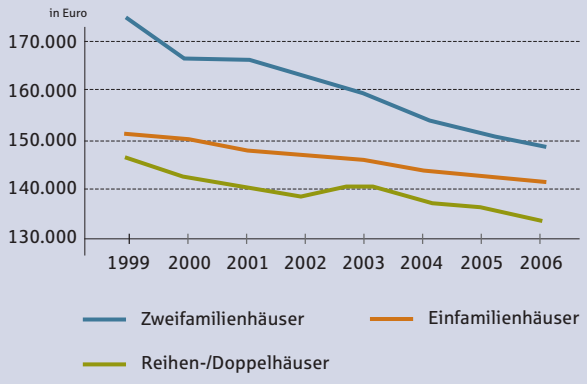
NORD/LB

in Deutschland um rund 3 Prozent zu rechnen (Statistische Ämter 2007). Grund ist die deutliche Verkleinerung der Haushalte: Kinderlose Familien und eine vermehrte Zahl Alleinerziehender lösen die traditionelle (Groß-)Familie ab. Und auch die demografische Alterung trägt zu dieser Entwicklung bei, da gerade ältere Menschen allein oder zu zweit in einem Haushalt leben. Der durch die veränderten Familien- und Lebensformen anhaltende Trend führt dazu, dass sich die Bevölkerung auf immer mehr Haushalte verteilt, rund zwei Drittel aller deutschen Haushalte im Jahr 2020 wird aus maximal zwei Personen bestehen.

Auch in Niedersachsen sinkt die Haushaltsgröße seit Jahren: während 1994 noch durchschnittlich 2,3 Personen in einem Haushalt lebten, waren es im Jahr 2007 nur noch rund 2,1 Personen. In diesem Zeitraum erhöhte sich die Zahl der 1-Personen-Haushalte um rund ein Viertel. Diese Veränderung im Haushaltsbildungsverhalten führte zwischen den Jahren 1994 und 2007 zu einem erheblichen Zuwachs an Haushalten in Niedersachsen.

Während die Einwohnerzahl in Niedersachsen entsprechend der Bevölkerungsprognose des NIW künftig sinken wird, ist damit zu rechnen, dass die Zahl der Haushalte auch in den kommenden Jahren weiter steigt. Dies liegt vor allem an dem bereits beschriebenen Trend zur Bildung kleinerer Haushalte. Im Jahr 2025 wird die Zahl der Haushalte um gut 0,7 Prozent oder rund 26.000 höher sein als im Ausgangsjahr 2007, wie die NBank-Haushaltsprognose des NIW aufzeigt. Dabei zeigt sich auch hinsichtlich der Entwicklung der Haushalte in Niedersachsen eine regionale Differenzierung (vgl. Abb. 7). Ein weiterer Zuwachs von 10 bis 15 Prozent an Haushalten ist im Nordwesten des Bundeslandes sowie im Umland der Hansestadt Hamburg zu erwarten. Die südöstlichen Landesteile werden hingegen von einer deutlichen Abnahme von mehr als 10 Prozent der Haushalte betroffen sein.

Abb. 8: Preise für Wohngebäude in Niedersachsen



Quelle: LTS 2007

NORD/LB

Diese Veränderungen von Haushaltsstrukturen werden sich deutlich auf dem Wohnungsmarkt bemerkbar machen. Zum einen bestimmt die Entwicklung der Haushaltszahlen die rein quantitative Nachfrage nach Wohnungen. Daneben ist damit zu rechnen, dass sich die Nachfrage nach den unterschiedlichen Wohnungssektoren verschiebt. Nicht nur altengerechte Angebote werden vermehrt angefragt werden, die Nachfrage wird auch immer stärker durch kleinere Haushalte bestimmt. Damit einher gehen der Trend der Individualisierung und der Wunsch nach Realisierung besonderer Lebensstile, die neue Herausforderungen an die Entwicklung städtischer Quartiere und Infrastrukturen stellen.

Der regionale Städte- und Wohnungsbau steht vor dem Hintergrund des demografischen Wandels der Herausforderung gegenüber, zum einen, dort wo sich ein Bevölkerungsrückgang abzeichnet, die bestehenden Siedlungsstrukturen samt damit verknüpfter sozialer, technischer und verkehrlicher Infrastrukturen an die Entwicklung anzupassen. Zum anderen wird es darum gehen, auf die mit dem Prozess der Alterung verbundenen veränderten Ansprüche auf der Nachfrageseite zu reagieren. Hier spielen sowohl sich wandelnde Anforderungen an das Wohnen eine Rolle, als auch Veränderungen bei der Nachfrage nach Infrastruktur.

Selbst in den Regionen, deren Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsnachfrage noch positiv verläuft, werden neben wachsenden Stadtvierteln auch schrumpfende Wohnquartiere zu finden sein. Die Ursachen dafür liegen u.a. in bestehenden Quartieren, die nicht mehr den zukünftigen Ansprüchen an ein hochwertiges Wohnumfeld entsprechen und in Wohnungsgrundrissen, die nicht mehr den zukünftigen Bedürfnissen genügen. Hierzu können bald auch Einfamilienhaussiedlungen in eher ländlich strukturierten Gebieten aus den 50er und 60er Jahren zählen, die eine schlechte Verkehrsanbindung aufweisen und wo u.a. die umfangreiche Ausweisung neuer Wohnbauflächen für Einfamilienhäuser begünstigt, dass die alten Siedlungshäuser nicht modernisiert und weiter genutzt werden. Diese Entwicklung kann zu einer problematischen Marktspaltung führen. Weniger attraktive Bestände entwickeln sich zu Wohnorten von sozial benachteiligten sowie weniger mobilen Bevölkerungsgruppen.

Hinzu kommt, dass die Verschiebung der Altersstrukturen die Potenziale einzelner Nachfragegruppen am Wohnungsmarkt verändert. Während einerseits preisgünstiger und zentral gelegener Wohnraum für Haushaltsgründer benötigt wird, könnte die Nachfrage nach Wohneigentum in spezifischen Segmenten deutlich abnehmen. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Ausdünnung der investitionsfähigen und -freudigen Alterskohorten zu einer tendenziell sinkenden Nachfrage vor allem bei Wohneigentum führen wird. Damit einher geht nicht zuletzt eine negative Entwicklung von Immobilienpreisen, die in zahlreichen niedersächsischen Kommunen bereits seit einigen Jahren zu beobachten ist. Einer Umfrage unter Wohnungsmarktexperten zur Folge, die jährlich durch die LTS durchgeführt wird, wird es zudem künftig nur eine geringe Investitionsbereitschaft in den Neubau von Eigenheimen geben, da vor allem die schwache Einkommensentwicklung hemmend wirkt (vgl. LTS 2007). Die Kommunen des Landes sehen sich vor diesem Hintergrund einer sich verändernden Nachfrage nach Bauland und Immobilien gegenüber, die einer Abkehr von einer jahrzehntelang stark expansiv ausgerichteten Baulandpolitik bedarf.

Bildung und Kultur

Mit der demografischen Entwicklung in Niedersachsen geht in den Kommunen ein deutlicher Rückgang der Schülerzahlen einher. Laut Vorausberechnungen der ständigen Konferenz der Kultusminister ist in dem norddeutschen Bundesland mit einem Rückgang der Schülerzahlen um 1,3 Prozent bis ins Jahr 2020 zu rechnen (vgl. Robert Bosch Stiftung 2006). Im Vergleich zu den übrigen Bundesländern ist Niedersachsen damit nach Hamburg mit deutlichem Abstand das Bundesland mit den geringsten Verlusten in der Gruppe der 6 bis 18jährigen. Am deutlichsten werden die Verluste in Niedersachsen zunächst in den Grundschulen ausfallen, während die Realschulen sowie die Gymnasien zunächst noch wachsende Schülerzahlen zu erwarten haben.

Eine rückläufige Schülerzahl in Niedersachsen birgt die Chance für eine qualitativ bessere Schulbildung: freiwerdende finanzielle wie personelle Ressourcen bieten eine Grundlage für umfassende Schulreformen (vgl. Robert Bosch Stiftung 2006). Gerade vor dem Hintergrund steigender Qualifikationsanforderungen an künftige Erwerbstätige und dem Druck im internationalen Vergleich von Bildungsständen bestehen zu müssen gilt es, seitens des Landes diese Chance zu erkennen und in die richtige Richtung zu lenken. Der Bedarf nach Ganztagsbetreuungen nimmt mit der stärkeren Einbindung von Frauen in die Arbeitswelt stetig zu. Parallel erfordert die Integration von Schülern aus bildungsschwächeren Familien sowie aus Familien mit Migrationshintergrund vielfach einen erhöhten Betreuungsaufwand. Auf kommunaler Ebene besteht die demografische Herausforderung mit Blick auf die Schulstrukturen nicht zuletzt in einer vorausschauenden Standortplanung sowie in einer möglicherweise notwendigen Umnutzung von Infrastrukturen.

Nicht nur das allgemeinbildende Schulsystem wird von Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen sein. Vor dem Hintergrund, dass in der Wissensgesellschaft der Bedarf an qualifizierten Fachkräften stetig zunimmt und sich zudem die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in fast allen Teilen des Landes rückläufig darstellt, kommt der Weiterbildung und Qualifizierung der Bevölkerung eine zunehmend wichtigere Rolle zu. Dabei erfordert die Einbindung von Frauen, die u.a. den Wiedereinstieg ins Berufsleben anstreben, Migranten und Älteren in den Arbeitsmarkt sehr spezifische Qualifizierungsangebote. Im Wettbewerb der Städte und Regionen um qualifizierte Arbeitskräfte und damit nicht zuletzt um innovative Unternehmen werden jene Standorte zu den Gewinnern gehören, die ein umfassendes Angebot an Bildungseinrichtungen nicht nur für den Nachwuchs sondern auch in der Erwachsenbildung bereithalten.

Unter dem Gesichtspunkt Demografie und Bildung wird schließlich der Aspekt der Weiterbildung im Alter zu einer nicht zu vernachlässigenden Determinante. Nicht nur die Alterung in den Belegschaften der niedersächsischen Unternehmen erfordert ein entsprechendes Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebot. In Niedersachsen reift überdies eine neue Generation der jungen Alten heran, die im Rentenalter zunehmend an Weiterbildungsangeboten partizipieren. Bürgerschaftliches Engagement, lebenslanges Lernen und die Weitergabe von Erfahrungswissen entwickeln sich zu immer wichtigeren Ressourcen im regionalen Standortwettbewerb.
Nicht nur die Bildungsangebote erfordern eine Anpassung an eine alternde und schrumpfende Bevölkerung. Eine aktuell veröffentlichte Studie zu den Lebensgewohnheiten der Generation 50+ belegt, dass die meisten Rentner die Zeit nach dem Berufsaustritt nicht mit Nichtstun vergeuden wollen. Vielmehr ist diese Bevölkerungsgruppe an einer Betätigung interessiert, die „vornehmlich zur Selbstverwirklichung dienen soll und […] mit Bildung, Reisen, Kultur […] zu tun haben kann“ (Otten 2008, S.117). Damit stehen die Kommunen vor der Herausforderung, ihre Freizeit- und Kulturangebote an eine sich verändernde Nachfrage anzupassen. Neben der Aufgabe, in Zeiten des Wettbewerbs um junge, kluge Köpfe ihre Attraktivität für junge Menschen zu wahren bzw. zu steigern,

Abb. 9: Urlaubsreisende in Deutschland

Jahr	Bevölkerung	Reiseintensität in %	Urlaubsreisende	Differenz gegenüber 2002	Differenz gegenüber 2002 in %
40 bis unter 60jährige					
2002	21.600.000	78	16.848.000		
2030	16.416.000	81**	13.296.960	-3.551.040	-21,1
über 60jährige (gesamt)					
2002	19.700.000	68	13.396.000		
2030	25.019.000	73**	18.263.870	4.876.870	36,3
Teilgruppe 60 bis 74jährige					
2002	13.300.000	73	9.709.000		
2030	16:226:000	73**	11.844.980	2.135.980	22,0
Teilgruppe über 75jährige					
2002	6.400.000	48	3.072.000		
2030	9.088.000	48**	4.362.240	1.290.240	42,0

** Annahme Schröder / Widmann / Brittner-Widmann; sonstige Datengrundlage Haehling von Lanzenauer et al.
Quelle: Schröder / Widmann / Brittner-Widmann 2007

NORD/LB

stehen die niedersächsischen Standorte vor der Aufgabe, ein hochwertiges und abwechslungsreiches Freizeit- und Kulturprogramm für ältere Bürger zu bieten.

Qualitativ hochwertigen regionalen Standortfaktoren kommt in der Entwicklungsplanung eine strategische Rolle zu. Vielfach bilden die Kultur,- Bildungs- und Freizeitangebote als weiche Standort- und Imagefaktoren ein entscheidendes Merkmal bei der Wahl von Wohn- oder Unternehmensstandorten. Die Vielfältigkeit der weichen Standortfaktoren reicht jedoch weit über die reine Bindung und Anwerbung von Einwohnern und Arbeitskräften hinaus: sie tragen zur Schaffung einer regionalen Identität bei und sind ein wichtiger Faktor in der Herausbildung eines Images für die jeweilige Kommune oder Region. Schließlich bewirken Kultur,- Bildungs- und Freizeitangebote eine wichtige Anziehungskraft im Rahmen des Tourismus.

Damit ist eine weitere Herausforderung des demografischen Wandels formuliert: im Wesentlichen wird die Veränderung der Altersstruktur den Tourismusmarkt stärker beeinflussen als der Bevölkerungsrückgang. Das Land Niedersachsen gehörte im Jahr 2007 mit 32,8 Mio. Übernachtungen - 3 Prozent mehr als noch im Vorjahr – neben den süddeutschen Bundesländern und Nordrhein-Westfalen zur Spitzengruppe der deutschen Destinationen (vgl. DSGV 2008). Zudem belegt das norddeutsche Bundesland den vierten Platz bei der Häufigkeit der Tagesausflüge.

Innerhalb Niedersachsens bilden die Reisegebiete Nordseeküste/Bremerhaven, Ostfriesische Inseln und Lüneburger Heide mit Abstand die am stärksten frequentierten Urlaubsregionen des Landes. Die deutlichsten Gewinne im Vergleich zum Vorjahr konnten zuletzt die Destinationen Oldenburger Münsterland und Mittelweser verbuchen.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels schätzen Experten die Entwicklung der Reiseintensität bei den über 60jährigen, die immer mobiler werden, über relativ viel Freizeit verfügen und finanziell gut abgesichert sind, als besonders hoch ein (vgl. von Haehling von Lanzenauer / Belousow 2007). Die Zahl der über 60jährigen Urlaubsreisenden wird bis ins Jahr 2030 nach Prognosen um mehr als ein Drittel gegenüber 2002 anwachsen (vgl. Abb. 9). Gleichwohl bleibt zu berücksichtigen, dass diese Alterskohorte eine sehr heterogene Gruppe bildet. Mit zunehmendem Alter der Reisenden sind gesundheitliche und Mobilitätseinschränkungen zu erwarten, denen es mit adäquaten Angeboten zu begegnen gilt, um das Potenzial der älter werdenden Reisenden optional ausschöpfen zu können. Auch in Niedersachsen wird der Seniorentourismus zu den wachstumsstärksten Marktsegmenten der Tourismusbranche gehören.

Im Rahmen einer Untersuchung der Professur für Destination Management an der Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven (vgl. Scherhag 2007) wurde deutlich, dass auch die Verantwortlichen in den Tourismusorten der niedersächsischen Urlaubsregionen Nordsee und Ostfriesland eine wachsende Bedeutung in der Zielgruppe 60+ erkennen. Gleichwohl wurde von den Experten konstatiert, dass diese Zielgruppe in zahlreichen Tourismusorten noch nicht als wichtig angesehen wird und auf der Angebotsseite teilweise noch erhebliche Defizite bestehen (vgl. ebenda, S. 142).

Infrastrukturen und Finanzen

Im Bereich der öffentlichen Infrastruktur, zu der neben den Kindergärten und Schulen u.a. Krankenhäuser und Pflegeheime aber auch die Ver- und Entsorgungsbetriebe und die Betriebe des Öffentlichen Nahverkehrs gehören, wird der demografische Wandel in vielen Teilregionen Niedersachsens nicht ohne Wirkung bleiben. Bei einem starken Rückgang der Bevölkerung insgesamt wird es zu einer veränderten Auslastung kommunaler Infrastrukturangebote kommen. Inwieweit neue Angebotsstrukturen in der Zukunft zu einer vollen Auslastung der bestehenden baulichen Infrastrukturen beitragen, hängt letztlich von der Ausgestaltung der Maßnahmen innerhalb der Städte und Kommunen ab.

Im Bereich der Kindergärten und Schulen wird eine sinkende Zahl der Kinder und Jugendlichen dazu führen, dass hier zukünftig eine geringere Auslastung besteht, sofern sich die Angebotsstrukturen auf Grund familien- und bildungspolitischer Neuerungen (z.B. Ausweitung der Kinderbetreuung, Einführung von Ganztagsschulen) zukünftig nicht grundlegend verändern. Parallel erfordert die Alterung der Gesellschaft ein neues Angebot an sozialen Infrastrukturen: Beratungs- und Betreuungsangebote für ältere Mitbürger gewinnen in der Investitionsplanung niedersächsischer Kommunen immer mehr an Bedeutung. Eine zunehmend heterogene Zusammensetzung der Seniorengruppe in Niedersachsen erfordert dabei ein sehr differenziertes Angebot: die Palette reicht von der häuslichen Betreuung bis hin zur vermehrten Versorgung von Pflegefällen, die im Zuge des gesellschaftlichen Wandels immer seltener durch die familiäre Gemeinschaft geleistet werden kann.

Nicht zu vernachlässigen ist das Engagement, das das Land hinsichtlich der Integration von ausländischen Mitbürgern aufzubringen hat: allein zwischen 2002 und 2006 verzeichnete Niedersachsen einen Zuzug von mehr als einer halben Million Mitbürgern aus dem Ausland. Nicht allein aus gesellschaftspolitischer Vorsorge, sondern auch im Hinblick auf die Ausschöpfung vorhandener Qualifikationsressourcen übernimmt das Land eine wichtige Integrationsaufgabe. So ist anzustreben, dass mit Blick auf die zu erwartenden Engpässe auf dem Arbeitsmark die abnehmende Gruppe der jüngeren Erwerbsfähigen möglichst geschlossen an den Arbeitsmarkt herangeführt wird. Auch vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung gewinnt die Integration ausländischer Mitbürger zunehmend an Bedeutung. Ende der 1990er Jahre hatte rund jedes zehnte in Niedersachsen geborene Kind eine Mutter mit nichtdeutschem Pass. Hinzu kommen zahlreiche Kinder von Eltern mit Migrationshintergrund. Die Integration der jungen Niedersachsen in die norddeutsche Gesellschaft hat eine nachhaltige Wirkung für die künftige Bevölkerungs- und Altersentwicklung des Landes.

Der demografische Wandel hat nicht nur Auswirkungen auf soziale Infrastrukturen. Durch die rückläufige Bevölkerungsentwicklung ist zudem mit einem Überangebot bzw. Unterauslastung der technischen sowie verkehrlichen Infrastruktur zu rechnen. Dies kann dazu führen, dass die mit den Infrastruktureinrichtungen einhergehenden Fixkosten von einer geringeren Anzahl von Nutzern finanziert werden muss. Besonders stark betroffen sind die Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme, da sie einen hohen Anteil verbrauchsunabhängiger Kosten verursachen. Um der Mehrbelastung der Verbraucher zu begegnen gewinnen interkommunale Kooperationen zur Vermeidung von Überkapazitäten verstärkt an Bedeutung.

Schließlich hat der demografische Wandel Konsequenzen für die Haushalte der Kommunen. Sowohl die Veränderung der Bevölkerungszahl wie auch die Veränderung von Altersstrukturen wirken sich unmittelbar auf die Entwicklung der kommunalen Finanzen aus. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenseite.

Auf der Einnahmenseite sind die Zusammenhänge am deutlichsten: So besteht ein direkter Einfluss der Bevölkerungsentwicklung bzw. der Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen auf die Höhe der Einkommenssteuer, die eine Kommune für sich verbuchen kann. Zudem werden die finanzkraftverstärkenden Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichsystemen an der Bevölkerungszahl einer Kommune bemessen, so dass sich diese entsprechend der Einwohnerentwicklung verringern bzw. erhöhen. Nicht zu vernachlässigen ist überdies die zuvor beschriebene Wechselbeziehung zwischen demografischer und wirtschaftlicher Entwicklung einer Kommune und deren Auswirkung auf die Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen.

Aber auch die Ausgaben der Kommunen sind mittelbar an die demografische Entwicklung vor Ort gekoppelt. Ein deutlicher Zusammenhang besteht etwa zwischen der Bevölkerungsentwicklung und der Nachfrage nach kommunalen Diensten und Einrichtungen. Eine Nutzung der öffentlichen Infrastruktur durch weniger Menschen führt keinesfalls zu geringeren Kosten, sondern kann durch Einnahmeausfälle bei Gebühren sogar zu einem stärkeren Zuschussbedarf führen. Selbst Kommunen mit weitgehend stabilen Bevölkerungszahlen sehen sich infolge der sich verändernden Altersstruktur einer Anpassung öffentlicher Infrastrukturen und Verwaltungen gegenüber, die erhebliche Investitionssummen erfordern kann. Parallel initiiert ein zunehmender Wettbewerb um Einwohner gesteigerten Investitionsbedarf in den Bereichen Bauen und Wohnen, Bildungen und Qualifizierung sowie in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Nicht zuletzt dem Wohn- und Standortmarketing ist ein zunehmend höherer Stellenwert beizumessen.

3. Handlungsstrategien im demografischen Wandel

Die Teilräume Niedersachsens sind in ganz unterschiedlichem Maße von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen. Schon heute sind einzelne Standorte durch einen hohen Altersdurchschnitt geprägt oder besonders von Abwanderungen betroffen. Andere Teilregionen wiederum verzeichnen nach wie vor Bevölkerungszuwächse oder sind als Wirtschaftsstandort populär. Die jeweilige regionale Entwicklung und Prognose zur Bevölkerungsentwicklung und -struktur erfordert von den kommunalen Entscheidungsträgern sehr differenzierte strategische Handlungsansätze. Dabei kann grundsätzlich zwischen einer Anpassungsstrategie, die insbesondere von Kommunen mit rückläufigen Bevölkerungszahlen in Betracht gezogen wird, und einem Wachstumsszenario unterschieden werden. Im Rahmen einer Anpassungsstrategie sind die Kommunen mit der Herausforderung konfrontiert, trotz eines Einwohnerverlustes eine wettbewerbsfähige Infrastruktur aufrecht zu erhalten. Ziel dieser Strategie ist die möglichst starke Bindung der vorhandenen Bevölkerung an ihren Wohnort. Wachsende Kommunen haben hingegen die Möglichkeit, ihre eigene Infrastruktur aufgrund der sich verstärkenden Nachfrage auszubauen. Dabei sollten jedoch die dauerhafte Funktionalität und eine Flexibilität in der Nutzung im Vordergrund stehen. Daneben ist auch die räumliche Kompaktheit ein wichtiger Aspekt. Eine breit verstreute Infrastruktur, die aufgrund noch wachsender Siedlungsräume weiter ausgedehnt wird, kann sich später bei einer rückläufigen Entwicklung als kostspielig und wenig funktional erweisen.

Unabhängig von der Entwicklung der Einwohnerzahl sehen sich alle niedersächsischen Kommunen der Aufgabe gegenüber, ihre Angebote an eine sich verändernde Altersstruktur und Nachfrage beispielsweise nach Wohnraum-, Freizeit- oder Bildungsangeboten anzupassen. Die stärkere Integration Älterer und anderer Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt stellt darüber hinaus eine wichtige Herausforderung für die kommunale Wirtschaftsförderung dar. Die Kommunen Niedersachsens sind zunehmend einem verschärften Wettbewerb um junge Menschen ausgesetzt, der große Anstrengungen zur Standortsicherung bedarf. Die Kommunen stehen damit vor der Aufgabe, ihre Attraktivität für diese Zielgruppen zu erhöhen. Dazu sind Strategien erforderlich, die berufliche Entwicklungsmöglichkeiten, ein attraktives Umfeld, eine konkurrenzfähige Infrastruktur sowie Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beinhalten.

Mit Blick auf die dargestellten Herausforderungen lässt sich eine Vielzahl von Strategien formulieren, die in der Gestaltung des demografischen Wandels eine wichtige Rolle spielen werden. Im Rahmen der vorliegenden Publikation ist es sicher nicht möglich, einzelnen Teilregionen mit differenzierten Ausgangslagen spezifische Strategieansätze an die Hand zu geben. Dennoch soll im Hinblick auf die kommunalen Aufgabenfelder das weite Spektrum möglicher Handlungsansätze kurz angerissen (vgl. Abb. 10) werden.

Wirtschaft und Arbeit

Im Zentrum der Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels in Bezug auf das Aufgabenfeld Wirtschaft und Arbeit steht der Wettbewerb um junge und hoch qualifizierte Menschen. Im Vordergrund stehen dabei die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten, doch auch die Lebensqualität und das Image eines Standortes spielen als weiche Standortfaktoren eine zunehmend wichtigere Rolle in der Wohn- und Unternehmensstandortwahl. Maßnahmen zur Vereinbarung von Familie und Beruf sollten ebenso zum Aufgabenfeld der kommunalen Wirtschaftsför-

derung gehören wie die Themen Qualifizierung oder Existenzgründung.

Überdies gilt es Maßnahmen zur Unterstützung der Integration von Älteren, Frauen, die den Wiedereinstieg ins Berufsleben anstreben, und Migranten in den Arbeitsmarkt zu entwickeln. Dabei sind nicht nur Fragen der spezifischen Weiterbildung gefragt, sondern vor allem auch Gesundheitsangebote oder Betreuungsangebote.

In Hinblick auf einen Verdrängungswettbewerb im Einzelhandel kommt der Stärkung bestehender Standorte in den Innenstädten aber auch in einzelnen Stadtquartieren eine besondere Bedeutung zu.

Bauen und Wohnen

Vor dem Hintergrund steigender Haushaltszahlen und einer sich verändernden Nachfrage nach Wohnraum und Wohnformen bleibt zu befürchten, dass sich das Siedlungsflächenwachstum so lange fortsetzen wird, wie die differenzierte Nachfrage nicht im Bestand oder innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen ausreichend befriedigt werden kann. Grund ist nicht zuletzt eine Notwendigkeit der Profilierung als attraktiver Wohnstandort im Wettbewerb um Einwohner. Um einer Marktspaltung vorzubeugen, sind die Kommunen Niedersachsens aufgefordert, bestehende Wohnquartiere an die sich ändernde Nachfrage anzupassen. Maßnahmen wie die Aufwertung unattraktiverer Standorte oder die Nachver-

Abb. 10: Herausforderungen und strategische Handlungssätze

Aufgabenfeld	Herausforderung	Strategie
Wirtschaft & Arbeit	• Fachkräftemangel • alternde Belegschaften • fehlende Unternehmensnachfolge • Strukturwandel im Einzelhandel • ...	• Qualifizierung / Weiterbildung • Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt • Maßnahmen zur Vereinbarung von Familie und Beruf • Verbesserung Lebensqualität und Image • ...
Bauen & Wohnen	• steigende Haushaltszahlen • alternde Haushalte • Veränderung von Haushaltsstrukturen • Trend der Individualisierung • Renaissance der Städte • ...	• Umgestaltung / Aufwertung • neue Wohnformen • Hochwertige Angebote • Neuausrichtung der Baulandpolitik • Anpassung von Infrastrukturen • ...
Bildung & Kultur	• rückläufige Schülerzahlen • Fachkräftemangel • Lebenslanges Lernen • veränderte Nachfrage nach Freizeit- und Kulturangeboten • verändertes Reise- / Freizeitverhalten • ...	• Umnutzung / Konzentration von Infrastrukturen • Qualifizierung / Weiterbildung • Anpassung von Bildungs-/ Freizeit- und Kulturangeboten an Zielgruppen • ...
Infrastrukturen & Finanzen	• rückläufige Schülerzahlen • steigender Pflegebedarf für Ältere • Integration ausländischer Mitbürger • Auslastung technischer/verkehrlicher Infrastrukturen • Sinkende Steuereinnahmen • neue kommunale Aufgaben • ...	• Umnutzung / Konzentration von Infrastrukturen • ressortübergreifende Ansätze • Bürgerschaftliches Engagement • Regionale Kooperationen • Public Private Partnership • ...

NORD/LB

dichtung bestehender Strukturen sind künftig stärker in die Abwägung um geplante Neuausweisungen einzubinden. Seitens der Gemeinden bedarf es dafür mancherorts der Änderung des Baurechts, um eine Umstrukturierung von Gebieten zu ermöglichen.

Gleichzeitig sind die Kommunen gefordert, der Nachfrage nach spezifischen Wohnformen zu begegnen. Neben dem Angebot neuer, hochwertiger Strukturen ist auch hier eine Bestandpflege unerlässlich. Insbesondere hinsichtlich der Angebote für altengerechtes Wohnen gilt es, den Senioren ein möglichst langes und selbständiges Leben in gewohnter Umgebung zu erhalten. In Zusammenarbeit mit sozialen Akteuren kann eine Anpassung der Infrastrukturen an differenzierte Bedürfnisse und damit eine Aufwertung bestehender Wohnquartiere gelingen. Zu berücksichtigen ist, dass es bei der Frage nach altengerechtem Wohnen nicht nur um die Gestaltung der Wohnung, sondern auch um das Nahversorgungsangebot, den Anschluss an öffentliche Verkehrsnetze sowie die Nähe zu Service- und Unterstützungseinrichtungen geht.

Im Zuge der Diskussion um die Alterung der Gesellschaft bedarf es überdies besonderer Anstrengungen, die jüngere Generation trotz zunehmender Wahlmöglichkeiten auf den Wohnungsmärkten und trotz starker interkommunaler Konkurrenz als Bewohner zu halten oder zu gewinnen. Städte und Gemeinden müssen daher Wohngebiete familienfreundlich gestalten, einen Mix verschiedener Wohnungs- und Gebäudetypen mit einem kinderfreundlichen Wohnumfeld anbieten sowie ein hochwertiges Bildungs- und Betreuungsangebot bereitstellen.

Bildung und Kultur

Im Wettbewerb um Einwohner, angesichts des Fachkräftemangels und vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Freizeit- und Reiseverhaltens bekommen Themen wie die frühkindliche Erziehung, die qualitativ hochwertige Schulbildung aber auch das lebenslange Lernen ein zunehmend stärkeres Format in der Stadt- und Regionalentwicklungsplanung. Strategien wie die Erweiterung des Kinderbetreuungsangebotes gehören ebenso auf die Agenda kommunaler Entscheidungsträger wie Aspekte zur qualitativ besseren Ausgestaltung von Lernsituationen an Schulen, die vor dem Hintergrund sinkender Schülerzahlen eine neue Chance erhalten.

Parallel sind die kommunalen Wirtschaftförderungen angehalten, Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebote für zahlreiche Bevölkerungsgruppen anzubieten. Mit Blick auf den demografischen Wandel ergeben sich neue Chancen: bisher am Arbeitsmarkt vernachlässigte Erwerbspersonengruppen haben künftig größere Erfolgschancen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. Zudem nehmen die innerbetrieblichen Aufstiegschancen für diese Gruppen zu. Hierfür ist in enger Kooperation mit vorhandenen Bildungseinrichtungen, den Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern und anderen Unternehmensvertretungen ein den Anforderungen entsprechendes Weiterbildungsangebot zu schaffen.

Und auch mit Blick auf den Erhalt von Freizeit- und Kultureinrichtungen in den niedersächsischen Kommunen, gilt es neue Angebote und Anreize zu schaffen. Dabei darf jedoch keine einseitige Angebotsausrichtung erfolgen: Junge Menschen gilt es ebenso zu bedienen, wie die wachsende Zahl älterer Mitbürger.

Infrastrukturen und Finanzen

Im demografischen Wandel werden die Kommunen Niedersachsen vor die Aufgabe gestellt, ihre Infrastrukturen an eine abnehmende und zugleich alternde Bevölkerung anzupassen - im Idealfall ohne Qualitätsverluste und ohne explodierende Kosten. Dominierende Handlungsfelder in der Infrastrukturanpassung sind Themen wie die Betreuung und Bildung, die Medizin aber auch der ÖPNV sowie die Ver- und Entsorgung.

Neben der Konzentration von Infrastrukturen, die beispielsweise in der Schulstandortplanung zunehmend an Bedeutung gewinnen, gehört die Umnutzung von baulichen Strukturen etwa vom KiTa-Gebäude zum Standort für Initiativen der Seniorenberatung zu den Strategien für einen Ressourcen schonenden Umgang im demografischen Wandel. Daneben kommt den Kooperationen zwischen Kommunen eine tragende Rolle zu. Benachbarte Kommunen mit divergierenden Entwicklungstrends, die auf der einen Seite zu Neubedarf, auf der anderen Seite zu Auslastungsproblemen führen, werden auf Kooperationen angewiesen sein. Dies kann bedeuten, dass sie in Abstimmung einzelne Angebote aufgeben müssen, um die verbleibenden Einrichtungen zu stärken.
Die Umnutzung und der Erhalt von Infrastrukturen erfordern jedoch häufig einen hohen Kapitaleinsatz. Bei der Sanierung und dem Betrieb öffentlicher Einrichtungen bietet sich die Initiierung eines Public Private Partnerships, bei dem private Unternehmen die Trägerschaft für die Schulgebäude, Sportstätten, Freizeit- oder Kultureinrichtungen übernehmen. Im

Gegenzug mieten sich Kommunen in diese Einrichtungen auf Jahrzehnte ein und können so ihre Angebote aufrecht erhalten.

Die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements wird künftig zu einem zentralen Erfolgsfaktor für die Schaffung neuer und die Sicherung bestehender Angebote im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Dies verstärkt zugleich die Verbundenheit und Identifikation der Bevölkerung mit den Angeboten vor Ort. Kommunen, die von einem Bevölkerungsschwund betroffen sind, sollten das Thema von sich aus aufgreifen und mit einem Strategieprozess verbinden. Das Erfahrungswissen älterer Menschen stellt für viele Regionen eine wichtige Ressource dar. Aufgrund der großen Zeitbudgets (junger) Ruheständler verbirgt sich hier zudem ein großes Potenzial für ehrenamtliches Engagement.

Die wichtigste Aufgabe kommunaler Politik wird es zukünftig sein, der jeweiligen Bevölkerungsentwicklung rechtzeitig mit entsprechenden Angeboten zu begegnen und ausreichende Wachstums- und Differenzierungspotenziale für die eigene Region zu entwickeln. Die Gestaltung des demografischen Wandels ist eine Herausforderung für Kommunen und Regionen, die nach ressortübergreifenden Strategien anstelle von partiellen Lösungsansätzen verlangt. Um einer negativen Dynamik frühzeitig zu begegnen, sollte sich das Thema Demografie als kommunale Querschnittsaufgabe etablieren. Klassische Instrumente der Wirtschaftsförderung, der Stadt und Regionalentwicklung sowie der Familien- und Bildungspolitik erfordern eine Anpassung an aktuelle Bedürfnisse.

Literatur

Brandt / Franz / Wieja (2006): Demographie und wirtschaftliche Entwicklung. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020 – Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh.

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) (2008): Sparkassen-Tourismusbarometer Deutschland 2008. Berlin.

Haehling von Lanzenauer / Belousow (2007): Entwicklungstendenzen und Szenarien der touristischen Nachfrage bis 2030. In: Haehling von Lanzenauer / Klemme (Hrsg.) (2007). Göttingen.

Haehling von Lanzenauer / Klemme (Hrsg.) (2007): Demografischer Wandel und Tourismus – Zukünftige Grundlagen und Chancen für touristische Märkte. Göttingen.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) (2005): Demographischer Wandel – Befunde für Niedersachsen und Handlungsfelder. NIW-Workshop 2004/2005. Hannover.

NIW / NORD/LB / zsh (2008): Fachkräftemangel und demografischer Wandel bis 2020. Gutachten im Auftrag der Region Hannover. Teil I: Empirische Basisanalysen, Projektionen und Expertengespräche. Hannover/Halle. (Im Erscheinen).

Niedersächsische Landestreuhandstelle (LTS) (2007): Marktbeobachtung 2007. Berichte zu den Wohnungsmärkten in Niedersachsen Heft 17. Hannover.

Otten (2008): Die 50+ Studie – Wie die jungen Alten die Gesellschaft revolutionieren. Hamburg.

Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2006): Demographie als Chance – Demographische Entwicklung und Bildungssystem – finanzielle Spielräume und Reformbedarf. Prognos AG im Auftrag der Robert Bosch Stiftung in Zusammenarbeit mit Die Welt. Stuttgart.

Scherhag (2007): Der Einfluss des soziodemographischen Wandels in der Bundesrepublik Deutschland auf die Planung von touristischen Infrastrukturinvestitionen. In: Haehling von Lanzenauer / Klemme (Hrsg.) (2007). Göttingen.

Schröder / Widmann / Brittner-Widmann (2007): Wer soll in Zukunft eigentlich noch reisen? Tourismus in Deutschland zwischen Geburtenrückgang und Überalterung. In: Haehling von Lanzenauer / Klemme (Hrsg.) (2007). Göttingen.

Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Statistische Ämter (2007): Demografischer Wandel in Deutschland – Heft 1 – Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Wiesbaden.

Bearbeitung:
Kerstin Brunken

Kontakt:
NORD/LB Regionalwirtschaft
Dr. Arno Brandt
Friedrichswall 10, 30159 Hannover
Tel. (0511) 361-51 04
E-Mail: arno.brandt@nordlb.de

Norddeutsche Landesbank Girozentrale
Friedrichswall 10
30159 Hannover
Telefon (05 11) 3 61-0
Telefax (05 11) 3 61-40 78

Norddeutsche Landesbank Girozentrale
Braunschweigische Landessparkasse
NORD/LB Zentrum
Friedrich-Wilhelm-Platz
38100 Braunschweig
Telefon (05 31) 4 87-0
Telefax (05 31) 4 87-77 38

Norddeutsche Landesbank Girozentrale Landesbank für Sachsen-Anhalt
Breiter Weg 7
39104 Magdeburg
Telefon (03 91) 5 89-0
Telefax (03 91) 5 89-17 06

www.nordlb.de