HANDLUNGSKONZEPT
DEMOGRAFISCHER WANDEL

DER NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESREGIERUNG 2012

Niedersachsen

IMPRESSUM
Herausgegeben von der

Presse- und Informationsstelle der
Niedersächsischen Landesregierung
Planckstraße 2
30169 Hannover

www.niedersachsen.de
www.stk.niedersachsen.de

Oktober 2012
Text: Referat 106
Druck: Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN)

Diese Publikation darf wie alle Publikationen der Niedersächsischen Landesregierung, nicht zur Wahlwerbung in Wahlkämpfen verwendet werden.

Vorwort

Zum ersten Mal in der Geschichte des Landes hat die Niedersächsische Landesregierung am 10. April 2012 einen umfassenden Leitfaden zur Gestaltung des demografischen Wandels vorgelegt.

In den folgenden Monaten waren Verbände und gesellschaftliche Gruppen eingeladen, den Entwurf des Handlungskonzepts „Demografischer Wandel“ mit der Landesregierung zu erörtern. Als Ergebnis haben 64 Verbände ergänzende Vorschläge gemacht.

Alle Anregungen und Forderungen der Verbände wurden von den zuständigen Ministerien geprüft. Über 100 dieser Vorschläge sind in das Konzept aufgenommen worden. Dadurch konnte das Handlungskonzept auf eine noch breitere gesellschaftliche Grundlage gestellt werden.

Das Kabinett hat das überarbeitete Handlungskonzept am 9. Oktober 2012 beschlossen. Die vorliegende Fassung stellt dar, was die Niedersächsische Landesregierung bereits konkret unternimmt und in Zukunft unternehmen wird, um die Auswirkungen des demografischen Wandels zu beherrschen und seine Chancen zu nutzen.

Nur gemeinsam können wir den demografischen Wandel gestalten. Die rege Verbandsbeteiligung ist eine gute Erfahrung. Daher werden wir weiterhin den Austausch mit den Menschen in Niedersachsen suchen. Der nun auch beginnende „Bürgerdialog Demografie“ soll sowohl über die Neuen Medien als auch im direkten Gespräch vor Ort stattfinden.

Auf dieser Grundlage werden wir das Handlungskonzept „Demografischer Wandel“ in der nächsten Legislaturperiode fortschreiben.

David McAllister,
Niedersächsischer Ministerpräsident

Oktober 2012

Inhaltsverzeichnis

Einleitung **4**
Bevölkerungsentwicklung **6**
1 Öffentliche Finanzen **9**
1.1 Entwicklung und Herausforderungen 9
1.2 Haushaltskonsolidierung fortführen 10
1.3 Aufgabenkritik ernst nehmen 11
1.4 Zukünftige Finanzausstattung der Länder prüfen 11
1.5 Verwaltungsausgaben anpassen 11
1.6 Versorgungsausgaben sachgerecht finanzieren 12
1.7 Bildungsinvestitionen sicherstellen 12
1.8 Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung optimieren 12
2 Arbeitsmarkt und Fachkräfte **13**
2.1 Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen 14
2.2 Erwerbspersonenpotenziale ausschöpfen 14
2.2.1 Jüngere Arbeitnehmer 14
2.2.2 Ältere Arbeitnehmer 15
2.2.3 Langzeitarbeitslose 15
2.2.4 Menschen mit Migrationshintergrund 15
2.3 Gemeinsames Handeln und zentrale Vernetzung 16
2.3.1 Gemeinsame Maßnahmen der Partner 16
2.3.2 Zentrale Vernetzung durch die neue Demografieagentur 17
3 Das Land Niedersachsen als Arbeitgeber **19**
3.1 Das Land als Arbeitgeber im Jahr 2012 19
3.1.1 Grundlegende Modernisierung seit 2003 19
3.1.2 Vielfalt und Familienfreundlichkeit 19
3.1.3 Moderne Personalentwicklung 20
3.1.4 Zukunftsweisendes Dienstrecht 20
3.2 Auswirkungen des demografischen Wandels 21
3.2.1 Folgen für Aufgabenwahrnehmung, Personalbestand und Verwaltungsaufbau 21
3.2.2 Weniger und durchschnittlich ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 21
3.2.3 Rückläufiges Erwerbspersonenpotenzial 21
3.2.4 Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit 22
3.3 Strategien für eine demografiesichere Personalpolitik 22
3.3.1 Aufgabenkritik und Aufgabenanpassung 22
3.3.2 Demografiesichere Personalbedarfsplanung 22
3.3.3 Erhalt der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter 23
3.3.4 Attraktivität des Arbeitgebers Land Niedersachsen stärken 23
3.3.5 Nachwuchsgewinnung 24
4 Bildung, Integration und Kultur **25**
4.1 Bildung 25

4.1.1 Frühkindliche Bildung 25
4.1.2 Allgemeine Bildung 26
4.1.3 Sicherung qualifizierten Lehrpersonals 28
4.1.4 Berufliche Bildung 29
4.1.5 Hochschulen 30
4.1.6 Lebenslanges Lernen 33
4.2 Integration 34
4.2.1 Handlungsprogramm Integration 34
4.2.2 Integration auf breite Basis stellen 34
4.2.3 Bildung als Integrationsmotor nutzen 35
4.3 Kultur 36
4.4 Sport 36
5 Frauen, Familie, Jugend und Senioren 38
5.1 Rahmenbedingungen für Frauen verbessern 38
5.2 Gewalt gegen Frauen bekämpfen 38
5.3 Ein familien- und kinderfreundliches Niedersachsen 39
5.4 Unterstützungs- und Beratungsangebote ausbauen 39
5.5 Kinderschutz und Frühe Hilfen 40
5.6 Jugendarbeit ausbauen 41
5.7 Potenziale der älteren Generation erschließen 41
5.8 Bedarfsgerechten Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen schaffen 42
5.9 Menschen mit Behinderungen 43
6 Ehrenamt 45
6.1 Entwicklung und Herausforderungen 45
6.2 „5-Punkte-Konzept“ zur Förderung des Ehrenamtes 45
6.3 Die jüngere Generation stärker einbinden 46
6.4 Die ältere Generation stärker einbinden 46
6.5 Menschen mit Migrationshintergrund stärker einbinden 46
6.6 Bürgerschaftliches Engagement und kommunale Daseinsvorsorge verknüpfen 47
6.7 Freiwillige Feuerwehren stärken 47
6.8 Ehrenamt im Sport fördern 48
6.9 Ehrenamtliche Organisationen und Einrichtungen unterstützen 49
7 Kommunen 50
7.1 Kommunen im demografischen Wandel 50
7.2 Interkommunale Zusammenarbeit stärken 50
7.3 Leistungsfähigkeit der Kommunen steigern - Zukunftsvertrag 51
7.4 Wissenschaftliche Bestandsaufnahme 52
7.5 Demografischer Faktor im kommunalen Finanzausgleich 53
8 Landes- und Regionalentwicklung, Städtebau und Verkehr 54
8.1 Landes- und Regionalentwicklung 54

8.1.1 Wachstum und Beschäftigung fördern 54
8.1.2 Regionalmonitoring fortsetzen 55
8.1.3 Siedlungs- und Versorgungsstrukturen stärken 55
8.1.4 Regionale Entwicklung fördern 55
8.1.5 Lokale Strukturen im ländlichen Raum entwickeln, stabilisieren und anpassen 56
8.1.6 Zugang zu modernen Informationstechnologien verbessern 57
8.2 Städtebau 57
8.2.1 Stadtentwicklung 57
8.2.2 Städtebauförderung 57
8.2.3 Wohnraumförderung und Wohnungsmarktbeobachtung 58
8.3 Verkehr 59
8.3.1 Mobilität auf dem Land sicherstellen 59
8.3.2 Verkehrssicherheit erhöhen 59
9 Pflege, Gesundheit und rechtliche Betreuung 61
9.1 Pflege 61
9.1.1 Leistungen für Demenzkranke erweitern 61
9.1.2 Nachwuchs für Pflegeberufe gewinnen 61
9.1.3 Entbürokratisierung vorantreiben 63
9.2 Gesundheitsversorgung 63
9.2.1 Wohnortnahe stationäre Versorgung sicherstellen 63
9.2.2 Sektorübergreifende Ansätze weiterverfolgen 63
9.2.3 Ärztliche Versorgung sichern 64
9.2.4 Gesundheitsversorgung für Menschen mit Migrationhintergrund verbessern 64
9.2.5 Perspektiven der Gesundheitsversorgung 65
9.3 Rechtliche Betreuung 65
10 Innere Sicherheit und Justiz 66
10.1 Polizei, Verfassungsschutz und nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr 66
10.1.1 Sicheres Niedersachsen 66
10.1.2 Nachwuchsgewinnung, „Lebenslanges Lernen“ 67
10.1.3 Personaleinsatz optimieren 67
10.2 Brand- und Katastrophenschutz sichern 68
10.3 Justiz 69
10.3.1 Ressourceneinsatz flexibel steuern 69
10.3.2 Flexible Reaktion des Justizvollzugs 70
10.3.3 Justiz als Arbeitgeber 71
11 Umwelt und Energie 72
11.1 Wasserwirtschaft 72
11.2 Bodenschutz und Flächenverbrauch 73
11.3 Naturschutz 74
11.4 Abfall 74
11.5 Energie 75

Einleitung

Kaum ein anderes gesellschaftspolitisches Handlungsfeld wird unser Leben und das künftiger Generationen so nachhaltig beeinflussen wie der demografische Wandel. Die Bevölkerungsentwicklung zeigt, welche Veränderungen Niedersachsen in den kommenden Jahrzehnten prägen werden: Die Bevölkerungszahl nimmt ab, das Durchschnittsalter steigt und der wachsende Anteil von Menschen aus zugewanderten Familien macht die Gesellschaft „bunter".

Langfristiges Ziel ist es, dem Trend der rückläufigen Bevölkerungszahl entgegenzuwirken und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich in Deutschland und auch Niedersachsen die Geburtenrate erhöht. Daher steht eine kinder- und familienfreundliche Politik im Mittelpunkt der Arbeit der Landesregierung. Zumindest kurz- und mittelfristig ist der demografische Wandel aber nicht umkehrbar. Deshalb gilt es, seine Herausforderungen anzunehmen und sich auf die Chancen zu konzentrieren, die er bietet.

Dabei ist es entscheidend, nachhaltig zu handeln. Das bedeutet, die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Verantwortung ausgewogen und gleichberechtigt zusammenzuführen. Nachhaltigkeit prägt alle Politikfelder. Niedersachsen hat daher bereits im Jahr 2006 einen ersten umfassenden Nachhaltigkeitsbericht vorgelegt. 2007 wurde die darauf aufbauende Nachhaltigkeitsstrategie unter dem programmatischen Titel „Umweltgerechter Wohlstand für Generationen" verabschiedet. Der erste Fortschrittsbericht ist in Vorbereitung. Das vorliegende Handlungskonzept der Landesregierung versteht sich auch als Teil der kontinuierlichen Fortschreibung und weiteren Konkretisierung der niedersächsischen Nachhaltigkeitspolitik.

Das Handlungskonzept „Demografischer Wandel" reiht sich in die von der Landesregierung mit der Strategie „Niedersachsen 2020" verfolgte Zielsetzung ein, das Land auf die Anforderungen der Zukunft rechtzeitig und nachhaltig vorzubereiten. Weitere Eckpfeiler dieser Strategie sind das im Januar 2012 verabschiedete „Energiekonzept" und das im Mai 2012 von der Landesregierung beschlossene „Europapolitische Konzept".

Die demografische Entwicklung mit ihren sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen ist seit einigen Jahren Gegenstand unterschiedlicher Programme und Maßnahmen in Europa, Bund, Ländern und Kommunen:

- 2005 hatte die Europäische Kommission mit ihrem Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen" eine intensive Diskussion auf europäischer Ebene angestoßen und vor diesem Hintergrund vielfältige „Maßnahmen des aktiven Alterns" initiiert.
- Die Bundesregierung hat am 25. April 2012 ihre Demografiestrategie mit den Schlussfolgerungen aus ihrem seit Oktober 2011 vorliegenden Demografiebericht vorgestellt.
- In Niedersachsen hatte bereits im Juni 2007 die Enquete-Kommission des Niedersächsischen Landtages „Demografischer Wandel – Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen" ihren Abschlussbericht vorgelegt und Handlungsempfehlungen für die Bereiche Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Landes- und Regionalentwicklung, Bildung, Wissenschaft und Forschung, Familie, Soziales und Gesundheit aufgezeigt.
- Am 10. April 2012 hat die Landesregierung ihren Entwurf des Handlungskonzepts „Demografischer Wandel" vorgelegt. Dieser ist Ergebnis der Arbeit eines interministeriellen Koordinierungskreises. Es stellt in elf Kapiteln dar, mit welchen Maßnahmen Niedersachsen die Herausforderungen des demografischen Wandels für das Land und die Kommunen bereits gestaltet und zukünftig gestalten wird.

- Am 16. April 2012 hat die Landesregierung mit zahlreichen Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen in Niedersachsen den Dialog aufgenommen und diese um Stellungnahmen zum Entwurf des Handlungskonzepts gebeten. Auf Basis der Stellungnahmen hat die Landesregierung das Konzept fortentwickelt und eine konsolidierte Fassung erstellt. Die Anregungen und Hinweise in den Stellungnahmen sind von der Landesregierung geprüft und soweit wie möglich in das Konzept eingearbeitet worden.

Das Handlungskonzept stellt einen flexiblen Leitfaden für den Umgang mit dem demografischen Wandel in Niedersachsen dar. Daher wird das Konzept weiterentwickelt und in der nächsten Legislaturperiode fortgeschrieben. Dazu wird die Landesregierung den Dialog weiter fortsetzen und einen Bürgerdialog initiieren. Auf diesem Weg sollen die Menschen in Niedersachsen noch stärker am Prozess zur Bewältigung des demografischen Wandels beteiligt werden.

Zur Erleichterung des Leseflusses bei Personenangaben wird teilweise die männliche Form verallgemeinert verwendet. Diese umfasst die weibliche und männliche Form gleichermaßen und gleichberechtigt.

Bevölkerungsentwicklung

Bundesweite Bevölkerungsentwicklung

Nach den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird die Bevölkerung Deutschlands von derzeit ca. 82 Mio. Menschen bis zum Jahr 2060 auf 64,7 Mio. sinken. Dieser Prognose liegen folgende Annahmen zugrunde:

- Konstante Geburtenhäufigkeit von durchschnittlich 1,4 Kindern je Frau.
- Steigerung der Lebenserwartung bei Geburt bis zum Jahr 2060 für Jungen um acht Jahre auf 85 Jahre und für Mädchen um sieben Jahre auf 89,2 Jahre.
- Ein positiver Wanderungssaldo, der sich bis zum Jahr 2014 auf 100.000 Personen pro Jahr steigert und auf diesem Niveau bis 2060 konstant bleiben wird.

Der Rückgang der Bevölkerungszahl zeigt sich am deutlichsten in der Gruppe der unter 20-Jährigen, die voraussichtlich um 37 % zurückgehen wird. Derzeit leben 16 Mio. Menschen dieser Altersgruppe in Deutschland, 2060 werden es nur noch 10 Mio. sein. Die Altersgruppe ab 65 Jahren wird dagegen auf ein Drittel (34 %) der Gesamtbevölkerung steigen (2008: 16,7 Mio.; 2060: 22,4 Mio.). Heute zählen etwa 5 % der Bevölkerung zu den Hochbetagten. Für 2060 wird prognostiziert, dass etwa 14 % der Bevölkerung 80 Jahre oder älter sein werden. 2060 wird es demnach bundesweit fast so viele über 80-Jährige geben wie unter 20-Jährige.

Die aktuellen Bevölkerungsprognosen basieren auf Annahmen über die zukünftigen Entwicklung von Fertilität, Mortalität und Zuwanderung. Langfristige Prognosen sind daher mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Schon eine geringfügige Änderung der Geburtenhäufigkeit wirkt sich beträchtlich auf das Ergebnis der vorausberechneten Bevölkerungsentwicklung aus. Sollte beispielsweise die Geburtenrate leicht von 1,4 auf 1,6 Kindern pro Frau ansteigen, wäre im Jahr 2060 mit einer Bevölkerungszahl von 68,8 Mio. statt 64,7 Mio. zu rechnen. Statt eines Bevölkerungsrückgangs von über 17 Mio. Menschen ist dann „nur“ ein Rückgang von knapp 13 Mio. zu erwarten.

Es wird deutlich, dass die aktuellen Vorausberechnungen mögliche Entwicklungen darstellen, die aber je nach Veränderung der ihr zugrundeliegenden Annahmen unterschiedlich ausfallen können. Die gegenwärtig angenommene demografische Entwicklung stellt damit keine sichere Erwartung dar, sondern ist beeinflussbar. Zudem resultiert aus dem Prognosecharakter, dass das Handlungskonzept regelmäßig den jeweils aktuellen Annahmen über die zukünftige Entwicklung angepasst werden muss.

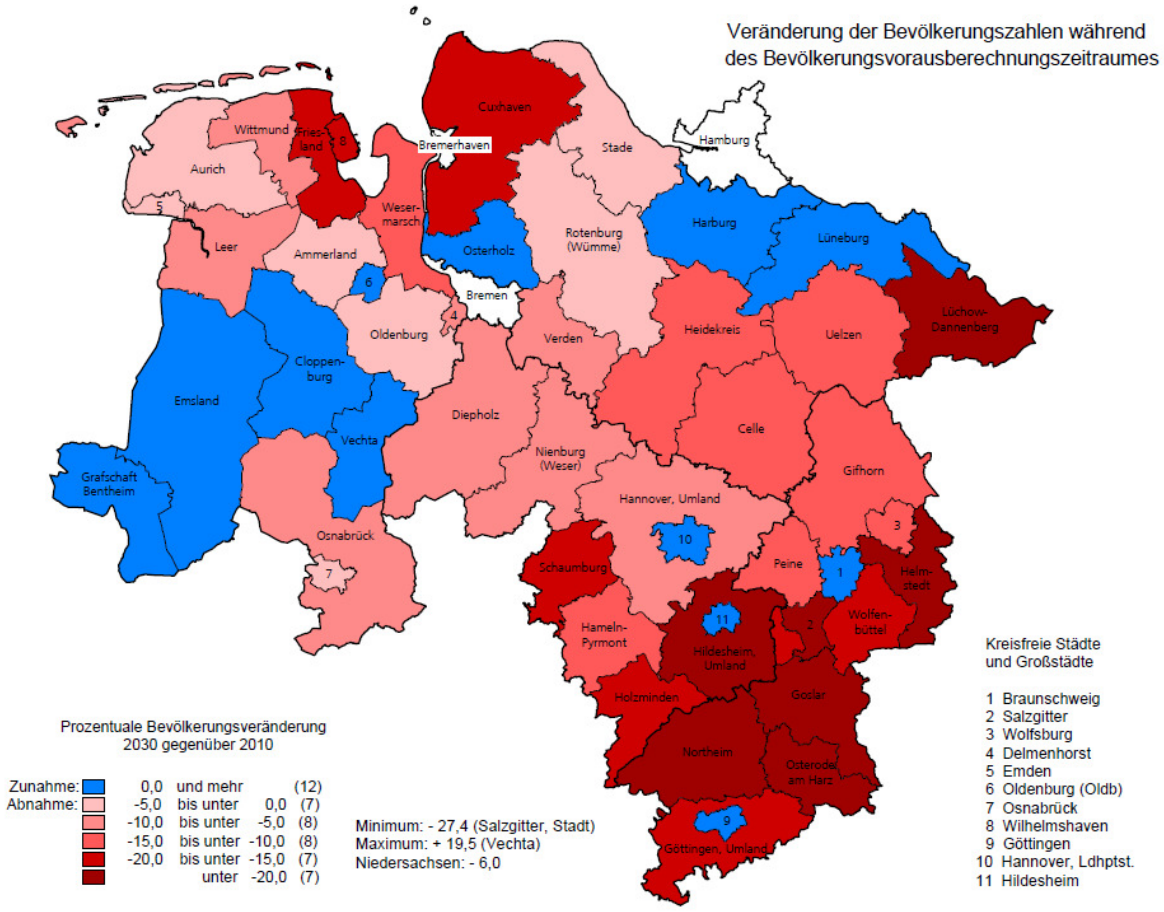
Entwicklung in Niedersachsen

Rückgang der Bevölkerung

Eine vergleichbare Entwicklung zeichnet sich auch in Niedersachsen ab. Die Bevölkerung unseres Landes wird voraussichtlich bis 2060 um 1,75 Mio. auf 6,18 Mio. Menschen sinken und erreicht damit etwa die Einwohnerzahl des Jahres 1946.

Der Bevölkerungsrückgang verläuft regional sehr unterschiedlich. Bis Ende 2030 – so weit reichen die regionalisierten Berechnungen des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen – werden die Einwohnerzahlen in einzelnen Landkreisen und Städten, insbesondere im Süden und Osten des Landes und an der Küste um mehr als 20 % zurückgehen, z.B. um 20,3 % im Landkreis Lüchow-Dannenberg, um 22,3 % im Landkreis Osterode am Harz, um 23,8 % im Landkreis Northeim und um 24,0 % im Landkreis Goslar.

Dem gegenüber stehen Landkreise im Westen Niedersachsens und im Hamburger Umland sowie einigen Großstädten, deren Einwohnerzahl bis 2030 noch zunehmen wird. Ein Anstieg der Einwohnerzahl von 19,5 % wird beispielsweise für den Landkreis Vechta und von 12,3 % für den Landkreis Cloppenburg prognostiziert. Diese regionale Bevölkerungsentwicklung wird die jetzt schon bestehenden Ungleichgewichte bei der Bevölkerungsstruktur im Land noch deutlich verstärken.

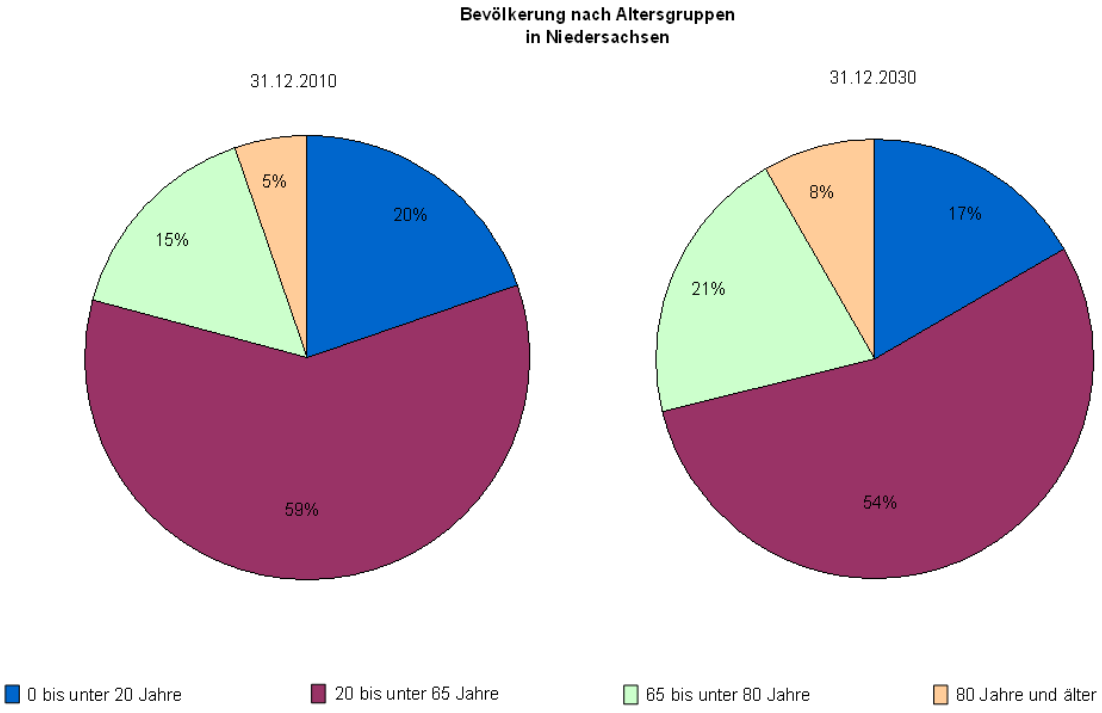


Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, 2012

Alterung der Bevölkerung

Verbunden mit dem Rückgang der Bevölkerung ist auch eine eindeutige Verschiebung der Altersstruktur absehbar. Dies ist durch zwei Faktoren bedingt: Die Lebenserwartung steigt weiter an, zugleich sinkt die Zahl der Neugeborenen. Für die einzelnen Altersgruppen zeigt sich folgende demografische Entwicklung:

- Die Zahl der Jugendlichen unter 20 Jahren wird von 2010 bis 2030 um 24 % auf 1,24 Mio. sinken. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird von 19,8 % (2010) auf 16,7 % (2030) zurückgehen.
- Der Anteil der über 65-Jährigen wird prognostisch von 1,65 Mio. (2010) auf 2,16 Mio. (2030) steigen und damit einen Anteil von 29 % (2010: 20,8 %) an der Gesamtbevölkerung ausmachen.
- Die Anzahl der Hochbetagten (80 Jahre und älter) wird deutlich anwachsen. Am 31. Dezember 2010 lag der Anteil der Hochbetagten in Niedersachsen bei 5,4 %. Ende 2030 wird er bei 8,4 % liegen. Jeder zwölfte Mensch in Niedersachsen wird dann älter als 80 Jahre sein.



Quelle: Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, 2012

Auch die Altersstruktur entwickelt sich regional sehr unterschiedlich: Im Landkreis Lüchow-Dannenberg werden mehr als 39 % der Menschen älter als 65 Jahre sein. Ein ebenfalls hoher Seniorenanteil von über 34 % wird in den Landkreisen im Süden Niedersachsens mit Ausnahme von Göttingen erwartet. Am geringsten wird der Anteil Älterer an der Gesamteinwohnerzahl in den Landkreisen Vechta (21,2 %) und Cloppenburg (22,4 %) sein. In den Landkreisen Ammerland, Harburg und Osterholz ist dagegen mit einer Verdoppelung der Personen über 80 Jahre bis 2030 zu rechnen. Im Landkreis Lüchow-Dannenberg und in Südniedersachsen wird der Anteil der Hochbetagten am höchsten sein.

Bevölkerungsentwicklung von Menschen aus ausländischen Kulturkreisen

Am 31. Dezember 2010 lebten in Niedersachsen 458.153 Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an der Gesamtbevölkerung liegt stichtagsbezogen bei 5,8 %. Die größte Gruppe in Niedersachsen stellen die Menschen mit türkischer Nationalität mit 99.688 Personen. An zweiter Stelle folgen die Menschen aus Polen (41.574), an dritter und vierter Stelle die Menschen aus den Niederlanden (29.426) und aus Italien (22.769).

Die Ausländer bilden aber nur einen kleinen Teil der großen Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund. Dazu gehört jeder Mensch, der im Ausland geboren wurde oder mindestens ein Elternteil hat, das nicht in Deutschland geboren wurde.

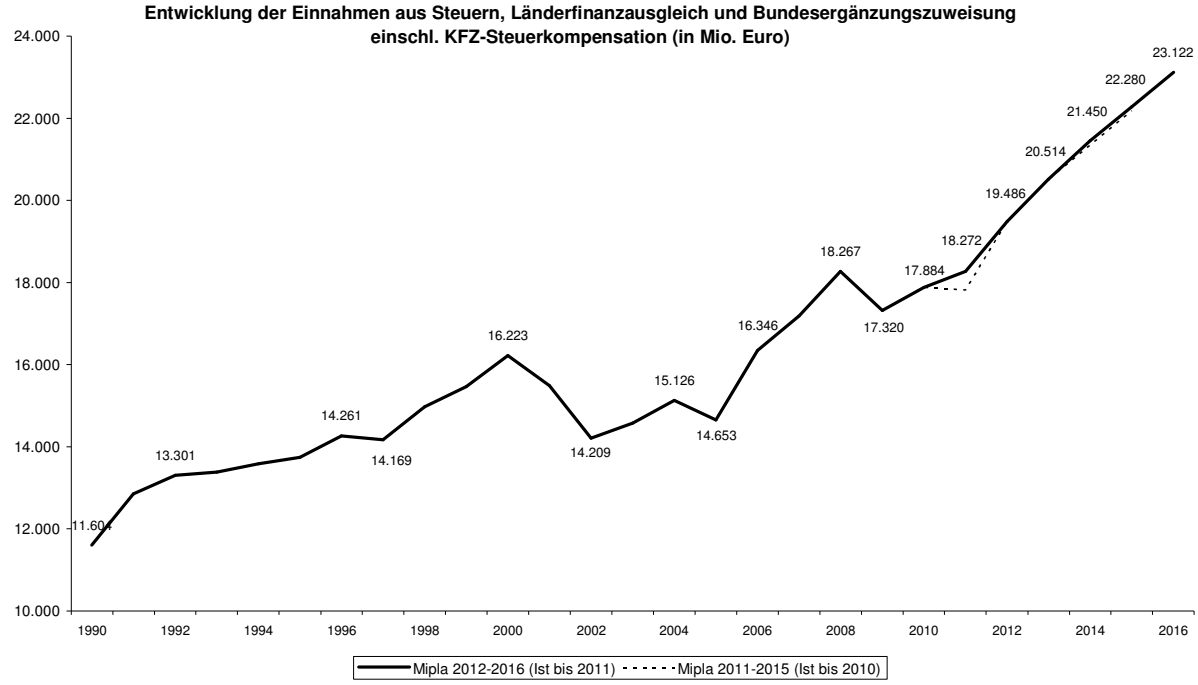
Aktuell leben rund 1,34 Mio. Menschen aus zugewanderten Familien in Niedersachsen. Das bedeutet einen Anteil an der Gesamtbevölkerung von etwa 17 %. Man kann davon ausgehen, dass sich dieser Anteil in den kommenden Jahren weiter erhöhen wird. Ein wichtiger Grund dafür ist das niedrigere Durchschnittsalter der zugewanderten Familien. Aber auch eine höhere Geburtenhäufigkeit bei jungen Frauen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Frauen ohne einen solchen Hintergrund sprechen für eine Zunahme des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung.

1 Öffentliche Finanzen

1.1 Entwicklung und Herausforderungen

Die demografische Entwicklung hat erheblichen Einfluss auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte. Die Finanzmittel, die zur Erfüllung staatlicher Aufgaben benötigt werden, müssen zukünftig von weniger und älteren Menschen erwirtschaftet werden.

Dabei verläuft die Entwicklung der Steuereinnahmen grundsätzlich parallel zum Bruttoinlandsprodukt (BIP). Ein Rückgang der Bevölkerung führt zwar tendenziell zu geringeren Einnahmen. Gleichwohl spricht einiges dafür, dass die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte auch mittelfristig noch abgeschwächt steigen werden. Denn die Entwicklung des BIP ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig – wie zum Beispiel der Zahl der Erwerbstätigen, dem Arbeitsvolumen und der Produktivität. Die Landesregierung geht in ihrer mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2012 bis 2016 von einem stabilen Wachstum und damit auch von steigenden Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen aus.

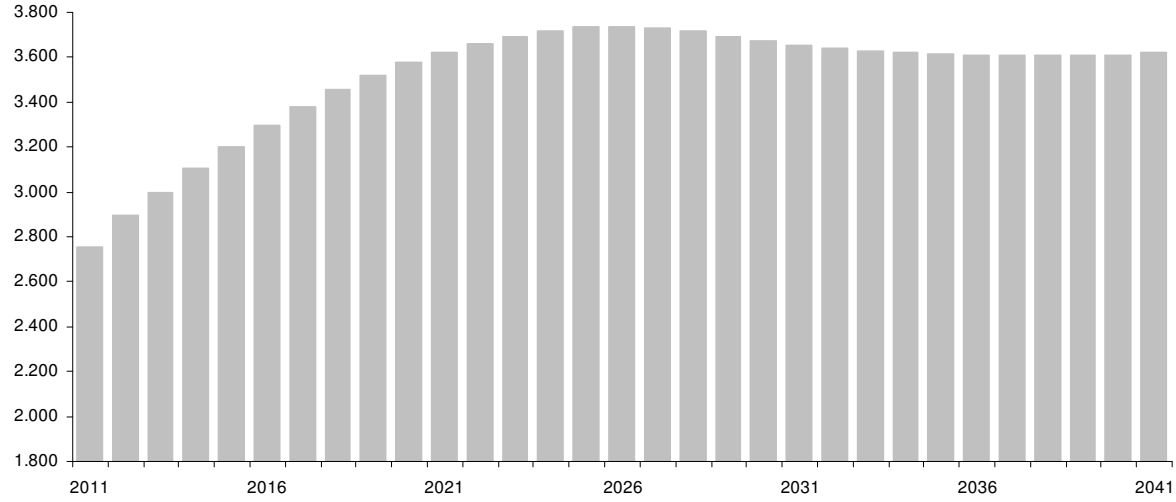


Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei und Niedersächsisches Finanzministerium, 2012

Eine zurückgehende und älter werdende Bevölkerung wirkt sich in vielfältiger Weise auf die Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie die öffentlichen Ausgaben insgesamt aus. Höheren Belastungen z.B. in den Bereichen Alterssicherung und Pflege stehen geringere Bedarfe an anderer Stelle gegenüber.

Der Anteil der Versorgungsausgaben an den Gesamtausgaben des Landeshaushalts betrug 2011 rund 10,6 %. Die ohne Steigerungsraten gerechneten Werte für Versorgung und Beihilfe werden bis 2025 voraussichtlich auf rund 14,4 % der Ausgaben des Jahres 2011 steigen. Diese Entwicklung zeigt, dass die Versorgungsausgaben bei gleichbleibenden Bezügen deutlich ansteigen werden.

Entwicklung der Versorgungsausgaben einschließlich Beihilfen 2011 bis 2041
(in Mio. Euro)



Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium, 2012

1.2 Haushaltskonsolidierung fortführen

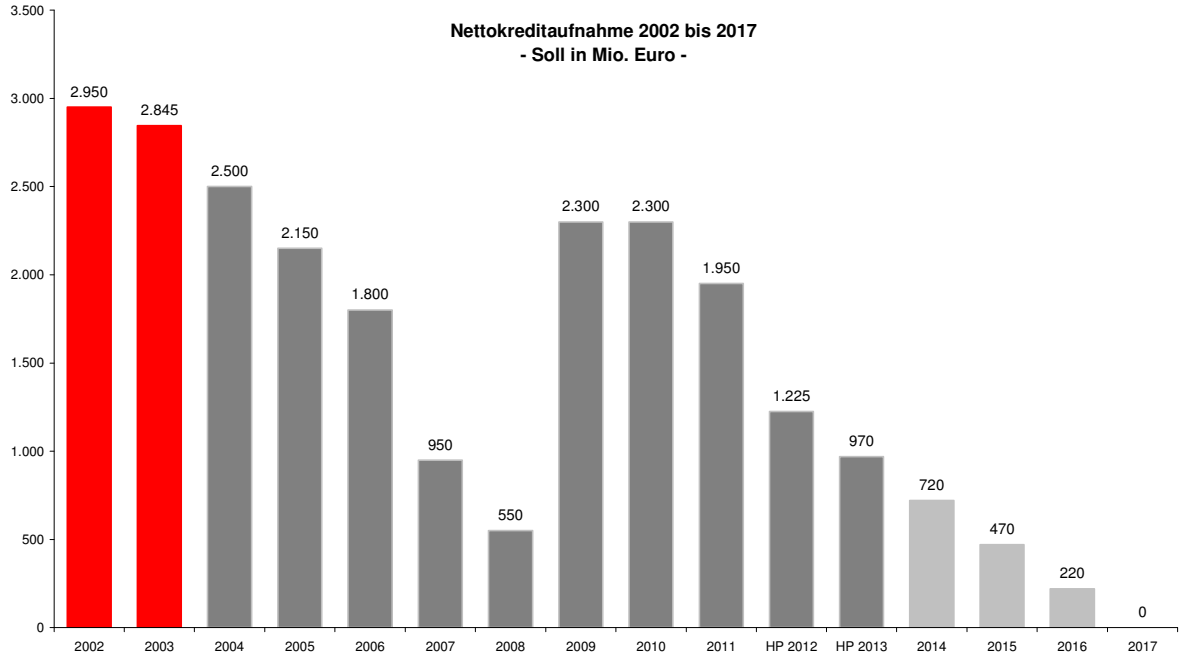
Die Landesregierung hat das ehrgeizige Ziel, ab 2017 keine neuen Schulden mehr aufzunehmen. Nur so können Gestaltungsspielräume auch für nachfolgende Generationen erhalten bleiben. Aus diesem Grund sind alle öffentlichen Ausgaben weiterhin konsequent auf den Prüfstand zu stellen. Sie sind grundsätzlich nur dann zu rechtfertigen, wenn sie Investitionen in die Zukunft sind.

Die Haushaltspolitik der Landesregierung ist auf Konsolidierung und Generationengerechtigkeit ausgerichtet. Diese Politik dient auch der Vorsorge für zukünftige im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel entstehende Belastungen. Denn mit dem Abbau von Schulden und Zinsbelastungen wird der Handlungsspielraum für künftige Aufgaben wieder erweitert. Ihre finanzpolitischen Beschlüsse hat die Landesregierung entsprechend ausgerichtet.

Bis zum Jahr 2017, also drei Jahre früher als es das Neuverschuldungsverbot im Grundgesetz vorschreibt, soll die Nettokreditaufnahme auf Null gesenkt werden. Ab 2020 ist die Aufnahme neuer Schulden ohnehin nicht mehr möglich, da dann das Verbot der Nettokreditaufnahme der Länder in Kraft tritt. Infolge dessen werden die öffentlichen Haushalte zukünftig fast ausschließlich vom aktuellen Steueraufkommen und ohne Kreditaufnahmen gedeckt werden müssen.

Um dieses Ziel zu erreichen, wird mit einer belastbaren und konjunkturell angepassten Planung ein klarer Haushaltskonsolidierungspfad mit festen Abbauschritten für die Neuverschuldung beschritten.

Damit die Rückführung der Neuverschuldung verbindlich festgeschrieben wird, setzt sich die Landesregierung für eine Verankerung der Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung ein.



Quelle: Niedersächsisches Finanzministerium, 2012

1.3 Aufgabenkritik ernst nehmen

Als Voraussetzung für eine zukunftsfähige Haushaltsaufstellung müssen Finanzbedarf und Einnahmeerwartung übereinstimmen. Aus diesem Grund wird weiterhin zu hinterfragen sein, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen muss und was künftig in die Eigenverantwortung des Einzelnen gelegt werden kann. Zum Zwecke einer solchen Prüfung ist eine systematische Analyse auf Basis gesicherter Daten notwendig.

1.4 Zukünftige Finanzausstattung der Länder prüfen

Mit Blick auf die in Deutschland gültigen Finanzausgleichssysteme ist für die Finanzausstattung der einzelnen Bundesländer die jeweilige Bevölkerungsentwicklung von entscheidender Bedeutung. Eine im Verhältnis zu den anderen Ländern steigende Bevölkerungszahl führt im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu Einnahmegewinnen. Eine sinkende Bevölkerungszahl hat dagegen Einnahmeverluste zur Folge. Länder mit einem überproportional starken Bevölkerungsrückgang könnten daher Schwierigkeiten bekommen, ihre staatlichen Aufgaben weiterhin angemessen zu erfüllen. Bund und Länder sollten sich deshalb intensiv mit diesem Thema befassen.

1.5 Verwaltungsausgaben anpassen

Eine zurückgehende Bevölkerungszahl macht Einspareffekte bei den öffentlichen Dienstleistungen möglich, da weniger Menschen tendenziell auch weniger Ausgaben bedeuten. So ist nach aktuellen Prognosen davon auszugehen, dass in Zukunft weniger Infrastruktur, Schulen oder Krankenhäuser vorgehalten werden müssen. Zudem wird es erforderlich sein, Verwaltungsstrukturen den geänderten Bedürfnissen anzupassen und bei Bedarf abzubauen. Länderübergreifende Kooperationen von Verwaltungen, aber auch Privatisierungen von Verwaltungsaufgaben sind in diesem Zusammenhang zu prüfen.

Kontinuierliche Aufgabenkritik sowie Überprüfung und Optimierung von Arbeitsorganisationsabläufen sind unerlässlich. Dazu ist die Nutzung aller sich bietenden Möglichkeiten der technischen Entwicklung ständig zu optimieren. Sollte im Rahmen dieser Aufgabenkritik erkennbar sein, dass zukünftig weniger Personal oder Sachmittel benötigt werden, um die er-

forderlichen Aufgaben des Staates zu erfüllen, kann an dieser Stelle eine „Demografierendite“ durch Sach- und Personalkosteneinsparungen erwirtschaftet werden.

Der Staat ist Eigentümer zahlreicher Gebäude, die er seinen Verwaltungsbehörden für ihre Aufgaben überlässt. Da die Bereitstellung und Unterhaltung dieser Gebäude erhebliche Kosten verursacht, muss die Nutzung einer ständigen Prüfung unterzogen werden. Denkbar ist beispielsweise eine verstärkte Unterbringung von Behörden in gemieteten Gebäuden. Wird der Arbeitsaufwand einer Behörde durch die zurückgehende Bevölkerung geringer oder fallen ganze Aufgabenbereiche weg, so ist auch die Aufgabe einzelner Behördengebäude in Betracht zu ziehen.

1.6 Versorgungsausgaben sachgerecht finanzieren

Öffentliche Haushalte müssen so aufgestellt werden, dass die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Versorgungslasten getragen werden können. Die öffentlichen Haushalte sind dazu angehalten, Vorsorge zu treffen, da die Zahl der Versorgungsberechtigten in den nächsten Jahren wachsen wird. Wirtschaftsunternehmen bilden für ihre Beschäftigten Pensionsrückstellungen. Öffentliche Haushalte könnten Versorgungsrücklagen bilden, die vom allgemeinen Haushalt getrennt sind. Hier wird man genau abwägen müssen, ab wann das Ansparen derartiger Pensionsrücklagen sinnvoll ist. Berücksichtigt werden muss hierbei, dass die Zahl der Pensionäre etwa ab 2030 nicht weiter ansteigen wird.

1.7 Bildungsinvestitionen sicherstellen

Die Ausgaben für Bildung dienen dazu, zukünftige Generationen so vorzubereiten, dass sie erfolgreich zum Erwerbs- und Gesellschaftsleben beitragen können. Von einer guten Bildung profitieren alle Altersgruppen. Die Ausgaben, die der Staat in diesem Bereich tätigt, stellen daher eine wichtige Investition in die Zukunft dar. Die Finanzplanung wird auch in diesem Zusammenhang zu bewerten sein.

1.8 Haushaltsaufstellung und -bewirtschaftung optimieren

Um die öffentlichen Haushalte für die erwarteten Einnahmerückgänge durch den demografischen Wandel vorzubereiten, sind nicht nur Einsparungen bei konkreten Ausgaben notwendig. Erforderlich ist hinsichtlich aller staatlichen Aufgaben eine stärkere Priorisierung bei der Verwendung von Einnahmen des Staates durch Zielvereinbarungen.

Auch das Verfahren der Haushaltsaufstellung muss den zukünftigen Anforderungen entsprechen. Im Jahr 2011 orientierte sich die Aufstellung des Landeshaushalts erstmals an verbindlichen Eckwerten. Dabei erhalten übergeordnete Haushaltsziele im Vergleich zum herkömmlichen Vorgehen ein höheres Gewicht. Die notwendige Abstimmung der Prioritäten und Finanzierungserfordernisse erfolgt möglichst frühzeitig. Jedem Ressort wird zu Beginn der Haushaltsaufstellung ein gedeckelter Finanzrahmen zugewiesen, durch den es seine Notwendigkeiten und Bedarfe finanzieren kann. Überschreitungen dieses Finanzrahmens sind nur in besonderen Ausnahmefällen möglich. Dadurch wird die Haushaltspolitik transparent und kalkulierbar. Dieses Verfahren trägt dazu bei, flexibel auf die Herausforderungen des demografischen Wandels zur reagieren und politische Entscheidungen zielgenauer umzusetzen.

2 Arbeitsmarkt und Fachkräfte

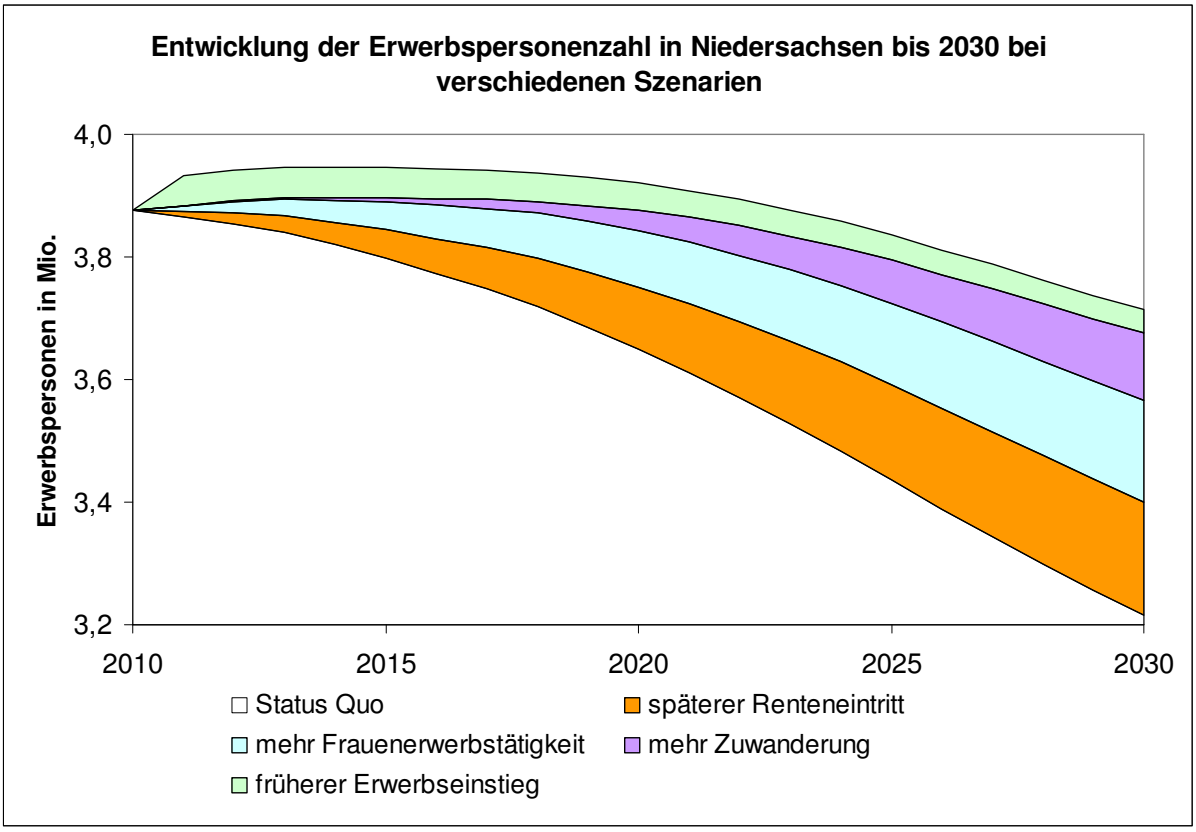
In den nächsten Jahrzehnten wird auch in Niedersachsen das Erwerbspersonenpotenzial abnehmen. Zudem wird sich die Altersstruktur der Beschäftigten verändern.

Bei Fortschreibung des Status Quo wird die Zahl der Erwerbspersonen bis 2030 um rund 670.000 auf etwa 3,2 Mio. zurückgehen. Ein derartiger Rückgang des Arbeitskräfteangebots würde die wirtschaftliche Entwicklung, die Wettbewerbsfähigkeit und das Wohlstandsniveau des Landes massiv beeinträchtigen, wenn nicht entsprechend gegengesteuert wird. Hinzu kommt, dass nach Berechnungen aus Daten des Mikrozensus im Jahr 2030 fast ein Drittel aller Erwerbspersonen in Niedersachsen älter als 50 Jahre sein wird.

Auch die niedersächsischen Unternehmen müssen sich deshalb darauf einstellen, dass qualifizierter Nachwuchs zum knappen Gut wird und ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als Leistungsträger unverzichtbar werden.

Auf diese Herausforderung müssen Politik und Sozialpartner mit einer umfassenden und breit angelegten Strategie zur Sicherung des Fachkräftebedarfs antworten. Aus Sicht der Landesregierung müssen alle Möglichkeiten zur Steigerung des Arbeitskräfteangebots genutzt werden. Zentrale Ansatzpunkte liegen dabei in einer deutlichen Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen, einer längeren Lebensarbeitszeit der Beschäftigten und einer gezielten Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften nach klaren und transparenten Kriterien entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes.

Modellrechnungen des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen zeigen, wie sich einzelne Maßnahmen auf die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Niedersachsen bis zum Jahr 2030 auswirken würden. Dabei wird deutlich, dass die größte Wirkung durch eine Kombination aller Möglichkeiten erzielt werden kann.



Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr nach Berechnungen des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie, 2012

Die Berechnungen zeigen, dass mit einer geeigneten Strategie dem Fachkräftemangel wirksam begegnet werden kann, dass aber gleichwohl mit einem Rückgang der Zahl an Erwerbspersonen in Niedersachsen bis 2030 um über 150.000 im Vergleich zu heute zu rechnen ist. Das heißt: Die demografische Entwicklung zwingt uns dazu, wirtschaftliches Wachstum mit weniger Erwerbspersonen zu erreichen.

Um diesen demografischen Druck zu mindern, müssen die Rahmenbedingungen in Niedersachsen so gestaltet werden, dass durch Bildung, Qualifizierung und Innovationen alle Wachstumspotenziale genutzt werden. Denn neben Bildung tragen Forschung und Innovationen wesentlich dazu bei, die Verringerung des Produktions- und Wachstumspotenzials zu kompensieren. Für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung Niedersachsens ist deshalb die zunehmende Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft von besonderer Bedeutung.

2.1 Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen

Die Erwerbstätigenquote von Frauen liegt in Deutschland und ebenso in Niedersachsen im europäischen Mittelfeld. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit ist allerdings im europäischen Vergleich deutlich niedriger. Ursächlich sind vor allem fehlende Strukturen der bedarfsgerechten Ganztagsbetreuung (vor allem für Kinder unter drei Jahren) sowie fehlende familienfreundliche Arbeitszeitregelungen und Arbeitsplatzgestaltungen (Telearbeit, Heimarbeit). Dies führt unter anderem dazu, dass auch in Niedersachsen die Teilzeitbeschäftigtenquote von Frauen mit einem Anteil von 85 % von allen Teilzeitbeschäftigten besonders hoch ist.

Bestätigt wird diese Einschätzung durch Analysen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, wonach fast die Hälfte der teilzeitbeschäftigten und zwei Drittel der geringfügig beschäftigten Frauen die vereinbarte Arbeitszeit gern deutlich ausweiten würden. Dem Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder kommt daher besondere Bedeutung zu. Die Landesregierung handelt, in dem sie den Ausbau von Krippenplätzen und der Tagespflege für Kinder unter drei Jahren mit Nachdruck verfolgt und bis zum Jahr 2020 anstrebt, ganztägige Angebote an den öffentlichen allgemein bildenden Schulen zur Regel zu machen.

Verbesserte berufliche Entwicklungsmöglichkeiten, flexible Arbeitszeitmodelle und Arbeitplatzgestaltungen, gezielte Beratung bei der Berufsorientierung oder Existenzgründung setzen zusätzliche Anreize für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen. Hierbei unterstützen die Programme „Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft“ sowie „Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt“. Insgesamt gilt es, die Rahmenbedingungen für Frauen zu verbessern und eine durchgehende Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

2.2 Erwerbspersonenpotenziale ausschöpfen

Zur Sicherung des Fachkräftebedarfs müssen alle Erwerbspotenziale ausgeschöpft werden. Neben der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen ist es daher notwendig, die Erwerbsbeteiligung Jüngerer zu erhöhen, die Integration älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zu verbessern, Langzeitarbeitslose und Menschen mit Migrationshintergrund wie auch Menschen mit Behinderungen noch stärker zu fördern und die Zuwanderung für qualifizierte Fachkräfte attraktiver zu gestalten.

2.2.1 Jüngere Arbeitnehmer

Mit der Verkürzung der Schulzeit bis zum Erwerb der allgemeinen Hochschulreife auf zwölf Schuljahre an den Gymnasien und Kooperativen Gesamtschulen, ab 2017 auch an den Integrierten Gesamtschulen, hat die Landesregierung bereits einen ersten Schritt zur dauerhaften Erhöhung der Erwerbsbeteiligung junger Menschen getan. Zusätzlich wird durch die Umstellung auf die Abschlüsse Bachelor und Master die Studiendauer verkürzt. Dem Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen zufolge kann mithilfe dieser beiden Maßnahmen zum früheren Einstieg in das Erwerbsleben die angenommene, de-

mografisch bedingte Erwerbspersonenlücke bis 2030 um schätzungsweise 38.000 Personen, also um etwa 6 %, verringert werden.

2.2.2 Ältere Arbeitnehmer

Die bessere Einbindung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist neben der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen einer der wesentlichen Faktoren, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. In den letzten zehn Jahren ist die Erwerbsorientierung sowohl der 55- bis 60-Jährigen als auch der 60- bis 65-Jährigen deutlich gestiegen. Insbesondere hat sich die Erwerbstätigenquote bei den Jahrgängen 60plus in den letzen zehn Jahren überproportional erhöht. Im Jahr 2000 lag die Quote bei dieser Altersgruppe noch bei rund 22 %. 2010 hatte sie sich mit fast 40 % nahezu verdoppelt. Dennoch liegt diese Quote noch deutlich unter der Erwerbsbeteilung jüngerer Jahrgänge. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist es nicht verantwortbar, auf die Ressourcen und die Erfahrungen der älteren Generation zu verzichten. Flexible Arbeitszeitmodelle sind eine gute Möglichkeit, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu steigern. Entsprechende Arbeitszeitmodelle können bereits jetzt tarifvertraglich vereinbart werden.

2.2.3 Langzeitarbeitslose

Die Integration von bisher arbeitslosen Menschen kann einen wichtigen Beitrag zur Deckung des Fachkräftebedarfs leisten. Trotz der positiven Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gibt es in Niedersachsen noch immer zu viele Langzeitarbeitslose, deren Potenzial nicht genutzt wird. Langzeitarbeitslosigkeit lässt sich mithilfe einer besseren individuellen Beratung und Begleitung der Arbeitslosen durch die Arbeitsverwaltung verringern. Dabei sind Maßnahmen der Arbeitsförderung mit anderen jugend-, sozial-, familien- und bildungspolitischen Maßnahmen zu verknüpfen. Langzeitarbeitslose müssen aktiviert und stabilisiert werden, damit sie durch Weiterbildung wieder fit für den Arbeitsmarkt gemacht oder für höherwertige Tätigkeiten qualifiziert werden können.

Mit einer zusätzlichen Initiative gegen Langzeitarbeitslosigkeit wird das Land bei seiner Arbeitsmarktförderung einen neuen Schwerpunkt setzen. Um auch künftig die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes erfolgreich nutzen zu können, müssen die Jobcenter ihre Vermittlungs- und Aktivierungsstrategien ständig weiterentwickeln. Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion stehen dabei umfassende Förderansätze für eher arbeitsmarktferne Personengruppen sowie verbesserte Angebote für Arbeitssuchende. Daher unterstützt das Land innovative Projekte der Jobcenter, die hier neue Wege beschreiten wollen.

2.2.4 Menschen mit Migrationshintergrund

Von den etwa 1,3 Mio. Personen mit Migrationshintergrund in Niedersachsen befinden sich über 800.000 Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 65 Jahren. In Anbetracht der zu erwartenden Verringerung des Erwerbspersonenpotenzials wird auch dieser Personenkreis für den Arbeitsmarkt in Niedersachsen wichtiger werden. So liegt in der Altersgruppe der Schulpflichtigen zwischen 6 und 18 Jahren der Anteil von Kindern und Jugendlichen aus zugewanderten Familien bereits heute bei knapp einem Viertel. Bei den bis zu 3-Jährigen ist es sogar fast ein Drittel.

Damit zugewanderte Menschen und ihre Kinder bessere Erwerbschancen erhalten und auch die niedersächsischen Unternehmen stärker vom Fachkräftepotenzial dieser Gruppe profitieren können, stehen die niedersächsischen Arbeitsmarkt-Förderprogramme schon heute insbesondere auch für Menschen mit Migrationshintergrund offen.

Angesichts der Nachfrage nach entsprechenden Förderschwerpunkten für Personen mit Migrationshintergrund während der laufenden EU-Förderperiode 2007 bis 2013 ist beabsichtigt, auch in der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 Arbeitsmarkt-Förderprogramme für diese Zielgruppe aufzulegen.

Die Landesregierung unterstützt die Bemühungen der Europäischen Union, Wege zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels aufzuzeigen. Vor dem Hintergrund des absehbaren Fachkräftebedarfs sieht die Landesregierung in der bestehenden Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU ein wertvolles Instrument zum innereuropäischen Fachkräfteaustausch und der Zuwanderung von Fachkräften nach Deutschland. Zugleich begrüßt die Landesregierung die im Mai 2009 vom Europäischen Rat beschlossene BlueCard-Richtlinie zur Zuwanderung Hochqualifizierter aus Ländern außerhalb der Europäischen Union. Mit der Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht wurden die Hürden zur Arbeitsaufnahme dieser Fachkräfte in Deutschland gesenkt. Insbesondere in Berufen, in denen schon heute deutliche Fachkräfteengpässe bestehen (etwa der Arzt- und Ingenieursberuf), können Hochqualifizierte aus dem außereuropäischen Ausland künftig einfacher eine Arbeit aufnehmen. Aus Sicht der Landesregierung ist es wichtig, hier auch weiterhin auf den Bedarf auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren und notwendige Erleichterungen sicherzustellen. In Deutschland muss sich eine neue Willkommenskultur etablieren.

2.3 Gemeinsames Handeln und zentrale Vernetzung

Dem Fachkräftemangel muss auf allen Ebenen gemeinsam und mit neuen Ideen entgegengetreten werden. Ein erfolgreiches gemeinsames Handeln gegen den Fachkräftemangel erfordert eine effiziente und effektive Vernetzung aller Wirtschaftsakteure, die die Landesregierung zielgerichtet weiter ausbauen wird. Dabei werden auch Analyseinstrumente, wie etwa der Arbeitsmarktmonitor der BA, genutzt.

2.3.1 Gemeinsame Maßnahmen der Partner

Mit der „Qualifizierungsoffensive Niedersachsen" und dem „Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ wurden bereits die richtigen Weichen gestellt. Landesregierung, Kammern, Verbände und Arbeitsagenturen in Niedersachsen haben sich zusammengeschlossen, um die Bildungschancen in Niedersachsen zu verbessern und den dringend benötigten Fachkräftenachwuchs zu sichern. Durch attraktive Rahmenbedingungen und frühzeitige Bindung an Unternehmen sollen Auszubildende und Fachkräfte in Niedersachsen gehalten werden. Dazu setzen die Partner Maßnahmen um, die von der frühkindlichen Bildung über Schule, duale Ausbildung, Studium und Unternehmen bis zur Aktivierung von Beschäftigungsreserven reichen. Mit der Qualifizierungsoffensive wird insbesondere

- die Neigung zu gewerblich-technischen Berufen und MINT-Studiengängen bereits in der Schule und früher gefördert,
- dem akademischen Fachkräftemangel vorgebeugt, die Zahl der MINT-Absolventen erhöht und duale Studiengänge ausgebaut
- die Durchlässigkeit zwischen beruflicher und universitärer Bildung verbessert,
- die berufliche Weiterbildung gefördert,
- die Qualifizierung arbeitsloser Menschen noch zielgerichteter organisiert und
- die Erwerbssituation von Frauen verbessert.

Die Partner der Qualifizierungsoffensive sind sich einig, die Zusammenarbeit mit den bisherigen Schwerpunkten bis 2013 fortzusetzen und um folgende neue Aktivitäten zu ergänzen:

- Studienabsolventen der niedersächsischen Hochschulen in Niedersachsen halten,
- Studienabbrecher für eine duale Ausbildung gewinnen und
- die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbessern.

Im „Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ wollen die Partner erreichen, dass allen ausbildungsfähigen und ausbildungswilligen Jugendlichen ein Ausbildungsplatz vermittelt, die Ausbildungsfähigkeit verbessert, eine bessere Berufsorientierung gefördert, neue Ausbil-

dungsplätze gewonnen und die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der beruflichen Bildung gesichert werden. Unter anderem unterstützen Kammern und Verbände die duale Ausbildung in Niedersachsen mit erfolgreichen und prämierten Modellprojekten, die sich am spezifischen Bedarf der Wirtschaft ausrichten. Dabei werden auch Ansätze erprobt, mit denen Studienabbrecher für eine duale Ausbildung gewonnen werden sollen.

Es wird aber auch über 2013 hinaus erforderlich sein, eine zwischen den Akteuren des Arbeitsmarktes und der Landesregierung abgestimmte Strategie zu entwickeln und konkrete Maßnahmen zu verabreden, um alle Beschäftigungs- und Ausbildungspotenziale umfassend auszuschöpfen, Bildung und Qualifizierung in Niedersachsen zu fördern und den Bedarf an Nachwuchskräften auf allen Qualifizierungsstufen zu decken. Dabei sind zukünftig auch verstärkt regionale Entwicklungen zu berücksichtigen. Die Landesregierung wird deshalb in den kommenden Jahren das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik gemeinsam mit den Partnern zielgerichtet weiterentwickeln.

2.3.2 Zentrale Vernetzung durch die neue Demografieagentur

Das Land fördert den Aufbau einer neuen Koordinierungsstelle für eine demografiefeste Wirtschaft in Niedersachsen. Diese Koordinierungsstelle, die „Demografieagentur für die niedersächsische Wirtschaft GmbH“, hat am 1. April 2012 in Hannover ihre Arbeit aufgenommen. Sie leistet als gemeinsames Projekt von Land, Sozialpartnern und Kammern einen Beitrag zum Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Menschen im erwerbsfähigen Alter sowie zu einer demografiefesten Ausrichtung der Betriebe in Niedersachsen. Als zentrale Anlaufstelle soll die Demografieagentur Unternehmen und Beschäftigten Orientierung geben, sie für eine Demografiestrategie sensibilisieren und dazu die Vernetzung fördern, Partnerschaften bilden und begleiten.

Die Demografieagentur soll dazu beitragen, dass der demografische Wandel mittelfristig kein Engpassfaktor für die Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft wird. Ihre Stärke resultiert aus der ganzheitlichen, niedersachsenweiten Perspektive und ihrem sozialpartnerschaftlichen Ansatz. Niedersachsen nimmt damit eine Vorreiterrolle auf dem Gebiet der demografiefesten Ausrichtung der Betriebe ein. Bundesweit gibt es nichts Vergleichbares.

Die Demografieagentur wird unterstützt und begleitet durch starke Partner, wie dem Arbeitgeberverband Niedersachsen Metall, dem DGB Niedersachsen-Bremen-Sachsen-Anhalt, der AOK Niedersachsen, der Handwerkskammer Osnabrück-Emsland, dem Bildungswerk der Niedersächsischen Wirtschaft (BNW) und der Bildungsvereinigung ARBEIT UND LEBEN Niedersachsen.

Als „Netzwerk der Netzwerke“ arbeitet die Demografieagentur mit etablierten niedersächsischen Initiativen, wie

- dem „Regionale Demografie-Netzwerk (ReDeNetz)“ der Rentenversicherung Braunschweig-Hannover,
- dem „Netzwerk KMU-Kompetenz“ der AOK Niedersachsen und
- dem „Netzwerk demografische Entwicklung und betriebliche Antworten“

eng zusammen, um deren Arbeitsergebnisse den Betrieben und Beschäftigten nutzbar zu machen. Darüber hinaus besteht schon jetzt eine konkrete Kooperation mit der bundesweit tätigen Initiative „Das Demographie Netzwerk (ddn)“.

Das Dienstleistungsangebot der Demografieagentur wird fortlaufend erweitert. Nach der Devise „Unternehmen lernen von Unternehmen“ werden bereits bestehende Best-Practice-Beispiele niedersächsischer Unternehmen aufgezeigt.

Das breit gefächerte Internetangebot der Demografieagentur umfasst unter anderem Hinweise und Links zu

- interessanten Veranstaltungen sowie Publikationen,
- weiteren Projekten, Initiativen und Netzwerken,
- Unternehmensbeispielen inklusive konkreter Handlungshilfen,
- Analyse- und Beraterpools sowie
- Newsletter und Pressemeldungen.

Ziel ist es, weitere relevante Partner aus Niedersachsen zu beteiligen. Sowohl die Regionaldirektion Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit als auch die Industrie- und Handelskammer Hannover werden mit ihren Kompetenzen die Arbeit der Demografieagentur zugunsten der niedersächsischen Betriebe und ihrer Beschäftigten nachhaltig unterstützen. Die Landesregierung leistet durch ihre Unterstützung einen wichtigen Beitrag, damit die Demografieagentur zu einem Erfolg mit Modellcharakter für Deutschland wird.

3 Das Land Niedersachsen als Arbeitgeber

3.1 Das Land als Arbeitgeber im Jahr 2012

Einer der größten Arbeitgeber in Niedersachsen ist das Land. Die rund 200.000 Beamten und Beschäftigen des Landes bilden das Rückgrat der leistungsstarken und zukunftsfähigen niedersächsischen Landesverwaltung. Ihre engagierte Arbeit stellt sicher, dass das Land seine verfassungsrechtlichen Verpflichtungen erfüllt und gesellschaftliche Teilhabe, Daseinsvorsorge sowie Chancengleichheit gewährleistet.

Dem Land als Arbeitgeber kommt eine hohe Verantwortung zu. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen entsprechend der jeweiligen Anforderungsprofile ausgewählt und eingesetzt werden. Sie müssen in allen Phasen ihres Berufslebens angemessen gefordert und gefördert werden. Dabei ist auch die Vorbildfunktion des Landes nach außen zu beachten. Dies gilt insbesondere für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern, die Einbindung von Menschen mit Behinderung und die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Im Wettbewerb mit anderen – öffentlichen und privaten – Arbeitgebern wird das Land künftig immer stärker an seinen Aktivitäten auf diesen Gebieten gemessen werden.

Dieser Wettbewerb stellt das Land als Arbeitgeber vor besondere Herausforderungen: Wie kann die Mobilität zwischen Öffentlichem Dienst, Privatwirtschaft und internationalen Organisationen weiter gefördert werden? Wie lassen sich Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes noch weiter steigern? Welche Chancen, welche Perspektiven muss das Land den Beschäftigten eröffnen, um Eigenverantwortung, Motivation und Leistungsbereitschaft auch für die Zukunft zu erhalten und sogar weiter zu steigern?

3.1.1 Grundlegende Modernisierung seit 2003

Die Landesverwaltung beschreitet seit 2003 erfolgreich den Weg der Modernisierung. Die Effektivität und die Zukunftsfähigkeit der Aufgabenwahrnehmung werden seitdem im Rahmen eines kontinuierlichen Reformprozesses immer wieder hinterfragt und auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht. Zeigt sich Handlungsbedarf, so wird nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit Abhilfe geschaffen. Infolgedessen hat sich die Struktur der Landesverwaltung seit 2003 grundlegend verändert. Die Dienstleistungsfunktion konnte durch die konsequente Bündelung von Aufgabenbereichen gestärkt werden. Die Landesverwaltung ist schlanker und kostengünstiger und damit insgesamt wesentlich effizienter geworden.

3.1.2 Vielfalt und Familienfreundlichkeit

Es ist aber nicht lediglich der Modernisierungsprozess, der grundlegenden Einfluss auf die Struktur der Landesverwaltung gehabt hat. Die gesellschaftlichen Entwicklungen haben den Arbeitgeber Land Niedersachsen ebenfalls nachhaltig geprägt. Durch den gestiegenen Anteil von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit Migrationshintergrund ist die Landesverwaltung vielfältiger geworden. Außerdem hat sich das Land als Arbeitgeber auf die tiefgreifenden Veränderungen im Rollenverständnis von Frauen und Männern eingestellt und konsequent familienfreundliche Strukturen geschaffen. Diese spiegeln sich in einer Vielzahl von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie wider. Hierzu zählen insbesondere die flexible Ausgestaltung der Arbeitszeit (Gleitzeit, Funktionszeit, Vertrauensarbeitszeit), individuelle Teilzeitmodelle und die Möglichkeit von „Mobile Working“ für kurzfristig auftretenden Betreuungsbedarf. Zudem werden Kinderbetreuungsangebote eingerichtet und vermittelt sowie Führungskräfte für eine familienfreundliche Personalpolitik sensibilisiert. Zahlreiche Dienststellen des Landes haben sich bereits einem europaweit anerkannten Zertifizierungsverfahren unterzogen und sind mit dem audit berufundfamilie ausgezeichnet worden.

Für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Steigerung der Effizienz und Motivation bietet die niedersächsische Landesverwaltung zudem ihren Beschäftigten bereits seit mehreren Jahren Telearbeit an.

Die fortschreitende technische Entwicklung bietet heute weitere Möglichkeiten, um eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu gewährleisten. Der Einsatz mobiler Endgeräte (Smart Phones, Tablets, Notebooks) steigert die Flexibilität der Arbeit im Sinne von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Von den Beschäftigten werden verstärkt mobile und flexible Lösungen nachgefragt, die ein Arbeiten im Hinblick auf individuelle und familiäre Bedürfnisse ermöglichen. Die Landesregierung hat daher im September 2012 beschlossen, die technischen Möglichkeiten zur flexiblen Arbeitserledigung weiter auszubauen. Dabei sollen insbesondere Heimarbeitsplätze und mobiles Arbeiten technisch unterstützt werden.

3.1.3 Moderne Personalentwicklung

Mit dem „Rahmenkonzept zur zukunftsfähigen Gestaltung der Landesverwaltung durch Personalentwicklung“ verfügt das Land über ein bewährtes Instrumentarium zur gezielten Förderung der Potenziale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, das derzeit mit Blick auf den demografischen Wandel fortentwickelt wird. Der damit vorgegebene Rahmen wird in den Behörden des Landes ausgefüllt, indem die verschiedenen Personalentwicklungsinstrumente dort passgenau eingesetzt werden. Beispielhaft genannt seien Konzeptionen zur Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Fortbildungsreihen für die unterschiedlichen Führungsebenen, das dreijährige Traineeprogramm für Nachwuchsführungskräfte, die Europaqualifizierung, Mentoringprogramme, verschiedene Möglichkeiten der Rotation und Hospitation sowie das betriebliche Eingliederungsmanagement im Rahmen des Gesundheitsmanagementprogramms „Arbeit fairbessern“ der Landesverwaltung.

3.1.4 Zukunftsweisendes Dienstrecht

Ergänzt werden die dargestellten Personalentwicklungsinstrumente durch ein zukunftsweisendes Öffentliches Dienstrecht, das den gesellschaftlichen Entwicklungen kontinuierlich angepasst wurde. Mit dem Beschluss der umfassenden Neuordnung und Flexibilisierung des Niedersächsischen Laufbahnrechts im März 2009 hat Niedersachsen als erstes Bundesland eine tiefgreifende Reform des Beamtenrechts umgesetzt. Ziel dieser Neuordnung ist es, mit einer größeren Durchlässigkeit der Laufbahnen auch einen flexibleren Personaleinsatz im Öffentlichen Dienst zu erreichen. Hierzu wurde die Zahl der Laufbahnen erheblich verringert und von insgesamt 162 auf nur noch zehn verschiedene Fachrichtungen sowie auf zwei statt bislang vier Laufbahngruppen beschränkt. Des Weiteren wurde der Quereinstieg von praxiserprobten Kräften aus der Wirtschaft in dem Bestreben erleichtert, den Kreis potenzieller Bewerberinnen und Bewerber bedarfsgerecht auszuweiten und zugleich Erfahrungen der Privatwirtschaft noch stärker als bisher in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung einfließen lassen zu können.

Als Antwort auf die besonderen Herausforderungen der demografischen Entwicklung hat der Niedersächsische Landtag auf eine entsprechende Gesetzesvorlage der Landesregierung beschlossen, die allgemeine beamtenrechtliche Altersgrenze in Niedersachsen anzuheben. Seit 2012 wird – wie im Rentenrecht – auch das Pensionsalter der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter in Niedersachsen bis 2029 stufenweise auf das 67. Lebensjahr angehoben. Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes – hier erfolgte bereits zuvor eine Anhebung der Altersgrenze –, der Feuerwehr sowie des Justizvollzugs bleiben von dieser Regelung ausgenommen. Zudem steht für den Eintritt in den Ruhestand künftig ein zeitlicher Korridor vom 60. bis 70. Lebensjahr zur Verfügung. Dies ermöglicht zum Einen einen bedarfsgerechten und flexiblen Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Zum Anderen kann damit das Potenzial und die Erfahrung älterer Betroffener effektiver genutzt werden. Zum gleitenden Übergang in den Ruhestand wurde gleichzeitig eine neue Form der Altersteilzeit ausschließlich in Teilzeitbeschäftigung eingeführt.

Zudem wird die Landesregierung prüfen, ob für Beamtinnen und Beamte zusätzliche Anreize geschaffen werden können, den Ruhestandsbeginn hinauszuschieben. Gemäß § 17 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes wird zurzeit für die Dauer des Hinausschiebens ein Zuschlag in Höhe von 8 % des Grundgehalts gewährt.

Um das Potenzial älterer Professoren an den Hochschulen zu erhalten, hat der Niedersächsische Landtag auf Initiative im Niedersächsischen Hochschulgesetz die Altersgrenze für diesen Professorenkreis auf 68 Jahre heraufgesetzt. Zudem hat die Landesregierung das Programm „Niedersachsenprofessur – Forschung 65+“ ausgeschrieben, um herausragende Professoren über die Altersgrenze hinaus halten zu können, ohne dass Stellen für jüngere Professoren blockiert werden.

3.2 Auswirkungen des demografischen Wandels

3.2.1 Folgen für Aufgabenwahrnehmung, Personalbestand und Verwaltungsaufbau

Eine schrumpfende, im Durchschnitt älter und vielfältiger werdende Bevölkerung wird die öffentlichen Dienstleistungen künftig anders in Anspruch nehmen als bisher. Die Aufgabenwahrnehmung und der Personalbestand der Landesverwaltung werden sich an diesen Entwicklungen ebenso zu orientieren haben wie der Aufbau der Landesverwaltung.

Derzeit schlägt sich der demografische Wandel bereits bei der Vermessungs- und Katasterverwaltung nieder, da die Zahl der Bauplätze für den Wohnungsbau rückläufig ist. Betroffen sind aber mittel- und langfristig auch andere Bereiche der Landesverwaltung, deren Tätigkeit nicht flächen-, sondern fallzahl- bzw. kundenbezogen ausgerichtet ist. Für die Zukunft wird daher zu prüfen sein, welche Alternativen es zur bisherigen Flächenpräsenz gibt. In Betracht zu ziehen sind hierbei z.B. Behördenhäuser oder Bürgerbüros, die – als Repräsentanz unterschiedlicher Landesbehörden – beispielsweise auch gemeinsam mit Kommunalbehörden in einem Rat- oder Kreishaus oder ähnlichem untergebracht sein könnten. Darüber hinaus wird zu prüfen sein, inwieweit Verwaltungsangebote zukünftig verstärkt über das Internet oder mobil angeboten werden können (z.B. mittels eines Bürger-Busses, der Gemeinden oder Ortschaften zu festen Zeiten regelmäßig anfährt, um Dienstleistungen verschiedener Landesbehörden in die Fläche zu tragen).

3.2.2 Weniger und durchschnittlich ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Parallel zur Bevölkerungsentwicklung wird auch die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Landesverwaltung abnehmen. Gleichzeitig werden sie im Durchschnitt älter. Bereits jetzt ist die Zahl der Beschäftigten im Landesdienst rückläufig. Infolge der Verwaltungsmodernisierung konnten Stellen eingespart werden. Das seit 2003 mit Nachdruck verfolgte Ziel der Konsolidierung des Landeshaushaltes hat insgesamt zu einer noch stärker an dem prognostizierten Bedarf orientierten Einstellungspolitik geführt.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen in Zeiten gesellschaftlicher Veränderungen darauf vorbereitet werden, komplexere Aufgaben zu bewältigen. Eine entsprechende Sensibilisierung wird daher hohe Priorität haben.

3.2.3 Rückläufiges Erwerbspersonenpotenzial

Der prognostizierte Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials wird die Rekrutierung qualifizierter Nachwuchskräfte für die Landesverwaltung erschweren. Die Nachwuchsgewinnung für den Öffentlichen Dienst wird den Wettbewerb um die Besten verschärfen. Hier müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um das hohe Niveau, auf dem das Land seine öffentlichen Dienstleistungen erbringt, langfristig aufrechterhalten zu können. Die Bürgerinnen und Bürger im Land erwarten zu Recht, dass sie sich weiterhin darauf verlassen können, dass die öffentliche Verwaltung ihre Leistungen bürgerfreundlich, engagiert und insgesamt professionell erbringt.

Die Landesregierung hat sich der Herausforderung einer künftig erschwerten Nachwuchsgewinnung bereits gestellt. Mit großem Erfolg führen die Polizei und das Niedersächsische Kultusministerium Werbemaßnahmen für Nachwuchskräfte durch. So besteht bei der Polizei bereits seit 2007 ein eigener Beratungsservice für Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund, der einen positiven Zugang zum Berufsbild der Polizei vermittelt und Berührungsängste abbaut. Hinzukommen Veranstaltungen wie etwa „Wir wollen Euch! Bewerbt

Euch!“ und die erfolgreiche Zusammenarbeit mit der ausländischen Presse. Das Niedersächsische Kultusministerium hat bereits zum zweiten Mal die Aktion „Mehr Migranten werden Lehrer“ an der Stiftung Universität Hildesheim ausgerichtet. Darüber hinaus hat das Land Niedersachsen das Netzwerk „Migranetz – Netzwerk für Lehrkräfte mit Zuwanderungshintergrund“ gegründet.

3.2.4 Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit

Infolge des prognostizierten Anstiegs der Frauenerwerbstätigkeit ist davon auszugehen, dass der Frauenanteil an den Beschäftigten auch in der Landesverwaltung weiter wachsen wird. Für das Personalmanagement ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, Frauen über die bewährten Konzepte (wie z.B. Gleichstellungsplan, Job-Sharing-Modelle, Mentoring-Programme) hinaus noch stärker zu fördern als bisher, den Anteil von Frauen in Führungspositionen weiter zu erhöhen und die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter weiter zu verbessern. Nur so kann Chancengleichheit für beide Geschlechter erzielt werden.

3.3 Strategien für eine demografiesichere Personalpolitik

Die Landesregierung begegnet den Herausforderungen der demografischen Entwicklung unter anderem mit den bereits im August 2010 beschlossenen Eckpunkten für ein demografiesicheres und ressourcenbewusstes Personalmanagement:

- Neben dem optimal möglichen Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist der Personalbedarf gekoppelt mit einer kontinuierlichen Aufgabenkritik/-anpassung und einer Prozessoptimierung strategisch zu überprüfen.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als die wichtigste Ressource der Landesverwaltung sind nach dem Grundsatz des lebenslangen Lernens hochwertig zu qualifizieren.
- Trotz rückläufiger Absolventenzahlen ist weiterhin hoch qualifizierter Nachwuchs einzustellen.
- Die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber ist weiter zu steigern.

Zur Umsetzung dieser Ziele hat die Landesregierung ein ressortübergreifendes Projekt initiiert. Neben den ressortinternen Aktivitäten arbeiten seit März 2011 nunmehr verschiedene Teilprojektgruppen an einer Gesamtstrategie für ein demografiesicheres und ressourcenbewusstes Personalmanagement. Es wird angestrebt, noch in 2012 ein Gesamtkonzept vorzulegen. Hierbei werden auch die Gewerkschaften sowie die Gremienvertretungen (Personalvertretungen, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretung) eingebunden. Nach Vorliegen der Ergebnisse ist ein Best-Practice-Austausch mit den Kommunen und der freien Wirtschaft geplant. Ziel ist eine verstärkte Vernetzung mit den Kommunen.

3.3.1 Aufgabenkritik und Aufgabenanpassung

Mit dem Gesetz zur Erprobung erweiterter Handlungsspielräume in Modellkommunen ist bereits eine Überprüfung zahlreicher Standards eingeleitet worden. Diese erfolgte im Wesentlichen im Hinblick auf Verwaltungserleichterungen und Kostenreduzierungen auf kommunaler Ebene. Die Landesregierung plant, die Themen Aufgabenkritik und Aufgabenanpassung im Hinblick auf die demografische Entwicklung auch künftig zu verfolgen.

3.3.2 Demografiesichere Personalbedarfsplanung

Für eine demografiesichere Personalbedarfsplanung sind diverse Aspekte zu berücksichtigen. Entscheidend sind – neben der zu prognostizierenden Bevölkerungszahl – der technologische Fortschritt, zusätzliche Aufgaben infolge neuer gesetzlicher Aufgaben, die Komplexität beim Vollzug von Gesetzen, die Bereitstellung und Aufrechterhaltung einer flächende-

ckenden, leistungs- und zukunftsfähigen Infrastruktur sowie politische Schwerpunktsetzungen.

Die Grundlagen für eine demografiesichere Personalbedarfsplanung werden mit einer Personalstrukturanalyse geschaffen. Künftig wird es über jährliche Berichte möglich sein, den exakten Personalbestand und die sich abzeichnenden Personalveränderungen in der gesamten Landesverwaltung ablesen zu können. Damit wird langfristig eine größtmögliche Effektivität des Personaleinsatzes gewährleistet.

3.3.3 Erhalt der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen „fit“ für die anstehenden Herausforderungen gemacht werden, indem sie entsprechend motiviert, qualifiziert und im Rahmen der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gesund erhalten werden. Die Landesregierung wird Themenfelder wie „lebenslanges Lernen“ oder „wirksames Gesundheitsmanagement“ deshalb weiter vorantreiben.

Die bisher eingesetzten Fortbildungsmethoden werden weiterentwickelt, beispielsweise durch die verstärkte Nutzung innovativer Technologien oder ein vermehrtes E-Learning. Mit der Institutionalisierung eines wirksamen Fortbildungscontrollings soll die Bedarfsermittlung und Planung von Fortbildung effektiver ausgestaltet werden.

Im Bereich des Gesundheitsmanagements begleitet eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe die nachhaltige Einführung und den Ausbau eines strategischen Gesundheitsmanagements in der Landesverwaltung. Für den fachlichen Informations- und Beratungsbedarf der Dienststellen wurde zudem bereits 2003 der externe „Beratungsservice Gesundheitsmanagement“ eingerichtet, der allen Dienststellen der Landesverwaltung bei der Einführung des Gesundheitsmanagements zur Verfügung steht. Um diesen präventiven Ansatz umfassend zu etablieren und die Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern, soll nun ein Gesundheitsberichtswesen aufgebaut werden. Das Gesundheitsmanagement setzt dabei auch an der Gestaltung von Arbeitsbedingungen an, sodass zukünftig auch alternsgerechte Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen eine erhöhte Aufmerksamkeit erlangen werden.

Zusätzlich zu den bewährten und bereits bestehenden Maßnahmen des Gesundheitsmanagements wird die Landesregierung das ressortübergreifende Projekt „Chance, Arbeitsbedingungen richtungweisend zu entwickeln (C.A.R.E.)" ins Leben rufen. Anhand einer systematischen Auswertung bereits bestehender Maßnahmen, verbunden mit der Erhebung von typischen Krankheitsbildern und Gründen für Dienstunfähigkeit, sollen ressortübergreifende Handlungsmöglichkeiten und Best-Practice-Modelle entwickelt werden. So soll ein weiterer Beitrag dazu geleistet werden, die Gesundheit der Bediensteten des Landes nachhaltig zu stärken und damit auch deren Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Das Hauptaugenmerk liegt darauf, Erkrankungen systematisch zu erfassen, um Heilungsprozesse optimieren zu können. Damit können zudem Ausgaben für Beihilfe und Heilfürsorge im Krankheitsfall vermieden werden. Im Rahmen dieses Projekts wird Niedersachsen mit den landeseigenen Staatsbädern, deren Kenntnisse und Erfahrungen in das Projekt einbezogen werden sollen, und der Deutschen Rentenversicherung zusammenarbeiten. Im Rahmen dieses Projekts werden zudem innovative Vorschläge durch rechtliche und organisatorische Änderungen bei der Beihilfe und Heilfürsorge geprüft.

3.3.4 Attraktivität des Arbeitgebers Land Niedersachsen stärken

Die zahlreichen Aktivitäten der einzelnen Dienststellen in der Landesverwaltung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie, aber auch sonstige Personalentwicklungsinstrumente sollen zukünftig noch stärker vernetzt werden. Im Rahmen der ressortübergreifenden Personalentwicklung soll beim Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport eine Datenbank eingerichtet werden, für die alle Dienststellen ihre Personalentwicklungskonzepte zur Verfügung stellen. Ziel ist ein kontinuierlicher Best-Practice-Austausch.

Auch die Thematik der pflegebedürftigen Angehörigen rückt immer stärker in den Fokus. Die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege hat für die niedersächsische Landesverwaltung einen hohen Stellenwert. Vereinbarkeit von Beruf und Familie heißt auch Vereinbarkeit von Beruf und Pflege. Als eine Maßnahme zur Unterstützung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll daher künftig in jeder Dienststelle ein eigens dafür qualifizierter Ansprechpartner den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit umfassendem Rat zur Verfügung stehen.

3.3.5 Nachwuchsgewinnung

Zur Nachwuchsgewinnung wurden im Rahmen des Projekts zum demografiesicheren und ressourcenbewussten Personalmanagement bereits neue werbewirksame Rekrutierungsmaßnahmen entwickelt. Ein Schwerpunkt lag auf der Einrichtung einer zentralen Internetseite als Karriereportal für die gesamte Landesverwaltung. Auf der Internetseite www.karriere.niedersachsen.de sind seit Sommer 2012 die Möglichkeiten des beruflichen Einstiegs in die Landesverwaltung und die damit verbundenen Karriere- und Fortbildungsmöglichkeiten umfassend und zielgruppenspezifisch dargestellt. Geprüft werden weiterhin die Möglichkeiten der Nutzung aktueller Internetplattformen und sozialer Netzwerke wie Facebook, XING und Twitter. Dass hierdurch das Interesse potenzieller Nachwuchskräfte in hohem Maße geweckt wird, belegen die seit Mai 2011 eingerichteten eigenen „Fanseiten“ der Polizeidirektion Hannover und der Polizeiakademie, die dort für das Studium bei der Polizei werben.

Ein weiterer Schwerpunkt des Projekts liegt auf der Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund mit dem Ziel, diese für eine Tätigkeit in der Landesverwaltung zu gewinnen. Schließlich stellt der im Zuge des demografischen Wandels zunehmende Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung auch die öffentliche Verwaltung des Landes Niedersachsen vor neue Herausforderungen. Zum einen muss im Sinne einer erfolgreich und nachhaltig wirkenden Integration den Jugendlichen mit Migrationshintergrund als potenzielle Aus- und Arbeitsplatzsuchende ein chancengleicher Zugang zum öffentlichen Dienst ermöglicht werden. Zum anderen werden sie als zukünftige Fachkräfte gebraucht, die zusätzliche Kompetenzen wie Mehrsprachigkeit und besondere Kenntnisse über andere Kulturen mit einbringen. Die Landesregierung ist daher bereits am 27. Mai 2008 als erstes Flächenland gemeinsam mit namhaften Vertretern der niedersächsischen Wirtschaft der Charta der Vielfalt beigetreten. Mit dieser Selbstverpflichtung bekundet das Land als Arbeitgeber seinen Willen, ein Arbeitsumfeld zu schaffen, welches von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung geprägt ist sowie unter anderem die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in die Arbeits- und Berufswelt stärkt. Hierdurch gewinnt das Land an Attraktivität für künftige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerade auch mit Migrationshintergrund. Durch den Beschluss des Kabinetts vom 24. Juli 2012 hat die Landesregierung ihr Ziel der interkulturellen Öffnung der Landesverwaltung bekräftigt. Sie strebt an, den Anteil der Bediensteten mit Migrationshintergrund an den Neueinstellungen weiter zu steigern und die interkulturelle Öffnung in allen Bereichen der Landesverwaltung zu intensivieren.

Über diese und bereits bestehende Maßnahmen hinaus soll diese Personengruppe künftig auf der Karriere-Homepage, aber auch bei Ausbildungsmessen in unterschiedlichen Sprachen angesprochen werden. Ferner sollen Migrantenorganisationen verstärkt zielgruppenspezifische Informationen über die Chancen in der Landesverwaltung erhalten. Dazu wurde eine Checkliste als Arbeitshilfe für Personaldienststellen entwickelt, um etwaige Hemmnisse in Einstellungsverfahren abzubauen. Darüber hinaus wird in Zusammenarbeit mit dem Studieninstitut des Landes Niedersachsen ein Fortbildungskonzept für Personalverantwortliche erarbeitet, um die interkulturelle Kompetenz speziell im Hinblick auf die Auswahlsituation zu stärken. Die erstmalige Durchführung des Trainings ist noch in 2012 geplant.

4 Bildung, Integration und Kultur

Bildung ist die zentrale Voraussetzung für die Teilhabe am wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben. Eine Gesellschaft im demografischen Wandel ist besonders darauf angewiesen, die Potenziale aller ihrer Angehörigen bestmöglich zu nutzen. Daher ist die Integration aller Menschen eine zentrale Aufgabe. Der Weg zur Integration führt über Bildung. Zur staatlichen Bildungsverantwortung gehören nicht nur der vorschulische Bereich, das Schul- und Hochschulwesen sowie die Erwachsenen- und Weiterbildung, sondern auch eine ausgewogene und nachhaltige Kulturpolitik. Neben den integrationspolitischen Aspekten gewinnt angesichts der demografischen Herausforderungen in unserer Gesellschaft auch die Vermittlung zeitgemäßer Rollenbilder im Erziehungs- und Bildungsbereich (einschließlich der genderorientierten Aus- und Fortbildung für Lehrkräfte, Erzieherinnen und Erzieher) zunehmend an Bedeutung. Die staatliche Bildungsarbeit wird ergänzt und unterstützt durch die Bildungsarbeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, die Grundfragen der Menschen und des Werte stiftenden Zusammenlebens aufgreift, sowie die der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften.

4.1 Bildung

4.1.1 Frühkindliche Bildung

Frühkindliche Bildung ist Ausgangspunkt für alle weiteren Bildungswege. Je früher ein Kind gefördert wird, desto größer sind seine Chancen auf Zugang zu weiterer Bildung und Teilhabe. Dieser besonderen Bedeutung der frühkindlichen Bildung entsprechend hat das Land im Jahr 2007 das Niedersächsische Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung (nifbe) gegründet, das durch seine landesweite Vernetzung mit dem wechselseitigen Austausch von Forschung und Praxis zu einer bestmöglichen Förderung von Kindern bereits in den „ersten“ Lebensjahren in den Kindertageseinrichtungen beitragen soll.

Nachfolgend sind weitere, wichtige Aktivitäten des Landes im Bereich der frühkindlichen Bildung aufgeführt:

- Der Ausbau von Krippen- und Tagespflegeplätzen für Kinder unter drei Jahren erfolgt in Niedersachsen mit großer Dynamik. Das Land reagiert damit auch auf die regional sehr unterschiedliche Geburtenentwicklung. Die Landesregierung hat 2008 gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen vereinbart, die Betreuungsquote der unter 3-Jährigen zum 1. August 2013 auf landesweit 35 % auszubauen. Ab dann gilt der Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot für Kinder vom ersten Lebensjahr an. Das Land beteiligt sich an der Finanzierung des Betreuungsausbaus mit mehr als 500 Mio. Euro und verstärkt in den Jahren 2012 und 2013 die investiven Ausgaben um 53 Mio. Euro, um einen zusätzlichen Impuls zu schaffen. Am 4. Juli 2012 haben sich die Landesregierung und die Kommunalen Spitzenverbände auf eine Anpassung des Landesanteils an den Betriebskosten verständigt. Diese wird stufenweise zum 1. Februar 2013 und zum 1. August 2013 in Kraft treten und damit von 43 % über 46 % auf 52 % erhöht.
- Betriebe werden darin unterstützt, eigene Betriebs-Kitas einzurichten. Denn mit der Einrichtung von Betriebskindertagesstätten leisten sie gemeinsam mit Bund, Land und Kommunen einen Beitrag dazu, den steigenden Bedarf an Betreuungsmöglichkeiten insbesondere für unter 3-Jährige in den kommenden Jahren zu decken. Das Land leistet dazu durch Beratung, Unterstützung und Förderung nach dem Kindertagesstättengesetz seinen Beitrag. Die Unternehmerverbände Niedersachsen werden zudem in Zusammenarbeit mit der Landesregierung einen Leitfaden herausgeben, um über die praktischen und rechtlichen Anforderungen sowie die Möglichkeiten finanzieller Förderung zu informieren. Dabei werden auch gelungene Beispiele zur Veranschaulichung und Anregungen abgebildet.

- Sprachkompetenz ist eine wichtige Voraussetzung für den Bildungserfolg. Für die Sprachförderung in Kindertagesstätten werden seit 2006 jährlich 6 Mio. Euro eingesetzt. Hinzu kommen noch rund 19 Mio. Euro pro Jahr für die Sprachförderung durch Grundschullehrkräfte im letzten Jahr vor der Einschulung. Am 15. Juni 2011 haben das Land und die Träger von Kindertageseinrichtungen Handlungsempfehlungen für die Sprachbildung und Sprachförderung in Kindertagesstätten verabschiedet, die gleichzeitig auch der Ausgangspunkt für die Entwicklung von durchgängigen Sprachförderkonzepten sind, die von der Krippe über den Kindergarten und die Grundschule bis in den Sekundarbereich reichen.

  Konzeptionell knüpfen die Empfehlungen „Sprachförderung als Teil der Sprachbildung im Jahr vor der Einschulung durch Grundschullehrkräfte“, die zum 1. August 2012 in Kraft getreten sind, an die Handlungsempfehlungen an. In den Folgejahren sollen die entsprechenden Empfehlungen für die Grundschule und den Sekundarbereich I erarbeitet werden, die schwerpunktmäßig auf die Förderung der bildungssprachförderlichen Unterrichtsgestaltung abzielen.

- Seit 2007 wurde im Rahmen des Modellvorhabens „Brückenjahr“ in über 570 Modellprojekten mit einem Drittel aller Grundschulen und einem Viertel aller Kindertageseinrichtungen erprobt, wie Fachkräfte aus Kindergarten und Grundschule im letzten Jahr vor der Einschulung für einen gelungenen Übergang in die Schule zusammenarbeiten können. Fachliche Grundlagen für eine multiprofessionelle Zusammenarbeit von sozialpädagogischen Fachkräften und Grundschullehrkräften werden im Rahmen eines neuen Modellvorhabens „Kindergarten und Grundschule unter einem Dach“ an acht Standorten ab August 2012 für drei Jahre entwickelt und erprobt.

- Die Landesregierung stellt sich der Herausforderung des steigenden Bedarfs an Fachkräften für Kindertageseinrichtungen. In Niedersachsen lassen sich derzeit über 12.000 Schülerinnen und Schüler zur Erzieherin bzw. zum Erzieher ausbilden. Das sind 2.500 Schüler mehr als noch im Jahr 2005. Heute schließen jedes Jahr über 1.900 Schüler die Ausbildung zum Erzieher an Fachschulen erfolgreich ab. Das entspricht einem Anstieg von 400 Schülern im Vergleich zum Jahr 2005. Vorrangiges Ziel ist es, den Einstellungsbedarf auch zukünftig mit bestmöglich ausgebildeten Erzieherinnen und Erziehern zu decken.

- Die gemeinsame Betreuung von Kindern mit und ohne Behinderung unter drei Jahren in Krippen und kleinen Kindertagesstätten wird nach dem Modellprojekt (1. August 2012) mit Anschlussregelungen fortgeführt, um so gerade bei den ganz kleinen Kindern ein gemeinsames Lernen und Leben zu ermöglichen.

4.1.2 Allgemeine Bildung

In Niedersachsen wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler bis zum Jahr 2020 um rund 20 % zurückgehen. Diese Entwicklung wird regional sehr unterschiedlich verlaufen. Einzelne Landkreise müssen mit Rückgängen von bis zu 40 % rechnen.

- Das niedersächsische Schulsystem bietet den Schulträgern eine Vielzahl von Möglichkeiten, um ihr Angebot an die Entwicklung der Schülerzahlen anzupassen. Die Landesregierung will vorrangig eine ortsnahe Schulversorgung und ein flächendeckendes Angebot aufrechterhalten. Hierbei stehen die Kommunen in der Verantwortung. Grundlage jeder Entscheidung ist eine ausführliche Information über die bestehenden Möglichkeiten. Das Land hat deshalb die Broschüre „Herausforderung Demografie – Strategien und Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung einer flächendeckenden Schulversorgung“ herausgegeben.

- Ziel der Landesregierung ist, die vom Landtag bereitgestellten Lehrerstellen auf die Schulen bedarfsgerecht zu verteilen. Damit wird auch die Lehrerversorgung der

Schulen im ländlichen Raum bedarfsgerecht sichergestellt. Dazu hat die Landesregierung Außenstellen der Seminare eingerichtet, um zahlreiche Bewerberinnen und Bewerber für Stellen, die an Schulen im ländlichen Raum ausgeschrieben sind, zu gewinnen.

- Vor dem Hintergrund zurückgehender Schülerzahlen fordern die Schulträger mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Viele Eltern wollen abschließende Bildungsentscheidungen länger offen halten und bevorzugen dabei allgemein bildende Schulformen, an denen möglichst alle Abschlüsse erworben werden können. Die neu eingeführte Oberschule gibt darauf die richtige Antwort. Sie kann mit oder ohne gymnasiales Angebot errichtet werden. Zum Schuljahresbeginn 2011/12 haben 132 Oberschulen, davon 17 mit einem gymnasialen Angebot, den Unterricht aufgenommen. 2012/13 sind es 216 Schulen mit schon jetzt über 20.000 Schülerinnen und Schülern. Mit der Einführung der Oberschule hat die Landesregierung den Weg in die Zweigliedrigkeit von Oberschulen und Gymnasien eingeleitet, ergänzt um Integrierte Gesamtschulen als Angebotsschulen.

- Mit Schuljahresbeginn 2012/13 werden von den rund 2.900 öffentlichen allgemein bildenden Schulen über 1.500 Schulen ein Ganztagsangebot vorhalten, d.h. jede zweite Schule ist eine Ganztagsschule. Seit 2002 (156) hat sich die Zahl der Ganztagsschulen damit verzehnfacht. Die Landesregierung strebt an, bis zum Jahr 2020 ganztägige Angebote an den öffentlichen allgemein bildenden Schulen zur Regel zu machen. Schülerinnen und Schüler sollen dann die Möglichkeit haben, an mindestens drei Tagen über den Vormittagsunterricht hinaus pädagogisch wertvolle Bildungs- und Freizeitangebote wahrnehmen zu können.

- Im Jahre 2003 lag die Quote der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in Niedersachsen bei 10,4 %. Niedersächsische Modellprojekte und Schulversuche haben gezeigt, dass die Leistungsmotivation bei den förderungsbedürftigen Schülerinnen und Schülern durch einen stärkeren Praxisbezug gesteigert werden kann. Daher sind die Bildungsaufträge geändert und die Grundsatzerlasse für Haupt-, Real- und Oberschulen durch Regelungen zur Berufsorientierung modifiziert worden. Der Praxisanteil im Unterricht mit berufsorientierenden und berufsbildenden Inhalten wurde erheblich verstärkt. Die Verzahnung von theorie- und praxisbezogenem Unterricht und die Kooperationen zwischen allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen sowie vielfältige Projekte mit außerschulischen Partnern zeigen, dass die Schüler durch den direkten Kontakt mit der Arbeitswelt eine Motivations- und Leistungssteigerung erfahren. Diese wiederum führt zu einer Verbesserung der Schulabschlussquote. Rechtzeitige Kompetenzfeststellungen, frühzeitiger kontinuierlicher Praxiskontakt und der Einsatz von sozialpädagogischen Fachkräften schaffen wichtige Rahmenbedingungen, damit der Schulabschluss und der Übergang von der Schule in den Beruf erfolgreich gelingen können. So konnte die „Abbrecherquote“ der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss bis zum Jahre 2011 bereits auf 5,9 % gesenkt werden.

- Die Landesregierung setzt sich für kleinere Klassen ein. Daher wurde beispielsweise die Schülerhöchstzahl an Realschulen und Gymnasien sowie den entsprechenden Zweigen der Kooperativen Gesamtschulen aufsteigend, beginnend ab dem 5. Schuljahrgang im Schuljahr 2011/2012 von 32 und 30 und die Schülerhöchstzahl an Grundschulen in den Schuljahrgängen 1 und 3 ab dem Schuljahr 2012/13 von 28 auf 26 aufsteigend, gesenkt. Zudem liegt die Höchstzahl an Schülern an Gymnasien und dem Gymnasialzweig der Kooperativen Gesamtschule im 10. Schuljahrgang (Einführungsphase) seit dem Schuljahr 2012/2013 statt bei 32 nur noch bei 26 (in Ausnahmefällen 27).

4.1.3 Sicherung qualifizierten Lehrpersonals

Die hohe Zahl anstehender Pensionierungen von Lehrkräften bei einer gleichzeitig geringer werdenden Zahl an Bewerberinnen und Bewerbern stellt Niedersachsen vor große Herausforderungen.

- Insgesamt wurden seit 2002 bis 2011 über 4.000 Lehrkräfte mehr eingestellt als ausgeschieden sind. Die Ausbildungskapazitäten im Vorbereitungsdienst wurden 2011 auf mehr als 6.000 Plätze deutlich ausgeweitet.
- Zum 1. August 2012 erfolgte eine zusätzliche Entlastung der Schulleiter im Umfang von rund 200 Vollzeitlehrereinheiten. Eine weitergehende Entlastung wird durch die Zuweisung von 120 zusätzlichen Stellen an die Niedersächsische Landesschulbehörde realisiert. Es wird geprüft, ob in den nächsten Jahren haushaltswirtschaftliche Spielräume für weitergehende Entlastungen der Schulleitungen bestehen.
- Im Rahmen von „Sprintstudiengängen“ für Latein und Evangelische Religion (Lehramt an Gymnasien) werden im Schuldienst tätige Lehrkräfte qualifiziert, um den besonderen Mangel in diesen Fächern zu mildern. In einem „Sprintstudium“ für Informatik (Gymnasien) werden derzeit Lehrkräfte für den Einsatz in einem Mangelfach ausgebildet. Darüber hinaus können in Mangelfächern auch Quereinsteiger in den Vorbereitungsdienst bzw. direkt in den Schuldienst eingestellt werden. Mit der Konzeption eines berufsbegleitenden Studienprogramms für Diplom-Ingenieurinnen und -ingenieure (FH) und Lehrkräfte für Fachpraxis wird dem besonderen Bedarf der berufsbildenden Schulen an Lehrkräften in den Fachrichtungen Metall-, Fahrzeug- und Elektrotechnik begegnet. Außerdem wird mit einem universitären Fernstudienangebot für Lehrkräfte im Schuldienst der erhöhten Nachfrage im Fach Englisch Rechnung getragen, der durch die Einführung der Berufseinstiegsschule entstanden ist.
- Die Landesregierung wirbt gezielt für ein Lehramtsstudium. Dazu dienen die Weiterführung der Kampagne für Schulabgängerinnen und -abgänger „Gute Lehrer braucht das Land“, die Unterstützung des Schülercampus-Projekts „Mehr Migranten werden Lehrer“ sowie die Fortführung der erfolgreichen Schüler-Lehrer-Akademie. Auch die aktiven Lehrkräfte müssen sich weiter qualifizieren. Deshalb wurde die Struktur der regionalen Lehrerfortbildung neu gestaltet. Im Zuge der Neuordnung der Lehrerausbildung in Bachelor-Master-Strukturen wurde in Niedersachsen auch die Lehrerausbildung berufsfeldbezogener und praxisorientierter gestaltet, um den Qualitätsanforderungen der Schulen besser gerecht zu werden. Dies ist in der Verordnung über Masterabschlüsse für Lehrämter in Niedersachsen vom 15. November 2007 abgebildet. Damit ist eine deutliche Qualitätsverbesserung der Lehrerausbildung verbunden. Außerdem werden die Studiengänge turnusgemäß in einem Akkreditierungsverfahren überprüft. Ab 2013 wird die Qualität der Lehramtsstudiengänge für Grund-, Haupt- und Realschulen durch eine Verlängerung der Studienphase, eine Erweiterung der zu erwerbenden Qualifikationen und die Einbindung umfänglicher Praxisphasen in das Studium weiter erhöht („GHR 300“). Die engere Verzahnung von vorschulischer und schulischer Bildung erfordert auch eine Verzahnung der Erzieherausbildung mit der Ausbildung zur Grundschullehrerin oder zum Grundschullehrer. Aktuell wird ein Modellversuch zur Einführung von Studienangeboten im Bereich der Elementar- und Primärpädagogik durchgeführt.
- Ein Ziel der Landesregierung ist es, ein frühzeitiges Ausscheiden von Lehrkräften aus dem Arbeitsleben zu verhindern. Daher wird im Rahmen der betrieblichen Wiedereingliederung frühzeitig interveniert, um die Arbeitsunfähigkeit möglichst schnell zu überwinden und einer erneuten Arbeitsunfähigkeit vorzubeugen. Außerdem wird durch vielfältige Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement in Schulen dem vorzeitigen Ausscheiden von Lehrkräften aus dem Schuldienst entgegengewirkt.

4.1.4 Berufliche Bildung

Die marktwirtschaftliche, am Bedarf der Unternehmen orientierte Steuerungsfunktion der dualen Ausbildung hat zu der im europäischen Vergleich relativ niedrigen Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland beigetragen. Ziel ist und bleibt es vorrangig, den ausbildungsfähigen und ausbildungswilligen Jugendlichen ein duales Ausbildungsangebot zu machen. Ein wohnort- und betriebsnahes Angebot von Teilzeitberufsschulen ist ein wesentlicher Bestandteil der dualen Berufsausbildung und muss grundsätzlich aufrecht erhalten werden. Das ist ein wichtiger Beitrag zur künftigen Fachkräftesicherung insbesondere im gewerblich-technischen Bereich.

Die Steigerung der Ausbildungsfähigkeit und Berufswahlkompetenz der Schülerinnen und Schüler steht in Niedersachsen im Fokus der Landesregierung. Es ist Aufgabe der Schulen gemäß ihrem schulformspezifischen Bildungsauftrag die Schüler auf ihre Berufs- und Studienwahl vorzubereiten. Dazu führen die Schulen mit Unterstützung durch Kammern, Wirtschaft, Betriebe, die Bundesagentur für Arbeit und andere außerschulische Partner, zielgerichtete systematische Studien- und Berufsorientierungsmaßnahmen durch. Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und beruflichen Bildung an Praxistagen auf der Basis der Erkenntnisse aus Schulversuchen und Modellprojekten der letzten Jahre sind unter anderem Schülerbetriebspraktika, Kompetenzfeststellungsverfahren, Betriebserkundungen, Unterricht in Kooperation mit berufsbildenden Schulen, berufspraktische Projekte, Schülerfirmen und praxisorientierte Lernphasen innerhalb des Fachunterrichts.

Durch die frühzeitige praxisbezogene und systematische Berufsorientierung wird die Abschlussquote erhöht und der erfolgreiche Übergang der Schülerinnen und Schüler in eine berufliche Ausbildung gefördert. Weiterhin wird durch diese Maßnahmen dem ansteigenden Fachkräftemangel begegnet.

Weitere Maßnahmen sind:

- Die Landesregierung finanziert mit dem Hauptschulprofilierungsprogramm sozialpädagogische Fachkräfte an Haupt-, Real-, Förder- und Oberschulen zur Unterstützung berufsorientierter und berufsbildender Maßnahmen für förderungsbedürftige Schülerinnen und Schüler beim Übergang von der Schule in den Beruf. Diese Förderung im Umfang von ca. 12,2 Mio. Euro erfolgt zunächst bis Ende 2014 und wird für das Schuljahr 2012/13 für vierzügige Oberschulen um jeweils 13.000 Euro aufgestockt. Hauptschulen und Hauptschulzweige an Kooperativen Gesamtschulen, die nicht am Hauptschulprofilierungsprogramm teilnehmen, erhalten pro zu bildende Klasse im Sekundarbereich I eine ganze Lehrerstunde für sozialpädagogische Unterstützung, Integrierte Gesamtschulen eine halbe Lehrerstunde, weil sie entsprechend weniger Hautschulempfohlene haben als die vorgenannten Schulformen. Diese Zusatzbedarfsstunden können budgetiert und für die Beschäftigung eines Sozialpädagogen verwendet werden. Im Übrigen ist Schulsozialarbeit ein professionelles sozialpädagogisches Angebot, das durch verbindlich vereinbarte und gleichberechtigte Kooperation von Jugendhilfe und Schule als eigenständige Institution dauerhaft im Schulalltag verankert und als ein primäres Aufgabengebiet der Jugendhilfe eine kommunale Aufgabe ist. Gleichwohl hat das Land Niedersachsen im Rahmen des Unterstützungsprogramms für Grundschulen die Möglichkeit geschaffen, bei einem hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Lernproblemen und/oder sozialen Benachteiligungen einen Antrag auf Erhöhung des Budgets für pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen zu können. Insgesamt stehen dafür landesweit Mittel im Umfang von 50.000 Stunden zur Verfügung. Mithilfe von Kompetenzfeststellungsverfahren sollen die persönlichen Stärken und Entwicklungspotenziale von Jugendlichen ermittelt werden. So unterstützt die Landesregierung Schülerinnen und Schüler bei ihrer individuellen Entwicklung und Berufsorientierung. Dazu werden Lehrkräfte der entsprechenden Schulformen seit September 2011 landesweit geschult.

- Die Landesregierung hat mit Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit zum 1. August 2011 eine „Koordinierungsstelle Berufsorientierung“ im Niedersächsischen Kultusministerium eingerichtet. Diese bietet für die allgemein bildenden Schulen qualitätsgeprüfte Projekte zur vertieften Berufsorientierung an. Sie ergänzen das Regelangebot von Schule und Berufsberatung. Die Kooperation mit Kammern und Wirtschaftsverbänden ermöglicht die Beteiligung von Betrieben.

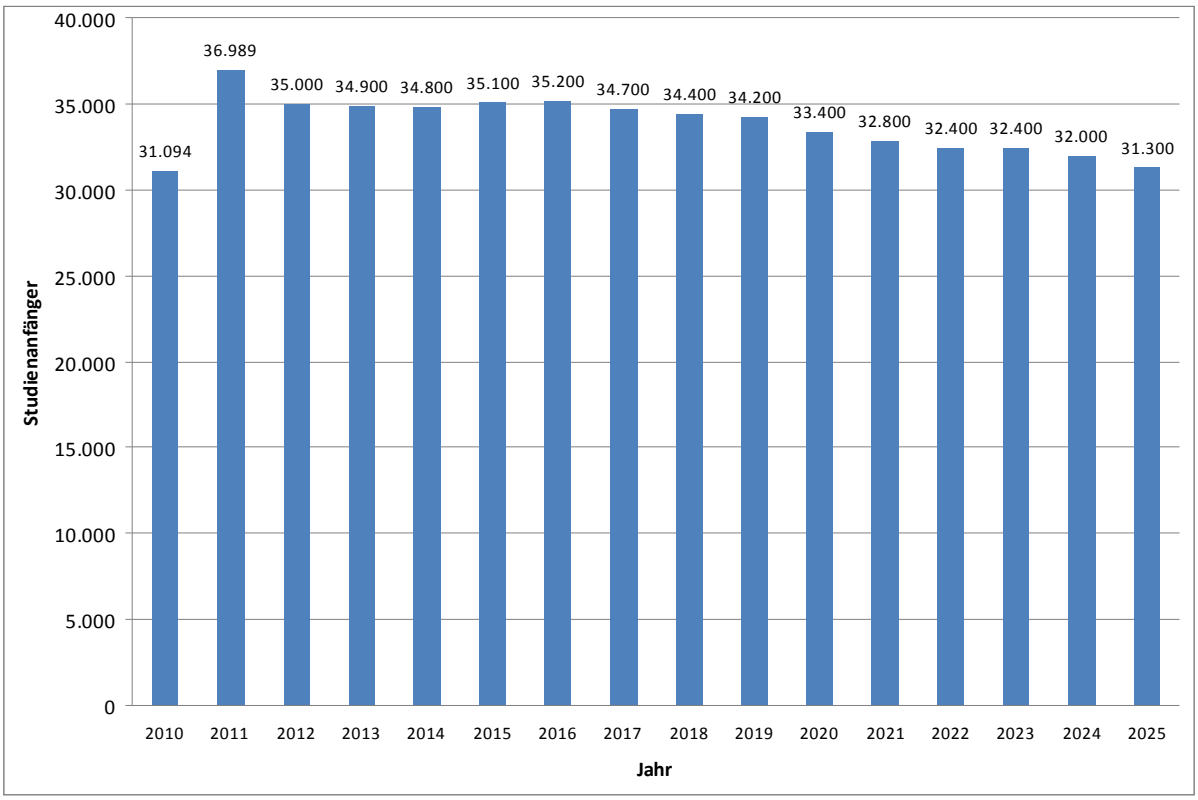
Vor dem Hintergrund der Dynamik des demografischen Wandels stehen die berufsbildenden Schulen vor der Aufgabe, junge Menschen umfassend und vielfältig zu qualifizieren. Damit leisten sie einen grundlegenden Beitrag zur Sicherung des Fachkräftepotenzials. Berufsbildende Schulen sind dabei Partner und Dienstleister für Unternehmen. In den letzten Jahren ist das berufliche Schulwesen mit Blick auf die Notwendigkeiten des Beschäftigungssystems weiterentwickelt worden. Im Zuge der Neuordnung der beruflichen Grundbildung im Jahr 2009 wurde z.B. die einjährige Berufsfachschule neu ausgerichtet. Die differenzierte und gut aufgestellte berufliche Bildung in Niedersachsen sorgt für eine moderne Ausbildung des Fachkräftenachwuchses. Die berufliche Bildung stärkt den Gedanken der Durchlässigkeit von Berufs- und Bildungswegen. Die neu eingeführten Ergänzungsbildungsgänge zur Erlangung der Fachhochschulreife ermöglichen Schülerinnen und Schülern, sich während der Berufsausbildung höher zu qualifizieren.

4.1.5 Hochschulen

Der steigende Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften sowie sich immer schneller verändernde Lebens- und Arbeitswelten in einer „alternden Gesellschaft“ stellen die 12 Universitäten und gleichgestellten Hochschulen, die zwei Kunsthochschulen und 16 staatlichen sowie privaten Fachhochschulen in Niedersachsen vor große Herausforderungen nicht nur in Natur- und Ingenieurwissenschaften sowie den Lebenswissenschaften, sondern auch in den Geistes- und Sozialwissenschaften. Die im internationalen Vergleich unterdurchschnittliche Akademikerquote soll unter Sicherung der bestehenden Qualitätsanforderungen erhöht werden, um die sozioökonomischen Grundlagen unserer Gesellschaft erhalten zu können. Oberstes Ziel der hochschulmedizinischen Standorte in Niedersachsen ist es, dass das Thema Altersmedizin im Studium durchgängig in allen Fächern vermittelt wird. Geriatrische, gerontologische und gerontopsychiatrische Fragestellungen spielen in den jeweiligen Fachgebieten der Allgemein- über die Innere und Rehabilitationsmedizin bis zur Versorgungsforschung eine wichtige Rolle und sind daher in den Querschnittsfächern des Medizinstudiums vorhanden und vertreten.

Trotz rückläufiger Geburtenzahlen nimmt der Bedarf an Hochschulbildung zunächst nicht ab. In den kommenden zehn Jahren werden die Studierendenzahlen noch steigen. Erst nach 2020 werden sie unter den heutigen Stand von 145.000 sinken. Nach den Prognosen der Kultusministerkonferenz von 2012 wird die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger in Niedersachsen erst 2025 wieder auf das ungefähre Niveau von 2010 sinken.

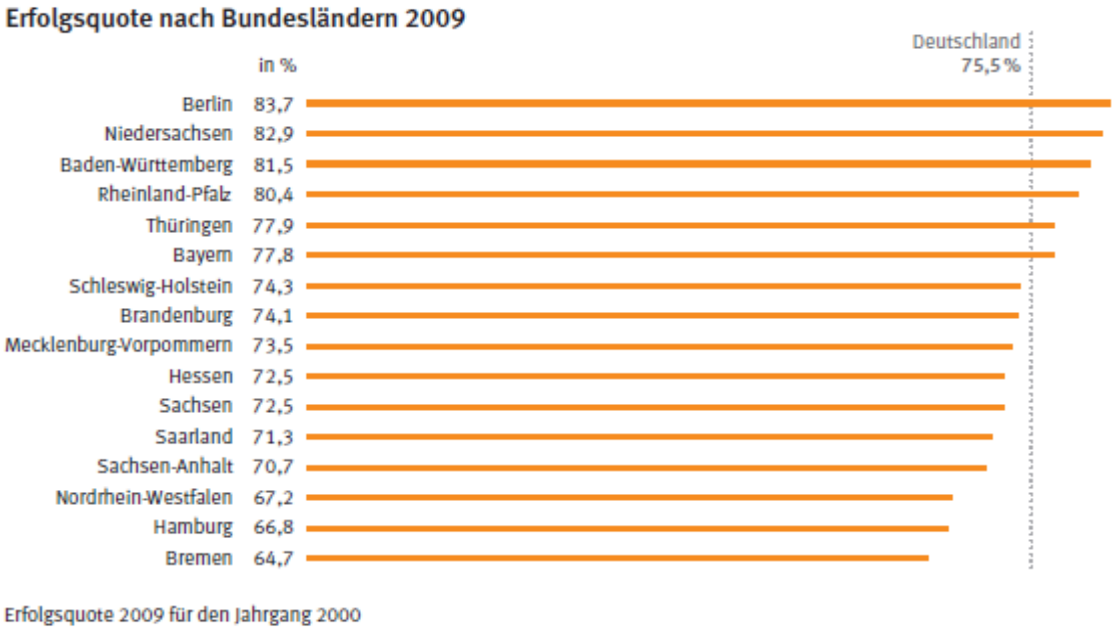
Die Prognose der Studienanfängerzahlen beschreibt den Handlungsbedarf:



Quelle: KMK-Vorausberechnung der Studienanfängerzahlen 2012 bis 2025 – Fortschreibung (Stand: 24.01.2012)

Angesichts des Anstiegs der Menschen mit Hochschulzugangsberechtigung in den nächsten Jahren soll allen Interessierten ein Studienplatz an den Hochschulen angeboten werden können. Im Rahmen des zwischen den Ländern und dem Bund geschlossenen Hochschulpakts 2020 konnten die niedersächsischen Hochschulen in den Jahren 2007 bis 2010 bereits mehr als 13.000 zusätzliche Studienanfängerinnen und -anfänger aufnehmen. Die Landesregierung will, dass kein junger Mensch aus Kapazitätsgründen zurückgewiesen wird. Deshalb werden in Niedersachsen im Rahmen der zweiten Phase des Hochschulpakts 2011 bis 2015 insgesamt 38.848 zusätzliche Studienanfängerplätze zur Verfügung gestellt. Mittelfristig sollen bis zu 40 % eines Altersjahrgangs für ein Hochschulstudium gewonnen werden. Die Landesregierung will diesen Anteil halten und möglichst erhöhen, da eine wissensbasierte Gesellschaft einen entsprechend hohen Anteil akademisch gebildeter und ausgebildeter Kräfte benötigt. Um dieses Ziel zu erreichen, soll der Zugang zu Hochschulen erleichtert werden – auch für qualifizierte Interessierte ohne Abitur.

Die Erfolgsquote niedersächsischer Studierender ist besonders hoch: Fast 83 % aller Studienanfängerinnen und -anfänger in Niedersachsen schließen ihr Studium erfolgreich ab. Das ist im Bundesvergleich das beste Ergebnis eines Flächenlandes.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Hochschulen auf einen Blick, 2011

Ein wichtiger Grund für dieses positive Ergebnis ist das gute Betreuungsverhältnis. Niedersachsens Fachhochschulen stehen hier bundesweit an zweiter Stelle. Statistisch gesehen werden dort 17 Studierende von einer Lehrkraft betreut. An den Universitäten kommen auf eine Lehrkraft 15,5 Studierende. Um diese guten Bedingungen auch in Zukunft zu gewährleisten, sind mit allen Hochschulen konkrete Maßnahmen in den strategischen Zielvereinbarungen verabredet worden.

Der Bologna-Prozess bietet die Möglichkeit zur Profilbildung in Lehre, Studium und Weiterbildung durch Praxisorientierung, Forschungsnähe, Durchlässigkeit, Flexibilität und Spezialisierung. Die neuen Studienabschlüsse Bachelor und Master haben dazu beigetragen, dass die Studiengänge an Niedersachsens Hochschulen national wie international vergleichbar sind. Land und Hochschulen haben 2010 die neuen Studiengänge in einer „Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses“ analysiert. Die hieraus resultierenden Empfehlungen sind von den Hochschulen bereits umgesetzt worden.

Durch anwendungsorientierte und berufsbegleitende Studienangebote wird mehr Menschen die Möglichkeit eröffnet, Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (sog. „MINT-Fächer“) zu studieren, denn gerade in diesen Bereichen stellt sich durch die demografische Entwicklung ein erhöhter Bedarf an hochqualifizierten Fachkräften ein. Deshalb hat die Landesregierung Aktivitäten entwickelt wie die „Qualifizierungsoffensive“ und unterstützt Projekte im Rahmen des Bund-Länder-Wettbewerbs „Aufstieg durch Bildung“, die „Offene Hochschule Niedersachsen“ und die Schwerpunktsetzung MINT im Hochschulpakt 2020. Zur Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft sowie zur Innovations-Förderung wird auf das Innovationskonzept der Landesregierung verwiesen.

Die wissenschaftlichen Einrichtungen in Niedersachsen stehen sowohl mit der Wirtschaft als auch mit ausländischen Forschungseinrichtungen im Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hochschulen und Forschungseinrichtungen müssen daher ihre Attraktivität als Arbeitgeber betonen und ausbauen:

- Graduiertenkollegs bereiten Promovierende auf den komplexen Arbeitsmarkt „Wissenschaft“ intensiv vor und unterstützen gleichzeitig ihre wissenschaftliche Selbstständigkeit. Das Land wird die Hochschulen weiter dabei unterstützen, die Anzahl der Graduiertenkollegs zu erhöhen.

- Im Oktober 2011 wurde eine neue Fördermaßnahme für Promotionsprogramme der Hochschulen auf den Weg gebracht. Sie soll insbesondere die Kooperationen von Universitäten und Fachhochschulen unterstützen, um neue Potenziale zu erschließen.
- Mit dem Förderprogramm „Holen und Halten“ unterstützt das Land die Hochschulen bei der Berufung herausragender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf wichtige, strukturbildende Professuren. Zugleich wird damit die Exzellenz von Forschung und Lehre an niedersächsischen Hochschulen gefördert.
- Planbare Beschäftigungsverhältnisse, angemessene Vergütungsregelungen und innovative Personalentwicklungskonzepte in den Hochschulen ermöglichen das Fördern und Halten herausragender Talente. Auch das Land wird dazu Fördermöglichkeiten anbieten.

Nur finanziell abgesicherte Hochschulen können die Qualität ihrer Lehre sicherstellen. Das Land garantiert den Hochschulen mit dem bis 2015 laufenden „Zukunftsvertrag II“ eine zuverlässige Finanzierung und stabile Rahmenbedingungen. Auf dieser Basis wurden in Niedersachsen mit Zustimmung der Hochschulen Studienbeiträge in Höhe von 500 Euro pro Semester zur Verbesserung der Lehr- und Studienbedingungen eingeführt. Daraus erzielten die Hochschulen allein 2011 Einnahmen in Höhe von rund 100 Mio. Euro. Die Landesregierung steht auch zukünftig für dieses erfolgreiche Modell zur Verbesserung der Studienbedingungen. Es ermöglicht unter anderem eine optimale Betreuung und damit einen überdurchschnittlichen Studienerfolg und kommt so unmittelbar den Studierenden zugute.

Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) kam in einer Studie von September 2011 zu dem Ergebnis, dass die Studierneigung durch Studienbeiträge nicht zurückgegangen ist, und zwar auch nicht bei sozial benachteiligten Studienberechtigten bzw. solchen aus einem nichtakademischen Elternhaus. Außerdem sind die Erfolgsaussichten für ein Studium in den Bundesländern mit Studienbeiträgen tendenziell sogar stärker angestiegen. Dies wirkt sich positiv vor allem bei Nicht-Akademikerkindern aus, bei denen die Verfasser der Studie den stärksten negativen Effekt von Studienbeiträgen auf die Studierneigung erwartet hatten. Die Studienbeiträge sind sozial gerecht sowie sozialverträglich ausgestaltet (unter anderem durch Studienbeitragsdarlehen) und leisten einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre an den niedersächsischen Hochschulen. Die finanzielle Planungssicherheit durch den Zukunftsvertrag hat den niedersächsischen Hochschulen die Erschließung weiterer Ressourcen ermöglicht: Sie haben im Jahr 2010 insgesamt über 490 Mio. Euro Drittmittel eingeworben – das ist eine Steigerung um 66 % gegenüber 2003. Aus diesen Mitteln wird unter anderem die Beschäftigung von rund 10.000 hauptberuflichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern finanziert. Über die Fortschreibung des Zukunftsvertrages über 2015 hinaus wird bis zum 30. Juni 2014 eine Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien geschlossen.

4.1.6 Lebenslanges Lernen

Unter demografischen Aspekten muss der Begriff „lebenslanges Lernen“ zur „lebenslangen Qualifizierung“ auf den unterschiedlichen Qualifizierungsebenen in ganzer Breite von der individuellen bis hin zur berufsbezogenen Weiterbildung fortentwickelt werden. Zum lebenslangen Lernen tragen insbesondere die nach dem Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG) geförderten Einrichtungen der Erwachsenenbildung bei. Sie leisten darüber hinaus einen wichtigen Beitrag dazu, Erfahrungswissen, Kompetenzen und Ressourcen von Älteren und ehrenamtlich Tätigen individuell zu erschließen.

Zu den nach dem NEBG geförderten Einrichtungen gehören sowohl kommunale, kirchliche wie gewerkschaftlich orientierte Bildungseinrichtungen, die im Bildungsalltag die demografischen, arbeitsmarkbezogenen und gesellschaftlichen Veränderungsprozesse sowie (Weiterbildungs-)Bedarfe in besonderer Weise berücksichtigen. Um auch zukünftig den steigenden

Anforderungen hinsichtlich der demografischen Entwicklung auch bei der Erwachsenenbildung finanziell gerecht zu werden, stimmt die Niedersächsische Landesregierung derzeit einen Perspektivvertrag für die Erwachsenenbildung ab.

Der Erwerb von allgemeinen und wissenschaftlichen Qualifikationen muss auch während der beruflichen Tätigkeit möglich sein. Das erfordert optimale Rahmenbedingungen sowie bessere Hochschulzugangsmöglichkeiten und individuelle Lern- und Entwicklungsperspektiven für beruflich Qualifizierte durch Kooperation mit Erwachsenen- und Weiterbildungseinrichtungen sowie der Wirtschaft.

Die Initiative „Offene Hochschule Niedersachsen“ trägt den veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes Rechnung und schafft zusätzliche Möglichkeiten, auch ohne Abitur ein Studium aufnehmen zu können. Die Qualifizierungswege in der beruflichen wie hochschulischen Bildung werden transparenter und durchlässiger. Dazu dient

- die Anrechnung beruflicher und außerhalb der Hochschule erworbener Kompetenzen auf ein Hochschulstudium,
- die steigende Zahl der berufsbegleitenden Studiengänge,
- die Beteiligung niedersächsischer Hochschulen und Erwachsenenbildungseinrichtungen an Maßnahmen des Bundes für den Übergang von der beruflichen in die Hochschulbildung,
- die stärkere Öffnung der Hochschulen für neue Zielgruppen in Kooperation mit Einrichtungen der Erwachsenenbildung mit ihrer vielfältigen, flächendeckenden Infrastruktur in hoher Qualität,
- die Intensivierung der wissenschaftlichen Weiterbildung über die Offene Hochschule,
- die Ausweitung passgenauer Studien- und Weiterbildungsangebote sowie
- das Engagement der Hochschulen und Weiterbildungseinrichtungen als Anbieter von Lösungen im Sinne der lebenslangen Qualifizierung, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen.

4.2 Integration

Die Integration von Zugewanderten und ihren Kindern ist ein langfristiger und vielschichtiger Prozess, der sich als Querschnittsaufgabe auf alle Lebensbereiche bezieht und der alle Menschen und gesellschaftlichen Schichten fordert. Sie ist gelungen, wenn Menschen mit Migrationshintergrund gleichberechtigt am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben teilhaben.

Das Land Niedersachsen fördert die Integration durch vielfältige Maßnahmen. Dafür stellt die Landesregierung derzeit jährlich insgesamt mehr als 80 Mio. Euro zur Verfügung.

4.2.1 Handlungsprogramm Integration

Mit dem Handlungsprogramm Integration hat die Landesregierung ein integrationspolitisches Gesamtkonzept vorgelegt, das kontinuierlich weiterentwickelt und an die aktuellen Entwicklungen und Erfordernisse angepasst wird. Seine wesentlichen Themen sind Spracherwerb und Bildung, Maßnahmen beim Übergang von der Schule in den Beruf, die Integration in das Erwerbsleben, Lebensbedingungen von Frauen sowie die Integration in den Städten und Gemeinden, den Wohnquartieren und Nachbarschaften, im Gesundheitsbereich und im Sport.

4.2.2 Integration auf breite Basis stellen

Um den direkten Austausch zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und der Landesregierung zu institutionalisieren und die Zusammenarbeit der Akteure zu stärken, hat die Landesregierung den Integrationsbeirat gegründet. Damit ist die Integrationspolitik auf ein breites

gesellschaftliches Fundament gestellt. Aufgabe des Beirates ist es, die Integrationspolitik in Niedersachsen weiterzuentwickeln. Zudem soll der Dialog zwischen den Akteuren aus der Integrationsarbeit, den Migrantenselbstorganisationen, den Kirchen und Religionsgemeinschaften und aus den Bereichen Bildung, Ausbildung und Beruf verstetigt werden.

Die kommunalen Leitstellen für Integration, die die Koordinierung und Stärkung der örtlichen Strukturen begleiten, sind zentrale Anlaufstellen für die Integrationsarbeit. Integrationslotsen helfen neu Zugewanderten bei der Orientierung in einer für sie fremden Umgebung. Sie unterstützen schon länger hier lebende Menschen mit Migrationshintergrund sowie Spätaussiedlerinnen und -aussiedler bei der sprachlichen, schulischen, beruflichen oder gesellschaftlichen Integration. Das vom Land geförderte Ausbildungsangebot für Integrationslotsen wird kontinuierlich ausgebaut. Die Leitstellen für Integration werden zu Integrationsservicestellen weiterentwickelt. Damit wird die Grundlage geschaffen, das Thema Integration in allen gesellschaftlichen Bereichen zu verankern.

Die aktive Teilnahme am Vereinsleben fördert die Integration. Hier lernt man sich gegenseitig besser kennen und schätzt sich aufgrund der Leistung und des Engagements. Außerdem wird die Sprache viel schneller erlernt. Die Landesregierung fordert und fördert die interkulturelle Öffnung der Vereine. Durch gezielte Ansprache sollen Jugendliche mit Migrationshintergrund für ehrenamtliches Engagement und das Freiwillige Soziale Jahr begeistert werden.

Mit dem Niedersächsischen Integrationspreis werden beispielhafte und herausragende Projekte gewürdigt, um die Vielfalt der Handlungsmöglichkeiten in der Integrationspolitik aufzuzeigen und zu unterstützen Die Wertschätzung und öffentliche Anerkennung positiver Integrationsleistungen werden weiterhin wichtige Bausteine der Integrationspolitik der Landesregierung sein.

4.2.3 Bildung als Integrationsmotor nutzen

Sprache ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Integration. Die Sprachförderung bleibt auch zukünftig ein Kernelement der Integrationspolitik in Niedersachsen. Die Landesregierung wird die vorhandenen Angebote verstetigen und leistet damit einen wichtigen Beitrag für die Integration in Bildung und Arbeit.

Zentrales Anliegen niedersächsischer Integrationspolitik sind die Verbesserung der schulischen Leistungen und Abschlüsse von Schülern mit Migrationshintergrund sowie eine verstärkte Berufsorientierung und eine bedarfsgerechte Begleitung während des Übergangs von der Schule in den Beruf. Dafür sind alle am Bildungs- und Ausbildungsweg Beteiligten gefragt – die Jugendlichen selbst, die Lehrerinnen und Lehrer, die ausbildenden Betriebe und vor allem die Eltern.

Mit der Veranstaltung „Integration – konkret“ zum Thema „Einstiegschancen Jugendlicher mit Migratonshintergrund in die Berufswelt“ am 21. September 2011 konnte die Landesregierung wichtige Maßnahmen anstoßen, die jungen Menschen mit Migrationshintergrund einen gelungenen Start in die Berufswelt ermöglichen. Gemeinsam mit Akteuren des Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktes sowie Vertretungen von Migrantenselbstorganisationen wurde diskutiert, wie man die Situation für alle Beteiligten verbessern kann. Es wurden verschiedene Projekte und Kooperationen initiiert; unter anderem wurde eine Koordinierungsstelle zur Verbesserung der Berufsorientierung an allgemein bildenden Schulen ins Leben gerufen. Darüber hinaus wurde z.B. ein Eltern-Netzwerk für Menschen mit Migrationshintergrund gestartet, das unter anderem zu mehr Partizipation am Schulgeschehen informiert und zu mehr Engagement in den Schulgremien motiviert.

Auf der Folgeveranstaltung am 19. September 2012 wurde beschlossen, gezielt weiterhin gemeinsam daran zu arbeiten, die Schulabbrecherquote sowie die Quote der Ausbildungsabbrüche bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund weiter zu senken. Darüber hinaus soll die aufsuchende Elternarbeit verstärkt werden. In dieselbe Richtung zielt das neue Projekt

„Elterntalk“, das auf niedrigschwelliger Ebene Medienkompetenz von Eltern zu Eltern mit Migrationshintergrund vermitteln soll.

In Regionalnetzwerken werden konkrete Maßnahmen zum besseren Übergang von der Schule in den Beruf für Jugendliche mit Migrationshintergrund entwickelt und umgesetzt, um ihre Einstiegschancen in die Berufswelt zu erhöhen. Im Schwerpunkt sollen Eltern aktiviert und unterstützt werden mit dem Ziel, den Bildungs- und Ausbildungsweg ihrer Kinder besser begleiten zu können.

Die integrationspolitischen Aktivitäten der Landesregierung im Hinblick auf die Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs für Menschen mit Migrationshintergrund setzen sich im Hochschulbereich fort. Im Sinne einer nachholenden Integration bieten Hochschulen in Niedersachsen spezielle Studienangebote für hochqualifizierte Zugewanderte an. Der Studiengang „Interkulturelle Bildung und Beratung“ und das Projekt „Informatik für Migrantinnen und Migranten“ ermöglichen einen Abschluss nach deutschem Standard und damit eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt. Als weiterer wichtiger Schritt wird der Masterstudiengang „Islamische Religionspädagogik“ in Niedersachsen angeboten.

Migrantinnen und Migranten, die ihren Berufs- oder Hochschulabschluss im Ausland erlangt haben, gelingt es nicht immer, sich auf dem Arbeitsmarkt in ihrem erlernten Beruf zu etablieren. Sie werden künftig weit bessere Chancen auf eine ihrer Qualifikation entsprechende Beschäftigung haben. Seit April 2012 gewährt das Anerkennungsgesetz des Bundes einen Anspruch auf Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Berufsabschlüsse mit vergleichbaren deutschen Abschlüssen. Niedersachsen wird für die Berufe in Länderzuständigkeit voraussichtlich noch dieses Jahr ein entsprechendes Gesetz beschließen.

4.3 Kultur

Die Veränderungen aus dem demografischen Wandel stellen Kulturpolitik und staatliche Kultureinrichtungen, aber auch kommunale und kirchliche sowie freigemeinnützige Kulturträger vor die Aufgabe, sich in ihren Angeboten an ein sehr heterogenes Nutzerspektrum zu richten und die Interessen und Ansprüche aller Generationen zu berücksichtigen. Ein publikumsorientiertes Kulturangebot muss die spezifischen Bedürfnisse der älteren Generation ebenso wie die der Menschen mit Migrationshintergrund stärker im Blick haben. Für ältere Menschen mit eingeschränkter Mobilität sind insbesondere medienvermittelte und mobile Angebote zu verstärken.

Die demografische Entwicklung bietet aber auch Chancen, weil aktive und kulturell interessierte Seniorinnen und Senioren vermehrt für bürgerschaftliches Engagement und ehrenamtliche Kulturarbeit, aber auch für Begegnung und Arbeit mit Kindern und Jugendlichen gewonnen werden können. Damit lassen sich neue Wirkungsfelder erschließen.

Auf diesen Feldern verfügen soziokulturelle Zentren, Einrichtungen der kulturellen Bildung sowie ihre Verbände und Netzwerke über umfangreiche Kompetenzen und langjährige Erfahrung. Aber auch die staatlichen Einrichtungen wie die drei Staatstheater und sechs Landesmuseen sind über Zielvereinbarungen, die zwischen der Landesregierung und den Einrichtungen geschlossen wurden, für dieses Thema sensibilisiert.

4.4 Sport

Die demografische Entwicklung stellt auch den gemeinnützig organisierten Sport in Niedersachsen vor große Herausforderungen. Neben Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung und kultureller Herkunft einzelner Gruppen sind Werteveränderungen, Veränderungen der Sportmotive und des Freizeitverhaltens zu berücksichtigen. Im Rahmen dieser Entwicklung ist es notwendig, die Struktur der Angebote der Sportvereine weiter zu entwickeln. Zudem sind die Organisationsstrukturen sowie Formen und Möglichkeiten der Mitarbeit anzupassen.

Sport führt Menschen unterschiedlicher Herkunft, Kulturen und Generationen zusammen. Zudem hat Sport eine enorme soziale Bindungskraft, begeistert und vermittelt wichtige soziale Kompetenzen wie Teamgeist, Toleranz und Akzeptanz. Hierin liegt ein hohes Integrationspotenzial. Sport kann zudem einen Beitrag dazu leisten, negativen gesellschaftlichen Entwicklungen wie z.B. Adipositas, Isolierung von Älteren oder Lernschwierigkeiten bei Schulkindern zu begegnen. Darüber hinaus leisten sportliche Aktivitäten und Bewegung einen enormen Beitrag zur Gesunderhaltung bis ins hohe Alter. Über die Kooperationen zwischen (Ganztags-)Schulen und Sportvereinen gestaltet der Sport den Schulalltag mit. Dieses Angebot ersetzt jedoch nicht den Sport in den Sportvereinen mit ihren eigenen Bildungspotenzialen. Denn der organisierte Sport ist ein wichtiger Träger informeller Bildungsprozesse. Auch um diese sogenannte "Alltagsbildung" zu gewährleisten, sorgt die Landesregierung durch ihre Sportförderung für gute Rahmenbedingungen.

Für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen, die Gesundheit der Menschen in unserem Land und für die Attraktivität des Standortes Niedersachsen ist es wichtig, die Sportraumentwicklung auf kommunaler Ebene in angemessener Form voran zu bringen. Die zukunftsgerechte niedersächsische Sportpolitik verfolgt vorrangig das Ziel, jedem Einzelnen die Chance zu eröffnen, sich nach seinen Interessen, Möglichkeiten und Bedürfnissen sportlich zu betätigen. Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit ausdrücklich auf Menschen aller Altersgruppen.

Die Landesregierung wird den gemeinnützig organisierten Sport in der Zusammenarbeit mit anderen Partnern weiter unterstützen.

5 Frauen, Familie, Jugend und Senioren

Die künftige Altersstruktur der Gesellschaft, konstant niedrige Geburtenraten, zunehmende Vereinzelung sowie die stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen haben Auswirkungen auf die Familienstrukturen und das Rollenverhältnis von Frauen und Männern.

5.1 Rahmenbedingungen für Frauen verbessern

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Die heutigen wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen erfordern, dass Frauen sich eine eigenständige Existenzsicherung aufbauen. Als Ursachen sind etwa das neue Scheidungsrecht, der starke Anstieg der Scheidungsraten und ein sinkendes Rentenniveau zu nennen. Auch die Wirtschaft kann und will nicht mehr auf das Potenzial von Frauen verzichten. Die stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen ist eine der maßgeblichen Voraussetzungen, um dem prognostizierten Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Die Landesregierung fördert die Erwerbsbeteiligung von Frauen durch das Programm „Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt“ mit jährlich rund 4,4 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds und mit rund 1,5 Mio. Euro aus Landesmitteln. Dazu gehören beispielsweise Qualifizierungsmaßnahmen zur Erleichterung der Berufsrückkehr, betriebliche Ausbildungen in Teilzeit für allein erziehende Frauen, Maßnahmen für Existenzgründerinnen und Maßnahmen zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen. Mit dem Förderprogramm „Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft“ unterstützt das Land mit jährlich rund 1,6 Mio. Euro aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und rund 0,7 Mio. Euro Landesmitteln eine landesweite Beratungs- und Qualifizierungsstruktur mit zurzeit 21 Koordinierungsstellen. Eine Fortführung der Programme unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse in der EU-Förderperiode ab 2014 ist wichtiger Bestandteil einer Gesamtstrategie gegen den drohenden Fachkräftemangel.

Die Landesregierung wird zusammen mit der Wirtschaft weitere Anstrengungen unternehmen, um Frauen eine eigenständige Existenzsicherung zu ermöglichen. Das wird nur gelingen, wenn Beschäftigungsverhältnisse mit attraktivem Arbeitszeitvolumen und angemessener Vergütung zur Verfügung stehen. Gleichzeitig unterstützt die Landesregierung Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer mit dem Ziel der eigenständigen Existenzsicherung beider Partner macht es erforderlich, dass hinsichtlich der traditionellen Rollenverteilung umgedacht wird. Dies bedingt eine partnerschaftliche Umorganisation, in der Familien- und Pflegeaufgaben zwischen Männern und Frauen neu verteilt werden. Dazu gehören neben dem Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten und Pflegezeiten Maßnahmen der Wirtschaft für eine familienfreundliche Unternehmenskultur.

Auch das im Jahr 2012 in Kraft getretene Bundesgesetz zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (FamPflegeZG) trägt dazu bei, die Rahmenbedingungen für Frauen zu verbessern. Das Gesetz verfolgt das Ziel, Beschäftigten die Vereinbarkeit von Familie und Pflegeaufgaben zu erleichtern. Es bietet bereits eine Anzahl von Möglichkeiten, die Arbeitszeit während der Dauer von Pflegezeiten zu reduzieren. Niedersachsen unterstützt dieses Gesetz und wird die Umsetzung auch mit Blick darauf beobachten, ob Änderungen erforderlich sind.

5.2 Gewalt gegen Frauen bekämpfen

Bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen steht bisher die Gewalt gegen jüngere Frauen und ihre Kinder im Fokus. Die Unterstützungs- und Hilfeeinrichtungen werden ihre Angebote wegen des demografischen Wandels künftig stärker auf die Bedarfe älterer Frauen ausrichten müssen. Diese Entwicklung wird die Landesregierung in der Fortschreibung des Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich berücksichtigen.

5.3 Ein familien- und kinderfreundliches Niedersachsen

Die Landesregierung sieht die Familie als wesentliche Keimzelle für Erziehung und Wertevermittlung in unserem Gemeinwesen. Die über 290 entstandenen Familienbüros in den Gemeinden sind das Ergebnis der fachlichen und finanziellen Familienförderung Niedersachsens und somit Ausdruck des hohen Stellenwertes, den Familien für die Landesregierung besitzen. Die Familienbüros sind zentraler Anlaufpunkt für Anliegen und Probleme von Familien und stellen den Kern einer Vielzahl von passgenauen landesweiten Unterstützungsangeboten (z.B. Erziehungslotsen, Familienhebammen) dar. Sie bieten Eltern die notwendige Begleitung, um ihre Erziehungsverantwortung selbstbewusster und umfassender wahrzunehmen.

Im Spannungsfeld von Beruf, und Familie und gegebenenfalls pflegerischer Hilfe für die ältere Generation hat sich die Rolle der Väter verändert. Dem wird durch das 2007 eingerichtete Landesarbeitsforum "Aktive Vaterrolle stärken", in dem unter anderem Kirchen und Verbände vertreten sind, Rechnung getragen. Hier werden Angebote für Väter aber auch Projekte für Aktive der Väterarbeit entwickelt. Daneben unterstützt das Land mit vielfältigen Maßnahmen bzw. Initiativen die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (z.B. Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt („FIFA“), Koordinierungsstellen Frauen und Wirtschaft, Unternehmenswettbewerb, Qualifizierungsoffensive). Sie richten sich an Frauen und Männer.

Die Landesregierung möchte zudem gerade auch den Paaren, die ungewollt kinderlos bleiben, helfen und neben den bestehenden Adoptionsmöglichkeiten auch die Nutzung der Möglichkeiten moderner Medizin in finanzieller Hinsicht eröffnen. Sie hat daher beschlossen, sich an dem vom Bund beschlossenen Programm zur Unterstützung bei ungewollter Kinderlosigkeit finanziell zu beteiligen. Die Krankenkassen übernehmen 50 % der Kosten für die ersten drei Versuche einer künstlichen Befruchtung. Bund und Land übernehmen jeweils 25 % der übrigen Kosten (Beginn: Januar 2013). Mit der Unterstützung wird ein wichtiger Beitrag geleistet, betroffene Paare finanziell zu entlasten.

Familienpolitik kann nicht alle Vorbehalte und Hürden bei der Realisierung eines individuellen Kinderwunsches aus dem Weg räumen. Sie wirkt aber dabei mit, Rahmenbedingungen für Familien günstig zu gestalten. Und zwar genau die Bedingungen, die die Menschen brauchen, um sich für Kinder und für Familie zu entscheiden. Eine kinder- und familienfreundliche Politik steht daher im Mittelpunkt der Arbeit der Landesregierung. Väter und Mütter zu unterstützen und Familien zu festigen, ist aber nicht nur Aufgabe der Landesregierung. Vielmehr handelt es sich um eine wichtige gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

5.4 Unterstützungs- und Beratungsangebote ausbauen

In Niedersachsen gibt es mit 56 Mehrgenerationenhäusern, fast 300 Familienbüros und 45 Seniorenservicebüros ein umfassendes Unterstützungs- und Beratungsangebot für Familien. So ist gewährleistet, dass Familien kompetente Beratung und Unterstützung für ihre jeweilige Lebenssituation erhalten. Zudem dienen Familienbüros als Anlaufpunkte mit Lotsenfunktion. Darüber hinaus sind Mehrgenerationenhäuser Orte für den Generationenaustausch.

Familienbildungsangebote gehen auf die Bedürfnisse und Interessen sowie auf die Erfahrungen von Familien in unterschiedlichen Lebenslagen und Erziehungssituationen ein. Sie befähigen Familien zur Selbst- und Nachbarschaftshilfe und bereiten junge Menschen auf Partnerschaft, Ehe und das Zusammenleben mit Kindern vor.

Mit den Angeboten Früher Hilfen zur Stärkung der Erziehungsverantwortung durch Eltern- und Familienbildung sowie zur begleitenden Elternarbeit werden sozial benachteiligte Familien erreicht und unterstützt.

Die Beratungs- und Unterstützungsangebote sind weiter auszubauen. Zudem müssen Beratungsstellen noch stärker darauf ausgerichtet werden, als zentrale Anlaufpunkte ihre Lotsen-

funktion nach Möglichkeit für alle Lebenssituationen und -abschnitte erfüllen und dadurch auch die Begegnung der Generationen fördern zu können. Die im Jahre 2011 begonnene Evaluierung der Beratungsangebote wird wichtige Anhaltspunkte liefern, um die bestehenden Beratungsangebote gezielt an die sich wandelnden Bedürfnisse anzupassen. So werden kurze Wege zur schnellen Hilfe in allen Lebenssituationen ermöglicht. Das Internetportal www.familien-in-niedersachsen.de wird als aktuelle Informationsquelle aufgebaut, die Informationen für Familien und Fachleute sammelt und weitergibt.

Zukünftig müssen alle Lebensbereiche auf Generationen- und Familienfreundlichkeit überprüft werden. Nur so können für alle Menschen in Niedersachsen die Weichen für ein generationenübergreifendes gutes Zusammenleben gestellt werden. Niedersachsen hat zusammen mit weiteren Kooperationspartnern die „Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag“ (LINGA) gegründet. Neben Projekten, mit denen die LINGA das Bewusstsein für die neuen sozialen und wirtschaftlichen Chancen einer älter werdenden Gesellschaft schärft, werden im Rahmen des erfolgreichen Projekts „Generationenfreundliches Einkaufen“ in Kooperation mit dem Landesseniorenrat und dem Handelsverband Niedersachsen-Bremen e.V. interessierte Einzelhandelsgeschäfte auf der Basis eines Kriterienkatalogs als „Ausgezeichnet generationenfreundlich“ zertifiziert. Diese Zertifizierung soll auf andere geeignete Lebensbereiche ausgedehnt werden, um den Anreiz zu erhöhen, weitere Angebote generationenfreundlich zu gestalten.

Eine besonders schwer zu erreichende Zielgruppe sind zugewanderte Familien und ihre Kinder. Mit dem speziellen Projekt „EFi – Elternarbeit, Frühe Hilfen und Migrationsfamilien“ unterstützt das Land Niedersachsen die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, um besonders die Elternarbeit mit Migrationsfamilien zu intensivieren. Ziel ist die nachhaltige Vernetzung der Bereiche Elternarbeit, Elternbildung und Frühe Hilfen mit den Bereichen Integration und Migration.

Die Inanspruchnahme der Familienbildungsangebote durch Familien aus bildungsfernen Schichten ist künftig zu intensivieren. Die niedersächsischen Familienbildungsstätten geben Anregungen für die Praxis und werben für eine Verstetigung und nachhaltige Sicherung der Angebote auf kommunaler Ebene.

Nach dem Grundsatz „Kinder fördern, Eltern fordern“ werden Elternarbeit, Elternbildung und Frühe Hilfen als niedrigschwellige Angebote stetig ausgebaut. Besonders die Stärkung sozial benachteiligter Familien und die Einbeziehung von Wert- und Erziehungsvorstellungen von Familien mit Migrationshintergrund stehen bei der Familienförderung im Vordergrund.

5.5 Kinderschutz und Frühe Hilfen

Kinder brauchen Erziehung, Bildung, Fürsorge und Schutz. Jedes Kind hat Anspruch auf angemessene Chancen zur individuellen Entwicklung und damit auf eine Erziehung und Förderung hin zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Hierfür tragen in erster Linie die Eltern und die Familie die Verantwortung. Die staatliche Gemeinschaft unterstützt die Eltern bei der Wahrnehmung dieser Pflichten.

Da Familien gerade in den ersten Lebensjahren des Kindes besondere Unterstützung benötigen, unterstützt die Landesregierung mit Maßnahmen wie z.B. den „Erziehungslotsen“ und „wellcome“ verstärkt den Ausbau Früher Hilfen. Die vier Koordinierungszentren Kinderschutz – Kommunale Netzwerke Früher Hilfen beraten neben ihrer örtlichen Vernetzungsarbeit interessierte Kommunen beim Auf- bzw. Ausbau eigener lokalen Netzwerkstrukturen im Bereich der Frühen Hilfen.

In den Jahren 2012 und 2013 stärkt das Land den Schutz von Kindern vor Vernachlässigung, Misshandlung und sexueller Gewalt mit jährlich rund 2 Mio. Euro. Mit den beiden Kinderschutz-Zentren in Hannover und Oldenburg, 20 Beratungsstellen im Bereich Gewalt gegen Kinder und Jugendliche, den Koordinierungszentren Kinderschutz – Kommunale Netz-

werke Früher Hilfen, der Kinderschutzambulanz am Institut für Rechtsmedizin der MHH, dem Hilfeansatz der Familienhebammen sowie spezialisierten Angeboten zur Prävention von sexueller Gewalt an Kindern verfügt Niedersachsen über effektive Strukturen im Kinderschutz.

Damit Kinder und Eltern in Niedersachsen zeitnah von den Auswirkungen des zum 1. Januar 2012 in Kraft getretenen Bundeskinderschutzgesetzes profitieren, setzt sich das Land für eine schnelle Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen ein. Das Bundeskinderschutzgesetz stärkt den präventiven und intervenierenden Schutz von Kindern und Jugendlichen. Es zielt insbesondere durch Vernetzungsstrategien und die Ausweitung Früher Hilfen auf eine weitere Erhöhung des Kinderschutzes. Durch den in Niedersachsen bereits fest installierten Hilfeansatz der Familienhebammen und die etablierten Koordinierungszentren Kinderschutz – Kommunale Netzwerke Früher Hilfen sind bereits gute Rahmenbedingungen für eine schnelle Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes geschaffen worden.

5.6 Jugendarbeit ausbauen

Jugendarbeit ist neben der Erziehung in Elternhaus, Kindergarten, Schule oder Ausbildung ein wichtiger Bildungsbereich für Kinder und Jugendliche. Er fördert die Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen. Sie sollen zu Selbstbestimmung, gesellschaftlicher Verantwortung und sozialem Engagement angeregt und befähigt werden. Das Land unterstützt daher die Strukturen der ehrenamtlichen Jungendverbandsarbeit im Rahmen des Niedersächsischen Jugendförderungsgesetzes. Das breite Spektrum an verbandlicher Jugendarbeit in Niedersachsen wird durch Fördermaßnahmen der Landesregierung gestärkt, so dass neben dem Erhalt vielfältiger Angebote auch Raum für einen wichtigen nonformalen Bildungsbereich gerade in einem Flächenland wie Niedersachsen geschaffen werden kann.

Um noch mehr junge Menschen für das Ehrenamt in der Jugendarbeit zu begeistern, wird das landesweite Förderprogramm „Generation 2.0“ ausgebaut und weitergeführt. Dadurch werden die ehrenamtlich in der Jugendarbeit Engagierten unterstützt und qualifiziert. Es werden neue Experimentier- und Bildungsfelder in den ehrenamtlich geleiteten Jugendgruppen ermöglicht und Anreize für eine positive Freizeitgestaltung gegeben. Die örtlichen Strukturen der Jugendarbeit, insbesondere die nur lokal organisierten Jugendinitiativen sollen zukünftig noch stärker erreicht werden.

Trotz verstärkter Unterstützungsangebote für benachteiligte Jugendliche in den Schulen wird es auch in Zukunft junge Menschen geben, die auf individuelle Hilfen bei der beruflichen und sozialen Integration angewiesen sind. Sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte junge Menschen haben besondere Probleme beim Übergang von der Schule in den Beruf. Schlechte Schulnoten und fehlende Schulabschlüsse gehen oftmals einher mit schwierigen Bildungsbiografien und geringer familiärer Unterstützung. Diese Zielgruppe muss daher in besonderer Weise beachtet werden.

In der neuen EU-Förderperiode 2014 bis 2020 werden Landesmittel und Mittel des Europäischen Sozialfonds für die soziale Eingliederung junger Menschen zur Verfügung stehen, die bewährten Förderprogramme werden der demografisch bedingten Situation angepasst und entsprechend weiterentwickelt.

5.7 Potenziale der älteren Generation erschließen

Die Teilhabe auch älterer Menschen am gesellschaftlichen Leben ist Voraussetzung für ein gedeihliches Miteinander aller Generationen. Die Lebensphase „Alter“ umfasst heute bis zu drei Jahrzehnte, und das Älterwerden ist durch eine Vielfalt von Lebensentwürfen charakterisiert. Um dieser Vielfalt gerecht zu werden, müssen die Chancen und Potenziale hoher individueller Lebenserwartung für die Gesellschaft erkannt werden. Dazu gehören eine eigenständige Lebensführung im Alter und die Möglichkeit, sich an politischen und gesellschaftlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Der Dialog zwischen den Generationen muss gefördert und jede Tendenz zur Altersdiskriminierung vermieden werden. Das bezieht sich besonders auf die weiter steigende Zahl von älteren Menschen mit Migrationshintergrund, die nach einem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben überwiegend in Deutschland bleiben.

Die Leitlinien der modernen Seniorenpolitik in Niedersachsen „Altern als Chance“ werben für ein „neues Bild vom Alter“ und zeigen, wie sich Niedersachsen auf die Gesellschaft des langen Lebens vorbereiten kann. In diesen Kontext sind die Landesprogramme eingebettet. Sie sollen auch die Kommunen in ihrer Arbeit unterstützen. Denn altersgerechte Kommunen sind vor allem solche, die Teilhabe und Verantwortung, Aktivität und das Gefühl des Gebrauchtseins der älteren Menschen fördern.

Der Landesseniorenrat Niedersachsen trägt über die vielen Seniorenvertretungen in den Kommunen dazu bei, gute Lösungen und Ideen zu verbreiten, die seniorenpolitische Arbeit zu vernetzen und die Arbeit der politischen Gremien auf kommunaler und Landesebene konstruktiv zu begleiten. Gegenwärtig gehören dem Landesseniorenrat 175 aktive Mitgliedsverbände (ehrenamtliche Seniorenbeiräte, Seniorenräte, Seniorenvertretungen) an. Der Landesseniorenrat ist ein wichtiger Partner für die Landesregierung und wird auch zukünftig vom Land gefördert.

Vor Ort sind die Seniorenservicebüros unabhängige, neutrale Anlaufstellen, die für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Älterwerden sowie der Lebens- und Alltagsbewältigung älterer Menschen zuständig sind. Zu ihren zentralen Aufgaben gehört die Organisation, Koordination und Vermittlung des Freiwilligen Jahres für Seniorinnen und Senioren. Außerdem kümmern sie sich um die Vermittlung, Qualifizierung und Koordination von Seniorenbegleiterinnen und -begleitern. Häufig wird auch eine Wohnberatung angeboten. Der Aufbau von Seniorenservicebüros wird von der Landesregierung mit jeweils bis zu 40.000 Euro jährlich für vier Jahre gefördert. Seit 2008 haben 45 Seniorenservicebüros ihre Arbeit aufgenommen. Für die kostenlose Qualifizierung von Seniorenbegleitern sind jährlich für vier Jahre pro Seniorenservicebüro 6.000 Euro vorgesehen. Die Förderung beträgt insgesamt 8 Mio. Euro.

Zum besseren Verständnis von Jung und Alt muss der Dialog zwischen den Generationen weiter gefördert und die gegenseitige Akzeptanz vergrößert werden. Die Potenziale der älteren Generation sind unverzichtbar für die Bewältigung künftiger Herausforderungen. Die stärkere Einbeziehung generationenübergreifender Unterstützungsmaßnahmen dient der Kompensation zerfallender familiärer Strukturen. „Alt trifft Jung – Jung trifft Alt“ – unter diesem Motto werden in regionalen Veranstaltungen gegenseitige Unterstützungsmöglichkeiten aufgezeigt und initiiert werden.

Auch die Europäische Union hat das Jahr 2012 zum „Europäischen Jahr des aktiven Alterns und der Solidarität zwischen den Generationen“ erklärt. Durch eine Reihe von Veranstaltungen soll unter anderem die Öffentlichkeit für den Wert des aktiven Alterns sensibilisiert und Aktivitäten zur Bekämpfung der Altersdiskriminierung gefördert werden.

Das seit Januar 2011 bestehende Internetportal www.senioren-in-niedersachsen.de wird als wichtige Informationsquelle für Seniorinnen und Senioren und weitere Interessierte ausgebaut und mit anderen Angeboten vernetzt werden.

5.8 Bedarfsgerechten Wohnraum für alle Bevölkerungsgruppen schaffen

Obwohl die Bevölkerung zurückgeht, wächst die Zahl der Haushalte. Für die zunehmende Zahl älterer Menschen, aber auch für Menschen mit Behinderungen und Familien mit Kindern, wird bedarfsgerechter Wohnraum benötigt. Gebraucht wird ein Angebot unterschiedlicher Wohnformen. Sie reichen vom eigenständigen Wohnen mit unterstützenden Dienstleistungen über verschiedene Formen des betreuten Wohnens bis hin zu stationären Wohnformen in Alten- und Pflegeheimen. Altersgerechte Assistenzsysteme können ältere Menschen zudem in ihrem Alltag unterstützen. Sie ermöglichen es ihnen, auch im hohen Alter in der

vertrauten Wohnung und Umgebung zu bleiben. Mit den Wohnraumförderprogrammen des Landes wird die Schaffung von Mietwohnungen und selbstgenutztem Wohneigentum für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen unterstützt. Dazu gehören auch altersgerechte und energetische Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand sowie die Förderung gemeinschaftlicher und generationenübergreifender Wohnformen. Mit dem Energieeffizienzdarlehen der NBank können energetische Modernisierungen einkommensunabhängig gefördert werden.

Bedarfsgerechte Wohnraumförderung wird auf die städtebaulichen Planungen der Kommunen abgestimmt, z.B. auf kommunale Wohnraumversorgungskonzepte. Die soziale Wohnraumförderung wird bedarfsgerecht weiterentwickelt. Das erfolgt in Zusammenarbeit mit den am Wohnungsmarkt Beteiligten. Der Trend zeigt eine steigende Nachfrage nach preisgünstigen Mietwohnungen für 1- bis 2-Personen-Haushalte in städtischen Ballungsgebieten. Diesem Bedarf wird durch eine Aufstockung des Wohnraumförderprogramms entsprochen. Zur Finanzierung dient der Wohnraumförderfonds des Landes, in den bis 2013 Kompensationsmittel des Bundes aus der Föderalismusreform in Höhe von jährlich 39,9 Mio. Euro fließen. Die Landesregierung setzt sich dafür ein, dass der Bund diese Mittel den Ländern auch über das Jahr 2013 hinaus gewährt.

Niedersachsen unterstützt Wohn- und Nachbarschaftsprojekte, die durch Selbsthilfe, Eigeninitiative und ehrenamtliches Engagement entstehen. Damit wird gewährleistet, dass ältere Menschen ihren Wunsch nach einem selbstbestimmten Leben in der vertrauten Umgebung realisieren können.

Neben altengerechten Wohnungen ist auch ein funktionierendes Umfeld unverzichtbar. Die erforderliche Wohnungsanpassung erfolgt aber noch zu selten, weil die Fachkenntnisse fehlen und das entsprechende Beratungsangebot in den Kommunen und Landkreisen noch nicht flächendeckend ausgebaut ist. Die Ausbildung interessierter, auch älterer Menschen zu qualifizierten Wohnberaterinnen und -beratern ist daher eine zentrale Aufgabe des Niedersachsenbüros „Neues Wohnen im Alter“. Es trägt dazu bei, dass älteren Menschen ein bedarfsgerechtes Wohnangebot und ein qualifiziertes, breit gefächertes Beratungsangebot zu allen Fragen rund um das Wohnen im Alter zur Verfügung stehen. Neben der Beratung zur Wohnungsanpassung werden Wohn- und Nachbarschaftsprojekte unterstützt. Sie entstehen durch Selbsthilfe, Eigeninitiative und bürgerschaftliches Engagement. Hierfür stehen seit 2008 pro Jahr 150.000 Euro zur Verfügung.

5.9 Menschen mit Behinderungen

Die Landesregierung zielt mit ihrer Politik für Menschen mit Behinderungen vorrangig darauf ab, die Selbständigkeit und Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft zu stärken.

Ein wesentliches Element hierfür ist es, die Hilfeplanung zu individualisieren, die durch die Einführung des „persönlichen Budgets“ deutlich erleichtert wurde. Dazu kommen vielfältige und flexible Angebotsstrukturen, aus denen für die betroffenen Personen die notwendige individuelle Unterstützung zusammengestellt werden kann.

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen wird durch den Aktionsplan des Landes umgesetzt. Dieser stellt einen weiteren wichtigen Baustein dar, um die Selbständigkeit und Teilhabe dieser Personengruppe zu stärken. Kernpunkte des Aktionsplans bilden zum einen die Weiterentwicklung der gemeinsamen Erziehung von Kindern mit und ohne Behinderung zur inklusiven Betreuung für alle Altersstufen in Tageseinrichtungen für Kinder. Zum anderen geht es um die Änderung des Niedersächsischen Schulgesetzes, hin zu einer inklusiven Beschulung, die Maßnahmen zum barrierefreien Öffentlichen Personennahverkehr sowie um Maßnahmen, mit denen Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen verbessert wird.

Zum Schuljahresbeginn 2013/14 wird die inklusive Schule verbindlich eingeführt. Der Nie-

dersächsische Landtag hat das Gesetz zur Einführung der inklusiven Schule vom 23. März 2012 (Nds. GVBl. S. 34) verabschiedet, mit dessen Artikel 1 das Niedersächsische Schulgesetz (NSchG) geändert wird. Das Gesetz verfolgt das Ziel, dass

- in Niedersachsen Schülerinnen und Schülern mit und ohne Behinderung an jedem Lernort ihren Bedürfnissen und Ansprüchen entsprechend lernen können,
- die notwendige Qualität und der erforderliche Umfang an Unterstützung für alle Schülerinnen und Schüler gesichert sind,
- die Zusammenarbeit aller an der Förderung eines Kindes bzw. Jugendlichen beteiligten Personen und Institutionen gewährleistet ist und
- sonderpädagogische Bildungs-, Beratungs- und Unterstützungsangebote ein qualitativ hochwertiges gemeinsames Lernen ermöglichen.

Das inklusive Bildungssystem soll individuelle Bildung gewährleisten und zugleich Diskriminierung vermeiden helfen sowie Chancengleichheit ermöglichen.

Zur Umsetzung der UN-Konvention wird auch die Verwendung der sogenannten „Leichten Sprache“ mit dem Ziel diskutiert, Menschen mit Behinderungen eine möglichst uneingeschränkte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Öffentliche Einrichtungen können hier eine Vorreiterrolle spielen und wesentliche Informationen auf ihren Internetseiten in Form der „Leichten Sprache“ anbieten.

Die Anzahl älterer Menschen mit Behinderungen in Niedersachsen wird bis 2021 auf ca. 724.000 Personen in den kommenden Jahren deutlich steigen. Das Geschlechterverhältnis wird sich dabei weiter in Richtung schwerbehinderter Männer verschieben. Ihr Anteil an allen schwerbehinderten Personen wird 2021 voraussichtlich bei knapp 55 % liegen. Die vorausberechnete Zunahme der Anzahl schwerbehinderter Menschen erfolgt ausschließlich in den höheren Altersgruppen. In der Gruppe der 0- bis 54-Jährigen wird dagegen ein Rückgang der Personenzahl erwartet. Der größte relative Anstieg wird für die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen (+34 %) und in der Gruppe der über 84-Jährigen (+36 %) erwartet.

Gleichzeitig sinken für ältere Menschen mit Behinderungen die familiären Betreuungsmöglichkeiten. Niedersachsen wird – wie die Bundesrepublik insgesamt – zukünftig erstmals erleben, dass behinderte Menschen in größerer Zahl aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Für die Versorgungs- und Unterstützungsstrukturen für diese Menschen bedeutet dies, dass zum einen der somatische Pflegebedarf der dann älteren behinderten Menschen – analog zur nichtbehinderten Bevölkerung – ansteigen wird, und zum anderen neue Formen tagesstrukturierender Maßnahmen entwickelt werden müssen. Die Wohnheime für behinderte Menschen müssen sich auf einen ansteigenden (Alten-)Pflegebedarf einstellen.

Um die Lebensqualität zu sichern, ist es dabei insbesondere notwendig, zwischenmenschliche Beziehungen aufzubauen und zu erhalten, eigene Interessen und Hobbys zu entwickeln, sinnvolle Tätigkeiten auszuführen, kulturelle Teilhabe und Weiterbildung zu erfahren, Privatsphäre erleben zu können und eine angemessene gesundheitliche Versorgung zu erhalten. Behinderte Menschen brauchen gerade im Alter in diesen Punkten vielfach Unterstützung.

6 Ehrenamt

6.1 Entwicklung und Herausforderungen

Der Rückgang der Bevölkerung und die sich abzeichnenden Änderungen beim Altersaufbau werden Auswirkungen auf das vorhandene Potenzial der Ehrenamtlichen haben. Auch die Ehrenamtlichen werden durch den Rückgang der Bevölkerung weniger und älter. Gleichzeitig steigt der Bedarf an ehrenamtlichem Engagement bei enger werdenden finanziellen Handlungsspielräumen des Staates.

Niedersachsen hat bundesweit beim Ehrenamt einen Spitzenwert erreicht. 2,8 Mio. Bürgerinnen und Bürger sind in Niedersachsen in ihrer Freizeit ehrenamtlich tätig. Die Landesregierung hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Maßnahmen ergriffen und wird sich weiter dafür einsetzen, um noch mehr Menschen dafür zu gewinnen. Beispiele:

- Der „Freiwilligenserver“ im Internet (www.freiwilligenserver.de) dient der Vernetzung der Ehrenamtlichen, der Information und Beratung. Er erleichtert zudem die Kontaktaufnahme der Ehrenamtlichen zu Vereinen und Trägerorganisationen.
- Die Landesregierung hat die bestehenden Lücken beim Versicherungsschutz für Ehrenamtliche geschlossen. Sie wird auch künftig die Kosten für die Rahmenverträge tragen.
- Um die öffentliche Anerkennung zu fördern, lobt die Landesregierung zusammen mit den VGH Versicherungen und den niedersächsischen Sparkassen seit 2004 den Niedersachsenpreis für Bürgerengagement aus. Die Landesregierung wird den Wettbewerb auch in den nächsten Jahren fortsetzen.
- Mit der Jugendleitercard „Juleica“, legitimieren sich allein in Niedersachsen 100.000 junge Ehrenamtliche und nutzen darüber hinaus auch die mit der Karte verbundenen bundesweiten Vergünstigungen. Sie ist bei jungen Ehrenamtlichen sehr beliebt und soll deshalb weiter angeboten werden.
- In einer gemeinsamen Initiative der Landesregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen wurde unter dem Motto „Ehrenamt ist Gold wert.“ die landesweit gültige Ehrenamtskarte eingeführt. Neben der öffentlichen Wertschätzung werden den Karteninhabern öffentliche und private Vergünstigungen gewährt. Zurzeit müssen ehrenamtlich Tätige mindestens 18 Jahre alt sein und eine ehrenamtliche Tätigkeit von drei Jahren nachweisen, um die Ehrenamtskarte erhalten zu können. Die Landesregierung ist bereit – in Zusammenarbeit mit den Kommunen – zu prüfen, ob grundsätzlich auf Altersgrenzen verzichtet werden kann.
- Seit 2006 unterstützt die Landesregierung die Kommunen mit dem Projekt „Engagement-Lotsen für Ehrenamtliche in Niedersachsen“. Im Rahmen dieses Projekts trägt das Land die Kosten für die Qualifizierung der von den Kommunen benannten Personen. Die ausgebildeten Lotsen identifizieren neue Tätigkeitsfelder für Ehrenamtliche und fördern die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen.

6.2 „5-Punkte-Konzept“ zur Förderung des Ehrenamtes

Die Landesregierung verfügt über ein Gesamtkonzept zur Förderung des Ehrenamtes. Fünf Schwerpunkte werden dabei landesweit umgesetzt:

1. Die Infrastruktur für das Ehrenamt wird ausgebaut, in dem Information, Beratung und Vernetzung gefördert werden.
2. "Neue" Formen des Ehrenamtes werden unterstützt.
3. Der Dialog der Generationen wird forciert.
4. Die Qualifizierung der Ehrenamtlichen wird landesweit ausgebaut.

5. Die Würdigung des Ehrenamtes steht beim weiteren Ausbau der "Kultur der Anerkennung" im Mittelpunkt.

Die Landesregierung setzt sich damit intensiv für das Ehrenamt ein. Im Rahmen der Förderung des Ehrenamtes zielt die Landesregierung auf eine enge Abstimmung zwischen kommunaler, Landes- und Bundesebene ab. Zudem sollen Projekte möglichst langfristig ausgestaltet werden.

6.3 Die jüngere Generation stärker einbinden

Viele junge Menschen im Alter von 14 bis 30 Jahren engagieren sich freiwillig. Bei ihnen ist die längerfristige Übernahme von ehrenamtlichen Tätigkeiten in den letzten zehn Jahren von 31 % auf 40 % gestiegen. Die zeitliche Belastung durch Bildung, Ausbildung und Berufseinmündung steht allerdings immer häufiger in Konkurrenz zu einer verbindlichen und langfristigen ehrenamtlichen Tätigkeit. Angebote für die jüngere Generation müssen daher noch interessanter gestaltet und die konkreten Bedürfnisse dieses Personenkreises berücksichtigt werden. Zudem sollte in sämtlichen sozialen Netzwerken für Aktionen geworben werden. Hier sind insbesondere die jeweiligen Trägerorganisationen gefordert, entsprechende Angebote zu entwickeln und die junge Generation für die ehrenamtliche Tätigkeit zu werben. Die Landesregierung will hier unterstützen. Neben der Unterstützung von Freiwilligenagenturen, Engagementlotsen und der Juleica fördert sie beispielsweise den Landesjugendring jährlich mit 10 Mio. Euro und leistet damit einen Beitrag zur besseren Vernetzung der Jugendverbände und Jugendringe.

6.4 Die ältere Generation stärker einbinden

Auch bei den älteren Menschen ist in den letzten Jahren ein deutlicher Anstieg des ehrenamtlichen Engagements zu beobachten. In der Altersgruppe 60 Jahre und älter ist der größte Zuwachs zu verzeichnen. Die demografische Entwicklung erfordert jedoch ein noch stärkeres Engagement der „aktiven Alten“.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind Beratungs- und Informationsangebote sowie die Möglichkeit der Mitgestaltung wichtige Voraussetzungen. Der „Freiwilligenserver“, die Datenbank der kommunalen Ansprechpartner, die Seniorenservicebüros, die bestehenden Freiwilligenagenturen und der verbesserte Versicherungsschutz sind daher wichtige Angebote, die den Ehrenamtlichen zur Verfügung gestellt werden.

Zudem wurde mit den Mehrgenerationenhäusern, den „Engagement-Lotsen für Ehrenamtliche in Niedersachsen“, den „Erziehungslotsen“ und den „Generationen übergreifenden Freiwilligendiensten“ bereits Projekte initiiert, die an die besonderen Interessenlagen und Qualifikationen der älteren Generationen anknüpfen. Die Landesregierung wird ihre erfolgreiche Förderpolitik weiterentwickeln, indem sie den Austausch mit Seniorenvertretungen und -einrichtungen fortsetzt, um die Entwicklung von altersgemäßen Angeboten durch Trägerorganisationen zu unterstützen.

Darüber hinaus setzt sich die Landesregierung im Bundesrat dafür ein, dass das Bundesprogramm „Freiwilligen Dienste aller Generation“ als zweite Säule des Bundesfreiwilligendienstes fortgesetzt werden soll. Die ihm Rahmen des Aktionsprogramm geförderten Einrichtungen bieten eine Plattform für die Nutzung und Weiterentwicklung der Handlungsansätze der Freiwilligendienste aller Generationen an. Insbesondere bei Menschen zwischen 45 und 69 Jahren haben die Freiwilligen Dienste große Resonanz gefunden. Daher möchte Niedersachsen auf dieses Programm nicht verzichten.

6.5 Menschen mit Migrationshintergrund stärker einbinden

Zugewanderte und ihre Familien leisten bereits heute einen wichtigen Beitrag für das Gemeinwohl. Die Erfahrungsberichte der Freiwilligenagenturen in den Kommunen

verdeutlichen, dass sich diese Gruppe vor allem in ihrer kulturellen Gemeinschaft engagiert. Aus diesem Grund werden die Aktivitäten in der Öffentlichkeit nur begrenzt wahrgenommen.

Die Landesregierung will dazu beitragen, dass die Erfahrungen und Kompetenzen der Menschen mit Migrationshintergrund zukünftig intensiver einbezogen werden. Ein wichtiger Aspekt ist hier die Weiterbildung und Qualifizierung. Die Freiwilligenakademie Niedersachsen bietet landesweit Qualifizierungsmaßnahmen an. Die Landesregierung wird sich zusammen mit den beteiligten Erwachsenenbildungsorganisationen darum bemühen, dass sich diese Angebote noch stärker an den Interessen von Menschen mit Migrationshintergrund orientieren.

6.6 Bürgerschaftliches Engagement und kommunale Daseinsvorsorge verknüpfen

Zahlreiche ehrenamtliche Initiativen belegen, dass sich bürgerschaftliche Organisationen an einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft beteiligen und Verantwortung übernehmen wollen. So betreibt beispielsweise eine Genossenschaft in Nörten-Hardenberg mit ehrenamtlichem Personal ein Hallenbad. Seit 1995 unterstützen zehn „Bürgerbusvereine“ den öffentlichen Nahverkehr in ländlichen Regionen. Eine Reihe von Bibliotheken ist ebenfalls in „bürgerschaftliche Hände“ übergegangen. Die Beispiele sind „Mutmacher“ zur verstärkten Einbindung von bürgerschaftlichen Organisationen bei der kommunalen Daseinsvorsorge. In der „Bürgerkommune“ sollen auf kommunaler Ebene die verschiedenen bürgerschaftlichen Maßnahmen und Projekte vernetzt und die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Akteuren intensiviert werden.

6.7 Freiwillige Feuerwehren stärken

Die Freiwilligen in den niedersächsischen Feuerwehren investieren einen großen Teil ihrer Freizeit und riskieren Gesundheit und Leben, um anderen Menschen in Not zu helfen. In den Freiwilligen Feuerwehren ist das Ehrenamt eine „Rund-um-die-Uhr-Tätigkeit“. Die Angehörigen der Freiwilligen Feuerwehren stehen an sieben Tagen in der Woche 24 Stunden für den Alarmfall zur Verfügung. Diese Verfügbarkeit bedeutet eine wesentliche Einschränkung im privaten Bereich.

Bereits heute steht die Nachwuchsgewinnung bei den Freiwilligen Feuerwehren – nicht zuletzt aufgrund einer geänderten Jugendkultur – vor großen Herausforderungen. Der demografische Wandel wird die Schwierigkeiten weiter verstärken. Erforderlich ist eine nachhaltige Strategie. Gleichzeitig muss der rechtliche Rahmen für die Tätigkeit in den Freiwilligen Feuerwehren zeitgemäß ausgestaltet werden. Das neue Brandschutzgesetz bildet die gesetzliche Grundlage dafür, dass unsere Feuerwehren auch in Zukunft erfolgreich und hoch motiviert ihre Aufgaben erfüllen können. Gleichzeitig wird die ehrenamtliche Tätigkeit in den Freiwilligen Feuerwehren des Landes gestärkt und gefördert und dort, wo es erforderlich ist, auch entlastet.

Der Grundgedanke der ehrenamtlichen Aufgabenwahrnehmung in der Feuerwehr soll in seinem Wesen – ganz nach dem Motto „freiwillig und unbezahlbar“ – unverändert bleiben. Maßnahmen zur Förderung des Ehrenamtes in den Feuerwehren des Landes müssen deshalb zunächst dort ansetzen, wo zeitgemäße und zukunftsfähige Rahmenbedingungen zu schaffen sind. Wichtig ist, dass ein vernünftiger Ausgleich für den mit der Ausübung des Ehrenamtes in der Feuerwehr verbundenen Aufwand bzw. den damit verbundenen Nachteilen gewährleistet wird.

Mit den unterschiedlichsten Fördermaßnahmen verfolgt die Landesregierung das Ziel, den bereits jetzt ehrenamtlich tätigen Feuerwehrangehörigen die Ausübung des Ehrenamtes zu erleichtern, eine langfristige Bindung an die Feuerwehr zu erreichen und die Attraktivität für „Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger“ zu fördern. Der Bericht des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport zur „Sicherstellung des Brandschutzes in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels“ aus dem Jahr 2010 nennt

konkrete Umsetzungsmaßnahmen und liefert Handlungsempfehlungen. Dieses „20-Maßnahmen-Paket“ wird sukzessive umgesetzt. 2012 wird die Landesregierung einen niedersächsischen Leitfaden zur Förderung des Ehrenamtes in den Freiwilligen Feuerwehren bzw. zur langfristigen Sicherstellung des Brand- und Katastrophenschutzes in Niedersachsen vorstellen.

Darüber hinaus wird die Liste der vom Land Niedersachsen für die Anerkennung besonderer Verdienste zu verleihenden Orden und Ehrenzeichen erweitert. Zudem soll die Akzeptanz der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber durch Regionalveranstaltungen gesteigert werden. Für die Nachwuchsgewinnung wird 2012 eine Imagekampagne gestartet. Diese soll die Öffentlichkeit für das Thema „Feuerwehr“ sensibilisieren und für neue Mitglieder werben. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei dem Thema Gewinnung von Menschen mit Migrationshintergrund gewidmet. Unter dem Motto „Brandschutzerziehung – eine kulturübergreifende Aufgabe!“ soll 2012 die Begegnung der Menschen aus verschiedenen Kulturen und das Interesse am ehrenamtlichen Engagement gefördert werden. Ein deutsch-türkischer Leitfaden für die Brandschutzerziehung in Kindergärten und Schulen, der in der zweiten Jahreshälfte 2012 vorgelegt wird, rundet dieses Projekt ab.

Einen weiteren wichtigen Schritt zur Stärkung der Freiwilligen Feuerwehren hat die Landesregierung mit der Novellierung des Niedersächsischen Brandschutzgesetzes gemacht, welches am 17. Juli 2012 in Kraft getreten ist. Beispielsweise dürfen Mitarbeiter der Freiwilligen Feuerwehren in Niedersachsen künftig bis 63 Jahren (statt bisher 62 Jahren) aktiven Dienst in der Feuerwehr leisten. Zudem besteht die Möglichkeit, auch über 63-järhige bei entsprechende Eignung und Bedarf zu Einsätzen hinzuzuziehen. Darüber hinaus ist es nach der neuen Gesetzeslage nunmehr möglich, in mehreren Freiwilligen Feuerwehren gleichzeitig Mitglied zu sein. Damit können vor allem Berufspendler unter den ehrenamtlichen Feuerwehrleuten dort eingesetzt werden, wo sie leben und arbeiten, also am Wohnort und am Arbeitsort.

6.8 Ehrenamt im Sport fördern

Die Wirksamkeit der öffentlichen Sportförderung steht und fällt mit der ehrenamtlichen Tätigkeit der Menschen. In über 9.700 Vereinen und Verbänden sind Ehrenamtliche aktiv. Die klassische und dauerhafte ehrenamtliche Vereinsarbeit ist im Sportbereich jedoch auf dem Rückzug – immer weniger Menschen sind bereit, auch langfristig ehrenamtliche Funktionen in Vorständen von Vereinen zu übernehmen. Neue Formen des ehrenamtlichen Engagements sind gefragt – zeitlich begrenzt und in Form von Projektarbeit.

Die Landesregierung stellt sich diesen Herausforderungen. Auf Initiative der Landesregierung, des Landessportbundes Niedersachsen e.V. (LSB) und des Niedersächsischen Turner-Bundes e.V. wurde die „SportEhrenamtsCard“ für die in Sportvereinen und Sportverbänden organisierten ehrenamtlich Tätigen eingeführt. Inhaber der SportEhrenamtsCard erhalten zahlreiche Vergünstigungen in verschiedenen Bereichen des täglichen Lebens. Die Förderung des Ehrenamts findet auch Berücksichtigung bei den Förderschwerpunkten, die das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport im Einvernehmen mit dem LSB festlegt.

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport führt zusammen mit dem LSB im Jahr 2012 die Veranstaltungsreihe „Ehrenamt und Engagement im Sport – Herausforderungen für Niedersachsen“ durch. Dabei sollen Handlungskonzepte und Lösungsansätze entwickelt werden, mit denen es den Vereinen auch in Zukunft gelingen wird, engagierte Ehrenamtliche zu gewinnen. Politik und Wirtschaft sollen für das Ehrenamt sensibilisiert und die Bedeutung dieser Tätigkeiten für die Gesellschaft betont werden.

Außerdem möchte die Landesregierung die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund im sportlichen Ehrenamt erhöhen. Über konkrete Maßnahmen im Sport sollen in Niedersachsen auch zukünftig wertvolle Akzente für eine gelingende Integration in allen Altersklassen ge-

setzt werden. Hierfür wurde bereits im Jahr 2008 die Finanzhilfe an den LSB um 500.000 Euro erhöht.

Diesem Ziel dient das von der Landesregierung initiierte Gemeinschaftsprojekt „sport-integriert-niedersachsen“ (www.sport-integriert-niedersachsen.de). Hierbei handelt es sich um eine zukunftsweisende Projektdatenbank des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport und des LandesSportBundes Niedersachsen in Kooperation mit der Deutschen Sportjugend und dem Institut für Sportwissenschaft der Leibniz Universität Hannover. Sportvereine und Verbände haben bereits über 350 Projekte und Initiativen in die Datenbank eingestellt (Stand: 02/2012). Diese und zukünftige Best-Practice-Projekte sind beispielgebend für die Gewinnung von Menschen mit Migrationshintergrund und deren Integration in den organisierten Sport. Damit wird nicht nur der organisierte Sport gestärkt und das ehrenamtliche Engagement gefördert, sondern auch die gesamtgesellschaftliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund vorangebracht.

6.9 Ehrenamtliche Organisationen und Einrichtungen unterstützen

Neben den Freiwilligen Feuerwehren und den ehrenamtlich Tätigen im Sport gibt es noch eine Vielzahl von Organisationen und Einrichtungen, ohne die das Ehrenamt in Niedersachsen nicht auskommt. Beispielsweise wird ein großer Teil der Arbeit in Hilfsgesellschaften, Jugend- und Wohlfahrtsverbänden von Menschen freiwillig und unentgeltlich im Ehrenamt geleistet. Diese unterstützen und fördern damit die ehrenamtliche Tätigkeit und tragen so dazu bei, ehrenamtliches Engagement in Niedersachsen attraktiv zu gestalten. Dies gilt auch für die Kirchen, in denen Ehrenamtliche unersetzlich sind. Allein in Niedersachsens Kirchengemeinden arbeiten rund 130.000 Menschen freiwillig mit. Die Wohlfahrtsverbände, Hilfsgesellschaften, Jugendverbände und Kirchen stehen exemplarisch für die vielen ehrenamtlichen Organisationen und Einrichtungen, deren Menschen sich freiwillig engagieren und damit für ein lebenswertes Niedersachsen stehen. Die Landesregierung wird daher weiterhin den engen Kontakt mit diesen Organisationen und Einrichtungen suchen und diese soweit wie möglich unterstützen.

7 Kommunen

7.1 Kommunen im demografischen Wandel

Der demografische Wandel wird unmittelbar in den Kommunen spürbar. Sie sind vor Ort der erste Ansprechpartner für die Menschen und die Unternehmen. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind die Kommunen von Verfassungswegen berechtigt und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit verpflichtet, die ihnen obliegenden Aufgaben in eigener Verantwortung zu regeln. Zu den kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zählen dabei unter anderem Kindergärten, Schulen und Schülerbeförderung, Freizeit, Sport, Kultur, städtebauliche Planung, Wasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallbeseitigung.

Gerade in diesen Bereichen verändern sich die Bedarfe mit der Einwohnerzahl und der Altersstruktur der Bevölkerung zum Teil gravierend. So machen sinkende Einwohnerzahlen in den Kommunen den Um- und Rückbau von Angeboten vor allem der Daseinsvorsorge und in der Verwaltung der Kommunen selbst erforderlich. Zudem wird die kommunale Infrastruktur bei reduzierter Auslastung proportional teurer und weniger rentabel. Wegen der Versorgungspflicht der Gemeinden muss sie aber teilweise gleichwohl aufrecht erhalten werden. Vielerorts müssen kommunale Angebote und Leistungen zudem umgestellt werden, um dem steigenden Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung gerecht zu werden. Dies betrifft beispielsweise den Ausbau der Pflegeinfrastruktur und die Weiterentwicklung von Freizeit- und Kulturangeboten.

Im ländlichen Bereich sehen sich Kommunen darüber hinaus mit Gebäudeleerständen, Fachkräftemangel und einer unzureichenden oder einer sich verschlechternden Versorgung mit Hausärzten und Nahversorgung konfrontiert, zum Beispiel im Lebensmitteleinzelhandel. Zu Verbesserungen können betroffene Kommunen dabei nur indirekt durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen beitragen.

Die finanzielle Situation vieler Kommunen ist bereits angespannt. Sinkende Einwohnerzahlen bedeuten zudem rückläufige Steuereinnahmen und geringere Finanzzuweisungen. Damit die Verantwortlichen vor Ort auch unter diesen Umständen erfolgreich handeln können, will die Landesregierung gemeinsam mit den Kommunen und ihren Spitzenverbänden geeignete Rahmenbedingungen setzen.

7.2 Interkommunale Zusammenarbeit stärken

Unter dem Eindruck des demografischen Wandels und der schwindenden finanziellen Gestaltungsspielräume vieler niedersächsischer Kommunen hat die Landesregierung bereits 2004 begonnen, die freiwillige interkommunale Zusammenarbeit systematisch zu stärken und zu fördern. Durch Kooperationen können Kommunen Handlungsressourcen zurückgewinnen, die ihnen sonst nicht mehr zur Verfügung stünden. Interkommunale Zusammenarbeit trägt daher sowohl zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung als auch zur Verbesserung der Qualität der Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen bei.

Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen mit Blick auf freiwillige Kooperationen wurden durch das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit erweitert. Im Rahmen des Projekts „Interkommunale Zusammenarbeit“, das von 2005 bis Ende 2009 durchgeführt wurde, motivierte das Land die Kommunen, von ihren Möglichkeiten Gebrauch zu machen und Aufgaben oder Aufgabenteile gemeinsam wahrzunehmen.

Flankierend hat das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin, unter der Leitung von Professor Hesse im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport mit einem Gutachten Grundlagen für die Verbesserung und Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit geschaffen. Zudem unterstützte das Land finanziell etliche kommunale Kooperationen und vorbereitende Gutachten. In einer gemeinsamen Erklärung zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit haben die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen im Februar 2008 die Bedeutung kom-

munaler Kooperationen betont. Das Ministerium für Inneres und Sport und die Regierungsvertretungen bieten den Kommunen dazu Beratung an.

Damit kommunale Aufgaben gemeinsam im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit auch zukünftig kostengünstiger und effizienter umgesetzt werden können, müssen die Rahmenbedingungen stimmen. Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden wird die Landesregierung ihre Bemühungen zur Sicherung der Gestaltungsfreiheit kommunaler Zusammenarbeit fortsetzen. Die Landesregierung wird sich in diesem Sinne auch in die bundespolitische Diskussion einbringen. Die Landesregierung wird sich zudem dafür einsetzen, dass die vorgesehenen europäischen Regelungen über die interkommunale Zusammenarbeit nicht über die diesbezüglichen Vorgaben des EuGH hinausgehen und damit zu weiteren Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten der Kommunen führen.

Zur nachhaltigen Lösung gravierender struktureller Probleme, die sich durch eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung ergeben oder verfestigen, reicht die interkommunale Zusammenarbeit allein allerdings nicht aus. Die Bereitschaft der Kommunen zu freiwilligen Fusionen hat sich daher erhöht. Die Landesregierung unterstützt kommunale Zusammenschlüsse bereits seit einigen Jahren durch Beratung und die finanzielle Förderung von Gutachten.

7.3 Leistungsfähigkeit der Kommunen steigern - Zukunftsvertrag

Darüber hinaus haben die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände im Dezember 2009 eine gemeinsame Erklärung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen verabschiedet, die „Zukunftsvertrag“ genannt wird. Damit wurde das Instrumentarium zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kommunen erweitert.

Mit dem Zukunftsvertrag wurde für Kommunen mit besonderen strukturellen Problemen die Möglichkeit geschaffen, dauerhaft eine Freistellung von bis zu 75 % ihrer finanziellen Belastungen durch Zins und Tilgung der aufgelaufenen Liquiditätskredite zu erhalten. Dies gilt in erster Linie für Gemeinden und Landkreise, die bereit sind, mit Nachbarkommunen zu fusionieren, und für Samtgemeinden, die zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung eine Umwandlung in eine Einheitsgemeinde anstreben.

Unter bestimmten Voraussetzungen können aber auch Kommunen eine Entschuldungshilfe erhalten, die ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit trotz extremer Verschuldung ohne Fusion wiederherstellen können. Das Land und die Kommunen stellen für diese Zwecke ab dem Jahr 2012 jährlich jeweils 35 Mio. Euro in einem gemeinsamen Entschuldungsfonds zur Verfügung.

Eine Vielzahl an Kommunen hat sich seit Abschluss des Zukunftsvertrages Fusions- und Konsolidierungsüberlegungen geöffnet. In vielen Fällen hat dies bereits zu Zusammenschlüssen von Gemeinden und zu Umwandlungen von Samt- in Einheitsgemeinden geführt. Diese Prozesse erfordern Kraft und Ausdauer, gewinnen aber gleichwohl an Dynamik. Die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände haben daher im Juli 2011 vereinbart, die Zugriffsfrist für Entschuldungshilfen über den ursprünglich als Endtermin vereinbarten 31. Oktober 2011 hinaus zu verlängern. Die Kommunen haben nun bis zum 31. März 2013 Gelegenheit, beim Land entsprechende Anträge zu stellen.

Bis heute (Stichtag: 1. September 2012) hat das Land mit über 100 Kommunen Gespräche im Rahmen des Zukunftsvertrages geführt. 22 Verträge mit 29 Kommunen bei einem Entlastungsvolumen von knapp 600 Mio. Euro in Niedersachsen wurden bereits abgeschlossen. Aus dem zur Verfügung stehenden Entschuldungsfonds können auf diese Weise entsprechend der aktuellen Mittelfristplanung des Landes 1,26 Mrd. Euro zur nachhaltigen Sicherung kommunaler Haushalte eingesetzt werden.

Im Zusammenhang mit der Verlängerung der Zugriffsfrist hat die Landesregierung zur weiteren Optimierung der ressortübergreifenden Strukturpolitik ein zweistufiges Dialogverfahren mit der kommunalen Ebene etabliert.

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist ein zentrales Anliegen der Landesregierung. Möglichst viele öffentliche Aufgaben sollen bürgernah durch die Kommunen durchgeführt werden. Zudem müssen die Kommunen trotz der demografischen Entwicklung in der Lage sein, eine effiziente, zeitgemäße und gleichwertige Versorgung der Menschen mit Leistungen und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Die Landesregierung wird daher den mit der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit und durch den Abschluss des Zukunftsvertrages eingeschlagenen Weg fortsetzen, die kommunale Selbstverwaltung weiter zu stärken und die Kommunalstrukturen zu verbessern.

7.4 Wissenschaftliche Bestandsaufnahme

Seit der letzten allgemeinen Gebietsreform in Niedersachsen in den 1970er Jahren haben sich die Verhältnisse in demografischer und haushaltswirtschaftlicher Hinsicht sowie mit Blick auf die Nutzung neuer Techniken und Medien erheblich verändert. Insbesondere die demografische Entwicklung, die sich seit der letzten Neuordnung der niedersächsischen Gebietsstrukturen vollzogen hat und viele Kommunen inzwischen vor große Herausforderungen stellt, war vor vierzig Jahren nicht absehbar. Man ging seinerzeit vielmehr von einer wachsenden Bevölkerung aus. Zudem ist die finanzwirtschaftliche Situation der Kommunen seither angespannter geworden. Die kommunalen Aufgaben haben gleichzeitig an Komplexität gewonnen. Die Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen an die Kommunen steigen. Die Qualität und die Erreichbarkeit (gegebenenfalls auf elektronischem Wege) der kommunalen Dienstleistungen und Infrastruktur ist ein wichtiger Standortfaktor. Vor diesem Hintergrund haben die Landesregierung und die kommunalen Spitzenverbände im Zukunftsvertrag eine wissenschaftlich-analytische Bestandsaufnahme der niedersächsischen Kommunalstrukturen vorgesehen.

Das entsprechende, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport erstellte Gutachten des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften wurde im Juli 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt. Überprüft wurden die Grundlagen der letzten allgemeinen kommunalen Gebietsreformen in Niedersachsen. Dabei wird die Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte in einem neuartigen wissenschaftlichen Ansatz anhand von 22 Indikatoren bewertet. Die demografische Entwicklungsfähigkeit findet über drei Indikatoren Berücksichtigung:

- Veränderung der Einwohnerzahlen insgesamt,
- Veränderung des Bevölkerungsanteils der unter 18-Jährigen,
- Veränderung des Bevölkerungsanteils der über 75-Jährigen.

Weitere Indikatoren betreffen unter anderem den Bevölkerungsstand und die Raumkapazität, die sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit sowie die Integrationsfähigkeit der Kommunen. Im Ergebnis stuft Professor Hesse 19 der 37 niedersächsischen Landkreise und drei der acht kreisfreien Städte als strukturell problematisch ein. Diese sog. „Räume mit Stabilisierungsbedarf“ hält er nicht für zukunftstauglich. Die gemeindliche Ebene wird, wenn sie auch keinen Schwerpunkt der Untersuchung bildet, ebenfalls in die Begutachtung einbezogen. Zusammenfassend hält der Gutachter „selektive Gebietsreformen und punktuelle Anpassungen" in Niedersachsen nach einer Freiwilligkeitsphase für unausweichlich. Das gelte zunächst für die Landkreisebene. Es böten sich aber auch Einkreisungen kleinerer kreisfreier Städte und gelenkte Fusionen auf Gemeindeebene an.

Das Hesse-Gutachten hat somit deutliche Handlungsbedarfe in Bezug auf die Gebietsstrukturen der Kommunen in Niedersachsen aufgezeigt. Es hat zudem Ungleichgewichte auf der Landkreisebene verdeutlicht, auf der bislang keine freiwillig motivierten Strukturveränderungen zu verzeichnen sind. Aufgrund der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion, die den Landkreisen für die ebenfalls sehr unterschiedlich leistungsfähigen Gemeinden zukommt, wirkt sich die Leistungskraft der niedersächsischen Kreise auch auf die Stabilität der Gemeinde-

ebene aus. Zudem steht es wünschenswerten und rechtlich vorgezeichneten Aufgabenverlagerungen vom Land auf die Ebene der Kommunen mitunter entgegen, dass nicht alle Landkreise über eine geeignete Struktur und die notwendigen Ressourcen verfügen, um die ihnen obliegenden sowie weitere Aufgaben effizient wahrnehmen zu können. Wie heterogen die Verhältnisse auf der Ebene der niedersächsischen Landkreise sind, zeigt sich bereits daran, dass Niedersachsen unter allen Bundesländern die größte Spreizung bei den Einwohnerzahlen der Landkreise aufweist.

Da die Einwohnerzahlen in Zusammenhang stehen mit den Möglichkeiten einer Kommune, ihre Aufgaben finanzierbar und effektiv wahrzunehmen, treffen ein geringer Bevölkerungsbesatz und eine sich weiter verschlechternde haushaltswirtschaftliche Lage häufig zusammen. Demgegenüber sind es vielfach die bevölkerungsstärkeren Kommunen, die leistungsfähiger und in der Lage sind, den Auswirkungen des demografischen Wandels entgegenzuwirken.

Die Landesregierung wird daher die prognostizierte demografische Entwicklung in der Diskussion über die Kommunalstrukturen in Niedersachsen weiterhin angemessen berücksichtigen. Dabei wird zu beachten sein, dass Einwohnerzahlen zwar grundsätzlich einen tauglichen Maßstab für die wirtschaftliche und effektive Aufgabenerfüllung der Verwaltung darstellen, allein aber keine Rückschlüsse auf die Zukunftsfähigkeit einzelner Gemeinden oder Landkreise und ihre Fähigkeit, der demokratischen Funktion kommunaler Selbstverwaltung gerecht zu werden, zulassen.

Die Veröffentlichung des Hesse-Gutachtens hat dazu beigetragen, die Stabilisierungsbedürftigkeit der kommunalen Gebietsstrukturen landesweit in den Fokus zu rücken. Im Jahr 2011 hat Professor Hesse in kommunalem Auftrag zudem drei teilregionale Ergänzungsgutachten erstellt, die auf seinem Hauptgutachten zu den niedersächsischen Kommunalstrukturen basieren. Diese Untersuchungen, die das Land teilweise finanziell gefördert hat, haben in den betroffenen Räumen die Überlegungen zu möglichen gebietlichen Veränderungen auf Landkreisebene vertieft.

Im Auftrag des Landes wird Professor Hesse darüber hinaus das Hauptgutachten zu den kommunalen Gebietsstrukturen in Niedersachsen fortschreiben, um neue Impulse und eine aktualisierte Datengrundlage in den kommunalen Diskussionsprozess einzubringen. Die erste Fortschreibung der Untersuchung ist bereits der Öffentlichkeit vorgestellt worden. Die zweite wird etwa ein Jahr später vorliegen. Die Landesregierung wird die Kommunen, die von Handlungsempfehlungen des Gutachters betroffen sind, weiterhin beratend – und im Rahmen des Zukunftsvertrages gegebenenfalls auch finanziell – unterstützen. Nach einer Freiwilligkeitsphase für gebietliche Zusammenschlüsse und Haushaltskonsolidierungen im Rahmen des Zukunftsvertrages wird die Landesregierung erforderlichenfalls auch steuernd eingreifen und Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Strukturen in Niedersachsen treffen.

7.5 Demografischer Faktor im kommunalen Finanzausgleich

Bei den meisten Kommunen reichen die Steuer- und Gebühreneinnahmen nicht aus, um die notwendigen Ausgaben zu decken. Daher sind ergänzende Systeme – wie der kommunale Finanzausgleich (KFA) – notwendig, die Träger öffentlicher Aufgaben mit ausreichenden Mitteln auszustatten. Um Kommunen zu unterstützen, die durch den demografischen Wandel besonders stark belastet werden, hat die Landesregierung 2007 einen demografischen Faktor in den KFA eingeführt. Mit diesem wird der Bevölkerungsrückgang in einer Kommune in den Berechnungen zum KFA auf einen Zeitraum von fünf Jahren gestreckt. Damit erhalten die Kommunen die notwendige Zeit, sich auf diesen Rückgang einzustellen und absehbare Überkapazitäten in der eigenen Infrastruktur behutsam anzupassen. Hier wird die Landesregierung die Funktionalität dieser Regelung im Hinblick auf die weitere demografische Entwicklung beobachten und bei Bedarf weitere Anpassungen vornehmen.

8 Landes- und Regionalentwicklung, Städtebau und Verkehr

8.1 Landes- und Regionalentwicklung

Die demografische Entwicklung verläuft in Niedersachsen regional sehr unterschiedlich. Das gilt auch für kleinräumige Prozesse in einzelnen Landkreisen, Städten und Gemeinden.

Die Landesregierung setzt auf eine regionale Strukturpolitik, die auf wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet ist und die regionalen Entwicklungspotenziale stärkt. Der demografische Wandel stellt jedoch die bisher auf Wachstum ausgerichteten Konzepte und Handlungsansätze auf den Prüfstand. Vor allem in stagnierenden und schrumpfenden Regionen müssen Siedlungsentwicklung und Daseinsvorsorge stärker auf Modernisierungs-, Umbau- und Rückbauprozesse, auf Bestandsmanagement und die Anpassung an rückläufige Bedarfe ausgerichtet werden. Die wesentlichen Faktoren für attraktive, vitale Städte und Dörfer sind Attraktivitätssteigerung und Funktionserhalt der Ortskerne. Konsequente Innenentwicklung kann dabei bis hin zum Verzicht auf Außenentwicklung gehen.

Die Heterogenität der Ausgangslagen, Strukturen und Potenziale der niedersächsischen Kommunen sowie die spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen demografischen Entwicklung erlauben keine Patentrezepte. Daher verfolgt die Landesregierung differenzierte Ansätze und maßgeschneiderte unterstützende Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung, Stabilisierung und Stärkung der Kommunen und lotet für den künftigen EU-Förderzeitraum 2014-2020 eine fonds- und ressortübergreifende Bündelung der bisher getrennten kommunalspezifischen Förderprogramme aus. Daraus können auch Maßnahmen und Projekte gefördert werden, die den Kommunen zur Unterstützung ihrer regionalspezifischen Ansätze zur Bewältigung des demografischen Wandels dienen.

8.1.1 Wachstum und Beschäftigung fördern

Erfolgreich ist eine Wirtschaftspolitik, die auf Wachstum und Arbeitsplätze setzt. Entscheidende Antriebe für regionales Beschäftigungswachstum sind die überregionale und internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie und Dienstleistungen. Beständiges Wirtschaftswachstum kann häufig nur landkreisübergreifend aufgebaut werden, denn Wertschöpfungsketten halten sich nicht an Verwaltungsgrenzen und ein Landkreis ist fast immer zu klein für wettbewerbsfähige Wertschöpfungsketten.

Die Landesregierung will Regionen über Landkreisgrenzen hinweg strukturpolitisch unterstützen und nutzt deshalb flächendeckende Fördermöglichkeiten. Daher hat sie frühzeitig ein Konzept für die Strukturfondsperiode ab 2007 erarbeitet, mit dem anhand weniger Regeln landesweit Wachstum und Beschäftigung gefördert werden können. Mit dem strukturpolitischen Konzept (Eckwertepapier) kam darüber hinaus zum Jahresende 2004 eine neue inhaltliche Leitlinie in die Regionale Strukturpolitik Niedersachsens. Seitdem ist sie auf verbindliche regionale Kooperationen von Gebietskörperschaften und Unternehmen ausgerichtet. Dabei werden nachvollziehbare Arbeitsprozesse mit schlüssigen Projektbeschreibungen und realistischen Ergebnissen verlangt.

Seit dem Start der EU-Strukturfondsperiode 2007 nimmt das Land seine regionalen Fördermittelinvestitionen landesweit anhand weniger, allgemein gültiger Qualitätskriterien vor. Für alle Vorhaben ist besonders wichtig, in welchem Grad das Vorhaben in regionale Wertschöpfungsketten investiert, Produkt-, Prozess- oder Dienstleistungsinnovationen enthält, die Anzahl der Dauerarbeitsplätze erhöht, Ausbildungsplätze schafft und regional abgestimmt ist. Grundsätzlich berücksichtigt werden darüber hinaus Umwelt-, Familien- und Sozialverträglichkeit. Erstgeförderte erhalten einen kleinen Bonus.

Diese Kriterien und ihre landesweite Gültigkeit haben sich als das maßgebliche Fundament für regionales Wachstum und Beschäftigung erwiesen. Die Regionale Strukturpolitik in Niedersachsen verzichtet auf inhaltlich einschränkende Vorgaben. Es gibt keine Festlegung auf sog. Schwerpunktbranchen oder -cluster und auch keine detailliert gelisteten Fördergegen-

stände. Die Strukturpolitik folgt inhaltlich dem Leitmotiv, dass alles förderfähig sein sollte, was Wachstum und Beschäftigung auslöst.

Standen in der ersten Hälfte der Strukturfondsperiode seit 2007 die klassischen Aufgabenfelder der Wirtschaftstrukturpolitik im Vordergrund, so haben sich die Themenfelder seit Herbst 2009 erweitert. Bis dahin beschränkten sich die Antragsgegenstände auf Investitionen in die Wirtschaftsstruktur oder in die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Seitdem steigen einzelne Regionen mit ihren Unternehmen in die Entwicklung und Umsetzung von Wachstumsprojekten in den Arbeitsgebieten Bildung und Qualifizierung, regionale Attraktivität sowie Daseinsvorsorge ein.

Diesen Trend möchte die Landesregierung mit der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik verstärken. Sie hat daher begonnen, ihre strukturpolitischen Instrumente für weitere Politikfelder zu öffnen. Darüber hinaus sollen die Erfahrungen aus dem Dialog mit den Regionen Eingang in die kommenden Strukturfondsprogramme ab 2014 finden.

8.1.2 Regionalmonitoring fortsetzen

Für zielgerichtetes und passgenaues Handeln bedarf es fundierter Informationen und Analysen zur Ausgangssituation, zu sich abzeichnenden Problemen und Chancen sowie langfristigen Entwicklungstrends. Daher hat Niedersachsen im Jahr 2003 ein Regionalmonitoring zur laufenden Beobachtung der regionalen Entwicklung eingeführt, das sich schon seit längerem mit Handlungsfeldern des demografischen Wandels befasst. So waren die Schwerpunktthemen 2008 „Bildung und Qualifizierung“ und 2009 „Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“. Bei der im Mai 2012 vorliegenden Studie „Mobilität in ländlichen Räumen in Niedersachsen“ stehen Mobilität und Erreichbarkeit zur Gewährleistung der Daseinsgrundfunktionen im Mittelpunkt.

Als wichtiges Informationsinstrument für die regionale Struktur- und Entwicklungspolitik wird das Regionalmonitoring längerfristig fortgeführt. Dabei werden Aspekte des demografischen Wandels weiterhin große Bedeutung haben. Schwerpunktthema des kommenden Regionalreports ist die „Zukünftige Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials als Chance für die ländlichen Räume“.

8.1.3 Siedlungs- und Versorgungsstrukturen stärken

Aufgrund der Bevölkerungsentwicklung ist für die dauerhafte Sicherung der Standort- und Versorgungsqualitäten mehr denn je eine vorausschauende Siedlungsstrukturentwicklung erforderlich.

Zentrales Instrument für eine ausgewogene Siedlungs- und Versorgungsstruktur in allen Landesteilen ist das Zentrale-Orte-Konzept mit seinem Netz der elf Oberzentren und 85 Mittelzentren im Landes-Raumordnungsprogramm sowie der über 300 Grundzentren in den Regionalen Raumordnungsprogrammen. Es dient der Schaffung eines landesweit gut vernetzten und abgestuften Siedlungssystems, das Verwaltungs-, Dienstleistungs-, Verkehrs-, Kultur-, Bildungs- und Wirtschaftsfunktionen bündeln soll. Durch den Rückgang der Bevölkerung kommt diesen Ankerpunkten wachsende Bedeutung zu.

Das Zentrale-Orte-Konzept wird im Hinblick auf den demografischen Wandel regelmäßig überprüft und weiterentwickelt. Dabei gilt es, den regional unterschiedlich verlaufenden Veränderungen Rechnung zu tragen und durch möglichst verbindliche Festlegungen in den Raumordnungsplänen ein bedarfsgerechtes und effizientes Angebot der Daseinsvorsorge in den Zentralen Orten vorzuhalten.

8.1.4 Regionale Entwicklung fördern

Neben der interkommunalen Zusammenarbeit trägt die regionale Kooperation zur Bewältigung der Herausforderungen und Nutzung der Chancen der demografischen Entwicklung bei. Entsprechend ist es die Strategie der Landesentwicklungspolitik, Anreize für interkom-

munale und regionale Kooperationsprozesse zu schaffen. Dadurch will die Landesregierung lokale und regionale Potenziale und Kräfte stärken.

Die Landesregierung fördert ressortübergreifend Modellprojekte der regionalen Zusammenarbeit, die insbesondere auch auf die Herausforderungen des demografischen Wandels abzielen. Beispiele hierfür sind die „Regionale Entwicklungsstrategie Wissens-Region Göttingen“ in Südniedersachsen sowie die Projekte „Kooperative Regionalplanung für ländliche Räume“ und „Umbau statt Zuwachs - regional abgestimmte Siedlungsentwicklung“ in der Region Weserbergland plus. Vorbildhaft auch für andere Regionen im Land sind etwa die Erhebung und Analyse ortsteilbezogener Daten zu elementaren Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge, die gemeinsame Erarbeitung eines regionalen raumstrukturellen Leitbildes sowie von exemplarischen Strukturkonzepten.

Die Förderung von Modellprojekten der regionalen Zusammenarbeit, die wichtige Themenfelder zur Gestaltung des demografischen Wandels aufgreifen, wird weiter Priorität haben und unter Einbeziehung aktueller Entwicklungstrends fortgesetzt werden. Dabei werden die Projekte weiter intensiv begleitet und der Verarbeitung von Projektergebnissen sichergestellt.

8.1.5 Lokale Strukturen im ländlichen Raum entwickeln, stabilisieren und anpassen

Der demografische Wandel betrifft insbesondere die ländlichen Regionen mit ihren vielfältigen Kulturlandschaften und Wirtschaftsräumen. Die Entwicklung der ländlichen Räume gezielt zu fördern, ist erklärtes Ziel der Landesregierung. Das Land setzt dazu im Rahmen der ELER-Förderung zur Entwicklung der ländlichen Räume integrative Förderinstrumente ein. Dazu gehören die ländliche Bodenordnung, die Dorfentwicklung, die Erarbeitung von Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten und deren Umsetzung im Rahmen von Regionalmanagements sowie der Leader-Ansatz.

Das Land wird künftig bei der Förderung ländlicher Räume zwischen drei Handlungsstrategien unterscheiden, für die sich Kommunen selbst entscheiden müssen:

- Entwicklungsstrategie für ländliche Räume mit guter Wachstumsprognose,
- Stabilisierungsstrategie für Räume, die für kommende Herausforderungen in ihrem Bestand zu festigen sind und
- Anpassungsstrategie für Räume, die wegen rückläufiger Tendenzen einer besonderen Unterstützung bedürfen.

Hierbei soll die Betrachtung über die des Einzeldorfes hinaus erfolgen. Künftig wird die Landesregierung Projekte auf der Grundlage regional abgestimmter Konzepte fördern. Bisherige Erfahrungen haben gezeigt, dass regionale Ansätze zu erfolgreichen Projekten und Initiativen führen. Die bewährten Methoden der Projektentwicklung im Rahmen von Regionalmanagements werden fortgesetzt.

Als wesentlicher Aspekt zur Entwicklung der ländlichen Räume wird im Rahmen von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz die Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und der kommunalen Infrastrukturen sowie die Siedlungsentwicklung in den Dorfinnenbereichen durch die Neuordnung von Grundbesitz gefördert und unterstützt.

Die Dörfer werden bei ihrer Innenentwicklung sowohl durch die Förderung investiver Maßnahmen an bestehender Bausubstanz unterstützt als auch beim Rückbau entbehrlicher Bauten. Die Förderung der Dorfinnenentwicklung und die Erarbeitung ortsübergreifender Handlungsansätze werden im demografischen Wandel an Bedeutung gewinnen. In Orten des Dorferneuerungsprogramms wird die Unterstützung des Prozesses durch einen Umsetzungsbegleiter bereits heute gefördert. Durch die vom LGLN vorgenommenen Zwischenevaluierungen, die mit den Gemeinden rückgekoppelt werden, erhalten diese zusätzliche Unterstützung. Wichtige Grundlagen dafür werden Module wie das im Rahmen des Modellprojekts „Umbau statt Zuwachs“ entwickelte EDV-Programm Baulücken- und Leerstandkataster sein. Es wird vom Land allen Kommunen zur Verfügung gestellt.

8.1.6 Zugang zu modernen Informationstechnologien verbessern

Eine schnelle Internetanbindung ist auch für die ländlichen Räume ein wichtiger Standortfaktor für Unternehmen und zugleich ein Teil der Lebensqualität. Seit 2008 fördert das Land die Erschließung der unterversorgten Gebiete („weiße Flecken“) mit einer Grundversorgung von 2MBit/s. Aktuell erfordert die Breitbandstrategie des Bundes den Bau von Hochgeschwindigkeitsnetzen, die in Niedersachsen nicht in ausreichender Zahl vorhanden sind. Neben weiteren Fördermitteln sind Synergien mit anderen Infrastrukturanbietern wie den Versorgungsunternehmen zu untersuchen. Dafür gilt es, die gesetzlichen Rahmenregelungen auf Bundes- und EU-Ebene zu schaffen.

Die Erschließung unterversorgter Gebiete wird auch nach 2013 öffentliche Fördermittel bedingen. Parallel dazu bauen die Telekommunikationsunternehmen im Rahmen der digitalen Dividende den Mobilfunk aus. Die Landesregierung wird sich für neue Finanzierungsmodelle zum Bau von Hochgeschwindigkeitsnetzen einsetzen und die Entwicklung neuer Geschäftsideen aktiv unterstützen. Stadtwerke sind in die Breitbandversorgung einzubinden. Die entstehenden Mehrkosten sind im Rahmen der Regulierung anzuerkennen. Dafür wird sich die Landesregierung einsetzen.

8.2 Städtebau

8.2.1 Stadtentwicklung

Die Alterung der Bevölkerung, eine steigende Zahl an kleineren Haushalten und eine zunehmende Vielfalt an Kulturen und Lebensstilen sind Entwicklungen, auf die sich Städte und Gemeinden einstellen müssen. Dazu sind integrierte Gesamtkonzepte für die Wohnquartiere, Infrastrukturen und Versorgungsbereiche notwendig. Deshalb sind diese Aspekte integraler Bestandteil der Stadtentwicklung in den niedersächsischen Städten und Gemeinden. Hierbei ist der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden eindeutig Vorrang vor Siedlungserweiterungen in Rand- und Außenbereichen einzuräumen, um funktionsgerechte, attraktive und finanzierbare Siedlungsstrukturen in Niedersachsen dauerhaft erhalten zu können. Der Strukturwandel im Einzelhandel und der bisherige Trend zu großflächigen Betriebsformen an dezentralen Standorten belasten und entwerten innerstädtische Zentren erheblich. Um Folgekosten zu minimieren, muss die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden verstärkt mit der Infrastruktur abgestimmt werden. Dabei sind die Mobilitätsangebote so zu vernetzen, dass sowohl ruhiges Wohnen als auch größtmögliche Mobilität gewährleistet sind. Der generelle Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung widerspricht nicht einer individuellen Orientierung an lokalen Gegebenheiten. Die Städte und Gemeinden können (und sollen) aufgrund ihrer verfassungsrechtlich gesicherten Planungshoheit zielführend und individuell auf die örtliche Situation eingehen.

Städtebaupolitik soll Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der Veränderungsprozesse begleiten. Die Stadtentwicklungspolitik zielt durch die Stärkung der Innenentwicklung auf Urbanität, auf Nutzungsvielfalt und auf Lebendigkeit. Zudem ist sie gerichtet auf Weiterentwicklung im Bestand, auf Wiederherstellung und Sicherung funktionsfähiger Zentren und Quartiere sowie auf Stadtbildpflege und Baukultur. Ebenfalls müssen innerstädtische Gewerbe- und Industrieflächen im Rahmen der Innenentwicklung gesichert werden, auch um ansässigen Betrieben Entwicklungsmöglichkeiten anbieten und sie am Standort halten zu können. Die Landesregierung setzt sich für kommunale Einzelhandels- und Nahversorgungskonzepte ein und unterstützt die Städte und Gemeinden durch Beratung bei einer verbrauchernahen Versorgung.

8.2.2 Städtebauförderung

Die Städtebauförderung als Gemeinschaftsinstrument von Bund, Ländern und Gemeinden berücksichtigt insbesondere mit ihren neuen Programmen den demografischen Wandel. Das Programm „Stadtumbau West“ dient der Bewältigung des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels. Gefördert werden Stadtumbaumaßnahmen in Gebieten, die von er-

heblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind und dort zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen beitragen, wie etwa die Anpassung von Wohn- und Wirtschaftsstandorten oder die Revitalisierung von Brachflächen.

Durch das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ werden die Kommunen bei der Bewältigung struktureller Schwierigkeiten in den zentralen Stadt- und Ortskernen unterstützt. Im Mittelpunkt dieses Programms steht die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche als Orte zum Wohnen und Arbeiten, für Wirtschaft und Handel, Kultur und Bildung sowie Versorgung und Freizeit.

Das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz West“ zielt darauf ab, bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadt- und Ortskerne, die in besonderer Weise von Funktionsverlusten und Leerständen betroffen sind, in ihrer baulichen und strukturellen Eigenart zu erhalten und zukunftsweisend weiterzuentwickeln. Diese Gebiete sollen sich zu lebendigen Orten entwickeln, die auch unter heutigen Bedingungen für Wohnen, Arbeit, Kultur und Freizeit gleichermaßen attraktiv sind.

Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ richtet sich an Kommunen in dünn besiedelten und vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen. Sie sollen darin unterstützt werden, im Rahmen von überörtlicher Zusammenarbeit Investitionen zur Erhaltung und Entwicklung der kommunalen Infrastruktur der Daseinsvorsorge vorzubereiten und durchzuführen. Damit soll ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau gesichert und gestärkt werden.

Die Städtebauförderung ist ein seit über 40 Jahren erfolgreich eingesetztes Instrument zur Bewältigung des strukturellen Wandels in den Städten und Gemeinden. Bisher konnten Städtebauförderungsmittel in Höhe von rund 1,6 Mrd. Euro für mehr als 370 städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen in Niedersachsen vergeben werden. Mit den einzelnen Programmen wird in Niedersachsen auch zukünftig ein wichtiger Beitrag zur zukunftsgerechten Modernisierung der Städte und Gemeinden geleistet.

Darüber hinaus beteiligt sich die Landesregierung aktiv an der bedarfsgerechten Weiterentwicklung der Städtebauförderung. Niedersachsen hat dazu gemeinsam mit den anderen Bundesländern in einem Beschluss der Bauministerkonferenz den Bund aufgefordert, die Städtebauförderung bedarfsgerecht mit Bundesmitteln auszustatten. Diese Position wird das Land auch weiterhin vertreten. Zudem arbeiten Bund und Länder kontinuierlich daran, das Städtebauförderungsprogramm weiterzuentwickeln. Die Wirksamkeit der Städtebauförderung wird daher regelmäßig evaluiert.

8.2.3 Wohnraumförderung und Wohnungsmarktbeobachtung

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist gerade für Ein- und Zwei-Personenhaushalte auch zukünftig ein steigender Bedarf an Wohnungen zu erwarten. Dabei zeichnet sich ab, dass bis 2030 viele zusätzliche Wohnungen in Mehrfamilienhäusern benötigt werden. Dieser wachsende Wohnraumbedarf ist regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Nachfrage wächst vor allem in städtischen Ballungsgebieten. Dort haben insbesondere Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen zunehmend Schwierigkeiten, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Aus diesem Grund ist eine Aufstockung des Wohnraumförderprogramms 2012 um 10 Mio. Euro auf insgesamt 49,9 Mio. Euro vorgesehen. Als Ergänzung der vorhandenen Programmschwerpunkte sollen diese zusätzlichen Mittel vor allem in den Bau von preisgünstigen Mietwohnungen für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen in städtischen Ballungsgebieten fließen.

Für städtebauliche sowie wohnungs- und förderpolitische Entscheidungsprozesse des Landes und der Kommunen sind flächendeckende Informationen erforderlich. Sie werden durch die regelmäßig stattfindende niedersächsische Wohnungsmarktbeobachtung der NBank sowie die Wohn-Baulandumfrage erhoben. Wesentliche Bausteine sind die Prognosen zur Entwicklung der Einwohnerzahl, zu Haushalten, Wohnungsbedarfen und Erwerbstätigen.

Städte und Gemeinden, die eine eigene kontinuierliche Wohnungsmarktbeobachtung aufbauen wollen, unterstützt das Land über die NBank. Ein begleitender Arbeitskreis ermöglicht inzwischen mehr als 30 niedersächsischen Kommunen einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch. Die Erhebungen und Analysen sowie die beratenden Aktivitäten werden fortgesetzt.

8.3 Verkehr

8.3.1 Mobilität auf dem Land sicherstellen

Um auch in Zukunft Mobilität zu sichern, sind die Verkehrsmöglichkeiten in Niedersachsen den Herausforderungen anzupassen. Eine wesentliche Säule der niedersächsischen Verkehrspolitik ist und bleibt es daher, die Verkehrsnetze zu erweitern und zu erhalten, und damit die Mobilität weiter zu verbessern. Dies betrifft die Bundesfern- und Landesstraßen, die Schienenwege, Häfen und auch die Bundeswasserstraßen. Eine bedarfsgerechte Anbindung aller Wirtschaftsräume ist für die Entwicklung eines Flächenlandes wie Niedersachsen von höchster wirtschafts- und strukturpolitischer Bedeutung. Die Enquete-Kommission des Landes zum demografischen Wandel hat zur Wahrung der Mobilität in Niedersachsen zwei vordringliche Handlungsfelder im Bereich Verkehr identifiziert: Mobilität auf dem Land und Verkehrssicherheit.

Der ländliche Raum ist prinzipiell mit dem Pkw zu erreichen, da eine entsprechende Infrastruktur vorhanden ist. Im öffentlichen Verkehr lassen hingegen abnehmende Schülerzahlen mit der Folge geringerer Nachfrage der „Schülerstrecken“ Änderungen im Fahrplanangebot erwarten. Gleichzeitig sind auf dem Land aufgrund der sich verändernden Infrastruktur immer mehr Ziele nur noch mit dem Pkw zu erreichen. Um die Mobilität zu erhalten, sind daher Lösungen zu entwickeln, wie die Menschen auch ohne eigene Pkw-Verfügbarkeit weiterhin auf dem Land leben können.

Zur Sicherung der Mobilität auf dem Land sind in erster Linie Maßnahmen beim Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erfolgt. Die Aufgabe für die Bestellung von Verkehrsleistungen im straßengebundenen ÖPNV (Bus- und Stadtbahnen) liegt bei den Landkreisen. Die Landesregierung unterstützt diese mit pauschalen Zuweisungen. Des Weiteren erhalten die Unternehmen gesetzliche Ausgleichszahlungen für verbilligte Schülerfahrkarten. Beim Schienennahverkehr hat das Land mit seiner Wettbewerbsstrategie zum Erhalt und Ausbau des Angebotes beigetragen. Die landesweite Fahrplanauskunft sorgt für ein Informationsangebot, das Fahrplandaten des Schienenverkehrs und des Busverkehrs miteinander verknüpft.

Konkrete Handlungslinien des Landes zur Mobilität auf dem Land werden sich sowohl auf Bemühungen zur Erhaltung von Funktionen vor Ort beziehen, wie auch Ideen zur Erhaltung und Verbesserung der Mobilität beinhalten. In vielen Orten gibt es mittlerweile lokale, auf Ehrenamt basierende Initiativen, die eine Ergänzung zum Linienbusangebot darstellen. Das Land Niedersachsen wird im Rahmen der Landesinitiative Mobilität und weiterer Aktivitäten solche Initiativen unterstützen und hierzu folgende Ziele verfolgen:

- Stärkung von Bürgerbusinitiativen oder andere lokale ehrenamtliche Initiativen
- Strukturelle Einbindung von Ehrenamt und Nachbarschaftshilfe
- Optimierung der Informationen und Informationswege für Mobilität
- Betrachtung und Entwicklung der Schullandschaft im Hinblick auf entsprechende Auswirkungen auf den Verkehrsbedarf und das mögliche öffentliche Verkehrsangebot
- Einbeziehung der Elektromobilität

8.3.2 Verkehrssicherheit erhöhen

Die Zahl älterer Verkehrsteilnehmer, die aktiv am Straßenverkehr teilnehmen, steigt. Gleichzeitig kommt die erste Generation, die ihr Leben lang Auto gefahren ist, in das „Seniorenalter“. Darüber hinaus wird die PKW-Verfügbarkeit unter den älteren Frauen in den nächsten

Jahrzehnten deutlich steigen. Aufgrund dieser Entwicklungen verändert sich die Unfallbelastung von Seniorinnen und Senioren in den nächsten Jahren. Ferner wird prognostiziert, dass die Wahrscheinlichkeit von Beeinträchtigungen der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit und damit der Fahreignung mit fortschreitendem Alter zu nehmen wird.

Im Rahmen der „Verkehrssicherheitsinitiative 2020“ der niedersächsischen Polizei werden daher individuelle Hilfs- und Unterstützungsangebote für eine sichere „Mobilität im Alter“ entwickelt und durch Aufklärungs- und Unterstützungsmaßnahmen vorangetrieben. Maßnahmen können z.B. eine bedarfsgerechte Raumplanung und die Anpassung von Verkehrsregelungen und Fahrgeschwindigkeiten an die Möglichkeiten älterer Menschen sein. Zudem wird ein Training zur Aufrechterhaltung bzw. Stärkung entwickelt, das für eine sichere Verkehrsteilnahme grundlegenden kognitiven Fähigkeiten ein sinnvolles Unterstützungsangebot vermittelt.

Ältere Menschen sollten für die Veränderungen in ihren körperlichen Fähigkeiten sensibilisiert werden und die Gelegenheit erhalten, sich über verschiedene Formen der Mobilität zu informieren. In den Fällen, in denen ältere Menschen auf eigene Pkw-Mobilität verzichten wollen, sollten umfangreiche Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Dazu ist geplant, in Zusammenarbeit mit der Landesärztekammer und Krankenkassen Hinweise an Senioren sowie die entsprechenden Ärzte zu entwickeln.

Gleichzeitig sollen in einem parallelen Prozess Verfahren und Strukturen geschaffen werden, in denen Senioren bei einem freiwilligen Verzicht auf das Auto keine empfindlichen Einschränkungen ihrer Mobilität befürchten müssen. Dazu kann z.B. ein bedarfsgerechter Umbau der ÖPNV-Systeme zu „individualisierten Anrufbussen“ oder „Sammeltaxis“, die nicht an feste Haltestellen und Taktzeiten gebunden sind, sondern an der Nachfrage orientiert fahren, einen wichtigen Beitrag leisten.

9 Pflege, Gesundheit und rechtliche Betreuung

9.1 Pflege

Die Zahl der Pflegebedürftigen in Niedersachsen wird sich bis 2030 voraussichtlich von heute ca. 260.000 auf etwa 355.000 erhöhen. Rund zwei Drittel aller Pflegebedürftigen werden gegenwärtig zu Hause versorgt. Es ist davon auszugehen, dass die Pflegebedürftigen auch künftig so lange wie möglich zu Hause oder wohnortnah gepflegt werden möchten. Dies bedingt eine partnerschaftliche Organisation und Aufteilung von Familien- und Pflegeaufgaben in den Familien zwischen Mann und Frau. Die häusliche Pflege soll durch kleinräumige Vernetzung und Koordination von professionellen und ehrenamtlichen Hilfsangeboten unterstützt werden. Mit dem im Juli 2012 ausgerufenen Wettbewerb „Pflege im Quartier“ unterstützt die Landesregierung die Entwicklung bzw. Umsetzung wegweisender und praxisgerechter Projekte, die es älteren Menschen ermöglichen, eigenverantwortlich und selbstbestimmt im gewohnten Wohnumfeld zu leben. Dabei stehen besonders kleinräumige Projekte im ländlichen Raum im Fokus. Gleichzeitig werden aufgrund veränderter Familienstrukturen zukünftig wesentlich mehr Pflegebedürftige auf professionelle Pflegekräfte angewiesen sein. Dies stellt besondere Anforderungen an unser bestehendes, flächendeckendes und bedarfsgerechtes Pflegeangebot. Es gilt die unterschiedlichen Bereiche und Ebenen so zu vernetzen, dass Pflege sich zukünftig viel mehr an den individuellen Bedürfnissen des Einzelnen ausrichten kann. Hierzu werden wir die bestehenden Netzwerke ausbauen und stärken. Nur wenn unsere Pflegekräfte auch weiterhin gut ausgebildet werden sind sie flexibel einsetzbar, können auf die individuellen Pflegeansprüche eingehen und auf die veränderten Anforderungen reagieren.

9.1.1 Leistungen für Demenzkranke erweitern

Bei Einführung der Pflegeversicherung wurde die Situation Demenzkranker aufgrund der geringeren Häufigkeit nicht mit eigenständigen Leistungsangeboten berücksichtigt. Ein großer Anteil der Pflegebedürftigen ist heute aber an Demenz erkrankt. Dieser Anteil wird sich aufgrund der steigenden Lebenserwartung voraussichtlich noch erhöhen.

Es bedarf insofern einer Fortentwicklung der Leistungsangebote der Pflegeversicherung. Zudem muss neu definiert werden, wer als pflegebedürftig anzusehen ist und welchen Hilfebedarf Demenzkranke haben. Die Bundesregierung hat diesen Orientierungswechsel mit dem zum 1. Januar 2013 in Kraft tretenden Pflege-Neuausrichtungsgesetz eingeleitet.

Ein neuer Begriff der Pflegebedürftigkeit ist mehrstufig umzusetzen. Vor Einführung eines neuen Begriffs werden die zu klärenden Fragen zunächst von einem Expertenbeirat auf Bundesebene bearbeitet. Im Ergebnis sollen Demenzkranke bessergestellt werden.

Demenzkranke brauchen jedoch bereits jetzt Hilfe. Das Pflege-Neuausrichtungsgesetz soll ihnen daher bis zum Wirksamwerden eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs erweiterte und verbesserte Leistungen verschaffen. Das Gesetz sieht zudem weitere Leistungsverbesserungen vor. Dazu gehört die Aufnahme der häuslichen Betreuungsleistungen in den Sachleistungsanspruch, Betreuung in Wohngruppen, bessere Beratung und die Entlastung von Angehörigen.

9.1.2 Nachwuchs für Pflegeberufe gewinnen

Im November 2011 haben alle verantwortlichen Akteure im Landespflegeausschuss einen Pflegepakt geschlossen. Beteiligt sind alle Verbände der Einrichtungsträger, Pflegekassen, kommunale Spitzenverbände und die Landesregierung. Sie haben gemeinsam Absprachen getroffen, wie die Pflege in Niedersachsen weiter entwickelt werden soll. Schwerpunkte sind die Gewinnung von Pflegefachkräften, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Pflege sowie Maßnahmen zur Entbürokratisierung.

Nachwuchs für Pflegeberufe zu gewinnen ist eine zentrale Aufgabe der kommenden Jahre, um dem prognostizierten Pflegebedarf gerecht zu werden. Nur dadurch wird es gelingen

können, eine qualitativ hochwertige Pflege in Niedersachsen auch zukünftig sicherzustellen. Im Zeitraum von 2008 bis 2011 konnte die Zahl der Altenpflegeschülerinnen und -schüler bereits um 35 % erhöht werden. Die Ausbildung in der Altenpflege ist in Niedersachsen kostenfrei, wenn sie an öffentlichen Schulen durchgeführt wird. Schulen in freier Trägerschaft erheben in allen Schulformen meist ein Schulgeld. Die Niedersächsische Landesregierung hat daher die Schulgeldförderung für Schülerinnen und Schüler an privaten Altenpflegeschulen zum 1. August 2012 auf bis zu 200 Euro monatlich erhöht. Damit sind faktisch alle Altenpflegeschülerinnen und -schüler in Niedersachsen vom Schulgeld befreit. Die Erhöhung der Schulgeldförderung und die Förderung des dritten Umschulungsjahres durch die Landesregierung haben maßgeblich zu der positiven Entwicklung beigetragen und bringen Niedersachsen bundesweit in eine Vorreiterrolle bei der Nachwuchsgewinnung.

Die Landesregierung wird ihre Aktivitäten zur Verbesserung von Image und Attraktivität der Pflege in Niedersachsen konsequent fortsetzen. Mit der Kampagne „Mensch Alter – Du bist meine Zukunft“ spricht das Land insbesondere junge Menschen an, um ihr Interesse an einem Pflegeberuf zu wecken. Die Stiftung „Zukunft Altenpflegeausbildung“ trägt dazu bei, die Attraktivität der Altenpflegeausbildung zu steigern, sie bei jungen Menschen bekannt zu machen und die Ausbildungsbereitschaft ambulanter und stationärer Einrichtungen zu fördern. Kommunen, Pflegeanbieter, Kassen und die Landesregierung entscheiden im Stiftungskuratorium über die Verwendung der Stiftungserlöse. Mit den vom Land geförderten „Aktionswochen Altenpflegeausbildung“ werden Auszubildende an den Altenpflegeschulen mit Schülerinnen und Schülern in der Berufsfindungsphase in Kontakt treten und für ihren Beruf werben.

Auch die Zahl pflegebedürftiger Menschen mit Migrationshintergrund wird steigen. Besondere Anforderungen ergeben sich in der Pflege von Demenzkranken, deren Muttersprache nicht deutsch ist. Wichtige Aspekte sind dabei die Förderung des Verständnisses für andere Kulturen und die Überwindung von Sprachbarrieren. Die Landesregierung führt ein Modellprojekt zur verstärkten Gewinnung von Pflegekräften mit Migrationshintergrund durch.

Auf Bundesebene strebt Niedersachsen an, die Ausbildungsgänge Alten- und Krankenpflege zu vereinheitlichen. Aktuell sind diese in den verschiedenen Pflegeberufen noch separat geregelt. Die verschiedenen Ausbildungsgänge haben zur Folge, dass ihre Absolventen nur bestimmte pflegebedürftige Gruppen pflegen dürfen. Diese Einschränkung wird durch die Zusammenlegung und Vereinheitlichung der Ausbildung hinsichtlich der zu pflegenden Gruppen aufgehoben. Pflegekräfte werden vielseitiger einsetzbar und ihre Karriere- und Entwicklungsperspektiven entsprechend besser.

Ein sensibles, aber wichtiges Anliegen ist eine humane Sterbebegleitung für schwerstkranke und sterbende Menschen. Die Vorsorgung sterbenskranker Menschen nimmt auch durch den wachsenden Anteil Älterer an Bedeutung weiter zu. Diesen Menschen ermöglicht die Palliativ- und Hospizversorgung mit ihren Strukturen und engagierten Akteuren ein menschenwürdiges Leben bis zum Tod. Hierdurch wird für die betroffenen Menschen die Möglichkeit eines ruhigen, schmerzfreien und würdevollen Abschieds geschaffen.

Das von der Niedersächsischen Landesregierung im Jahr 2006 erstellte Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung der Palliativversorgung hat zu einer positiven Entwicklung der Hospiz- und Palliativstrukturen im Land geführt. In Niedersachsen gibt es zurzeit 20 stationäre und rund 130 ambulante Hospizdienste. Die Landesregierung entwickelt dieses Konzept unter Beachtung der Bedürfnisse der Kranken zu einem möglichst flächendeckenden und umfassenden Angebot fort. Insbesondere geht es dabei um eine intensivere Vernetzung der vielfältigen Angebote im ambulanten und stationären Bereich und die Unterstützung der in der Hospizarbeit ehrenamtlich Engagierten.

9.1.3 Entbürokratisierung vorantreiben

Um den Pflegenden mehr Zeit für die eigentliche Pflege zu bieten, soll sie entbürokratisiert werden. Die papierlose Abrechnung zwischen Leistungserbringern und Pflegekassen soll zum Standard werden. Über die künftige Ausgestaltung der ambulanten Pflege verhandeln Pflegekassen, Kommunen und die Verbände der Pflegeanbieter darüber hinaus gesondert.

9.2 Gesundheitsversorgung

Niedersachsen hat eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung. Dies gilt sowohl für den Krankenhausbereich als auch für die ambulante Versorgung. Die Anforderungen an das Gesundheitssystem werden sich verändern. Die Zahl älterer Menschen, die chronisch krank, multimorbide- oder pflegebedürftig sind, wird deutlich zunehmen. Dagegen wächst die Zahl der jungen Medizinerinnen und Mediziner, die sich insbesondere als Hausärztinnen und Hausärzte niederlassen, nicht in dem notwendigen Umfang. Auch im stationären Bereich fehlt es teilweise an medizinischem Nachwuchs. Stärker als bisher ist eine enge Kooperation und Koordination aller Akteure im Gesundheitswesen unter Einschluss des Pflege- und Rehabilitationsbereichs notwendig. Die Konferenztechnik und Telemedizin können diese Kooperation wirksam unterstützen.

9.2.1 Wohnortnahe stationäre Versorgung sicherstellen

Krankenhäuser haben einen zentralen Stellenwert bei der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung. In einem Flächenland wie Niedersachsen ist es eine Herausforderung, für die Bürgerinnen und Bürger eine qualitativ hochwertige, wirtschaftliche und wohnortnahe Akutversorgung auch langfristig sicherzustellen. Die flächendeckenden, guten Krankenhauskapazitäten in Niedersachsen, die die Landesregierung in den letzten zehn Jahren mit ca. 1 Mrd. Euro gefördert hat, sollen weiter gestärkt werden, um eine ortsnahe Versorgung auch in ländlichen Gebieten sicherzustellen. Sinnvolle Kooperationen und die Bildung von Schwerpunkten werden gefördert.

Die Landesregierung will auch in Zukunft die Wege der älter werdenden Patienten zu den Krankenhäusern möglichst kurz halten. Durch die jährliche Fortschreibung des Niedersächsischen Krankenhausplans ist gewährleistet, dass die Strukturen der Krankenhäuser an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden. Hier findet ein kontinuierlicher Prozess statt, in dem auch darauf geachtet wird, eine qualitativ hochwertige, wirtschaftliche und wohnortnahe Akutversorgung auf Dauer sicherzustellen.

9.2.2 Sektorübergreifende Ansätze weiterverfolgen

Mehr denn je ist es erforderlich, Krankenhausplanung ganzheitlich zu entwickeln. Sektorübergreifend müssen alle Potenziale im Gesundheitsbereich zusammengeführt und koordiniert werden. Deshalb sind auch bei der Krankenhausplanung die Potenziale der Rehabilitationseinrichtungen, des ambulanten Bereichs und des Pflegebereichs mit zu betrachten. Mit einer integrierten Gesundheitsplanung können die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sowohl unter Qualitäts- als auch unter Kostengesichtspunkten die Gesundheitsversorgung in Niedersachsen allen künftigen Anforderungen gerecht wird. Die Landesregierung unterstützt unter dem gesetzlichen Postulat „Reha vor Pflege“ die entsprechenden Bemühungen der Leistungserbringer, Konzepte für die ambulante Versorgung und Rehabilitation – gerade auch im Bereich der geriatrischen Pflege – zu entwickeln. Hier sind beispielhaft die zehn in Niedersachsen bereits existierenden Einrichtungen zur stationären Rehabilitation zu nennen; an vier weiteren Standorten wird in diesem Jahr ein gemeinsamer Modellversuch des Landesverbandes Geriatrie und der AOK Niedersachsen zur ambulanten geriatrischen Reha-Versorgung auf den Weg gebracht. Bei positivem Ergebnis können diese Standorte den Kern weiterer Netzwerke für die ambulante Versorgung und Rehabilitation bilden.

Nur wenn Hausärzte und Fachärzte, andere Gesundheitsberufe und Krankenhäuser intensiver zusammenarbeiten als bisher, lässt sich die wohnortnahe Versorgung langfristig auf hohem Niveau sicherstellen. Deshalb wird es neben der veränderten planerischen Rahmenset-

zung auf Landesebene notwendig sein, die Modellprojekte „Zukunftsregion Gesundheit“ weiter voranzutreiben und die gewonnenen Erkenntnisse auf andere Regionen zu übertragen. Die Landkreise und kreisfreien Städte haben eine zentrale Aufgabenstellung. Sie bieten als regionale Akteure eine Plattform, um die notwendigen Koordinierungen und Vernetzungen im Gesundheitsbereich der Region zu initiieren bzw. zu moderieren. Bestandteil dieser Vernetzung ist auch der Pflegebereich, in dem ambulante, teilstationäre und stationäre Betreuung enger miteinander verzahnt und so die Beratungs- und Versorgungsstruktur verbessert werden soll.

9.2.3 Ärztliche Versorgung sichern

Die Gesundheitsversorgung in Niedersachsen stützt sich gerade im ländlichen Raum auf die niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte. Um die Ärzteversorgung auch zukünftig bedarfsgerecht zu sichern, werden mit der European Medical School (EMS) an der Universität Oldenburg in Zusammenarbeit mit der Rijksuniversiteit Groningen ab dem Wintersemester 2012/13 zusätzlich 40 Studienanfängerplätze geschaffen. Für einen Berufseinstieg auf dem Land müssen jungen Medizinerinnen und Medizinern attraktive Angebote gemacht werden. Abgestimmte Ausbildungs- und Weiterbildungsfahrpläne, attraktive Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und viele andere Formen regionaler Unterstützung können hier entscheidend helfen. Die Landesregierung unterstützt diese Bemühungen mit der Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln für die Niederlassungsförderung von Vertragsärzten in den Jahren 2012 und 2013. Praxiskäufe bzw. -gründungen werden in schwächer versorgten Gebieten unterstützt. Der Schwerpunkt liegt auf der hausärztlichen Versorgung, die gegebenenfalls durch Konferenztechnik und Telemedizin unterstützt werden kann. Deshalb sind an den drei universitätsmedizinischen Standorten Göttingen, Hannover und Oldenburg starke und gut ausgestattete Professuren für Allgemeinmedizin eingerichtet bzw. geplant.

Die zunehmende Zahl chronisch kranker Menschen und Schmerzpatienten erfordert in einem Flächenland wie Niedersachsen neben den Ärztinnen und Ärzten die Ergänzung durch unterstützende Dienste. Dieser Ansatz wird aktuell mit dem Delegationsmodell „MoNi“ in zwei niedersächsischen Modellregionen erprobt. Dabei werden Ärztinnen und Ärzte durch besonders qualifizierte medizinische Fachangestellte entlastet. Sie können die tägliche Versorgung übernehmen, wie zum Beispiel das Blutdruckmessen oder einen Verbandswechsel. Aufgrund der Erkenntnisse aus diesem Modellversuch werden die beteiligten Kassen und die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen über die flächendeckende Umsetzung eines Delegationsmodells zu entscheiden haben.

9.2.4 Gesundheitsversorgung für Menschen mit Migrationhintergrund verbessern

Gesundheitliche Vorsorge wird von Menschen mit Migrationshintergrund sehr viel seltener genutzt als von der Bevölkerungsmehrheit. Für das gesamte Gesundheitswesen wird daher eine interkulturelle Öffnung angestrebt. Das gesamte Personal soll im Umgang mit den unterschiedlichen Kulturen und Religionen geschult werden und so die individuellen Bedürfnisse der Patienten einschätzen lernen. Die Kommunikation zwischen Patienten und deren Angehörigen mit Ärztinnen und Ärzten und Pflegepersonal soll dadurch verbessert werden. Menschen mit Migrationshintergrund wird so die Möglichkeit gegeben, sich umfassend über Versorgungsmöglichkeiten und Behandlungspläne zu informieren.

Ein wichtiger Schritt hierzu ist die verstärkte Einstellung von Kranken- und Pflegepersonal mit Migrationshintergrund. So kann dem Fachkräftemangel begegnet und die besonderen Kompetenzen der Menschen mit Migrationshintergrund genutzt werden, z.B. deren Zweisprachigkeit und ihre besonderen kulturellen Kenntnisse. Die Einrichtungen des Gesundheitswesens sollen bei der interkulturellen Öffnung und der Sensibilisierung des Personals für den Umgang mit Menschen mit Migrationshintergrund unterstützt werden. Barrieren, die den Zugang für diese Menschen erschweren, sollen z.B. mithilfe von Informationsveranstaltungen und Informationsbroschüren abgebaut werden.

9.2.5 Perspektiven der Gesundheitsversorgung

Gemeinsam mit der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen und der AOK Niedersachsen hat die Landesregierung im Jahr 2011 den Niedersächsischen Gesundheitspreis ins Leben gerufen. Innovative Entwicklungen der gesundheitlichen Versorgung und der Gesundheitsförderung sollen damit bekannter gemacht werden. Die Landesregierung wird auch in Zukunft Beispiele mit Vorbildcharakter auszeichnen, die zum Nachahmen anregen und zugleich die Entwicklung neuer, kreativer Ideen fördern. Der Preis wird weiterentwickelt und die Kategorien angepasst.

Gesundheitsvorsorge muss ressortübergreifend definiert und unter Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes von den Aktivitäten Dritter abgegrenzt werden. Die Landesregierung erarbeitet deshalb ein Landeskonzept Gesundheitsförderung. Sie will die Aktivitäten damit bündeln und aufeinander abstimmen. Das Land will auf diese Weise vor allem Leistungen freier Träger initiieren und koordinieren. Deshalb hat es einen interministeriellen Arbeitskreis eingerichtet. Er soll eine einheitliche Zielsetzung unter den Ressorts entwickeln, Gemeinsamkeiten und unterschiedliche Ansätze sowie Synergien mit bestehenden Projekten analysieren. Neben den Ressorts sind unmittelbar auch die kommunalen Spitzenverbände, die Krankenversicherungsträger, die ärztliche/zahnärztliche Selbstverwaltung, das Niedersächsische Landesgesundheitsamt und die Landesvereinigung für Gesundheit und Akademie für Sozialmedizin Niedersachsen e.V. zu beteiligen.

9.3 Rechtliche Betreuung

Immer mehr ältere Menschen können ihre rechtlichen Angelegenheiten nicht mehr selbst wahrnehmen. Daher wird die Zahl der Betreuungen bis 2030 voraussichtlich weiter steigen.

Um eine hohe Qualität der rechtlichen Betreuung trotz angespannter Haushaltslage zu gewährleisten, werden künftig neben den Berufsbetreuerinnen und Berufsbetreuern vermehrt die sog. „Behördenbetreuerinnen und -betreuer“ eingesetzt. Es wurde eine Betreuungsstelle auf Landesebene beim Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie eingerichtet. Hier übernehmen qualifizierte Beschäftigte in erster Linie rechtliche Betreuungen, die ansonsten Berufsbetreuerinnen und -betreuern übertragen werden müssten.

Darüber hinaus fördert das Land ehrenamtliche Betreuung. So hat sich die Landesregierung auf Bundesebene im Jahr 2010 erfolgreich dafür eingesetzt, dass ehrenamtlichen Betreuerinnen und Betreuern hinsichtlich ihrer Aufwandspauschale ein erhöhter Steuerfreibetrag in Höhe von 2.100 Euro zukommt.

10 Innere Sicherheit und Justiz

Der demografische Wandel berührt auch den Bereich Innere Sicherheit und Justiz. Denn er stellt Polizei, Feuerwehren und Rechtspflege vor große Herausforderungen.

10.1 Polizei, Verfassungsschutz und nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr

10.1.1 Sicheres Niedersachsen

Es ist das erklärte Ziel der Landesregierung, Niedersachsen in der Gruppe der sichersten Bundesländer zu etablieren. Deshalb wurde die Polizei in Niedersachsen entgegen dem bundesweiten Trend seit 2003 personell erheblich verstärkt. Derzeit gibt es in Niedersachsen so viele Polizistinnen und Polizisten wie nie zuvor seit der Gründung des Bundeslandes im Jahre 1946. Zudem hat die Landesregierung

- die Organisation der niedersächsischen Polizei modernisiert und mit den neuen Flächenbehörden eine leistungsfähige Struktur geschaffen,
- ein modernes Managementsystem mit Zielvereinbarungen, ein Benchmarking über Kennzahlen und eine Budgetierung eingeführt,
- die Ausbildung der niedersächsischen Polizei seit 2003 stetig weiterentwickelt und modernisiert,
- ein allgemein als vorbildlich anerkanntes Gesundheitsmanagement für die Polizei in Niedersachsen etabliert und einen neuen Sporterlass in Kraft gesetzt und
- die Polizei im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten des Landes auch technisch modernisiert.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Maßnahmen konnte die Aufklärungsquote in Niedersachsen seit 2003 von 53,5 % kontinuierlich auf über 60 % gesteigert werden, was bundesweit einen Spitzenwert darstellt.

Die wichtigste Grundlage dieser Erfolge ist die Motivation der niedersächsischen Polizei. Wesentliche Voraussetzung für eine moderne und strategisch ausgerichtete Polizeiarbeit ist das Personal. Die Auswirkungen des demografischen Wandels berühren auch den Personalkörper der niedersächsischen Polizei. Hier spielen insbesondere der Altersaufbau und die Personalstruktur sowie deren künftige Entwicklung eine entscheidende Rolle.

Vor diesem Hintergrund widmet sich die Polizei im Sinne eines zukunftsfähigen Personalmanagements seit geraumer Zeit mit großer Aufmerksamkeit diesem Themenbereich. In der Landespolizei werden insbesondere die Aufgabenfelder Nachwuchsgewinnung, Personaleinsatz, Bindung des Personals an die Organisation und Personalqualifizierung betrachtet, um auf Veränderungen reagieren zu können.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Einsatzbelastung der Polizei trotz sinkender Bevölkerungszahlen nicht abnehmen wird:

- Die Bedrohungslage durch den Terrorismus und die damit einhergehende Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich bleibt durch die demografische Entwicklung in Deutschland unbeeinflusst.
- Auch die Organisierte Kriminalität wird prognostisch nicht durch die Demografie beeinflusst, da sie international agiert und ihre Bekämpfung auch in Zukunft einen hohen Aufwand verursachen wird.
- Der hohe Personaleinsatz bei Einsatzanlässen größeren Ausmaßes wie z.B. Demonstrationen oder sportlichen Großveranstaltungen wird voraussichtlich ebenfalls nicht durch den demografischen Wandel beeinflusst werden.

Zwar wird die demografische Entwicklung Auswirkungen auf die Anforderungen der Gesellschaft an die polizeiliche Arbeit und insbesondere auch auf die Kriminalitätsentwicklung haben. Allerdings bedeutet das nicht, dass in einer älter werdenden Gesellschaft von vornherein mit weniger Straftaten zu rechnen ist und die Polizei deshalb weniger Personal vorhalten müsste. Auf der Grundlage des Berichts der Enquete-Kommission wird der für die polizeiliche Verkehrssicherheitsarbeit erforderliche Ressourceneinsatz trotz der demografischen Veränderungen in etwa auf dem derzeitigen Niveau zu kalkulieren sein.

10.1.2 Nachwuchsgewinnung, „Lebenslanges Lernen“

Die Prognose für die Einstellungen der Polizei Niedersachsen lässt erkennen, dass der Einstellungsbedarf bis 2020 auf ca. 800 pro Jahr anwachsen wird, weil Pensionierungen in den geburtenstarken Jahrgängen aufgefangen werden müssen.

Um die gute Qualifikation der Nachwuchskräfte angesichts der zu erwartenden Konkurrenz mit anderen Arbeitgebern, Hochschulen usw. auch weiterhin sicherzustellen, werden neue Zielgruppen erschlossen. Im Fokus stehen insbesondere junge Menschen mit Migrationshintergrund und Realschülerinnen und Realschüler. Die Bewerber mit Migrationshintergrund können vor allem durch ihre sprachliche und kulturelle Kompetenz zur Optimierung der Aufgabenerfüllung innerhalb der Polizei Niedersachsens beitragen.

Mit Gründung der Polizeiakademie in Nienburg/ Weser im Oktober 2007 wurde die Nachwuchsgewinnung mit der Aus- und Fortbildung organisatorisch zusammengeführt. Dadurch wird sichergestellt, dass die Verfahren und Standards in der Ausbildung von den ersten polizeilichen Funktionen bis zur berufsbegleitenden Fortbildung einheitlich aufeinander abgestimmt sind.

Im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung besteht polizeiintern ein erhöhter Bedarf, die Kompetenzen in der Organisation zu erhalten und den Wissenstransfer aktiv zu gestalten. Die Polizeibehörden haben dafür bereits Qualifizierungskonzepte entwickelt und umgesetzt.

Durch den Erhalt und die Fortentwicklung attraktiver Rahmenbedingungen wird sichergestellt, dass weiterhin qualifizierter Nachwuchs gewonnen werden kann. Dazu gehören auch die aufgabengerechte Anpassung der Dienstpostenbewertung und Stellenausstattung.

10.1.3 Personaleinsatz optimieren

Im Rahmen einer kontinuierlich fortlaufenden Evaluation werden die Strukturen der niedersächsischen Polizei zukünftig auf Aktualität, Leistungsfähigkeit und Effizienz überprüft. Derzeit beschäftigen sich mehrere Forschungsprojekte mit der Frage, wie die polizeilichen Strukturen dem demografischen Wandel angepasst werden können. Die Landesregierung begleitet diese Studien mit großem Interesse. Aus der wissenschaftlichen Auswertung erhofft sie sich umfassende Handlungsempfehlungen für die polizeiliche Praxis. Im Einzelnen sind dies:

- Die Zukunftsstudie „Organisation von Sicherheit in Deutschland 2013 – Umfeld, Akteure, Aufgabenwahrnehmung“ des Institutes für Präventionsforschung und Sicherheitsmanagement – Forum Zukunftsfähigkeit bei der Stiftung für Kriminalprävention in Münster-Hiltrup aus dem Jahr 2003, die gegenwärtig fortgeschrieben wird.
- Die im Jahr 2009 begonnene Studie „JuKrim2020. Mögliche Entwicklungen der Jugend(gewalt)kriminalität in Deutschland“.
- Das Forschungsprojekt „Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kriminalitätsbekämpfung sowie die Arbeit der Polizei, der Strafjustiz, des Strafvollzugs und der Bewährungshilfe“ des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen, an dem seit November 2009 gearbeitet wird.

Nach den bislang vorliegenden (Zwischen-)Ergebnissen dieser Forschungsprojekte ist eine Umsteuerung des vorhandenen Personals in die aufwachsenden Kriminalitätsfelder, die Terrorismusbekämpfung und die Frühwarnkompetenz der Sicherheitsbehörden erforderlich.

10.2 Brand- und Katastrophenschutz sichern

Der Brandschutz in Niedersachsen ist von der demografischen Entwicklung im besonderen Maße betroffen. Die Leistungsfähigkeit und Einsatzbereitschaft der Feuerwehren ist langfristig gefährdet, sofern nicht rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden.

Die Einsatzhäufigkeit und die täglichen Belastungen an die Einsatzkräfte werden nicht proportional zur Bevölkerungsentwicklung zurückgehen. Vielmehr werden die quantitativen und qualitativen Anforderungen in den Städten und Gemeinden erheblich und kontinuierlich steigen. Gleichzeitig werden die Verfügbarkeit der ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen und die Abkömmlichkeit vom Arbeitsplatz stärker durch die Anforderungen des modernen Berufslebens eingeschränkt. Hinzu kommt, dass mit einem weiteren Rückgang der Mitgliederzahlen der aktiven Feuerwehrangehörigen und der Bewerberzahlen zu rechnen ist. Das Durchschnittsalter der aktiven Feuerwehrangehörigen wird deutlich steigen. In der Folge stehen weniger körperlich geeignete Einsatzkräfte, insbesondere Atemschutzgeräteträger, zur Verfügung. Auch ist mit einem weiteren Rückgang bei den Mitgliederzahlen in den Jugendfeuerwehren zu rechnen.

Die gesellschaftlichen Einflussfaktoren, wie z.B. häufiger Wandel im Arbeitsleben, höhere Mobilität oder zunehmende Technisierung, führen in Verbindung mit dem demografischen Wandel zu erhöhten Anforderungen an die Qualifikation der Feuerwehrangehörigen und insbesondere der Führungskräfte von morgen.

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport hat bereits im August 2008 eine Projektgruppe zum Thema „Sicherung des Brandschutzes in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels“ eingesetzt. Der 2010 vorgestellte Abschlussbericht stellt die Bezüge zum demografischen Wandel für die Niedersächsischen Feuerwehren her, zeigt konkrete Umsetzungsmaßnahmen auf und liefert Handlungsempfehlungen. So wurde 2012 z.B. das Niedersächsische Brandschutzgesetz in Abstimmung mit allen Beteiligten den geänderten gesellschaftlichen Lebens- und Arbeitsverhältnissen angepasst. Es bildet nunmehr den rechtlichen Rahmen, um den niedersächsischen Brandschutz vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sicherzustellen. Mit einer Investition von rund 74 Mio. Euro in ein neues, modernes und innovatives Trainingszentrum in Celle/ Scheuen schafft das Land Niedersachsen eine entscheidende Grundlage für die Zukunftssicherheit und die Attraktivität des ehrenamtlichen Engagements in den Feuerwehren. Spätestens Ende 2012 wird das Trainingsgelände für die ersten Ausbildungsveranstaltungen zur Verfügung stehen.

10.3 Justiz

Der demografische Wandel wirkt sich auch auf die niedersächsische Justiz aus:

- Er wird Verschiebungen von Tätigkeitsbereichen in der Justiz verursachen, weshalb es zukünftig einer noch flexibleren und effizienteren Steuerung des Ressourceneinsatzes bedarf.
- Im Bereich des Justizvollzugs verlangt der bevorstehende Strukturwandel der niedersächsischen Bevölkerung, dass flexibel und schnell auf Schwankungen in der Belegungsentwicklung reagiert werden kann.
- Der demografische Wandel stellt aber auch besondere Anforderungen an die Justiz als Arbeitsgeber, wo insbesondere ältere Beschäftigte und die Nachwuchsgewinnung im Vordergrund stehen.

10.3.1 Ressourceneinsatz flexibel steuern

Die Bevölkerungsentwicklung ist nur einer von vielen Faktoren für die Bemessung des Personalbedarfs. So schlagen sich insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung, aber auch besondere Rechtsgebiete (z.B. ALG II) in den Verfahrenszahlen nieder. Auf diese Schwankungen muss die Justiz flexibel reagieren können. Die Justiz ist in der Fläche hervorragend aufgestellt und bietet allen Bürgern in Niedersachsen einen ortsnahen und leicht erreichbaren Zugang. Es wird Aufgabe der Justizverwaltung sein, diesen hohen Standard zu halten.

Grundlage des Personaleinsatzes in der Justiz ist das auf analytischer Grundlage konzipierte, bundesweit verbindliche Personalbedarfsberechnungssystem „Pebb§y“. Es dient dem Haushaltsgesetzgeber als Orientierungs- und Entscheidungshilfe, um den Personalbedarf abzuschätzen. Darüber hinaus ermöglicht es eine gerechte und transparente Verteilung des Personals. Dieses System wird immer weiter verfeinert. Durch Organisationsuntersuchungen im Bereich des Wachtmeister- und Geschäftsstellendienstes werden Optimierungsmöglichkeiten des Personaleinsatzes ausgelotet. Gerade in kleineren Einheiten werden gerichtszweigübergreifende Abordnungen von Richterinnen und Richtern auf Probe den Personaleinsatz zunehmend flexibel steuern.

Mit der Schaffung von weiteren Justizzentren können mehrere Justizdienststellen an einem Standort zusammengeführt werden. Das hat Synergien zur Folge, und es kann auf Belastungsschwankungen zwischen den Behörden reagiert werden. Zugleich entsteht für die Rechtsuchenden eine Justiz der kurzen Wege. Diesen Weg wird die Landesregierung auch weiter beschreiten. Standortübergreifende Verwaltungskooperationen (z.B. im Bereich der Fortbildung), die Auslagerung geeigneter Dienstleistungen (z.B. mit dem Zentralen IT-Betrieb für die niedersächsische Justiz) und die Schaffung von Zuständigkeitskonzentrationen (z.B. beim Zentralen Mahngericht in Uelzen) eröffnen Optimierungspotenziale.

Die hohe Leistungsfähigkeit der Gerichte und Staatsanwaltschaften fördern wir durch eine Stärkung ihrer Eigenverantwortung, indem wir den Behörden ihre finanziellen Mittel als Budgets zur Verfügung stellen, über deren Bewirtschaftung sie selbstständig entscheiden können. Die Gerichte und Staatsanwaltschaften sollen sich auch untereinander messen und vom Besten lernen (Best-Practice). Durch die Einführung eines EDV-gestützten Justizmanagementinformationssystems stellen wir den Behörden- und Geschäftsleitern valide Grundlagen für ihre Entscheidungen zur Verfügung.

Die Gewinnung der besten Nachwuchskräfte ist ein stetes Anliegen der Justiz. Dazu hat die Justiz Programme für das Auswahlverfahren und die Einführung des juristischen Nachwuchses in seine Aufgaben aufgelegt, die zukünftig fortentwickelt werden sollen.

Die Landesregierung wird darauf hinwirken, die Justiz auf ihre Kernaufgaben zurückzuführen. Dazu gehört etwa die Auslagerung von Aufgaben im Bereich des Nachlasswesens auf Notare. Die Landesregierung tritt mit Blick auf eine rasche und effiziente Zwangsvollstre-

ckung für eine Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens ein. Ab 2013 werden Vermögens- und Schuldnerverzeichnisse nicht mehr bei den einzelnen Vollstreckungsgerichten, sondern bei einem zentralen Vollstreckungsgericht für ganz Niedersachsen geführt. Dies ermöglicht Gläubigern einen raschen Zugriff auf die Informationen, die sie zur Realisierung ihrer Forderungen brauchen.

Ziel ist es ferner, die außergerichtliche Streitbeilegung auszubauen, um den Rechtsfrieden zu stärken und die Gerichte nachhaltig zu entlasten. Zur Förderung insbesondere der vorgerichtlichen Mediation sollen Kostenanreize geboten werden, wobei ein Entlastungspotenzial von bis zu 30 % der Zivilverfahren bei den Landgerichten realistisch erscheint.

Außerdem strebt die Landesregierung eine Reform der bundesgesetzlichen Regelungen zur Prozesskosten- und Beratungshilfe an, damit die knappen finanziellen Ressourcen der Länder im Bereich der Prozesskostenhilfe nur denjenigen zugute kommen, die sie wirklich benötigen.

Im Bereich der Justizgebäude gilt der Schaffung von barrierefreien Zugängen – gerade auch für ältere Rechtsuchende – die besondere Aufmerksamkeit.

10.3.2 Flexible Reaktion des Justizvollzugs

Im Bereich des Justizvollzugs verlangt der bevorstehende Strukturwandel der niedersächsischen Bevölkerung, dass flexibel und schnell auf Schwankungen in der Belegungsentwicklung reagiert werden kann. Fluktuierende Gefangenenzahlen können bei einer deutlichen und längerfristigen Abwärtsbewegung dazu führen, dass sich die Vollzugslandkarte verändert. Daher wird das Land eine sogenannte Differenzierungsreserve von Haftplätzen aller Vollzugsformen berücksichtigen. Zudem erfordert das Resozialisierungsgebot Anpassungen der Behandlungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen an die sich wandelnde Gefangenenklientel (mehr Seniorinnen und Senioren, mehr Frauen, mehr Sicherungsverwahrte, größere Problembelastung der oder des Einzelnen mit schlechteren Integrationschancen). Das Aus- und Fortbildungsprogramm des niedersächsischen Justizvollzuges ist darauf abgestimmt und bietet zahlreiche Möglichkeiten der individuellen Weiterbildung. Neben zahlreichen Fachtagungen finden Veranstaltungen zu allen Handlungsfeldern der Personalentwicklung statt, in denen sich die Veränderungskompetenz und die Vielfältigkeit des Justizvollzuges abbilden. Das Aus- und Fortbildungsprogramm wird gemeinsam mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des niedersächsischen Justizvollzuges gestaltet. Insbesondere werden dazu Wünsche der Mitarbeiter zur Fortbildung berücksichtigt.

Die Landesregierung hat mit ihrem Justizvollzug Erfolgsgeschichte geschrieben. Durch neue Anstalten und zahlreiche Umbaumaßnahmen konnten nicht mehr zeitgemäße Unterbringungen konsequent abgebaut werden. Mit einem Anteil von 86 % sind heute so viele Gefangene wie noch nie in Einzelhafträumen untergebracht.

Der Justizvollzug in Niedersachsen ist auch so sicher wie noch nie. Seit 2003 sind Entweichungen aus dem offenen Vollzug um über 75 % zurückgegangen. Die Missbrauchsquote bei Vollzugslockerungen ist verschwindend gering.

Der Sicherheit dienen auch Ausbildung und Arbeit. Trotz Wirtschaftskrise hat die Landesregierung deshalb die Beschäftigungsquote der Gefangenen konstant auf dem Niveau von 75 % gehalten. So haben 2010 insgesamt 7.028 Gefangene und 2011 7.515 Gefangene an beruflichen Ausbildungs- und schulischen Bildungsmaßnahmen teilgenommen. Insbesondere im Jugendvollzug dient die Aus- und Weiterbildung dem Ziel, Fähigkeiten für eine Erwerbsfähigkeit nach der Entlassung zu vermitteln, zu erhalten oder zu fördern. Der konsequente Ausbau der Sozialtherapie ist Opferschutz im besten Sinne. Mehr Gewalt- und Sexualstraftäter als je zuvor werden heute wirksam behandelt.

Mit rund 690 Hebungen im mittleren und gehobenen Dienst hat die Landesregierung außerdem die schwere und erfolgreiche Arbeit der Vollzugseinrichtungen angemessen gewürdigt.

Die Landesregierung wird die Modernisierung der Vollzugslandschaft fortsetzen und den Vollzug qualitativ weiterentwickeln. Im Jahr 2013 wird eine neue Justizvollzugsanstalt in Bremervörde in öffentlich-privater Partnerschaft in Betrieb gehen, um die Unterbringungsstandards weiter zu verbessern. Im Gegenzug werden unwirtschaftliche und baulich nicht zukunftsfähige Vollzugsstandorte geschlossen.

10.3.3 Justiz als Arbeitgeber

Der demografische Wandel stellt aber auch besondere Anforderungen an die Personalführung in der Justiz. In der niedersächsischen Justiz arbeiten insgesamt ca. 15.000 Beschäftigte. Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bedürfen besonderer Angebote, um ihre Arbeitskraft voll einsetzen zu können. Daneben muss und wird die Landesregierung im Wettbewerb um die besten Köpfe ein besonderes Augenmerk darauf legen, in allen Bereichen qualifizierte Nachwuchskräfte zu gewinnen.

Um gezielt qualifizierten Nachwuchs gewinnen zu können, müssen attraktive Rahmenbedingungen erhalten und fortentwickelt werden. Hierzu soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter gestärkt werden. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund soll erhöht werden. Zudem wird die Landesregierung für eine aufgabengerechte Anpassung der Dienstpostenbewertung und Stellenausstattung sorgen. Die besondere Aufmerksamkeit der Landesregierung gilt dem weiteren Auf- und Ausbau eines leistungsfähigen Gesundheitsmanagements.

11 Umwelt und Energie

Nach den vorliegenden Daten wird sich der demografische Wandel auf Niedersachsen im Bereich Umwelt und Energie in dreifacher Hinsicht auswirken. Die Bevölkerungszahl geht zurück (Mengeneffekt), die Zusammensetzung der Bevölkerung vor allem durch einen wachsenden Anteil älterer Menschen ändert sich (Struktureffekt) und die räumliche Ungleichverteilung der Bevölkerung nimmt zu (Regionaleffekt). Insgesamt ist zu erwarten, dass der demografische Wandel in Niedersachsen die regionalen sozioökonomischen Unterschiede verschärft.

Das hat auch Folgen für die Umwelt- und Energiepolitik, wobei weniger Menschen nicht automatisch zu einer geringeren Umweltbelastung führen. Eine genauere Betrachtung der Effekte des demografischen Wandels zeigt, dass es zwar auf einigen umweltpolitischen Feldern durchaus Verbesserungen durch die genannten Effekte geben kann. Auf anderen Gebieten werden hingegen neue Herausforderungen entstehen. Dabei geht es nicht nur um die klassischen Umweltmedien Gewässer, Boden und Luft. Auch im Naturschutz und bei der öffentlichen Infrastruktur (z.B. Entsorgungskapazitäten, Leitungsnetze) wird sich der demografische Wandel bemerkbar machen.

Ein besonderes Augenmerk gilt darüber hinaus dem Energiesektor. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels muss sich die Investitions- und Standortplanung der Energiewirtschaft für die zukünftige Energieinfrastruktur (Kraftwerksbau, Stromnetze, Gasnetze) auf einen veränderten Energieverbrauch bei flächenmäßiger Versorgungsaufgabe einstellen.

Auch auf den Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung hat die demografische Entwicklung Einfluss. Beim Klimaschutz macht sich dies im Wesentlichen beim Energieverbrauch und der Verbesserung der Energieeffizienz bemerkbar. Auf die Herausforderungen des demografischen Wandels für die Klimafolgenanpassung wird in der „Empfehlung für eine niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ der Regierungskommission Klimaschutz eingegangen, die der Landesregierung übergeben worden ist.

11.1 Wasserwirtschaft

Insbesondere in strukturschwachen Regionen verschärft der Bevölkerungsrückgang die durch sinkende Abnahmemengen für Trinkwasser bereits heute bestehenden Probleme der Infrastruktur. Geringere Abflussmengen können zu längeren Verweilzeiten und Ablagerungen im Leitungsnetz führen, was zur Wiederverkeimung des Trinkwassers und Korrosion führen kann. Die Wasserversorgung liegt in den Händen der Kommunen und ist häufig privatwirtschaftlich organisiert. Die Wasserversorger beobachten seit Jahren die Entwicklung ihrer Wasserabgabe und stellen eigenständig die notwendigen Überlegungen für einen eventuellen Handlungsbedarf bei starken Änderungen an. Ein Beispiel ist das geänderte Regelwerk des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e.V.

Die spezifischen Kosten steigen, wenn keine Anpassung vorgenommen wird, da die Gesamtkosten auf eine geringere Kundenanzahl verteilt werden. Mit der Anpassung bzw. dem Rückbau bestimmter Netzabschnitte ist eine weitere Entgeltsteigerung verbunden. Mittelfristig kann jedoch bei einer optimierten Anpassung die Entgeltsteigerung gedämpft werden. Darüber hinaus können Netzabschnitte häufig nur begrenzt angepasst werden, da auch für Starkregenereignisse ausreichende Kapazitäten zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit vorgehalten werden müssen.

Ein Bedarf für Vorgaben zu einer angemessenen Reaktion auf die demografische Entwicklung seitens des Landes wird bisher nicht gesehen. Mit den Branchenverbänden ist zu überlegen, ob hierzu vermehrt Informationsveranstaltungen angeboten werden sollten. Dies betrifft auch die Preisgestaltung für Wasserdienstleistungen. Aufgrund der hohen Fixkosten für wasserwirtschaftliche Anlagen sollte der Grundpreis im Verhältnis zum Mengenpreis realistischer gewichtet werden. Zudem ist eine politisch geförderte weitere Reduzierung des Was-

sergebrauchs, auch wenn diese auf europäischer Ebene ein sinnvolles Ziel ist, für Deutschland nicht angeraten.

Für die Abwasserentsorgung wird der demografische Wandel deutlichen Anpassungsbedarf für die vorhandene Abwasserinfrastruktur erzeugen. Das gilt besonders im ländlichen Raum, da die Effizienz dieser technischen Infrastruktur wesentlich von der Bevölkerungsdichte abhängt. Sinkende Abwassermengen, geringere Auslastungen der Abwasseranlagen, höhere spezifische und einwohnerbezogene Kosten und ein insgesamt höherer spezifischer Betriebsaufwand sind als mögliche Auswirkungen zu nennen.

Auf der Grundlage der Vorgaben von Raumordnung und Landesplanung müssen mit den Bürgerinnen und Bürgern, den Kommunen und der Politik Anpassungsstrategien entwickelt werden. Die gewachsenen Abwasserentsorgungssysteme müssen an die neuen Randbedingungen angepasst werden. Außerdem sollten ökologisch und ökonomisch sinnvolle Nutzungsmöglichkeiten für das jeweilige System aufgezeigt werden. Insbesondere ist die Kommunikation zwischen der Stadtplanung und den Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsunternehmen eine Schlüsselstelle für einen effizienteren Infrastrukturbetrieb. Bei der künftigen Bereitstellung von Fördermitteln im Bereich der öffentlichen Abwasserinfrastrukturen ist zu prüfen, ob diese auch unter Berücksichtigung der sich verändernden Randbedingungen gezielt für Maßnahmen zur Anpassung an den demografischen Wandel eingesetzt werden können.

In der Wasserwirtschaft wird der demografische Wandel durch verschiedene, insbesondere europarechtlich geprägte Rahmenbedingungen und Vorgaben bereits berücksichtigt. So enthält die europäische Wasserrahmenrichtlinie explizite Anforderungen in Form einer Abschätzung der voraussichtlichen Entwicklung der Wassernutzungsbereiche wie z.B. Trinkwasserbereitstellung oder Abwasserbeseitigung (Baseline-Szenario), die durch das Niedersächsische Umweltministerium alle sechs Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert wird. Wichtige Randbedingung des Baseline-Szenarios ist neben vielen anderen Bestandteilen die demografische Entwicklung in den Flussgebietseinheiten, an denen Niedersachsen beteiligt ist.

Für das Küstenland Niedersachsen hat der Meeresschutz eine große Bedeutung. Ein erheblicher Teil der niedersächsischen Wirtschaftsleistung wird im Küstengebiet erbracht. Die europäische Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie schreibt vor, dass im Zuge der Entwicklung einer Meeresstrategie für die Nordsee eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Analyse der Meeresnutzungen vorgenommen wird. Im Zuge dieser Analysen hat Niedersachsen auch eine Abschätzung der voraussichtlichen Entwicklung inklusive des demografischen Wandels und deren Auswirkungen auf die Meeresumwelt vorgenommen. Die Abschätzung wird alle sechs Jahre überprüft und gegebenenfalls aktualisiert.

11.2 Bodenschutz und Flächenverbrauch

Obwohl die Bevölkerungszahl in Niedersachsen insgesamt rückläufig ist, wachsen Siedlungs- und Verkehrsflächen immer noch täglich um acht Hektar (Stand 2010) an. Betroffen davon sind in erster Linie schutzwürdige, sehr fruchtbare Böden. Die demografische Entwicklung wird Rückgänge der Nachfrage an Wohnbauland und Gewerbeflächen in regional unterschiedlicher Intensität mit sich bringen. Mit einer Ausweisung von neuen Siedlungsbereichen auf bisher unverbauten, in der Regel landwirtschaftlich genutzten Böden geht das Brachfallen von Gebäuden in den Ortszentren einher. Insbesondere in Südostniedersachsen bestehen schon heute Überkapazitäten an Wohnbauland mit der Folge nicht ausgelasteter Infrastruktur und einer „Entleerung“ der Ortszentren. Hier ist der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden eindeutig auch im Sinne eines angemessenen Umgangs mit der Ressource Fläche der Vorrang vor der Siedlungserweiterung in Rand- und Außenbereichen einzuräumen.

Vor diesem Hintergrund wurden vom Arbeitskreis „Flächenverbrauch und Bodenschutz“ der 6. Regierungskommission „Energie- und Ressourceneffizienz“ zahlreiche Handlungsempfehlungen erarbeitet, deren Umsetzung von einem ressortübergreifenden Koordinierungskreis „Zukunft Fläche“ gesteuert wird.

Um eine nachhaltige Kommunalentwicklung zu unterstützen und insbesondere den Flächenverbrauch zu vermindern, bietet das Land eine Förderung von Vorhaben an, die dazu dienen, kontaminierte Brachflächen wieder nutzbar zu machen. Die Förderung wird vorwiegend aus EU-Mitteln (EFRE) finanziert. Es wird angestrebt, dieses sinnvolle Förderangebot in der EU-Programmperiode ab 2014 fortzuführen.

11.3 Naturschutz

Mit der Abnahme der Bevölkerungsdichte und dem Strukturwandel in der Landwirtschaft wird in der Landwirtschaft (58 % der Landesfläche) die Entfernung der Eigentümer zu den von ihnen bewirtschafteten Flächen größer werden. Strukturwandel und Flurneuordnungsverfahren können auch zu einer Vergrößerung der landwirtschaftlichen Nutzflächen führen. Der Erhalt der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft bleibt daher eine Herausforderung. Einige Experten prognostizieren allerdings auch Chancen zur Ausweitung und Unterschutzstellung von Wildnisgebieten, was insbesondere im Sinne des Aufbaus eines Biotopverbundsystems von Bedeutung sein könnte.

Die Forstwirtschaft unterliegt den Vorgaben des Waldgesetzes. Hier dient die vorgegebene ordnungsgemäße Forstwirtschaft (§ 11 NWaldLG) im Rahmen ihrer multifunktionalen Aufgabenwahrnehmung auch den Zwecken des Naturschutzes. Durch die Vernetzung der Waldbesitzer in öffentlich geförderten Forstbetriebsgemeinschaften und Forstwirtschaftlichen Zusammenschlüssen wird der demografische Wandel in gewissem Umfang abgemildert, weil diese Waldbesitzerorganisationen als Selbsthilfeeinrichtungen Dienstleistungszentren im ländlichen Raum für die Waldbesitzer sind. Auf diese Weise wird eine Flächenpräsenz in der Forstwirtschaft aufrecht erhalten.

Der Flächenanteil der kulturbedingten Lebensraumtypen (von Grünland bis zu Heiden) und deren Vielfalt werden abnehmen. Dem kann jedoch mit Förderprogrammen entgegengewirkt werden.

Die Förderung des Landes von Naturerlebnisangeboten hat sich bislang eher auf Kinder, Jugendliche und Familien ausgerichtet. Aber auch auf die sogenannte „Barrierefreiheit“, speziell mit Blick auf die Bedürfnisse älterer und behinderter Menschen, wurde ein besonderer Wert gelegt. So sind Erlebnisangebote in der Natur ohne Stufen und Schwellen sowie auf besonders befestigten Wegen nicht nur für Rollstuhlfahrer oder für Familien mit Kinderwagen geeignet, sondern können auch für eine alternde Gesellschaft, in der immer mehr Menschen mit Geh- und Fahrhilfen unterwegs sind, genutzt werden. Insgesamt muss eine älter werdende Gesellschaft, die aber gleichzeitig mobil bleibt, bei solchen Angeboten berücksichtigt werden. Attraktive Angebote beziehen dies in der Länge von Wegstrecken oder der Schriftgröße von Lehrtafeln ein. Bei Förderprogrammen, wie dem Programm „Natur erleben“, wird dies bei der Projektauswahl eine größere Rolle spielen und beispielsweise in die Bewertungsverfahren für die Projekte einfließen.

In Niedersachsen findet man ein breites Spektrum schutzwürdiger bzw. bereits geschützter Gebiete, die sich für die Entwicklung und Erprobung modellhafter Projekte im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel eignen.

11.4 Abfall

Durch den Rückgang der Gesamtbevölkerung wird ein rückläufiges Abfallaufkommen erwartet. Durch die relative Zunahme kleinerer Haushalte und Einpersonen-Haushalte, die statistisch pro Person ein höheres spezifisches Abfallaufkommen aufweisen als größere Haushalte, wird dieser Rückgang gedämpft. Der grundsätzlich positive Aspekt des rückläufigen Ab-

fallaufkommens erfordert in der Entsorgungslogistik eine Anpassung der vorhandenen Entsorgungsstrukturen. Bei den Abfällen zur Beseitigung ist – abweichend zu den Verwertungsabfällen – schon seit längerem ein Rückgang insbesondere bei den durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu beseitigenden Mengen zu verzeichnen. Diese Entwicklung geht nicht nur auf demografische Faktoren, sondern maßgeblich auf geänderte rechtliche Rahmenbedingungen und ein geändertes Entsorgungsverhalten der privaten und gewerblichen Abfallerzeuger zurück.

Da die Abfallentsorgung über eine Vielzahl von privat und öffentlich betriebenen Anlagen und Einrichtungen sichergestellt wird, lassen sich Anpassungen im Bestand sukzessive und unter Beachtung von Abschreibungszeiträumen vornehmen. Die in der Abfallentsorgung erzielte Wertschöpfung hängt nicht nur von den entsorgten Mengen, sondern maßgeblich auch von der geforderten Aufbereitungstiefe ab. Hier werden gesetzliche Weichenstellungen erwartet, die für die Zukunft eine umfangreichere Rückgewinnung der im Abfall enthaltenen Wertstoffe zum Ziel hat und damit der Entsorgungswirtschaft zusätzliche Betätigungsfelder eröffnet.

Die maßgebliche Herausforderung bei der Anpassung der Abfallentsorgung resultiert aus der regional differenzierten Bevölkerungsentwicklung. Dies betrifft die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in solchen Regionen, aus denen die Bevölkerung sowie Betriebe überproportional in Ballungsräume abwandern (z.B. Harzraum).

Bestehende eigene Kapazitäten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder Verträge zur Abfallbehandlung in Drittbeauftragung können unter Umständen nicht ohne wirtschaftliche Einbußen – und damit zulasten der Gebührenzahlerin und des Gebührenzahlers – rechtzeitig angepasst werden. Insgesamt werden die einwohnerspezifischen Kosten der Abfallentsorgung höher, da sich z.B. die Fahrwege der Müllfahrzeuge pro eingesammeltes Abfallvolumen vergrößern und fixe Gemeinkosten auf weniger Gebührenzahler umgelegt werden. Die betroffenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind deshalb gefordert, den resultierenden Kostendruck durch Schaffung verbesserter Randbedingungen – z.B. im Wege von Kooperationen oder Zusammenschlüssen – aufzufangen. Auch die Ausweitung der Drittbeauftragung privater Entsorgungsfirmen mit Dienstleistungen der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung kann dazu beitragen, im Fall rückläufiger Auslastungen der für einzelne Gebietskörperschaften betriebenen Einrichtungen zu wirtschaftlichen Lösungen zu kommen.

Darüber hinaus haben sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei der Ausgestaltung ihres Entsorgungsangebotes auf den strukturellen demografischen Wandel einzustellen. Dies betrifft den zunehmenden Anteil an Single-Haushalten (angepasste Behältergrößen) und den höheren Anteil mit Haushalten älterer Menschen (mehr Serviceangebote).

11.5 Energie

Der für Niedersachsen prognostizierte Bevölkerungsrückgang würde sich, gesondert betrachtet, mindernd auf den Energieverbrauch auswirken. Dem steht der anhaltende Trend zu kleineren Haushaltseinheiten entgegen, der gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zu einer Zunahme der Haushalte in Niedersachsen in Höhe von rund 2 % führen wird. Der höhere Pro-Kopf-Energieverbrauch in den zunehmenden Ein- und Zweipersonenhaushalten wirkt dem bevölkerungsbedingten Verbrauchsrückgang teilweise entgegen. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der ambitionierten bundespolitischen Effizienzziele und der fortschreitenden Verbreitung energieeffizienter Produkte ist langfristig jedoch tendenziell von einem sinkenden Stromverbrauch auszugehen, wenngleich diese Prognose nicht die wenig planbaren Entwicklungen im Bereich der Elektromobilität berücksichtigt. Durch zunehmende Elektromobilität würde sich der Energieverbrauch für Verkehr von fossilen Energieträgern, insbesondere Öl, hin zu Strom verschieben.

Neben diesen strukturellen Änderungen ist der demografische Wandel durch die räumlichen Bevölkerungseffekte gekennzeichnet. Der weitere Rückgang der Bevölkerungsdichte in ländlichen und strukturschwachen Regionen kann für die Wirtschaftlichkeit der Energieversor-

gung in den betroffenen Gebieten eine Herausforderung darstellen. Trotz sinkender Anzahl an Energieverbrauchern bleibt die flächenmäßige Versorgungsaufgabe erhalten, sodass die Netzkosten in diesen Gebieten durch eine sinkende Anzahl an Verbraucherinnen und Verbrauchern zu decken sind.

Bei der Erdgasversorgung zeichnet sich ab, dass die Versorgung über Verteilnetze in der Fläche zunehmend unwirtschaftlicher wird. Dazu tragen auch die verbesserte Energieeffizienz und der dadurch abnehmende Wärmebedarf im Gebäudebereich bei. Dadurch kann ein Rückbau schwach ausgelasteter Verteilnetzleitungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geboten sein. Dieser Effekt wird durch den demografischen Wandel intensiviert. Vorhandene Verteilnetze, die nicht mehr oder nur bedingt erforderlich sind, sollten vorrangig einer anderen, wesensähnlichen Nutzung zugeführt werden. Nur dann, wenn dies nicht möglich ist, sollten diese zurückgebaut werden.

Unter diesen Rahmenbedingungen und Herausforderungen ergeben sich für den Energiesektor eine Reihe von Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten. Mengenmäßige und räumliche Veränderungen des Stromverbrauchs werden bei den Investitions- und Standortplanungen der Energiewirtschaft für langlebige Energieinfrastrukturen wie Kraftwerke zukünftig verstärkt Berücksichtigung finden.

Trotz Ausdünnung der Bevölkerung in der Fläche ist es für eine verlässliche Stromversorgung auch künftig geboten, die vorhandenen Netzstrukturen aufrechtzuerhalten. Dies ist auch nötig, um die dezentrale Stromerzeugung im ländlichen Raum insbesondere aus erneuerbaren Energien aufnehmen und die Stromversorgung von Industriebetreiben gewährleisten zu können. Um Verbraucherbelastungen durch steigende Netzkosten zu dämpfen, ist bei der Ausweisung von Vorrang- und Eignungsgebieten künftig vermehrt auf einen möglichst geringen zusätzlichen Netzausbaubedarf zu achten.

Mit Blick auf Fälle zunehmend unwirtschaftlicher Gasverteilleitungen wird darauf hinzuwirken sein, dass Gasnetzbetreibern die Option eingeräumt wird, Verteilleitungen zurückzubauen und der betroffenen Bevölkerung die Umstellung auf alternative wirtschaftlichere Versorgungsformen zu ermöglichen. Die Regulierungsrechtsetzung ist zu gegebenem Zeitpunkt dieser Entwicklung anzupassen.