

2. Herausforderungen des demographischen Wandels für die zukünftige Gestaltung der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen – dargestellt an Beispielen der Modellregion Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Im zweiten Baustein werden vor dem Hintergrund der Basisanalysen der vorangegangenen Abschnitte sowie der Herausforderungen der absehbaren zukünftigen Bevölkerungsentwicklung ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche am Beispiel der Ergebnisse eines Projektes für die Modellregion der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} untersucht⁹³. Die folgenden Themen werden aufgegriffen:

- Allgemeine schulische Bildung,
- Medizinische Versorgung und Lebenswelten älterer Menschen,
- Einzelhandel und Nahversorgung,
- Öffentlicher Personennahverkehr sowie
- Siedlungsentwicklung.

Innerhalb der Aufgabenbereiche werden die jeweiligen Rahmenbedingungen und ihre aktuellen Veränderungen (v.a. bundesweite Trends, gesetzliche Regelungen) thematisiert sowie die besonderen Herausforderungen des demographischen Wandels für das jeweilige Handlungsfeld dargestellt. Anhand eigener Untersuchungen in der Modellregion, beispielhafter Studien aus der Literatur sowie auf der Grundlage von eigenen niedersachsenweiten Analysen wird versucht, die Perspektiven für Gemeinden des ländlichen Raums abzuschätzen und die besonderen Handlungsbedarfe aufzuzeigen.

2.1 Die Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} als Modellregion für ländliche Räume

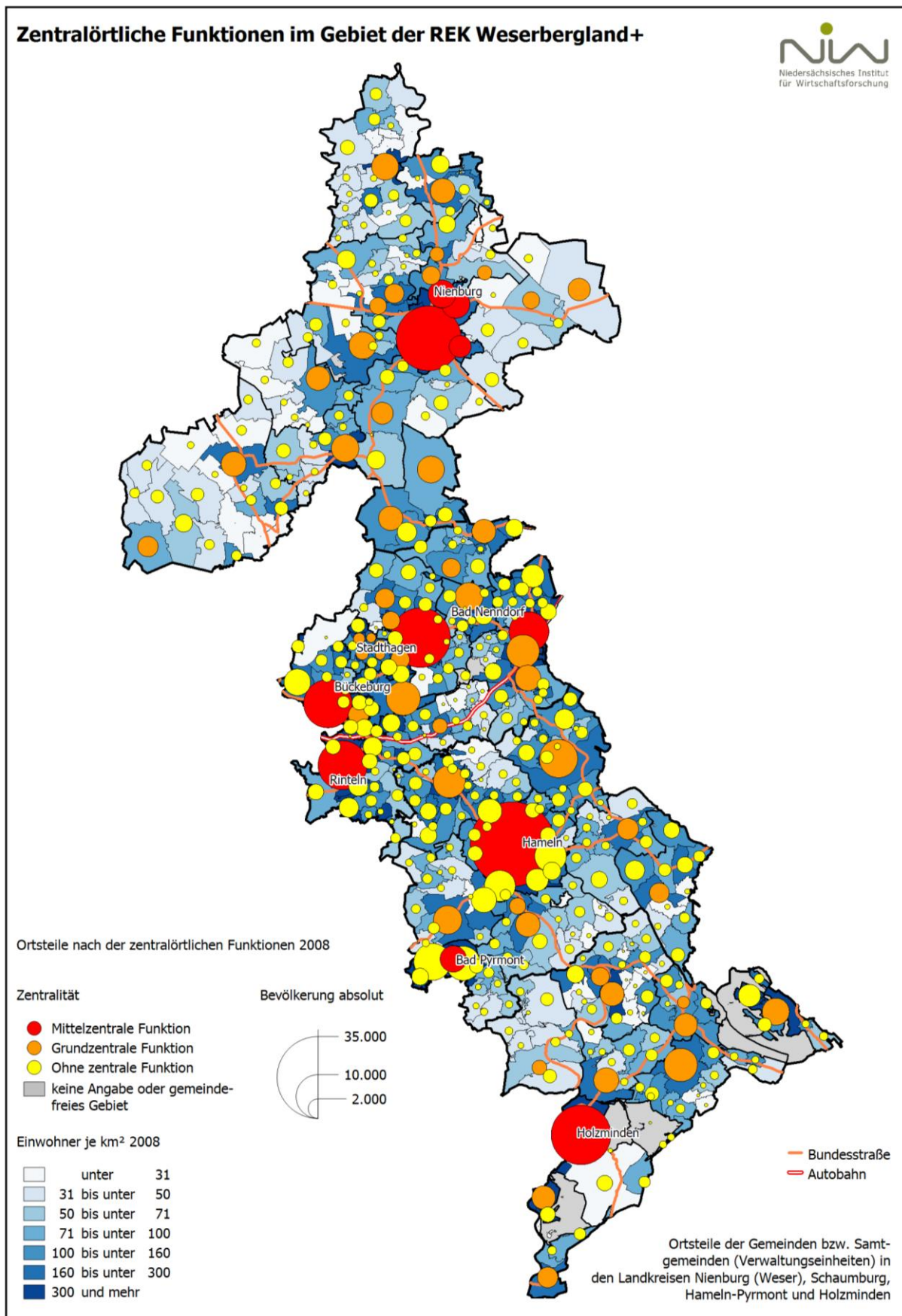
Grundzüge der Raum- und Siedlungsstruktur

Modellregion mit typischen raum- und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten des ländlichen Raums

Das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} kann als typisches Beispiel für die Vielfältigkeit der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten in ländlichen Räumen angesehen werden und ist deshalb auch vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung als eine Modellregion ausgewählt worden. Die Siedlungsstruktur wird in weiten Teilen von den naturräumlichen Gegebenheiten des Wesertals sowie dem durch Täler gegliederten Mittelgebirgsraum geprägt. Entsprechend ist die Bevölkerungsverteilung sehr unterschiedlich. Besonders deutlich wird die feinkammerte Siedlungsstruktur auf der Ebene der Ortsteile (Karte 2.1-1). Im Landkreis Nienburg konzentriert sich die Bevölkerung entlang der Weserachse, die Randbereiche westlich der Weser, im Norden und Osten sind demgegenüber äußerst gering besiedelt. Der Landkreis Schaumburg ist durch ein verdichtetes Siedlungsband am Mittelgebirgsrand geprägt, abseits davon ist die Besiedlung teilweise sehr dünn. Im Landkreis Hameln-Pyrmont konzentriert sich die Besiedlung auf das Wesertal mit einem besonderen Schwerpunkt im Raum Hameln sowie auf mehrere kleinere Täler und Achsen. In den westlichen und südöstlichen Randbereichen ist die Bevölkerungsdichte ebenfalls sehr gering. Der Landkreis Holzminden ist durch seinen starken Mittelgebirgscharakter und die Prägung durch große Waldgebiete in

⁹³ Die Ergebnisse des folgenden Kapitels entstammen weitgehend der vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung geförderten Untersuchung: Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}, Gutachten des NIW im Rahmen des Modellprojektes Planungskoooperation (MPK) der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}, Gesamtbericht bzw. Zusammenfassung und Konsequenzen, Hannover, November 2009.

Karte 2.1-1: Grundzüge der Siedlungsstruktur im Gebiet der Regionalen Entwicklungs-kooperation Weserbergland^{plus}



weiten Teilen dünn besiedelt. Dies gilt auch für einen breiten Streifen im Grenzgebiet zwischen dem südlichen Teil des Landkreises Hameln-Pyrmont und dem Landkreis Holzminden.

Verwaltungsstruktur

Die Verwaltungsstruktur der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} besteht aus vier Landkreisen, 40 Einheits- und Samtgemeinden sowie insgesamt 114 Gemeinden. Die Landkreise liegen in der Größenordnung zwischen 75.000 und knapp 165.000 Einwohnern. Auf der Gemeindeebene hat das Mittelzentrum Hameln als Stadt fast 60.000 Einwohner, die übrigen Mittelzentren haben zwischen 20.000 und 32.000 Einwohner. Etwa 61 % der Bevölkerung wohnen in Verwaltungseinheiten bis unter 20.000 Einwohnern. Eine besondere Bedeutung haben sehr kleine Gemeinden: In den insgesamt 91 Gemeinden bis unter 5.000 Einwohnern leben 31 % der Bevölkerung.

Stärken- und Schwächen-Profil

Gefälle in der aktuellen Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} lag bis Mitte der 90er Jahre im Bundestrend, danach ist sie zunehmend zurückgeblieben. Innerhalb der Region ergibt sich ein Gefälle von Norden nach Süden (Karte 2.1-2). Eine positive Bevölkerungsentwicklung hatten in den letzten Jahren nur noch einige Gemeinden im östlichen Kreis Schaumburg mit guter Erreichbarkeit der Region Hannover. Die Bevölkerungsabnahme im Landkreis Nienburg ist derzeit noch vergleichsweise gering, in den Landkreisen Schaumburg und Hameln-Pyrmont ist sie schon stärker. Der Landkreis Holzminden verzeichnet seit Jahren die höchsten Bevölkerungsverluste unter allen niedersächsischen Kreisen. Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ist durch eine Überlagerung von ungünstiger natürlicher Entwicklung und Wanderungsverlusten geprägt. Etwas geringer sind die Wanderungsverluste in den Landkreisen Schaumburg und Nienburg, besonders stark sind sie im Landkreis Holzminden.

Entwicklungsschwäche in den letzten Jahren

Auch wirtschaftlich zählt die Region Weserbergland^{plus} eher zu den entwicklungsschwächeren ländlichen Räumen. Nach überdurchschnittlichen Beschäftigungsgewinnen ist sie im Verlauf der 90er Jahre zunehmend zurückgefallen. Auch im aktuellen Jahrzehnt hat sich die Beschäftigung ausgesprochen ungünstig entwickelt. Besonders schwach war sie in den letzten Jahren im Landkreis Holzminden. Die Region war sowohl durch starke Beschäftigtenverluste im Produzierenden Gewerbe als auch durch eine gewisse Entwicklungsschwäche im Dienstleistungsbereich gekennzeichnet.

Überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme

Die Arbeitsmarktprobleme im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sind entsprechend insgesamt überdurchschnittlich. Innerhalb der Region ist dabei die Situation im Landkreis Nienburg günstiger als in der Mitte und im Süden.

Pro-Kopf-Einkommen

Das Pro-Kopf-Einkommen in der Region Weserbergland^{plus} liegt deutlich unter dem Bundes- und Landesdurchschnitt. Innerhalb der Region gibt es ein Gefälle vom Landkreis Schaumburg, der stärker von den Pendlereinkommen aus der Region Hannover profitiert, über den Landkreis Hameln-Pyrmont mit höherer Erwerbsbeteiligung der Frauen und den Landkreis Nienburg zum Landkreis Holzminden mit dem niedrigsten Einkommen. Innerhalb der Landkreise haben die Umlandgemeinden der Mittelzentren teilweise höhere Einkommensniveaus als die Zentren. Die geringsten Einkommen verzeichnen die ländlichen Gemeinden in den dünn besiedelten Teilräumen.

Kommunale Finanzen

Die kommunalen Steuereinnahmen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sind geringer als in Niedersachsen und liegen um fast ein Drittel unter dem Bundesdurchschnitt. Innerhalb des Untersuchungsgebiets hat der Landkreis Holzminden wegen seiner industriellen Prägung allerdings immer noch die höchsten Steuereinnahmen. An zweiter Stelle steht der Landkreis Hameln-Pyrmont. Mit Abstand folgt der Landkreis Nienburg (Weser). Die niedrigsten Steuereinnahmen verzeichnen die Städte und Gemeinden im Landkreis Schaumburg.

Karte 2.1-2: Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2008 für die Gemeinden und ihre Ortsteile im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

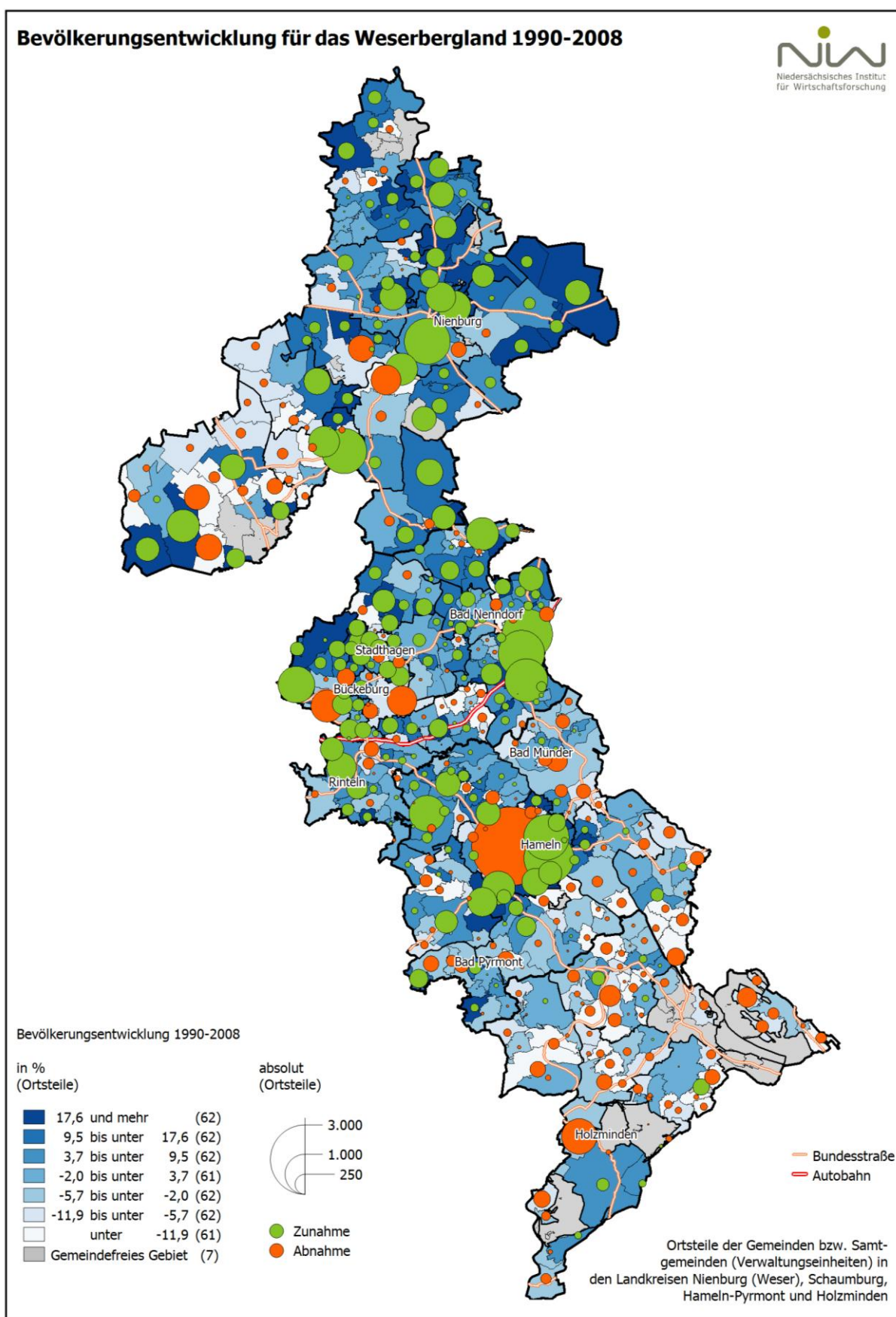
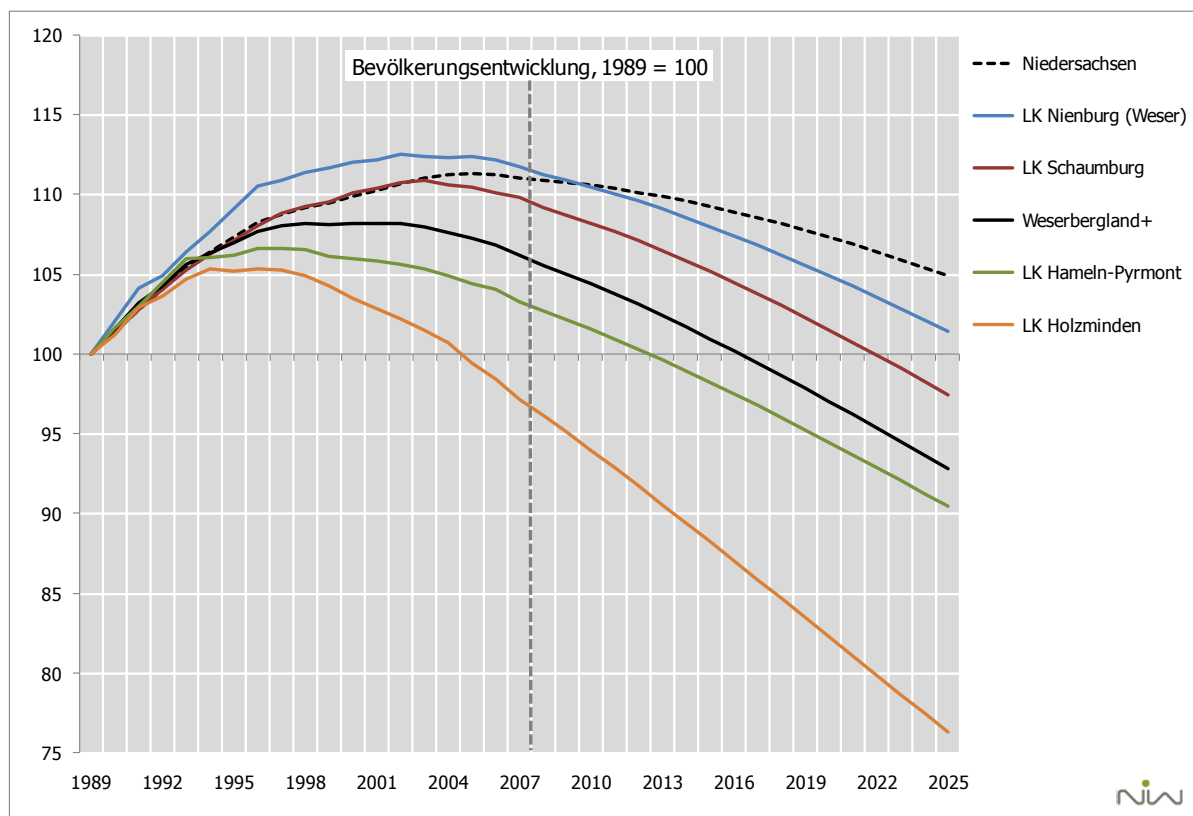


Abb. 2.1: Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2008 und Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

Entwicklungstrends des demographischen Wandels bis 2025

Weserbergland^{plus}: Bevölkerungsrückgang bis 2025 um 12 %

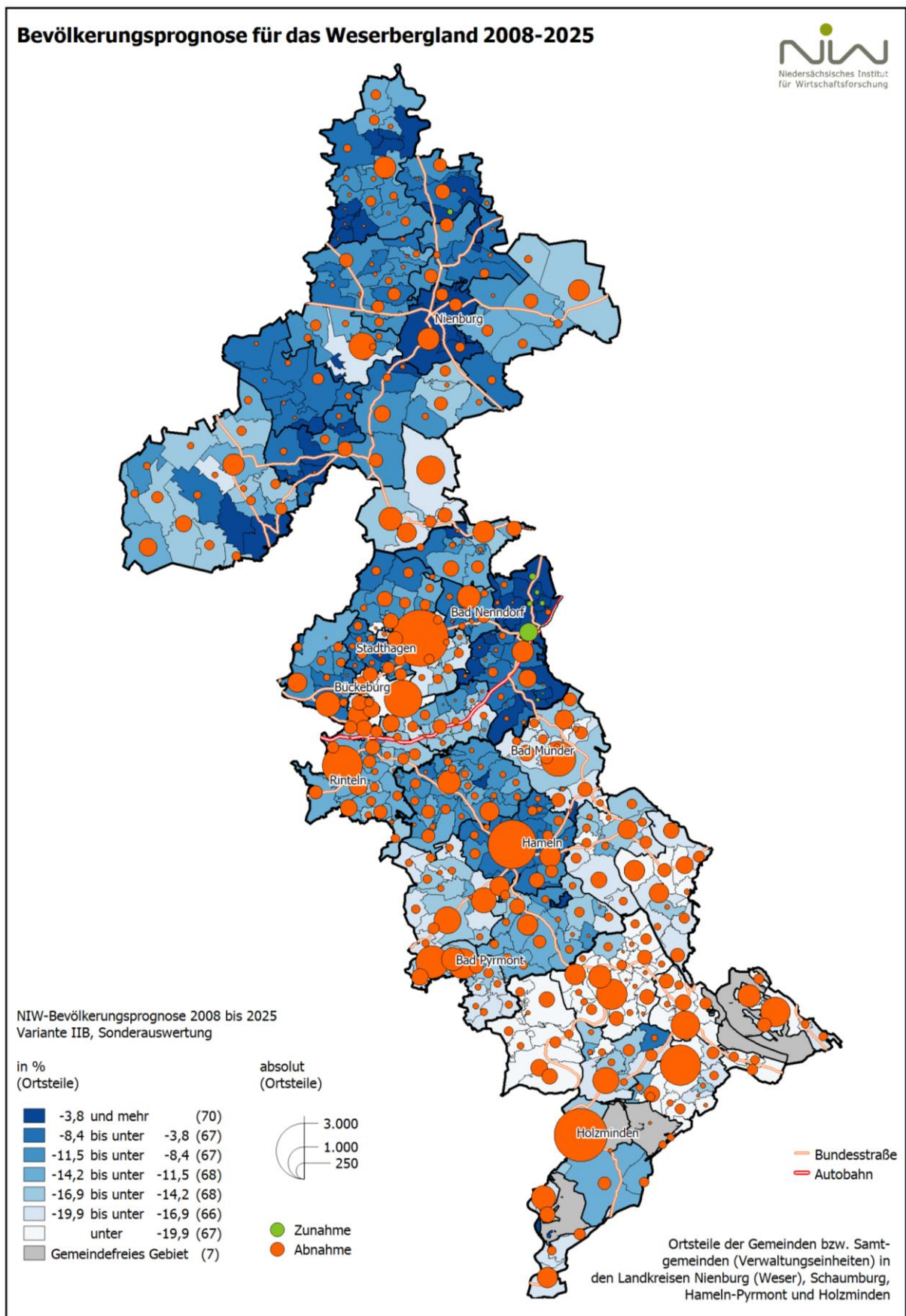
Nach der NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 wird in Niedersachsen von einem Bevölkerungsrückgang in Höhe von 5,5 % ausgegangen, für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} wird er mit 12,1 % sehr viel stärker ausfallen (Abb. 2.1). Dabei ist auch weiterhin von einem Gefälle vom Norden zum Süden hin auszugehen. Im Landkreis Nienburg (Weser) wird die Einwohnerzahl nach der Prognose voraussichtlich um 8,9 % abnehmen, im Landkreis Schaumburg ist mit einem Rückgang von 10,7 % und im Landkreis Hameln-Pyrmont von 12,0 % zu rechnen. Der Landkreis Holzminden hat mit einer voraussichtlichen Abnahme der Einwohnerzahlen in der Größenordnung von 20,6 % sogar die ungünstigste Entwicklungsperspektive unter allen niedersächsischen Kreisen.

Regionale Unterschiede innerhalb der Landkreise

Auch innerhalb der Landkreise dürfte es jeweils große Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung geben (Karte 2.1-3). Die Mittelzentren entwickeln sich in den meisten Fällen deutlich günstiger als die übrigen Gemeinden. Besonders hohe Verluste werden für abgelegene Gemeinden vorausgesagt. Innerhalb der Gemeinden sind peripher gelegene Ortsteile häufig bereits heute stark überaltert, weil sie seit Jahren mehr Fort- als Zuzüge verzeichnen. Für diese Ortsteile sind die Entwicklungsperspektiven jeweils ungünstiger als für Ortsteile mit jungen Haushalten bzw. die Stadt- und Gemeindezentren ⁹⁴.

⁹⁴ Zur eigens für das Projekt entwickelten Methodik einer kleinräumlichen Analyse und zu den Restriktionen der NIW-Bevölkerungsprojektion auf Ortsteilebene vgl. Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}. Gutachten im Rahmen des Modellprojektes Planungsregion (MPK), Hannover, November 2009, Gesamtbericht Teil A 3. Arbeitsschritte und methodisches Vorgehen.

Karte 2.1-3: NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 für die Gemeinden und ihre Ortsteile im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Herausforderungen der Altersstruktur und der gegensätzlichen Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen

Die Problematik der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung liegt auch im ländlichen Raum in erheblichen Abweichungen des Altersaufbaus von der Idealform einer Pyramide und den damit verbundenen, sehr unterschiedlichen Entwicklungen einzelner Altersgruppen. Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ist von 2008 bis 2025 mit den folgenden Entwicklungstrends zu rechnen:

- Die Zahlen der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren werden um bis zu 32 % und die Zahlen der jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis unter 25 Jahre um fast 23 % sinken.
- Dagegen werden die für die Phase der Familiengründung bedeutenden Altersgruppen von 25 bis unter 30 Jahren nur leicht um 4 % schrumpfen bzw. die Gruppe zwischen 30 und 35 Jahren sogar geringfügig um etwa 2 % anwachsen.
- Besonders hohe Bevölkerungsrückgänge werden für die Altersgruppen zwischen 35 und 55 Jahren prognostiziert. Beispielsweise wird die Gruppe der 40- bis unter 45-Jährigen um etwa 47 % schrumpfen.
- Für die Zahl der älteren Menschen über 55 Jahren ist, wie auch für Niedersachsen insgesamt, mit starken Zuwächsen von bis zu 50 % (60 bis unter 65 Jahren) zu rechnen. Die Zahl der über 65-Jährigen wird insgesamt um ca. 10 % zunehmen, bei den über 75-Jährigen ist sogar von einem Zuwachs von 25 % auszugehen.

2.2 Herausforderungen für die zukünftige Schulversorgung

Bedeutung der Bildung für die regionale Wettbewerbsfähigkeit

Die Analyse der Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Handlungsfeld schulische Bildung erfolgt vor dem Hintergrund der steigenden Bedeutung von Bildung und Qualifikationen für die wirtschaftliche Prosperität von Regionen und für Beschäftigung und Einkommen ihrer Einwohner. In dem sich verschärfenden Wettbewerb der Standorte gewinnt die Bildungs- und Qualifizierungspolitik als strategisches Element einer umfassenden regionalen Entwicklungspolitik eine besondere Bedeutung⁹⁵. Dabei legt das Schulsystem die wichtigste Grundlage für die Ausbildung der nachwachsenden Generationen. Für die einzelnen Kommunen stellen Bildungseinrichtungen zudem wichtige Faktoren für die Wohn- und Standortattraktivität dar.

Steigende qualitative Ansprüche an Bildung sowie Stärkung der Erwerbsbeteiligung von Eltern

Die qualitativen Ansprüche an schulische Bildungseinrichtungen haben in jüngster Zeit deutlich zugenommen. Bildungseinrichtungen sollen einen möglichst großen Teil der Schüler – auch und vor allem aus sozial schwachen Familien und solchen mit Migrationshintergrund – zu qualifizierten Schulabschlüssen führen und dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Ganztagsbetreuungsangebote zu verbessern. Nur so können vorhandene Qualifikationspotenziale ausgeschöpft und die Erwerbsbeteiligung der Eltern gesteigert werden.

Räumliche Verteilung der Schulstandorte und ihre Erreichbarkeit

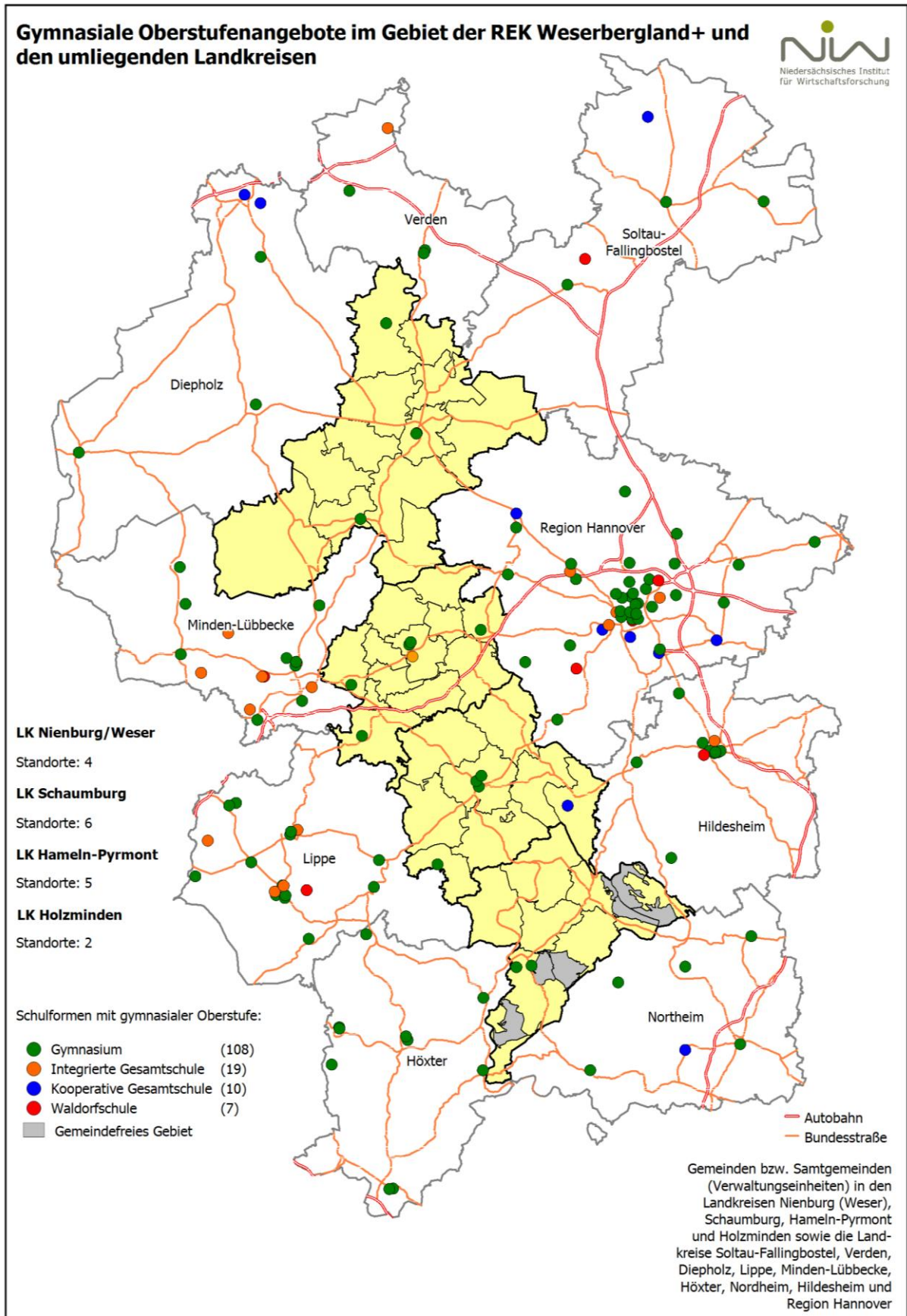
Zunehmende Bedeutung der gymnasialen Angebote im Untersuchungsgebiet, abnehmende Bedeutung der Haupt- und Realschulen

Im Jahr 2008 wurden im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} insgesamt ca. 60.000 Schüler unterrichtet, wobei fast 18 % der Schüler im Sekundarbereich I die Hauptschule, 40 % die Realschule und 41 % das Gymnasium besuchten. Die Verschiebung der Gewichte zwischen den Schulformen im langfristigen Vergleich lässt sich besonders eindrucksvoll am Beispiel der siebten Jahrgangsstufe darstellen. So ist im Untersuchungsgebiet von 1989 und 2008 der Anteil der Schüler der siebten Jahrgangsstufe in Hauptschulen von 27 % auf 18 % gesunken, in Realschulen von 40 % auf 36 % zurückgegangen und in der gymnasialen Stufe von 28 % auf 41 % angestiegen⁹⁶.

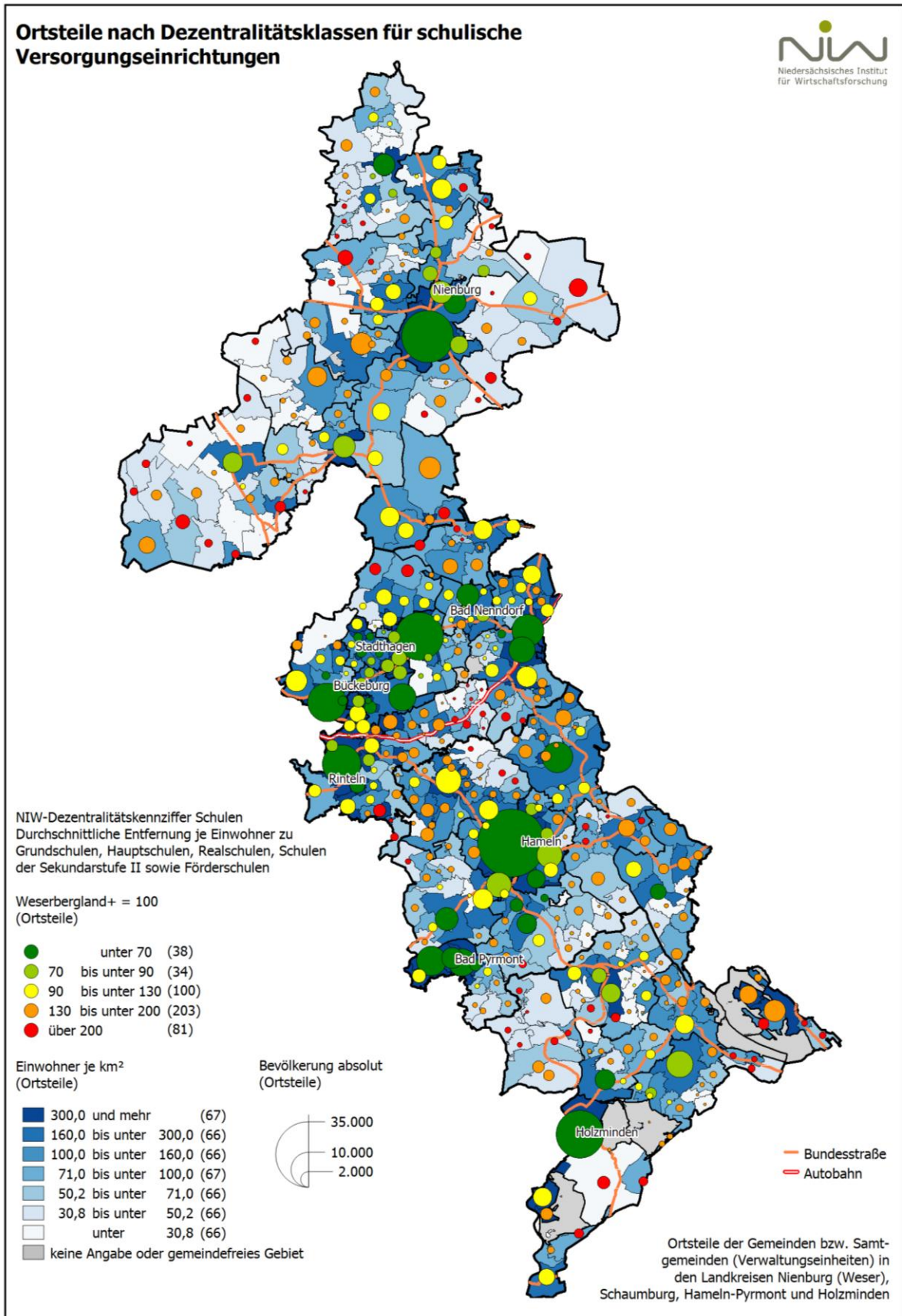
⁹⁵ Vgl. Regionalreport 2008, Teil II Sonderthema „Bildung und Qualifizierung – die niedersächsischen Regionen auf dem Weg in die Wissensgesellschaft“

⁹⁶ Die restlichen Anteile entfallen auf Förderschulen bzw. Integrierte Gesamtschulen.

Karte 2.2-1: Standorte der Sekundarstufe II im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} und seinem Umfeld



Karte 2.2-2: Erreichbarkeit der schulischen Angebote im Gebiet der Regionalen Entwicklungs-kooperation Weserbergland^{plus}



Die Unterrichtsversorgung im Gebiet der Modellregion erfolgte 2008 in insgesamt 132 Grundschulen (davon 11 Schulaußenstellen), 32 Hauptschulen, 30 Realschulen, 15 Gymnasien sowie in jeweils einer Integrierten und einer Kooperativen Gesamtschule. Aufgrund der räumlichen Verteilung der Schulstandorte ergab sich für das Gebiet der Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} aus den Ortsteilen eine durchschnittliche Entfernung der Haushalte⁹⁷

- zu den Grundschulen von ca. 1,3 km,
- zu den Hauptschulen und Realschulen von ca. 3,1 km und
- zu den Gymnasien bzw. gymnasialen Oberstufenangeboten von ca. 5,6 km.

Am Beispiel der räumlichen Verteilung der Standorte der Sekundarstufe II lassen sich die Grundprobleme der Erreichbarkeit im dünn besiedelten ländlichen Raum zeigen (Karte 2.2-1). Hier sind die Schulstandorte der Nachbarregionen einbezogen, weil in einigen Randbereichen der Modellregion vor allem wegen der besseren Erreichbarkeit Schulen in Nordrhein-Westfalen, in der Region Hannover sowie in den Landkreisen Hildesheim und Northeim aufgesucht werden. Auf einer GIS-basierten Auswertung für die Ortsteile lassen sich deutliche Unterschiede der Erreichbarkeit feststellen. So müssen im Untersuchungsgebiet insgesamt durchschnittlich etwa 27 % der Haushalte eine Entfernung von 10 km und mehr zum nächsten Standort der Sekundarstufe II zurücklegen. Im Landkreis Schaumburg betrifft dies wegen der günstigen Verteilung der Schulstandorte auf die insgesamt vier Mittelzentren nur etwa 12 % der Haushalte. Im Landkreis Hameln-Pyrmont mit drei Schulstandorten müssen 19 % der Haushalte mehr als 10 km zum nächsten Schulstandort der Sekundarstufe II zurücklegen, im Landkreis Nienburg sind es 41 % und im Landkreis Holzminden sogar 47 % der Haushalte. Dabei hat sich die Erreichbarkeit im Landkreis Nienburg schon mit der Gründung eines Gymnasiums in der Samtgemeinde Hoya im nördlichen Kreisgebiet deutlich verbessert. Im Übrigen ist dadurch auch die Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe II gestiegen⁹⁸.

Die Erreichbarkeit der schulischen Bildungseinrichtungen aus den Ortsteilen, die anhand der „NIW-Dezentralitätskennziffer Schulen“⁹⁹ gemessen werden kann, ist vor allem in den dünn besiedelten Gebieten vergleichsweise ungünstig (Karte 2.2-2). Im Landkreis Nienburg (Weser) betrifft dies insbesondere die Ortsteile westlich der Weser sowie das östliche und süd-östliche Kreisgebiet, im Landkreis Schaumburg handelt es sich um das nördliche Kreisgebiet und die Gemeinde Auetal, im Landkreis Hameln-Pyrmont ist das südliche und südöstliche Kreisgebiet sowie der Raum zwischen Deister und Süntel betroffen und im Landkreis Holzminden vor allem der Raum westlich der Weser sowie das nördliche und östliche Kreisgebiet.

Durchschnittliche Entfernung der Haushalte zu den Schulstandorten

Standorte und Erreichbarkeit der Schulen mit Sekundarstufe II

Ungünstige Erreichbarkeit insbesondere in den Landkreisen Nienburg (Weser) und Holzminden

Entwicklung des Bevölkerungspotenzials und zukünftige Schulversorgung – dargestellt am Beispiel der Grundschulen

Im Zuge des demographischen Wandels sind erhebliche Rückgänge der Schülerzahlen zu erwarten, die sich auch auf das Standortsystem der Bildungseinrichtungen auswirken werden. Beispielsweise sind die Zahlen der Kinder im Grundschulalter im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} zwar von 1989 bis 2000 noch gestiegen, seitdem aber zunächst leicht und in den letzten Jahren stärker zurückgegangen (Abb. 2.2-1). Von 2000 bis 2008 sind die Schülerzahlen bereits um 15 % gesunken. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose des NIW dürfte die Zahl der Kinder im Grundschulalter bis 2025 um weitere 33 % schrumpfen, was unter dem Landesdurchschnitt von 25 % liegt. Die Schulträger

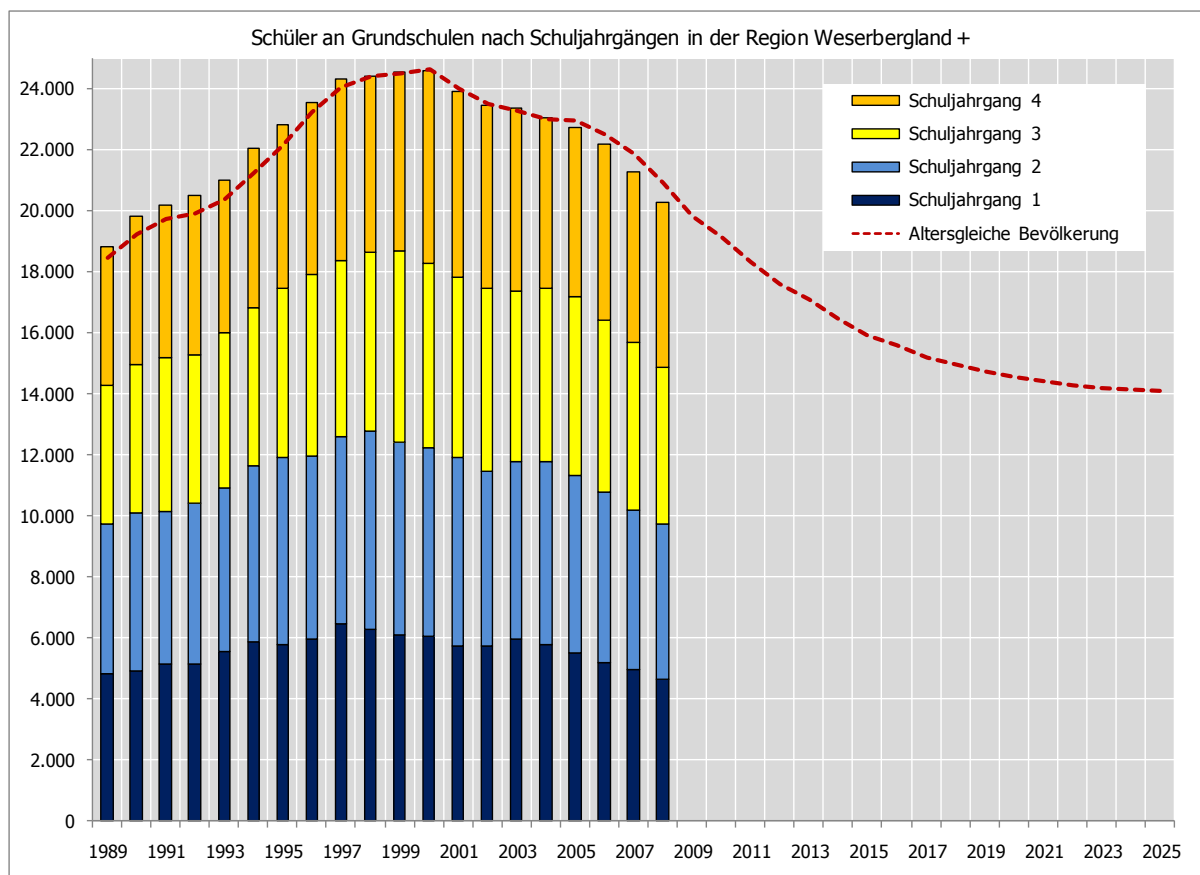
Rückgang Zahl der Kinder im Grundschulalter 2008 bis 2025 um 33 %

⁹⁷ hier bezogen auf die Einwohner bis unter 18 Jahren

⁹⁸ Untersuchenswert wäre tatsächlich die Frage, ob die räumliche Nähe die Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe II erhöht.

⁹⁹ berechnet auf Basis der Abweichung von der normierten Entfernung zu Grundschule, Hauptschule, Realschule, Schule mit Sekundarstufe II und Förderschule aus den Ortsteilen, Region Weserbergland^{plus} = 100

Abb. 2.2-1: Entwicklung der Schülerzahlen der Jahrgangsstufen 1 bis 4 an Grundschulen in den Jahren 1989 bis 2008 sowie Prognose der Bevölkerung im Alter von 6 bis unter 10 Jahren bis 2025 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Schüler an allgemeinbildenden Schulen, ohne Förderschulen, Bevölkerung im Alter von 6 bis unter 10 Jahren

Quelle: Statistik der allgemeinbildenden Schulen, Bevölkerungsfortschreibung (bis 2008), LSKN, NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

müssen sich demnach auf einen weiteren erheblichen Rückgang der Schülerzahlen in den Grundschulen einstellen.

Unterschreiten kritischer Grenzen an vielen Schulstandorten bis zum Jahr 2025

Für die bestehenden Schulstandorte im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} bedeuten diese Entwicklungen der Schülerzahlen sinkende Zügigkeiten und Klassengrößen. Hohe Gefährdungspotenziale ergeben sich für sehr kleine Schulstandorte bzw. für Standorte in einem stark schrumpfenden Umfeld. Nach einer Modellrechnung für die heute bestehenden Schulstandorte in der Modellregion bis zum Jahr 2025 werden für eine Vielzahl der Schulen kritische Grenzen unterschritten: Insgesamt 52 Grundschulen (39 %) werden 2025 voraussichtlich weniger als 80 Schüler, 41 oder 31 % sogar weniger als 60 Schüler haben und können damit maximal einzügig geführt werden (Karte 2.2-3).

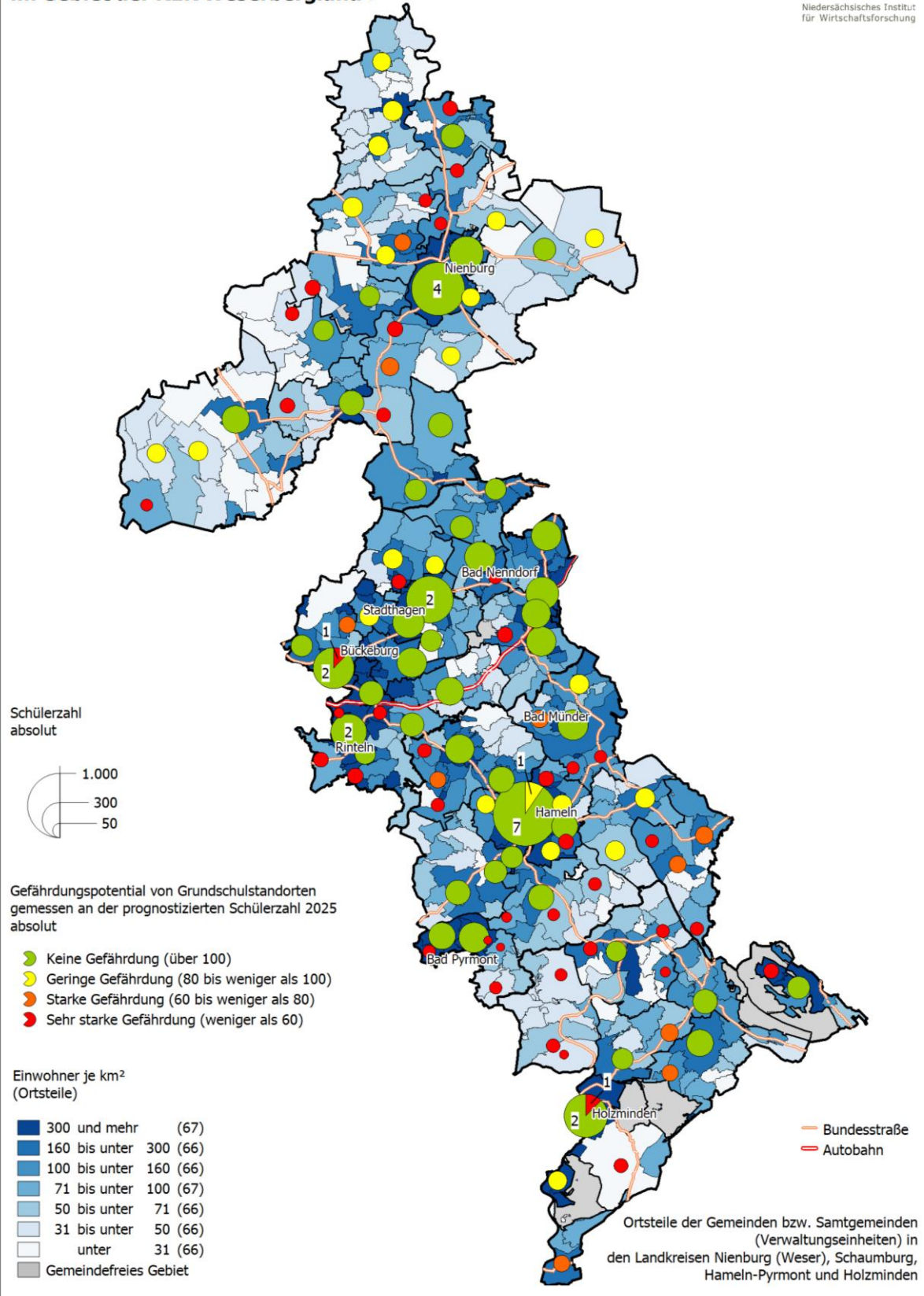
Problematik „kleiner Grundschulen“

Die Problematik „kleiner Grundschulen“ ist allerdings nicht auf das Weserbergland beschränkt. Eine Sonderauswertung der Grundschulen nach den Schülerzahlen für das Jahr 2008 zeigt sehr unterschiedliche Größenstrukturen in Niedersachsen (Karte 2.2-4).

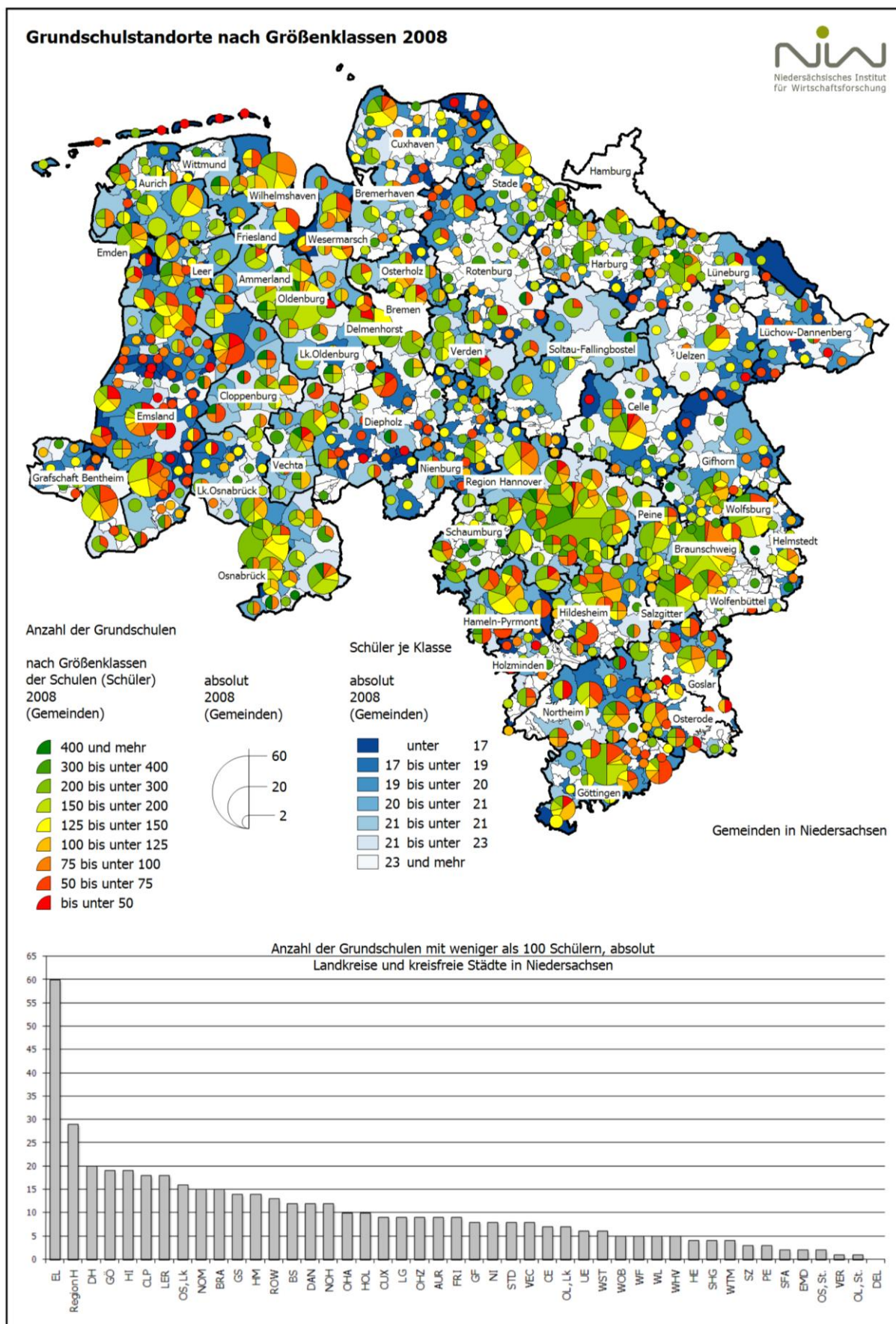
- Große Grundschulen dominieren vor allem in den Städten und im dichter besiedelten großstädtischen Umfeld wie beispielsweise in der Region Hannover, im Hamburger Umland und im bremischen Umland, aber auch in den Räumen Oldenburg, Osnabrück und Göttingen.

Karte 2.2-3: Gefährdungsgrad der Grundschulen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ihrer Einzugsgebiete

**Voraussichtliche Schülerzahl an Grundschulen im Jahr 2025
im Gebiet der REK Weserbergland+**



Karte 2.2-4: Grundschulstandorte nach Größenklassen 2008



- Aber auch einige ländliche Räume haben durchaus gemischte Größenstrukturen wie etwa die Landkreise Schaumburg, Soltau-Fallingb., Rotenburg, Vechta und Aurich.
- Andere ländliche Regionen weisen eine deutliche Häufung von kleinen und sehr kleinen Grundschulen mit weniger als 75 bzw. 50 Schülern auf. Verbreitet sind sie u.a. fast im gesamten südlichen Niedersachsen mit Ausnahme des engeren Raumes Göttingen, in den Landkreisen Emsland und Leer, im Landkreis Diepholz sowie in den östlichen Gemeinden des Landkreises Cuxhaven.

Insgesamt ergibt sich aus der Verteilung von kleinen und sehr kleinen Grundschulen ein erheblicher Untersuchungs- und Handlungsbedarf in vielen Teilen des Landes. Notwendig wäre eine Verschneidung mit der zukünftigen Entwicklung der Schülerzahlen in den jeweiligen Schuleinzugsgebieten auf der Grundlage einer kleinräumlichen Bevölkerungsprognose, wie sie im Rahmen des Projekts für die Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} vom NIW erarbeitet worden ist.

Handlungsbedarf

2.3 Herausforderungen für die zukünftige Gesundheitsversorgung und die zukünftige Gestaltung der Lebenswelten älterer Menschen

Mit dem demographischen Wandel sind neue Herausforderungen verbunden, die einerseits das Gesundheitswesen betreffen, andererseits auch neue Anforderungen an den gesellschaftlichen Umgang mit älteren Menschen stellen.

Demographische Implikationen für Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen

- Für das Gesundheitswesen sind die mit den veränderten Altersstrukturen einhergehenden altersabhängigen chronischen Krankheitsbilder sowie Multimorbidität, also das Auftreten oder Bestehen von mehreren Krankheiten bei einer Person, von Bedeutung.
- Den damit zusammenhängenden neuen Patientenbildern steht auf Seite der Gesundheitsversorger eine zunehmende Kosten- und Qualitätsorientierung gegenüber, die sich zum einen zum Ziel setzt, die Haus- und Facharztversorgung der Bevölkerung zu verbessern sowie ambulante und stationäre Versorgungsmöglichkeiten in Wohnortnähe vorzuhalten, zum anderen aber auch beabsichtigt, Behandlungskosten gering zu halten.
- Folge der Zunahme der Zahl alter und hochbetagter Menschen ist überdies eine sich weiter ausdifferenzierende Nachfrage nach Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, wobei sich die Präferenzen der Betroffenen weiter verschieben werden von Einrichtungen der stationären Altenpflege (Altenheime) hin zu ambulanten Versorgungseinrichtungen, die das Führen eines selbstbestimmten Lebens möglichst lange ermöglichen.
- Gleichzeitig wird es vermehrt ältere Menschen geben, die sich für andere einsetzen wollen.

Die Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahrzehnte vor allem mit der Abwanderung jüngerer Menschen hat in vielen ländlichen Räumen mit schwacher Bevölkerungsdynamik zu einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung geführt. Auch in der Region Weserbergland ist der Anteil an älteren Menschen überdurchschnittlich und nimmt zudem von Nord nach Süd noch zu (Karte 2.3-1). Der Landkreis Holzminden hat beispielsweise zusammen mit der Harzregion die höchsten Anteile an Einwohnern über 75 Jahre in Niedersachsen. Darüber hinaus sind aber auch die Kur- und Gesundheitsstandorte der Region attraktive Wohnstandorte für ältere Menschen. Vor diesem Hintergrund sind in der Modellregion Weserbergland^{plus} diejenigen Herausforderungen, die sich mit zunehmendem Alter stellen, besonders ausgeprägt.

Anteil der älteren Menschen in weiten Teilen überdurchschnittlich

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hat die Zahl der Personen im Alter von über 55 Jahren (Vorruhestands- und Ruhestandsalter) seit 1989 stetig zugenommen. Im Jahr 2008 war mit 34 % bereits jeder dritte Einwohner älter als 55 Jahre, im Jahr 2025 werden es 46 % sein. Trotz der insgesamt rückläufigen Bevölkerungsentwicklung wird die Zahl der über 55-Jährigen noch um fast ein Fünftel ansteigen (Abb. 2.3-1). Das Gefälle in der Altersstruktur innerhalb des Untersuchungsgebietes wird sich in der zukünftigen Entwicklung nicht verringern. Der Landkreis Holzminden wird die höchsten Anteile an

2025 nahezu jede zweite Person im Untersuchungsgebiet älter als 55 Jahre

Karte 2.3-1: Bevölkerung im Alter von 75 Jahren und älter 2008

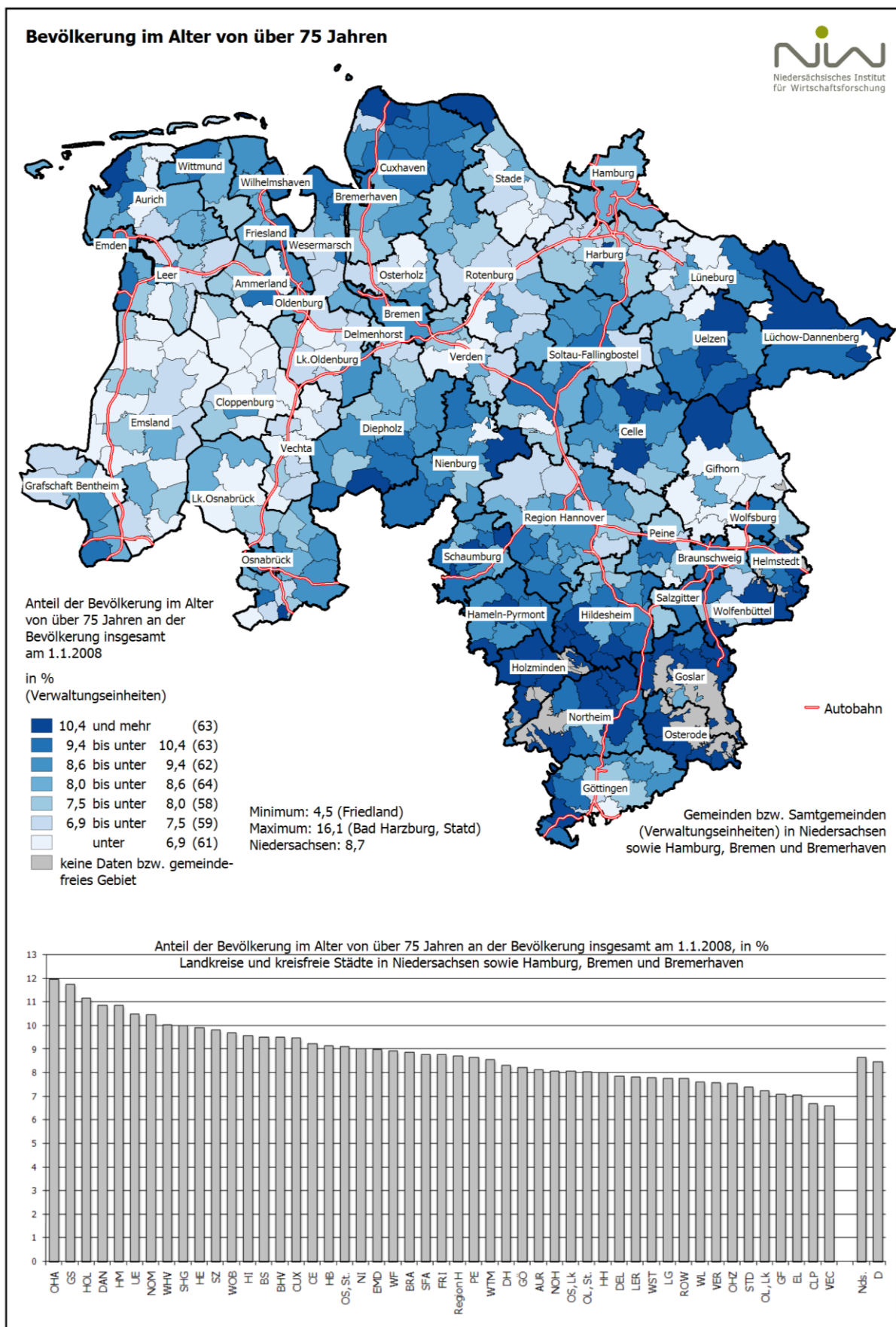
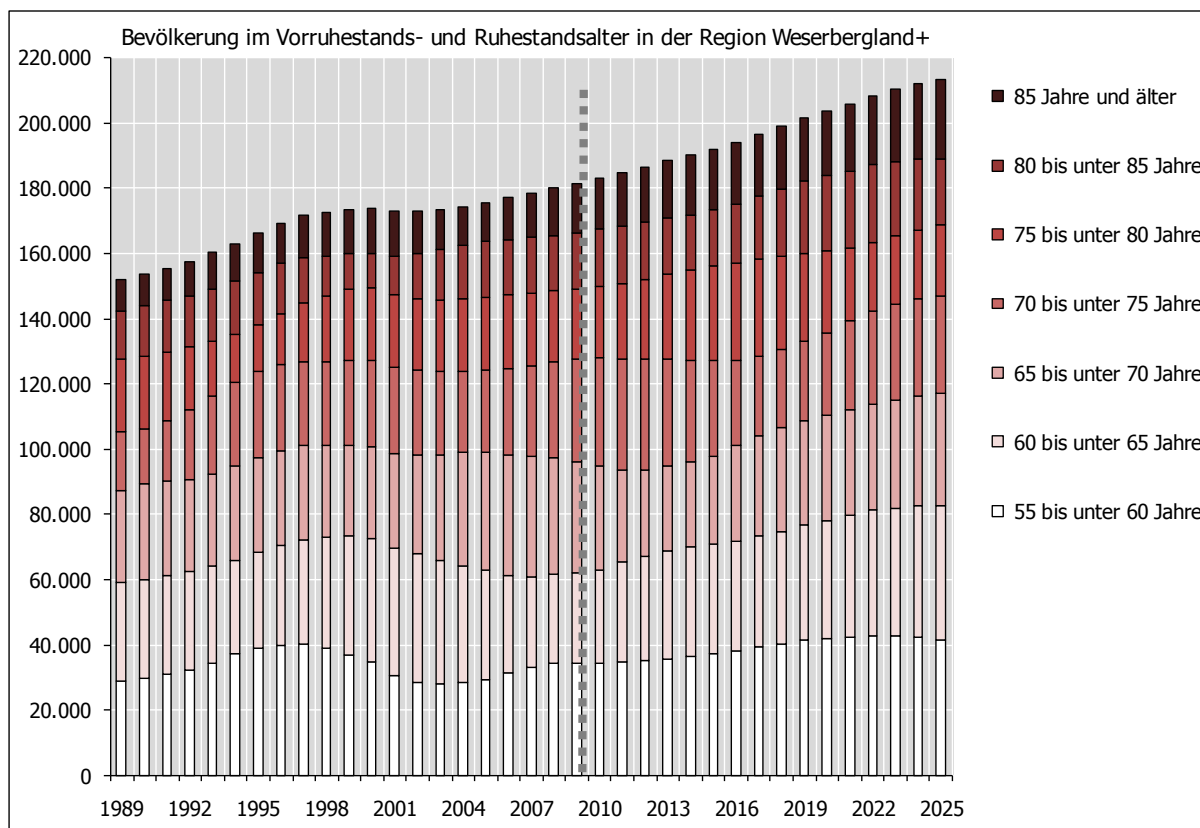


Abb. 2.3-1: Entwicklung der Bevölkerung im Vorruhestands- und Ruhestandsalter 1989 bis 2008 und Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Quelle: NIW-Bevölkerungsprognose 2008-2025

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 8/2009

älteren Menschen aufweisen, der Landkreis Nienburg die niedrigsten. Innerhalb der Landkreise sind die zentrenfernen Gebiete und kleinen Wohnstandorte stärker überaltert. Diese Segregation wird sich in der Tendenz weiter fortsetzen. Gerade in den dünn besiedelten ländlichen Gebieten werden daher die Anforderungen an die Gesundheitsversorgung steigen, während das Leistungsangebot gleichzeitig aller Voraussicht nach eher ausdünn.

Mit dem demographischen Wandel und der Alterung der Bevölkerung kommen neue Herausforderungen auf das Gesundheits- und Pflegewesen zu, die zum Teil erhebliche Umstrukturierungen des Angebots erforderlich machen werden. Gleichzeitig bleiben ältere Menschen aber auch länger aktiv und können ihre Fähigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben selbst mit in die Problemlösung einbringen.

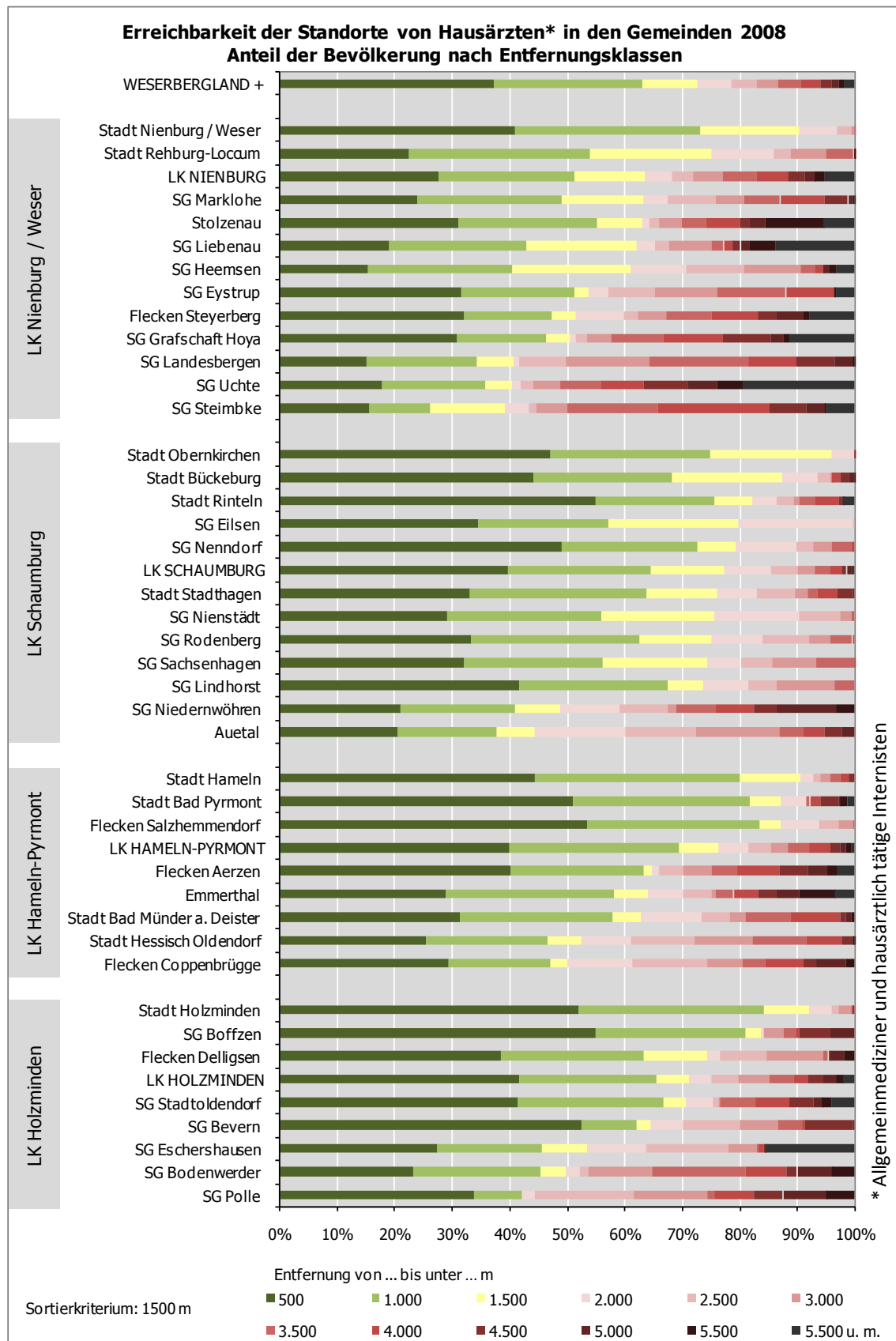
Neue Herausforderungen an Gesundheitssystem und Betreuung

Ärztliche Versorgung im ländlichen Raum

Je nach ihrer Spezialisierung weisen die Gesundheitsdienstleistungen eine unterschiedliche räumliche Konzentration auf, die sich in der durchschnittlichen Entfernung der Haushalte zur nächstgelegenen Einrichtung ausdrückt. So müssen die Einwohner im Gebiet der Modellregion Weserbergland^{plus} durchschnittlich folgende Entfernungen zu den Gesundheitsdienstleistungen zurücklegen: zum Hausarzt 1,3 km, zum nächsten Zahnarzt 1,5 km und zur Apotheke 1,7 km. Zu spezialisierten Einrichtungen sind die Entfernungen deutlich größer, so zum Internisten 3,2 km, zum Frauenarzt 4,0 km, zum Kinderarzt 5,2 km, zum Augenarzt 5,5 km, zum Hals-Nasen-Ohrenarzt 6,0 km und zum Orthopäden 6,6 km. Zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung sind es in der Weserberglandregion durchschnittlich 5,9 km.

Räumliche Verteilung und Erreichbarkeit der Gesundheitsdienstleistungen

Abb. 2.3-2: Erreichbarkeit der Standorte von Hausärzten 2008 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

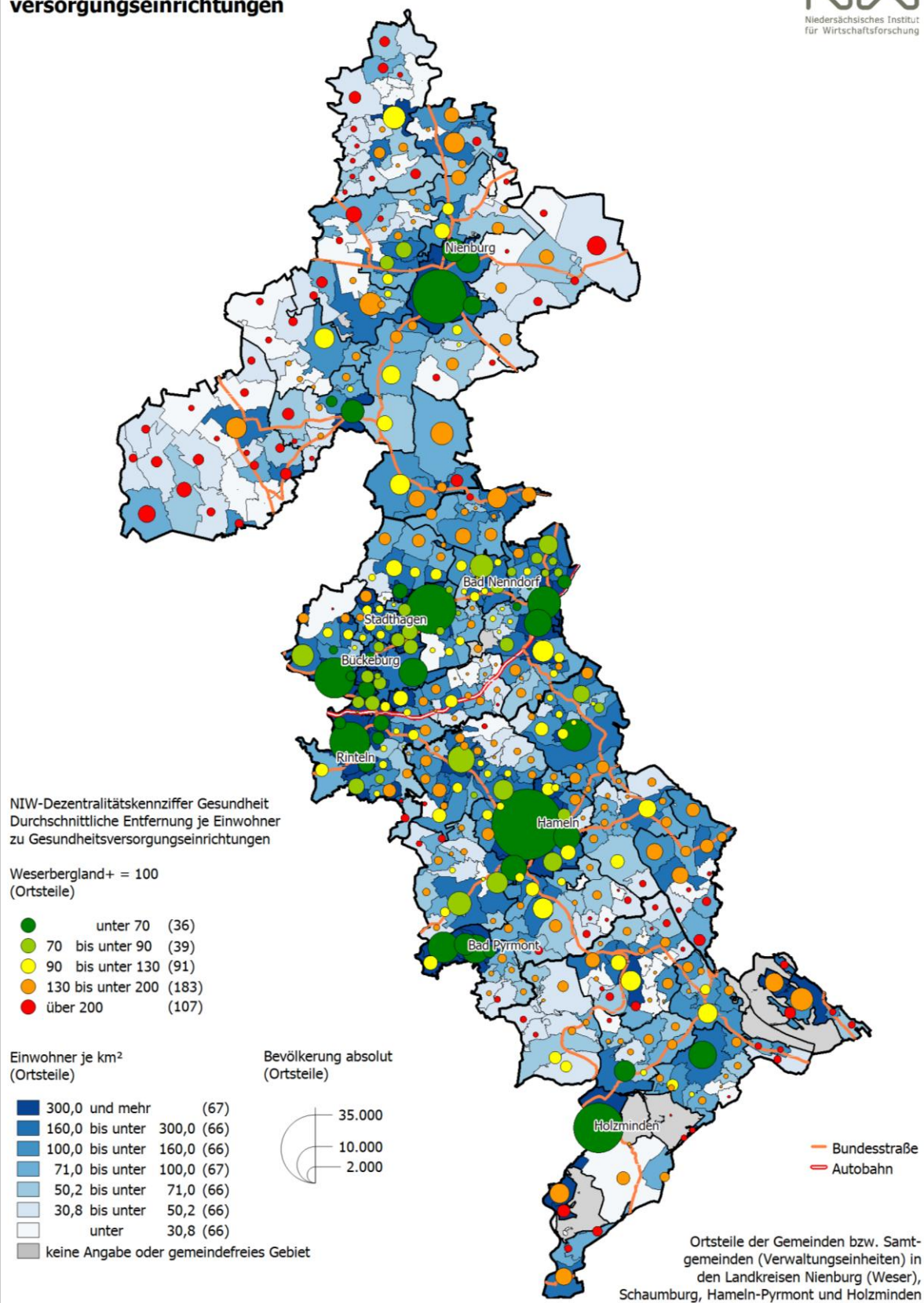


Quelle: GIS-Datenbank „Grundversorgung“ des NIW für die REK Weserbergland^{plus}, eigene Berechnungen, Berechnungsstand: 20.08.09

Karte 2.3-2: Erreichbarkeit von Einrichtungen der Gesundheitsversorgung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Ortsteile nach Dezentralitätsklassen für Gesundheitsversorgungseinrichtungen

NIW
Niedersächsisches Institut
für Wirtschaftsforschung



Erreichbarkeit von Hausärzten aus den Ortsteilen

Am Beispiel der Hausärzte lässt sich zeigen, dass die Erreichbarkeit vor allem in den dünn besiedelten ländlichen Regionsteilen sehr ungünstig ist (Abb. 2.3-2). Während im Regionsdurchschnitt etwa 28 % der Bevölkerung eine Entfernung von 2,0 km und mehr zum nächsten Hausarzt zurücklegen müssen, sind es im Flecken Steyerberg und in den dünn besiedelten Samtgemeinden Eystrup, Grafschaft Hoya, Landesbergen, Uchte und Steimbke im Landkreis Nienburg (Weser) zwischen 48 % und 61 %. Durch eine ungünstige Erreichbarkeit der Hausärzte sind auch die Samtgemeinde Niedernwöhren und die Gemeinde Auetal im Landkreis Schaumburg, der Flecken Coppenbrügge im Landkreis Hameln-Pyrmont sowie die Samtgemeinden Bodenwerder und Polle im Landkreis Holzminden gekennzeichnet.

Konzentration der Fachärzte auf Zentren

Fachärzte (Zahnärzte eingeschlossen) konzentrieren sich noch stärker auf die Siedlungsschwerpunkte. Dies erscheint allerdings eher akzeptabel als bei den Hausärzten, weil spezialisierte Leistungen seltener in Anspruch genommen werden als allgemeinmedizinische Hilfe. Fachärzte benötigen zudem ein größeres Einzugsgebiet, um ihre Leistungen wirtschaftlich anbieten zu können. Aus der Sicht der Bevölkerungsmehrheit wie auch der Ärzteschaft ist eine Konzentration auf zentrale Standorte deshalb sogar von Vorteil und daher anzustreben.

Krankenhäuser der Grundversorgung

Das Gebiet der regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} verfügt insgesamt über 31 Kliniken, von denen allerdings die Hälfte spezialisierte Einrichtungen außerhalb des Krankenhausplans sind. Insgesamt verbleiben 10 Krankenhäuser der Grundversorgung, die sich weitgehend auf die Mittelzentren konzentrieren. Bei einem kritischen Entfernungsradius von 20 km wie ihn die niedersächsische Krankenhausplanung vorsieht, haben insgesamt nur wenige Einwohner eine größere Entfernung zurückzulegen. Allerdings betrifft dies zwischen 30 % und 40 % der Einwohner in den Samtgemeinden Grafschaft Hoya, Eystrup und Steimbke.

Große Unterschiede in der Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen auf der Basis von Ortsteilen

Eine zusammenfassende Analyse der Erreichbarkeit verschiedener Angebote von Gesundheitsleistungen im Gebiet der regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} auf der Basis von Ortsteilen macht große Unterschiede deutlich. Einen Anhaltspunkt zur Beurteilung bietet die „NIW-Dezentralitätskennziffer Gesundheitsversorgung“, die die durchschnittliche Entfernung der Einwohner in den Ortsteilen zu Ärzten und Krankenhäusern¹⁰⁰ aggregiert abbildet (Karte 2.3-2). Besonders gut erreichbar sind erwartungsgemäß die Einrichtungen des Gesundheitswesens in den Mittelzentren und den umliegenden Ortsteilen. Deutlich wird die stärkere Konzentration im Siedlungsband des Schaumburger Landes und im Raum Hameln und Bad Pyrmont. Eine etwa durchschnittliche Entfernungssituation ergibt sich in den meisten Grundzentren. In allen Kreisen gibt es Ortsteile, aus denen die Bürger überproportional weite Wege zu Einrichtungen der Gesundheitsversorgung zurücklegen müssen. Besonders hoch ist der Anteil von Orten großer Dezentralität (also weiter Wege) im Landkreis Nienburg, aber auch im Landkreis Holzminden. Danach sind die Einwohner im Westen und Osten des Landkreises Nienburg sowie im Süden und Westen des Landkreises Holzminden deutlich benachteiligt. Aber auch in den Grenzgebieten zwischen Nienburg und Schaumburg sowie zwischen Hameln-Pyrmont und Holzminden sind weite Wege zu Gesundheitseinrichtungen zurückzulegen.

Zukünftige hausärztliche Versorgung

Absehbare Probleme der hausärztlichen Versorgung

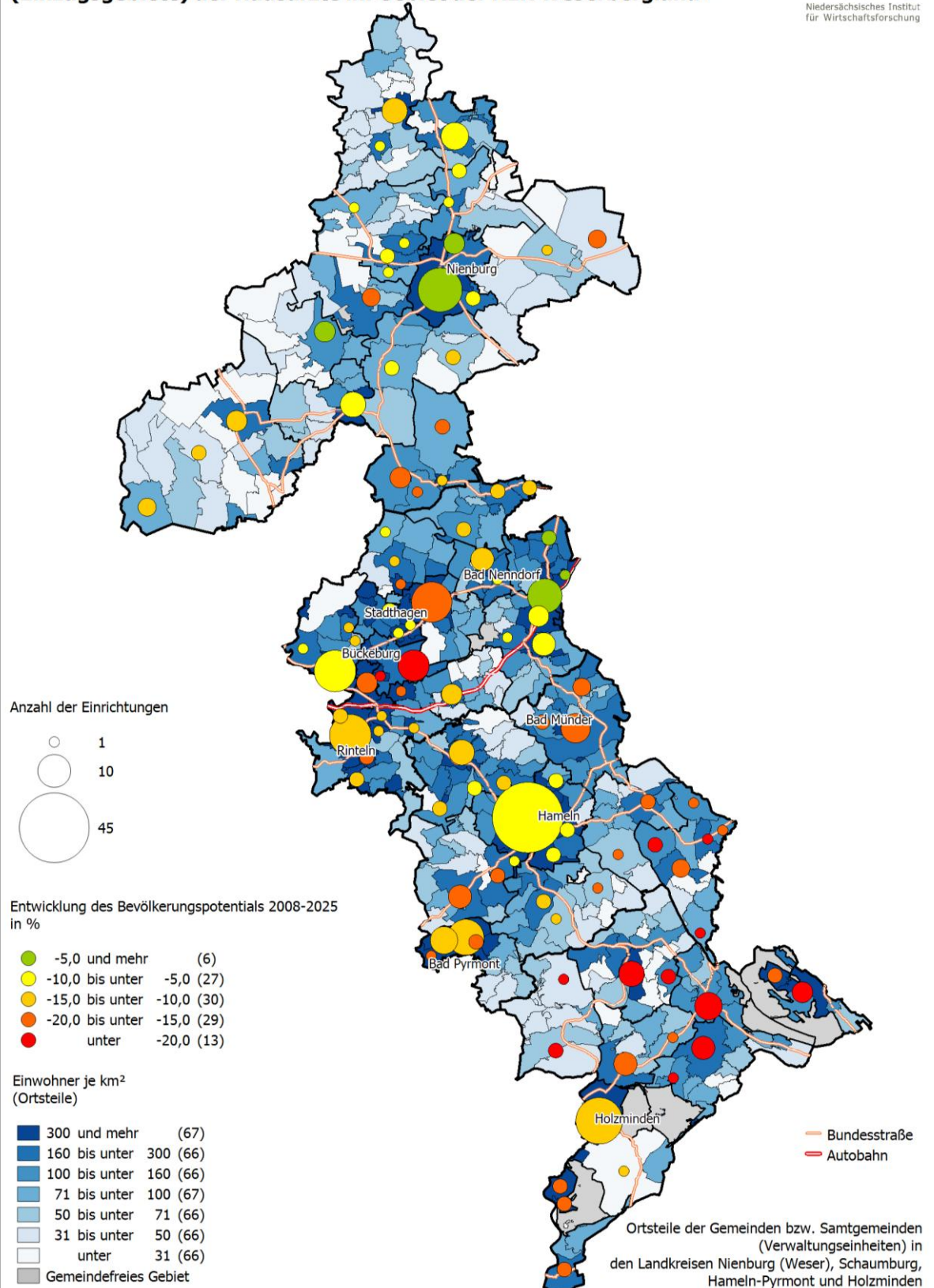
Besondere Probleme dürften bei der Hausarztversorgung entstehen. Aufgrund der Alterung der Ärzteschaft selbst wird es nach Prognosen der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen bis 2020 zu einem erheblichen Hausarztmangel kommen, wenn es nicht gelingt, frei werdende Stellen neu zu besetzen. Die Neubesetzung frei werdender Stellen wird derzeit aus unterschiedlichen Gründen erschwert:

¹⁰⁰ Berechnet auf der Basis der normierten Abweichung der durchschnittliche Entfernung aller Haushalte zu Hausarzt, Zahnarzt, Apotheke, Fachärzten und Krankenhaus der Grundversorgung, aggregiert zu Ortsteilen, REK Weserbergland = 100

Karte 2.3-3: Gefährdungsgrad der hausärztlichen Angebote im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Marktgebiete (Einzugsgebiete) der Hausärzte im Gebiet der REK Weserbergland+

NIW
Niedersächsisches Institut
für Wirtschaftsforschung



- Der Hausarztberuf ist aufgrund der Studien- und Weiterbildungssituation vergleichsweise unattraktiv geworden. Dies wird durch die aktuelle Zulassungspraxis auf Basis der „Bedarfsplanung“ verschärft.
- Darüber hinaus sehen sich gerade Landärzte besonderen Herausforderungen gegenüber, wie beispielsweise der besonderen Entfernungssituation oder schwierigeren Bedingungen bei Bereitschaftsdiensten, die vielfach nicht mehr angenommen werden. Eine Tätigkeit als Hausarzt wird daher tendenziell eher in den Zentren angestrebt, weniger in der Peripherie.

Herausforderung: Rückgang des Bevölkerungs- und Patientenpotenzials

Durch den demographischen Wandel werden sich auf der einen Seite die Möglichkeiten für Hausärzte, ihre Leistungen auskömmlich anzubieten, deutlich verringern. Auf der anderen Seite bedeutet der Alterungsprozess zusätzliche Nachfrage nach ärztlichen Leistungen. Insbesondere in den peripheren Standorten, in deren Umfeld die Bevölkerungs- und damit die Patientenpotenziale besonders stark schrumpfen werden, dürfte sich das Hausarztangebot verringern (Karte 2.3-3). Zu einer akuten Gefährdung der hausärztlichen Versorgung wird es damit insbesondere in Regionsteilen und Orten kommen, in denen es schon jetzt nur einen Hausarzt gibt. Vor allem der Landkreis Holzminden und die peripheren Standorte in den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Nienburg dürften betroffen sein.

Herausforderung: Altersstruktur der Hausärzte

Eine besondere Herausforderung der zukünftigen hausärztlichen Versorgung liegt auch in der absehbaren Entwicklung des Angebots. Da man davon ausgehen kann, dass z.B. die über 55-jährigen Ärzte in den nächsten 10 Jahren ausscheiden werden, lässt sich der „Ersatzbedarf“ des nächsten Jahrzehnts relativ gut abschätzen. Eine landesweite Auswertung der Hausärzte auf der Basis von Daten der Kassenärztlichen Vereinigung macht die regionalen Unterschiede in der Altersstruktur deutlich (Karte 2.3-4). Danach lag Ende 2007 der Anteil der Hausärzte mit 55 Jahren und älter im Landesdurchschnitt bei 41 %. Im Weserbergland war der Anteil in den Landkreisen Nienburg und Schaumburg mit 42 % bzw. 43 % leicht überdurchschnittlich, im Landkreis Holzminden betrug er sogar knapp 50 %. Anteile an älteren, im nächsten Jahrzehnt ausscheidenden Ärzten von mehr als 50 % gibt es in den niedersächsischen Landkreisen Celle, Soltau-Fallingb., Uelzen, Dannenberg und Wesermarsch. Angesichts der Nachwuchsprobleme und der regionalen Präferenzen der jungen Ärzte muss der konkret drohenden Verschlechterung der ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum dringend entgegen gewirkt werden ¹⁰¹.

Krankenhäuser

Erreichbarkeit der Krankenhäuser der Grundversorgung

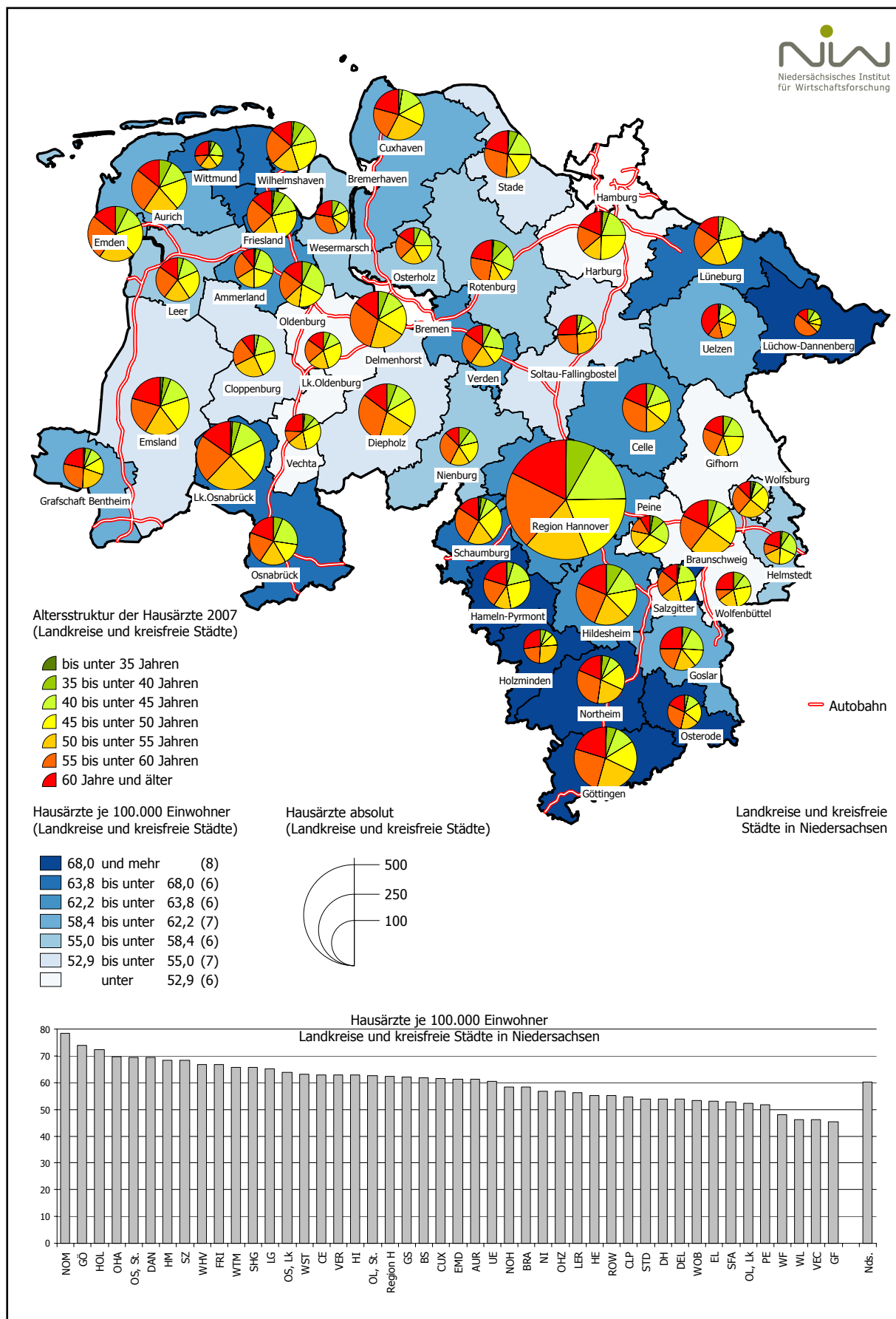
Die Krankenhausplanung als eine vom Land wahrzunehmende Aufgabe wird vor allem auf die Aspekte der Erreichbarkeit und der Auslastung (also der Wirtschaftlichkeit) ausgerichtet. Von den 15 in den Krankenhausplan aufgenommenen Kliniken der Region sind 10 der Grundversorgung zuzurechnen. Ausgehend von einer Entfernung von 20 Kilometern bis zum nächsten Krankenhaus, die auch die Krankenhausplanung bei ihren Überlegungen für noch zumutbar einstuft, erscheinen nur wenige Samtgemeinden in peripheren Teilräumen der Untersuchungsregion als „unterversorgt“. Hier kommt es wiederum zum Zielkonflikt zwischen der Schaffung zentraler, leistungsfähiger Einheiten und möglichst wohnortnaher Versorgung.

Gute Erreichbarkeit der Krankenhäuser von wenigen Ausnahmen abgesehen

Lediglich etwa 3 % der gesamten Bevölkerung in der Region Weserbergland^{plus} müssen eine Entfernung von mehr als 20 Kilometern zum nächsten Krankenhaus zurücklegen. Die ungünstige Erreichbarkeit eines Krankenhauses beschränkt sich auf die dünn besiedelten Teilräume des Landkreises Nienburg: Etwa 40 % der Einwohner in der Samtgemeinde Steimbke, 35 % in der Samtgemeinde Eystrup und 30 % in der Samtgemeinde Hoya wohnen weiter als 20 km entfernt vom nächsten Krankenhaus.

¹⁰¹ Die Landesregierung hat speziell zur Stärkung der hausärztlichen Versorgung einen Runden Tisch mit allen wichtigen Gesundheitsakteuren in Niedersachsen eingerichtet, vgl. LT-Drucksache 16/2132, S. 13f.

Karte 2.3-4: Altersstruktur der Hausärzte 2007



Handlungsbedarfe aus demographischer Sicht

Innerhalb der einzelnen Kliniken wird es aufgrund des demographischen Wandels zu Umstrukturierungen kommen müssen (etwa weniger Betten für Geburtshilfe, mehr Kapazitäten für altersbedingte Krankheiten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Funktionsverluste des Bewegungsapparates). Vor allem wird es aber auf eine bessere Verzahnung von stationärem und ambulantem Bereich ankommen, um zu verhindern, dass ältere Menschen nach einem Klinikaufenthalt – die Liegezeiten haben sich seit Einführung der Diagnosis-Related-Groups deutlich verkürzt – unmittelbar in dauerhafte stationäre Pflege übergeben werden müssen.

Pflegeeinrichtungen

Flächendeckend vorhandene Pflegeeinrichtungen

Pflegeeinrichtungen sind im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} flächendeckend und in ausreichender Kapazität vorhanden, in Gemeindegesprächen wurde sogar auf Überkapazitäten hingewiesen. Nur im Westen des Landkreises Nienburg ist das Angebot eingeschränkt. Weniger positiv fallen die Ergebnisse für betreutes Wohnen, Kurzzeit- und Tagespflege sowie speziell für Hospize aus. In diesen Bereichen wäre ein Ausbau wünschenswert, nicht zuletzt, um die Erreichbarkeiten für Angehörige zu verbessern.

Notwendigkeit zu Koordination und Information aufgrund extremer Zersplitterung der Hilfesysteme für Senioren

Der Aufbau niederschwelliger Angebote befindet sich demgegenüber im Gebiet der Modellregion noch in den Anfängen. Insgesamt ist für diesen Bereich die für ländliche Räume typische Zersplitterung der Hilfsleistungen und der beteiligten Akteure (Kassen, Pflegedienste, Kirchen etc.) zu erkennen. Im Rahmen der Seniorenpolitik des Landes wurden entsprechend zentrale Koordinations- und Informationsstellen geschaffen. Mit mehreren Förderprogrammen hat das Land erste Initiativen auf den Weg gebracht (Seniorenservicebüros, Mehrgenerationenhäuser etc.). Im Weserbergland konzentrieren sich diese bislang vor allem auf die Zentren. Entsprechende Konzepte sollten aber insbesondere auch im ländlichen Raum umgesetzt werden.

Verbesserung der Erreichbarkeit im Öffentlichen Personennahverkehr

Das Ziel einer unmittelbaren, wohnortnahen Versorgung mit Leistungen des Gesundheitswesens oder anderer, insbesondere altersbezogener Hilfen wird außerhalb der Mittel- und Grundzentren in den peripheren und kleinen Ortsteilen im Zuge des demographischen Wandels immer schwerer umzusetzen sein. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Verbesserung der Erreichbarkeit im Öffentlichen Personennahverkehr eine immer größere Bedeutung. Beispiele von konkreten Projekten für ergänzende Angebote sind in der Region vorhanden – etwa mit den Bürgerbussen in Rehburg-Loccum und Bad Nenndorf oder dem Anrufbus in Niedernwöhren. Ihre Übertragbarkeit sollte geprüft werden.

2.4 Herausforderungen für die zukünftige Nahversorgung

Räumliche Verteilung von Einrichtungen der Nahversorgung und ihre Erreichbarkeit

Bedeutung der Nahversorgung

Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs ist ein zentraler Bereich der Daseinsvorsorge. Die Erreichbarkeit und die Vielfältigkeit bzw. Qualität der Angebote prägen die Lebensbedingungen in einer Gemeinde bzw. in einer Region und sind wesentlich mitverantwortlich für die Zufriedenheit mit dem Wohnstandort bzw. für die Mobilitätsbereitschaft. Einrichtungen der Nahversorgung (Lebensmitteleinzelhandel, Bank- und Postdienstleistungen) nehmen darüber hinaus mit ihrer „Marktplatzfunktion“ auch eine wichtige Rolle zur Stärkung des Informationsaustausches und des gesellschaftlichen Miteinanders ein. Dies gilt insbesondere für eingeschränkt mobile Bevölkerungsgruppen.

Änderung der strukturellen Rahmenbedingungen im Einzelhandel

In den letzten Jahrzehnten haben tiefgreifende Änderungen der Versorgung die Angebotsstrukturen und Betriebsformen insbesondere in ländlichen Räumen nachhaltig verändert. Lokale Einzelhändler mit kleineren Verkaufsflächen sind in starkem Maße dem Preiskampf mit Discounter und Supermärkten unterlegen und konzentrieren sich weitgehend nur noch auf

Nischen. Handelsketten und Franchisegeber dringen in immer neue Produktbereiche vor. Geschäftsaufgaben ansässiger Einzelhändler haben vor allem in Grundzentren und in den kleineren Ortschaften zu einer stetigen Ausdünnung des Einzelhandelsangebots geführt. Auch in der Versorgung der Bevölkerung mit Bank- und Postdienstleistungen ist eine Ausdünnung des Filialnetzes zu beobachten.

Die zukünftigen Angebots- und Versorgungsstrukturen des Einzelhandels im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sind darüber hinaus durch den demographischen Wandel einem sich verschärfenden Anpassungsdruck ausgesetzt.

Auswirkungen des demographischen Wandels auf bestehende Einzelhandelsstrukturen

- Die Marktpotenziale bzw. die Bevölkerung in den jeweiligen Einzugsgebieten der Einzelhandelseinrichtungen nehmen mehr oder weniger stark ab. Dies setzt traditionelle kleinräumige Nahversorgungseinrichtungen, die im Zuge der o.g. strukturellen Veränderungen im Einzelhandel und geänderter Kundenwünsche ohnehin einem starken Preiswettbewerb ausgeliefert sind, zusätzlich unter Druck. Es ist zu erwarten, dass in Grundzentren und in ländlichen Ortsteilen kleine Einrichtungen des Einzelhandels der Nahversorgung, aber insbesondere auch des Facheinzelhandels in immer geringerem Maße wirtschaftlich betrieben werden können und vom Markt verdrängt werden.
- Mit ihren modernen Vertriebsstrukturen haben sich Supermärkte und Discounter vor allem an Ortsrandlagen mit guter Pkw-Zugänglichkeit angesiedelt. Damit orientieren sie sich weitgehend an den Kundenpräferenzen mobiler Bevölkerungsgruppen. Die Erreichbarkeit dieser Einrichtungen für Personen mit eingeschränkter Mobilität verschlechtert sich auf diese Weise entsprechend.

Die Versorgungsstrukturen werden im Folgenden am Beispiel des Lebensmitteleinzelhandels untersucht¹⁰². Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} gibt es insgesamt ca. 1.100 Lebensmittelgeschäfte¹⁰³. Insgesamt bestehen erhebliche regionale Unterschiede in der Erreichbarkeit, die weitgehend von der Siedlungsstruktur und den zentralen Orten bestimmt werden (Karte 2.4-1). So ist die Entfernungssituation im dicht besiedelten Landkreis Schaumburg sowie in den zentralen Bereichen der Landkreise Hameln-Pyrmont und Nienburg vergleichsweise günstig. Sehr schlecht ist die Erreichbarkeit im Landkreis Nienburg im dünn besiedelten Raum westlich der Weser sowie im östlichen Kreisgebiet, im Landkreis Schaumburg vor allem in den Berggemeinden der Bückeberge und im Auetal, im Landkreis Hameln-Pyrmont im Bergland westlich der Weser, im Raum zwischen Deister und Süntel sowie im Ithvorland sowie im Landkreis Holzminden vor allem im mittleren und südöstlichen Kreisgebiet.

Erhebliche regionale Unterschiede in der Erreichbarkeit der Einzelhandelseinrichtungen

Entwicklung des Bevölkerungspotenzials und zukünftige Nahversorgung

Die Bevölkerungsprognose für die Einzugsbereiche der jeweiligen Einrichtungen des Einzelhandels¹⁰⁴ zeigt ein breites Spektrum in der Veränderung der jeweiligen Marktpotenziale bis zum Jahr 2025 (Karte 2.4-2). Für die einzelnen Standorte im Landkreis Nienburg (Weser) werden Rückgänge zwischen 2 % und 20 % erwartet. Im Landkreis Schaumburg liegt die Spannweite zwischen Zuwächsen von 5 % und Abnahmen von bis zu 25 %. Im Landkreis Hameln-Pyrmont liegen die erwarteten Rückgänge der Bevölkerungspotenziale der Einzugsgebiete zwischen 6 % und 20 % und im Landkreis Holzminden zwischen 13 % und 30 %.

Verringerung der Marktpotenziale der Nahversorgungseinrichtungen bis 2025 um bis zu 30 %

Dabei wird sowohl für die Mittelzentren als auch für die Grundzentren zukünftig insgesamt mit einem geringeren Marktpotenzial gerechnet. Während die Mittelzentren Hameln, Nienburg (Weser), Bückeburg und Bad Nenndorf einen vergleichsweise geringen Rückgang zu verzeichnen haben werden, ist der Einzelhandel in den Mittelzentren Bad Pyrmont, Holzmin-

Unterschiedliche Perspektiven der Mittelzentren

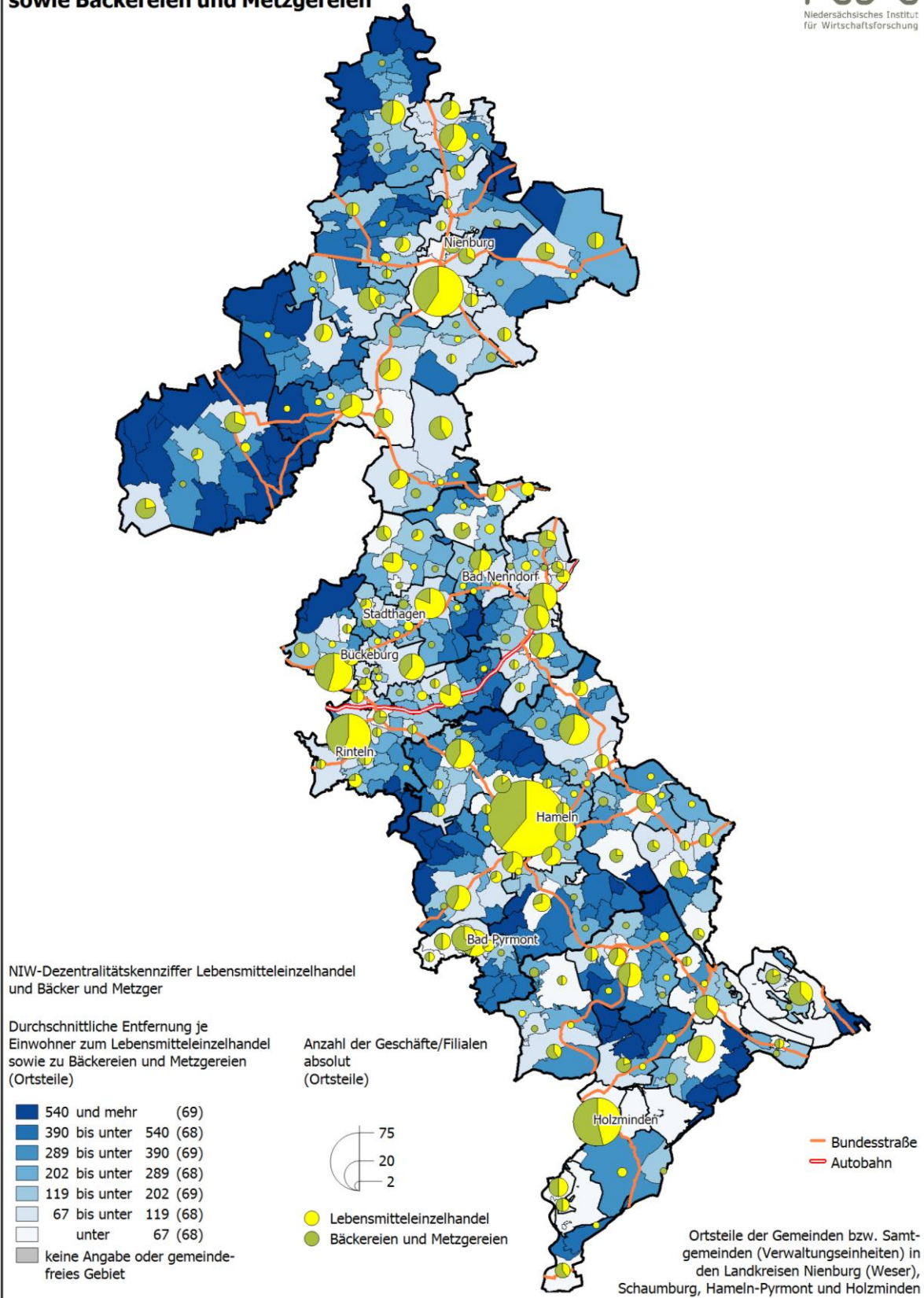
¹⁰² Die Ergebnisse lassen sich entsprechend auch auf den Facheinzelhandel übertragen.

¹⁰³ Angaben der Landkreise und der Gemeinden für 2008 auf der Basis von Untersuchungen der CIMA und eigenen Nacherhebungen

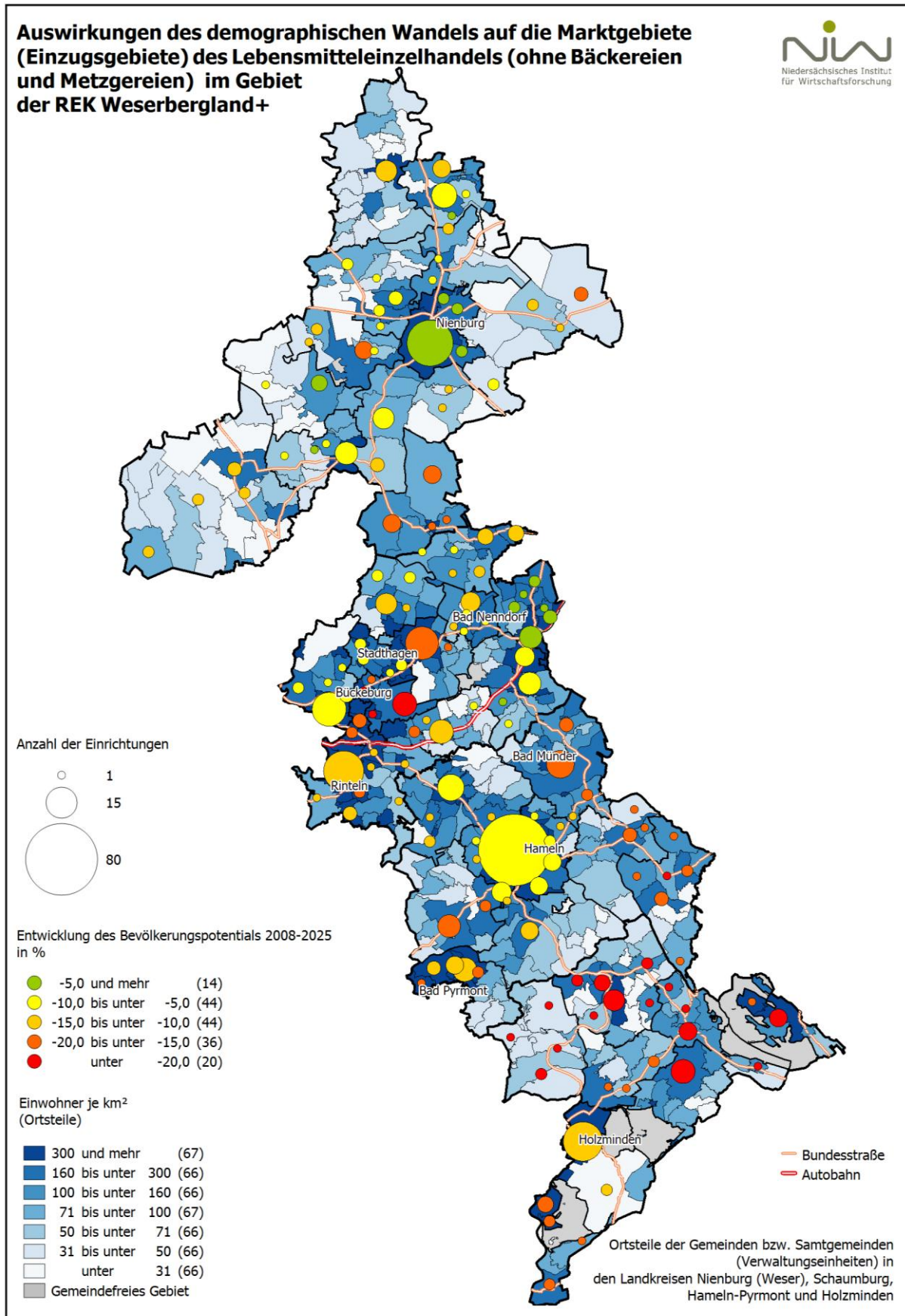
¹⁰⁴ Ausgehend von den heute bestehenden Einrichtungen werden die Einwohner der jeweils nächsten Einrichtung zugeordnet und zu Marktgebieten zusammengefasst.

Karte 2.4-1: Standorte und Erreichbarkeit des Lebensmitteleinzelhandels im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Ortsteile nach Dezentralitätsklassen für den Lebensmitteleinzelhandel sowie Bäckereien und Metzgereien



Karte 2.4-2: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Marktgebiete des Lebensmitteleinzelhandels (ohne Bäckereien und Metzgereien) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



den, Stadthagen und Rinteln zukünftig deutlich stärker vom Rückgang des Marktpotenzials betroffen.

Erhebliche Rückgänge in einigen (ländlich geprägten) Grundzentren

Besonders gravierend wird die Entwicklung des Marktpotenzials voraussichtlich in einigen Grundzentren sein. Von besonderen Rückgängen dürften vor allem die Grundzentren Bodenwerder/Kemnade, Eschershausen/Scharfoldendorf, Delligsen, Polle, Stadtdorfendorf im Landkreis Holzminden sowie Obernkirchen im Landkreis Schaumburg betroffen sein.

Ausdünnung des Angebots vor allem in den isolierten (nicht integrierten) Standorten des dünn besiedelten Raums

Damit wird deutlich, dass nahezu sämtliche Nahversorgungseinrichtungen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} bis zum Jahr 2025 mit einer teilweise beträchtlichen Verringerung ihres Marktpotenzials zu rechnen haben. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass sich das Angebot an Nahversorgern im Untersuchungsgebiet zukünftig weiter ausdünnen wird. Schließungen in Standorten mit nur einzelnen Einrichtungen verschlechtern die Versorgungssituation in besonderem Maße. Es ist abzusehen, dass eine wachsende Anzahl kleinerer Ortsteile zukünftig über keine ausreichende Nahversorgungs-ausstattung mehr verfügen wird. Entsprechend wird sich die Erreichbarkeit der Einrichtungen des periodischen Bedarfs vor allem in den stark ländlich geprägten Teilregionen weiter verschlechtern.

2.5 Herausforderungen für die zukünftige Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs

ÖPNV als Baustein für die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) stellt als prinzipiell für alle Bevölkerungsgruppen nutzbares Fortbewegungsmittel die wichtigste Säule zur Sicherung der Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge dar. Während der schienengebundene Personenverkehr vor allem für die Anbindung an die umliegenden großstädtischen Wirtschaftsräume von Bedeutung ist, trägt der Busverkehr in weitaus größerem Ausmaß zur Erschließung der Angebote in der Fläche bei.

Schüler und immobile Bevölkerungsgruppen als Hauptzielgruppen

Die ÖPNV-Bereitstellung im ländlichen Raum wird in besonderem Maße von der Schülerverkehrsnachfrage bestimmt, weil die Kommunen einen großen Teil der Schülerbeförderungskosten abdecken. Darüber hinaus sind aber auch weitere immobile Bevölkerungsgruppen regelmäßig auf ein gut ausgebautes ÖPNV-System angewiesen. Dies gilt in besonderem Maße für ältere, in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen.

Demographischer Wandel ändert die Vorzeichen für eine Bereitstellung von ÖPNV-Angeboten

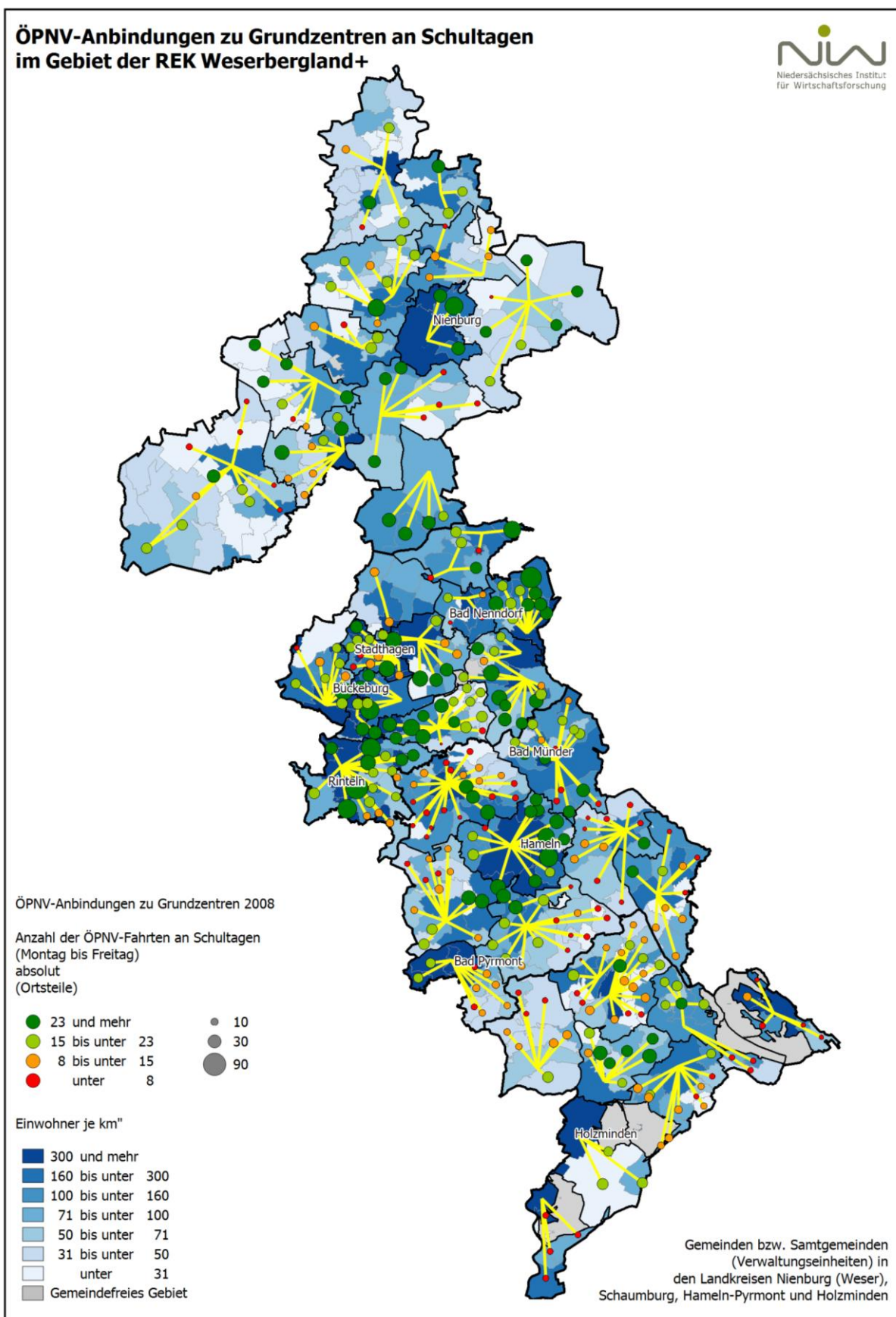
Die zukünftige Bereitstellung von ÖPNV-Angeboten wird sich vor dem Hintergrund des demographischen Wandels vor allem an den beiden folgenden Rahmenbedingungen orientieren:

- Mit sinkenden Schülerzahlen werden sich in den folgenden Jahren Anpassungsbedarfe im Schulstandortsystem ergeben. Dies wird auch zu Änderungen im ÖPNV führen, sei es durch neue Linienführungen oder durch eine weitere Netzausdünnung.
- Darüber hinaus wird der Zuwachs an eingeschränkt mobilen Personengruppen, wie z.B. körperlich beeinträchtigten hochbetagten Menschen, qualitative Verbesserungen in der ÖPNV-Bereitstellung erfordern. Durch die Reduzierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum werden sich die derzeitigen Probleme der Erreichbarkeit in den nächsten Jahren eher noch verschärfen.
- Die Gruppe der sogenannten Wahlkunden, die das ÖPNV-Bussystem bislang nur schwach nutzt, muss als weitere wichtige Zielgruppe in den Fokus genommen werden. Hierbei gilt es, auch ältere Bevölkerungsschichten als neue Nutzer zu gewinnen, die bisher nicht zwingend auf ÖPNV-Angebote angewiesen sind. Dies würde auch einen Beitrag zur Steigerung der Auslastung des ÖPNV leisten und diesen wirtschaftlicher machen.

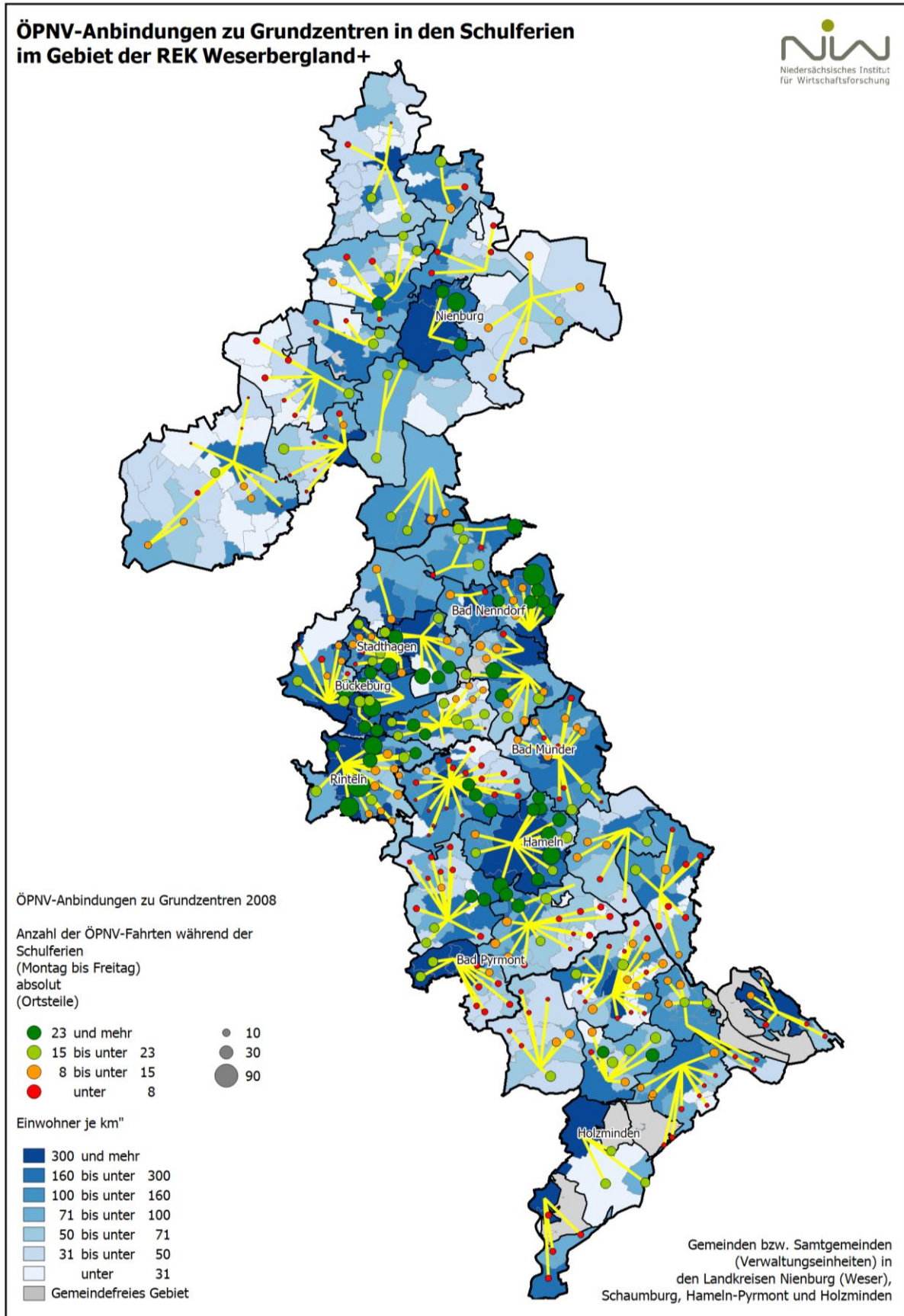
Ergänzung des ÖPNV-Angebots um flexible Bedienungsformen

Neben den Bus- und Schienenverkehrsangeboten gibt es im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} weitere flexible Bedienungsformen. Zu nennen sind

Karte 2.5-1: Direkte Anbindungen an die Grundzentren im Öffentlichen Personennahverkehr an Schultagen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Karte 2.5-2: Direkte Anbindungen an die Grundzentren im Öffentlichen Personennahverkehr in den Schulferien im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



bspw. Anrufbusse, Bürgerbusse sowie Seniorentaxis. Auch Anrufsammeltaxis werden bereitgestellt.

Insgesamt entfallen zwischen 60 % und 90 % des ÖPNV-Beförderungsaufkommens im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation auf den Schülerverkehr. Dabei werden in den Landkreisen Nienburg (Weser) und Schaumburg die Ortsteile tendenziell häufiger an die zentralörtlichen Bereiche angebunden als in den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Holzminden. Vor allem zu Ferienzeiten kommt es allerdings flächendeckend zu z.T. erheblichen Einschränkungen des Busverkehrs (Karten 2.5-1 und 2.5-2). Im Untersuchungsgebiet wird durchschnittlich etwa ein Viertel der Busverbindungen eingestellt, im Landkreis Nienburg (Weser) fällt rund die Hälfte aller Anbindungen an Grund- und Mittelzentren in Ferienzeiten weg. Demgegenüber ist der Rückgang der Busverbindungen außerhalb der Schulzeiten in den Landkreisen Schaumburg, Hameln-Pyrmont und Holzminden fast durchweg weniger stark, beträgt allerdings auch hier für einige Ortsteile 75 % und mehr.

60 % bis 90 % des Beförderungsaufkommens im Untersuchungsgebiet Schülerverkehr

Für die Anbindung an Grundzentren ergibt sich ein Rückgang der Busverbindungen um 50 % und mehr

Rückgang der Busverbindungen in die Grundzentren in Ferienzeiten um 50 % und mehr

- im Landkreis Schaumburg in Auetal sowie in Teilen der Samtgemeinde Rodenberg, Nenndorf, Nienstädt und der Stadt Bückeburg,
- im Landkreis Hameln-Pyrmont insbesondere in Teilen der Stadt Hameln, der Stadt Hesisch Oldendorf, des Fleckens Coppenbrügge und der Stadt Bad Münder und
- im Landkreis Holzminden vornehmlich in Teilen der Samtgemeinden Bodenwerder, Polle, Bevern, Stadtoldendorf und Eschershausen.
- Für den Landkreis Nienburg (Weser) gilt dies mit Ausnahme des näheren Umfeldes der Stadt Nienburg flächendeckend.

Damit wird deutlich, dass die Anbindung der Bevölkerung an das ÖPNV-Netz im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} zu Ferienzeiten vergleichsweise ungünstig ausfällt. Besonders betroffen sind die kleineren, peripher gelegenen Ortsteile mit weniger als 500 Einwohnern. Hier gibt es auch während der Schulzeiten für ein Fünftel dieser Ortsteile keine ÖPNV-Anbindung an das nächste Grundzentrum und für 40 % keine Anbindung an das nächste Mittelzentrum.

20 % der kleineren Ortsteile in Schulzeiten ohne ÖPNV-Anbindung an Grundzentren

2.6 Herausforderungen für die zukünftige Gestaltung der Siedlungsstruktur

Die Analyse der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Siedlungsentwicklung und -planung erfolgt vor dem Hintergrund der Bedeutung leistungsstarker Siedlungsstrukturen für die kommunale und regionale Entwicklung. In der Siedlungsstruktur bildet sich nicht nur die Bevölkerungsverteilung ab, vielmehr steht sie in engem Zusammenhang mit den angebotenen Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Dabei wirken sich kompaktere Siedlungskörper positiv auf die Erreichbarkeit entsprechender Einrichtungen aus, während dezentralere Siedlungsstrukturen nicht nur zu einer ungünstigeren Erreichbarkeit der Einrichtungen führen, sondern auch aufwändigere technische Infrastruktureinrichtungen in der Fläche erfordern.

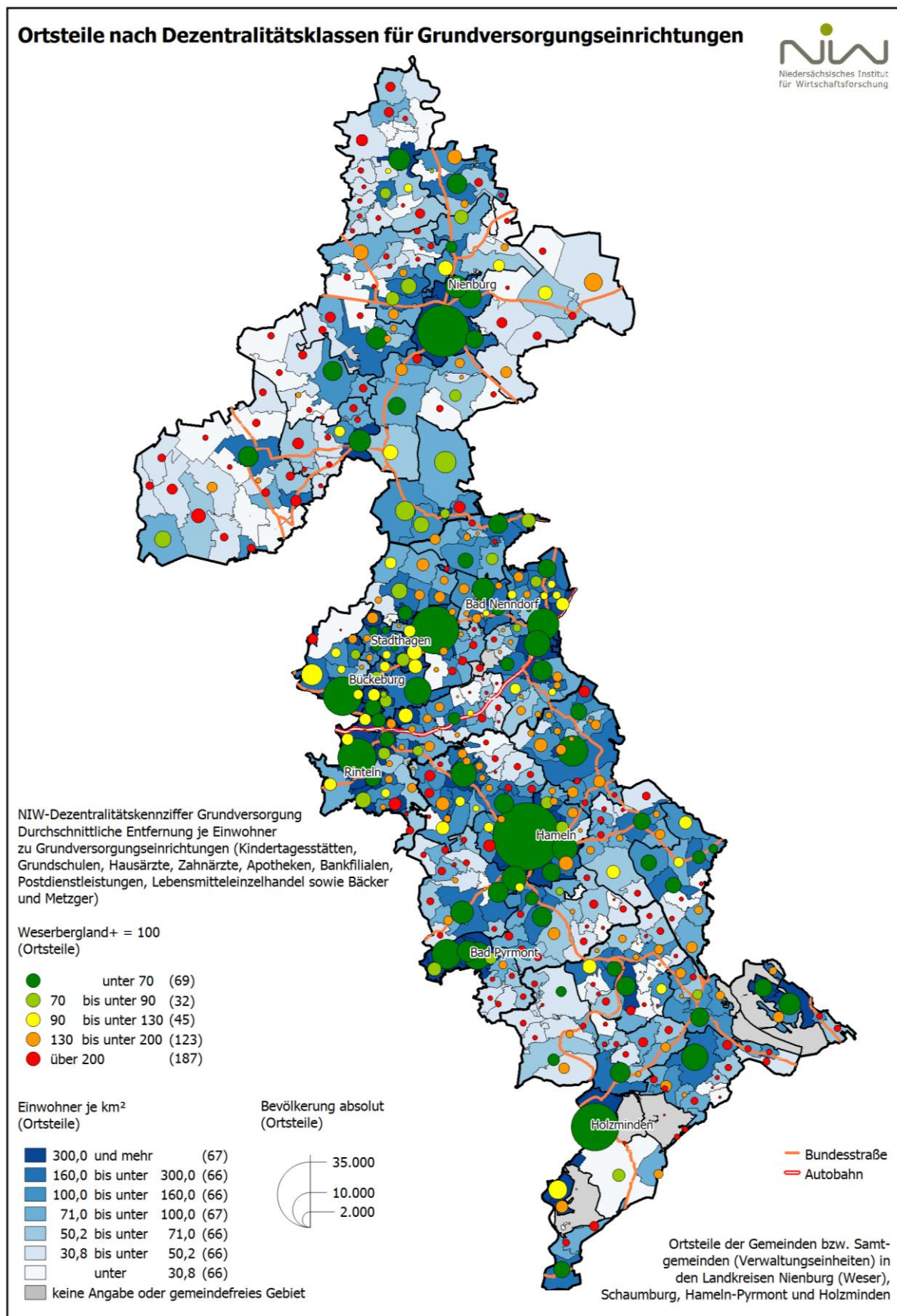
Bedeutung leistungsstarker Siedlungsstrukturen für die kommunale und regionale Entwicklung

Die Analysen haben große Unterschiede in der räumlichen Verteilung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge und vor allem in ihrer Erreichbarkeit für die dispers wohnende Bevölkerung aufgezeigt. In der Zusammenschau der neun wichtigsten Grundversorgungseinrichtungen in der „NIW-Dezentralitätskennziffer Grundversorgung“ werden die regionalen Disparitäten in der Versorgungsqualität innerhalb der Weserberglandregion deutlich (Karte 2.6).

Regionale Unterschiede in der Grundversorgung

- Erwartungsgemäß konzentrieren sich die Einrichtungen in besonderem Maße in den Mittelzentren und führen in den Zentren selbst und auch in den umliegenden Gemeinden und Ortsteilen zu einer guten Erreichbarkeitssituation.

Karte 2.6: Erreichbarkeit von Grundversorgungseinrichtungen aus den Gemeinden und ihren Ortsteilen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



- In den Grundzentren finden sich in erster Linie die Einrichtungen der grundzentralen Versorgung, während die Erreichbarkeit der höheren zentralörtlichen Einrichtungen je nach Lage zu den Mittelzentren unterschiedlich ist.
- Ungünstig ist die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge vor allem in den (überwiegend sehr kleinen) Ortsteilen in den dünn besiedelten Teilräumen abseits der Mittel- und Grundzentren. Etwa für ein Viertel der Einwohner im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} gilt eine sehr ungünstige Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Besonders betroffen sind der Raum westlich der Weserachse sowie der Osten des Landkreises Nienburg, der Grenzraum zwischen den Landkreisen Schaumburg und Hameln-Pyrmont, die Randbereiche westlich der Weser in den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Holzminden, der Grenzraum zwischen den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Holzminden östlich der Weser sowie die südlichen und östlichen Randbereiche des Landkreises Holzminden.

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Leitlinien des demographischen Wandels ist für die Teilräume der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} von höchst unterschiedlichen Perspektiven auszugehen.

Entwicklungsperspektiven

- Die Bevölkerungsentwicklung in den Mittelzentren wird jeweils überwiegend günstiger ausfallen als die der übrigen Gemeinden. Dies ist vor allem auf Wanderungsgewinne zurückzuführen, die sich in den letzten Jahren tendenziell intensiviert haben.
- Die Grundzentren haben in den meisten Fällen etwas günstigere Entwicklungsaussichten als die übrigen Ortsteile.
- In den Ortsteilen ohne zentralörtliche Funktion sind die Bevölkerungsperspektiven unterschiedlich. Für die unmittelbar an die Grund- und Mittelzentren angrenzenden und damit standortbegünstigten Ortsteile ist in den meisten Fällen von einer günstigeren Bevölkerungsentwicklung auszugehen. Die Bevölkerungsstruktur dieser Ortsteile ist darüber hinaus aufgrund von Zuwanderungen in jüngerer Zeit durch einen hohen Anteil an Kindern und jungen Familien geprägt.
- Für die abgelegeneren Ortsteile wird eine relativ schwache Bevölkerungsentwicklung erwartet. Besonders ungünstig sind die Perspektiven für die Ortsteile, in denen aufgrund von bereits länger andauernden Abwanderungsprozessen junge Familien fehlen und ältere Menschen überrepräsentiert sind.

Die Entwicklung der Bevölkerung bzw. der Marktpotenziale im Einzugsbereich der Einrichtungen wird sich auf ihre Entwicklung bzw. ihr Fortbestehen auswirken. Vor allem bei „marktbezogenen“ Einrichtungen wie Einzelhandel, aber auch Bankdienstleistungen und Post ist davon auszugehen, dass ein starker Rückgang der Marktpotenziale zu einer Gefährdungssituation führt. Auch bei öffentlichen Einrichtungen muss fehlende Nachfrage zumindest auf Dauer zu einer Anpassung des Angebots führen. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass im gesamten Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation bis zum Jahr 2025 eine Ausdünnung des Angebots eintreten wird. Die gilt sowohl für den Bildungs- und den Gesundheitsbereich als auch für den noch stärker „marktlich gesteuerten“ Nahversorgungsbereich.

Absehbare Anpassung der Angebotsstrukturen für „marktliche“ und „öffentliche“ Einrichtungen

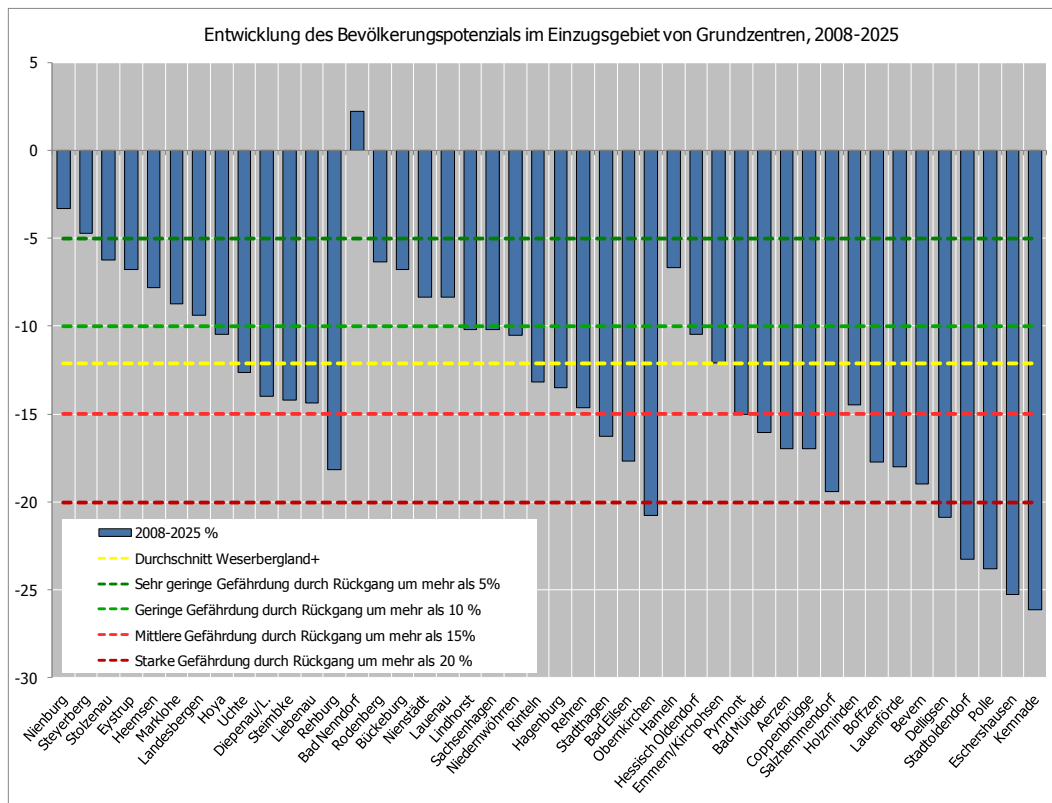
Bei der Bestimmung des „Gefährdungsgrads“ einer Einrichtung wird von der Entwicklung des Bevölkerungspotenzials im jeweiligen Einzugsbereich der einzelnen Einrichtungen ausgegangen. Im Bevölkerungspotenzial von Einrichtungen werden die Einwohner bzw. Haushalte nach den kürzesten Entfernungen zur jeweiligen Einrichtung aggregiert. Grundsätzlich wird ein Rückgang des Bevölkerungspotenzials von mehr als 15 % als Gefährdung, ein Rückgang von mehr als 20 % als starke Gefährdung und von mehr als 25 % als sehr starke Gefährdung angesehen. Allerdings hängen die Auswirkungen auf die Versorgungssituation zusätzlich von der Zahl der an einem Standort konzentrierten Einrichtungen ab (Abb. 2.6).

Entwicklung der Bevölkerungspotenziale in den Einzugsbereichen als Grundlage zur Bestimmung des Gefährdungsgrads für den Fortbestand von Einrichtungen

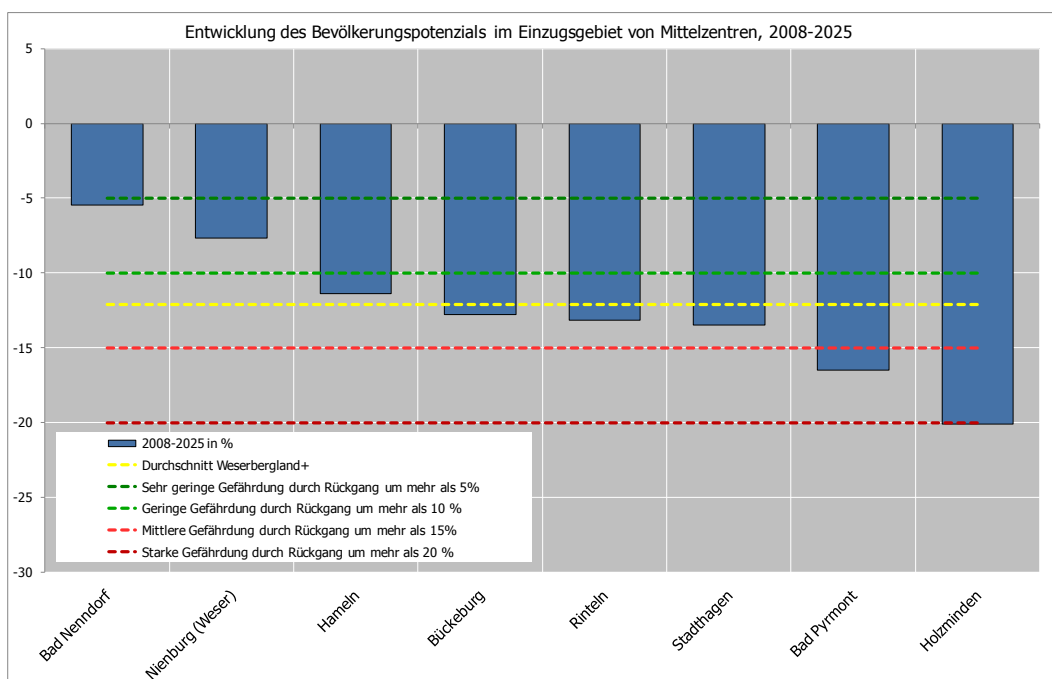
- Das mit Abstand größte Mittelzentrum Hameln sowie die Mittelzentren Nienburg, Bückeburg und Nenndorf haben vergleichsweise günstige Entwicklungsperspektiven, weil das Bevölkerungspotenzial allenfalls um geringfügig mehr als 5 % sinkt.

Abb. 2.6: Entwicklung der Einwohnerpotenziale der Grund- und Mittelzentren 2008 bis 2025 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Grundzentren



Mittelzentren



Entwicklung der Bevölkerungspotenziale in den Einzugsbereichen der Einrichtungen nach der NIW-Bevölkerungsprognose 2008-2025; Zuordnung der Einwohner (Haushalte) zur jeweils nächsten Einrichtung (Luftliniendistanz); GIS-Modell des NIW zur räumlichen Verteilung der Bevölkerung (Haushalte) auf der Basis einer Auszählung der Melderegister der Gemeinden für Ortsteile sowie der Georeferenzierung der Einrichtungen auf Basis der postalischen Adressen

- Die übrigen Mittelzentren liegen alle hinsichtlich Bevölkerungspotenzial und Entwicklungsperspektiven eng beieinander. Rinteln, Stadthagen, Bad Pyrmont und Holzminden haben heute Bevölkerungspotenziale zwischen 20.000 und 30.000 Einwohnern. Auch der Rückgang des Bevölkerungspotenzials bis 2025 ist mit Werten zwischen 12 % und 15 % sehr ähnlich.
- Unter den Grundzentren sind vor allem die kleinen Zentren von überdurchschnittlichem Rückgang des Bevölkerungspotenzials bis 2025 betroffen. Dazu zählen vor allem die Grundzentren Eschershausen, Polle, Boffzen und Lauenförde im Landkreis Holzminden. Sehr starke Rückgänge haben auch die größeren Grundzentren Stadtoldendorf und Delligsen im Landkreis Holzminden sowie Obernkirchen im Landkreis Schaumburg.
- Kleinere Grundzentren mit mittlerem Rückgang des Bevölkerungspotenzials sind darüber hinaus Bad Eilsen, Hagenburg und Sachsenhagen im Landkreis Schaumburg, Bevern im Landkreis Holzminden sowie Diepenau im Landkreis Nienburg.
- Gefährdet sind darüber hinaus vor allem Einrichtungen in nicht integrierten Standorten außerhalb der zentralen Orte.

Die zukünftige Siedlungsentwicklung hängt wesentlich von der Nachfrage nach Gewerbe- und Wohnimmobilien ab. Die Wohnbautätigkeiten sind in Deutschland seit dem Jahr 1995 rückläufig. Im Jahr 2008 wurde im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation der tiefste Stand der Wohnbautätigkeiten seit mehr als 20 Jahren verzeichnet. Die sinkende Nachfrage beeinflusst auch die Entwicklung der Kaufwerte baureifen Landes. Sie liegen im Untersuchungsgebiet bei ca. 50 % des Bundesdurchschnitts.

Von besonderer Bedeutung für zukünftige Wohnbautätigkeiten ist die Entwicklung der Bevölkerung im Alter zwischen 30 und 45 Jahren, da in diesem Zeitraum häufig Grund- oder Immobilienerwerb fallen. Bis zum Jahr 2025 geht die Zahl der Menschen in dieser Altersgruppe im Untersuchungsgebiet um mehr als 30.000 Personen oder mehr als 30 % zurück, ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung sinkt von derzeit 21 % auf nur noch 16 %.

Mit dem aufgezeigten Bevölkerungsrückgang im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sind daher nicht nur abnehmende Wohnbautätigkeiten verbunden, vielmehr verändert sich die Struktur der Wohnungsnachfrage zugunsten kleinerer und älterer Haushalte. Gleichzeitig wird es zu einer weiterhin ansteigenden Zahl leer stehender oder untergenutzter Wohn- und Gewerbeimmobilien vor allem in den abgelegeneren Gemeinden und Ortsteilen kommen, was zu einem weiteren Verfall der Immobilienpreise beitragen dürfte. Mit den rückläufigen Einwohnerzahlen geht auch eine abnehmende Auslastung der technischen Siedlungsinfrastruktur einher, die zu Kostenremanenz¹⁰⁵ führt. Die dargestellten Trends betreffen zwar auch die Mittelzentren und verdichteten Gebiete, in stärkerem Ausmaß aber die dünn besiedelten Regionen und insbesondere die kleinen Ortsteile im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation.

Als Folge dieser Entwicklungen werden sich die Zentren und die gut erreichbaren Wohnstandorte zukünftig günstiger entwickeln als die abgelegenen Standorte. Damit wird sich die Ausdünnung der Siedlungsstruktur in den peripheren Teilräumen weiter verstärken. Für eine schrumpfende und zunehmend älter werdende Gesellschaft sind vor allem Einrichtungen der Daseinsvorsorge in den abgelegeneren Teilräumen konkret gefährdet. Dies bedeutet eine Verschlechterung der Erreichbarkeit von Grundversorgungseinrichtungen und damit eine weiter sinkende Attraktivität der betroffenen peripheren Räume.

**Rückläufige
Wohnbautätigkeiten in
Deutschland und im
Untersuchungsgebiet**

**Rückgang der
wohnbaurelevanten
Bevölkerung bis 2025 um
30 %**

**Zunehmender Leerstand
von Immobilien und
steigende Infrastruktur-
folgekosten**

**Ausgedünnte
Siedlungsstrukturen und
sinkende Attraktivität als
Folge**

¹⁰⁵ Kostenremanenz bezeichnet hier das Phänomen, dass die Kosten für Infrastrukturen bei rückläufiger Bevölkerung nicht im gleichen Maße sinken und damit je Einwohner bzw. Verbrauchseinheit sogar steigen.

3. Konsequenzen für die Ausgestaltung einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik in den ländlichen Räumen – vor dem Hintergrund des absehbaren demographischen Wandels

In einem dritten Baustein werden die Entwicklungsperspektiven der ländlichen Räume in Niedersachsen auf der Basis der Analysen der Bausteine 1. und 2. sowie anderer Untersuchungen ¹⁰⁶ zusammengefasst. Auf dieser Basis werden dann die Handlungsbedarfe und Ziele für wichtige Handlungsfelder der regionalen Entwicklungspolitik vor dem Hintergrund des demographischen Wandels abgeleitet und grundlegende Empfehlungen erarbeitet. Der letzte Baustein widmet sich dann den Konsequenzen für die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung der regionalen Entwicklungspolitik in den ländlichen Räumen.

3.1 Perspektiven der ländlichen Räume in Niedersachsen

Erhebliche regionale Unterschiede in der demographischen Entwicklung

Seit langem lassen sich in Niedersachsen erhebliche regionale Unterschiede in der demographischen Entwicklung vor allem auch der ländlichen Räume feststellen. Entwicklungsstarken Regionen mit günstigem Altersaufbau der Bevölkerung, positiver natürlicher Entwicklung und vor allem Wanderungsgewinnen stehen entwicklungsschwache Räume mit einer ungünstigen Altersstruktur, Gestorbenenüberschüssen und mehr oder weniger starken Abwanderungstendenzen gegenüber.

Stabile regionale Entwicklungspfade

Regionen weisen im demographischen Wandel relativ stabile Entwicklungspfade auf, und in der Regel sind die Positionsveränderungen – wenn sie überhaupt stattfinden – nur sehr allmählicher Art. Entsprechend gibt es einige ländliche Räume mit durchgehend sehr ungünstiger demographischer Entwicklung.

„Alterung“ der Bevölkerung

Alle Regionen des Landes haben einen von den Megatrends der demographischen Entwicklung der letzten fast 100 Jahre deformierten Altersaufbau, der den generellen Trend der „Alterung“ der Bevölkerung vorbestimmt und zu einem wesentlichen Teil die sich zunehmend verschlechternde natürliche Entwicklung verursacht.

Regionale Unterschiede im Altersaufbau

Zwischen den ländlichen Räumen gibt es aber darüber hinaus deutliche Unterschiede in der Altersstruktur. In den entwicklungsschwachen Räumen kommt häufig zum Tragen, dass über längere Zeiträume wirkende Abwanderungstendenzen aufgrund der selektiven Wirkung von Wanderungen die Altersstruktur ungünstiger werden lassen: Die mobilen jungen Haushalte ziehen fort und verringern damit auch die Zahlen der nachwachsenden Jahrgänge von Kindern und Jugendlichen. Entsprechend steigen die Anteile der älteren Erwerbsfähigen und später auch die der Bevölkerung im Rentenalter überdurchschnittlich. Dies führt dazu, dass die natürliche Entwicklung ungünstig wird und sich sehr stabile negative Trends ausbilden, die im Altersaufbau vorgezeichnet sind und auch bei einer möglichen Verbesserung der räumlichen Mobilität (Wanderungsgewinne) nicht leicht durchbrochen werden können. Mit anderen Worten: Weil diese Benachteiligungen in der Altersstruktur sehr langfristig wirken, haben die entwicklungsschwachen ländlichen Räume nur geringe Chancen, diese negativen Trends kurzfristig zu durchbrechen.

¹⁰⁶ Vgl. z.B. Herausforderungen und Chancen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume in Niedersachsen – dargestellt an den Regionen Süd- und Nordostniedersachsen sowie Ost-Friesland. Gutachten des NIW im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover, im August 2004; Hans-Ulrich Jung: Herausforderungen einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für Niedersachsen. In: Positionsbestimmung Niedersachsen. Ausgewählte Befunde und Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik. Forschungsberichte des NIW, Bd. 32, Hannover, Februar 2004, S. 117-149; Nischwitz, Guido: Möglichkeiten und Grenzen der Ausgestaltung einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume. In: Regionale Entwicklungspolitik zwischen Zentrenorientierung und Ausgleich – Konsequenzen für die Ausgestaltung auf Landesebene. NIW-Workshop 2006/2007, Hannover September 2007, S. 97-132; Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}, Gutachten des NIW im Rahmen des Modellprojektes Planungs Kooperation (MPK) der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}, Zusammenfassung und Konsequenzen, Hannover, November 2009.

Die großstädtischen Räume dürften sich auch zukünftig wieder günstiger entwickeln. An erster Stelle sind die wieder wachsenden Großstädte zu nennen, die zunehmend Wandergewinne auf sich ziehen können, vor allem von jungen Menschen. Dieser „Reurbanisierungstrend“, der besonders ausgeprägt am Beispiel Hamburg beobachtet werden kann, gilt allerdings (noch) nicht für alle mittleren Großstädte in Niedersachsen: Hildesheim und Göttingen haben nach wie vor eine schwache Entwicklung.

Reurbanisierung

Die Umlandbereiche der Großstädte, die sogenannten suburbanen Räume, die jahrelang die höchsten Wachstumsraten verzeichnen konnten, wachsen deutlich verhaltener. Die Stadt-Umland-Wanderungen konzentrieren sich wieder stärker auf die engeren Randbereiche und die verkehrsgünstig gelegenen Wohnstandorte (Autobahnen und Schienenverkehr).

Gedämpfteres Wachstum der großstädtischen Umlandbereiche

Die Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung der ländlichen Räume sind insgesamt etwas ungünstiger geworden.

Etwas ungünstigere Perspektiven der ländlichen Räume

- Die früher durch Zuwanderungsgewinne im Zuge der Suburbanisierung begünstigten Gemeinden im weiteren Umfeld der Großstädte, die als Standortvorteile in erster Linie niedrige Boden- und Immobilienpreise bieten, verzeichnen kaum noch Gewinne, weil die hohen Mobilitätskosten und andere Maßnahmen wie die Einschränkung der Eigenheimförderung diese Standorte nicht mehr attraktiv erscheinen lassen. Diese ungünstigen Perspektiven haben erhebliche Konsequenzen für die kommunale Entwicklung und die Planung der betroffenen ländlichen Gemeinden.
- Nach wie vor ist eine überdurchschnittliche Bevölkerungsdynamik in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen zu beobachten, wobei allerdings der Vorsprung gegenüber dem letzten Jahrzehnt schon deutlich geschrumpft ist. Ungünstiger ist hier die Entwicklung in den Gemeinden abseits der Entwicklungsachsen und Zentren.
- Die Entwicklungsschwäche der abgelegeneren ländlichen Teilräume, vor allem der Städte und Gemeinden abseits der größeren Zentren und begünstigten Verkehrsachsen dürfte sich auch weiter verschärfen.

Fazit: Die regionalen Entwicklungsunterschiede schwächen sich v.a. deshalb etwas ab, weil die entwicklungsstarken Regionen zurückfallen.

Leichte Verringerung der regionalen Unterschiede

- Die Randbereiche der ländlichen Räume im weiteren Umfeld der großstädtischen Räume profitieren in geringerem Maße wegen des Anstiegs der Mobilitätskosten und der Einschnitte bei der öffentlichen Wohneigentumsförderung.
- Die zunehmende Wanderungsverluste bei den nachwachsenden Jahrgängen im Ausbildungs- und Berufseinstiegsalter sind als besondere Gefahr für die zukünftige Entwicklung der peripheren ländlichen Räume auszumachen.

Die regionalen Muster der demographischen und der wirtschaftlichen Entwicklung ähneln sich in auffallender Weise. In längerfristiger Perspektive besteht offensichtlich ein enger Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung.

Übereinstimmung demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung

- Wirtschaftliche Impulse für Regionen verbessern die Erwerbsmöglichkeiten und steigern die Beschäftigung und die Attraktivität für Pendler aus benachbarten Räumen. Wachsende Einwohnerzahlen und die damit verbundene Nachfrage nach lokalen Gütern und Diensten stimulieren damit die Entwicklung der regional und lokal ausgerichteten Handwerks- und Dienstleistungsbereiche.
- Zentraler Motor für die Beschäftigung in den Regionen bleiben aber die von der überregionalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit abhängigen Industrien und Dienstleistungen. Neben der Unternehmensstruktur und der Branchenausrichtung spielen dabei die Innovationsorientierung sowie Forschung und Entwicklung eine wichtige Rolle. Die Verfügbarkeit von qualifiziertem und hochqualifiziertem Personal ist entsprechend von zunehmender Bedeutung. Dies gilt nicht nur für die großstädtischen Regionen, sondern auch für die ländlichen Regionen.
- Die Abwärtsspirale von manchen ländlichen Regionen mit sehr ungünstiger Beschäftigtenentwicklung und sinkenden Einwohnerzahlen ist nur schwer zu durchbrechen. Ein

Ausbrechen aus einer solchen Abwärtsspirale ist nur durch eine Steigerung der Zuwanderung (von jungen Menschen) bzw. die Verringerung der Abwanderungstendenzen zu erreichen. Das bedeutet, dass die Lösung der demographischen Entwicklungsprobleme in erster Linie über die Stimulierung von wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen zu erreichen ist.

Hohe Arbeitsmarktungleichgewichte als Ausdruck großer Handlungsbedarfe

Hohe Arbeitslosigkeit ist ein deutlicher Ausdruck regionaler Defizite an Erwerbsmöglichkeiten. Sie ist in der Regel auch verbunden mit einem niedrigeren Einkommensniveau. Die sehr großen regionalen Unterschiede in den Arbeitsmarktungleichgewichten legen erhebliche Handlungsbedarfe in einzelnen Problemregionen offen. Zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Dynamik gibt es einen engen negativen Zusammenhang. Durch ein steigendes Angebot an Erwerbsmöglichkeiten kann die Arbeitslosigkeit wirksam reduziert werden. Darüber hinaus führt hohe Arbeitslosigkeit auch zur Abwanderung bzw. vermindert die Attraktivität für Zuwanderungen.

Einschränkung der Handlungsfähigkeit durch wirtschaftliche und demographische Entwicklungsschwächen

Wirtschaftliche Entwicklungsschwäche geht einher mit geringeren bzw. rückläufigen Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden. Weil die Ausgleichsinstrumente des Landes dies nur teilweise abfangen (sollen), entstehen damit regionale Disparitäten bei Einnahmen und damit den kommunalen Handlungsspielräumen. Wirtschaftliche Strukturschwäche und ungünstige demographische Entwicklung sind zugleich eng verbunden mit überdurchschnittlichen bzw. steigenden Arbeitsmarktp Problemen durch Arbeitslosigkeit, einer entsprechenden Schwäche des Einkommensniveaus der privaten Haushalte und überdurchschnittlichen sozialen Problemen. Dies korreliert in der Regel eng mit geringen kommunalen Einnahmen sowie überdurchschnittlichen Ausgaben (im sozialen Bereich). Die entwicklungsschwächsten ländlichen Räume bedürfen ganz besonderer Anstrengungen der regionalen Entwicklungspolitik, um den negativen Entwicklungskreislauf zu durchbrechen.

Versorgung in der Fläche

Der demographische Wandel mit dem selektiven Rückgang der Bevölkerung und den Verschiebungen der Altersstruktur („Alterung der Bevölkerung“) wird die Versorgung in der Fläche deutlich verändern.

- Rückläufige Einwohnerzahlen bedeuten in der Regel einen Verlust an Bevölkerungspotenzial im Einzugsbereich sowie rückläufige Nachfrage, was tendenziell zu einer Ausdünnung der Einrichtungen führen wird.
- Die Schließung von Einrichtungen führt vor allem in den isolierten, nicht in das zentralörtliche System integrierten Standorten zu Verschlechterungen der Erreichbarkeit bzw. der Versorgungssituation.
- Die Verschlechterung der Versorgungssituation wiederum beeinträchtigt die Wohnstandortqualitäten und kann weitere Abwanderungen induzieren bzw. Zuwanderungen verhindern.
- Die Alterung der Bevölkerung führt wegen der Einschränkung der Mobilität insbesondere in den isolierten Ortsteilen des ländlichen Raums zu einer Verschlechterung der Grundversorgungssituation. Die abgelegeneren Gemeinden und Ortsteile in der Fläche verlieren damit an Attraktivität.

In den zentralen Orten und ihren unmittelbaren Randbereichen bleiben die Versorgungsbedingungen demgegenüber vergleichsweise günstig.

Auswirkungen der Verschiebungen in den Haushaltsstrukturen auf Wohnungsmarkt und Siedlungsentwicklung

Die mit der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung verbundenen Veränderungen der Haushaltszahlen sowie vor allem auch der Altersstruktur der privaten Haushalte werden die regionalen Wohnungsmärkte und damit die Siedlungsstruktur stark verändern.

- Die rückläufigen Einwohnerzahlen führen wegen des nach wie vor beobachtbaren Trends zu kleineren Haushalten mit gewisser zeitlicher Verzögerung auch zu rückläufigen Haushaltszahlen und damit auch zu sinkender Wohnungsnachfrage. In weniger attraktiven Standorten und Wohnlagen wird es zunehmend zu einem Wohnungsleerstand kommen. Nicht oder untergenutzte Wohn- und Wirtschaftsgebäude werden in den ländlichen Räumen mit schwacher demographischer Entwicklung zu einer zunehmenden Herausforderung für Eigentümer, Nachbarn und Kommunen.

- Die möglicherweise noch größere Herausforderung stellt die Alterung der Haushalte in der Fläche des ländlichen Raumes dar. Die zunehmenden Zahlen älterer und betagter Menschen in Ein- und Zwei-Personen-Haushalten können nur dann – ihrem Wunsch entsprechend – möglichst lange in ihrem häuslichen Umfeld verbleiben, wenn neben den baulichen Voraussetzungen ein Netzwerk an Hilfestellungen und Unterstützungsleistungen organisiert werden kann. Dazu zählen bauliche Investitionen in Wohnungen und Wohnumfeld, die Hilfe und Pflege im Familienverbund, die (im ländlichen Raum weit verbreitete) ehrenamtliche Unterstützung sowie private Dienstleistungen und öffentliche Hilfen vor Ort z.B. in Form von Beratung oder auch vorausschauender Planung.

3.2 Ziele und Handlungsfelder einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume

Der demographische Wandel betrifft alle Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens in unterschiedlicher Intensität. Die Schrumpfung der Einwohnerzahlen, die Alterung der Bevölkerung und ihre bunter und vielfältiger werdende Zusammensetzung bedeuten vielfältige und neue Herausforderungen gerade auch für die Handlungsfelder der regionalen und kommunalen Politik, die andere Herangehensweisen und Lösungsansätze bedürfen als die vom Leitbild der wachsenden Einwohnerzahlen vertrauten. Demographischer Wandel ist allerdings beim näheren Hinsehen auch kein isoliertes Problem, sondern verstärkt lediglich ohnehin bestehende Handlungserfordernisse aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen und Entwicklungstrends in den unterschiedlichen Feldern.

An den demographischen Wandel angepasstes Leitbild

Die Entwicklungstrends des demographischen Wandels sind auf der anderen Seite keine „Horrorszenarien“, sondern real bestehende Herausforderungen, auf die Antworten gefunden werden müssen und auch können. Auf der Basis sorgfältiger Analysen der Entwicklungstrends und ihrer Einflussfaktoren sowie der Erfassung möglicher Auswirkungen auf einzelne Felder der regionalen und kommunalen Entwicklung können zukunftsorientierte Strategien und Maßnahmen von den betroffenen Regionen und Standorten umgesetzt werden.

Zukunftsorientierte Planungen, Strategien und Maßnahmen

Die strukturschwachen Regionen bedürfen dabei allerdings wegen ihrer mehrfachen Benachteiligungen und ihres teilweise stark eingeschränkten Handlungsspielraums der besonderen Fürsorge und Hilfestellungen vor allem der Landesebene.

Hilfen des Landes für strukturschwache Räume

Im den nächsten Abschnitten sollen zentrale Herausforderungen des demographischen Wandels im Zusammenhang mit den folgenden Handlungsfeldern der regionalen Entwicklungspolitik diskutiert werden:

Zentrale Herausforderungen für die regionale Entwicklungspolitik in ländlichen Räumen

- Handlungsfeld: Wirtschaftsförderung,
- Handlungsfeld: Stärkung von Bildung und Qualifizierung,
- Handlungsfeld: Sicherung der Gesundheitsversorgung und Gestaltung der Lebenswelten älterer Menschen,
- Handlungsfeld: Sicherung der Nahversorgung,
- Handlungsfeld: Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs sowie
- Handlungsfeld: Zukunftsorientierte Standort- und Siedlungsentwicklung.

Handlungsfeld: Wirtschaftsförderung ¹⁰⁷

Kommunale Wirtschaftsförderung zur Stärkung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Kommunale Wirtschaftsförderung bezeichnet alle diejenigen Maßnahmen einer Kommune, die das Ziel haben, durch Verbesserung der Standortbedingungen und sonstige Förderaktivitäten den lokalen Unternehmensbestand zu sichern und zu entwickeln sowie Existenzgründungen und Neuansiedlungen zu fördern, mit dem letztendlichen Ziel, über die Stärkung der Wirtschaftskraft die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bürger nachhaltig zu verbessern ¹⁰⁸. Die Begründung für Wirtschaftsförderungsaktivitäten und ihre grundlegenden Aufgaben liegt damit in der Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit, in der Sicherung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur in Erwartung langfristiger wirtschaftlicher Stabilität sowie nicht zuletzt in der Erhöhung des kommunalen Steueraufkommens (Gewerbesteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer), das den kommunalen Handlungsspielraum ausweitet ¹⁰⁹.

Die kommunale Wirtschaftsförderung ist geprägt durch das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure der örtlichen und der regionalen Ebene ¹¹⁰. Das Rückgrat bildet in der Regel ein kommunales Netzwerk mit der Wirtschaftsförderung der Kreisebene und/oder der Region sowie den Aktivitäten der einzelnen Städte und Gemeinden, die je nach Größe und Leistungskraft sowie kommunalpolitischer Zielsetzung sehr unterschiedlich ausgebildet sind ¹¹¹. Auf jeden Fall ist eine eingespielte Arbeitsteilung und Kooperation zwischen der Gemeindeebene mit den „ortsnahen“ Aufgaben und der Kreis- bzw. Regionsebene mit spezialisierten und aufwändigeren Aufgaben das Charakteristikum einer effizienten Wirtschaftsförderung. Darüber hinaus haben auf der regionalen Ebene weitere öffentliche und private Akteure und Partner bis hin zu den Regionalbanken wichtige Aufgaben im Rahmen der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung.

Entwicklungslinien des Strukturwandels

Den Entwicklungslinien des insbesondere von der Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen getriebenen wirtschaftlichen Strukturwandels kann sich auf Dauer keine Region entziehen. Dazu zählen

- die sektorale Verschiebung der Gewichte von Wertschöpfung und Beschäftigung von den produzierenden Bereichen zu den Dienstleistungen,
- die differenzierte Entwicklung auch innerhalb des Dienstleistungssektors durch divergierende Perspektiven haushaltsorientierter Dienstleistungen, stark wachsende unternehmensbezogene Dienste sowie tendenziell schrumpfende öffentliche Dienstleistungen,
- die zunehmende Bedeutung von Produkt- und Prozessinnovationen als Schlüsselgrößen für die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben im Rahmen eines innovationsorientierten Strukturwandels nicht nur im industriellen Sektor, sondern auch in den Dienstleistungszweigen,
- der Trend zur Wissensgesellschaft mit einer wachsenden Bedeutung von qualifiziertem und hochqualifiziertem Personal als Voraussetzung für hochwertige und innovative Produkte und Dienstleistungen,

¹⁰⁷ Vgl. zum Folgenden: Jung, Hans-Ulrich: Neue Herausforderungen der kommunalen Wirtschaftsförderung. In: Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. Herausforderungen, Chancen und Grenzen (Hrsg. A. Brandt / S. Bredemeier / J. Lange / H.-U. Jung), Stuttgart 2007, S. 15-31.

¹⁰⁸ verändert nach: Prager, Jens: Wirtschaftsförderung und Kulturförderung im Ruhrgebiet. RUFIS Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bd. 3/1996, Bochum, 1996, S. 18.

¹⁰⁹ Höhere Steuereinnahmen kommen allerdings den kommunalen Haushalten nicht vollständig zu Gute, weil entsprechend die allgemeinen Finanzaufweisungen des auf Länderebene organisierten kommunalen Finanzausgleichs gekürzt werden.

¹¹⁰ Unter regionaler Ebene werden hier mindestens Landkreise, in der Regel sogar darüber hinaus reichende funktional abgegrenzte Wirtschafts- oder Kooperationsräume verstanden, die größere Zentren und ihr wirtschaftliches Umfeld umfassen.

¹¹¹ Kleinere Städte und Gemeinden haben in der Regel kein eigenständiges Personal für Wirtschaftsförderung abgestellt. Die dennoch anfallenden Aufgaben werden von Personen neben ihren sonstigen Tätigkeiten (Hauptamt, Finanzen u.ä.) durchgeführt. Häufig ist Wirtschaftsförderung auch „Chefsache“.

- die Veränderungen der Kontrollstrukturen des Unternehmenssektors durch verstärkte Übernahmen und Eingliederungen von bislang selbständigen Betrieben in Unternehmens- und Konzernverbünde,
- die Veränderungen der Unternehmensstrukturen durch lean management, outsourcing sowie global sourcing,
- eine hohe Unternehmensfluktuation durch die Gleichzeitigkeit von Insolvenzen und Betriebsaufgaben auf der einen und Unternehmensgründungen auf der anderen Seite sowie nicht zuletzt
- die wachsenden Herausforderungen für mittelständische Betriebe sowie die sich auf Grund der Altersstruktur von Unternehmern verschärfende Unternehmensnachfolgeproblematik.

Wichtige Konsequenzen für die Weiterentwicklung der kommunalen Wirtschaftsförderung sind:

Konsequenzen für die Weiterentwicklung der Wirtschaftsförderung

- Die Instrumente der Bestandssicherung werden trotz rückläufiger Entwicklung der Industrie auch in Zukunft zur Abfederung und Begleitung des industriellen Strukturwandels und die Weiterentwicklung der gewerblichen Basis hin zu zukunftsfähigen wirtschaftlichen Aktivitäten allein wegen der regionalwirtschaftlichen Bedeutung vorrangiges Ziel bleiben.
- Standorte müssen zunehmend das starke Abschmelzen oder sogar den totalen Verlust von großen Betrieben verkraften, so dass die anspruchsvolle Aufgabe des „Krisenmanagements in Unternehmensnotlagen“, die den engen Schulterschluss von Geschäftspartnern, Banken sowie in vielen Fällen auch von Land und Standortkommune erfordert, zumindest nicht an Bedeutung verlieren wird.
- Mit dem dienstleistungsorientierten wirtschaftlichen Strukturwandel werden die Zielgruppen der kommunalen Wirtschaftsförderung insgesamt differenzierter, vor allem die Ansprüche der überregional orientierten Dienstleistungen dürften steigen.
- Die Neuordnung der Unternehmens- und Konzernstrukturen wirft fast immer auch „Standortfragen“ mit veränderten Standortanforderungen und häufig latenten Abwanderungsgefahren auf, die besondere Aufmerksamkeit der Wirtschaftsförderung erfordern.
- Die wachsende externe Kontrolle und Außensteuerung schwächt die Standortaffinität der Entscheidungsträger in den Unternehmen und erschwert den „Zugang“ der Wirtschaftsförderung zu ihnen.
- Die Bedeutung von Unternehmensgründungen sowie die typischen Probleme und Engpässe im Vorfeld und im Verlauf des Gründungsprozesses bzw. in den ersten Jahren der Entwicklung machen spezifische Förderangebote notwendig.
- Eine auf die typischen Probleme mittelständischer Unternehmen ausgerichtete Wirtschaftsförderung ist zur Sicherung der gewerblichen Basis von großer Bedeutung. Ansonsten besteht die Gefahr, dass in anderen Bereichen hinzu gewonnene Arbeitsplätze durch unterlassene Hilfestellungen im Mittelstand um ein Mehrfaches übertroffen werden. Ansatzpunkte sind Beiträge zur Lösung von betriebswirtschaftlichen Problemen, Hilfestellungen zur Markterschließung, (v.a. von Exportmärkten), Initiativen zur Verbesserung der Kapitalausstattung zur Finanzierung von Wachstum und Innovationsvorhaben (Bereitstellung von Risikokapital), die Förderung zwischenbetrieblicher Kooperationen sowie Beiträge zur Sensibilisierung und Lösung bei Problemen der Unternehmensnachfolge.

Aufgabenstellungen der regionalen Entwicklungspolitik und der Wirtschaftsförderung sind im Zusammenhang mit der steigenden Wissens- und Innovationsorientierung

Aufgaben der Wirtschaftsförderung im Zuge der Wissens- und Innovationsorientierung

- das Aufspüren von Innovationspotenzialen und Kompetenzfeldern im Rahmen von landesweiten oder regionalen Initiativen,
- die Stärkung von Unternehmenskooperationen und Innovationsnetzwerken,

- die Effizienzsteigerung von Transferaktivitäten aus Hochschulen und relevanten Forschungseinrichtungen,
- die systematische Förderung von Innovationsaktivitäten (Prioritätensetzung nach Feldern) und
- die Vermittlung von Hilfestellungen für die Finanzierung von Innovationsprojekten.

Förderung von wachstumsorientierten und innovativen „Clustern“ und Wertschöpfungsketten

Die regionalpolitische Strategie einer Förderung von wachstumsorientierten und innovativen „Clustern“ und Wertschöpfungsketten als einem komplexen Zusammenspiel von Produktionsbetrieben unterschiedlicher Branchen, vor- und nachgelagerten Dienstleistungsaktivitäten sowie vor allem auch von hochspezialisierten Dienstleistungsbetrieben und von Forschungseinrichtungen spielt insbesondere in den wirtschaftlichen Schwerpunkträumen eine wichtige Rolle. In den ländlichen Räumen mit stärker gestreuter Branchenstruktur und dem weitgehenden Fehlen von spezialisierten Dienstleistern und von Forschungseinrichtungen wird die „kritische Masse“ zur Entwicklung von Branchenclustern in der Regel nur in größeren Kooperationsräumen erreicht. Von größerer Bedeutung sind hier die Beteiligung an überregionalen Netzwerken sowie systematische Bemühungen zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Betriebe in der Breite, z.B. auch von Handwerksbetrieben.

Handlungsfeld: Stärkung von Bildung und Qualifizierung

Bildung und Qualifizierung als strategisches Element einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen des innovationsorientierten Strukturwandels mit zunehmendem Wettbewerb der Standorte gewinnt die Bildungs- und Qualifizierungspolitik als strategisches Element einer umfassenden regionalen Entwicklungspolitik auch und gerade für ländliche Räume eine besondere Bedeutung¹¹². Für die Regionen gilt es, Bildung und Qualifizierung als Bestandteil einer integrierten regionalen Entwicklungsstrategie zu begreifen und entsprechende Handlungsfelder und Projekte gemeinsam mit den relevanten regionalen Akteuren zu entwickeln.

Ziele und Zielkonflikte im Handlungsfeld „Schulische Bildung“

Bei der räumlichen Ausgestaltung eines schulischen Bildungsangebots ergeben sich Zielkonflikte zwischen qualitativen Ansprüchen, der räumlichen Nähe und Erreichbarkeit der Angebote sowie den erforderlichen finanziellen Ressourcen.

Ziel: Konsequente Entwicklung, Förderung und Ausschöpfung aller Qualifikationspotenziale

- Bildung und Qualifizierung stellen zentrale Standortfaktoren zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit dar. Aus diesem Grund muss es das vorrangige Ziel der regionalen Entwicklungspolitik sein, die regionalen Qualifikationspotenziale besser auszuschöpfen, zu fördern und weiterzuentwickeln. Dies bedeutet in erster Linie eine Verbesserung der Qualität der Ausbildung. Die Ausgestaltung der Angebote sollte sich an den Erfordernissen des Arbeitsmarkts orientieren, um einerseits die Erwerbschancen zu erhöhen und auch mögliche Entwicklungsengpässe der regionalen Wirtschaft abzubauen.

Ziel: Schaffung bzw. Sicherung hochwertiger Bildungsangebote

- Zur Entwicklung der Qualifikationspotenziale der nachwachsenden Generationen ist es notwendig, hochwertige Bildungsangebote zu sichern bzw. zu schaffen. Dabei geht es
 - um ein differenziertes Bildungsangebot mit vielfältigen Übergangsmöglichkeiten,
 - um die Qualität von pädagogisch hochwertigen Angeboten und individueller Förderung beispielsweise durch günstige Schüler-Lehrer-Relationen bzw. niedrige Klassenfrequenzen,
 - um die Ausstattungsqualität der Einrichtungen z.B. durch Vorhandensein von Fachräumen, Bibliotheken und Medienangeboten sowie um Möglichkeiten der Ganztagsbetreuung bzw. Mensa-Angebote.

¹¹² Vgl. dazu das Sonderthema: „Bildung und Qualifizierung – die niedersächsischen Regionen auf dem Weg in die Wissensgesellschaft“ im Regionalreport 2008 S. 51-124. Dort wird die gesamte „Wertschöpfungskette“ Bildung von der frühkindlichen Bildung und Betreuung bis zur Hochschulbildung und dem Einstieg ins Berufsleben dargestellt.

- Die Möglichkeiten differenzierter Angebote und qualitativer Verbesserungen steigen in der Regel mit zunehmender Größe der Einrichtungen bzw. sind an bestimmte Mindestgrößen gebunden. Die Schaffung hochwertiger Angebote durch Bündelung und Konzentration kann deshalb vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen im Konflikt mit der Forderung stehen, schulische Einrichtungen möglichst ortsnahe und ggf. in zumutbarer Entfernung bereitzuhalten, um Schulwege und auch Beförderungskosten zu minimieren.
- Die quantitativen und qualitativen Leistungen des Bildungssystems („Output“) müssen angesichts begrenzter und zukünftig abnehmender öffentlicher Finanzspielräume in vertretbaren Relationen zu den personellen bzw. finanziellen Aufwendungen stehen. Vor diesem Hintergrund müssen zum einen die von Landesseite zur Verfügung gestellten Mittel effizienter eingesetzt und gezielt für den Lehrereinsatz und die Schulorganisation genutzt werden. Zum anderen müssen auch auf kommunaler Ebene Kosten- und Nutzenaspekte der Bildungseinrichtungen optimiert werden. Dies bedeutet, dass bei Standortentscheidungen für Bildungseinrichtungen Faktoren wie Gebäude- und Anlagevermögen, Personalaufwendungen und Betriebskosten (Gebäudemanagement) sowie Aufwendungen für die Schülerbeförderung in die Abwägung mit einfließen müssen bzw. auch weitere Faktoren wie die Möglichkeit von Misch- und Mehrfachnutzungen der Bildungseinrichtungen Berücksichtigung finden.

Ziel:
**Gute Erreichbarkeit
(Ortsnähe) der
Bildungsangebote**

Ziel:
**Effizienter Ressourcenen-
einsatz auf Ebene des
Landes und der Kommunen**

Die oben genannten Ziele sind nicht konfliktfrei. Einzelne Aspekte wie z.B. das Pro und Contra kleinster Schulstandorte müssen in der Erarbeitung einer kommunalen Entwicklungsstrategie offen diskutiert und abgewogen werden. Dies setzt detaillierte und gehaltvolle Informationen für die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit voraus.

Empfehlung:
**Offener Dialog und
transparente
Entscheidungsprozesse**

Angesichts der Stabilität und Vorhersehbarkeit des Rückgangs der Schülerzahlen in den meisten ländlichen Räumen wird die Konzentration auf langfristig tragfähige Schulstandorte empfohlen. Schulstandorte, deren Überlebensfähigkeit zukünftig nicht mehr gesichert ist, sind möglichst frühzeitig zu schließen und die Investitionsmittel auf gut erreichbare Standorte zu konzentrieren.

Empfehlung:
**Konzentration auf
langfristig tragfähige
Schulstandorte**

Aus der räumlichen und organisatorischen Bündelung von Bildungseinrichtungen an „zentralen“ Standorten können sich folgende Vorteile ergeben:

- bessere Möglichkeiten zur Entwicklung differenzierter Bildungsangebote (Fach- und Leistungskurse, freiwillige Arbeitsgemeinschaften),
- bessere Voraussetzungen zur Etablierung von Ganztagsbetreuungsangeboten,
- bessere Möglichkeiten zur Optimierung der Ausstattungsqualität (z.B. Mensa-Angebote) sowie
- Reduzierung von Investitions- und Betriebskosten durch höhere Auslastung der größeren Einrichtungen bei gleichzeitig reduzierter Anzahl von Schulstandorten.

Empfehlung:
**Stärkere Berücksichtigung
qualitativer Vorteile
gebündelter Bildungs-
einrichtungen**

Der öffentliche Personennahverkehr in den ländlichen Räumen wird in erheblichem Maße vom Schülerverkehrsaufkommen bestimmt. Daher bieten schulische Bündelungsmaßnahmen die Gelegenheit, den öffentlichen Personennahverkehr effizient auf zentrale Orte auszurichten. Der Wegfall wohnortnaher Schulstandorte bedeutet allerdings auch längere Schulwege und damit höhere Aufwendungen für die Schülerbeförderung.

Empfehlung:
**Effiziente Ausrichtung der
Schülerbeförderung auf
zentrale Orte**

Die Zumutbarkeit von langen Schulwegen ist im Grundschulbereich ein sensibleres Argument als in der Sekundarstufe. Überschreiten die durch das Grundschulstandortsystem verursachten Wegdistanzen eine kritische Schwelle, kann es ggf. ratsam sein, einen Grundschulstandort in der Fläche auch zukünftig als dezentralen Beschulungsort zu erhalten und dort beispielsweise Kinder der ersten beiden Jahrgangsstufen zu unterrichten. Ein solches Vorgehen sollte allerdings die Ausnahme bleiben und erst nach sorgfältiger und kritischer Abwägung der Nachteile kleiner Schulstandorte (finanzieller, schulorganisatorischer und pädagogischer Art) gewählt werden. Zentralen und gebündelten Standorten, die durch eine schülergerechte ÖPNV-Anbindung erschlossen werden, ist aufgrund der o.g. Vorteile grundsätzlich der Vorzug zu geben.

Empfehlung:
**Möglichst wenige
Ausnahmen für den
Grundschulbereich**

Empfehlung: Weiterentwicklung der Schulentwicklungsplanung als Baustein einer regionalen Entwicklungsstrategie

Um der herausragenden Bedeutung von Bildung für regionale Entwicklungsprozesse Rechnung zu tragen, ist es notwendig, die an der Schulentwicklungsplanung und Schulorganisation beteiligten Akteure stärker zu vernetzen. Dazu zählen das Land als Gestalter der Rahmenbedingungen und der Steuerungskompetenz für innere Schulangelegenheiten, die kommunalen Gebietskörperschaften als Verantwortliche für die Schulentwicklungsplanung sowie als Schulträger der unterschiedlichen Einrichtungen, Eltern(vertreter), Ausbildungsbetriebe, Arbeitsagenturen (bei Inanspruchnahme von Förderprogrammen) sowie weitere Akteure und Initiativen. Auf diese Weise können Kommunikations- und Abstimmungsprozesse optimiert und ganzheitliche Strategien zum zukünftigen Umgang mit Bildung und Qualifizierung in ländlichen Räumen entwickelt werden. Dies erfordert auch eine intensivierte Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen und den Gemeinden, wobei qualitative Zielsetzungen im Vordergrund stehen sollten. Schulentwicklungsplanung sollte daher zukünftig kein singuläres Planungswerk darstellen, sondern vielmehr zum Baustein einer „regionalen Bildungs- und Qualifizierungsstrategie“ werden ¹¹³.

Empfehlung: Verbesserung der Rahmenbedingungen durch das Land

Das Land Niedersachsen sollte die sich in vielen Teilen des Landes etablierenden regionalen Initiativen zur Verbesserung von Bildung und Qualifizierung stärker unterstützen. Dabei geht es vor allem auch um Hilfestellungen für dünn besiedelte ländliche Räume bei der Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels. Allein schon eine kompetente Begleitung kann regionale Prozesse fördern. Darüber hinaus sind auch für das Land konkrete Umsetzungserfahrungen in regionalen Initiativen hilfreich für die Gestaltung der landesweiten Rahmensetzungen.

Empfehlung: Implementierung von Bildung und Qualifizierung in Wirtschaftsförderungs- strategien

Die zukünftigen Herausforderungen machen es darüber hinaus notwendig, das Thema „Bildung und Qualifizierung“ stärker in die regionale Wirtschaftsförderung zu implementieren und als zentrales Element der regionalen Entwicklungspolitik zu begreifen.

- Das Zusammenspiel der Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Arbeitskräfteangebot und des wirtschaftlichen Strukturwandels auf die Nachfrage nach Berufen und Qualifikationen führen auch in den ländlichen Räumen zu einem zunehmenden Fachkräftemangel.
- Dabei geht es vor allem um vermehrte Anstrengungen zur Stärkung der beruflichen Erstausbildung sowie zur Förderung von Anpassungsqualifizierungen und Fortbildungen.
- Die Wirtschaftsförderung sollte die Unternehmen für das Zukunftsthema Qualifizierung und Fachkräftebedarf stärker sensibilisieren und zu einer Verbesserung des Wissenstransfers zwischen Unternehmen und Bildungseinrichtungen beitragen.

Handlungsfeld: Sicherung der Gesundheitsversorgung

Sicherung der hausärztlichen Versorgung im demographischen Wandel

Um den zukünftigen demographischen Entwicklungen begegnen zu können, wird es notwendig sein, ein qualitativ hochwertiges hausärztliches Versorgungsangebot in den ländlichen Räumen aufrecht zu erhalten, das insbesondere für die älteren Menschen in zumutbarer Entfernung erreichbar ist. Zu diesem Zweck müssen Mittel und Wege gefunden werden, junge Mediziner für eine Berufsausübung im ländlichen Raum zu gewinnen, um eine weitere Verschärfung der räumlichen Konzentration der Hausärzte in den verdichteten Gebieten zu verhindern. Allerdings sind die Probleme bei der Besetzung von frei werdenden Hausarztstellen außerordentlich vielfältig und bedürfen deshalb auch vielschichtiger Lösungen auf verschiedenen Ebenen.

Verbesserung des Studiums

- Zunächst gilt es, die Studienmöglichkeiten für Hausärzte zu verbessern. Damit wird vor allem das Land Niedersachsen, insbesondere auch von der Kassenärztlichen Vereinigung

¹¹³ Durch Artikel 11 des Gesetzes zur landesweiten Umsetzung der mit dem Modellkommunen-Gesetz erprobten Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume (NEKHG) vom 28.10.2009 (Nds. GVBl. S. 366) ist § 26 NSchG (Schulentwicklungsplanung) aufgehoben worden. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind seit dem 1.1.2009 nicht mehr Träger der Schulentwicklungsplanung und zu einer Schulentwicklungsplanung verpflichtet. Gleichwohl können und sollten alle kommunalen Körperschaften Schulentwicklungsplanung betreiben.

Niedersachsen (KVN) aufgefordert, entsprechend aktiv zu werden, mehr Studenten dieser Fachrichtung an den Hochschulen aufzunehmen.

- Auch die Zahl der Weiterbildungsstellen ist für unzureichend erklärt worden. Zunächst sind die Krankenhäuser aufgefordert, mehr Weiterbildungsmöglichkeiten für Hausärzte zu schaffen. Darüber hinaus sind die niedergelassenen Kassenärzte auch selbst angesprochen, sich stärker untereinander und in Kooperation mit den Krankenhäusern zu Ausbildungsverbünden zusammenzuschließen und eine reibungslose Ausbildung zu organisieren.
- Weitere Maßnahmen zur Nachwuchsgewinnung für die ländlichen Räume, die ebenfalls bereits im Vorfeld der Niederlassung ansetzen, sind die Vergabe von Stipendien und von Einkommenszuschüssen in der Weiterbildungsphase. Sie sind an die Verpflichtung geknüpft, sich nach abgeschlossener Ausbildung in den unterversorgten ländlichen Räumen niederzulassen. Eine solche Verpflichtung könnte auch mit der Reduzierung von BAföG-Rückzahlungen honoriert werden.
- Vor allem aus den ländlichen Räumen ist Kritik an der Zulassungspraxis geäußert worden. Deshalb sind die Zulassungsmöglichkeiten erweitert worden. Inzwischen sind häftige Zulassungen möglich, die insbesondere Frauen (aktuell sind etwa 70 % der Medizinstudenten weiblich) die Rückkehr in den Arztberuf und die Vereinbarkeit mit familiären Aufgaben erleichtern. Ebenfalls ermöglicht wurde die Eröffnung von Zweigpraxen, um die Flexibilität zu erhöhen.
- Ein weiteres Hemmnis bei der Ansiedlung von Ärzten in den ländlichen Räumen sind die höheren Arbeitsbelastungen durch Bereitschaftsdienste. Daher ist inzwischen die Notfalldienstordnung geändert worden. Bis Ende 2010 soll der Notfalldienst großräumiger organisiert werden; die Bereitschaftsdienstkreise sollen mindestens 23 Ärzte einschließen, so dass sich die Belastung auf vier Bereitschaftsdienste im Quartal reduzieren lässt.
- Darüber hinaus wird mit weiteren unterschiedlichen Maßnahmen versucht, die Präferenzen junger Ärzte zugunsten der ländlichen Räume zu stärken. Seit 2008 übernimmt die KVN eine Umsatzgarantie für Ärzte, die sich in strukturschwachen Regionen niederlassen. Die Finanzierung erfolgt über einen internen Solidaritätsfonds, der sich aus Verwaltungsentgelten aller Kassenärzte speist. Damit wird für zwei Jahre das Durchschnittseinkommen in der Fachgruppe garantiert. Hinzu kommen vielfältige Beratungsangebote bei der Praxiseröffnung, die ein frühzeitiges Scheitern verhindern sollen.
- Die kommunale Ebene hat praktisch kein Mitwirkungsrecht bei der Standortplanung und -vergabe von Arztpraxen und nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten.
 - Die Gemeinden können in diesem Problemfeld lediglich mit dem Angebot an kostengünstigen Räumlichkeiten hilfreich sein und ggf. Existenzgründerdarlehen vergeben.
 - Besonders gefordert ist die kommunale Ebene bei der Absicherung der Erreichbarkeit durch die Anbindung im Öffentlichen Personennahverkehr. Eine gute Anbindung würde durchaus eine stärkere Zentralisierung der Arztsitze (und damit etwa die Gründung von kostengünstigeren Gemeinschaftspraxen) ohne eine Verminderung der Versorgungsqualität erlauben. Hilfreich könnte hier die Entwicklung von Erreichbarkeitskonzepten in Abstimmung mit der Zulassungsbehörde sein.
 - In eine ähnliche Richtung geht auch das Konzept des regionalen Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte¹¹⁴. Angestrebt wird die Errichtung „zentraler Gesundheitshäuser für den ländlichen Raum“. Dazu wird vorgeschlagen, die Standorte mit Schulstandorten zu koppeln, um den Schülerverkehr zur Beförderung nutzen zu können sowie Zulassungen an die Standortwahl am jeweils zentralen Ortsteil zu binden.
- Um eine gemeinsame Strategie zur zukunftsorientierten Gesundheitsversorgung insbesondere in den dünner besiedelten ländlichen Räumen entwickeln zu können, sollte die KVN künftig eng mit den Standortgemeinden zusammenarbeiten. Eine darüber hinausgehende Kooperation unter Einschluss der Regionalplanung der Landkreise ist zu empfeh-

Verbesserung der Weiterbildungsmöglichkeiten

Vergabe von Stipendien und Einkommenszuschüssen

Erweiterung der Zulassungsmöglichkeiten

Senkung der Arbeitsbelastung durch weniger Bereitschaftsdienste

Umsatzgarantien und Beratungsangebote der KVN

Mitwirkung der kommunalen Akteure

Bereitstellung günstiger Räumlichkeiten

Erreichbarkeitskonzepte in Abstimmung mit der Zulassungsbehörde

Errichtung zentraler Gesundheitshäuser im ländlichen Raum

Zusammenarbeit zwischen KVN, Standortgemeinden sowie der Regionalplanung der Landkreise

¹¹⁴ Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (Hrsg.): Hausärztliche Versorgung in der Mecklenburgischen Seenplatte, Neubrandenburg 2004

len. In diesem Rahmen dürften sich auch für die Gemeinden (und Landkreise) neue Handlungsoptionen eröffnen. Die Kommunikation zwischen beiden sollte in jedem Fall vorangetrieben werden. Den Gemeinden wird geraten, bei der Suche nach Praxisnachfolgern die KVN zu kontaktieren.

Gesundheitspolitische Gesamtkonzepte für ländliche Räume

- Die Krankenhausversorgung ist geprägt von Trends der Spezialisierung, der Fusionen und Kooperationen, der Errichtung von „Portalkliniken“ und Weiterleitung von Patienten in spezialisierte, aber nicht mehr unbedingt wohnortnahe Kliniken sowie durch stärkere Berücksichtigung von Nachsorge. Vor diesem Hintergrund sind gesundheitspolitische Gesamtkonzepte für ländliche Räume zu erarbeiten, bei denen die Krankenhäuser ein wichtiges Element darstellen, aber auch andere Bereiche wie Haus- und Fachärzte, Kurzzeitpflege u.a. einbezogen werden müssen.

Handlungsfeld: Gestaltung der Lebenswelten älterer Menschen

Handlungsfelder der Gestaltung der Lebenswelten älterer Menschen

Die Handlungsfelder der Gestaltung der Lebenswelten älterer Menschen umfassen alle Probleme und Herausforderungen, die mit der Alterung bzw. der starken Zunahme des Anteils an alten Menschen zusammenhängen. Sie umfassen allerdings auch die Chancen, die sich beispielsweise durch die Einbindung von Senioren und deren Kompetenzen in die Lösung gesellschaftlicher Probleme ergeben.

Vernetzung und Koordination der Seniorenservicebüros

- Zu den wichtigen Aufgaben der Kommunen zählen die Schaffung von Transparenz und die Koordinierung der vorhandenen Hilfsangebote. Vor allem die inzwischen in allen Landkreisen eingerichteten Seniorenservicebüros können einen wichtigen Beitrag leisten. Die Erfahrungen des Seniorenservicebüros in Holzminden, das bereits seit Oktober 2008 arbeitet, sind bisher im Wesentlichen positiv. Nach Anlaufen der Arbeit ist die Nachfrage kontinuierlich gewachsen, Veranstaltungen werden gut besucht und die Beratung wird zunehmend in Anspruch genommen. Für die Zukunft sollte eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Gemeindeebene angestrebt werden. In den Gemeinden sollten Ansprechpartner für die Beratung gefunden werden, um das Angebot auch in der Fläche zu verbreiten. Dabei ist vor allem an die Vernetzung mit ehrenamtlichen Helfern und Verbänden zu denken.

Verbesserungen von Wohn- und Wohnumfeldbedingungen

- Die veränderten Anforderungen an Wohnungen und das Wohnumfeld sind eine zentrale Herausforderung für die Kommunen, die Wohnungsbaugesellschaften sowie die einzelnen Eigentümer und Mieter. Nur in einer gemeinsamen Anstrengung von kommunalen Planungsträgern und den öffentlichen und privaten Investoren wird die Umsetzung der vielfältigen Maßnahmen gelingen. Vor Ort geht es auch darum, das Handwerk und Dienstleistungen für diese neuen Felder zu sensibilisieren.

Förderung der Mobilität

- Eine besondere Bedeutung hat die Förderung von Mobilität. Das Ziel, Senioren so lange wie möglich beim Verbleib in ihren eigenen Wohnungen zu unterstützen, kann nur dann erreicht werden, wenn es gelingt, die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Grundversorgung dauerhaft zu sichern. Dabei spielen neben der Nachbarschaftshilfe auch Dienstleistungen wie Bringdienste sowie verbesserte Angebote des Öffentlichen Personennahverkehrs eine Rolle. Beispiele für ergänzende Angebote sind Bürgerbusse, Anrufbusse oder Senientaxis. Die Übertragbarkeit sollte für alle Landkreise und Gemeinden geprüft werden.

Handlungsfeld: Sicherung der Nahversorgung

Ziel: Breites Angebot an Nahversorgungsdienstleistungen

- Ein zentrales Ziel der regionalen Entwicklungspolitik ist es, die bestehenden Einrichtungen der Nahversorgung insbesondere in den zentralörtlichen Bereichen im absehbaren demographischen Wandel soweit als möglich zu sichern und damit ein ausreichendes Angebot an Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs vorzuhalten.

- Die Erreichbarkeit der Nahversorgungseinrichtungen muss für alle Bevölkerungsgruppen gesichert sein. Dies bedeutet, dass die Möglichkeiten des Zugangs zu Einrichtungen, insbesondere des periodischen Bedarfs, auch für eingeschränkt mobile Bevölkerungsgruppen gesichert bzw. geschaffen werden müssen.
- Aufgrund der o.g. schwierigen Rahmenbedingungen für Einzelhändler in den ländlichen Räumen wird es zu einer Verschiebung der Standortmuster der Nahversorgungseinrichtungen kommen. Vor dem Hintergrund der Auswirkungen des demographischen Wandels wird es in den ländlichen Räumen zukünftig vor allem darauf ankommen, bestehende Nahversorgungseinrichtungen zu sichern und in ihrer Attraktivität zu steigern. Dazu ist v.a. die Weiterentwicklung der Grundzentren zu starken Nahversorgungsstandorten zu empfehlen. Die Bündelung unterschiedlicher Einrichtungen (z.B. Lebensmittelgeschäfte, Bank- und Postdienstleistungen, Versicherungsagenturen etc.) erhöht die Qualität der Versorgung. Zudem ist davon auszugehen, dass die mögliche Schließung von Nahversorgern in einigen Ortsteilen zur Stärkung des Marktpotenzials an zentralen Standorten führt.
- Die absehbaren und marktgetriebenen Umstrukturierungsprozesse müssen soweit als möglich zur Stärkung zentraler Orte genutzt werden. Kommunen sollten im Rahmen der Genehmigungspraxis dazu beitragen, Nahversorgungsangebote stärker als bisher zu konzentrieren. Die Vorteile gebündelter Standorte sind allerdings nur bei einer leistungsfähigen ÖPNV-Anbindung der Ortsteile an die zentralen Orte zielführend. Die Ausschöpfung des Marktpotenzials und die Verbesserung der Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen insbesondere für eingeschränkt mobile Gruppen erfordern zukünftig die Weiterentwicklung und den Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs.
- Für viele Ortsteile wird sich angesichts der demographischen Entwicklung und der weiteren Veränderungen im Einzelhandel die Versorgungslage wegen der Aufgabe von nicht mehr kostendeckend zu betreibenden Einrichtungen verschlechtern. Die Attraktivität der Wohnstandorte sinkt weiter, wenn sie nur über ungünstige oder sogar keine Anbindungen (z.B. in Ferienzeiten) an Versorgungszentren verfügen. Für solche peripher gelegenen Ortsteile sollten abgestimmte lokale Nahversorgungsstrategien erarbeitet und umgesetzt werden.
- Potenziale zur Verbesserung der Nahversorgung im ländlichen Raum bieten auch mobile Nahversorger. Hierzu ist eine Abstimmung mit den Nachbarkommunen erforderlich. Darüber hinaus ist zu prüfen, an welchen Standorten Potenziale für Dorf- bzw. Nachbarschaftsläden vorhanden sind. Die Kommunen können bei der Etablierung eines Dorfladens unterstützend mitwirken, indem sie Immobilien zur Verfügung stellen, Mieten bezuschussen, bauliche Investitionen fördern, Planungs- und Beratungskosten mittragen oder einen Förderfonds zur Unterstützung entsprechender Nachbarschaftsläden einrichten. Die Fördermöglichkeiten (bspw. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Umweltschutz, GAK) sind auszuschöpfen. Prominente Beispiele zur erfolgreichen Etablierung von Nachbarschaftsläden stellen das MarktTreff-Konzept aus Schleswig-Holstein ¹¹⁵ sowie das DORV-Konzept aus Nordrhein-Westfalen ¹¹⁶ dar. Hier haben die Erfahrungen gezeigt, dass bei der lokalen Implementierung entsprechender Konzepte die frühzeitige Information und Einbindung der Bevölkerung eine wichtige Voraussetzung für dauerhaftes bürgerschaftliches Engagement darstellt.

Ziel:
Gute Erreichbarkeit der Einrichtungen

Empfehlung:
Bündelung von Nahversorgungseinrichtungen in Grund- und Mittelzentren

Bedeutung eines leistungsfähigen ÖPNV für die Ausschöpfung von Marktpotenzialen

Empfehlung:
Nahversorgungsstrategien für periphere Standorte

Empfehlung:
Förderung von mobilen Angeboten und Dorfläden

Handlungsfeld: Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs

- Oberstes Ziel für die Ausgestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs muss es sein, dass die Bevölkerung trotz der Herausforderungen des demographischen Wandels flächendeckend eine möglichst große Anzahl von Einrichtungen der Daseinsvorsorge erreichen kann, wobei die Einrichtungen des Bildungs-, Gesundheits- und Nahversorgungsbezugs im Vordergrund stehen.

Ziel:
Sicherstellung der Erreichbarkeit von zentralen Einrichtungen

¹¹⁵ vgl. www.markttreff-sh.de

¹¹⁶ vgl. www.regiomanagement.de/dorvcms/front_content.php

Ziel:
Nachfragegerechte
Ausgestaltung des ÖPNV

- Attraktive Angebote sind die Voraussetzung für eine höhere Inanspruchnahme des Öffentlichen Personennahverkehrs. Um insbesondere das Wahlkundenpotenzial besser ausschöpfen zu können, müssen Beförderungsmittel und Linienführung nachfragegerecht gestaltet werden.

Empfehlung:
Optimierte Anbindung von
Ortsteilen an die
Versorgungszentren

- Von zentraler Bedeutung ist auch weiterhin die Anbindung der Ortsteile an die jeweiligen Versorgungszentren, d.h. die Grund- und Mittelzentren. Für die zukünftige langfristige Ausgestaltung der Netzpläne ist es dabei von Vorteil, an den zentralen Standorten möglichst viele Einrichtungen der Daseinsvorsorge anzubinden. Die zukünftige Bündelung von Einrichtungen im Rahmen einer neu ausgerichteten Siedlungsentwicklung könnte ggf. die Ansteuerung verstreut gelegener Einzeleinrichtungen obsolet werden lassen.

Empfehlung:
Linienverkehr und flexible
Angebote in den ländlichen
Räumen

- Für die Bedienung des Versorgungsgebiets ist sowohl die Bereitstellung eines haltestellengebundenen Linienverkehrs als auch der Ausbau bedarfsgesteuerter Angebote zu empfehlen. Zwischen den Grund- und Mittelzentren als wichtigsten Versorgungszentren bietet sich ein regelmäßiger haltestellengebundener Linienschnellbusverkehr an. Die Anbindung peripherer Ortsteile an die Grundzentren durch haltestellengebundenen Buslinienverkehr wird hingegen auch zukünftig überwiegend nur im Rahmen des Schülerverkehrs erfolgen können. Für unterversorgte Gebiete ist daher der Ausbau bedarfsgesteuerter und flexibler Bedienungsformen zu empfehlen, die Personen nach individuellem Wunsch zum Zielort befördern. Entsprechende Bemühungen sollten von den Kommunen unterstützend begleitet werden, beispielsweise indem ein Beförderungsmittel bereitgestellt, Fahrkarten oder Marketing bezuschusst werden. Von hoher Bedeutung für die Akzeptanz dieser Angebote ist nicht zuletzt ihre Verlässlichkeit.

Empfehlung:
Verzahnung von Linien-
verkehr und flexiblen
Angeboten

- Darüber hinaus ist die effiziente Verzahnung der haltestellengebundenen und flexiblen Andienungsformen wichtig, um vor allem auch immobilen Bevölkerungsgruppen in den ländlichen Räumen den schnellen Zugang zu Versorgungseinrichtungen in Grund- und Mittelzentren zu ermöglichen.

Empfehlung:
Seniorengerechte
Gestaltung des ÖPNV-
Angebots

- Nicht zuletzt sollten sämtliche ÖPNV-Angebote stärker auf die Wünsche und Bedürfnisse älterer Menschen zugeschnitten werden. Entsprechende Maßnahmen müssen dabei den Beförderungskomfort erhöhen, um auch eine verstärkte Nutzung der ÖPNV-Angebote durch die Gruppe der Wahlkunden zu erreichen. Dabei sollte die barrierefreie Gestaltung des ÖPNV Berücksichtigung finden, u.a. durch den Einsatz von Niederflurbussen im Linienverkehr, die Bereitstellung von alten- und rollstuhlgerechten bedarfsorientierten Andienungsformen sowie die altengerechte Gestaltung von Haltestellen. Zu denken ist auch an die Erleichterung der Orientierung im Beförderungsmittel sowie den einfachen Erwerb von Fahrscheinen.

Handlungsfeld: Zukunftsorientierte Standort- und Siedlungsentwicklung

Ziel:
Stärkung der
Wettbewerbsfähigkeit der
Wirtschaftsstandorte und
Verbesserung der
wirtschaftlichen
Standortbedingungen

- Ein grundlegendes Ziel betrifft die Weiterentwicklung einer zukunftsorientierten Standort- und Siedlungsstruktur vor dem Hintergrund des absehbaren demographischen Wandels. Dazu zählen in erster Linie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsstandorte und die Verbesserung der wirtschaftlichen Standortbedingungen. Denn nur durch die Schaffung von zusätzlichen Erwerbsmöglichkeiten kann Abwanderung verhindert und die Attraktivität für Zuwanderungen gesteigert werden. Vor diesem Hintergrund spielt die gesamte Palette der Wirtschaftsförderungsinstrumente eine wichtige Rolle¹¹⁷. In ländlichen Räumen lassen sich wegen der geringeren Dichte von wirtschaftlichen Aktivitäten und der eingeschränkten Ressourcen viele anspruchsvollere Maßnahmen und Projekte nur in enger Kooperation von größeren Regionen durchführen. Beispiele für erfolgreiche kreisgrenzenübergreifende Kooperationen der Wirtschaftsförderung in ländlichen Räumen sind die „Weserbergland AG“ und die „Ems-Achse e.V.“.

¹¹⁷ Vgl. dazu: Hans-Ulrich Jung: Neue Herausforderungen der kommunalen Wirtschaftsförderung. In: Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung. Herausforderungen, Chancen und Grenzen. Stuttgart 2007, S. 15-31.

- Auf der Grundlage der gut abschätzbaren Trends der demographischen Entwicklung muss auch für ländliche Gebiete eine langfristig angelegte Strategie zur zukünftigen Gestaltung der Siedlungsentwicklung erarbeitet werden. Ziel ist es, auf der Ebene von regionalen Kooperationsräumen gemeinsame Leitbilder und gemeinsame Entwicklungskonzepte für eine zukunftsorientierte Siedlungsentwicklung zu entwickeln und umzusetzen.
- Die effiziente Bereitstellung und der Unterhalt der technischen Infrastrukturen stellen bei abnehmenden Bevölkerungszahlen eine der zentralen Herausforderungen für die zukünftige Ausgestaltung der Siedlungsentwicklung dar. Aus der sinkenden Auslastung der Infrastrukturen entstehen erhöhte Betriebskosten. Ein wichtiges Ziel der Siedlungsflächenentwicklung ist daher die Minimierung der Infrastrukturfolgekosten.
- Es wird empfohlen, die Gemeindeentwicklungs- und Regionalplanung in den Regionen des ländlichen Raums neu auszurichten. Aufgrund der demographischen Veränderungen muss vom Leitbild der Wachstumsplanung Abstand genommen und zukünftig eine „Siedlungsentwicklung mit Fokussierung auf die Innenentwicklung und das Bestandsmanagement“ erarbeitet und umgesetzt werden.
- Für die zukünftige Siedlungsentwicklung werden die Mittelzentren und die Grundzentren eine ganz besondere Rolle spielen müssen. Wo eine flächendeckende Verteilung nicht mehr möglich ist, muss die Bündelung und Konzentration an den gut erreichbaren Zentren und zentralen Ortsteilen im Vordergrund stehen und die Erreichbarkeit aus der Fläche gesichert werden.
- Ein wesentliches Element der Anpassungsplanung vor dem Hintergrund rückläufiger Einwohner- und Haushaltszahlen ist es, weitgehend auf die Neuausweisung von Bauland zu verzichten. Ausnahmen sollten ausschließlich für Eigenbedarfsfälle gemacht werden, sofern sich dies nicht in vorhandenen Baugebieten realisieren lässt.
- Das Leitbild der Entwicklungsplanung mit Augenmaß auf kommunaler Ebene muss durch eine Stärkung der Innenbereiche bzw. der zentralen Ortsteile umgesetzt werden. Bestehende Flächenpotenziale müssen genutzt, Baulücken geschlossen und brachgefallene Flächen einer Wiedernutzung zugeführt werden. Dabei sind auch Grundstückszusammenlegungen zu prüfen, um Flächen für Nachnutzungen attraktiv zu gestalten.
- Die Aufwertung dieser Siedlungsbereiche erfordert aber nicht nur einen neuen Umgang mit bestehenden Flächenpotenzialen, sondern auch eine infrastrukturelle Stärkung der Innenbereiche bzw. zentralen Ortsteile durch Konzentration und Bündelung von Versorgungseinrichtungen.
- Eine besondere Herausforderung stellen die zunehmende Mindernutzung bzw. das Brachfallen vorhandener Immobilienbestände dar. Dies konzentriert sich nicht nur auf die weniger attraktiven Baugebiete der 50er und 60er Jahre, sondern betrifft in verstärktem Maße auch die Kernlagen der Dörfer, Klein- und Mittelstädte. Im Rahmen von Umnutzungsstrategien müssen Wiederverwertungspotenziale leer stehender Immobilien (im Innenbereich) geprüft werden. Aufgabe der Kommunen sollte es sein, den Kontakt mit den Immobilienbesitzern zu suchen und über die entsprechenden baurechtlichen Rahmenbedingungen zu informieren.
- Wo sich keine Nachnutzungsmöglichkeiten für leer stehende Immobilien bieten, sollten Rückbaumaßnahmen erfolgen, um die Attraktivität der Ortsbilder nicht zu gefährden und durch Mindernutzung städtebaulichen Degenerationserscheinungen Vorschub zu leisten. Dies gilt besonders für den Innenbereich. Die Umsetzung von Rückbaumaßnahmen erfordert seitens der Kommunen ein hohes Maß an Überzeugungsarbeit gegenüber den Immobilienbesitzern. Ggf. ist die Nutzung von Förderinstrumenten (Bundes- oder Landesebene) zu prüfen.
- Vor dem Hintergrund der Kosten für die technischen Infrastrukturen der Siedlungsentwicklung ist die Stärkung der Innenbereiche auch eine ökonomische Notwendigkeit. Eine gering verdichtete, disperse Siedlungsweise ist infrastrukturell aufwändiger als eine kompakte Siedlungsform mit höherer baulicher Dichte. Disperse bauliche Entwicklungen verursachen dabei bis zu vierfach höhere Infrastrukturkosten als eine auf den Kernsiedlungsraum beschränkte Siedlungsweise. Eine zukünftige Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Innenbereiche kann daher auch helfen, infrastrukturelle Kosten zu reduzieren.

Ziel:
Erarbeitung einer Strategie zur langfristigen Gestaltung der Siedlungsentwicklung

Ziel:
Minimierung von Infrastrukturfolgekosten

Empfehlung:
Ausgestaltung einer Siedlungsentwicklung „mit Augenmaß“

Empfehlung:
Besondere Rolle der Mittel- und Grundzentren

Empfehlung:
Verzicht auf Ausweisung von Bauland

Empfehlung:
Stärkung der Innenbereiche durch Nutzung von Flächenpotenzialen

Empfehlung:
Bündelung in Innenbereichen bzw. zentralen Ortsteilen

Empfehlung:
Erarbeitung von Strategien zur Umnutzung des Immobilienbestands

Empfehlung:
Förderung von Rückbaumaßnahmen

Empfehlung:
Senkung von Infrastrukturkosten

**Empfehlung:
Information und
Kommunikation**

- An erster Stelle muss aber Information und Kommunikation stehen: Grundsätzlich ist es der erfolgreichere Weg, die Verwaltung und die politischen Akteure in den Städten und Gemeinden von der Notwendigkeit einer Konzentration auf bestehende Flächen zu überzeugen. Dabei ist auch ins Feld zu führen, dass angesichts der absehbaren Marktentwicklung eine zusätzliche Ausweisung von Flächen dem Preisverfall weiteren Vorschub leistet.

**Empfehlung:
Siedlungsflächenmonitoring**

- Zur Erfassung und Beobachtung der Entwicklungsprozesse in den Städten und Gemeinden bzw. Ortsteilen der ländlichen Räume sollte ein Siedlungsflächenmonitoring aufgebaut werden, in dem die Veränderungen der Flächennutzung und der Nutzungsintensität dokumentiert werden. Diese könnte die Grundlage für entsprechende kommunale bzw. gemeindeübergreifende Entwicklungskonzepte bilden.

**Empfehlung:
Kooperation von Regional-
planung und Gemeinden**

- Zur Koordination der Bemühungen um eine zukunftsorientierte Siedlungsentwicklung ist eine Intensivierung der Kooperation der Regionalplanung mit der Stadt- und Gemeindeplanung in den betroffenen Gemeinden bzw. auch mit benachbarten Regionen vergleichbarer Probleme angeraten. In einem Netzwerk der Stadt- bzw. Gemeinde- und Regionalplaner könnten entsprechende Maßnahmen begleitet werden.

3.3 Empfehlungen zur Ausgestaltung einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für die ländlichen Räume

Grundzüge einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume

**Notwendigkeit einer
Neuorientierung der
regionalen
Entwicklungspolitik
für die ländlichen Räume**

Die wachsenden Herausforderungen des demographischen Wandels durch rückläufige Einwohnerzahlen und vor allem die Alterungsprozesse der Bevölkerung, die Konsequenzen des innovations- und qualifikationsorientierten wirtschaftlichen Strukturwandels, die damit einhergehenden quantitativen und qualitativen Veränderungen des Arbeitsmarktes, der steigende Wettbewerb der Wirtschaftsräume sowie nicht zuletzt die sich auf längere Sicht gravierend verschlechternden Handlungsspielräume der kommunalen Haushalte machen eine Neuorientierung der regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume notwendig. Die Veränderungen müssen sowohl auf der Landesebene als auch auf der regionalen Ebene ansetzen.

**Anforderungen an die
Landesebene**

Auf der Landesebene geht es um die Umsetzung eines neuen Verständnisses von regionalen Entwicklungsprozessen und ihrer Beeinflussung und Steuerung. Eine besondere Rolle spielen dabei

- die Erarbeitung eines konsistenten und strategischen Rahmens für die regionale Entwicklungspolitik mit dem Ziel der Verbesserung der horizontalen Koordination der Politikfelder auf Landesebene und auch der Abstimmung der unterschiedlichen Förderinstrumente,
- eine effektivere Ausgestaltung der vertikalen Koordination zwischen der Landes- und der regionalen Ebene sowie
- auch die Bündelung von Hilfestellungen für besonders benachteiligte Regionen, die wegen ihrer schwachen Ressourcenausstattung im (an und für sich sinnvollen) Wettbewerb um Förderinstrumente wegen ungleicher Chancen unterliegen und aus eigener Kraft einen Umschwung nicht schaffen können.

**Anforderungen an die
regionale Ebene**

In den Regionen des Landes geht es vor allem um

- eine stärkere Strategieorientierung von Politik und Verwaltungshandeln, eine Ausrichtung an Entwicklungszielen sowie die Abstimmung und Bündelung zu konsistenten Entwicklungsstrategien,
- die Intensivierung von Information und Kommunikation,
- die Stärkung von Kooperationen und Netzwerkbildung,

- die ziel- und projektorientierte Umsetzung und Erfolgskontrolle sowie
- die stärkere Einbeziehung von Partnern der Regionalentwicklung und ggf. auch die Erprobung neuer Organisationsformen.

„Zukunftsorientierte regionale Entwicklungspolitik geht von einem umfassenden Entwicklungsbegriff aus, der die Vielschichtigkeit der Stärken und Schwächen von Regionen sowie ihrer Chancen und Entwicklungspotenziale in Rechnung stellt. Wichtige Aspekte sind die wirtschaftliche Entwicklung als Grundlage der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Wirtschafts- und Wohnstandortbedingungen als zentrale Attraktivitäts- und Steuerungsgrößen in einem von überregionaler und internationaler Mobilität der Produktionsfaktoren geprägten Umfeld, qualitative Aspekte der Lebens- und Arbeitsbedingungen und des sozialen Umfeldes sowie Umweltqualität, umweltverträgliches Wirtschaften und hohe Umweltstandards“¹¹⁸.

**Umfassender regionaler
Entwicklungsbegriff**

Die regionale Entwicklungspolitik muss entsprechend politikfeldübergreifend gestaltet werden.

**Politikfeldübergreifende
Gestaltung der regionalen
Entwicklungspolitik**

- Neben der regionalen Strukturpolitik sowie Landesplanung und Landesentwicklung werden regionale Entwicklungsprozesse von weiteren Politikfeldern geprägt wie der Agrarpolitik, der Verkehrspolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Bildungs- und Qualifizierungspolitik, der Wissenschafts- und Forschungspolitik, der Wohnungsbaupolitik oder der Sozial- und Familienpolitik.
- Daraus erwächst die Notwendigkeit die Beiträge von einzelnen Politikfeldern auf regionale Entwicklungsprozesse bzw. die Entwicklung in einzelnen Regionen präziser zu erfassen und zu bewerten und vor allem auch die Wechselwirkungen bzw. Zielkonflikte zwischen den Politikbereichen zu berücksichtigen.
- Auf der Landesebene machen die wachsenden Herausforderungen und die knapper werdenden öffentlichen Fördermittel eine stärkere horizontale Koordinierung der Politikfelder mit regionalen Wirkungen und des Einsatzes von regionalen Förderinstrumenten dringend notwendig. Wegen der vielfältigen Wirkungsüberschneidungen und Querbezüge ist ein abgestimmter Einsatz der Instrumente unterschiedlicher Politikfelder sinnvoll.

Zukunftsorientierte, d.h. auf die zukünftigen Herausforderungen ausgerichtete Regionalentwicklung lässt sich nur durch eine stringente Koordination und Arbeitsteilung zwischen der Landesebene und der regionalen Ebene erreichen. Die vertikale Koordination, d.h. die Arbeitsteilung und das Zusammenspiel zwischen der Landesebene und der regionalen bzw. kommunalen Ebene, auf der die konkreten Projekte und Maßnahmen umgesetzt werden, ist damit ein wichtiger Gradmesser für die Effizienz der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik.

**Vertikale Kooperation
zwischen Landes- und
regionaler Ebene**

- Die sich tendenziell verschlechternden Rahmenbedingungen stellen eine besondere Entwicklungsaufgabe für die regionale Entwicklungspolitik im Lande dar.
- Die hartnäckigen Strukturprobleme und Entwicklungsschwächen in einzelnen Teilen der ländlichen Räume werden sich nur durch koordinierte Entwicklungsanstrengungen in Form von „Entwicklungspartnerschaften“ zwischen dem Land und den Regionen auflösen lassen.

Die regionalen Entwicklungspfade auch der ländlichen Räume in Niedersachsen weichen stark voneinander ab. Den sich ausgesprochen positiv entwickelnden Teilräumen stehen solche mit schweren Entwicklungsdefiziten gegenüber. Dies legt sehr unterschiedliche regionale Stärken und Kompetenzen sowie Schwächen und Entwicklungsengpässe offen. Die vielschichtigen regionalen Problemsituationen machen zum einen spezifische, maßgeschneiderte Lösungen notwendig. Zum anderen erfordert die besondere Konzentration von Entwicklungsproblemen in einzelnen Teilräumen des Landes eine stärkere Abstimmung und Bündelung unterschiedlicher Förderinstrumente und -initiativen. In jedem Fall sind diese Ansätze nur in engem Schulterschluss zwischen den betroffenen Regionen und der Landesebene zu entwickeln.

**Beachtung spezifischer
regionaler
Entwicklungspfade
und ihrer konkreten
Entwicklungsbedingungen**

¹¹⁸ Regionalmonitoring Niedersachsen, Regionalreport 2007, S. 120

Ausrichtung auf spezifische regionale Engpässe und Potenziale

Die zentralen Handlungserfordernisse und -möglichkeiten einer regionalpolitischen Strategie oder einzelner Maßnahmen müssen vor allem auch wegen der „Pfadabhängigkeit“ regionaler Entwicklungsprozesse aus einer sorgfältigen Analyse der regionalen Strukturen und Standortbedingungen sowie der jeweiligen Akteure und ihren Konstellationen abgeleitet werden. Dies gilt sowohl für die regionale Entwicklungspolitik des Landes insgesamt als auch in ganz besonderem Maße für die an die einzelnen Regionen gerichteten Handlungsvorschläge.

Strategie- und Potenzialorientierung

Strategische Ausrichtung mit systematischer Planung, Steuerung und Kontrolle von Aktivitäten

Vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen bei gleichzeitig stagnierenden und in vielen Fällen sogar sinkenden Ressourcen sollte die kommunale und regionale Entwicklungspolitik geprägt sein durch eine strategische Ausrichtung mit systematischer Planung, Steuerung und Kontrolle von Aktivitäten und deren permanenter Verbesserung. Die Ziel- und Strategieplanung dient dabei der Grundorientierung für die mittel- und langfristige Ausrichtung der Entwicklungsaktivitäten. Sie legt die Prioritäten und Schwerpunkte hinsichtlich der Handlungsfelder, Produkte und Projekte vor dem Hintergrund der konkreten regionalwirtschaftlichen Gegebenheiten fest.

Differenzierte Analysen der Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken

Zur Fundierung der standort- und regionsspezifischen Ausgestaltung der regionalen Entwicklungspolitik müssen differenzierte und belastbare Analysen der Stärken und Schwächen, der Chancen und Potenziale, aber auch möglicher Engpässe und Risiken erarbeitet werden. Nur dann können konkrete Ansatzpunkte und Begründungen für Maßnahmen und Projekte gefunden werden.

- Dies bedarf einer permanenten Beobachtung der demographischen und sozioökonomischen Gegebenheiten der Standorte und ihres Umfeldes im überregionalen Vergleich. Wichtige Grundlagen liefern systematische und laufende Positionsbestimmungen im Sinne eines Regional- oder Standortmonitoring auf der Grundlage von regionalwirtschaftlichen Grunddaten und Informationen ¹¹⁹.
- Im Fokus der wirtschaftlichen Beobachtung sollten die dominierenden Zielgruppen, die Leitbranchen bzw. ihre Wertschöpfungsketten und ihre Entwicklungstrends stehen. Dazu sind Daten und Informationen zu Branchentrends und Entwicklungen in wichtigen unternehmensrelevanten Feldern eine wertvolle Basis.
- Darüber hinaus sind die Standortanforderungen der privaten Haushalte in die Analyse einzubeziehen, um die Bewertung der zentralen Engpässe sowie der Entwicklungspotenziale aus erster Hand aufzunehmen.

Diskussion und Kommunikation der Befunde

In vielen Regionen sind die Diskussionen von regionalen Engpässen und Potenzialen mit dem Ziel, die regionalpolitischen Strategien und den Instrumenteneinsatz zu optimieren, bislang unzureichend. Die Durchdringung der regionalwirtschaftlichen Verflechtungen und Wirkungszusammenhänge steht erst am Anfang.

Intensivierung von Information und Kommunikation

Empfehlung: Intensivierung von Information und Kommunikation

Vor allem in den ländlichen Räumen müssen die Informationsgrundlagen zu den Strukturen und ablaufenden Entwicklungen der regionalwirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen sowie den Herausforderungen für einzelne kommunale Aufgabenbereiche dringend weiter verbessert werden ¹²⁰.

- Dies liegt zum einen daran, dass bestimmte Sachverhalte und Prozesse nicht genügend beobachtet und ausgewertet werden (Informationsdefizit),

¹¹⁹ Das Regionalmonitoring Niedersachsen bietet hierfür einen geeigneten Rahmen.

¹²⁰ Die Einzelgespräche und Workshops mit den Fachdiensten der Landkreise und den Gemeinden im Rahmen des o.g. Projektes der Region Weserbergland^{plus} haben ein großes Interesse der Beteiligten offengelegt.

- zum anderen auch an der ungenügenden Verbreitung der in Fachkreisen vorhandenen Informationen und Einschätzungen (Kommunikationsdefizit).

Die demographischen Entwicklungen verändern die Rahmenbedingungen in einzelnen Bereichen relativ schnell. Eine Anpassung an die absehbaren demographischen Prozesse kann nur auf der Grundlage gesicherter Prognosen und Berechnungen zu den Konsequenzen für die einzelnen kommunalen Handlungsfelder geschehen.

- Zudem bedürfen die Herausforderungen des demographischen Wandels auch einiger grundlegender und häufig vor Ort unpopulärer Entscheidungen. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die politischen Entscheidungsträger auf der Basis belastbarer Informationen (z.B. durch Alternativrechnungen) eher bereit sind, einschneidende Entscheidungen zu treffen.
- In diesem Zusammenhang spielt auch die Information der (interessierten) Öffentlichkeit eine wichtige Rolle. Neben der Tatsache, dass viele Leistungen nur durch das private ehrenamtliche Engagement von einzelnen Bürgern zu erbringen sind, geht es um die Strategie, in den notwendigen Entscheidungsprozessen „die Bürger mitzunehmen“. Gerade Bürger in betroffenen Standortgemeinden akzeptieren Entscheidungen eher, wenn sie gut begründet werden können.

Verbesserung der Informationsgrundlagen durch konkrete Prognosen und Berechnungen

Information der politischen Entscheidungsträger

Information der Bürger

Als Beispiele, in denen die Informationsbasis durch dauerhafte Beobachtung der relevanten Prozesse und Strukturveränderungen verbessert werden muss, können genannt werden:

Information, Monitoring und Beratung

- „Monitoring der Siedlungsflächenentwicklung“ zur Verbesserung der Informationsgrundlagen für die Siedlungs- und Wohnbauflächenentwicklung,
- „Regionales Bildungsmonitoring“ zur Verbesserung der Planungsgrundlagen und Mobilisierung aller Kräfte im Bereich Bildung und Qualifizierung einschließlich frühkindlicher Bildung,
- Verbesserung der Informationsgrundlagen für Betroffene sowie vor allem auch für die Akteure einschließlich der ehrenamtlich Tätigen in den Gemeinden vor Ort durch die bereits angelaufene Etablierung der „Servicebüros für Familien und ältere Menschen“ in den Kreisen.

Handlungs- und Projektorientierung

In einer strategisch ausgerichteten regionalen Entwicklungspolitik gewinnen Projekte als größere, zeitlich begrenzte Vorhaben in der Regel mehrerer Kooperationspartner an Bedeutung¹²¹. Projekte sind durch konkret definierte Ziele, ein aufgabenbezogenes Budget und zeitlich festgelegte Anfangs- und Endpunkte gekennzeichnet. Sie durchlaufen üblicherweise mehrere Phasen von ersten Ideen und Initiativen über die Startphase, die Durchführungsphase bis zum Projektabschluss. Projektfortschritte sind durch „Meilensteine“ mit wichtigen Zwischenschritten definiert. Für jede Phase sind bestimmte Managementaufgaben, Risiken und Schwierigkeiten der Zusammenarbeit charakteristisch. Bis zum Erreichen des Projektziels unterliegen die Arbeitsschritte immer wieder Anpassungen an externe Ereignisse. Die Aktivitäten werden durch ein Projektmanagement geplant und kontrolliert.

Bedeutung von Entwicklungsprojekten

Die Vorteile der Bündelung von bestimmten Aufgaben zu klar definierten, zeitlich begrenzten Projekten für die regionale Entwicklungspolitik und Wirtschaftsförderung liegen darin, dass sie

Vorteile der Bündelung von Aufgaben

- durch die enge und verbindliche Zusammenarbeit höhere Erfolgsaussichten aufweisen,
- durch ihre zeitliche Begrenzung und Erfolgsziele Entscheidungs- und Arbeitsabläufe beschleunigen können,

¹²¹ Vgl. zum Folgenden u.a. Beer, Doris: Projektmanagement in der Wirtschaftsförderung. In: Widmaier, Brigitta, Doris Beer, Stefan Gärtner u.a.: Wege zu einer integrierten Wirtschaftsförderung. Baden-Baden 2004, S. 167-210.

- eine höhere Aufmerksamkeit als Routinetätigkeiten erfahren und sichtbare Zeichen setzen sowie
- besonders geeignet sind, Unternehmen zur Mitarbeit zu gewinnen.

Projektarbeit und Kooperationen

Projektarbeit ist in der Regel mit hohen Anforderungen an die Mitarbeiter verbunden, insbesondere wenn sie neben den täglichen Fachaufgaben abgewickelt werden soll. Die beteiligten Einrichtungen in den ländlichen Räumen müssen daher das Engagement in Projekten mit ihren laufenden Aufgaben vereinbaren können. Gerade in ländlichen Räumen sind Projekte häufig nur in Kooperation mit benachbarten Verwaltungseinheiten und Kreisen umsetzbar.

Stärkung von Kooperationen und Netzwerkbildung

Aufgaben- und themenbezogene Zusammenarbeit über Gemeinde- und Landkreisgrenzen hinweg

Die veränderten Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Standorten und Wirtschaftsräumen begünstigen in vielen Fällen interkommunale Kooperationen. Für die aufgaben- und themenbezogene Zusammenarbeit über Gemeinde- und Landkreisgrenzen hinweg sprechen der Standortwettbewerb und die Notwendigkeit der Profilierung und Wahrnehmung im überregionalen Raum, die Möglichkeiten zur Entwicklung und Umsetzung anspruchsvollerer Projekte, die Erfordernisse der Nutzung finanzieller Spielräume durch Spezialisierung und Arbeitsteilung sowie nicht zuletzt die Vorteile der Bündelung von Interessen. Vor diesem Hintergrund hat sich ein breites Spektrum von interkommunalen Kooperationen von der engen sachbezogenen Zusammenarbeit benachbarter Kommunen bis hin zu großräumlichen Entwicklungskooperationen und -agenturen entwickelt ¹²².

Erfolgsfaktoren und Anforderungen für Kooperationen

Allerdings sind auch bestimmte Erfolgsfaktoren und Anforderungen für Kooperationen zu beachten:

- das Erkennen von gemeinsamen Problemlagen oder Potenzialen,
- das Vorhandensein von Leitfiguren und Prozesspromotoren,
- die Entwicklung einer klaren Aufgaben- und Kompetenzverteilung,
- die Möglichkeiten der Positionierung der eigenen Stärken (Eigenprofilbildung im Rahmen der Kooperation),
- die Schaffung von „Win-Win-Situationen“ (v.a. bei unterschiedlichen Partnern) und nicht zuletzt
- ein Ressourceneinsatz, der zumindest langfristige Erträge erwarten lässt.

Bedeutung der Transaktionskosten

Die Entwicklungspolitik für Regionen ist üblicherweise in unterschiedliche Kooperationszusammenhänge eingebunden. Dabei ist aber immer zu beachten, dass sie auch „Transaktionskosten“ verursachen (z.B. alleine durch die Beteiligung an Arbeitskreisen, Gesprächs- und Abstimmungsrunden u. a.), die den zu erwartenden „Erträgen“ gegengerechnet werden müssen. Langfristig haben Kooperationen nur Bestand, wenn für alle Beteiligten die Vorteile überwiegen.

Frage der „angemessenen“ räumlichen Dimensionierung

Die Frage regionaler Entwicklungsinitiativen und ihrer inhaltlichen wie organisatorischen Ausgestaltung ist eng mit der regionalen Dimensionierung und Abgrenzung verbunden. Die jeweils angemessene räumliche Abgrenzung hängt von den zu behandelnden Aufgaben und Problemen sowie den regionalen Ausgangsbedingungen ab. Es gibt Probleme, die eher kleinräumlich zu behandeln und zu lösen sind, andere bedürfen eines sehr viel größeren räumlichen Rahmens. Bereits heute haben viele Landkreise und Gemeinden die Bedeutung von sachbezogenen Kooperationen erkannt und entsprechende Projekte umgesetzt. Der Druck, Probleme und Aufgaben gemeinsam zu lösen, wird aufgrund der sich verändernden Rahmenbedingungen noch erheblich zunehmen.

¹²² Vgl. dazu: Sonderthema: Regionale Kooperationen in Niedersachsen. In: Jung, H.-U., H. Nee und A. Skubowius, 2005, S. 75ff.; Themenheft: Regionale Wirtschaftspolitik und Wandel regionaler Kooperationsstrukturen. Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 2, 2007.

Einige Aufgaben der regionalen Entwicklungspolitik und Wirtschaftsförderung überschreiten nicht nur in den dünner besiedelten ländlichen Räumen die Kraft und die Ressourcen einzelner Landkreise und kreisfreier Städte. Hier bieten sich landkreisübergreifende Kooperationen an:

- In der Gründungsförderung sind großräumliche Ansätze insbesondere dann geboten, wenn auf spezielle Zielgruppen abgestellt und spezialisierte Angebote entwickelt werden sollen.
- Auch in der Technologie- und Innovationsförderung kommen u.U. nur bei Zusammenfassung mehrerer Landkreise ausreichend Potenziale zusammen, um einigermaßen kostengünstige und doch ortsnahe Angebote aufzubauen. Das gilt erst recht für Initiativen wie Cluster-Konzepte und daraus entstehende Einrichtungen wie „Kompetenzzentren“.

Die Weiterentwicklung der Kooperationslandschaft ist eine strategische Aufgabe, die „mit Augenmaß“ gestaltet werden muss. Grundsätzlich sollte gelten, dass alle diejenigen Probleme und Aufgaben kooperativ gelöst werden, deren Größenordnung und Anspruch die personellen und finanziellen Ressourcen der einzelnen Partner überschreitet.

Landkreisübergreifende Kooperationen

Weiterentwicklung der Kooperationslandschaft

Stärkere Einbeziehung von Partnern der Regionalentwicklung

Die Herausforderungen des demographischen Wandels und des wirtschaftlichen Strukturwandels in den ländlichen Räumen sind nur durch einen engen Schulterschluss von Gemeinden und Landkreisen, durch eine Intensivierung der regionalen Kooperation zwischen den Landkreisen sowie ein stärkeres Engagement der Landesebene zu bewältigen. Die nachfolgenden Empfehlungen richten sich demnach an die Landkreise und an ihre Städte und Gemeinden sowie in besonderem Maße auch an das Land.

Die Stärke und Durchschlagskraft der regionalen Entwicklungspolitik wird entscheidend geprägt von der Effektivität und Effizienz der Zusammenarbeit von Landkreis- und Gemeindeebene – das zeigen auch die Beispiele der erfolgreichen Regionen in Niedersachsen. Eine eingespielte Arbeitsteilung bei wichtigen Entwicklungsaufgaben und ein Vertrauensverhältnis der Partner sind Voraussetzung für sachgerechte Lösungen mit Augenmaß. Das bedeutet für die Gemeinden die frühzeitige Einbeziehung des Landkreises in Entwicklungsplanungen und für die Landkreisebene die Bereitstellung von Beratungs- und Planungsleistungen. Ein starkes kommunales Netzwerk verbessert nicht nur die Problemlösungskompetenz nach innen, sondern wirkt auch nach außen. Starke regionale Netzwerke haben den entscheidenden Vorteil, zielgerichteter ihre Interessen nach außen (vor allem in Richtung Land) kommunizieren und umsetzen zu können.

Darüber hinaus ist das Land bei regionalen Initiativen und Projekten stärker in die Mitverantwortung einzubeziehen. Das Engagement des Landes kann einerseits dazu beitragen, den regionalen und lokalen Akteuren die Handlungsspielräume sowie die Rahmensetzungen des Landes zu verdeutlichen. Sie dienen aber auch den „Lernprozessen“ des Landes hinsichtlich regionaler Entwicklungsprobleme, indem begrenzte Handlungsspielräume und Umsetzungsprobleme vor Ort zurückgespiegelt werden.

Erfolgreiche regionale Entwicklungspolitik ist durch die Einbeziehung weiterer Akteure als Partner in die Konzeption, Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungsprojekten geprägt. Hier haben die ländlichen Räume in Niedersachsen teilweise sehr weitreichende und gute Erfahrungen. Für die Umsetzung einer Entwicklungsstrategie für ländliche Räume mit erkennbaren demographischen Problemen kann beispielsweise die Einbeziehung folgender Partner sinnvoll sein:

- der Regionalbanken (Sparkassen und Volksbanken) bei Fragen der Siedlungsentwicklung sowie der Wohnbauflächen- und Wohnbauentwicklung,

Intensivierung der regionalen Kooperation zwischen Gemeinden und Landkreisen sowie der Landesebene

Effektivität und Effizienz der Zusammenarbeit von Landkreis- und Gemeindeebene

Stärkere Einbeziehung der Landesebene in regionale Initiativen

Einbeziehung weiterer Akteure als Partner der Regionalentwicklung

- der Arbeitgeberverbände, Kammern, Kreishandwerkerschaften, Gewerkschaften, Arbeitsagenturen bei Fragen der Bildung und insbesondere der beruflichen Ausbildung und der Wirtschaftsförderung insgesamt,
- der Sozialpartner, der karitativen Organisationen und auch privater Dienstleister bei Fragen der Versorgung älterer Menschen,
- der Wohnungsbaugesellschaften, der Architektenvereinigungen, der Ingenieurkammer, der Handwerksvertreter und Repräsentanten des Baugewerbes bei Fragen der barrierefreien Wohnungs- und Wohnumfeldgestaltung.

Direkte Beteiligung von Unternehmen an regionalen Initiativen und Projekten

Eine besondere Wirkung verspricht immer eine direkte Beteiligung von Unternehmen an regionalen Initiativen und Projekten. Dies hat in den meisten Fällen den Vorteil, dass die Vorgehensweise pragmatisch, ziel- und umsetzungsorientiert ist und die Ergebnisse praxistauglich sind und in den betrieblichen Alltag passen.

3.3 Herausforderungen für die Gestaltung zukunftsorientierter Verwaltungsstrukturen

Leistungsfähige kommunale Strukturen als Basis für die Gestaltung von attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen

Leistungsfähige kommunale Strukturen sind eine Grundvoraussetzung für die Gestaltung von attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen. Ausreichende kommunale Handlungsspielräume sind darüber hinaus auch eine Voraussetzung für die Mitgestaltung einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund bieten die großen regionalen Unterschiede auf der Einnahme- und bzw. auch auf der Ausgabenseite großen Anlass zur Sorge. Durch die engen Zusammenhänge zwischen demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie den kommunalen Einnahmen und Ausgaben sind es gerade die entwicklungsschwächeren Gebietskörperschaften, die trotz der ausgleichenden Wirkungen der allgemeinen Zuweisungen offensichtlich über geringere finanzielle und personelle Handlungsspielräume zur Entwicklung und Umsetzung anspruchsvollerer Entwicklungsprojekte verfügen.

Aktuelles Stärken-Schwächen-Profil

In einem aktuellen Stärken-Schwächen-Profil lassen sich für die Stadt- und Landkreise der Verdichtungsräume, der Stadtregionen und der ländlichen Räume diese Zusammenhänge aufzeigen zwischen

- der Entwicklungsdynamik der Bevölkerung, der Beschäftigung und den Betriebsgründungen,
- der Arbeitsmarktkonstellation, dem Einkommensniveau und dem Ausmaß der sozialen Probleme sowie
- der kommunalen Finanzsituation anhand der Gewerbesteuereinnahmen, den Einnahmen aus der Einkommensteuer, den allgemeinen Deckungsmitteln, den Zuschussbedarfen und der Deckungsquote sowie der Zinsquote und der Soll-Fehlbetragsquote (Abb. 3.3).

Zusammenhang zwischen der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung und den kommunalen Steuereinnahmen

Für die regionale Entwicklungspolitik bedeuten diese Ergebnisse, dass für eine Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit in den schwachen Regionen vor allem die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen von Bedeutung ist. Wirtschaftliche Dynamik stärkt die Gewerbesteuereinnahmen und die zusätzlichen Erwerbsmöglichkeiten verbessern die Einnahmen aus der Einkommensteuer, wenngleich ein Teil durch verringerte Zuweisungen kompensiert wird. Die Reduzierung von sozialen Problemen entlastet die Haushalte darüber hinaus auf der Ausgabenseite. Wirtschaftsförderung muss daher für die Förderung entwicklungsschwacher Regionen erste Priorität haben.

Bezüge zu demographischen und sozioökonomischen Strukturen und Entwicklungstrends

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, in vertiefenden Analysen die Bezüge zu den spezifischen Entwicklungspfaden und -bedingungen der Städte und Gemeinden vor Ort bzw. der Regionen aufzuzeigen. In Zeitreihenanalysen lässt sich die Verschärfung oder Abschwächung von Problemen belegen. Um die Ursachen näher einzukreisen, sind Landkreisebene und Einzelgemeinden getrennt zu betrachten sowie vor allem die Ausgaben nach Aufgabenbereichen (Einzelpläne und Abschnitte) differenziert zu untersuchen.

Die demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungsschwächen der niedersächsischen ländlichen Räume führen trotz der ausgleichenden Wirkungen der allgemeinen Zuweisungen in einigen Fällen zu extremen Finanzproblemen der kommunalen Ebenen. Die Herausforderungen des zukünftigen demographischen und wirtschaftlichen Wandels sowie die zu erwartenden Einbrüche bei den Steuereinnahmen dürften auf der einen Seite die Handlungsspielräume der kommunalen Ebenen einschränken, auf der anderen Seite aber die Probleme und Handlungsnotwendigkeiten vergrößern.

Zusammenhänge zwischen Entwicklungsdynamik, Arbeitsmarktkonstellation und kommunaler Finanzsituation

Die kommunalen Gebietskörperschaften müssen sich auf diese veränderten Rahmenbedingungen einstellen und die absehbaren Herausforderungen des demographischen und wirtschaftlichen Wandels sowie die möglichen Konsequenzen intensiv mit Politik, Verwaltung und den übrigen Akteuren diskutieren.

Herausforderung steigender Finanzprobleme für die heute bereits entwicklungsschwachen Räume

- Dies gilt insbesondere für die Auswirkungen rückläufiger Einwohnerzahlen insgesamt bzw. einzelner Altersgruppen auf die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte.
- Andererseits ist der Zusammenhang zwischen dem demographischen Wandel und den kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Die Verschiebungen der Altersstruktur können vielfältige Auswirkungen auf die Nachfrage nach kommunalen Diensten und die Bereitstellung der entsprechenden Infrastruktur haben. In den eher ländlich geprägten Räumen mit ohnehin dünner Besiedlung geht es in erster Linie um die Bewältigung der Auswirkungen auf die Auslastung und Tragfähigkeit bzw. Kosten sowie die Qualitätssicherung von Infrastrukturangeboten und öffentlichen Dienstleistungen wie Kindergärten, Schulen, Freizeit- und Kultureinrichtungen, Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens oder der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. Einzubeziehen sind ebenfalls die Aufrechterhaltung und Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs.

Insgesamt muss vor dem Hintergrund der zukünftigen demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen und der absehbaren Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabe-seite in den kommunalen Gebietskörperschaften eine strategisch orientierte Entwicklungsplanung etabliert werden, die eng mit der Finanzplanung verknüpft ist. Die einzelnen Schritte sind:

Strategisch orientierte Entwicklungsplanung

- Sensibilisierung von Politik, Verwaltung, anderen kommunalen Akteuren und der Öffentlichkeit für die Chancen und Risiken des demographischen Wandels,
- Erarbeitung von „Fachkonzepten“ für wichtige kommunale Aufgabenbereiche (u.a. Bildung und Schulen, Kultur- und Sporteinrichtungen, Gesundheitswesen, soziale Einrichtungen),
- Bewertung der einzelnen Projekte und Maßnahmen auch hinsichtlich ihres Beitrags zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung und ihrer fiskalischen Auswirkungen.

Die gravierenden und sich teilweise noch verschärfenden Haushaltsprobleme der kommunalen Ebenen in einzelnen Regionen des Landes, die in engem Zusammenhang zu den Besonderheiten ihrer demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung stehen, müssen umgehend abgebaut werden, um die Handlungsfähigkeit langfristig wieder herzustellen. Die einzelnen Schritte einer solchen strategischen Entwicklungsplanung wären

Differenzierte regionalwirtschaftliche Analysen und Fachkonzepte

- eine differenzierte Analyse der Ursachen zur Identifizierung von Handlungsbedarfen und prioritär zu lösenden Entwicklungsproblemen,
- die Erarbeitung von mit den Nachbarn und der Kreisebene abgestimmten Fachkonzepten,
- die Bestimmung von Finanzbedarfen und Finanzierungsdefiziten für die einzelnen Handlungsfelder sowie
- die Bündelung zu einem strategisch orientierten Entwicklungskonzept für den Standort bzw. die Region.

Vor allem in den einwohnerschwachen und flächenmäßig sehr ausgedehnten Gemeinden und Kreisen verstärkt sich vor dem Hintergrund des absehbaren demographischen Wandels sowie der tendenziell steigenden Anforderungen von Bürgern und Unternehmen an Verwaltungsdienstleistungen und Infrastruktur die Diskussion um eine effizientere Ausgestaltung

Effizienz der Verwaltungsstrukturen

		NIW-Regionalmonitoring: Position der niedersächsischen Stadt- und Landkreise																		
Verdichtungsräume																				
Stadtregionen	HH	Harburg	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
		Lüneburg	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Stade	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
	HB	Osterholz	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		KS Delmenhorst	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Diepholz	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Verden	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
	H	Region Hannover	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
	BS	KS Braunschweig	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		KS Salzgitter	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		KS Wolfsburg	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Gifhorn	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Helmsedt	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Peine	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Wolfenbüttel	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
OL	KS Oldenburg (Oldb)	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
	Ammerland	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
	Oldenburg	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
OS	KS Osnabrück	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
	Osnabrück	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
HI	Hildesheim	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
GO	Göttingen	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	
Ländliche Räume	West	Oldenb. Münsterl. land	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Grafschaft Bentheim	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Emsland	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Cloppenburg	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
	Küste	Emden	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Aurich	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Leer	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
	Willems-haven	KS Wilhelmshaven	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Wittmund	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
		Friesland	■	■	■	■	■		■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■
	Unter-weser	Cudhaven	■	■	■															

Indikatoren des aktuellen Stärken-Schwächen-Profiles

Bevölkerungsentwicklung je 1.000 Einwohner 2008
Natürliche Bevölkerungsentwicklung je 1.000 Einwohner 2008
Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner 2008
Beschäftigtenentwicklung in % 2007 bis 2008
Betriebsgründungen je Erwerbsfähige 2008
Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 12/2008 bis 11/2009
Verfügbares Einkommen je Einwohner 2007
Anteil der Hilfebedürftigen an der Bevölkerung unter 65 Jahren 2008, in %
Gewerbesteuereinnahmen 2008 , in EUR je Einwohner
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2008, in EUR je Einwohner
Allgemeine Deckungsmittel netto der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) 2007, je Einwohner
Zuschussbedarfe der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) 2007, je Einwohner
Deckungsquote der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) 2007, in %
Zinsquote, Anteil der Zinszahlungen an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) 2007, in %
Soll-Fehl Betragsquote: Soll-Fehlbeträge der Vorjahre bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel netto der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) 2007, in %

der räumlichen Organisation der öffentlichen Verwaltung. Dabei ist zwischen der Gemeindeebene und der Kreisebene zu unterscheiden.

Bei der Anpassung der kommunalen Leistungsfähigkeit an die veränderten Rahmenbedingungen und die steigenden Anforderungen ist in erster Linie an eine Intensivierung der aufgabenspezifischen Kooperationen zwischen den Gemeinden zu denken¹²³. Verbunden mit einer Aufteilung von Aufgaben unter den Partnern ermöglichen Kooperationen die Realisierung von Spezialisierungs- und Größenvorteilen. Diese Möglichkeiten der informellen und formalen Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften sind noch bei weitem nicht ausgeschöpft.

Kooperationen versus Zusammenschluss auf Gemeindeebene

- Aber auch Zusammenschlüsse der Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden zu Einheitsgemeinden sowie Zusammenschlüsse von benachbarten Einheits- und Samtgemeinden im Rahmen einer Gebietsreform werden in Niedersachsen von entwicklungs- und finanzschwachen Gemeinden zunehmend diskutiert. Die erwarteten „Einsparungen“ durch Größenvorteile sind meist geringer als die zusätzlichen Einnahmen durch die „Einwohnerveredelung“ im Finanzausgleich. Insgesamt bleiben die Möglichkeiten der Ausdehnung von Gemeindegebieten in dünn besiedelten ländlichen Gebieten wegen der gebotenen „Ortsnähe“ von Politik und Verwaltung aber begrenzt.
- Auf der Landkreisebene lassen sich Kreisgrenzen übergreifende Kooperationsbeziehungen bei klassischen Aufgabenfeldern sowie bei den strategischen Fragen der Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung noch weiter ausbauen. Aber auch hier geraten vor allem kleine Kreise allein wegen ihrer Größe und den Spezialisierungsmöglichkeiten ihrer Fachverwaltungen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Erste Diskussionen um die Vor- und Nachteile von Zusammenschlüssen werden deshalb in einigen Landesteilen ebenfalls geführt. Den offensichtlich bestehenden Größen- bzw. Spezialisierungsvorteile größerer Kreise stehen auch hier Vorteile der „Ortsnähe“ in der Ausgestaltung und Erbringung von Dienstleistungen gegenüber.

Gemeindeebene

Landkreisebene

¹²³ Vgl. z.B. Hesse, Joachim Jens und Alexander Götz.: Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin und Hannover, 2006.

Notwendigkeit für regionalwirtschaftliche und finanzwissenschaftlicher sowie verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Analysen

Der Zukunftsvertrag zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden ist sicherlich ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Freiwilligkeit gepaart mit finanziellen Anreizen führt aber eher zu einem „Flickenteppich“ und nicht notwendigerweise zu systematischen, langfristig tragfähigen Lösungen. Tatsächlich sind sehr unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen und abzuwägen. Die Entscheidungen dürften sich nicht nur auf Organisationsuntersuchungen und in diesen abgeschätzt „Fusionsrenditen“ konzentrieren. Vor dem Hintergrund der Strukturunterschiede und der relativ stabilen Entwicklungspfade von Regionen sind auch demographische, regionalwirtschaftliche und fiskalische Analysen sowie verwaltungswissenschaftliche und politökonomische Betrachtungen notwendig ¹²⁴. Letztlich geht es darum, in enger Verknüpfung mit regionalpolitischen Zielen langfristig effiziente und leistungsfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen, in denen Erreichbarkeit und Leistungsfähigkeit öffentlicher Infrastrukturen bzw. Leistungen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen.

Diskussion unterschiedlicher Fachdisziplinen zu Zielen und Leitbild einer zukunftsorientierten „kommunalen Landschaft“

Niedersachsen braucht vor dem Hintergrund der demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen eine intensive wissenschaftliche Diskussion unterschiedlicher Fachdisziplinen zu Zielen und Leitbildern einer zukunftsorientierten „kommunalen Landschaft“, zu den Ursachen der bisherigen Schieflagen, zur Nachhaltigkeit von Modellen sowie zu den notwendigen Entscheidungs- und Umsetzungsschritten bis hin zur Akzeptanz der Bürger. Jüngste Beispiele haben nämlich deutlich gezeigt, dass die Akzeptanz der Bürger eine zentrale Voraussetzung für Veränderungen des Gebietszuschnitts und Neuordnung kommunaler Leistungen bleibt. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer offenen und intensiven Information und Kommunikation.

¹²⁴ Beispiele hierfür sind: Jung, Hans-Ulrich: Die kommunale Finanzsituation in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg vor dem Hintergrund ihrer demographischen und wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungsperspektiven. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover 2003 sowie Bogumil, Jörg, Falk Ebinger und Stephan Grohs: Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig, Bochum, im September 2008.

