

## Bewältigung des demographischen Wandels

*Der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund (NSGB) wird im September 2011 ein aktualisiertes „Taschenbuch für Ratsmitglieder in Niedersachsen“<sup>1)</sup> veröffentlichen. Der folgende Beitrag zu den Folgen des demographischen Wandels ist für diese Publikation geschrieben worden, um statistische Erkenntnisse für kommunale Zwecke nutzbar zu machen. Er fasst, basierend auf aktuellen Daten, die Hauptkenntnisse über den demographischen Wandel in Bezug auf kommunale Handlungsnotwendigkeiten zusammen.*

Der demographische Wandel hat längst begonnen, und seine Auswirkungen sind in allen Regionen und in allen Lebensbereichen bereits spürbar. Seit einigen Jahren schrumpft die Bevölkerung Deutschlands und auch Niedersachsens, und zwar insgesamt schneller als erwartet. Vor allem in altindustrialisierten Städten, die den wirtschaftlichen Strukturwandel nicht verarbeitet haben, sowie in einigen peripheren ländlichen Regionen geht dieser Prozess rasch vorstatten. Die Kommunalpolitik steht vor der Aufgabe, sich den politischen, wirtschaftlichen planerischen Herausforderungen des demographischen Wandels zu stellen und diesen so gut es geht zu gestalten. Vier Hauptaspekte der voraussichtlichen künftigen Bevölkerungsentwicklung, die für die Kommunalpolitik von Interesse sind, werden im Folgenden angesprochen.

### Wir werden weniger

Nach den Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder wird die Bevölkerung Deutschlands von derzeit etwa 82 Millionen Menschen bis zum Jahr 2060 auf 64,7 Millionen Menschen sinken. Die Statistiker meiden das Wort „Bevölkerungsprognose“, weil sie zu Recht darauf hinweisen, dass auch sie nicht in die Zukunft sehen können. Es handelt sich nur um „Vorausberechnungen“ auf Basis bestimmter Annahmen. Diese Annahmen sind, dass die Lebenserwartung und die Geburtenhäufigkeit (Zahl der Kinder pro Frau) sich künftig nicht stark verändern werden. Die Schwachstelle jeder Vorausberechnung sind die Wanderungen, also die Zu- und Fortzüge, und hier vor allem die Wanderungen über die Grenze Deutschlands. Diese lassen sich schwer voraussagen – wer konnte denn die Wanderungsströme der frühen neunziger Jahre voraussehen? Die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung geht von der Annahme eines jährlichen Wanderungsüberschusses von 100 000 Personen für Deutschland aus. Dies scheint nach den

1) Das „Taschenbuch für Ratsmitglieder in Niedersachsen“ kann beim Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, Arnswaldtstraße 28, 30159 Hannover, Tel. 0511-302850, E-Mail [nsgb@nsgb.de](mailto:nsgb@nsgb.de) bestellt werden.

Ergebnissen der letzten Jahre von 2004 bis 2009 – 2010 gab es wieder einen positiven Saldo von über 100 000 Menschen – eine eher zu optimistische Annahme zu sein. Einiges spricht also für die Annahme, dass sich der demographische Wandel schneller abspielt als angenommen.

Niedersachsens Bevölkerung wird voraussichtlich bis 2060 auf 6 179 000 Einwohner sinken. Nachdem das Land 2004 erstmals in seiner Geschichte mehr als 8 Millionen Einwohner zählte, ging die Bevölkerung allmählich kontinuierlich zurück. Die Wanderungsgewinne gingen zurück und konnten die laufenden Geburtendefizite nicht mehr wettmachen. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, wird Niedersachsen im Jahr 2060 eine Einwohnerzahl haben, die der des Jahres 1946 entspricht.

Diese Entwicklung verläuft regional höchst unterschiedlich: Bis Ende 2030 – soweit reichen die regionalisierten Berechnungen – werden Landkreise und Städte in peripheren Regionen – vor allem im Süden und Osten des Landes sowie an der Küste – und in wirtschaftlich schwachen Gebieten Bevölkerungsrückgänge von mehr als einem Fünftel ihrer heutigen Einwohnerzahl hinnehmen müssen. Auf der anderen Seite stehen Landkreise im Westen des Landes und im Hamburger Umland, die ebenso wie einige Großstädte, so z. B. Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Göttingen, deren Einwohnerzahl bis 2030 noch zunehmen wird. Die meisten Landkreise aber werden dessen ungeachtet schrumpfen. Regional zeichnen sich damit zwei Trends ab:

- „Das Land kippt nach Westen.“ Die westlichen Regionen im Raum zwischen Oldenburg und Osnabrück sind wirtschaftlich im Aufschwung und zum Teil gibt es dort sogar noch Geburtenüberschüsse.
- „Zurück zur Stadt.“ Die großen Städte und ihr Umland schneiden, nicht zuletzt aufgrund des besseren Angebots an Arbeits- und Ausbildungsplätzen, deutlich besser ab als der ländliche Raum. Dies gilt nicht für diejenigen Großstädte, die wie Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und problematischen Arbeitsmärkten zu kämpfen haben.

Die Folgen für die Kommunalpolitik sind vielfältig. Oft wird sich die Frage stellen, wie bzw. ob bestimmte Infrastrukturen noch aufrechterhalten werden können. Dies gilt z. B. für Schulen, den ÖPNV, die Abwasserbeseitigung und den Straßenbau. Auch die Frage der Gebietsreform, der Fusion zu klein gewordenen Gemeinden, Samt-

gemeinden und Landkreise, wird sich in vielen Regionen stellen. In diesen Fragen gilt es, unter Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger intelligente und flexible Lösungen und zukunftsfähige Strukturen zu entwickeln.

Ein großer Streitpunkt wird mit Gewissheit die Siedlungsentwicklung sein. Einen großen Vorteil hat der Bevölkerungsrückgang ja: Wenn die Zahl der Menschen zurückgeht, dann müsste es eigentlich mehr Platz für die Natur, auch für bedrohte Tier- und Pflanzenarten geben. Dennoch geht der Flächenverbrauch, also die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche, derzeit fast ungebremst weiter. Er liegt in Niedersachsen derzeit bei 11 Hektar pro Tag – das sind tagtäglich gut 20 Fußballfelder. Dies ist ökonomisch und ökologisch nicht mehr vertretbar, auch wenn sich dies aus Sicht einer einzelnen Kommune oft anders darstellen kann. Es geht auch um Flächensparen und das „Recycling“ von gewerblich genutzten Flächen im Innenstadtbereich.

### Wir werden älter

Weitaus problematischer noch als der bloße Bevölkerungsrückgang ist die Verschiebung in der Altersstruktur. Ein bloßer Bevölkerungsrückgang auf 6,2 Millionen Ende 2060 kann zu Recht niemand schrecken: Mehr Einwohner als 6 Millionen hat das Gebiet, das heute Niedersachsen ausmacht, nur in der historisch gesehen kurzen Periode von 1946 bis heute beherbergt. Noch Anfang des 19. Jahrhunderts lebten hier weniger als 2 Millionen Menschen.

Der Bevölkerungsrückgang ist aber verbunden mit einer dramatischen Verschiebung der Altersstruktur. Auch dies ist regional höchst differenziert, und das angeblich so durchschnittliche Niedersachsen ist in Wirklichkeit ein Land der Extreme: Wir haben im Lande mit Cloppenburg und Vechta die jüngsten und mit Goslar und Osterode die ältesten Landkreise Deutschlands.

Zwei Faktoren wirken zusammen: Die Lebenserwartung steigt weiter an, und zugleich sinkt die Zahl der Neugeborenen. Ohne die Migranten, die im Schnitt jünger als die „deutsche“ Bevölkerung sind, sähe die demographische Bilanz noch ungünstiger aus. An den zu geringen Geburtenzahlen kann sich nur sehr langfristig etwas ändern, denn zum einen gibt es derzeit nur relativ wenige Frauen im „gebärfähigen Alter“. Und diese sowieso zu geringe Zahl von Frauen bringt auch im Schnitt zu wenig Kinder zur Welt: 2,1 pro Frau müssten es sein, tatsächlich sind es nur 1,4. Das kann man den jungen Frauen nicht vorwerfen. Man muss aber konstatieren, dass die gebetsmühlenartig geforderte Flexibilität der jungen Menschen zwar unerlässlich für die Karriere sein mag, aber Gift ist für die Familiengründung. Künftig sollten nicht nur die Frauen und die Familien flexibel sein, sondern vor

allem auch die öffentlichen Strukturen, die sie unterstützen.

Wir sind nicht überaltert, aber unterjüngt. Unser Problem sind nicht die vielen alten Menschen, sondern der Mangel an jungen. Der Anteil der über 65jährigen liegt heute bei ca. einem Fünftel der Bevölkerung. 2030 wird er bei knapp einem Drittel liegen, in einigen Landkreisen im Harz und im Osten Niedersachsens bei fast 40 %. 2030 werden 29 % Rentner nur 17 % Kinder und Jugendlichen gegenüberstehen. Die Zahl der Hochbetagten über 80jährigen Menschen wird wachsen. Ihr Anteil an der Bevölkerung liegt derzeit bei gut 5 % – 2030 wird er bei 8,4 % liegen. Entsprechend steigen der Pflegebedarf und auch die Belastung der Kranken- und Rentenkassen. Rentner und Kinder müssen von den Erwerbstätigen ernährt werden. Der Anteil der Menschen im Erwerbsalter wird sich bis 2030 nur wenig verändern, und zwar von derzeit 59 auf dann 54 % der Bevölkerung. Danach wird er voraussichtlich stark zurückgehen. Schon heute ist der Fachkräftemangel in vielen Branchen ein Thema.

Was bedeutet das für die Kommunalpolitik? Keine Kindergärten und Schulen bauen, sondern Pflegeheime? Mit Gewissheit wäre dies falsch, aber alle Zukunftsplanungen müssen ein hohes Ausmaß von Flexibilität wahren. Manchmal ist ein Container eine bessere Lösung als Stahlbeton. Konsens dürfte in drei Punkten erzielbar sein:

- Senioren haben ein hohes Potential an Wissen, Erfahrung und Kreativität. Es gibt heute im Schnitt gesündere und wohlhabendere Senioren als je zuvor (wenn auch das Problem der Altersarmut am Horizont auftaucht und genau beobachtet werden muss). Dieses Potential muss gesellschaftlich noch besser als heute erschlossen werden. Die heutigen Senioren erfüllen ihre hergebrachte Aufgabe als Großmütter und Großväter und damit als Entlastung der Elterngeneration zumeist exzellent. Die Senioren können sich aber noch stärker als bisher in den vielfältigen Formen ehrenamtlichen und kommunalen Engagements für die Gemeinschaft einbringen.
- Umgekehrt muss Kommunalpolitik noch stärker als bisher die Anliegen von Senioren und besonders auch der Hochbetagten ernst nehmen. Die Aspekte „Mobilität“ und „Sicherheit“ spielen hier eine große Rolle.
- Oft dient Senioren das selbstgenutzte Wohneigentum als Sicherheit, gerade auch weil sie den Versprechungen der Rentenversicherung und Lebensversicherer nicht so recht trauen. Umso wichtiger ist es, hier Fehlinvestitionen in Immobilien zu vermeiden. Neue Wohngebiete im ländlichen Raum sollten künftig, wenn überhaupt, nur an Entwicklungszentren wie z. B. S-Bahnhöfen ausgewiesen werden. Gerade

Senioren sind stark auf die Infrastruktur der Zentren angewiesen. Eine Ausweisung neuer Wohngebiete „auf der grünen Wiese“ ohne die Infrastruktur im Nahbereich, die Senioren brauchen (Post, Ärzte, Einzelhandel, ÖPNV, Dienstleistungen...), liefe auf eine Vernichtung von lebenslang erworbenem Eigentum hinaus.

### Wir werden vereinzelter

Wenn wir älter werden, werden wir fast unvermeidlich auch einsamer. Der Partner oder die Partnerin stirbt irgendwann, neue Partner und Freunde sind im Alter schwer zu finden. Viele Menschen, vor allem Frauen, leben im Alter allein.

Auch jüngere Menschen leben heute häufiger als früher allein. Die Ehe ist nicht mehr unbedingt ein Bund auf Lebenszeit. Die Scheidungszahlen nehmen zu, viele Menschen schließen auch gar nicht mehr den „Bund aufs Leben“, sondern bleiben – trotz Partnerschaft – unverheiratet. Viele Partnerschaften jüngerer Menschen müssen auch räumlich getrennt bleiben und reduzieren sich notgedrungen auf eine „Wochenendbeziehung“. Die Bindungskraft der Familie hat nachgelassen. Nur noch selten leben drei Generationen einer Familie unter einem Dach, und Geschwister zieht es oft in ganz entgegengesetzte Regionen. Dasselbe gilt für etablierte Großorganisationen, seien es Parteien, Gewerkschaften oder Kirchen: Man definiert sich selbst nur noch partiell über die Mitgliedschaft in einer solchen Organisation. Soziale Milieus lösen sich auf oder differenzieren sich entlang einzelner Lebensstile. Insgesamt gilt: Wir leben individualisierter, und das heißt leider auch: vereinzelter.

Elementare soziale Bindungskräfte (Familie, Großorganisationen) haben also an Kraft verloren. Daraus erwächst eine Aufgabe für die Kommunen, gerade weil auch deren Gestaltungsmacht in Zeichen knapper Kassen tendenziell eher sinkt: die Organisation des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Stichworte sind: Förderung der Zivilgesellschaft, des bürgerschaftlichen Engagements, des nachbarschaftlichen Zusammenhalts, der sozialen Netzwerke. Was Vereine, Tafeln, Kirchengemeinden und nachbarschaftliche Zusammenschlüsse für die Gemeinschaft tun, ist unbezahlbar und unverzichtbar. Aufgabe der Kommunen ist es, dies unbürokratisch zu fördern und zu koordinieren. Von hoher Bedeutung sind in diesem Zusammenhang z. B. die lokalen „Bündnisse für Familien“ und die Mehrgenerationenhäuser.

Eine kommunale Aufgabe ist es ebenso, den Tendenzen der sozialen Spaltung nach Kräften entgegenzuwirken. In der Vielzahl individualisierter Lebensstile und sozialer Milieus ist die Armut oft nicht sichtbar. Arme schämen sich oft ihrer Armut und sind nur unzureichend in der

Lage, ihren Forderungen öffentlich lautstark Ausdruck zu verleihen. Kommunalpolitik muss hier helfend, strukturbildend und koordinierend eingreifen und vor allem Tendenzen zur Selbstorganisation und Netzwerkbildung benachteiligter Bevölkerungsgruppen unterstützen.

### Wir werden bunter

Unser Land wird bunter und internationaler. Der Ausländeranteil Niedersachsens liegt bei 5,7 %, aber der Anteil der „Menschen mit Migrationshintergrund“ – egal, ob diese einen deutschen oder ausländischen Pass haben – liegt mit 17 % dreimal so hoch. Zu diesen gehören nicht nur die Ausländer und Ausländerinnen, sondern auch die eingebürgerten Personen und deren Nachkommen sowie deutschstämmige Spätaussiedler aus Russland, Kasachstan und anderen östlichen Staaten. Ohne die Menschen mit ausländischen Wurzeln wären unsere demographischen Probleme unter Einschluss des Fachkräftemangels noch schwerer lösbar als sie ohnehin schon sind. Der Bevölkerungsanteil der Migranten wird aller Voraussicht nach künftig noch steigen. Deutschland ist seit langem ein Einbürgerungsland, und seit dem 1. Mai 2011 gilt für alle EU-Bürger aus 25 der 27 Mitgliedsstaaten die unbegrenzte Freizügigkeit. Nur für EU-Bürger aus Bulgarien und Rumänien ist die Freizügigkeit noch bis 2013 eingeschränkt. Mit ziemlicher Sicherheit wird es einen Zuzug aus wirtschaftlich ärmeren EU-Regionen nach Deutschland und Niedersachsen geben.

Kommunalpolitik muss sich darauf einstellen, denn die Integration von Menschen aus ausländischen Kulturkreisen wird auch künftig nicht ohne Konflikte ablaufen. Das wichtigste ist, dass die Menschen mit ausländischen Wurzeln wirklich als Bereicherung unseres Landes akzeptiert und begrüßt werden. Sie sind aber vielen Benachteiligungen, manchmal auch Diskriminierungen ausgesetzt. Sie haben im Durchschnitt schlechtere Qualifikationen und damit schlechtere Erwerbchancen als Deutsche. Die Hochqualifizierten unter ihnen haben oft Mühe, dass ihre ausländischen Diplome und Studienabschlüsse hier anerkannt werden, obwohl ihre Qualifikationen dringend gebraucht werden. Für eine gelungene Integration gibt es drei Schlüsselfaktoren:

- *Bildung*: Eine hochwertige Schul- und Berufsausbildung ist eine unerlässliche und die wichtigste Voraussetzung für ein erfolgreiches Erwerbsleben und ein gesichertes eigenes Einkommen. Auch dies hängt unmittelbar mit der demographischen Entwicklung zusammen: Wenn wir schon weniger und älter werden, dann müssen die Verbleibenden produktiver und besser ausgebildet sein.
- *Soziale Kohäsion*: Eine Spaltung der Gesellschaft in reich und arm, bei der die Armen in bestimmte be-

nachteiligte Stadtviertel und Quartiere abgedrängt werden und die sich auch entlang „ethnischer“ Faktoren bewegt, darf nicht zugelassen werden. Derzeit haben Menschen mit Migrationshintergrund in Niedersachsen eine Armutsrisikoquote von fast 30 %. Bei den Menschen ohne Migrationshintergrund liegt sie unter 12 %.

- *Akzeptanz*: Die Migrantinnen und Migranten müssen als Bereicherung, nicht als Problemgruppe wahrgenommen werden.

### Kommunalpolitische Konsequenzen

Die Kommunen sehen sich mit mehreren historischen Wandlungsprozessen zugleich konfrontiert: Demographischer Wandel, wirtschaftlicher Wandel und Globalisierung, Klimawandel und Atomausstieg. Jeder Wandlungsprozess ist schwierig und manchmal schmerzhaft, birgt aber auch Chancen. „Change“ war im US-Präsidentenwahlkampf ein Ausdruck der Hoffnung auf Wandel. Zusammenfassend vier Thesen, wie der Wandel gestaltet werden kann:

- Das Wachstumsparadigma gehört weitgehend der Vergangenheit an. Die Kommunen müssen sich in allen Arbeitsgebieten darauf vorbereiten, wie sie Schrumpfungsprozesse sozialverträglich, unter Wahrung der Qualitätsansprüche der Bevölkerung und nachhaltig organisieren.
- Da wir weniger, älter und bunter werden, müssen wir alle Potentiale der Bevölkerung nutzen. Tendenzen zur sozialen Spaltung oder Segregation sind daher schädlich, denn sie lassen die Potentiale der „Armen“ ungenutzt. Zugleich ist es wichtig, dass die „Aktivbürger“ sich stärker in die kommunale Politik einschalten. Gerade für die oft exzellent ausgebildeten und gut situierten Seniorinnen und Senioren gibt es hier viele

Möglichkeiten, ihre reichhaltigen Erfahrungen produktiv zum Wohl der Allgemeinheit einzusetzen.

- Eine rein kleinräumige Perspektive von Kommunalpolitik reicht nicht mehr aus. In vielen Fällen werden flexible regionale Kooperationen erforderlich werden, weil die Gestaltungskraft einer einzelnen Gemeinde nicht mehr ausreicht. Jede Kommune muss immer auch bedenken, welche Folgen ihre Entscheidungen auf die anderen haben. Außerdem wird es, wenn die Kooperation an ihre Grenzen kommt, Zusammenschlüsse von Gemeinden, Samtgemeinden und Kreisen geben. Dies muss aber sensibel geschehen und unter Achtung sogenannter „Empfindlichkeiten“.
- „Talente, Technologie, Toleranz“ sind in der postmodernen Wissensökonomie die wichtigsten Erfolgsfaktoren für Regionen. Kommunalpolitik kann durch die Schaffung eines förderlichen Klimas dazu beitragen, dass die Talente vor Ort bleiben und zu uns kommen.

### Informationsquellen

Es gibt mittlerweile zahlreiche gute Informationsquellen zum demographischen Wandel. Exemplarisch seien an dieser Stelle die Analysen des Berlin-Instituts und der Bertelsmann-Stiftung genannt. Amtliche Informationen gibt es auf den Internetseiten des Landesbetriebes für Statistik und Kommunikationstechnologie (LSKN), der zusammen mit dem Nds. Städte- und Gemeindebund das interaktive Angebot „Kommunen im Blick“ entwickelt hat und laufend pflegt. Dieses enthält auch eine – allerdings methodisch stark vergrößerte – Bevölkerungsvorausschätzung für Kommunen. Die differenziertere Bevölkerungsvorausberechnung ist nur für kreisfreie Städte, Landkreise und größere Städte möglich. Ihre Ergebnisse findet man in LSKN-Online. Beide Datenquellen sind unter [www.lskn.niedersachsen.de](http://www.lskn.niedersachsen.de) erschließbar.