

Regionale Auswirkungen des demographischen Wandels

Abschied vom Wachstumsparadigma

Die Bevölkerung Niedersachsens wird, den Ergebnissen der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zufolge, bis Jahresende 2021 auf ihren Höchstwert von dann fast 8 093 900 Einwohner ansteigen (vgl. in diesem Heft ab S. 411). Danach aber wird ein Bevölkerungsrückgang auf nur noch 7 691 600 Einwohner zum Ende des Jahres 2050 eintreten. Mit anderen Worten: In 18 Jahren wird die Bevölkerungszahl um 1,3 % höher liegen als heute (31.12.2003), aber in 46 Jahren um 3,8 % niedriger.

Ursächlich für diese künftige Entwicklung sind vor allem die niedrige Geburtenhäufigkeit und das daraus resultierende Geburtendefizit, das wahrscheinlich künftig nicht mehr durch Wanderungsgewinne wettgemacht werden kann. Da zugleich die Menschen durch die gestiegene Lebenserwartung erfreulicherweise immer älter werden, ergibt sich zusätzlich eine Verschiebung der Altersstruktur. Der Anteil älterer Menschen wird kontinuierlich steigen. Die Folgen dieses Prozesses z.B. für die Arbeitsmärkte und die sozialen Sicherungssysteme werden zunehmend breit diskutiert. Klar ist auch, dass dieser Prozess politisch kaum gesteuert werden kann – dafür sind die zugrundeliegenden sozialen Prozesse zu elementar.

Dies alles gilt so oder ähnlich auch für ganz Deutschland und für viele weitere Industriestaaten. Was aber ergibt sich speziell für Niedersachsen?

- *Der Prozess trifft das Land langsamer als die meisten anderen Bundesländer.* Seit Jahren schon wächst Niedersachsens Bevölkerung schneller als die Deutschlands insgesamt. Im Jahr 2003 gar stand einem niedersächsischen Plus von 12 943 Personen bundesweit ein Rückgang um 5 009 Personen gegenüber. Dieser Rückgang geht vor allem auf das Konto Ostdeutschlands. Während Niedersachsens Bevölkerungszenit erst 2021 erreicht sein wird, ist es in Gesamtdeutschland schon 2012 so weit. Das Land hat mehr Zeit als andere für die Entwicklung von adäquaten Strategien und Planungen und es kann von Erfahrungen anderer Länder lernen.
- *Niedersachsen ist ein Flächenland, und in den Regionen des Landes treten zum Teil ganz unterschiedliche Entwicklungen auf:* In bestimmten Gegenden wächst die Bevölkerung durch Zuzüge, oft auch durch Geburtenüberschüsse kräftig. In anderen Gegenden gibt es stagnative Tendenzen, in weiteren schon heute Bevölkerungsrückgänge.

Aus beiden Tatsachen zusammen ergibt sich, dass Niedersachsen bessere Chancen hat als andere Länder, adäquate Antworten auf den demographischen Wandel zu finden – vorausgesetzt, dass das Land und seine Bewohner bereit sind, von den Erfahrungen anderer Länder und anderer Regionen des Landes zu lernen.

Und um einen Lernprozess muss es sich handeln, denn es geht um nichts geringeres als einen *Paradigmenwechsel*: alle politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme Deutschlands sind auf Wachstum – der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Löhne und Einkommen – sowie auf Verteilung des Zuwachses ausgerichtet. Künftig aber ist nicht Wachstum, sondern Stagnation und Schrumpfung die herrschende Tendenz – das gilt sicher für die Demographie und die öffentlichen Haushalte. Aber die Zeiten kräftiger Zuwachsraten scheinen auch für die Gesamtwirtschaft, die Löhne und die Arbeitsmärkte vorbei zu sein. Mit diesem neuen Paradigma hat Deutschland oder zumindest seine westliche Hälfte noch keine Erfahrungen. Obwohl schon seit einiger Zeit die objektiven Fakten ein Ende des Wachstums signalisieren, hinkt die mentale Bewältigung des Paradigmenwechsels individuell wie kollektiv hinterher.

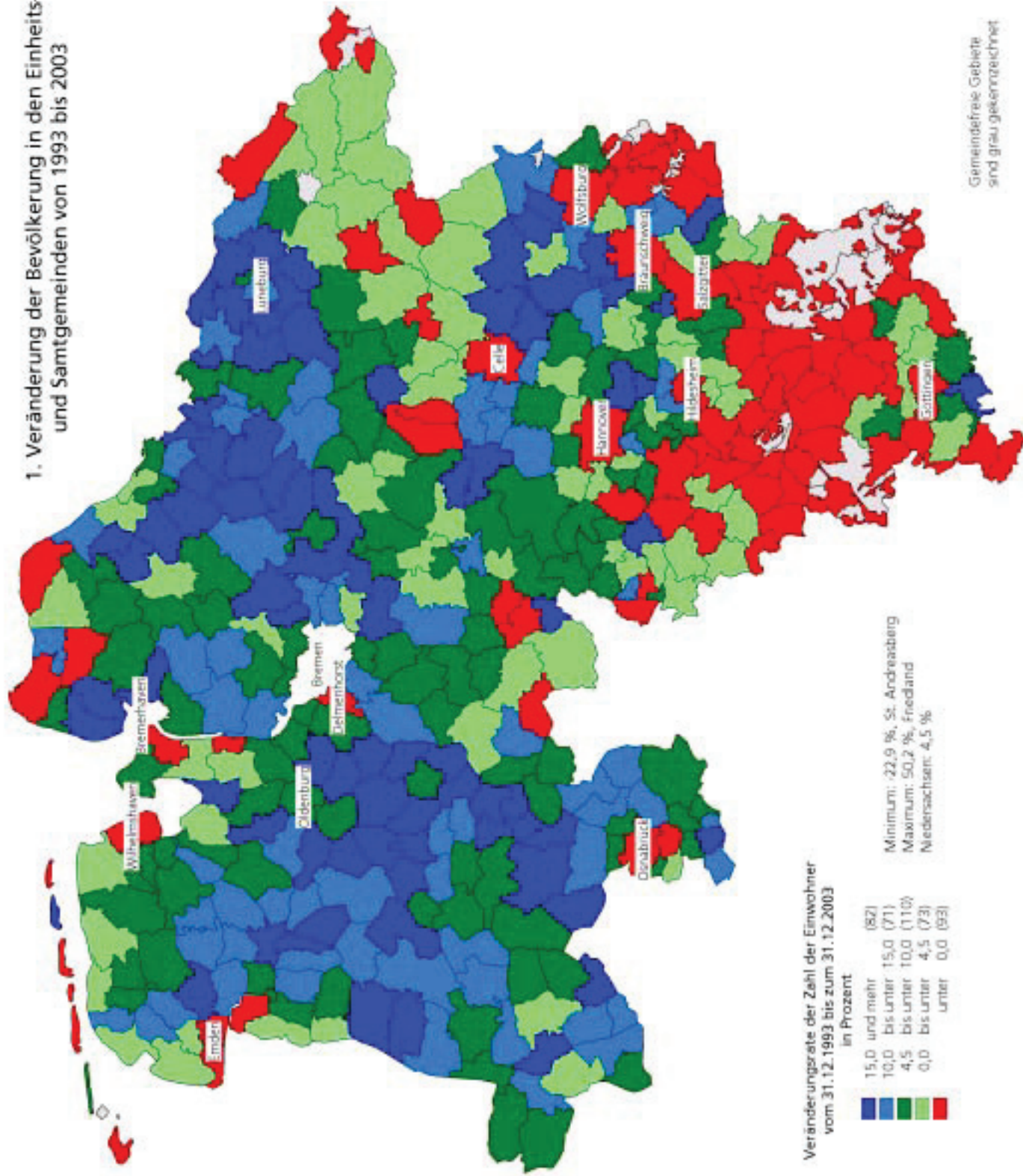
Aufgabenstellung dieses Aufsatzes: Die Entwicklung im ländlichen Raum

In diesem Aufsatz geht es um die regionalen Auswirkungen des demographischen Wandels in Niedersachsen mit besonderem Blick auf den ländlichen Raum. Der Aufsatz basiert auf drei thematischen Karten, die für Niedersachsens Einheits- und Samtgemeinden folgendes anzeigen:

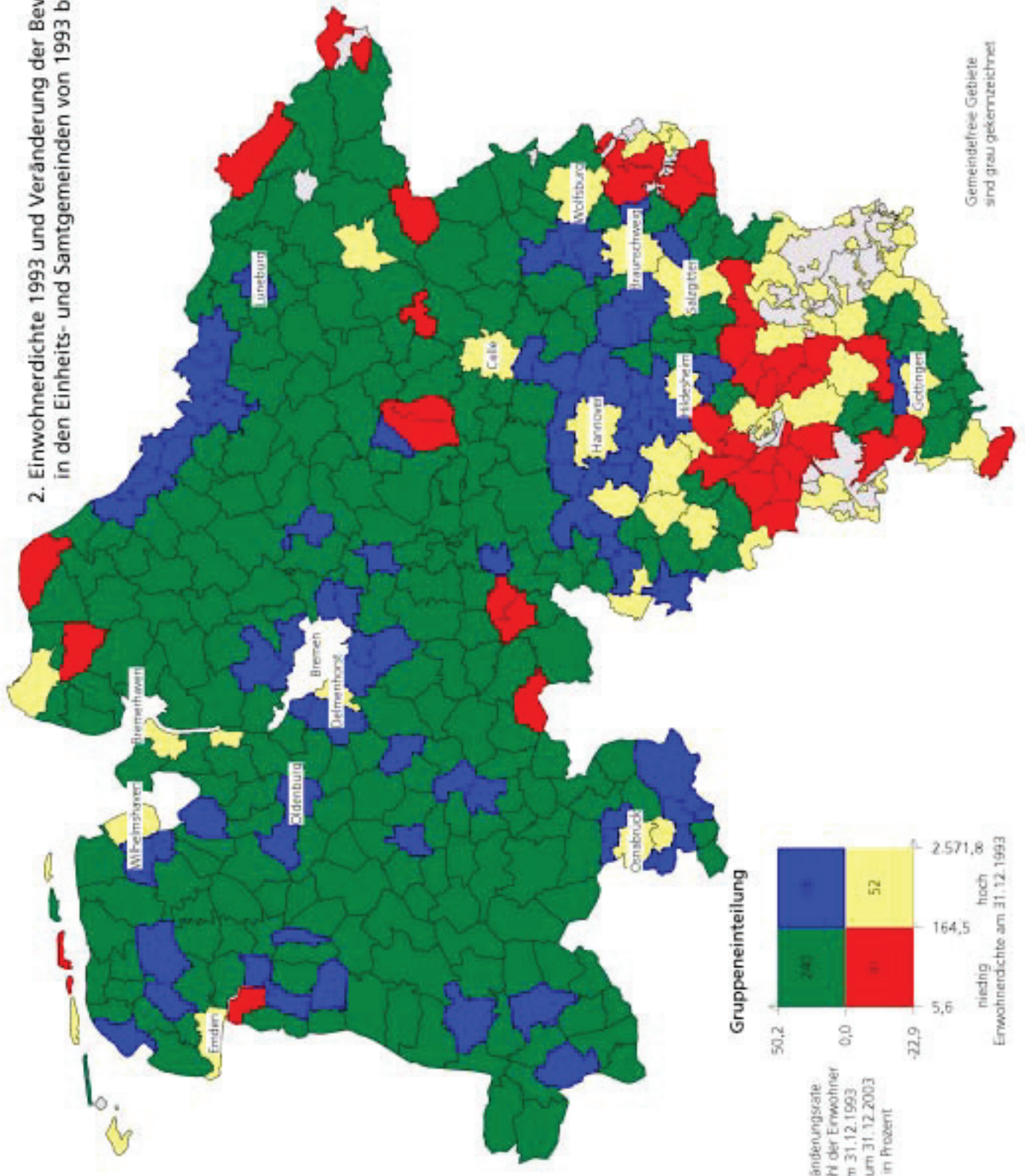
- Entwicklung der Einwohnerzahlen in den 10 Jahren von 1993 bis 2003.
- Aufteilung der Gemeinden in vier Gruppen: überdurchschnittliche Besiedlungsdichte mit Wachstum; überdurchschnittliche Besiedlungsdichte mit Rückgang; unterdurchschnittliche Besiedlungsdichte mit Wachstum; unterdurchschnittliche Besiedlungsdichte mit Rückgang.
- Voraussichtlicher Seniorenanteil (Anteil der Einwohner im Alter von 65 Jahre und mehr an der Gesamtbevölkerung) am 31.12.2013.

Hohe Einwohnerzahlen und hohe Besiedlungsdichte sind keine Werte an sich. Im Gegenteil, gerade in den dichtbesiedelten größeren Städten finden sich soziale Brennpunkte. Der Blick geht hier aber stärker in Richtung des

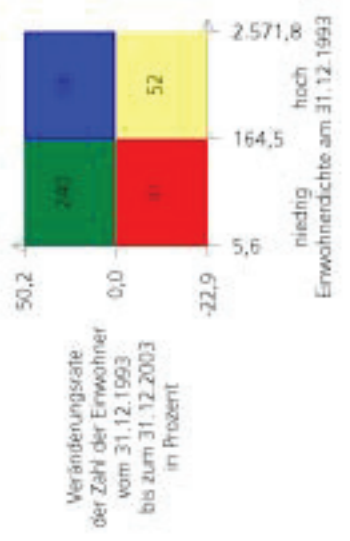
1. Veränderung der Bevölkerung in den Einheits- und Samtgemeinden von 1993 bis 2003



2. Einwohnerdichte 1993 und Veränderung der Bevölkerung in den Einheits- und Samtgemeinden von 1993 bis 2003

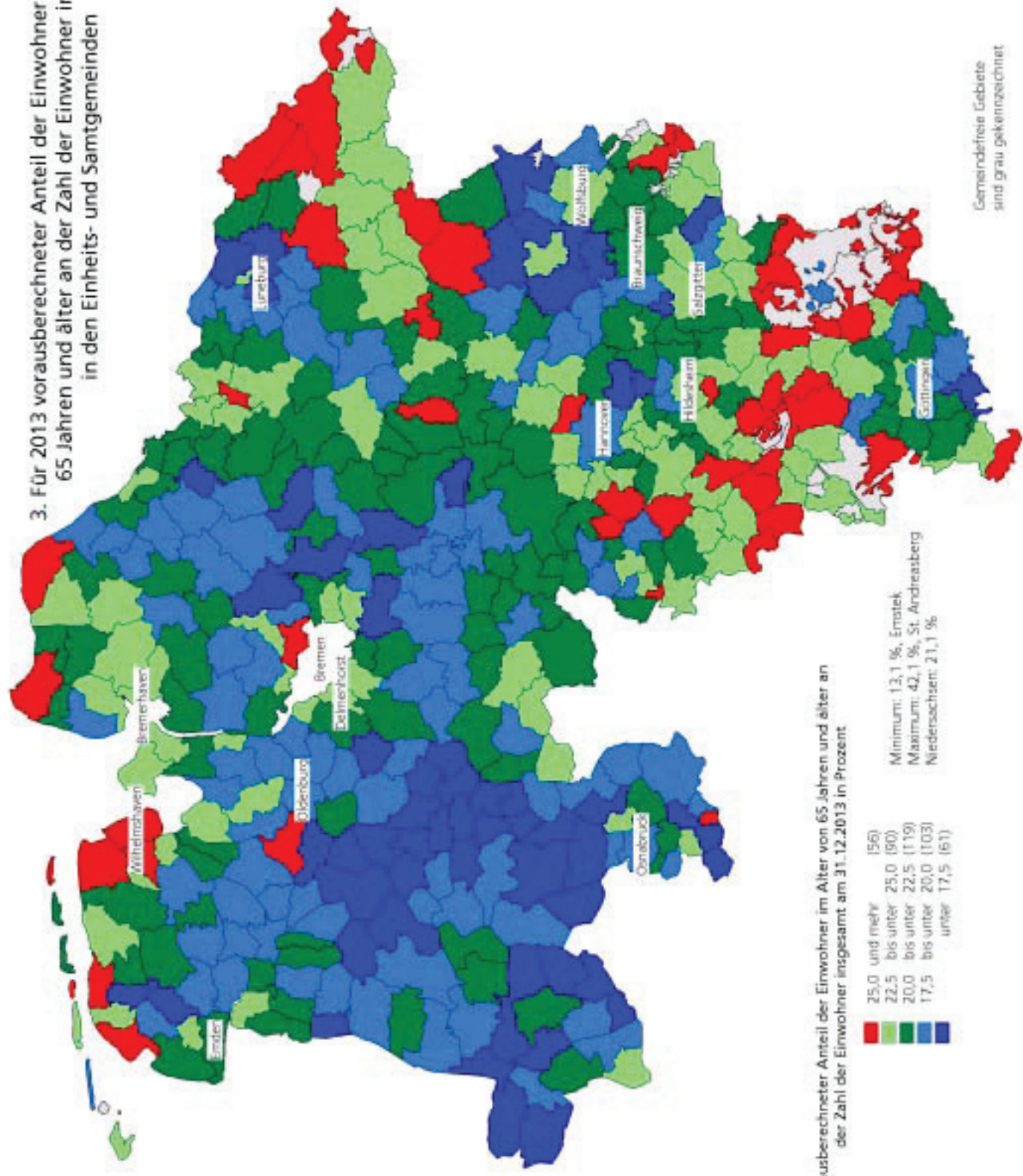


Gruppeneinteilung



Gemeindefreie Gebiete sind grau gekennzeichnet

3. Für 2013 vorausberechneter Anteil der Einwohner im Alter von 65 Jahren und älter an der Zahl der Einwohner insgesamt in den Einheits- und Samtgemeinden



ländlichen Raumes: Kleinere, dünnbesiedelte Gemeinden mit einem Bevölkerungsrückgang haben bereits Probleme mit der Auslastung und Finanzierung von Einrichtungen wie Schulen, Kindergärten, Bibliotheken, Schwimmbädern usw. usf. bekommen. Es werden zum Teil andere Infrastrukturen gebraucht werden, und die Kosten der vorhandenen Einrichtungen werden pro Kopf steigen.

Veränderung der Zahl der Einwohner in Niedersachsen von 1993 bis 2003

In den zehn Jahren vom 31.12.1993 bis zum 31.12.2003 hat die Zahl der Einwohner in Niedersachsen um 354 411 Personen bzw. um + 4,5 % zugenommen. Damit liegt Niedersachsen deutlich über dem Wert von Deutschland insgesamt (Zunahme: + 1,5 %) und im Ländervergleich nach Schleswig-Holstein (+ 4,8 %) und Bayern (+ 4,7 %) an dritter Stelle.

Die regionale Entwicklung der Bevölkerung innerhalb Niedersachsens zeigt Karte 1, in der die Veränderungsrate der Zahl der Einwohner von 1993 bis 2003 für alle Einheits- und Samtgemeinden dargestellt ist ¹⁾.

Mit Rot wurden die Gemeinden gekennzeichnet, in denen die Zahl der Einwohner in den vergangenen zehn Jahren gesunken ist, mit Hellgrün diejenigen, in denen die Bevölkerung nur unterdurchschnittlich – also um weniger als 4,5 % – gestiegen ist. Ein Bevölkerungsrückgang zeigt sich vor allem im südlichen Niedersachsen sowie – abgesehen von der Stadt Oldenburg – in allen niedersächsischen Großstädten. Insgesamt kommt es in 93 Einheits- und Samtgemeinden (von 429) zu einem Bevölkerungsrückgang. Eine vergleichsweise schwache Bevölkerungsentwicklung gibt es auch im östlichen Niedersachsen im Bereich Lüchow-Dannenberg und Uelzen, entlang der Küste sowie im Süden der Landkreise Diepholz und Nienburg.

In den dunkelgrün bzw. hell- und dunkelblau gefärbten Gemeinden kam es zu einer kräftigen Zunahme der Zahl der Einwohner. Dabei handelt es sich um das westliche Niedersachsen – insbesondere die Landkreise Vechta und Cloppenburg –, den Süden des Landkreises Gifhorn, der starke Impulse aus Wolfsburg erhält, sowie das Umland von Hamburg und Bremen. Zwischen den beiden Hansestädten liegt ein breiter Wachstumskorridor.

Insgesamt zeigt sich ein stabiles Muster, das in dieser Zeitschrift schon häufiger dargestellt wurde: Zum Teil starke Gewinne im Westen des Landes und im Umfeld der Großstädte kontrastieren mit Rückgängen in den Großstädten, an der Küste, in peripheren Regionen im

¹⁾ Die Karten 1 und 2 liegen auch für die Ebene der Mitgliedsgemeinden vor und können auf Anfrage als PDF-Dateien zur Verfügung gestellt werden.

Osten und der Mitte des Landes und vor allem im süd-niedersächsischen Berg- und Hügelland.

Zusammentreffen von geringer Besiedlungsdichte und Bevölkerungsrückgang

Ohne Berücksichtigung der Fläche der unbewohnten gemeindefreien Gebiete wies Niedersachsen im Jahr 1993 eine Besiedlungsdichte von 164,5 Einwohner je km² auf. Regional betrachtet reicht die Spannweite von 5,7 Einwohner je km² im gemeindefreien Bezirk Osterheide bis zu 2 571,8 Einwohner je km² in der Landeshauptstadt Hannover.

In Karte 2 wurde die Veränderung der Zahl der Einwohner in Beziehung zur Bevölkerungsdichte im Jahr 1993 gesetzt. Dazu werden die Einheits- und Samtgemeinden in vier Gruppen eingeteilt, abhängig davon ob die Zahl der Einwohner zu- oder abgenommen hat und ob die Besiedlungsdichte hoch oder niedrig ist.

Die 93 Gemeinden mit einem Bevölkerungsrückgang (in Karte 1 rot markiert) sind nun rot oder gelb, abhängig davon, ob ihre Bevölkerungsdichte hoch (gelb) oder niedrig (rot) ist – gemessen am niedersächsischen Durchschnitt. In den rot markierten Gemeinden treffen eine ohnehin niedrige Bevölkerungsdichte und ein Bevölkerungsrückgang zusammen, dies ist schwerpunktmäßig im südlichen Niedersachsen der Fall. In die rote Gruppe fallen 41 Einheits- und Samtgemeinden, die am 31.12.2003 von 298 617 Einwohnern bewohnt wurden. Diese Gruppe von relativ kleinen Kommunen – ihre Durchschnittsgröße liegt bei nur 7 283 Einwohnern – wird absehbar große Schwierigkeiten bekommen, den gegenwärtigen Stand an Infrastruktur zu halten.

Auch die gelb markierten Gemeinden sind vor allem im Süden Niedersachsens zu finden. Sie weisen bei einer überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsdichte einen Bevölkerungsrückgang auf, in einem gewissen Sinn fallen sie also zurück. Zehn von 13 Städten über 60 000 Einwohner liegen in dieser Gruppe, dies spiegelt sich auch in der hohen durchschnittlichen Besiedlungsdichte von 559,2 Einwohner je km² wider.

Die Gemeinden, die bei einer hohen Bevölkerungsdichte starke Zuwächse aufweisen (blau markiert) sind vor allem im Umland der großen Städte – insbesondere im Umland von Hannover, Hamburg und Bremen – zu finden.

Die Gemeinden mit einer niedrigen Dichte und einer kräftigen Bevölkerungszunahme sind grün markiert. Mehr als die Hälfte aller niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden fällt in diese Gruppe. Dies kann als Aufholprozess charakterisiert werden: Die Veränderungsrate dieser Gruppe liegt mit 11,2 % deutlich über dem Wert

für Niedersachsen insgesamt und auch über dem der blauen Gruppe (+7,2 %).

Und die künftige Entwicklung?

Das NLS hatte – in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund (NSGB) – im vergangenen Jahr eine regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung vorgestellt, die die Entwicklung der vergangenen fünf Jahre in die Zukunft extrapoliert. Inzwischen werden die Angaben bis zum 31.12.2003 berücksichtigt²⁾.

Die Methode dieser Berechnung für *Einheits- und Samtgemeinden* basiert notwendigerweise auf sehr stark vereinfachten Annahmen³⁾ und ist insofern nicht kompatibel mit der aufwändigen 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder und der darauf basierenden Berechnung für *kreisfreie Städte und Landkreise*. Letztlich beantwortet sie nur die Frage: Wie sieht die Gesamtzahl und (grobe) Altersstruktur einer Kommune in fünf oder zehn Jah-

Die vier Gruppen im Vergleich

Gruppe	Anzahl	31.12.2003					31.12.2013					Veränderung des Altenanteils von 2003 bis 2013 in Prozentpunkten
		Fläche ¹⁾ in km ²	Zahl der Einwohner	Veränderungsrate 1993 bis 2003	Einwohner ¹⁾ je km ²	Anteil der Einwohner über 65 Jahre	Zahl der Einwohner	Veränderungsrate 2003 bis 2013	Einwohner ¹⁾ je km ²	Anteil der Einwohner über 65 Jahre		
Blaue Gemeinden	96	7 167	2 400 878	+7,2	335,0	17,6	2 531 272	+5,4	353,2	21,4	3,7	
Gelbe Gemeinden	52	4 411	2 466 579	-3,5	559,2	20,1	2 395 969	-2,9	543,2	22,5	2,4	
Grüne Gemeinden	240	31 084	2 827 341	+11,2	91,0	16,8	3 037 281	+7,4	97,7	19,5	2,7	
Rote Gemeinden	41	3 831	298 617	-3,7	77,9	21,2	284 085	-4,9	74,1	24,0	2,9	
Niedersachsen	429	46 494	7 993 415	+4,5	171,9	18,2	8 248 607	+3,2	177,4	21,1	2,8	

¹⁾ Ohne Berücksichtigung der Fläche der (unbewohnten) gemeindefreien Gebiete, einschl. der beiden (bewohnten) gemeindefreien Bezirke.

ren aus, wenn sich die Bevölkerungsereignisse (Geburten, Sterbefälle, Zu- und Fortzüge) des Durchschnitts der letzten fünf Jahre genauso in den nächsten fünf bzw. zehn Jahren wiederholen? Plakativ formuliert: Was passiert, wenn nichts passiert?

Karte 3 zeigt die für das Jahr 2013 vorausgerechneten Anteile der Einwohner im Alter von 65 Jahre und älter an allen Einwohnern. Ein hoher Anteil dieser Altersgruppe ist ein Hinweis darauf, dass die weitere Bevölkerungsentwicklung in dieser Region schwach sein wird: Frauen in diesem Alter bekommen keine Kinder mehr, und außerdem kommt der hohe Altenanteil meist dadurch zustande, dass die jüngeren wegen unbefriedigender Erwerbschancen weggezogen sind.

²⁾ Die Methode wird im *Niedersachsen-Monitor 2003* beschrieben www.nls.niedersachsen.de/Download/Monitor_2003/Monitor_2003_nur_Bev_Vorausberechnung.pdf, die Einzelergebnisse sind unter *Kommunen im Blick* in unserem Internetangebot zu finden www.nls.niedersachsen.de/html/kommunen_im_blick.html.

³⁾ Die Berechnung bestimmter altersspezifischer Kennwerte (Sterbewahrscheinlichkeit oder die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau eines bestimmten Altersjahres ein Kind bekommt), ist auf Gemeindeebene nicht sinnvoll.

Es wiederholt sich das Muster der ersten beiden Karten: Vergleichsweise hohe Anteile – also ungünstige Werte – im südlichen Niedersachsen, im Raum Lüchow-Dannenberg/Uelzen sowie an der Küste, vergleichsweise günstige im westlichen Niedersachsen⁴⁾. Für immerhin 56 Einheits- und Samtgemeinden wird für 2013 ein Altenanteil von über 25 % errechnet.

Einige Städte und Gemeinden, die nach den Karten 1 und 2 eine ungünstige Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen haben, weisen aufgrund ihrer Funktion als Hochschulstandorte einen vergleichsweise niedrigen Altenanteil auf. Dazu gehören u.a. die Großstädte Göttingen, Hannover und Osnabrück, aber auch die SG Oberharz, zu der Clausthal-Zellerfeld gehört.

Gesamtbetrachtung und absehbare Konsequenzen

Die folgende Tabelle stellt für die vier Gruppen von Gemeinden noch einmal alle Eckdaten zusammen.

Gegenwärtig sind es „nur“ 41 Einheits- und Samtgemeinden, die in die „rote Gruppe“ mit ohnehin niedriger Besiedlungsdichte und schrumpfender Bevölkerung fallen. Diese Kommunen vereinigen auf sich derzeit 3,7 % der Einwohner und 8,2 % der Fläche des Landes. Es ist aber absehbar, dass diese Gruppe künftig Zuwachs bekommen wird – und zwar sowohl aus der Gruppe der „gelben“ wie der „grünen“ Gemeinden.

Der Bevölkerungsrückgang der 41 Kommunen der „roten Gruppe“ wird sich bis 2013 voraussichtlich beschleunigen, und ihr Seniorenanteil wird von 21 auf 24 % zunehmen. Es bedarf nur einer geringen Vorstellungskraft, um sich das folgende Szenario auszudenken: Zunächst müssen Kindergärten, sodann Grundschulen geschlossen werden. Verbleibende Familien mit Kindern müssen überlegen, ob sie am Ort bleiben wollen. Jugendzentren werden überflüssig. Die Kosten für Straßeninstandhaltung,

⁴⁾ Die Landkreise Cloppenburg und Vechta weisen am 31.12.2000 deutschlandweit den höchsten Kinder- und Jugendanteil auf, vgl. Statistische Monatshefte Niedersachsen, Heft 7/2003.

Abwasserbeseitigung u.ä. steigen pro Kopf an. Da die Bevölkerung sinkt, geht auch die Zahl der Arbeitsplätze der personenbezogenen Dienstleistungen (Einzelhandel, Gastronomie, Post- und Bankfilialen, Ärzte) zurück, was wiederum den Abwanderungsdruck verstärkt. Buslinien und Bahnverbindungen werden unrentabel und daher eingeschränkt oder ganz eingestellt. Ein größer werdender Teil der Bevölkerung wird pflegebedürftig. Zugleich ist die häusliche Pflege schwer zu organisieren, weil die Menschen zum Teil weitab wohnen. Eine Neubautätigkeit von Wohnraum findet kaum statt; stattdessen mehren sich Leerstände. Grundeigentum verliert an Wert. Der durchschnittliche Kaufpreis freistehender Einfamilienhäuser ist von 2002 auf 2003 in Lüchow-Dannenberg um 2 000, im LK Holzminden um 6 000, im LK Uelzen um 5 000 und im LK Osterode um 3 000 Euro gefallen ⁵⁾. Es wird immer mehr Erben geben, die Opas oder Omas Häuschen im Harz oder Solling weit unter Wert verkaufen müssen. Selbst dort zu wohnen, kommt nicht in Betracht, weil es kaum Jobs gibt. Zum Teil kommen Verwahrlosungstendenzen dazu, weil sich niemand mehr um die leerstehenden Gebäude kümmert. Die kommunalen Einnahmen sinken, und die Gestaltungsfähigkeit der öffentlichen Hand nimmt ab. Der unvermeidlichen Sparpolitik fallen zuallererst alle Einrichtungen zum Opfer, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, z.B. Bibliotheken und Schwimmbäder.

Zum Glück ist dieses Szenario kein unausweichliches Schicksal, und derzeit gibt es im Lande nur 41 Kommunen mit nicht einmal 300 000 Einwohnern, für die dieses Schrumpfungsszenario zutrifft. Es gibt Gegenteilstendenzen, und es gibt Erfahrungen aus dem Ausland und aus Ostdeutschland ⁶⁾, aus denen man lernen kann. Unter anderem erscheint folgendes sinnvoll:

Kooperation statt Konkurrenz: Unverzichtbar erscheint es für die Gruppe der schwächsten Kommunen, die inter-

⁵⁾ Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Niedersachsen, Landesgrundstücksmarktbericht 2004, S. 74. Für Reihenhäuser und Doppelhaushälften S. 85.

⁶⁾ Vgl. z.B. Bernhard Müller, Regionalentwicklung unter Schrumpfungbedingungen, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1-2/2003, S. 28ff sowie BBR (Herausgeber) Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen? (= Informationen zur Raumentwicklung 12/2003).

kommunale Konkurrenz zumindest einzuschränken und stattdessen mehr auf Kooperation zu setzen – z.B. durch gemeinsame Nutzung von Infrastruktureinrichtungen und gemeinsames Regionalmarketing.

Stärkung der zentralen Orte: Die Infrastrukturkosten in mancher peripherer Siedlung sind schon heute hoch. Daher wird über eine Konzentration der Mittel auf die Grund- und Mittelzentren nachgedacht.

Umbau statt Neubau: Eine private Neubautätigkeit ist in den Schrumpfungsregionen nur in geringstem Umfang zu erwarten, denn jeder Bauherr muss aufgrund der Entleerungstendenzen mit einem sinkenden Wert seiner Immobilie rechnen. Die Einschränkungen bei der staatlichen Wohnbauförderung kommen hinzu. Stattdessen kommt es viel stärker auf die Bewahrung und Umnutzung schon vorhandenen Wohnraumes an, insbesondere auf den altengerechten Umbau. Das schafft auch Arbeitsplätze im meist kleingewerblichen Ausbaugewerbe.

Stärkung des sozialen Zusammenhalts und Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements: Da absehbar ist, dass staatliche Förderung seitens der EU, des Bundes und des Landes eher gering ausfallen wird und da die finanziellen Möglichkeiten der Kreise und Gemeinden vor Ort ebenfalls gering sind und sein werden, kommt es auf die Stärkung der gesellschaftlichen Selbstorganisationskräfte an, in welcher Form auch immer sie sich zeigen: Vereine, Kirchengemeinden, freiwillige Feuerwehr, funktionierende Nachbarschaften. Vor allem bei körperlich und geistig oft hoch leistungsfähigen „Jung-Senioren“ gibt es noch erhebliche Mobilisierungspotenziale.

Das NLS wird auf jeden Fall seine Untersuchungen und Berichterstattung über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Raum fortsetzen. Noch in diesem Jahr soll mit Blick auf die Gruppe der 41 Gemeinden in besonders prekärer Lage und unter Zuhilfenahme von Indikatoren u.a. aus der Bevölkerungs-, Erwerbs- und Finanzstatistik dargestellt werden, wie derzeit deren Lage und Entwicklungstendenz ist.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird untersucht, in welchen niedersächsischen Einheits- und Samtgemeinden die demographische Entwicklung schon bald zu Problemen führen könnte. Dazu werden die Gemeinden in vier Gruppen eingeteilt, abhängig davon ob die Zahl der Einwohner zu- oder abnimmt und ob die Besiedlungsdichte hoch oder niedrig ist. Als problematisch werden die Gemeinden angesehen, in denen eine ohnehin niedrige Bevölkerungsdichte und ein Bevölkerungsrückgang zusammentreffen, dies ist schwerpunktmäßig im südlichen Niedersachsen der Fall. Die Bevölkerungsvorausberechnung für das Jahr 2013 zeigt, dass in diesen Gebieten der Anteil der Einwohner über 65 Jahre überdurchschnittlich hoch sein wird.