

Niedersächsischer Landtag

15. Wahlperiode

Bericht der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“

Hannover 2007

Inhaltsverzeichnis

Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Enquete-Kommission	1
I Einsetzung und Auftrag.....	1
II Konstituierung und Zusammensetzung	6
1 Konstituierung	6
2 Mitglieder.....	7
3 Unterstützung der Kommissionsarbeit.....	9
3.1 Landtagsverwaltung	9
3.2 Fraktionsreferentinnen und -referenten.....	9
III Kommissionsarbeit.....	9
1 Themenbereiche	9
2 Sitzungen	10
3 Anhörungen.....	10
4 Schriftliche Stellungnahmen	19

Demografischer Wandel –Herausforderungen an ein zukunfts- fähiges Niedersachsen: Zentrale Ursachen, spezifische Heraus- forderungen und entscheidende Lösungsansätze	21
I Ursachen	23
II Problemlage – allgemeine Entwicklung.....	24
III Antworten auf die Herausforderungen	24
IV Knotenpunkte und Lösungsansätze	26

Statistische Grundlagen.....	31

Demografische Entwicklung in Niedersachsen	33
I Entwicklung auf Landesebene.....	33
1 Bisherige Entwicklung auf Landesebene.....	33
1.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt	33
1.2 Natürliche Bevölkerungsbewegung.....	34
1.2.1 Geburten	34
1.2.2 Sterbefälle und Lebenserwartung	35
1.2.3 Natürlicher Bevölkerungssaldo	36

1.3	Räumliche Bevölkerungsbewegung	36
1.3.1	Wanderungen über die niedersächsische Landesgrenze	36
1.3.2	Wanderungsverflechtung mit anderen Bundesländern ohne Spätaussiedler	39
1.4	Entwicklung der Bevölkerungszusammensetzung nach Staatsangehörigkeit und Migrationsstatus	41
1.4.1	Menschen mit Migrationshintergrund	41
1.4.2	Ausländer	42
1.5	Altersstruktur und Durchschnittsalter	46
1.5.1	Gesamtbevölkerung	46
1.5.2	Altersstruktur nach Staatsangehörigkeit	49
1.6	Niedersachsen im nationalen und internationalen Vergleich	50
1.6.1	Entwicklung in den Bundesländern	50
1.6.2	Entwicklung in Westeuropa	51
2	Zukünftige Entwicklung auf Landesebene bis 2050	53
2.1	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	54
2.2	Natürliche Bevölkerungsbewegung	55
2.2.1	Geburten	55
2.2.2	Sterbefälle und Lebenserwartung	56
2.2.3	Natürlicher Bevölkerungssaldo	56
2.3	Räumliche Bevölkerungsbewegung	56
2.3.1	Vergleich der Wanderungsannahmen	56
2.3.2	Einfluss der Wanderungsannahmen auf die Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen	58
2.4	Altersstruktur und Durchschnittsalter	58
2.5	Niedersachsen im nationalen und internationalen Vergleich	62
2.5.1	Entwicklung in den Bundesländern	62
2.5.2	Entwicklung in Westeuropa	63
II	Regionale Entwicklung	64
1	Bisherige regionale Entwicklung	64
1.1	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	64
1.2	Natürliche Bevölkerungsbewegung	65
1.2.1	Geburten	66
1.2.2	Sterbefälle	66
1.2.3	Natürlicher Bevölkerungssaldo	67
1.3	Räumliche Bevölkerungsbewegung	68
1.4	Bevölkerungsdichte	69
1.5	Altersstruktur und Durchschnittsalter	69
1.5.1	Durchschnittsalter	69
1.5.2	Regionale Anteile der Altersgruppe der unter 20-Jährigen	70
1.5.3	Regionale Anteile der Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren	71
1.6	Anteile ausländischer Bevölkerungsgruppen an der Gesamtbevölkerung	74

2	Entwicklung der Regionen bis zum 31.12.2020 (Bevölkerungsvorausschätzung des NLS).....	75
2.1	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	75
2.1.1	Landkreise.....	75
2.1.2	Kreisfreie Städte und Region Hannover	76
2.2	Natürliche Bevölkerungsbewegung.....	76
2.3	Räumliche Bevölkerungsbewegung.....	77
2.4	Altersstruktur und Durchschnittsalter	78
2.4.1	Durchschnittsalter	78
2.4.2	Veränderung der Personenzahl der unter 20-Jährigen	79
2.4.3	Veränderung der Personenzahl der 60- bis 79-Jährigen.....	81
2.4.4	Veränderung der Personenzahl der 80-Jährigen und Älteren	83
3	Entwicklung der Regionen bis zum 31.12.2020 (LTS-Bevölkerungsprognose des NIW).....	85
3.1	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	85
3.1.1	Landkreise.....	85
3.1.2	Kreisfreie Städte und Region Hannover	87
3.2	Natürliche Bevölkerungsbewegung.....	87
3.3	Räumliche Bevölkerungsbewegung.....	88
3.4	Altersstruktur und Durchschnittsalter	89
3.4.1	Durchschnittsalter	89
3.4.2	Veränderung der Personenzahl der unter 20-Jährigen	90
3.4.3	Veränderung der Personenzahl der 60- bis 79-Jährigen.....	92
3.4.4	Veränderung der Personenzahl der 80-Jährigen und Älteren	93
4	Zusammenfassende Einschätzung der regionalen Besonderheiten	95
	 Analyse	 97
	 A Wirtschaft und Arbeitsmarkt	 99
	 I Wirtschaft.....	 102
1	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wirtschaft – Herausforderungen	102
1.1	Struktur der niedersächsischen Wirtschaft	102
1.2	Konsum: Veränderung von Nachfrage und Angebot	107
1.2.1	Änderung der Struktur der Konsumenten	107
1.2.2	Auswirkungen auf die Gütermärkte und Branchen.....	107
1.3	Innovationsfähigkeit: Herausforderungen des demografischen Wandels für die Innovationsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft	111
1.3.1	Forschung und Entwicklung in Niedersachsen.....	111
1.3.2	Innovationsfähigkeit in der alternden Gesellschaft	118

2	Demografischer Wandel als Chance für die Wirtschaft – Handlungsoptionen.....	119
2.1	Sensibilisierung und Unterstützung der Wirtschaft.....	120
2.2	Sicherung der Betriebsnachfolge.....	120
2.3	Zielgruppengerechte Produktentwicklung.....	121
2.4	Seniorenwirtschaft/Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag (LINGA).....	121
2.5	Verbesserung der Innovationsfähigkeit	122
2.5.1	Verbesserung von Bildung	122
2.5.2	Forschungs- und Entwicklungspolitik	123
2.5.3	Innovationsfördernde Strukturen in den und außerhalb der Unternehmen	124
II	Arbeitsmarkt.....	125
1	Arbeitskräfteangebot und -nachfrage im demografischen Wandel – Herausforderungen.....	125
1.1	Arbeitskräfteangebot.....	125
1.1.1	Entwicklung der Erwerbsbeteiligung.....	125
1.1.2	Erwerbsbeteiligung verschiedener Altersgruppen	126
1.1.3	Geschlechtsspezifische Erwerbsbeteiligung	127
1.1.4	Zukünftige Entwicklung.....	129
1.2	Arbeitskräftenachfrage.....	133
1.2.1	Bisherige Arbeitskräftenachfrage	133
1.2.2	Zukünftige Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage	137
1.2.3	Zukünftige Entwicklung der Arbeitslosigkeit	137
1.3	Spezifische Gruppen auf dem Arbeitsmarkt	138
1.3.1	Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation	139
1.3.2	Hoch qualifizierte Erwerbspersonen.....	140
1.3.3	Ältere Erwerbspersonen	144
1.3.4	Frauen	150
1.3.5	Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund.....	159
1.3.6	Jüngere Erwerbspersonen	161
1.3.7	Erwerbspersonen mit einer Behinderung	166
2	Langfristige Sicherung des Arbeitskräfteangebots – Handlungsoptionen..	168
2.1	Qualifizierung der Erwerbspersonen	169
2.2	Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen	170
2.2.1	Gering Qualifizierte	170
2.2.2	Hoch Qualifizierte	171
2.2.3	Ältere Erwerbspersonen	172
2.2.4	Frauen	176
2.2.5	Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund.....	177
2.2.6	Jüngere Erwerbspersonen	178
2.2.7	Erwerbspersonen mit Behinderungen	178
2.3	Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit.....	179
2.3.1	Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters	179

2.3.2 Früherer Berufseinstieg	179
2.3.3 Differenzierung und Flexibilisierung der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit	180
2.3.4 Flexible Modelle und Unterbrechung der Lebensarbeitszeit	180
2.4 Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials durch Zuwanderung aus dem In- und Ausland sowie Verringerung von Abwanderung	181
B Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr	185
I Landes- und Regionalentwicklung	185
1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstrukturen	185
1.1 Ziele und Funktion der Raumordnung im demografischen Wandel....	185
1.2 Auswirkungen der demografischen Trends auf die Landes- und Regionalentwicklung	187
1.2.1 Zunahme groß- und kleinräumiger Disparitäten	187
1.2.2 Gefährdung tragfähiger Standorte für die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum	188
1.2.3 Auswirkung auf die räumliche Entwicklung.....	189
2 Unterstützung der Anpassung im demografischen Wandel durch Raumordnung sowie Landes- und Regionalentwicklung – Handlungsoptionen	190
2.1 Konzepte und Maßnahmen zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse.....	190
2.1.1 Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes	190
2.1.2 Regionale Entwicklungskonzepte	191
2.1.3 Integrierte Entwicklungsplanung: ZILE – Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung.....	193
2.1.4 Erweiterte Aufgabenstellung für die Regionalplanung.....	194
2.2 Regionale und interkommunale Kooperation zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels.....	195
2.2.1 Demografischer Wandel als Motor interkommunaler Zusammenarbeit	195
2.2.2 Regionale Kooperationsräume in Niedersachsen	196
2.2.3 Regionale Kooperation im demografischen Wandel.....	198
2.2.4 Anforderungen an Kooperationsprozesse im demo- grafischen Wandel	199
II Siedlungsentwicklung und Wohnen	201
1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Entwicklung von Städten und Gemeinden	201
1.1 Entwicklung der Siedlungsstrukturen in den Städten und Gemeinden	201
1.1.1 Entwicklung der Siedlungsflächen	201
1.1.2 Siedlungsbestand.....	205
1.2 Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung.....	206
1.2.1 Haushaltsentwicklung in Niedersachsen bis 2020.....	206
1.2.2 Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte	211

2	„Demografiefeste“ Entwicklung der Stadt- und Gemeindestrukturen in Niedersachsen – Handlungsoptionen	214
2.1	Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung	214
2.1.1	Stärkung der Innenentwicklung	214
2.1.2	Belebung der Stadt- und Gemeindezentren	215
2.1.3	Abstimmung von Stadt- und Infrastrukturentwicklung	216
2.1.4	Anpassung der Städtebauförderprogramme an den demografischen Wandel	216
2.1.5	Integrierte Konzepte zur Stadt- und Gemeindeentwicklung	218
2.2	Wohnungsmarktpolitische Maßnahmen	218
2.2.1	Wohnraumversorgungskonzepte	218
2.2.2	Bestandspflege und -umbau	219
2.2.3	Sozialer Segregation entgegenwirken	220
2.2.4	Wohnen im Alter	221
III	Daseinsvorsorge und Verkehr	222
1	Herausforderungen des demografischen Wandels für Daseinsvorsorge und Verkehr	222
1.1	Herausforderungen des demografischen Wandels für technische Infrastrukturen	222
1.1.1	Auslastung und wirtschaftliche Tragfähigkeit	222
1.1.2	Spezifische Herausforderungen für netzgebundene Infrastrukturen	224
1.2	Herausforderungen des demografischen Wandels für die Nahversorgung	225
1.2.1	Einzelhandel	225
1.2.2	Finanzdienstleistungen	227
1.2.3	Verwaltungsdienstleistungen	228
1.3	Herausforderungen des demografischen Wandels für Verkehr und Mobilität	228
1.3.1	Wachsende Mobilitätsanforderungen	229
1.3.2	Auswirkungen auf den öffentlichen Personenverkehr	230
1.3.3	Auswirkungen auf den motorisierten Individualverkehr	232
2	Sicherung der Qualitätsstandards und flächendeckender Strukturen für Daseinsvorsorge und Mobilität – Handlungsoptionen	234
2.1	Sicherung von Tragfähigkeit und Funktionalität technischer Infrastrukturen	235
2.1.1	Koordination von Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung	235
2.1.2	Technische Lösungsansätze	235
2.1.3	Organisatorische Lösungsmodelle	237
2.2	Sicherung der Erreichbarkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen	237
2.2.1	Planerische Vorsorge und Kooperation	238
2.2.2	Dienstleistungszentren im ländlichen Raum	238
2.2.3	Mobile und Internet-gestützte Angebote	241
2.3	Handlungsansätze zur Sicherung der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen	242
2.3.1	Flexible und anpassungsfähige Lösungen	243

2.3.2 Mobilität im ländlichen Raum	244
2.3.3 Mobilität im Alter.....	247
C Bildung, Wissenschaft und Forschung	249
I Übergreifende Anforderungen an das Bildungssystem	250
1 Herausforderungen des demografischen Wandels für den Bildungssektor	250
1.1 Qualitative Verbesserung der Bildung.....	250
1.2 Flächendeckende Bildungsversorgung	251
1.3 Chancengerechtigkeit.....	252
2 Lebenslanges Lernen	253
2.1 Ziele und Strategien des Lebenslangen Lernens	253
2.2 „Lernende Regionen“ in Niedersachsen	254
II Frühkindliche Bildung	257
1 Herausforderungen und Hintergründe für die frühkindliche Bildung in Niedersachsen	257
1.1 Ziele frühkindlicher Bildung	257
1.2 Frühkindliche Bildung in niedersächsischen Kindertagesstätten	258
1.2.1 Nutzung von Kindertagesstätten in Niedersachsen.....	258
1.2.2 Qualifikation des Personals	259
2 Förderung der frühkindlichen Bildung in Niedersachsen – Handlungsoptionen	260
2.1 Ausbau des Angebots und Erhöhung der Inanspruchnahme von Kindertagesstätten	260
2.2 Qualitative Verbesserung des Bildungsangebotes in den Kindertagesstätten	261
2.2.1 Schaffung von Standards für frühkindliche Bildung	261
2.2.2 Individuelles Fördern und Fordern	262
2.2.3 Aus- und Weiterbildung des Personals.....	262
2.2.4 Erhöhung des Männeranteils in der Kinderbetreuung	263
2.2.5 Qualitätssicherung und Entwicklung.....	263
2.3 Sicherung der Konsistenz im Bildungsverlauf.....	263
2.4 Aufwertung von Kooperation und Beteiligung	264
2.4.1 Einbeziehung der Eltern.....	264
2.4.2 Mitbestimmung der Kinder	265
III Allgemeinbildende Schulen	266
1 Herausforderungen für das System der allgemeinbildenden Schulen	266
1.1 Entwicklung der Schülerzahlen 1980 bis 2025	266
1.1.1 Landesweite Betrachtung	267
1.1.2 Regionale Betrachtung	269
1.2 Entwicklung der Zahl der Schulen 1982 bis 2005.....	271
1.3 Entwicklung der Absolventenzahlen	272

1.4 Lehrerversorgung.....	275
1.4.1 Anzahl der Lehrkräfte	275
1.4.2 Altersstruktur der Lehrkräfte	276
1.4.3 Zukünftige Lehrerversorgung	276
1.4.4 Aus- und Fortbildung der Lehrer.....	277
1.5 Ausländische Schülerinnen und Schüler	277
1.5.1 Schülerzahlen und Anteile.....	277
1.5.2 Schulabschlüsse.....	280
1.5.3 Regionale Verteilung	280
1.5.4 Qualitative Herausforderungen.....	281
2 Sicherung einer flächendeckenden Schulversorgung und Förderung der Bildungsqualität – Handlungsoptionen	282
2.1 Sicherung einer flächendeckenden Schulversorgung	282
2.2 Verbesserung der Bildungsqualität an den allgemeinbildenden Schulen	284
2.2.1 Anpassungen bildungspolitischer Konzepte.....	285
2.2.2 Qualitätsverbesserung im Unterricht	286
2.2.3 Lehrerausbildung und -versorgung.....	286
2.2.4 Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund.....	288
2.2.5 Bildungspartnerschaften	288
2.2.6 Qualitätsentwicklung und -sicherung.....	289
IV Berufsbildende Schulen.....	292
1 Herausforderungen für das System der berufsbildenden Schulen	292
1.1 System der beruflichen Grundbildung	294
1.1.1 Neuzugänge im System der beruflichen Grundbildung.....	294
1.1.2 Schüler im System der beruflichen Grundbildung	301
1.1.3 Absolventen des Systems der beruflichen Grundbildung.....	302
1.2 Weitere Schulformen im System der berufsbildenden Schulen	303
2 Sicherung und Optimierung des Systems der beruflichen Bildung – Handlungsoptionen.....	305
2.1 Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungs- plätzen oder vergleichbaren Qualifizierungsangeboten	305
2.2 Optimierung des Übergangs in die berufliche Bildung	305
2.3 Anrechnung beruflicher Vorbildung auf die Ausbildungszeit	305
2.4 Kammerprüfung für schulische Bildungsangebote	305
2.5 Flexibilisierung der Berufsausbildungsdauer	306
2.6 Modularisierung der Berufsbildung	306
2.7 Berufsschulen als regionale Kompetenzzentren	306
V Hochschulen	308
1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Hochschulen in Niedersachsen.....	308
1.1 Bisherige Entwicklung der Studierendenzahlen und Absolventen- zahlen in Niedersachsen.....	308
1.1.1 Übergänge in die Hochschule	308

1.1.2	Studienanfängerinnen und Studienanfänger an Hochschulen	310
1.1.3	Studierende	315
1.1.4	Studieneffektivität: Dauer und Abbruch des Studiums	323
1.2	Aktuelle Entwicklungen im Hochschulbereich	325
1.2.1	Bologna-Prozess	325
1.2.2	Verkürzung der gymnasialen Schulzeit	326
1.2.3	Studienbeiträge	327
1.2.4	Neuordnung des Zulassungsrechts für Studienplätze	328
1.3	Prognose der Studiennachfrage	328
2	Hochschulen im demografischen Wandel – Handlungsoptionen	329
2.1	Erhöhung der allgemeinen Studierbereitschaft und der Zahl an Studienplätzen	329
2.2	Erhöhung der Zahl der Studierenden in ingenieur- und naturwissenschaftlichen Fächern	330
2.2.1	Bessere Technikvermittlung im Vorschulalter und in der Schule	330
2.2.2	Förderung von Frauen in technisch-naturwissenschaftlichen Studiengängen	331
2.2.3	Studium der Ingenieur- und Naturwissenschaften fördern	331
2.3	Erhöhung der Studienerfolgswahlen	331
2.3.1	Übereinstimmung zwischen den Interessen und Leistungsstärken der Studierenden sowie den Studienanforderungen erhöhen	331
2.3.2	Verbesserung der Lehre und der Betreuung im Grundstudium	332
2.3.3	Verbesserung der Studienbedingungen	333
2.3.4	Erleichterung des Studienabschlusses bei finanziellen Engpässen und beruflicher Neuorientierung	333
2.4	Ausbau der Fort- und Weiterbildungsangebote	333
2.5	Wissenschaft und Forschung im Zeichen des demografischen Wandels	334
2.6	Ausbau der Zusammenarbeit von Hochschulen und Wirtschaft	335
2.7	Erhöhung der Attraktivität der niedersächsischen Hochschulen für Studierende und Wissenschaftler mit Kindern	335
2.8	Sicherung der Finanzierung der Hochschulen	336
VI	Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter	337
1	Herausforderungen für Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter	337
1.1	Organisation der Weiterbildung	337
1.2	Teilnahme an Weiterbildung und Einflussfaktoren	338
1.2.1	Erwerbstätigkeit und berufliche Stellung	339
1.2.2	Alter	341
1.2.3	Bildungsabschluss	342
1.2.4	Geschlecht	343
1.2.5	Nationalität	345
1.3	Berufliche Weiterbildung im betrieblichen Kontext	345
1.3.1	Betriebliche Weiterbildung aus individueller Sicht	345

1.3.2 Betriebliche Weiterbildung in Niedersachsen aus der Sicht der Betriebe	347
2 Sicherung und Förderung von Weiterbildung – Handlungsoptionen.....	347
2.1 Sicherstellung des Zugangs zur Weiterbildung	347
2.2 Förderung von beruflicher Weiterbildung.....	347
2.3 Förderung von allgemeiner Weiterbildung.....	349
2.3.1 Ältere Menschen.....	349
2.3.2 Menschen mit Migrationshintergrund	350
2.4 Ansatzpunkte in der politischen Bildung.....	351
2.5 Qualität der Weiterbildung	351
2.6 Herstellung von Transparenz über die Weiterbildungslandschaft und den individuellen Bedarf	351
D Familie, Soziales, Gesundheit und Gesellschaft	353
I Kinder, Jugend und Familie.....	353
1 Stellung der Familie in der Gesellschaft.....	353
1.1 Veränderungen familiärer Strukturen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels	353
1.1.1 Pluralisierung der Lebensformen.....	353
1.1.2 Kinder und Familie in der Gesellschaft.....	356
1.1.3 Familie im Lebensverlauf.....	361
1.2 Kindertagesbetreuung.....	368
1.2.1 Stand der außerfamiliären Kinderbetreuung	368
1.2.2 Zunehmende Bedeutung der außerfamiliären Betreuungsangebote	373
1.2.3 Ökonomischer Nutzen des Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen.....	374
1.3 Kinder- und familienfreundliche Arbeitswelt.....	378
1.3.1 Vorteile von familienbewusster Personalpolitik aus Sicht der Unternehmen	379
1.3.2 Erwartungen an einen familienfreundlichen Betrieb.....	380
1.3.3 Bestandsanalyse: Familienfreundlichkeit der deutschen Wirtschaft.....	381
1.4 Herausforderungen für Kinder- und Jugendhilfe	384
1.4.1 Jugendarbeit	385
1.4.2 Jugendsozialarbeit.....	386
1.4.3 Familienbildung.....	386
1.4.4 Hilfen zur Erziehung	386
2 Kinder, Jugend und Familie – Handlungsoptionen.....	388
2.1 Verbesserte Rahmenbedingungen für Kinder und Familien in der Gesellschaft	388
2.1.1 Stärkung und neue Ansätze der Familienpolitik	388
2.1.2 Stärkung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen.....	389
2.1.3 Ausbau der Kindertagesbetreuung und anderer familienfreundlicher Infrastrukturen	390

2.1.4 Förderung des intergenerationellen und intragenerationellen Zusammenlebens.....	391
2.2 Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe.....	392
2.2.1 Rolle des Landes in der Kinder- und Jugendhilfe	392
2.2.2 Weiterentwicklung der Jugendhilfeplanung	392
2.2.3 Jugendarbeit	393
2.2.4 Jugendsozialarbeit	393
2.2.5 Familienbildung	394
2.2.6 Hilfen zur Erziehung und frühe Prävention	394
2.3 Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf	395
2.3.1 Modellprojekte und Förderung von familienfreundlichen Unternehmen	395
2.3.2 Unternehmerische Maßnahmen familienbewusster Personalpolitik.....	396
2.3.3 Familienbezogene und haushaltsnahe Dienstleistungen	399
2.3.4 Praxisbeispiele zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf	399
II Ältere Menschen in der Gesellschaft	404
1 Stellung älterer Menschen in der Gesellschaft	404
1.1 Steigende Anzahl älterer Menschen in Niedersachsen	404
1.2 Altersbild in der Gesellschaft.....	406
1.3 Gesellschaftliche Teilhabe älterer Menschen	407
1.3.1 Eigenständigkeit im Alter	407
1.3.2 Mitbestimmung und Interessenvertretung	409
1.3.3 Miteinander der Generationen	409
2 Mehr Teilhabe älterer Menschen in der Gesellschaft – Handlungsoptionen	410
2.1 Werben für ein neues Altersbild	410
2.2 Verbesserung von Interessenvertretung und Mitbestimmung	411
2.3 Ausbau des Generationendialogs	411
2.4 Schaffung neuer Angebote für ältere Menschen	412
III Menschen mit Behinderungen	414
1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Lebenswelten von Menschen mit Behinderungen und ihre Teilhabe in der Gesellschaft	414
1.1 Entwicklung der Anzahl und der Altersstruktur von Menschen mit Behinderungen	415
1.2 Ausbildung und Arbeitswelt von Menschen mit Behinderungen	419
1.2.1 Das Förderschulsystem in Niedersachsen	419
1.2.2 Ausbildung und Umschulung	421
1.2.3 Arbeitswelt.....	421
1.2.4 Ausstieg aus dem Berufsleben	422
1.3 Leben und Wohnen von Menschen mit Behinderungen	424
1.3.1 Barrierefreiheit.....	424
1.3.2 Wohnen in der Familie	424
1.3.3 Stationäre Wohnformen	425

1.3.4	Betreutes Wohnen	426
1.4	Auswirkungen auf die Eingliederungshilfe	426
2	Neue Formen der Integration, Teilhabe und Versorgung von Menschen mit Behinderungen – Handlungsoptionen	429
2.1	Verbesserung von Bildungs- und Lernangeboten für Menschen mit Behinderungen.....	429
2.2	Ausbau der Integration in der Arbeitswelt.....	430
2.3	Unterstützung des Wohnens von Menschen mit schweren Behinderungen.....	431
2.4	Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Alter	432
2.5	Anpassungen im System der Eingliederungshilfe	433
IV	Gesundheitsvorsorge, medizinische Versorgung und Pflege	435
1	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die medizinische Versorgung in Niedersachsen	435
1.1	Herausforderungen des demografischen Wandels an Gesundheitskosten und Gesundheitsinfrastruktur.....	436
1.2	Prävention und Gesundheitsförderung	440
1.3	Krankenhausversorgung.....	443
1.3.1	Herausforderungen des demografischen Wandels auf die Krankenhausversorgung	443
1.3.2	Krankenhausversorgung in Niedersachsen	446
1.4	Ärztliche Versorgung.....	450
1.4.1	Herausforderung des demografischen Wandels für die Ärzteversorgung	450
1.4.2	Ärztlichen Versorgung in Niedersachsen	451
1.5	Akutgeriatrie und geriatrische Rehabilitation in Niedersachsen	456
1.6	Pflege	457
1.6.1	Pflegebedürftigkeit	457
1.6.2	Pflegebedarf	459
1.6.3	Familiäre Pflege.....	465
1.6.4	Ambulante Pflegedienste.....	466
1.6.5	Pflegeheime.....	467
1.6.6	Angebote im Vor- und Umfeld von Pflege	470
1.6.7	Ausbildung und Beruf im Pflegebereich	473
2	Zeitgemäße Weiterentwicklung der medizinischen Versorgung in Niedersachsen – Handlungsoptionen	476
2.1	Ausbau von Prävention und Gesundheitsförderung.....	476
2.2	Anpassung der medizinischen Versorgung	479
2.2.1	Krankenhausversorgung	479
2.2.2	Ambulante Versorgung	481
2.2.3	Integrierte Versorgung	482
2.2.4	Rehabilitationsleistungen.....	482
2.3	Sicherung der Versorgungsqualität im Pflegefall.....	483
2.3.1	Unterstützung bei familiären Pflegeleistungen	483

2.3.2	Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der öffentlichen Pflegeinfrastruktur.....	484
2.3.3	Maßnahmen im Vor- und Umfeld der Pflege	487
2.3.4	Verbesserung der Rahmenbedingungen für Ausbildung und Beruf im Pflegebereich.....	487
V	Bürgerschaftliches Engagement.....	489
1	Stellenwert und Veränderung des bürgerschaftlichen Engagements im demografischen Wandel	489
1.1	Begriffsbestimmung.....	489
1.2	Entwicklung und gesellschaftspolitische Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements.....	489
1.3	Bürgerschaftliches Engagement in Niedersachsen	491
1.3.1	Daten zu den freiwillig Engagierten in Niedersachsen	491
1.3.2	Bereitschaft zum freiwilligen Engagement.....	495
1.3.3	Unterstützungsbedarf.....	495
1.4	Stiftungen als Teil der Bürgergesellschaft.....	496
1.5	Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen des bürgerschaftlichen Engagements.....	497
1.5.1	Verändertes Potenzial der freiwillig Engagierten	497
1.5.2	Veränderte Strukturen des Engagement	498
1.5.3	Freiwillige Feuerwehren – ein Beispiel für die Herausforderungen einzelner Engagementbereiche.....	499
2	Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Gesellschaft – Handlungsoptionen	500
2.1	Strukturen	500
2.2	Bürgerschaftliches Engagement im Zeichen des demografischen Wandels	502
2.2.1	Nutzung der Engagementpotenziale spezifischer Bevölkerungsgruppen	502
2.2.2	Zukünftige Aufgabenbereiche des bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen des demografischen Wandels.....	504
	Handlungsempfehlungen	507
A	Wirtschaft und Arbeitsmarkt	509
I	Wirtschaft.....	509
II	Arbeitsmarkt	512
B	Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr	522
I	Landes- und Regionalentwicklung.....	522
II	Siedlungsentwicklung und Wohnen	525
III	Daseinsvorsorge und Verkehr	528

C Bildung, Wissenschaft und Forschung	532
I Übergreifende Anforderungen an das Bildungssystem	532
II Frühkindliche Bildung	532
III Allgemeinbildende Schulen	535
IV Berufsbildende Schulen	538
V Hochschulen	539
VI Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter	542
D Familie, Soziales, Gesundheit und Gesellschaft	544
I Kinder, Jugend und Familie	544
II Ältere Menschen in der Gesellschaft	547
III Menschen mit Behinderungen	548
IV Gesundheitsvorsorge, medizinische Versorgung und Pflege	551
V Bürgerschaftliches Engagement	555
 Zusatzvotum	 557
Stellungnahme zum Zusatzvotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion	559
Zusatzvotum der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der SPD	560
 Verzeichnisse	 581
Literaturverzeichnis	583
Abbildungsverzeichnis	594
Tabellenverzeichnis	603
Abkürzungsverzeichnis	605

Auftrag, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Enquete-Kommission

I Einsetzung und Auftrag

Die Enquete-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“ wurde auf Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP in der 62. Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 19. Mai 2005 eingesetzt.

Damit machte der Landtag zum dritten Mal in seiner Geschichte von § 18 a seiner Geschäftsordnung (GO LT) Gebrauch. Danach kann der Landtag „zur Klärung umfangreicher Sachverhalte, die für Entscheidungen des Landtages wesentlich sind, (...) Kommissionen einsetzen, denen Mitglieder des Landtages und Sachverständige, die nicht Mitglieder des Landtages sind, angehören können.“

Der Einsetzung vorausgegangen war eine erste Beratung eines entsprechenden Antrages der Fraktionen der CDU und der FDP (Drucksache 15/1833) in der 60. Sitzung des Landtages am 22. April 2005. Dabei war von den Rednerinnen und Rednern der vier im Landtag vertretenen Fraktionen übereinstimmend die Notwendigkeit einer Befassung mit dem demografischen Wandel hervorgehoben worden.

Während die Einsetzung einer Enquete-Kommission seitens der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen jedoch als falscher Weg für die Behandlung des drängenden Problems „demografischer Wandel“ bezeichnet wurde, da auf diese Weise die Beantwortung der dringendsten Zukunftsfragen „auf die lange Bank geschoben“ werde, hatte die Vertreterin der Fraktion der SPD die grundsätzliche Bereitschaft ihrer Fraktion zur Mitwirkung in einer solchen Kommission hervorgehoben. Sie hatte aber angemahnt, das Einsetzen einer Enquete-Kommission dürfe nicht dazu führen, dass die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen die Arbeit einstellen und nur noch auf das Ergebnis der Kommissionsarbeit warteten. Zugleich forderte sie, mit der Arbeit der Kommission erst dann zu beginnen, wenn das benötigte Datenmaterial aufbereitet vorliege, und die Themenvielfalt auf ein vertretbares und leistbares Maß zu reduzieren, was bedeute, sich auf Querschnittsthemen zu konzentrieren.

Die Vertreter der antragstellenden Fraktionen der CDU und der FDP betonten ihr Bestreben, hinsichtlich der von der Kommission zu behandelnden Themen wie auch der Benennung der der Kommission angehörenden Sachverständigen ein Einvernehmen mit der Opposition zu erreichen, um in einer sachlich geführten Debatte zu konkreten Sachaussagen zu allen wesentlichen politischen Zukunftsaufgaben zu kommen. Eine Enquete-Kommission werde als geeignetes Instrument angesehen, um abseits des hektischen Alltagsgeschäfts komplexe Zusammenhänge zu bearbeiten, über abgegrenzte Geschäfts- und Politikbereiche hinauszublicken und vernetzte Lösungen zu erarbeiten. Darüber hinaus werde angestrebt, eine breite gesellschaftspolitische Diskussion anzustoßen.

Zur abschließenden Beratung legte der federführende Ältestenrat in der 62. Sitzung des Landtages am 19. Mai 2005 sodann eine Beschlussempfehlung (Drucksache 15/1920) vor, die eine erhebliche Straffung des Kommissionsauftrages vorsah.

Auf der Basis dieser Empfehlung wurde die Enquete-Kommission „Demografischer Wandel - Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“ schließlich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU, der SPD und der FDP gegen die Stimmen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eingesetzt.

Der Einsetzungsbeschluss in der Drucksache 15/1950 lautet:

Einsetzung einer Enquete-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“

Der Niedersächsische Landtag setzt gemäß § 18 a seiner Geschäftsordnung (GO LT) eine Enquete-Kommission ein, die sich mit den Auswirkungen des demografischen Wandels für Niedersachsen befasst. Zielsetzungen sind dabei die Erarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen für die anstehenden Herausforderungen in Niedersachsen sowie die Entwicklung von Empfehlungen an den Landtag.

Die Arbeit der Kommission stützt sich auf bereits vorhandene Daten und Analysen zum gegenwärtigen Stand und zur zukünftigen Entwicklung der Bevölkerungszusammensetzung in Bezug auf Altersstruktur, Geschlechterverteilung, Anteil von Erwerbstätigen, Menschen mit Behinderungen, Religionszugehörigkeit und Migrationshintergrund.

Die Erarbeitung der Vorschläge soll insbesondere auf den Ergebnissen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und an die Politik“ basieren.

Für jedes einzelne Handlungsfeld werden zunächst eine Situationsanalyse sowie mittel- und langfristige Prognosen erarbeitet. Dabei werden Problemfelder deutlich, die einen Handlungsbedarf in der niedersächsischen Landespolitik hervorrufen.

Besonders intensive Berücksichtigung finden die unterschiedlichen Voraussetzungen und Entwicklungsperspektiven der Regionen des Landes. Jedes Politikfeld wird analysiert in Bezug auf die differenzierten strukturellen Voraussetzungen in den Ballungsgebieten und den ländlichen Räumen.

Auf dieser Grundlage soll die Kommission konkrete Lösungsvorschläge für den Landtag erarbeiten und die gesellschaftspolitische Diskussion anstoßen, um das Bewusstsein der Menschen in Niedersachsen für die Themen zu sensibilisieren, die im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel stehen. Der Tätigkeitsschwerpunkt der Enquete-Kommission liegt dabei auf der Darstellung der Konsequenzen des demografischen Wandels sowie auf konkreten Politikempfehlungen. Dabei werden die Auswirkungen auf die Landes-, Regional- und Kommunalpolitik berücksichtigt.

Die Kommission befasst sich insbesondere mit folgenden politischen Handlungsfeldern:

A. Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Infrastruktur

I. Wirtschaft und Arbeitsmarkt

1. Welche Konsequenzen hat die demografische Entwicklung für Beschäftigung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Niedersachsen?
2. Welche Wachstumsbranchen werden im Hinblick auf die sich verändernde Bevölkerungsstruktur gesehen?
3. Welche Trends lassen sich dabei für die wichtigsten Branchen in Niedersachsen aufzeigen (z. B. für Automobilindustrie, Ernährungsindustrie, Maschinenbau und Tourismus)?
4. Wie kann die Entwicklungsperspektive einzelner Betriebe bzw. ganzer Branchen in Niedersachsen mittel- und langfristig gestärkt werden, um Abwanderungen vorzubeugen?
5. Wo werden sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten wirtschaftliche Wachstumsregionen herausbilden bzw. bestehende Regionen positiv weiterentwickeln, und wie ist dieser Trend zu fördern?
6. Welche Konsequenzen hinsichtlich des Bedarfs an Erwerbstätigen mit einfacher, mittlerer und höherer Qualifikation ergeben sich für die Schul- und Hochschulpolitik des Landes?
7. Wie wird sich das Migrationsverhalten von einheimischen und ausländischen Arbeitskräften in den kommenden Jahren entwickeln (Binnenmigration in Niedersachsen, Migration in andere Bundesländer oder ins Ausland), und inwiefern lässt sich dieses so beeinflussen, dass niedersächsische Wirtschaftsstandorte gezielt gestärkt werden?

8. Welche Maßnahmen sind geeignet, um altersgerechte und familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu schaffen?
- II. Infrastruktur
 1. Regionalplanung und Landesentwicklung
 - a) Welche Konsequenzen sind für die Entwicklung der Regionen zu erwarten?
 - b) Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem Strukturwandel der Bevölkerung für die Landesentwicklung und Regionalplanung?
 - c) Wie ist das Konzept der zentralen Orte angesichts des demografischen Wandels fortzuentwickeln, und wie sind dabei ggf. Funktionszuordnungen an die jeweiligen Zentralitätsebenen zu korrigieren?
 - d) Welche Konsequenzen ergeben sich für Stadtentwicklung, Stadtplanung, Städtebau und den ländlichen Raum?
 - e) Inwiefern wird sich der demografische Wandel auf die Struktur von Landesförderungen auswirken (z. B. Demografiefaktor)?
 2. Kommunale Infrastruktur
 - a) Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem demografischen Wandel für die kommunale Infrastruktur im Hinblick auf die Grundversorgung, wie z. B. Wasserver- und -entsorgung oder Müllentsorgung?
 - b) Inwieweit und mit welchen Mitteln lassen sich die Qualitätsstandards der kommunalen Infrastruktur aufrechterhalten?
 - c) Welche alternativen technischen Lösungen und welche Betriebsmodelle (z. B. Public Private Partnership, Übertragung des Betriebs an Private) sind angesichts des Strukturwandels geeignet, um eine kostengünstige Weiterentwicklung der Infrastruktur zu ermöglichen?
 - d) Wie können über interkommunale Zusammenarbeit kommunale Infrastrukturen gesichert werden?
 3. Verkehr
 - a) Wie wird der demografische Wandel in Niedersachsen die Auslastung des Schienen- und Straßennetzes beeinflussen, und welche Konsequenzen wird dies für die bauliche Erhaltung und Instandsetzung mit sich bringen?
 - b) Wie kann Mobilität im Alter gesichert werden, und was bedeutet eine zunehmende Zahl von Menschen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, für die Ausgestaltung der öffentlichen Infrastruktur in Niedersachsen?
 - c) Kann die bestehende Struktur des ÖPNV auch bei zurückgehenden Schülerzahlen gesichert werden?
- B. Bildung, Wissenschaft und Forschung
 - I. Bildung
 1. Wie werden sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler sowie die Schulabgängerzahlen in den einzelnen Schularten voraussichtlich entwickeln, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Bildungspolitik des Landes?
 2. Wie werden sich das Angebot an und die Nachfrage nach schulischen Ausbildungsgängen in Niedersachsen voraussichtlich kurz-, mittel- und langfristig entwickeln?
 - II. Ausbildung
 1. Wie werden sich das Angebot an und die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen in Niedersachsen voraussichtlich kurz-, mittel- und langfristig entwickeln?
 2. Wie wird sich die Studierendenzahl an den einzelnen Hochschularten voraussichtlich entwickeln, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Hochschulpolitik des Landes?

3. Wie können sowohl von staatlicher als auch von Wirtschaftsseite im Sinne lebenslangen Lernens Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten in ausreichendem Maße angeboten bzw. weiterentwickelt werden?
 4. Wie müssen Bildungs- und Weiterbildungsangebote für die einzelnen Generationen künftig entwickelt werden, und wie kann dabei sichergestellt werden, dass alle Generationen die sich rasch entwickelnden neuen Medien und Technologien angemessen nutzen können?
 5. Welche Maßnahmen sind geeignet und erforderlich, um Studierende dazu zu motivieren, bereits während des Studiums mit der Familiengründung zu beginnen?
- III. Wissenschaft und Forschung
1. In welchen Wissenschaftsbereichen wird angesichts des demografischen Wandels ein erhöhter Forschungsbedarf gerade in Bezug auf die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Niedersachsen gesehen?
 2. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Hochschulpolitik des Landes aus der Entwicklung der Studierendenzahlen?
 3. Wie attraktiv sind niedersächsische Hochschulen für Studierende und (ausländische) Wissenschaftler, was z. B. deren Ausstattung betrifft?
- C. Soziales
- I. Familie
1. Wie kann angesichts des demografischen Wandels eine familienfreundliche Atmosphäre erzeugt werden, und welche Werte müssen dafür in die Gesellschaft hinein vermittelt werden?
 2. Welche Faktoren beeinflussen die Geburtenrate in Niedersachsen, und welche Veränderungen sind geeignet und erforderlich, um die Geburtenrate anzuheben?
 3. Wie erreichen andere Länder höhere Erwerbs- und Nachwuchsquoten, und inwiefern sind diese Modelle auf Niedersachsen übertragbar?
 4. Wie wirken sich die Anforderungen der Unternehmen an hochqualifizierte Arbeitskräfte hinsichtlich Zeitbudget und Mobilität auf die Entscheidung zur Familiengründung aus?
 5. Welche Möglichkeiten zur verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf bestehen bereits in Niedersachsen, und wie müssten sie angesichts des demografischen Wandels ausgebaut bzw. verändert werden?
 6. Wie wird sich auf Grund des demografischen Wandels die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Niedersachsen verändern?
 7. Wie kann erreicht werden, dass Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehungs- bzw. Pflegezeiten nicht zum vollständigen Berufsausstieg führen bzw. wie kann den betroffenen Männern und Frauen der Wiedereinstieg in den Beruf erleichtert werden?
 8. Wie können Väter in verstärktem Maße dazu motiviert werden, Erziehungsaufgaben und Verantwortung für häusliche Aufgaben zu übernehmen?
 9. In welchem Maße können und müssen Erziehungsaufgaben von Eltern, Kindertagesstätten, Kindergärten und Schulen wahrgenommen werden, und wie gestaltet sich hier der Bedarf?
 10. Wie kann man den Bedürfnissen allein erziehender Elternteile gerecht werden?
 11. Auf welche Weise können veränderte Familienstrukturen und -beziehungen durch generationenverbindende Angebote unterstützt werden?
- II. Menschen mit Behinderungen
1. Wie wird sich innerhalb Niedersachsens die Situation der zunehmenden Zahl von Menschen mit Behinderungen entwickeln?

2. Welche besonderen Aufgaben ergeben sich aus der steigenden Zahl älterer Menschen mit Behinderungen für das Land, die Kommunen und die Einrichtungen der Behindertenhilfe?
 3. Wie können die Strukturen der Eingliederungshilfe an die steigenden Zahlen von Leistungsempfängern angepasst und zugleich die hohe Qualität gesichert werden?
- III. Gesundheit
1. Welche Ansprüche an die Versorgung sowie an das Angebot von Rehabilitationseinrichtungen in Niedersachsen ergeben sich aus dem demografischen Wandel?
 2. Wie können Palliativmedizin, Hospize und Hospizdienste in Niedersachsen gefördert und weiterentwickelt werden?
 3. Inwiefern können Eigenverantwortung und gesundheitsbewusstes Verhalten in der Bevölkerung stärker gefördert werden?
 4. Wie können wirksame und zugleich kostengünstige „alternative“ Heilmethoden künftig stärker als sinnvolle Ergänzung und Alternative zur „klassischen“ Medizin gefördert und weiterentwickelt werden?
- IV. Pflege
1. Wie wird sich die Zahl der hilfs- und pflegebedürftigen älteren Menschen in Niedersachsen voraussichtlich entwickeln, wie viele dieser Menschen werden künftig von Angehörigen, von ambulanten Pflegediensten und in stationären Einrichtungen versorgt werden und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Landespolitik?
 2. Welche Hilfen benötigen ältere (insbesondere altersverwirrte und demenzkranke) Menschen im Vorfeld und Umfeld der Pflegebedürftigkeit, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Land und Kommunen?
 3. Mit welchen Maßnahmen kann künftig die stationäre Pflegebedürftigkeit möglichst lange hinausgezögert oder verhindert werden?
 4. Welche Herausforderungen stellen sich an Inhalt, Umfang und Qualitätssicherung der Ausbildung und Ausübung von Pflegeberufen, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Landespolitik?
- V. Bauen
1. Wie werden sich die Wohnbedürfnisse verschiedener Bevölkerungs- und Altersgruppen verändern, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Wohnungsbau und Stadtplanung?
 2. Auf welche Weise können Wohnquartiere und das Wohnumfeld familien- und generationenfreundlich gestaltet werden?
 3. Welcher Wohnungsbestand ist bezogen auf die Regionen und Städte des Landes zu erwarten, und wie kann dem Entstehen von Leerständen entgegengewirkt werden?
 4. Wie kann gegebenenfalls ein geordneter Rückbau insbesondere der Großsiedlungen aus den 50er- bis 70er-Jahren organisiert werden?
 5. Wie wird die Versorgung der steigenden Zahl älterer bzw. mobilitätseingeschränkter Menschen im wohnumfeldnahen Bereich künftig gewährleistet werden, insbesondere im Hinblick auf Einkaufsmöglichkeiten und Dienstleistungsangebote, Sicherheit und kulturelle Angebote?
 6. Welche Konsequenzen und Kostenverteilungen ergeben sich daraus für die Landes-, Regional- und Kommunalpolitik?
 7. Welche Leistungen können die Rehabilitationsträger, aufgeteilt nach Leistungen der Pflegekassen, der Bundesagentur für Arbeit, der Unfallversicherung sowie der gesetzlichen Rentenversicherung, im Rahmen der Wohnungshilfen erbringen, und welche Auswirkungen hat dies auf die ambulante Versorgung und Betreuung von mobilitätsbehinderten und alten Menschen in den einzelnen Kommunen?

8. Wird die Notwendigkeit flexibler Nutzung von Gebäuden bei aktuellen Planungen ausreichend berücksichtigt und müssen ggf. hinderliche gesetzliche Standards verändert werden?

VI. Ehrenamtliches Engagement

1. Wie lässt sich vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demografischen Wandels das bürgerschaftliche Engagement in Niedersachsen weiter ausbauen, um den Herausforderungen gerecht zu werden?

2. In welchen Bereichen und auf welche Weise können ehrenamtliche Strukturen besonders dazu beitragen, den Herausforderungen des demografischen Wandels erfolgreich zu begegnen?

3. Wie können die Potenziale älterer Menschen über bürgerschaftliches Engagement verstärkt genutzt werden?

Der Kommission gehören 23 Mitglieder an, und zwar 15 Mitglieder des Niedersächsischen Landtages und acht Sachverständige, die nicht Abgeordnete sind. Von den Abgeordneten werden acht von der CDU-Fraktion, fünf von der SPD-Fraktion und je einer von den Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen sowie der FDP benannt. Die Sachverständigen werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt; andernfalls gilt § 18 a Abs. 2 Satz 3 GO LT.

Im Übrigen gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung für die Ausschüsse des Landtages sinngemäß.

Die Kommission kann zur Unterstützung ihrer Arbeit öffentliche Anhörungen mit Sachverständigen durchführen.

Die Kommission soll ihre Arbeit nach Möglichkeit bis zum 31.12.2006 abschließen.

II Konstituierung und Zusammensetzung

1 Konstituierung

Die Enquete-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“ konstituierte sich am 20. Mai 2005.

Sie wählte die Abgeordnete Karin Stief-Kreihe (SPD) zur Vorsitzenden und den Abgeordneten Karl-Heinrich Langspecht (CDU) zum stellvertretenden Vorsitzenden. Die im Laufe der Kommissionsarbeit eingetretenen Veränderungen im Vorsitz und in der Besetzung der Kommission sind unter der folgenden Gliederungsnummer „2 Mitglieder“ im Einzelnen dokumentiert.

Im Rahmen der konstituierenden Sitzung einigten die Fraktionen sich hinsichtlich verschiedener Verfahrensfragen über Grundzüge der Gestaltung der gemeinsamen Arbeit in der Kommission:

So verzichtete die Enquete-Kommission darauf, sich eine eigene Geschäftsordnung zu geben, und vereinbarte, die – den Mitgliedern des Landtages vertraute – Geschäftsordnung des Landtages anzuwenden.

Entsprechend den Gepflogenheiten der vorangegangenen Enquete-Kommissionen wurde vereinbart, Fraktionsmitarbeitern die Möglichkeit einzuräumen, an den Kommissionssitzungen teilzunehmen.

Auf Vorschlag der Landtagsverwaltung kam die Kommission ebenso überein, das absehbar umfangreiche Material, das Ausgangspunkt der Kommissionsarbeit sein sollte, sowie die im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Kommission entstehenden Dokumente in einem kennwortgeschützten Bereich des Internets bereit zu stellen.

Die Enquete-Kommission verständigte sich schließlich auf grundsätzlich ganztägige Sitzungen in einem Rhythmus von zwei Wochen und beschloss, ihre Arbeit mit einer Vorstellung des vorhandenen grundlegenden Datenmaterials zu beginnen.

2 Mitglieder

Mit dem Einsetzungsbeschluss hat der Landtag die Zahl der Mitglieder der Kommission auf 23 festgelegt, von denen 15 Mitglieder des Landtages und 8 Sachverständige, die nicht Abgeordnete sind, sein sollten. Entsprechend der Fraktionsstärke stellte die Fraktion der CDU 8, die Fraktion der SPD 5 Mitglieder und die Fraktion der FDP sowie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen je ein (stimmberechtigtes) Mitglied.

Auf Vorschlag der im Landtag vertretenen Fraktionen hat der Landtagspräsident nach § 18 a GO LT die im Folgenden genannten Mitglieder und stellvertretenden Mitglieder der Enquete-Kommission berufen:

Abgeordnete

Fraktion der CDU

Mitglieder:

Hegewald, Reinhard	ab 07.12.2005
Hilbers, Reinhold	– stellvertretender Vorsitzender ab 31.10.2006, Sprecher des Arbeitskreises der Fraktion –
Hillmer, Jörg	
Kohlenberg, Gabriela	ab 04.10.2005
Langspecht, Karl-Heinrich	– stellvertretender Vorsitzender bis 31.10.2006 –
Mundlos, Heidemarie	bis 04.10.2005
Seeringer, Regina	
Thiele, Ulf	bis 07.12.2005
Weyberg, Silke	
Wiese, André	

stellvertretende Mitglieder:

Bertholdes-Sandrock, Karin	
Bley, Karl-Heinz	
Hiebing, Bernd-Carsten	
Kohlenberg, Gabriela	bis 04.10.2005
Miesner, Axel	
Mundlos, Heidemarie	ab 04.10.2005
Pfeiffer, Daniela	
Runkel, Dr. Joachim	
Siebert, Britta	

Fraktion der SPD

Mitglieder:

Harden, Uwe	
Heiligenstadt, Frauke	– Sprecherin des Arbeitskreises der Fraktion –
Meyer, Rolf	
Modder, Johanne	
Stief-Kreihe, Karin	– Vorsitzende –

stellvertretende Mitglieder:

Bachmann, Klaus-Peter	
Emmerich-Kopatsch, Petra	
Geuter, Renate	
Rübke, Jutta	ab 13.02.2006
Schuster-Barkau, Bernadette	
Somfleth, Brigitte	bis 13.02.2006

Fraktion der FDP

Mitglied:

Oetjen, Jan-Christoph

stellvertretendes Mitglied:

Meißner, Gesine

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Mitglied:

Hagenah, Enno	bis 18.01.2007
Klein, Hans-Jürgen	ab 18.01.2007

stellvertretendes Mitglied:

Helmhold, Ursula

Sachverständige, die nicht Mitglieder des Landtages sind:

Gans, Dr. Paul	Professor, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie der Universität Mannheim.
Hegewald, Reinhard	Geschäftsführer der Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg – bis 07.12.2005.
Hövelbernd, Erhard	stellvertretender Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg – ab 07.12.2005.
Jung, Dr. Hans-Ulrich	Professor, Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie der Leibniz Universität Hannover, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), Hannover.
Klingholz, Dr. Reiner	Direktor des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung.
Lehr, Dr. Ursula	Bundesministerin a. D., Professorin, Psychologin, Gerontologin, Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg.
Pfaff, Dr. Anita	Professorin, Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Augsburg und internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES), Stadtbergen.
Rohr-Zänker, Dr. Ruth	Mitlinhaberin von „StadtRegion. Büro für Raumanalysen und Beratung“, Hannover, außerplanmäßige Professorin für Raumplanung, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Landschaftsökologie.
Schierenbeck, Bernhard	Dipl. -Ing., Geschäftsführer Grontmij A&T GmbH, GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH, Bremen.

3 Unterstützung der Kommissionsarbeit

3.1 Landtagsverwaltung

Für die erbetene umfangreiche Unterstützung standen der Kommission die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landtagsverwaltung zur Verfügung. Zeitlich befristet standen zudem zwei Angestelltenstellen bereit.

Herrn Dr. Ing. Oliver Fuchs und Frau Dipl. Kauffrau (FH) Denise Kammeier, die auf diesen Stellen beschäftigt wurden, oblag es, die Beratungsergebnisse der Kommission für den Entwurf dieses Abschlussberichtes zusammenzufassen und aufgrund entsprechender Kommissionsvorgaben durch zahlreiche eigene Textbeiträge und Berechnungen zu ergänzen.

3.2 Fraktionsreferentinnen und -referenten

Den jeweiligen Vertreterinnen und Vertretern der Fraktionen arbeiteten zu:

Fraktion der CDU:	Brandes, Ina (zeitweise) Krüger, Henning (zeitweise)
Fraktion der SPD:	Schleifnecker, Thomas
Fraktion der FDP:	Franzkewitsch, Thomas
Fraktion Bündnis 90/DieGrünen:	Heere, Gerald (zeitweise) Sydow, Heinrich (zeitweise)

III Kommissionsarbeit

Die Kommission kam zwischen dem 20. Mai 2005 und dem 8. Juni 2007 zu insgesamt 107 Sitzungen zusammen. Die Kommissionsarbeit wurde nach Bedarf in Besprechungen der Vorsitzenden der Enquete-Kommission mit den Arbeitskreissprechern und den Referenten der Fraktionen sowie den Mitarbeitern der Landtagsverwaltung vorbereitet. Das Eingangskapitel „Demografischer Wandel – Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen: Zentrale Ursachen, spezifische Herausforderungen und entscheidende Lösungsansätze“ wurde im Mai 2007 von den der Kommission angehörenden Sachverständigen im Rahmen einer eigenen Klausursitzung erarbeitet.

1 Themenbereiche

Mit dem Einsetzungsbeschluss hatte die Kommission den Auftrag erhalten, sich insbesondere mit den politischen Handlungsfeldern „Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Infrastruktur“, „Bildung, Wissenschaft und Forschung“ und „Soziales“ zu befassen.

Um die Ergebnisse der Kommissionsarbeit sinnvoll zu erschließen, verständigte die Kommission sich im Zuge ihrer Arbeit auf die diesem Bericht zugrunde liegende Gliederung.

In dem Bericht wird den Ausführungen zu einzelnen Handlungsfeldern eine Darstellung der demografischen Entwicklung in Niedersachsen vorangestellt.

Der Berichtsteil „Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr“ fasst Themen zusammen, die nach dem Einsetzungsbeschluss den Berichtsteilen „Arbeitsmarkt und Wirtschaft“ und „Soziales“ zugeordnet waren.

Die Frage, ob – über den Einsetzungsbeschluss hinaus – das Themenfeld „Finanzen“ Eingang in die Arbeit und den Bericht der Kommission finden sollte, beschäftigte die Kommission wiederholt. Da Übereinstimmung über die herausragende Bedeutung des

Themenfeldes für das Arbeitsgebiet der Kommission bestand, wurden verschiedene Varianten erwogen, wie das Themenfeld in angemessener Weise behandelt werden könnte. Die Kommission entschied schließlich von Ausführungen zu diesem Themenfeld Abstand zu nehmen, weil ihr Beratungen in der erforderlichen Gründlichkeit und Breite in der verbleibenden Zeit nicht möglich erschienen und das Thema nicht Gegenstand des Einsetzungsbeschlusses war.

2 Sitzungen

Die Kommission strukturierte ihre Arbeit in der Weise, dass üblicherweise mit einer Vorstellung grundlegenden Datenmaterials durch die der Kommission angehörenden Sachverständigen und das Niedersächsische Landesamt für Statistik und einer Stellungnahme des fachlich zuständigen Ressorts in die einzelnen Themenbereiche eingestiegen wurde. Im Anschluss daran wurden dann Vertreterinnen und Vertreter von Institutionen und sachkundige Einzelpersonen zu Anhörungen geladen. Daneben erbat die Kommission schriftliche Stellungnahmen. Detailliertere Angaben zu den für die Kommission erstellten Unterlagen sind unter der Gliederungsnummer „3 Anhörungen“ zu finden.

3 Anhörungen

Von der mit dem Einsetzungsbeschluss eingeräumten Möglichkeit, *öffentliche* Anhörungen mit Sachverständigen durchzuführen, machte die Kommission lediglich einmal Gebrauch. Alle übrigen Anhörungen fanden im Rahmen nichtöffentlicher Sitzungen statt. Zu den einzelnen Themenbereichen wurden folgende Anhörungen durchgeführt:

Statistische Grundlagen: Demografische Entwicklung in Niedersachsen

Sitzung	Datum	Referent	Organisation	Thema
2	30.06.2005	ORR'in Dr. Margot Thomsen	NLS	Grundlagen der Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstatistik
2	30.06.2005	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Datenfundus NLS
4	25.08.2005	Präs. Karl-Ludwig Strelen	NLS	Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung
5	08.09.2005	Prof. Dr. Ursula Lehr	Kommissionsmitglied	Die Altersstruktur in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern
11	17.11.2005	Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung	Kommissionsmitglied	Raumkategorien als Analyseregion im Rahmen des Regionalmonitoring Niedersachsens
26	16.03.2006	Kerstin Schmidt Prof. Dr. Ruth Rohr-Zänker	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh Kommissionsmitglied	Vorstellung des „Wegweisers Demografischer Wandel“: Daten und Handlungsfelder, Ergebnisse für Niedersachsen
45	07.09.2006	Dr. Reiner Klingholz	Kommissionsmitglied	Umfang und Aussagekraft statistischer Daten – Was leistet die geplante Volkszählung

Teil A: Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
2	30.06.2005	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Datenfundus NLS im Bereich „Arbeitsmarkt und Wirtschaft“
2	30.06.2005	RAR Friedhelm Ottens	MW	Literaturempfehlungen und weitere Hinweise zum Bereich „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“
5	08.09.2005	Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung	Kommissionsmitglied	Mögliche Konsequenzen der demografischen Entwicklung für den niedersächsischen Arbeitsmarkt
6	08.09.2005	MDgt Bernd Schmidt	MW	Stellungnahme zum Bereich „Arbeitsmarkt und Wirtschaft“
7	22.09.2005	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Übersicht über Wirtschaftsstrukturen und Wachstumsbranchen in Niedersachsen
7	22.09.2005	RD Prof. Lothar Eichhorn	NLS	Regionale Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung - Daten für Niedersachsen und Deutschland
8	22.09.2005	MD Helmut Heyne	MW	Grundzüge der Innovationsförderung in Niedersachsen
8	22.09.2005	Bernhard Schierenbeck	Kommissionsmitglied	Entwicklungstendenzen im Umwelt-Ingenieurmarkt - Tendenzen und Chancen
9	13.10. 2005	Dr. Thieß Petersen	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh	Herausforderungen und Handlungsoptionen für den Arbeitsmarkt, Wachstumsbranchen und -regionen, Trends beim Wanderverhalten
9	13.10. 2005	Dr. Wilfried Prewö	Industrie- und Handelskammer (IHK), Hannover	Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt und Lösungsansätze
9	13.10. 2005	Thomas Müller, Bernd Lange	Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bezirk Niedersachsen - Bremen -Sachsen-Anhalt, Hannover	Aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt, Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Alter, Generationenaustausch in den Betrieben, landespolitische Herausforderungen
9	13.10. 2005	Thomas Koch, Juliane Linkermann	Unternehmerverbände Niedersachsen e. V., Hannover	Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Lebenslanges Lernen, Ältere Arbeitnehmer
10	13.10.2005	Wolfgang Hintz, Dr. Hildegard Sander	Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen, Hannover	Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials, Wachstumsbranchen, Entwicklungsperspektiven des Handwerks, Handlungsansätze, Qualifizierung und Weiterbildung, alters- und familienfreundliche Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen
10	13.10.2005	Dr. Uwe Oppermann-Brandenburg	Volkswagen AG, Wolfsburg	Demografischer Wandel in der Arbeitswelt insbes. Arbeitsbedingen und Leistungsanforderungen
11	17.11.2005	Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung	Kommissionsmitglied	Raumkategorien als Analyseregion im Rahmen des Regionalmonitoring Niedersachsens
11	17.11.2005	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Alter und Qualifikation der Beschäftigten in Niedersachsen
11	17.11.2005	RD Prof. Lothar Eichhorn	NLS	Alter und Qualifikation der Erwerbstätigen in Niedersachsen
15	15.12.2005	Dr. Ulrich Schasse	NIW	Niedersachsen im innovationsorientierten Strukturwandel: industrielle und öffentliche Forschung sowie Ausbildung

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
16	15.12.2005	Annekatrien Niebuhr	Institut für Arbeits- markt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, Kiel	Demografischer Wandel, Migration und Standortbedingungen
74	01.03.2007	Jörg-Holger Behrens Prof. Dr. Felix Bernard	Konföderation ev. Kirchen in Niedersachsen, Hannover Katholisches Büro Niedersachsen, Hannover	Stellungnahme zum Bereich „Arbeitsmarkt und Wirtschaft“

Teil B: Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
2	30.06.2005	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Datenfundus NLS im Bereich „Infrastruktur“
2	30.06.2005	RAR Friedhelm Ottens	MW	Literaturempfehlungen und weitere Hinweise zum Bereich „Verkehr“
2	30.06.2005	RL'in Hildegard Zeck	ML	Raumordnung und Landesentwicklung im demografischen Wandel – Einführung
2	30.06.2005	MR Erwin Bernat	ML	Förderung der Regionen des ländlichen Raumes
5	08.09.2005	Prof. Dr. Ruth Rohr- Zänker	Kommissionsmitglied	Die Entwicklung der Haushalte in den niedersächsischen Regionen bis 2015
7	22.09.2005	MR Erwin Bernat	ML	Darstellung der allgemeinen Planungsabsichten für die Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms
11	17.11.2005	Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung	Kommissionsmitglied	Raumkategorien als Analyseregion im Rahmen des Regionalmonitoring Niedersachsens
13	01.12.2005	Hans Eveslage	Landkreis Cloppenburg	Herausforderungen u. Handlungsansätze auf kommunaler Ebene
13	01.12.2005	Hermann Bröring	Landkreis Emsland	Herausforderungen und Handlungsansätze auf kommunaler Ebene
13	01.12.2005	Bernhard Reuter, Franz-Michael Hemmesath	Landkreis Osterode am Harz	Herausforderungen und Handlungsansätze auf kommunaler Ebene
14	01.12.2005	Jürgen Weinhold, Jürgen Schwarz	Landkreis Lüchow-Dannenberg	Herausforderungen und Handlungsansätze auf kommunaler Ebene
14	01.12.2005	Joachim Roth	Stadt Braunschweig	Herausforderungen und Handlungsansätze auf kommunaler Ebene
14	01.12.2005	Andrea Schröder-Ehlers, Henry Arends	Stadt Lüneburg	Herausforderungen und Handlungsansätze auf kommunaler Ebene
15	15.12.2005	Dr. Manfred Richter	Region Hannover	Regionalplanung, Landesentwicklung, kommunale Infrastruktur, Verkehr
17	19.01.2006	Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung	Kommissionsmitglied	Entwicklung der zentralen Orte im ländlichen Raum

Sitzung	Datum	Referent	Organisation	Thema
17	19.01.2006	Bernhard Schierenbeck	Kommissionsmitglied	Prozess zur Entwicklung integrierter regionaler Handlungskonzepte
17	19.01.2006	Dr. Hubert Meyer, Meinhard Abel, Jürgen Tiemann, Dr. Wolfgang Schrödter	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Hannover	Regionalplanung, Landesentwicklung, kommunale Infrastruktur
18	19.01.2006	Dr. Stefan Siedentop	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden	Anpassung der Siedlungs- und Infrastruktur in schrumpfenden Regionen – von der Wachstums- zur Schrumpfungsplanung
18	19.01.2006	Martina Kocks	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn	Vom gesteuerten Wachstum zum gestaltenden Umbau. Anmerkungen zur Sicherung der öffentl. Daseinsvorsorge für Länder und Kommune
19	02.02.2006	Dr. Wolf-Rüdiger Gorka	Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH, Hannover	Infrastruktur und Verkehr
19	02.02.2006	Dr. Norbert Handke	VerkehrstechnikConsult GmbH, Hannover	Alternative Verkehrssysteme im Bereich des Individualverkehrs
19	02.02.2006	Ang. Hans-Peter Wyderka	MW	Mobilität und demografischer Wandel
20	02.02.2006	Manfred Fischer	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Hannover	ÖPNV und Mobilität
24	02.03.2006	Johannes Kempmann	Städtische Werke Magdeburg GmbH	Stadtumbau und technische Infrastruktur – Technische, investive und bilanzielle Aspekte aus Sicht eines Kommunalversorgers
24	02.03.2006	Martin Wehner, Horst Diercks, Wolfgang Warneke	Stadt Einbeck	Entwicklung und Umsetzung des Abwasserbeseitigungskonzepts für das Stadtgebiet Einbeck
24	02.03.2006	Petra Scholten	Verband kommunaler Unternehmen, Köln	Kommunale Ver- und Entsorgung
28	20.04.2006	LMR Peter Grabowski	MI	Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen
28	20.04.2006	Klaus Mensing	Convent Planung und Beratung GmbH, Hamburg	Nahversorgung und demografischer Wandel – Trends im Einzelhandel und Strategien zur Sicherung der Nahversorgung
28	20.04.2006	Bernhard Schierenbeck	Kommissionsmitglied	Planung der Nahversorgung in schrumpfenden Räumen
28	20.04.2006	RD Prof. Lothar Eichhorn	NLS	Vorstellung von Tabellen zum Vergleich der Bundes-, regionalen und örtlichen Ebene
28	20.04.2006	Jürgen Lücke	Niedersächsischer Sparkassenverband, Hannover	Zukünftige Versorgung mit Bankdienstleistungen
29	20.04.2006	Mathias Busch	Einzelhandelsverband, vertreten durch den Landesverband der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels im Land Niedersachsen e. V. (LVMG), Hannover	Zukünftige Herausforderungen für den Einzelhandel
42	24.08.2006	Prof. Dr. Ruth Rohr-Zänker	Kommissionsmitglied	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wohnungsnachfrage

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
42	24.08.2006	Prof. Dr. Paul Gans	Kommissionsmitglied	Demografie und Siedlungsentwicklung
42	24.08.2006	Bernd Meyer	Verband der Wohnungswirtschaft (vdw), Niedersachsen Bremen, Hannover	Entwicklung der Wohnungsmärkte im demografischen Wandel
43	24.08.2006	AL Lothar Busch	MS	Stand und Perspektiven von Städtebau, Bauen und Wohnen in Niedersachsen
43	24.08.2006	Robert Koschitzki	Niedersächsische Landestreuhandstelle (LTS), Hannover	Wohnungsmarktbeobachtung in Niedersachsen – Konzept und aktuelle Ergebnisse
74	01.03.2007	Jörg-Holger Behrens Prof. Dr. Felix Bernard	Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen, Hannover Katholisches Büro Niedersachsen, Hannover	Stellungnahme zum Bereich „Infrastruktur“

Teil C: Bildung, Wissenschaft und Forschung

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
2	30.06.2005	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Datenfundus NLS im Bereich „Bildung, Wissenschaft und Forschung“
3	30.06.2005	ORR Christian Berndt	MK	Grundlegende Information zum Bereich „Allgemeinbildende Schulen“
3	30.06.2005	Ang.'e Tanja Böhm	MWK	Einführung zum Thema „Hochschulen im demografischen Wandel“
30	04.05.2006	RR Sascha Ebigt	NLS	Statistische Grundlagen zum Bereich „Allgemeinbildende Schulen“
30	04.05.2006	Ang.'e Katja Tanneberger	NLS	Statistische Grundlagen zum Bereich „Kindertagesstätten“
30	04.05.2006	MDgt Jan ter Horst	MK	Entwicklungen in den Bereichen „Frühkindliche Bildung“ und „Allgemeinbildende Schulen“
32	23.05.2006	RR Sascha Ebigt	NLS	Statistische Grundlagen zum Bereich „Berufsbildende Schulen“
32	23.05.2006	MDgt Carl Othmer	MK	Entwicklungen in der beruflichen Bildung
32	23.05.2006	RL Eugen Gehlenborg	MWK	Lebenslanges Lernen, Fort- und Weiterbildung, neue Medien und Technologien
33	15.06.2006	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Personal und Studierende an den niedersächsischen Hochschulen
33	15.06.2006	MDgt Christian Börger	MWK	Entwicklungen im Bereich „Hochschulen“
33	15.06.2006	Prof. Dr. Dr. Dr. Wassilios E. Fthenakis	Universität Bozen	Aspekte der Familienpolitik und der frühkindlichen Bildung im Kontext des demografischen Wandels
34	15.06.2006	Prof. Dr. Dieter Timmermann	Universität Bielefeld	Lebenslanges Lernen, Weiterbildung
34	15.06.2006	Prof. Dr. Clemens Geißler	Gesellschaft zur Förderung der Forschung im Alter, Hannover	Lebenslanges Lernen, Lernen im Alter

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
35	29.06.2006	Dr. Birgit Gehrke	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (NIW), Hannover	Herausforderungen für Bildung und Qualifizierung in Niedersachsen
35	29.06.2006	Horst Kowalewski	Bildungswerk der Niedersächsischen Wirtschaft (BNW), Hannover	Lebenslanges Lernen – Voraussetzungen und Ansätze in Schule und betrieblicher Weiterbildung
35	29.06.2006	Prof. Dr. Martin Baethge	Universität Göttingen	Migranten, Ausbildungssystem und Weiterbildung
36	29.06.2006	Prof. Dr. Kurt Czerwenka	Universität Lüneburg	Hochschulentwicklung, Lehrerbildung, Lernschwierigkeiten und Schulentwicklung
36	29.06.2006	Prof. Dr. Rainer Künzel	Universität Osnabrück	Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den tertiären Bildungssektor in Niedersachsen – Empfehlungen und Maßnahmen
37	06.07.2006	Dr. Ingrid Gogolin	Universität Hamburg	Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund
37	06.07.2006	Dr. Anwar Hadeed	Universität Oldenburg	Schulische und Ausbildungssituation von Jugendlichen mit Migrationshintergrund
38	06.07.2006	Prof. Dr. Matthias von Saldern	Universität Lüneburg	Demografische Anforderungen an das Schulsystem
74	01.03.2007	Jörg-Holger Behrens Prof. Dr. Felix Bernard	Konföderation ev. Kirchen in Niedersachsen, Hannover Katholisches Büro Niedersachsen, Hannover	Stellungnahme zum Bereich „Bildung“

Teil D: Familie, Soziales, Gesundheit und Gesellschaft

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
2	30.06.2005	Ltd. RD Eckart Methner	NLS	Datenfundus NLS im Bereich „Soziales“
3	30.06.2005	MR Dr. Stephan Walter	MS	Einführung in die Bereiche „Soziales, Familie, Menschen mit Behinderungen, Gesundheit, Pflege, Bürgerschaftliches Engagement“
30	04.05.2006	Ang.'e Katja Tanneberger	NLS	Statistische Grundlagen zum Bereich „Kindertagesstätten“
33	15.06.2006	Prof. Dr. Dr. Dr. Wassilios E. Fthenakis	Universität Bozen	Aspekte der Familienpolitik und der frühkindlichen Bildung im Kontext des demografischen Wandels
34	15.06.2006	Prof. Dr. Clemens Geißler	Gesellschaft zur Förderung der Forschung im Alter, Hannover	Altersbilder, Familienbildung
45	07.09.2006	Werner Fricke	NLS	Statistische Grundlagen zu „Haushalte, Familien und Kinder“
45	07.09.2006	ORR'in Dr. Margot Thomsen	NLS	Entwicklung der Eheschließungs- und Ehescheidungszahlen in Niedersachsen
47	21.09.2006	Annemarie Gerzer-Sass	Sachverständigenkommission der Bundesregierung für den Siebten Familienbericht, Geschäftsführung	Vorstellung des Siebten Familienberichts der Bundesregierung

Sitzung	Datum	Referent	Organisation	Thema
48	21.09.2006	MR'in Christa Frenzel	MS	Familienpolitik
48	21.09.2006	MR'in Marita Riggers	MS	Frauenerwerbstätigkeit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf
51	05.10.2006	Ang.'e Ulrike Bittner-Wolff	MK	Struktur der Kinderbetreuung
51	05.10.2006	Ang.'e Katja Tanneberger	NLS	Schwerbehinderte Menschen in Niedersachsen – Ergebnisse 2005 und Hochrechnung 2021
51	05.10.2006	RefL Gerhard Masurek	MS	Demografischer Wandel und Menschen mit Behinderungen
51	05.10.2006	MR Dr. Stephan Walter	MS	Das neue Bild vom Alter
52	05.10.2006	MR'in Dr. Gabriele Windus	MS	Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Gesundheitsvorsorge und medizinische Versorgung
54	02.11.2006	Dr. Hans-Jürgen Marcus Peter Nagel Petra von Bargen Sven Dickfeld Barbara Heidrich Herber Iwaszkiewicz Hans-Jochen Erhardt Hildegard Heimkemper Frank Pipenbrink Brundhilde Brandes	Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen, Hannover	Stellungnahme zu „Kinder, Jugend und Familie“, „Ältere Menschen in der Gesellschaft“, „Menschen mit Behinderungen“, „Gesundheit“, „Bürgerschaftliches Engagement“
55	02.11.2006	Karin Pieper	Ländliche Erwachsenenbildung Niedersachsen e. V., Beratungsbüro Oldenburg	Stellenwert und Notwendigkeit von Qualifizierungen in der Kindertagespflege am Beispiel der ländlichen Erwachsenenbildung in Niedersachsen e. V.
55	02.11.2006	Rena Fischer-Bremen	KinderHut GmbH, Essen	Kinderbetreuung im betrieblichen Umfeld
56	16.11.2006	Ang.'e Katja Tanneberger	NLS	Pflegebedarfsentwicklung in ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen sowie Entwicklung des Personals in diesen Bereichen
56	16.11.2006	MR Wolfgang Spiel	MS	Vorstellung des Landespflegeberichts – aktueller Stand und voraussichtliche Entwicklung der pflegerischen Versorgung in Niedersachsen
56	16.11.2006	RD Prof. Lothar Eichhorn, Irina Sagel	NLS	Erwerbstätigkeit von über 60-Jährigen zwischen 1985 und 2005
56	16.11.2006	RD Prof. Lothar Eichhorn	NLS	Gesundheitszustand und -verhalten der Bevölkerung
57	30.11.2006	Monika Placke	Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V., Landesverband Niedersachsen, Osnabrück	Lebensverlauf u. Familienphasen junger Eltern, Bildung u. Betreuung unter 3-Jähriger, Kindertagesstätten u. Schulen, Einelternfamilien mit behinderten Kindern, Vereinbarkeit von Familie und Beruf
57	30.11.2006	Prof. Dr. C. Katharina Spieß	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin	Familienbezogene Dienstleistungen: institutionelle und nicht-institutionelle Formen der Kinderbetreuung

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
57	30.11.2006	Monika Fricke Tanja Schäfers	Familienservice We- ser-Ems, Leer	Vorstellung des Familienservice Weser-Ems
58	30.11.2006	Angela Denecke Heide Tremel Dr. Stefan Witte Frank Ahrens	Landesjugendhilfeaus- schuss, Hannover	Planung der Jugendhilfe, Tagesein- richtungen und -pflege für Kinder, Hilfen zur Erziehung, Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Jugend- schutz
58	30.11.2006	Hans Schwab	Landesjugendring Niedersachsen e. V., Hannover	Bildung, Partizipation, Geschlech- tergerechtigkeit, Ehrenamtliches Engagement, Regionale demografi- sche Entwicklung, Bevölkerungs- entwicklung und Jugendarbeit, Soziale Sicherung, Verteilung der finanziellen Belastungen
59	14.12.2006	Bernd Heimberg, Alfons Gierse	Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen, Hannover	Kinder und Familie in der Gesell- schaft
59	14.12.2006	Ute Lysk	blv consult GbR	Familienfreundlichkeit lohnt sich: Möglichkeiten und Nutzen familien- bewusster Personalpolitik
62	11.01.2007	Herbert Burger	Lebenshilfe für Men- schen mit geistiger Behinderung e. V., Hannover	Auswirkungen des demografischen Wandels auf Eingliederungshilfe und Versorgungsstrukturen, neue Formen der Integration, Teilhabe und Versorgung von Menschen mit Behinderungen
62	11.01.2007	Prof. Dr. Bettina Lindmeier	Universität Hannover	Demografischer Wandel u. Men- schen mit Behinderungen, insbes. Unterstützung im Lebenslauf
62	11.01.2007	Prof. Dr. Elisabeth Wacker	Universität Dortmund	Möglichkeiten und Grenzen selbst- ständiger Lebensführung mit Men- schen mit Behinderungen
63	11.01.2007	Edda Schliepack	Sozialverband Deutschland, Landes- verband Niedersach- sen, Hannover	Anforderungen an eine altenge- rechte Gesellschaft – Handlungsan- sätze
64	01.02.2007	Michael Schweken- dieck	Niedersächsische Krankenhausgesell- schaft, Hannover	Krankenhäuser in Niedersachsen, Entwicklung der Zahl der Patienten sowie des Personals
64	01.02.2007	Jörg Niemann	Verband der Ange- stellten-Krankenkassen Niedersachsen e. V., Arbeiter-Ersatzkassen- Verband e. V., Hanno- ver	Demografie und Beitragsentwick- lung, Versorgung und Finanzierung
64	01.02.2007	Brigitte Käser	AOK – Die Gesund- heitskasse für Nieder- sachsen, Hannover	Auswirkungen auf die Leistungen im Gesundheitswesen, Problematik 2040, Aktivitäten der AOK in Nie- dersachsen, Handlungsmaximen und Ausblick
65	01.02.2007	Prof. Dr. Friedrich Wilhelm Schwartz	Medizinische Hoch- schule Hannover (MHH)	Entwicklung der ärztlichen Versor- gung, Krankenhausversorgung, Rehabilitation, Palliation, Prävention und Gesundheitsförderung
65	01.02.2007	RL Dr. Boris Rob- bers	MS	Situation der nds. Krankenhäuser und Entwicklungstrends
68	15.02.2007	Christoph Steinbach	Landesseniorenrat Niedersachsen e. V., Hannover	Bild vom Alter, Bürgerschaftliches Engagement im Alter, Daseinsvor- sorge im ländlichen Raum, Ge- sundheit und Pflege, Armut im Alter

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
68	15.02.2007	Walter Link	Bundesarbeitsgemein- schaft der Seniorenor- ganisationen, Bonn	Erkenntnisse aus der Arbeit der Enquête-Kommission „Demografi- scher Wandel“ des Deutschen Bundestages im Bereich Altenpolitik
68	15.02.2007	Thomas Altgeld	Landesvereinigung für Gesundheit, Hannover	Gesundheitsförderung und Präven- tion im Alter
69	15.02.2007	Prof. Dr. Dr. Gerald Kolb, Dr. Michael Musolf	Regionalarbeitsge- meinschaft Klinisch- geriatrischer Einrich- tungen Niedersachsen und Bremen	Förderung von Gesundheit und Selbstständigkeit im Alter, Siche- rung der Versorgungsqualität im Pflegefall
69	15.02.2007	Prof. Dr. Andreas Kruse	Universität Heidelberg	Lebenswelten älterer Menschen, Fähigkeiten und Potenziale im Alter, Betreuung, Versorgung und Unter- stützung älterer Menschen
70	22.02.2007	MR Thomas Böhme MR Dr. Stephan Walter MR Udo Nolte	StK MS MI	Bürgerschaftliches Engagement als Querschnittsaufgabe der Landesre- gierung
70	22.02.2007	Gerd Dallmann Adalbert Mauerhof	Niedersachsen-Ring, Hannover	Bedeutung, Rahmenbedingungen, Notwendigkeit des bürgerschaftli- chen Engagements und Hand- lungsansätze
70	22.02.2007	Prof. Dr. Wolf Rüdiger Umbach	Landessportbund Niedersachsen, Han- nover	Engagement im Sport
71	22.02.2007	Adalbert Mauerhof	Freiwilligenzentrum Hannover	Freiwilligenzentrum Hannover
74	01.03.2007	Jörg-Holger Behrens Prof. Dr. Felix Ber- nard	Konföderation evange- lischer Kirchen in Niedersachsen, Han- nover Katholisches Büro Niedersachsen, Han- nover	Stellungnahme zum Bereich „Sozi- ales“
74	01.03.2007	Prof. Dr. Anita Pfaff	Kommissionsmitglied	Gesundheitsvorsorge im demografi- schen Wandel vor dem Hintergrund struktureller Veränderungen

Sonstige Themenbereiche

Sit- zung	Datum	Referent	Organisation	Thema
3	30.06.2005	RD Jan Arning	MF	Nachhaltige Finanzpolitik – Einfüh- rung
3	30.06.2005	RD Karl Masanke	MF	Entwicklung der Versorgungsaus- gaben – Einführung
9	13.10. 2005	Dr. Thieß Petersen	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh	im Rahmen des Vortrages zu Teil A: Gestaltung des demografischen Wandels
26	16.03.2006	Kerstin Schmidt Prof. Dr. Ruth Rohr- Zänker	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh Kommissionsmitglied	Vorstellung des „Wegweisers De- mografischer Wandel“: Daten und Handlungsfelder, Ergebnisse für Niedersachsen
45	07.09.2006	Dr. Reiner Klingholz	Kommissionsmitglied	Umfang und Aussagekraft statisti- scher Daten – Was leistet die ge- plante Volkszählung?

4 Schriftliche Stellungnahmen

Über die mündlich vorgetragenen Stellungnahmen hinaus hat die Kommission im Verlauf ihrer Tätigkeit die folgenden schriftlichen Stellungnahmen erhalten und ausgewertet:

Datum	Organisation / Verfasser	Themenbereich	ggf.: zusätzlich zu der Anhörung am
19.10.2005	Unternehmerverbände Niedersachsen e. V., Hannover	Wirtschaft und Arbeitsmarkt	13.10.2005 (9. Sitzung)
25.10.2005	Regionalarbeitsgemeinschaft klinisch-geriatrischer Einrichtungen Niedersachsen-Bremen	Geriatrische Versorgung in Niedersachsen	15.02.2007 (69. Sitzung) weitere Stellungnahme vom Februar 2007
08.11.2005	IG Metall, Bezirk Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Hannover	Wirtschaft und Arbeitsmarkt	13.10.2005 (9. Sitzung)
06.02.2006	Niedersächsischer Städtetag, Hannover	Verkehr	
02.03.2006	Stadt Einbeck	Entwicklung und Umsetzung des Abwasserbeseitigungskonzepts für das Stadtgebiet Einbeck	02.03.2006 (24. Sitzung)
11.04.2006	ML	Überblick über Förderprogramme nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zu integrierten ländlichen Entwicklungen (ZILE)	
11.04.2006	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Hannover	Daseinsvorsorge	
26.04.2006	ML	Daseinsvorsorge, Raumordnung, Interkommunale Zusammenarbeit	20.04.2006 (28. Sitzung), 04.05.2006 (31. Sitzung)
15.05.2006	MK	Allgemeinbildende Schulen	04.05.2006 (30. Sitzung)
16.05.2006	MK	Lebenslanges Lernen, E-Learning in der Lehrerfortbildung, Projekte zu Medienkompetenz im Bereich der alten und neuen Medien	
19.06.2006	Prof. Dr. Rainer Künzel, Universität Hannover	Hochschulen	29.06.2006 (35. Sitzung)
29.06.2006	Horst Kowalewski, Bildungswerk der niedersächsischen Wirtschaft (BNW), Hannover	Lebenslanges Lernen	29.06.2006 (35. Sitzung)
03.08.2006	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Hannover	Frühkindliche Bildung, Allgemeinbildende und berufsbildende Schulen, Erwachsenenbildung	
21.08.2006	MK	Stellungnahme zu den von Herrn Prof. Dr. von Saldern in der 38. Sitzung gemachten Ausführungen zur Bildungspolitik	
24.08.2006	MS	Stand und Perspektiven von Städtebau, Bauen und Wohnen in Niedersachsen	24.08.2006 (43. Sitzung)
10.10.2006	ML	Übersicht ILEK in Niedersachsen	
24.11.2006	Niedersachsen-Ring, Hannover	Bürgerschaftliches Engagement	22.02.2007 (70. Sitzung)
28.11.2006	Landesjugendhilfeausschuss, Hannover	Planung der Jugendhilfe, Tageseinrichtungen und -pflege für Kinder, Hilfen zur Erziehung, Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Jugendschutz	30.11.2006 (58. Sitzung)

Datum	Organisation / Verfasser	Themenbereich	ggf.: zusätzlich zu der Anhörung am
28.11.2006	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Hannover	Soziales	
06.12.2006	Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen, Hannover	Entwicklung der Hausarztversorgung	
07.12.2006	Ute Lysk, blv consult GbR, Hannover	Familienfreundlichkeit lohnt sich: Möglichkeiten und Nutzen familienbewusster Personalpolitik	14.12.2006 (59. Sitzung)
11.12.2006	ML	Stand der Genehmigungen der regionalen Raumordnungsprogramme	26.10.2006 (53. Sitzung)
11.12.2006	NLS	Stationäre Krankenhausversorgung in Niedersachsen – bisherige Entwicklung und Effekte der demografischen Entwicklung auf Fallzahlen und Pflegevolumen	
11.12.2006	NLS	Entwicklung der Sterblichkeit in Niedersachsen	
11.12.2006	Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen, Hannover	Kinder und Familie in der Gesellschaft	14.12.2006 (59. Sitzung)
09.01.2007	Bundesvereinigung für Gesundheit e. V., Bonn	Gesundheitsvorsorge und medizinische Versorgung	
10.01.2007	Prof. Dr. Bettina Lindmeier, Universität Hannover	Demografischer Wandel und Menschen mit Behinderungen, insbesondere Unterstützung im Lebenslauf	11.01.2007 (62. Sitzung)
17.01.2007	Behindertenbeauftragter des Landes Niedersachsen	Menschen mit Behinderungen	
xx.02.2007	Regionalarbeitsgemeinschaft klinisch-geriatrischer Einrichtungen Niedersachsen-Bremen	Geriatrische Versorgung in Niedersachsen	15.02.2007 (69. Sitzung) weitere Stellungnahme vom 25.10.2005
15.02.2007	Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen, Hannover Katholisches Büro Niedersachsen, Hannover	Stellungnahme zur den Themenfeldern der Enquete-Kommission	01.03.2007 (74. Sitzung)
22.02.2007	LandesSportBund Niedersachsen, Hannover	Bürgerschaftliches Engagement	22.02.2007 (70. Sitzung)
26.02.2007	Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens, Hannover	Finanzen	
30.05.2007	Bundesarbeitsgemeinschaft klinisch-geriatrischer Einrichtungen	Geriatric in Niedersachsen	

Demografischer Wandel – Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen

Zentrale Ursachen, spezifische
Herausforderungen und
entscheidende Lösungsansätze

I Ursachen

Die zukünftige demografische Entwicklung bestimmt heute in vielen wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Bereichen die Diskussion – nicht nur in Niedersachsen. Die mit ihr einhergehenden Veränderungen haben im Wesentlichen drei Ursachen:

1. die niedrige Geburtenhäufigkeit,
2. die hohe und weiter steigende Lebenserwartung,
3. die Zu- und Abwanderung.

1. Das Altern der Gesellschaft aufgrund der niedrigen Geburtenrate

Deutschland liegt mit 1,34 Kindern unter dem Durchschnitt der EU-15-Staaten von 1,5 Geburten je Frau (2004). Die mittlere Geburtenzahl je Frau ging in Niedersachsen von 2,6 (1965) auf etwa 1,4 (1975) zurück und ist seither sehr stabil. Dieser Wert entspricht jedoch lediglich zwei Dritteln der zum natürlichen Erhalt der Generationsgröße erforderlichen Zahl von 2,1 Kindern je Frau. Das zu niedrige Geburtenniveau ist entscheidend für die langfristig negative Bevölkerungsentwicklung und mitverantwortlich für die Alterung der Bevölkerung.

2. Die steigende Lebenserwartung, das individuelle und kollektive Altern

Vor hundert Jahren betrug die durchschnittliche Lebenserwartung 45 Jahre. Heute liegt sie bei 76 Jahren für den neugeborenen Jungen und 82 Jahren für das neugeborene Mädchen – und steigt jährlich um 3 Monate. Der 60-Jährige hat bereits heute eine durchschnittliche weitere Lebenserwartung von rund 25 Jahren – und damit mehr als ein Viertel seines Lebens noch vor sich.

Wir leben in einer alternden Gesellschaft. Wir erleben nicht nur eine enorme Zunahme der Zahl der über 60-Jährigen, sondern auch eine Zunahme des Anteils der über 70-, 80-, 90- und Hundertjährigen. Vor 35 Jahren gab es in Deutschland 265 Hundertjährige; heute leben bei uns etwa 10 000 Personen mit dreistelligem Geburtstag (2006 waren davon 385 Menschen 105 Jahre und älter). Im Jahre 2025 werden es voraussichtlich 44 000 sein, im Jahre 2050 rechnet man in Deutschland mit rund 115 000.

3. Zu- und Abwanderung

Trotz dieser beiden Trends der Kinderlosigkeit und der Alterung verzeichnete Niedersachsen in den 1990er-Jahren immer noch eine außerordentlich positive Bevölkerungsentwicklung. Diese beruhte im Wesentlichen auf Migrationsgewinnen, zu größeren Teilen aus dem Ausland. Die Konsequenz war und ist eine fortschreitende Internationalisierung oder Heterogenisierung der Wohnbevölkerung nach ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Sprache oder ihrem Bildungsstand. Diese Komponente des demografischen Wandels wird in Zukunft auch bei rückläufigen Wanderungsüberschüssen aus dem Ausland weiter an Bedeutung gewinnen, da sich das Zuzugspotenzial zukünftig vermehrt auf außereuropäische Räume verlagern wird und weil die in Niedersachsen wohnende Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund eine jüngere Altersstruktur hat als die Gruppe ohne Migrationshintergrund.

Zugleich hat Niedersachsen die insbesondere ausbildungs- und arbeitsmarktbedingte Abwanderung vieler junger Leute zu verzeichnen. Allein im Wintersemester 2004/2005 haben 23 000 Menschen zum Studieren in ein anderes Bundesland gewechselt. Gleiches gilt für zahlreiche gut qualifizierte junge Menschen, die im Ausland vielfach bessere Karrierechancen vorfinden.

II Problemlage – allgemeine Entwicklung

Die Folgen dieser zukünftigen Bevölkerungsentwicklung lassen sich mit den vier Schlagworten „weniger, grauer, vereinzelter und bunter“ zusammenfassend charakterisieren:

- *weniger* für den Bevölkerungsrückgang, der sich vor allem aus der zu niedrigen Geburtenhäufigkeit ergibt, sodass in Zukunft die negative Bilanz von Geburten und Sterbefällen in immer weniger Kommunen durch Wanderungsgewinne ausgeglichen werden kann.
- *grauer* für die Bevölkerungsalterung wegen des steigenden Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung bei gleichzeitig geringer werdender Besetzung der nachwachsenden Jahrgänge. Dies geht einher mit einer tief greifenden Veränderung der familiären Strukturen. Heute kann eine 50-Jährige gleichzeitig vier familiäre Rollen innehaben: Sie ist der Mutter ihrer Kinder und der Großmutter ihrer Enkel, gleichzeitig der Tochter ihrer Mutter und die Enkelin ihrer noch lebenden Großmutter – mit all den Aufgaben, Pflichten und Herausforderungen, die das mit sich bringt.
- *vereinzelter* für die fortschreitende Singularisierung zum einen wegen des zukünftig höheren Anteils älterer Menschen bei längerer Lebenserwartung von Frauen, zum anderen wegen des Bedeutungsverlustes der Normbiographie mit Partnerschaft und Familiengründung.
- *bunter* für die Internationalisierung bzw. Heterogenisierung der Bevölkerung wegen der in Zukunft verstärkten Verlagerung des Zuzugspotenzials auf außereuropäische Räume und wegen der relativ jungen Altersstruktur der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund.

All diese Phänomene haben zudem in der räumlichen Konsequenz differenzierte Auswirkungen, die von der lokalen (z. B. vom Wohnquartier) bis zur regionalen Ebene, zwischen Ballungsräumen und ländlichen Räumen variieren und Entwicklungen in den einzelnen sektoralen Bereichen mit unterschiedlicher Intensität beeinflussen, sodass sie zu stärkeren räumlichen Disparitäten führen werden.

Zugleich kann zu den Folgen des demografischen Wandels auch eine wachsende soziale Ungleichheit gehören, wenn keine einschneidenden politischen Maßnahmen ergriffen werden, die der Belastung der Steuer- und Sozialsysteme und der Gefahr wachsender Einkommensdifferenzen entgegenwirken.

III Antworten auf die Herausforderungen

In diesem Kapitel wird versucht, auf die skizzierten Herausforderungen Antworten zu geben. Die sechs hier herausgehobenen Handlungsfelder erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, geben aber die wesentlichen Impulse zur Bewältigung der beschriebenen Entwicklungen wieder.

1. Kinderfreundlichkeit erhöhen

- Familienfreundlicher werden
 - Kinder selbstverständlicher machen, und sie nicht nur als Kostenfaktor diskutieren,
 - lebenswerte Wohnumwelten schaffen,
 - Elternkompetenz und Erziehungsverantwortung stärken,
 - familienergänzende /-stärkende Leistungen verbessern,
 - Bildungs- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche ausweiten,
 - Gleichstellung der Geschlechter und partnerschaftliche Rollenbilder befördern,
 - finanzielle Gleichstellung von Familien und Kinderlosen erreichen.

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
 - bedarfsgerechte und qualifizierte Kinderbetreuung ausweiten,
 - flächendeckend Ganztagschulen fördern,
 - Arbeitswelt familienfreundlich gestalten.
2. Humanvermögen optimal nutzen – Innovation und Kreativität fördern – Produktivität der Erwerbs-, Bürger- und Familienarbeit steigern
- Aufgaben von Bildung
 - Persönlichkeit entwickeln,
 - die Fähigkeit, das Lernen zu erlernen, steigern,
 - die Fähigkeit, mit Wissen umzugehen, vermitteln,
 - Schlüsselkompetenzen wie Team- und Kommunikationsfähigkeit entwickeln.
 - Aufgaben von Ausbildung
 - bedarfsgerechte, qualifizierte Berufsausbildung leisten,
 - zur vollen Beschäftigungsfähigkeit ertüchtigen,
 - neue Berufsfelder aufgreifen,
 - Berufsfelder übergreifende Kernfähigkeiten vermitteln.
 - Erwerbsbeteiligung und Lebensarbeitszeit
 - früheren Berufseinstieg und kontinuierliche berufsbegleitende Weiterqualifizierung vorantreiben,
 - späteren Berufsausstieg begünstigen,
 - Flexibilisierung gemäß den Bedarfen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern erweitern (Arbeitszeit, Arbeitsort, Berufskarrieren, Entlohnungssysteme),
 - altersgemischte Belegschaften ausweiten.
 - Erprobung von Modellen zur Beschäftigung gering qualifizierter Personengruppen
 - gesteuerte, arbeitsmarktbedingte Zuwanderung
 - Förderung des bürgerschaftlichen Engagements
 - Information und Motivation verbessern,
 - Unterstützungsstrukturen schaffen.
3. Integration fördern
- Bildung, Spracherwerb bzw. Sprachförderung ausbauen
 - Sozialräumlicher Segregation entgegensteuern
 - Unterstützungsstrukturen in Wohnquartieren verbessern
 - gegenseitige Akzeptanz fördern
4. Gesundes Altern / Selbständigkeit im Alter
- Prävention, lebenslanges gesundheitsbewusstes Verhalten fördern
 - Verschleiß am Arbeitsplatz vermeiden
 - differenziertes Altersbild in der Gesellschaft verankern
 - bürgerschaftliches Engagement, nachberufliche Tätigkeiten stärken
 - seniorengerechte Produktgestaltung und Wohnumwelten verbessern
 - Versorgungsstrukturen anpassen
 - altersgerechte Gesundheits- und Pflegestrukturen schaffen
5. Entwicklungsmöglichkeiten in den Kommunen fördern
- Akzeptanz der realen demografischen Entwicklung fördern und die Erkenntnisse in kommunalpolitische Entscheidungen einbeziehen

- auf zunehmende Disparitäten einstellen
- Bündelung von Ressourcen/Kooperation innerhalb und zwischen den Kommunen erleichtern
- langfristig tragfähige Strukturen schaffen
- Fordern und Fördern
- Monitoring und Erfolgskontrolle verbessern
- erfolgreiche Modelle ermitteln und unter kundiger Anleitung und Berücksichtigung spezifischer Gegebenheiten auf andere Kommunen übertragen

6. Wirtschaftsförderung als Zukunftsvorsorge

- Modernisierung der Wirtschaftsstruktur vorantreiben
- zukunftsorientierte Arbeitsplätze schaffen
- Attraktivität der Regionen für qualifizierte und hoch qualifizierte Arbeitskräfte und deren Familien erhöhen
- regionale Wachstumsimpulse geben
- Einnahmekraft stärken, um Handlungsspielräume für Zukunftsinvestitionen zu vergrößern

Damit sich alle Mitglieder der Gesellschaft mit den Herausforderungen auseinandersetzen und aktiv an der Gestaltung des demografischen Wandels mitwirken können, ist eine umfassende Information, Aufklärung und Sensibilisierung erforderlich.

IV Knotenpunkte und Lösungsansätze

Bei genauer Betrachtung der einzelnen Herausforderungen und ihrer Beziehungen zueinander fällt auf, dass es einige Faktoren gibt, denen eine zentrale Rolle zukommt: Knotenpunkte, an denen die Fäden vieler Handlungsfelder zusammenlaufen. Die wichtigsten dieser Knotenpunkte sind Bildung, Gesundheit und Mitwirkung.

1. Bildung

Bildung ist nicht nur ein Wirtschaftsgut, sondern auch ein Sozial- und Kulturgut. Sie dient dem Erhalt und der Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität des Landes und ist für jede einzelne Person die Voraussetzung für den Eintritt in den Arbeitsmarkt. Sie hat Einfluss auf die Persönlichkeitsentwicklung, das Sozialverhalten, die Fähigkeit, familiäre Rollen (Partner-, Elternschaft, Kindesrolle) zu übernehmen, fördert eine gesundheitsbewusste Lebensführung sowie eine zukunftsorientierte und selbstbestimmte Lebensplanung.

Mangelnde Bildung verschärft nahezu alle Probleme des demografischen Wandels, während Investitionen in Bildung positive Auswirkungen auf beinahe alle Problembereiche haben.

Versäumnisse in der Bildungsbiographie sind nur schwer zu beheben und verursachen zudem hohe Folgekosten, z. B. Langzeitarbeitslosigkeit, Integrationsschwierigkeiten, fehlende Elternkompetenz. Die dafür aufgewendeten Mittel sind wesentlich sinnvoller und nachhaltiger für Bildung vom frühesten Kindesalter an einzusetzen.

Daraus lassen sich folgende zentrale Handlungsempfehlungen ableiten:

Bildung beginnt im Elternhaus. Eltern obliegt nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht und Verantwortung, in der gesamten Kinder- und Jugendzeit Bildungsaufgaben wahrzunehmen.

- Zur Entwicklung von sozialer Kompetenz und zur Vermittlung frühkindlichen Wissens sowie zur Förderung der Sprachkompetenz ist es allerdings notwendig, Anre-

gungen in qualitativ hochwertigen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen anzubieten. Den Eltern sollte die Nutzung dieser Angebote empfohlen werden.

- Spätestens im Alter von vier Jahren sollte ein Gesundheits- und Entwicklungstest verpflichtend durchgeführt werden, um Wahrnehmungsstörungen und Verhaltensauffälligkeiten frühzeitig erkennen und ggf. therapieren sowie mangelnde Sprachfähigkeit durch gezielte Förderung beheben zu können. Dies bietet die notwendige Grundlage für den Eintritt in die verpflichtende vorschulische Einrichtung.
- Die Einschulung sollte normalerweise im sechsten Lebensjahr erfolgen.
- Das Ganztagschulangebot ist auszuweiten und allmählich flächendeckend bereitzustellen. Kulturelle, musische, sportliche und soziale Aspekte sollen in das pädagogische Konzept stärker einbezogen werden.
- Wissen und fachliche Qualifikation sind wesentliche, aber nicht die einzigen Inhalte schulischer Bildung. Zunehmend kommt es heute und in Zukunft darauf an, dass neben fachlichen Fähigkeiten auch soziale Kompetenzen wie Team- und Kommunikationsfähigkeit, Zuverlässigkeit, Flexibilität, Selbständigkeit, Kompromissfähigkeit, Begeisterungsfähigkeit und Verantwortungsbewusstsein gefördert werden.
- Eine frühzeitige Vernetzung von Schule und Arbeitswelt ist eine wichtige Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Ausbildung.
- Eine Kooperation von weiterführenden Bildungseinrichtungen wie Universitäten oder Fachhochschulen mit Unternehmen und anderen Akteuren auf der regionalen Ebene stärkt die Innovationsfähigkeit und sichert Beschäftigung.
- Bildung endet nicht mit dem Abschluss von Lehre oder Studium, sondern ist als ein System von Bausteinen zu verstehen, dem während des ganzen Lebens weitere Bausteine hinzuzufügen sind. Berufliche Weiterbildung muss die Qualifikation bis zum Ende des Berufslebens sichern, um z. B. unter Einbeziehung der Alterung des Erwerbsfähigenpotenzials die Innovationskraft der Unternehmen und damit auch der regionalen Ökonomien zu erhalten und auszubauen. Darüber hinaus ist zum Erhalt der geistigen Fitness, zur Anpassung an eine sich beschleunigt verändernde Umwelt und zur Bewältigung neuer Lebensaufgaben (z. B. ehrenamtliches Engagement oder familiäre Aufgaben) lebenslanges Lernen für jeden Menschen unabdingbar.

Frühkindliche Bildung und Betreuung sowie die Ganztagschule ermöglichen eine bessere Ausschöpfung des Bildungspotenzials und eine wirksamere Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. Sie erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und helfen so, das brachliegende Reservoir gut ausgebildeter Frauen zu erschließen.

Die Investitionen in Bildung und lebenslanges Lernen steigern die Innovationskraft, das Erwerbspersonenpotenzial sowie die Produktivität der Volkswirtschaft und verringern die Arbeitslosigkeit. Zugleich hängen die Elternkompetenz, die Fähigkeit zu gesundem und kompetentem Altern, der Zusammenhalt der Gesellschaft und die Nachfrage nach Kulturgütern wesentlich vom individuellen und kollektiven Bildungsstand ab.

2. Gesundheit

Angesichts einer steigenden Lebenserwartung und einer tendenziell höheren Krankheitswahrscheinlichkeit im Alter steht die Gesundheit im Zentrum der Anpassung an den demografischen Wandel. Gesundheit wirkt sich auf das Wohlbefinden, die Lern- und Leistungsfähigkeit in Beruf, Familie und Ehrenamt und somit auf die Produktivität der Gesellschaft aus. Gleichermaßen erhöht sie die Selbständigkeit, vermindert die Anfälligkeit für chronische Erkrankungen und verhindert das Auftreten von Pflegebedürftigkeit.

Gesunde Bürger haben eine höhere Lebenserwartung, können länger aktiv am gesellschaftlichen Leben mitwirken und generieren daher einen Mehrwert für die Gesell-

schaft; zum einen, weil sie im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements gesellschaftlich relevante Leistungen erbringen, und zum anderen, weil sie zu einem wachsenden Wirtschaftsfaktor als Konsumenten werden.

- Um das Auftreten von Krankheiten zu vermeiden bzw. diese vor dem Auftreten von Symptomen zu erkennen, sind Prävention und qualitätsgesicherte Früherkennungsmaßnahmen von Geburt an auszubauen.
- Angesichts der steigenden Langlebigkeit der Bevölkerung ist es besonders wichtig zu verhindern, dass bereits aufgetretene Krankheiten sich verschlimmern bzw. chronisch werden. Zur Bewältigung auftretender chronischer und anderer schwerer Erkrankungen sind Rehabilitationsmaßnahmen und -einrichtungen auszubauen.
- Die Gesundheitsbildung der Eltern ist in Bezug auf Hygiene, Bewegung, Ernährung und Konsum suchtfördernder Stoffe zu verbessern sowie mit der Gesundheits-erziehung schon in frühkindlicher und schulischer Bildung zu vernetzen.
- Vor dem Hintergrund eines steigenden Anteils älterer Erwerbstätiger und eines späteren Renteneintrittsalters ist auf eine die Gesundheit erhaltende Gestaltung der Arbeitsplätze und der Arbeitsverhältnisse besonders hinzuwirken. Dies kann zu einer Reduzierung der Arbeitsunfähigkeit und der Erwerbsminderung beitragen.
- Das zu erwartende Krankheitsspektrum bei Pflegebedürftigen erfordert neben der allgemeinärztlichen auch eine fachärztliche Versorgung in Alten- und Pflegeheimen sowie in privaten Haushalten.
- Die Unfälle älterer Menschen führen häufig zu ernsthaften gesundheitlichen Folgen bis hin zur Pflegebedürftigkeit. Deswegen sind das private Lebensumfeld und der öffentliche Raum unfallsicherer zu gestalten (z. B. barrierefreie (Wohn-)Um-weltgestaltung).
- Zur Sicherstellung qualitativ hochwertiger Gesundheitsversorgung ergibt sich die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung der Versorgungsstrukturen.
- Insbesondere in dünn besiedelten Regionen ist ein regionales Gesundheitsmana-gement zu entwickeln; dort sollte auch der Einsatz von IuK-Technologien zur Si-cherstellung der Versorgungsqualität vorangetrieben werden. Der dazu erforderli-che Ausbau der IuK-Technologien kann auch die Vernetzung z. B. von regionalen Akteuren vorantreiben und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Ökonomie positiv beeinflussen.

3. Mitwirkung

Der Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels erfordert häufig grundsätzlich neue Ideen. Zur Dynamik des Wandels gehört gerade in besonders betroffenen Regionen, dass sich schwer absehen lässt, mit welchen Herausforderun-gen die Bürger vor Ort konkret zu tun haben und ob, wie bzw. wann tragfähige Zu-stände und Strukturen erreicht werden können.

- Da es keine universellen Lösungsansätze gibt, ist zu erwarten, dass die Ideen nur dort entstehen können, wo die Probleme direkt spürbar sind. Um die Kreativität der Bürger und der Gesellschaft zu wecken und ihre Mitwirkungsbereitschaft zu nut-zen, ist es erforderlich, größere Handlungsfreiheiten auf allen Ebenen, von der persönlichen über die kommunale bis zur regionalen, zu schaffen. Dieser Zuge-winn an Autonomie bedeutet jedoch nicht, dass sich die öffentliche Hand aus ihren Pflichtaufgaben zurückzieht. Vielmehr sollte der Staat vor allem in demografie-sensiblen Bereichen (z. B. der Siedlungsentwicklung) seine Planungsvorgaben und Standards an den demografischen Bedingungen und Perspektiven orientieren.
- Die öffentliche Hand muss gewisse Standards (z. B. Lehrinhalte in Schulen, Qua-litätsstandards der gesundheitlichen Versorgung, Qualitätsstandards der Wasser-ver- und -entsorgung, Bauleitplanung, Rettungsdienst) vorgeben und ihre Finanzie-rung sicherstellen.
- Bei der Art der Mittelverwendung sind die Menschen vor Ort, die von den Folgen der Entscheidungen unmittelbar betroffen sind, stärker zu beteiligen. Dieser Ansatz

verbessert die Möglichkeiten für eine bedarfsgerechte Anpassung an sich ausdifferenzierende räumliche Bedingungen, fördert das Denken und Handeln in Alternativen und erhöht die Akzeptanz für notwendige Einschränkungen. Er macht es auch einfacher, grundsätzliche Veränderungen herbeizuführen (Systemsprünge), die bei einer Verminderung der Versorgungsangebote zu einer qualitativen Verbesserung des Angebotes führen können; etwa wenn Bürger freie Schulen gründen, um im eigenen Ort der sozialen Erosion durch eine Schulschließung entgegenzuwirken.

Die hier skizzierten Herausforderungen, Lösungsansätze und Handlungsanleitungen sind sicher für die Gestaltung des bevölkerungsstrukturellen Wandlungsprozesses von wesentlicher Bedeutung, bilden jedoch bei Weitem nicht alle Facetten der anstehenden Veränderungen ab. Hierzu dient der folgende Bericht der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“ des Niedersächsischen Landtages. Er berücksichtigt alle wesentlichen Politikfelder, analysiert detailliert die Herausforderungen und gibt Handlungsempfehlungen für die Gestaltung einer lebenswerten Umwelt in Zeiten demografischer Veränderung.

Statistische Grundlagen

Demografische Entwicklung in Niedersachsen

Eine differenzierte Analyse der Auswirkungen des demografischen Wandels in Niedersachsen und darauf aufbauende Handlungsempfehlungen setzen die Kenntnis der demografisch relevanten Daten voraus. Im Folgenden werden daher sowohl die bisherige Entwicklung der Bevölkerung auf der Landesebene als auch die vorliegenden Vorausschätzungen dargestellt. Da die Bevölkerungsentwicklung regional sehr unterschiedlich verläuft, erfolgt in einem weiteren Abschnitt eine differenzierte Betrachtung auf Ebene der Landkreise und der kreisfreien Städte Niedersachsens.¹

Die Entwicklung der Bevölkerung wird durch die „natürliche Bevölkerungsbewegung“ (Fertilität und Mortalität) sowie durch die „räumliche Bevölkerungsbewegung“ (Migration) bestimmt. Der Einfluss dieser Faktoren in der Vergangenheit wirkt sich auf die Gegenwart aus; die heutigen Ausprägungen bestimmen die Bevölkerungsstruktur der Zukunft. Folglich leiten sich auch die zu erwartende Erhöhung des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung sowie das Sinken der absoluten Bevölkerungszahl aus diesem Zusammenspiel ab. Ursächlich für die demografische Entwicklung sind demnach ein zu niedriges Geburtenniveau, ein Steigen der Lebenserwartung sowie zurückgehende Wanderungsüberschüsse.

Ein weiterer Aspekt des demografischen Wandels ist der wachsende Anteil von Menschen mit einem ausländischen Migrationshintergrund, woraus sich steigende Integrationsanforderungen für die Gesellschaft ableiten lassen. Auf Struktur und Entwicklung des Anteils dieser Bevölkerungsgruppe wird daher in den folgenden Ausführungen ebenfalls eingegangen.

I Entwicklung auf Landesebene

1 Bisherige Entwicklung auf Landesebene

1.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Am 31.12.2005 waren 7 993 946 Menschen mit ihrem Hauptwohnsitz in Niedersachsen gemeldet, von denen rund 530 000 Personen nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besaßen.

2005 war die Einwohnerzahl um 26,5 % höher als 1946 (6,32 Mio.) und um 10,8 % höher als 1972 (7,21 Mio.). In den ersten Jahren des neuen Jahrtausends stieg die Zahl der niedersächsischen Einwohner jährlich um durchschnittlich 25 000 Personen, war allerdings im Jahr 2005 erstmals wieder rückläufig (vgl. Abbildung 1).

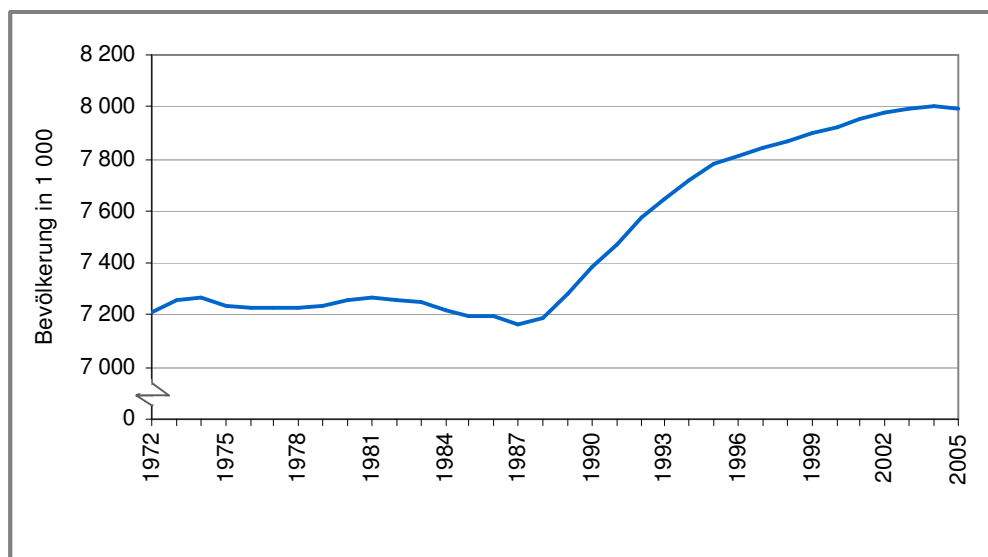
Eine positive natürliche Bevölkerungsbewegung, d. h. höhere Geburtenzahlen als Sterbefälle, gab es bis in die frühen 1970er-Jahre. Seitdem verzeichnet Niedersachsen in der Regel Sterbeüberschüsse.

Auffällig ist der starke Bevölkerungsanstieg in den 1990er-Jahren. Gründe für diesen Anstieg lagen zum einen in der wachsenden Zuwanderung von Spätaussiedlern aus Osteuropa sowie einer steigenden Anzahl von Asylbewerbern und zum anderen in der deutschen Wiedervereinigung, die in der Folge zu einem verstärkten Zuzug von Men-

¹ Alle statistischen Angaben in diesem Bericht stammen, soweit nicht anders vermerkt, vom NLS und beziehen sich auf den Stichtag 31.12. des jeweiligen Jahres.

schen aus den neuen Bundesländern nach Niedersachsen führte. Diese Wanderungsgewinne konnten die zu diesem Zeitpunkt bereits bestehenden Geburtendefizite bis zum Jahr 2004 kompensieren.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen 1972 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Darstellung.

1.2 Natürliche Bevölkerungsbewegung

1.2.1 Geburten

Die Entwicklung der Geburtenzahlen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist durch einen Anstieg in den ersten Nachkriegsjahren („nachgeholte Geburten“), eine anschließende geringe Abnahme sowie eine erneute Zunahme bis etwa Mitte der 1960er-Jahre („Baby-Boom-Generation“) charakterisiert. In der Folge änderte sich das Geburtenverhalten binnen weniger Jahre grundlegend. Der erneut einsetzende Geburtenrückgang („Pillenknick“) beschleunigte sich in den frühen 1970er-Jahren und führte 1972 erstmals zu einem Unterschreiten des Bestandserhaltungsniveaus².

Seit mittlerweile mehr als 30 Jahren wird ca. ein Drittel weniger Kinder geboren als für den Ersatz einer Generation erforderlich wäre. Veranschaulichen lässt sich diese Entwicklung mit Hilfe der zusammengefassten Geburtenziffer³: Betrug sie 1972 noch 1,9 Kinder je Frau, waren es 1979 nur noch 1,4. Seitdem schwankt die Geburtenziffer um den durchschnittlichen Wert von 1,42. Dabei sind die absoluten Geburtenzahlen abhängig von der Größe der jeweiligen Mutter-Kohorte: Als die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre in die reproduktive Phase kamen, stiegen die absoluten Zahlen der Lebendgeborenen an. Seit 1997 (85 907 Lebendgeborene) sinken diese Zahlen allerdings aufgrund der schwächer besetzten nachrückenden Generationen wie-

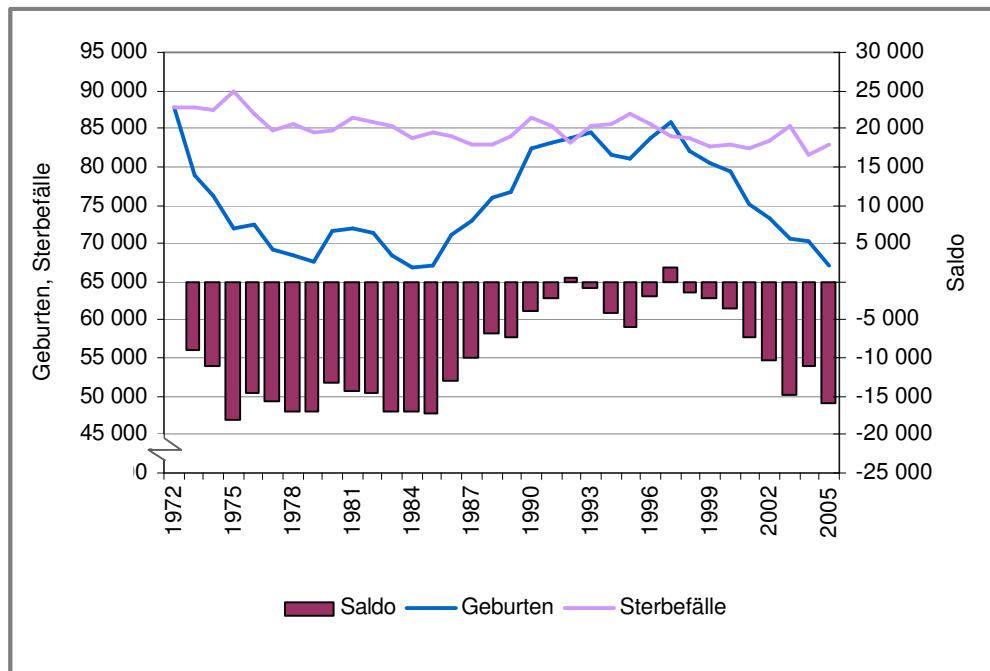
² Das Bestandserhaltungsniveau zeigt an, wie viele Kinder eine Elterngeneration zur Welt bringen muss, um sich selbst zu ersetzen. In den westlichen Industrienationen wird das Bestandserhaltungsniveau mit 2,1 Kindern pro Frau beziffert.

³ Die zusammengefasste Geburtenziffer (TFR = total fertility rate) gibt an, wie viele Kinder eine Frau im Laufe ihres Lebens durchschnittlich bekommen würde, wenn die für den gegebenen Zeitpunkt maßgeblichen altersspezifischen Fruchtbarkeitsverhältnisse der betrachteten Population als konstant angenommen werden. Die zusammengefasste Geburtenziffer errechnet sich aus der Summe der altersspezifischen Fertilitätsraten und fasst somit die Fertilität aller Frauen im gebärfähigen Alter (15 bis 49 Jahre) in einem Bezugszeitraum zusammen (vgl. BERLIN INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG o. J.).

derum ab. In der Folge wurden im Jahr 2005 nur noch 66 993 Kinder geboren (vgl. Abbildung 2).⁴

Seit 1970 ist das Durchschnittsalter der Frauen bei der Erstgeburt von 23 Jahren auf heute etwa 30 Jahre gestiegen. Dies hat Auswirkungen auf die Geburtenzahlen, denn mit zunehmenden Alter der Erstgebärenden nimmt auch die Wahrscheinlichkeit weiterer Geburten ab. Das Hinauszögern des Kinderwunsches erhöht zudem das Risiko ungewollter Kinderlosigkeit.

Abbildung 2: Natürliche Bevölkerungsbewegung in Niedersachsen 1972 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Statistik Natürliche Bevölkerungsbewegung. Eigene Darstellung.

1.2.2 Sterbefälle und Lebenserwartung

Die Zahl der Gestorbenen stieg bis Ende der 1960er-Jahre leicht an. Trotz steigender Bevölkerungszahlen hat sie sich seitdem nicht wesentlich verändert (vgl. Abbildung 2).

Die allgemeine Sterbeziffer⁵ stieg von 9,6 (1950) auf 12,7 im Jahr 1970. Diese Entwicklung entsprach auch dem wachsenden Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung. In der Folgezeit ging die Sterbeziffer tendenziell zurück und erreichte 2005 den Wert von 10,4, obwohl sich der Anteil der älteren Menschen im gleichen Zeitraum vergrößerte.

Erklärungsansätze sind u. a. der medizinische Fortschritt und eine gesündere Lebensweise, in deren Folge die Lebenserwartung steigt. So stieg die durchschnittliche Lebenserwartung von Neugeborenen⁶ in den letzten 50 Jahren bei den Männern von

⁴ In der EU erreicht kein Land das Bestandserhaltungsniveau von 2,1 Kindern je Frau. 2004 wurden die höchsten Werte für Irland (1,99), Frankreich (1,90) und Finnland (1,80) nachgewiesen. Insbesondere die neuen Mitgliedsstaaten in Osteuropa lagen 2004 unter dem europäischen Mittel von 1,50: Die geringsten Werte erreichten Slowenien (1,22), Polen und die Tschechische Republik (je 1,23) sowie Lettland (1,24) (vgl. EUROSTAT 2005: 5).

⁵ Die allgemeine Sterbeziffer gibt die Zahl der Gestorbenen (ohne Totgeborene, nachträglich beurkundete Kriegssterbefälle und gerichtliche Todeserklärungen) bezogen auf 1 000 Personen der jahresdurchschnittlichen Bevölkerung an.

⁶ Die durchschnittliche Lebenserwartung von Neugeborenen bezeichnet die Zahl der zu erwartenden Lebensjahre unter den gegenwärtigen Sterbeverhältnissen eines Betrachtungsjahres.

knapp 66 auf 76,0 Jahre und bei den Frauen von 69 auf 81,7 Jahre (Sterbetafel 2003/2005).

1.2.3 Natürlicher Bevölkerungssaldo

In der Gegenüberstellung von Geburten- und Sterbefallzahlen ergibt sich seit nunmehr über 30 Jahren ein negativer Saldo (vgl. Abbildung 2). Lediglich in den Jahren 1992 und 1997 wurden geringfügig mehr Menschen geboren als starben. Seitdem steigt das Geburtendefizit jährlich deutlich an. Während es 2001 noch 7 277 Personen betrug, lag das Geburtendefizit im Jahr 2005 bereits bei 15 983 Personen.

1.3 Räumliche Bevölkerungsbewegung

1.3.1 Wanderungen über die niedersächsische Landesgrenze

Im Zeitraum von 1972 bis 1988 war die Wanderungsbilanz Niedersachsens weitgehend ausgeglichen. Wanderungsgewinne gab es in diesem Zeitraum vor allem in den frühen 1970er-Jahren (1973: + 53 000) sowie in der Zeit von 1978 bis 1981 (+ 18 000 bis + 36 000). Diese stammten überwiegend aus Wanderungsgewinnen von außerhalb des Bundesgebietes (vgl. Abbildung 3).

In den späten 1980er- und frühen 1990er-Jahren stieg das Volumen der Wanderungsbewegungen deutlich an und brachte für Niedersachsen zunächst sehr hohe (1990 ca. + 100 000) und bis 2004 immerhin noch hohe (+ 20 000 bis + 70 000 jährlich) Wanderungsgewinne – mit rückläufiger Tendenz in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre – mit sich. Im Jahr 2005 lag der Wanderungsgewinn mit einem Plus von rund 9 300 Personen jedoch deutlich unter dieser Spanne und halbierte sich im Jahr 2006 noch einmal auf einen Wanderungsgewinn von rund 5 500 Personen.

Die Ursachen für die erhöhten Wanderungsverflechtungen⁷ insbesondere in den frühen 1990er-Jahren liegen zum einen in der Wiedervereinigung 1990⁸, die zunächst hohe Wanderungsgewinne gegenüber den neuen Bundesländern ergab, und zum anderen im Zuzug von Spätaussiedlern aus Osteuropa sowie einer steigenden Anzahl von Asylbewerbern im gleichen Zeitraum.

Die Wanderungsverflechtung Niedersachsens mit den anderen Bundesländern wird seit den 1990er-Jahren von der Sekundärwanderung der Spätaussiedler⁹ überlagert. Verursacht wird die Sekundärwanderung durch die Einführung der melderechtlichen Erfassung der Spätaussiedler in den niedersächsischen Erstaufnahmeeinrichtungen ab Mitte 1989 und ihre anschließende Verteilung im Bundesgebiet.¹⁰ Den hohen niedersächsischen Zuzugszahlen über die Bundesgrenze stehen damit hohe Fortzugszahlen in die anderen Bundesländer gegenüber.

Zu den wichtigsten Herkunftsländern von Zuwanderern zählten vor allem die osteuropäischen und asiatischen Staaten Russische Föderation, Ukraine, Kasachstan und Kirgistan. Würde man diese vier Länder aus der Wanderungsstatistik herausrechnen, so wäre der Wanderungssaldo Niedersachsens in den betrachteten Jahren bereits weitgehend ausgeglichen gewesen. Auffällig ist bei diesen Ländern vor allem der ho-

⁷ Der Begriff „Wanderungsverflechtung“ beschreibt die Summe der Wanderungsbewegungen zwischen zwei räumlich getrennten Gebieten.

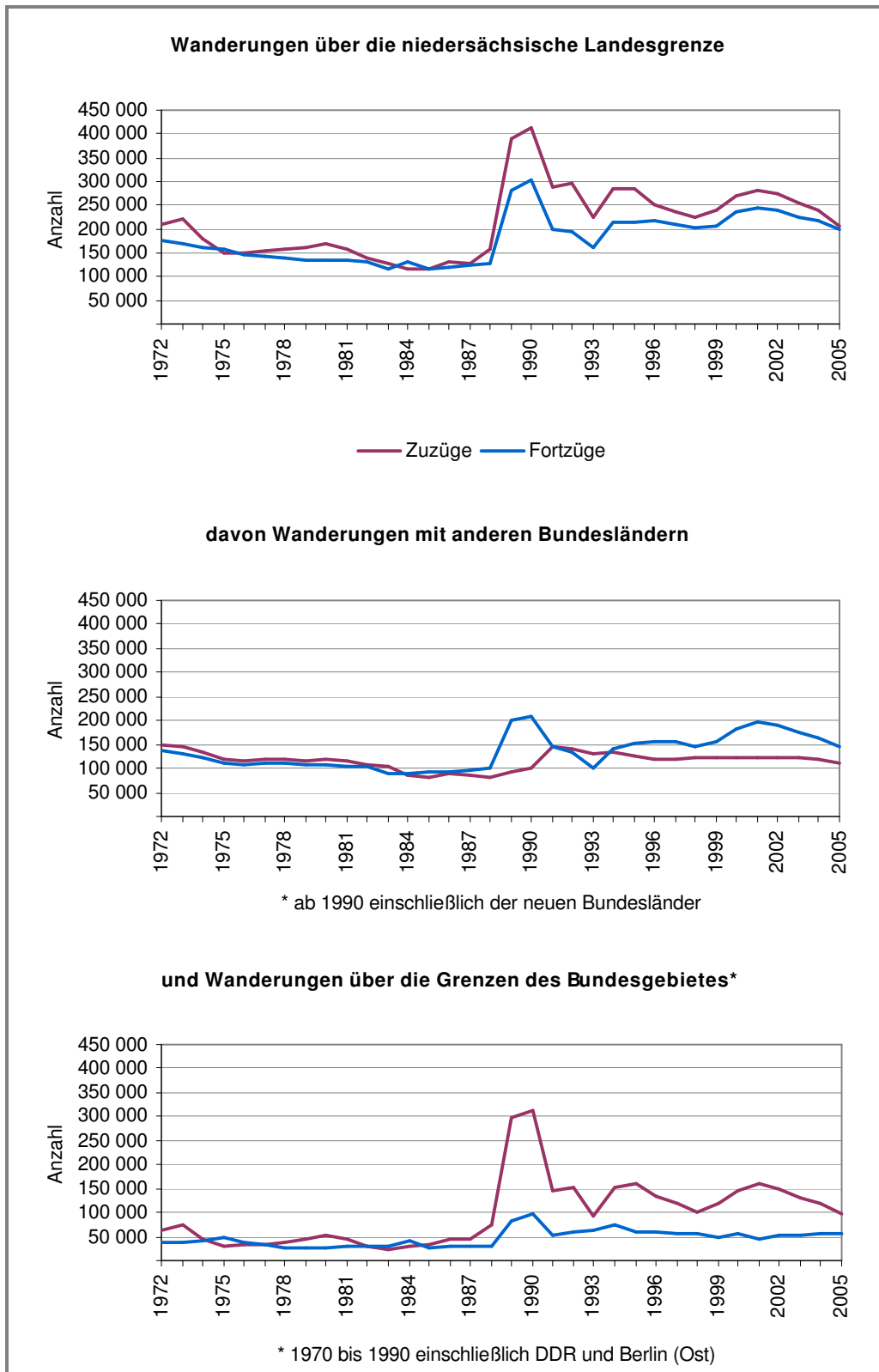
⁸ Hier ist zu beachten, dass die Wanderungen mit dem Beitrittsgebiet bis zum 03.10.1990, dem Tag der Deutschen Einheit, als Außenwanderung, danach als Binnenwanderung registriert wurden.

⁹ Als Sekundärwanderung wird die Wanderung von der Gemeinde der Erstaufnahmeeinrichtung in die Gemeinde des aufnehmenden Bundeslandes bezeichnet.

¹⁰ Bis Ende der 1990er-Jahre gab es in Niedersachsen neben dem Grenzdurchgangslager Friedland im Landkreis Göttingen auch das Grenzdurchgangslager Osnabrück-Bramsche. Mit Bekanntgabe der Bundesregierung vom 28.09.1999 wurde Friedland zur deutschlandweit einzigen Aufnahmestelle für Spätaussiedler bestimmt.

he Anteil deutscher Zuwanderer, was die große Bedeutung der nach Deutschland einwandernden Spätaussiedler in diesem Zeitraum verdeutlicht.

Abbildung 3: Wanderungsverflechtung Niedersachsens 1972 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Wanderungsstatistik. Eigene Darstellung.

Tabelle 1: Wanderungen von und nach Niedersachsen über die Grenzen des Bundesgebietes 1995 bis 2005 (nach Herkunft und Ziel)

1995	Zuzüge insgesamt	Fortzüge insgesamt	Saldo		
			insgesamt	Deutsche	Ausländer
Europa insgesamt	90 501	34 161	56 340	41 362	14 978
Griechenland	1 431	1 101	330	-20	350
Italien	2 395	1 975	420	28	392
Jugoslawien	4 586	2 614	1 972	-1	1 973
Polen	9 557	7 204	2 353	722	1 631
Russische Föderation	43 285	1 971	41 314	39 566	1 748
Türkei	6 395	2 777	3 618	-2	3 620
Ukraine	2 517	618	1 899	969	930
Afrika insgesamt	2 421	1 974	447	44	403
Amerika insgesamt	2 833	3 081	-248	-430	182
Asien insgesamt	60 619	4 963	55 656	49 932	5 724
Kasachstan	46 456	803	45 662	44 313	1 349
Kirgistan	3 214	67	3 147	3 014	133
Welt insgesamt	158 093	60 567	97 526	76 403	21 123
2000	Zuzüge insgesamt	Fortzüge insgesamt	Saldo		
			insgesamt	Deutsche	Ausländer
Europa insgesamt	81 021	34 473	46 548	37 774	8774
Griechenland	1 168	1 216	-48	3	-51
Italien	1 863	1 889	-26	-5	-21
Serbien u. Montenegro	2 509	5 264	-2 755	k.A.	k.A.
Polen	11 982	9 194	2 788	1 087	1701
Russische Föderation	40 947	1 245	39 702	34 278	5424
Türkei	3 102	2 452	650	16	634
Ukraine	3 568	302	3 266	1 993	1 273
Afrika insgesamt	3 042	2 161	881	116	765
Amerika insgesamt	4 627	4 172	455	-120	575
Asien insgesamt	54 827	4 404	50 423	40 888	9535
Kasachstan	43 114	240	42 874	37 968	4906
Kirgistan	2 107	54	2 053	1 793	260
Welt insgesamt	146 079	56 139	89 940	71 162	18778
2005	Zuzüge insgesamt	Fortzüge insgesamt	Saldo		
			insgesamt	Deutsche	Ausländer
Europa insgesamt	70 137	41 701	28 436	18 696	9 740
Griechenland	630	1 008	-378	-16	-362
Italien	1 035	1 375	-340	-46	-294
Serbien u. Montenegro	934	1 437	-503	17	-520
Polen	25 817	20 880	4 937	421	4 516
Russische Föderation	23 172	1 329	21 843	18 439	3 404
Türkei	2 043	2 012	31	-68	99
Ukraine	1 955	441	1 514	1 060	454
Afrika insgesamt	1 906	1 545	361	5	356
Amerika insgesamt	3 380	3 678	-298	-681	383
Asien insgesamt	18 075	5 059	13 016	10 612	2 404
Kasachstan	11 435	201	11 234	9 602	1 632
Kirgistan	874	44	830	695	135
Welt insgesamt	95 893	55 376	40517	27 513	13 004

Datengrundlage: NLS – Wanderungsstatistik. Eigene Darstellung.

Der Wanderungssaldo aller übrigen Länder war in den betrachteten Jahren deutlich geringer. Mitte der 1990er-Jahre wies er insbesondere gegenüber Jugoslawien, Polen und der Türkei einen deutlichen Wanderungsgewinn aus, 2005 dagegen nur noch gegenüber Polen.

Parallel zum Fortzug in andere Bundesländer setzte sich die Rückkehr von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen verstärkt fort. 1993 wurde der Zuzug von Asylbewerbern im Bundesgebiet zudem gesetzlich erschwert.¹¹ Der Wanderungsgewinn gegenüber dem Ausland reduzierte sich infolgedessen noch im gleichen Jahr auf gut 30 000 Personen gegenüber gut 90 000 Personen im Jahr zuvor.

Der Wanderungsüberschuss, den Niedersachsen in der Vergangenheit gegenüber dem Ausland erzielte, ist in der Zeit von 1995 bis 2005 um mehr als die Hälfte gesunken (vgl. Tabelle 1).

1.3.2 Wanderungsverflechtung mit anderen Bundesländern ohne Spätaussiedler

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Sondersituation Niedersachsens aufgrund des Grenzdurchgangslagers Friedland im Landkreis Göttingen dargestellt (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.3.1). Alle Spätaussiedler werden zunächst in Friedland als Zuzug aus dem Ausland erfasst und später auf ganz Deutschland verteilt. Dieser Effekt wirkt sich auf die Statistik der Wanderungsverflechtung Niedersachsens mit den anderen Bundesländern aus und überlagert dabei die tatsächlichen Wanderungsbeziehungen. Zum Vergleich: Die amtliche Statistik weist als Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 Wanderungsverluste Niedersachsens gegenüber den anderen Ländern von 52 834 Personen aus; ohne die Gemeinde Friedland ergibt sich für den gleichen Zeitraum jedoch ein durchschnittlicher jährlicher Gewinn von 9 450 Personen.

Aus diesem Grund wurde für die Darstellung in Abbildung 4 die Gemeinde Friedland herausgerechnet, sodass Aussagen zur Wanderungsverflechtung Niedersachsens getroffen werden können, die um diesen Sondereffekt bereinigt sind.¹²

Der sich bei dieser Betrachtung für den Zeitraum von 2001 bis 2005 ergebende Gewinn von 9 450 Personen setzt sich vor allem aus Wanderungsüberschüssen der 0- bis 17-Jährigen (+ 3 643), der 30- bis 49-Jährigen (+ 3 882) sowie der 50- bis 64-Jährigen zusammen. Dagegen musste das Land in den beiden Altersgruppen der 18- bis 24-Jährigen (- 1 157) sowie der 25- bis 29-Jährigen (- 1 766) im Betrachtungszeitraum Verluste hinnehmen.

Bei der Unterscheidung nach Ziel- respektive Herkunftsgebiet dieser Wanderungsbewegungen zeigt sich allerdings ein differenziertes Bild (vgl. Abbildung 4).

Wanderungsverflechtung mit den angrenzenden Bundesländern

Der Wanderungssaldo mit den angrenzenden alten Bundesländern¹³ war mit einem Wanderungsgewinn Niedersachsens von mehr als 1 600 Einwohnern pro Jahr im Betrachtungszeitraum positiv. Allerdings war die Bilanz aus Gewinnen und Verlusten in den verschiedenen Altersgruppen sehr unterschiedlich.

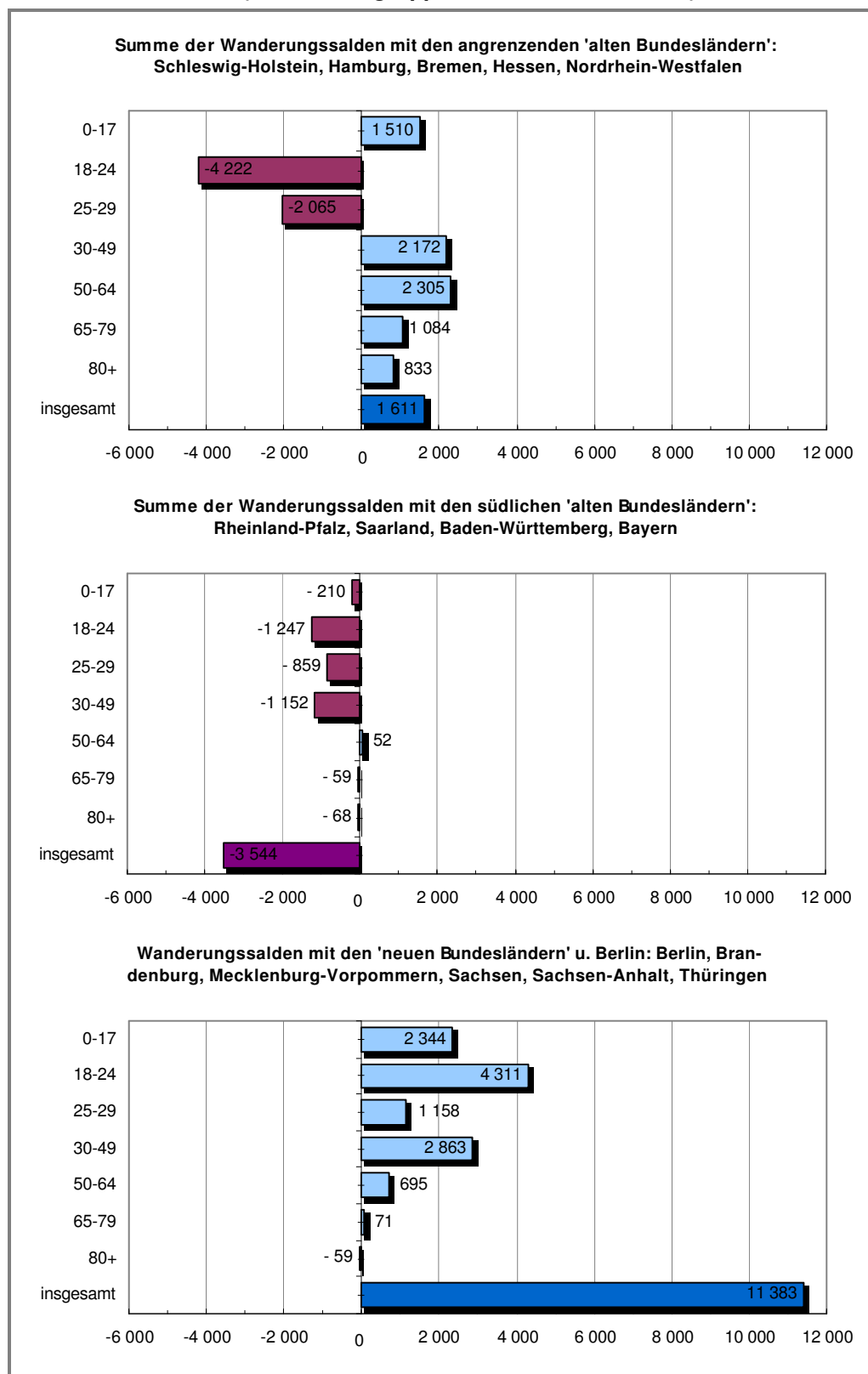
Niedersachsen konnte in allen Altersgruppen ab 30 Jahren sowie bei den Kindern und Jugendlichen (0 bis 17 Jahre) einen Gewinn erzielen. Demgegenüber standen deutliche Verluste in den beiden Altersgruppen, die die Ausbildungs- und Berufseinstiegsphase markieren (18 bis 29 Jahre, zusammen - 6 287).

¹¹ Vgl. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes am 28. Juni 1993.

¹² Durch diese Methodik wurden auch die Wanderungen der Einwohner Friedlands, die nicht zur Gruppe der Spätaussiedler zählen, herausgerechnet. Dieser Effekt ist jedoch aufgrund der geringen Einwohnerzahl der Gemeinde zu vernachlässigen.

¹³ Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen

Abbildung 4: Wanderungssalden Niedersachsens mit Ländergruppen ohne die Gemeinde Friedland im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 (nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen)



Datengrundlage: NLS – Wanderungsstatistik, Sonderauswertung. Eigene Darstellung.

Wanderungsverflechtung mit den süddeutschen Bundesländern

Bei der Betrachtung des für die Jahre 2001 bis 2005 ermittelten durchschnittlichen Wanderungssaldos Niedersachsens mit den südlich gelegenen alten Bundesländern¹⁴ fällt die Bilanz mit einem jährlichen Minus von gut 3 500 für Niedersachsen negativ aus.

Dabei zeigen sich Wanderungsverluste in allen Altersgruppen mit Ausnahme der Gruppe der 50- bis 64-Jährigen (+ 52). Am höchsten waren hier die Verluste in den drei Gruppen der 18- bis 49-Jährigen (zusammen - 3 258), die die in Ausbildung Befindlichen, Familiengründer sowie junge Arbeitnehmer beinhalten. In den älteren drei Gruppen war die Differenz aus Gewinn und Verlust dagegen relativ klein.

Wanderungsverflechtung mit den neuen Bundesländern einschließlich Berlin

Ein umgekehrtes Bild zeigt sich bei den Wanderungssalden mit den neuen Bundesländern einschließlich Berlin¹⁵. Hier realisierte Niedersachsen einen jährlichen Gewinn von gut 11 300 Personen.

Dabei machen die Altersgruppen bis einschließlich 49 Jahre den größten Anteil dieses Gewinns aus (zusammen + 10 676). Allein in der Gruppe der über 80-Jährigen verlor Niedersachsen Einwohner; mit einem jährlichen Minus von 59 Personen jedoch nur in relativ geringem Umfang.

1.4 Entwicklung der Bevölkerungszusammensetzung nach Staatsangehörigkeit und Migrationsstatus

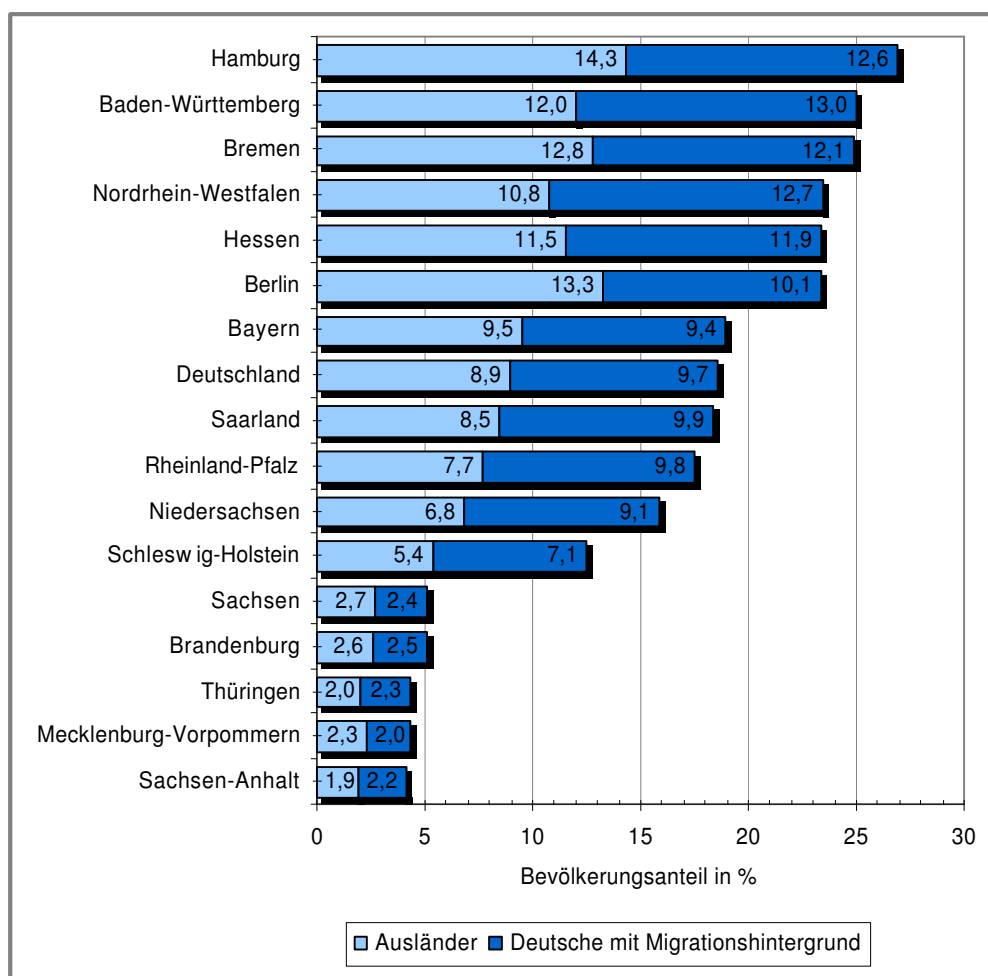
1.4.1 Menschen mit Migrationshintergrund

Zu den Menschen mit Migrationshintergrund zählen neben den in der Statistik als „Ausländer“ geführten Personen die Spätaussiedler und die bereits eingebürgerten Zuwanderer sowie deren Kinder. Im Rahmen des Mikrozensus 2005 wurde daher erstmals auch der Migrationshintergrund der befragten Personen erfasst. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass die Zahl der Personen mit Migrationshintergrund deutschlandweit in etwa doppelt so groß ist wie die Anzahl der statistisch geführten Ausländer (vgl. Abbildung 5).

Mit einem Anteil von 16 % Menschen mit Migrationshintergrund lag Niedersachsen knapp 3 Prozentpunkte unter dem Bundesdurchschnitt; lediglich Schleswig-Holstein und die neuen Bundesländer wiesen geringere Anteile auf. Absolut wurden in Niedersachsen 1 279 000 Menschen mit Migrationshintergrund erfasst, davon waren etwa 543 000 Ausländer (42 %) und 737 000 Deutsche (57,5 %). Von den Ausländern besaßen ca. 424 000 eigene Migrationserfahrungen, da sie nach Deutschland eingewandert sind. 119 000 Ausländerinnen und Ausländer wurden dagegen in Deutschland geboren und haben keine persönlichen Migrationserfahrungen. Bezogen auf den Anteil der Deutschen mit Migrationshintergrund wiesen etwa 469 000 Personen eigene Migrationserfahrungen auf, während 268 000 wiederum bereits in Deutschland geboren wurden.

¹⁴ Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg, Bayern

¹⁵ Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen

Abbildung 5: Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland 2005

Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

1.4.2 Ausländer

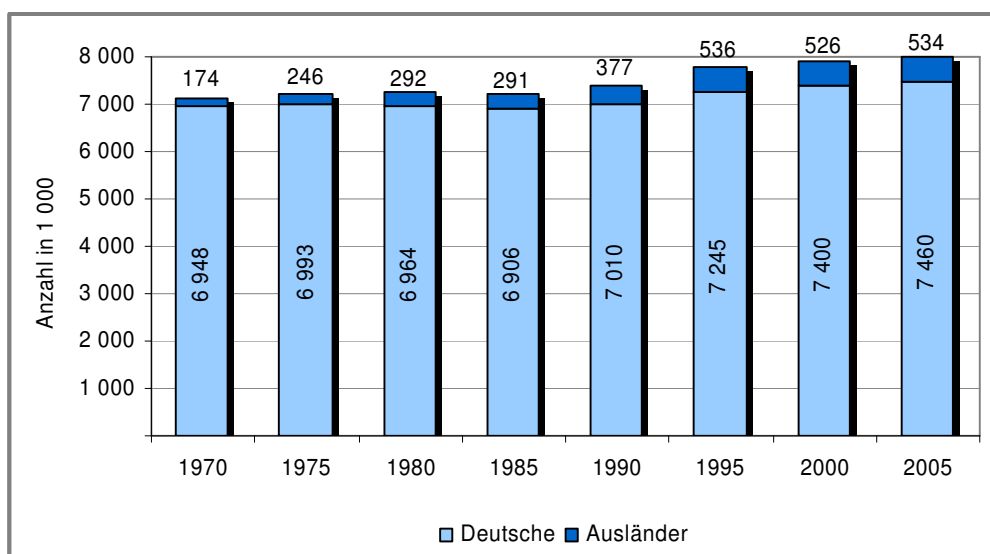
Entwicklung des ausländischen Bevölkerungsanteils

Eine Darstellung der zeitlichen Entwicklung sowie nähere Angaben zu Herkunft und Aufenthaltsdauer sind nur für die Gruppe der statistisch geführten Ausländer möglich, weil Personen mit Migrationshintergrund erstmals im Mikrozensus 2005 erfasst worden sind.

Ende 2005 waren von den knapp 8 Mio. Einwohnern Niedersachsens rund 534 000 Personen als Ausländer¹⁶ gemeldet (vgl. Abbildung 6).

¹⁶ Diese Gruppe umfasst alle bei den Einwohnermeldeämtern gemeldeten Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit einschließlich Staatenloser oder Personen mit unbekannter Staatsangehörigkeit. Personen, die neben ihrer deutschen noch eine zweite Staatsangehörigkeit besitzen, werden in dieser Statistik als deutsche Staatsbürger geführt, ebenso wie die Spätaussiedler, sofern sie bei ihrer Einreise die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten haben.

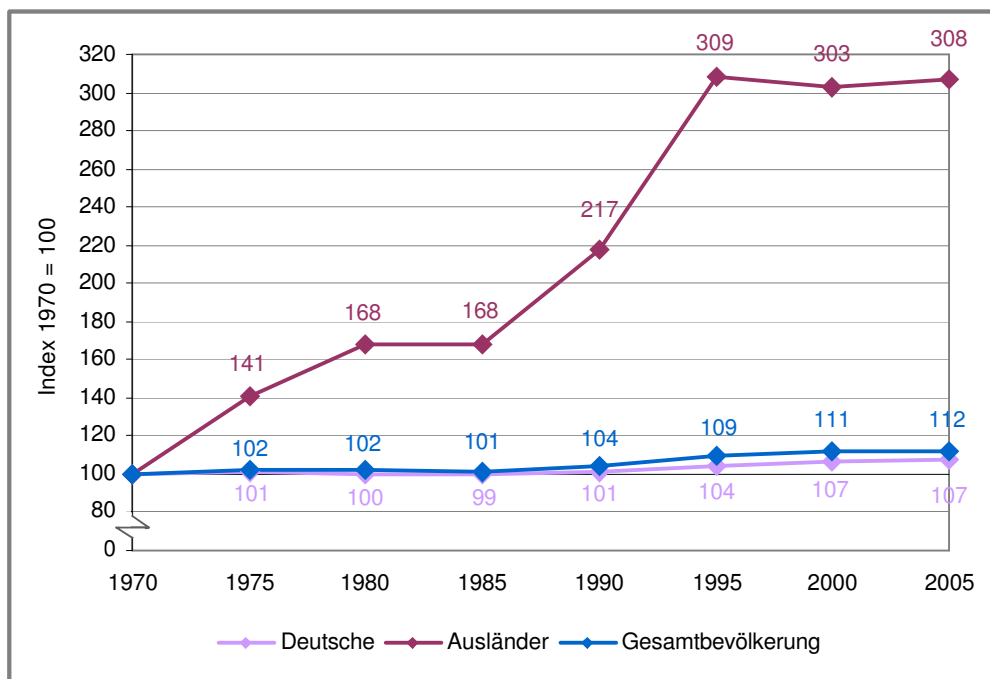
**Abbildung 6: Bevölkerung in Niedersachsen 1970 bis 2005
(nach Deutsche und Ausländer)**



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Darstellung.

Während sich die Gesamtbevölkerungszahl in Niedersachsen im Zeitraum 1970 bis 2005 um gut 12 % erhöht hat, hat sich der Anteil der Ausländer in diesem Zeitraum in etwa verdreifacht. Der stärkste Zuwachs erfolgte dabei in den Jahren 1985 bis 1995 (vgl. Abbildung 7). Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung erhöhte sich dabei von 2,4 auf 6,7 %. In absoluten Zahlen entspricht dies einem Zuwachs des deutschen Bevölkerungsanteils um 512 000, während sich die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer um 360 000 vergrößerte.

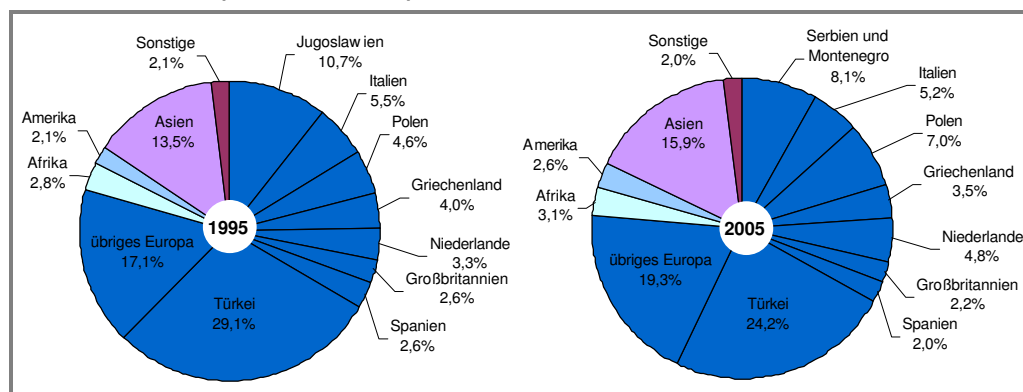
Abbildung 7: Entwicklung der deutschen und ausländischen Bevölkerungsgruppen 1970 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Darstellung.

Den höchsten Anteil an der ausländischen Bevölkerung stellten am 31.12.2005 Menschen mit türkischer Staatsangehörigkeit (24,2 %). Insgesamt stammt der überwiegende Teil der ausländischen Bevölkerung aus dem europäischen Ausland, wobei die Anteile der Personen aus Serbien und Montenegro, Italien, Polen und den Niederlanden im Jahr 2005 – jeweils bezogen auf die Gesamtgruppe der Ausländer – die höchsten Einzelwerte aufwiesen (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Ausländische Bevölkerung in Niedersachsen 1995 und 2005 (nach Herkunft)



Anmerkung: Die Kategorie „Sonstige“ enthält Personen aus Australien und Ozeanien sowie staatenlose Personen und Personen mit ungeklärter Herkunft.
Datengrundlage: NLS – Ausländerzentralregister. Eigene Darstellung.

Die Kontinente Afrika (3,1 %) und Amerika (2,6 %) stellten dagegen nur einen geringen Anteil der ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, 15,9 % stammten aus dem asiatischen Raum.

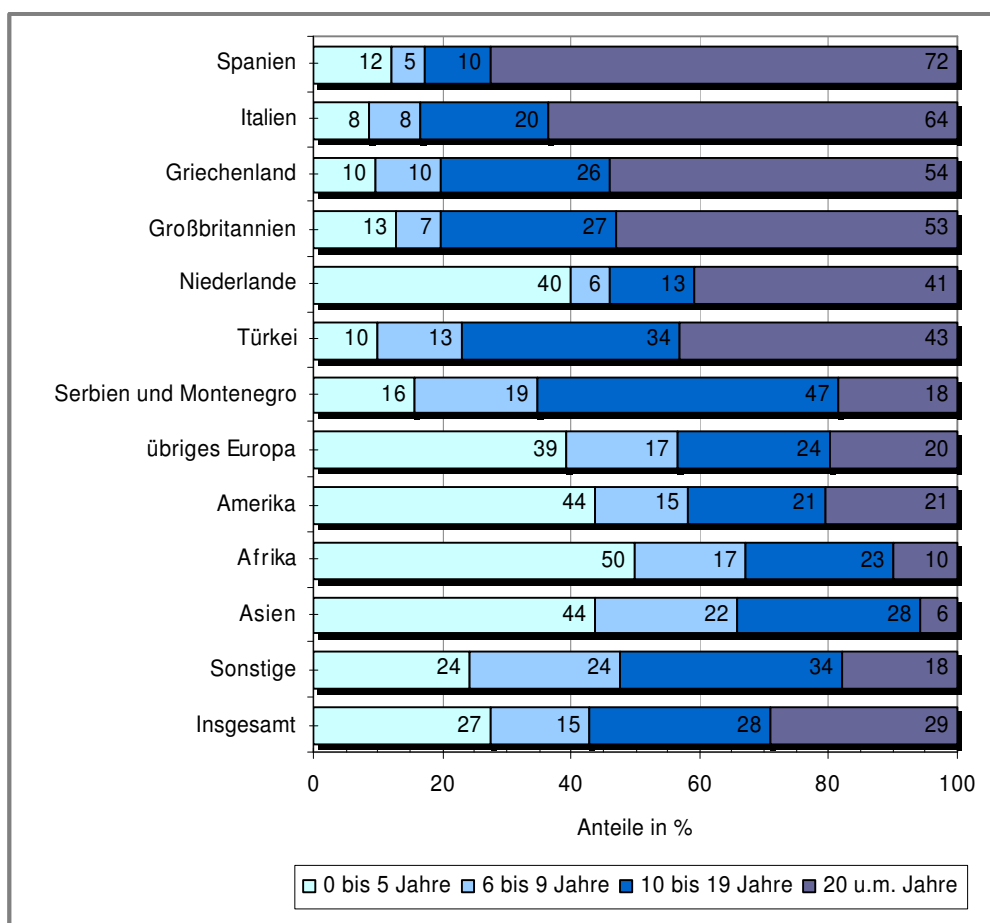
Gegenüber dem Jahr 1995 hat sich diese Zusammensetzung nicht wesentlich verändert. Bereits in diesem Jahr stellten türkische Staatsbürger den größten Ausländeranteil, dabei lag ihr Wert mit gut 29 % sogar noch um 5 Prozentpunkte über ihrem Wert von 2005, während das übrige Europa 1995 mit 2 Prozentpunkten weniger vertreten war.

Aufenthaltsdauer

Bezüglich ihrer Aufenthaltsdauer in Niedersachsen gibt es zwischen den Ausländergruppen aus den unterschiedlichen Herkunftsgebieten große Unterschiede. Insbesondere bei den Ausländern, die aus den europäischen Hauptherkunftsländern stammen, ist, mit Ausnahme von Serbien und Montenegro, der Anteil derer, die bereits seit 20 und mehr Jahren in Niedersachsen leben, besonders groß. So lebten am 31.12.2005 72 % der Spanier und 64 % der Italiener seit 20 und mehr Jahren im Land (vgl. Abbildung 9).

Anders stellt sich dagegen die Situation der Ausländerinnen und Ausländer dar, die aus anderen Kontinenten stammen. Bei den Personen aus Amerika, Afrika und Asien war Ende 2005 der Anteil derjenigen mit einer relativ kurzen Aufenthaltsdauer mit bis zu 50 % vergleichsweise hoch. Der Anteil derer, die einen dauerhaften Wohnsitz aufbauen konnten und bereits seit 20 oder mehr Jahren in Niedersachsen leben, ist bei Ausländern dieser Herkunftsregionen deutlich geringer. Dies lässt darauf schließen, dass die Wanderungsverflechtungen mit diesen Ländern erst eine kurze Tradition aufweisen und Menschen aus diesen Gebieten vielfach auch keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus besitzen.

Abbildung 9: Aufenthaltsdauer der Ausländer in Niedersachsen 2005 (nach Herkunft)



Datengrundlage: NLS – Ausländerzentralregister. Eigene Darstellung.

Einbürgerungen

Im Zeitraum von 2000 bis 2005 hat sich die Zahl der Einbürgerungen je Jahr in Niedersachsen von gut 15 000 Fällen um rund ein Drittel auf knapp 11 000 reduziert. Die meisten eingebürgerten Personen stammten aus dem europäischen Ausland und hier insbesondere aus der Türkei, Serbien und Montenegro, Polen sowie der Russischen Föderation (vgl. Tabelle 2).

Die überwiegende Mehrzahl der eingebürgerten Personen, die zuvor eine Staatsangehörigkeit eines Landes außerhalb Europas besaß, stammte aus dem asiatischen Raum. Allerdings hat sich ihre Zahl im Betrachtungszeitraum um rund die Hälfte reduziert. Die Fälle von Personen aus Afrika, Amerika, Australien und Ozeanien sowie staatenloser Personen und solcher mit ungeklärter Herkunft bewegten sich von 2000 bis 2005 dagegen auf einem konstant niedrigen Niveau.

Tabelle 2: Einbürgerungen in Niedersachsen 2000 bis 2005 (nach Herkunft)

Land der bisherigen Staatsangehörigkeit	Einkbürgerungen im Jahr							
	2000	2001	2002	2003	2004	Insge- samt	2005	
							Veränderung	
							zu 2000	zu 2004
Insgesamt	15 426	14 693	12 838	11 655	10 998	10 886	-4 540	-112
Europa	9 075	9 579	8 142	6 937	7 131	7 178	-1 897	47
davon								
Albanien	82	58	76	60	49	29	-53	-20
Bosnien und Herzegowina	232	159	98	81	117	113	-119	-4
Griechenland	76	139	90	93	118	71	-5	-47
Großbritannien	32	46	46	41	44	50	18	6
Italien	78	46	42	98	78	71	-7	-7
Kroatien	110	119	120	67	52	57	-53	5
Niederlande	46	37	115	74	54	61	15	7
Österreich	21	15	15	13	10	7	-14	-3
Polen	173	233	406	301	1 102	914	741	-188
Portugal	21	19	15	28	39	28	7	-11
Rumänien	67	90	89	60	58	72	5	14
Russische Föderation	557	544	322	288	428	496	-61	68
Serbien und Montenegro	1 363	1 697	973	534	174	1 630	267	1 456
Spanien	18	25	8	12	7	6	-12	-1
Türkei	5 543	5 754	5 149	4 478	4 042	2 897	-2 646	-1 145
Ukraine	441	372	332	402	430	322	-119	-108
Ungarn	25	22	23	15	35	22	-3	-13
außereuropäisch								
Afrika	623	573	566	501	555	568	-55	13
Asien	5 171	4 129	3 771	3 810	2 908	2 704	-2 467	-204
Amerika, Australien, Ozeanien	169	152	171	195	190	214	45	24
Staatenlos	254	177	141	152	167	150	-104	-17
ungeklärt, sonstige	134	83	47	60	47	72	-62	25

Datengrundlage: NLS – Einbürgerungsstatistik. Überarbeitete Darstellung.

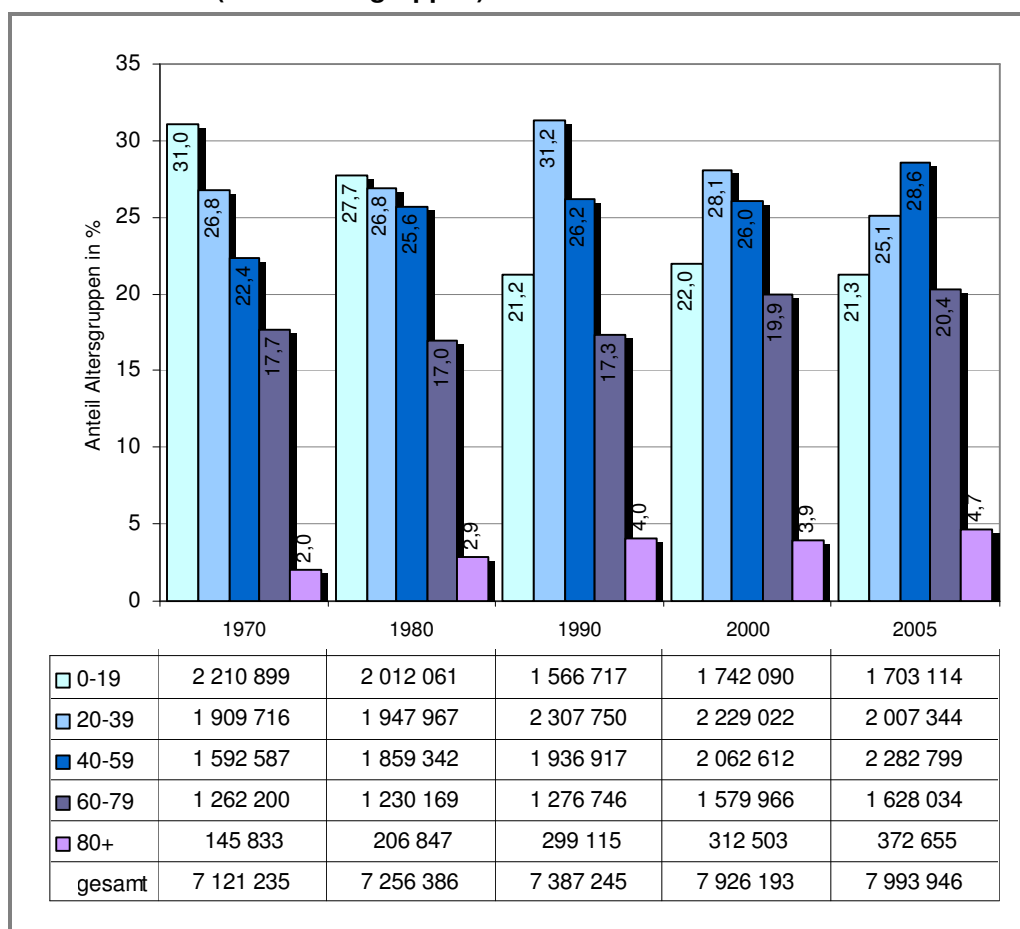
1.5 Altersstruktur und Durchschnittsalter

1.5.1 Gesamtbevölkerung

Das Durchschnittsalter der niedersächsischen Bevölkerung betrug am 31.12.2005 42,1 Jahre. Gegenüber dem Stichtag 31.12.1970 (35,5 Jahre) hat es sich damit um insgesamt 6,6 Jahre erhöht.

Das steigende Durchschnittsalter wird auch aus der Entwicklung der Altersgruppen im Zeitraum von 1970 bis 2005 deutlich (vgl. Abbildung 10).

**Abbildung 10: Bevölkerung in Niedersachsen 1970 bis 2005
(nach Altersgruppen)**



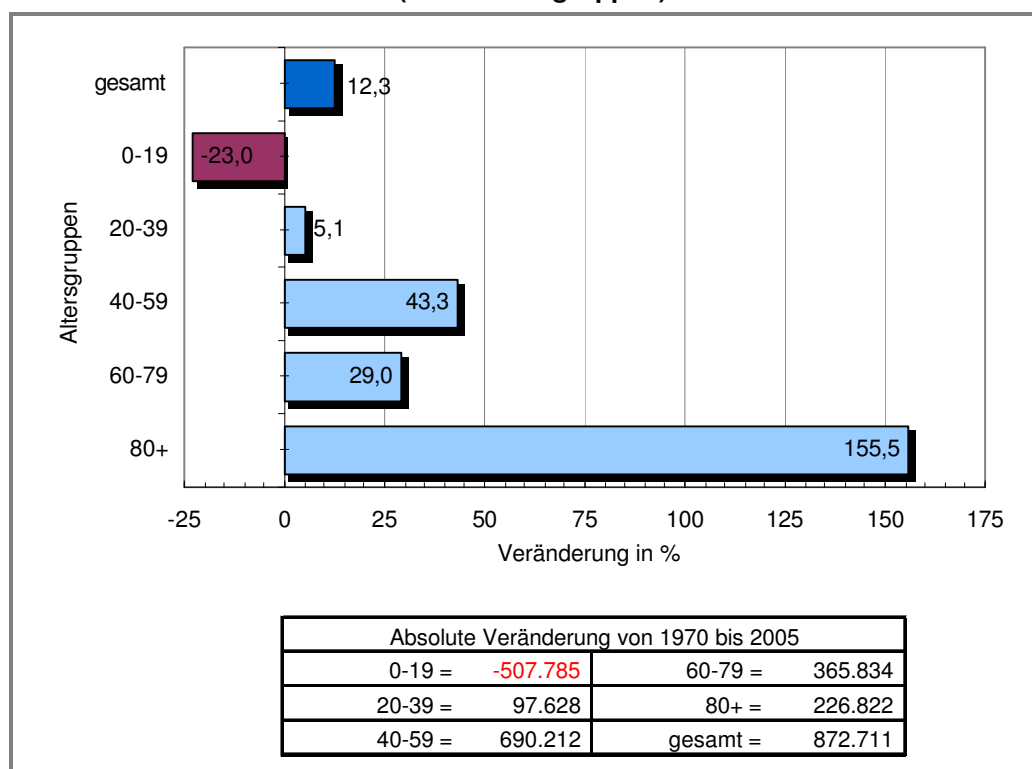
Anmerkung: Dargestellt sind im oberen Teil der Abbildung der Anteil der jeweiligen Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung und im unteren Teil ihre absoluten Zahlen.

Datengrundlage: NLS - Bevölkerungsforschung. Eigene Darstellung.

Auffällig ist der Rückgang des Anteils der unter 20-Jährigen um knapp 10 Prozentpunkte von 31,0 % im Jahr 1970 auf 21,3 % im Jahr 2005, während sich der Anteil der über 80-Jährigen von 2,0 % auf 4,7 % mehr als verdoppelte. Die mittlere Altersgruppe (20 bis 59 Jahre) wuchs im Betrachtungszeitraum um gut 4 Prozentpunkte an (1970: 49,2 %, 2005: 53,7 %), jedoch ergab sich innerhalb dieser Jahrgänge eine Verschiebung hin zur Gruppe der 40- bis 59-Jährigen, deren Anteil um gut 6 Prozentpunkte anwuchs, während der Anteil der 20- bis 39-Jährigen von 26,8 % um 1,7 Prozentpunkte auf 25,1 % gesunken ist.

Der Bevölkerungszuwachs in Niedersachsen in der Zeit von 31.12.1970 bis 31.12.2005 um insgesamt 12,3 % setzte sich aus dem Anwachsen aller Altersgruppen über 20 Jahre zusammen. Während die Altersgruppe der 20- bis 39-Jährigen mit einem Zugewinn von 5,1 % unter der Gesamtzuwachsrate blieb, hat die Gruppe der über 80-Jährigen um 155,5 % zugelegt. Die absolute Zahl der unter 20-Jährigen ist dagegen von 1970 bis 2005 um 23,0 % gesunken (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Veränderung der Bevölkerungszahl in Niedersachsen 1970 bis 2005 (nach Altersgruppen)

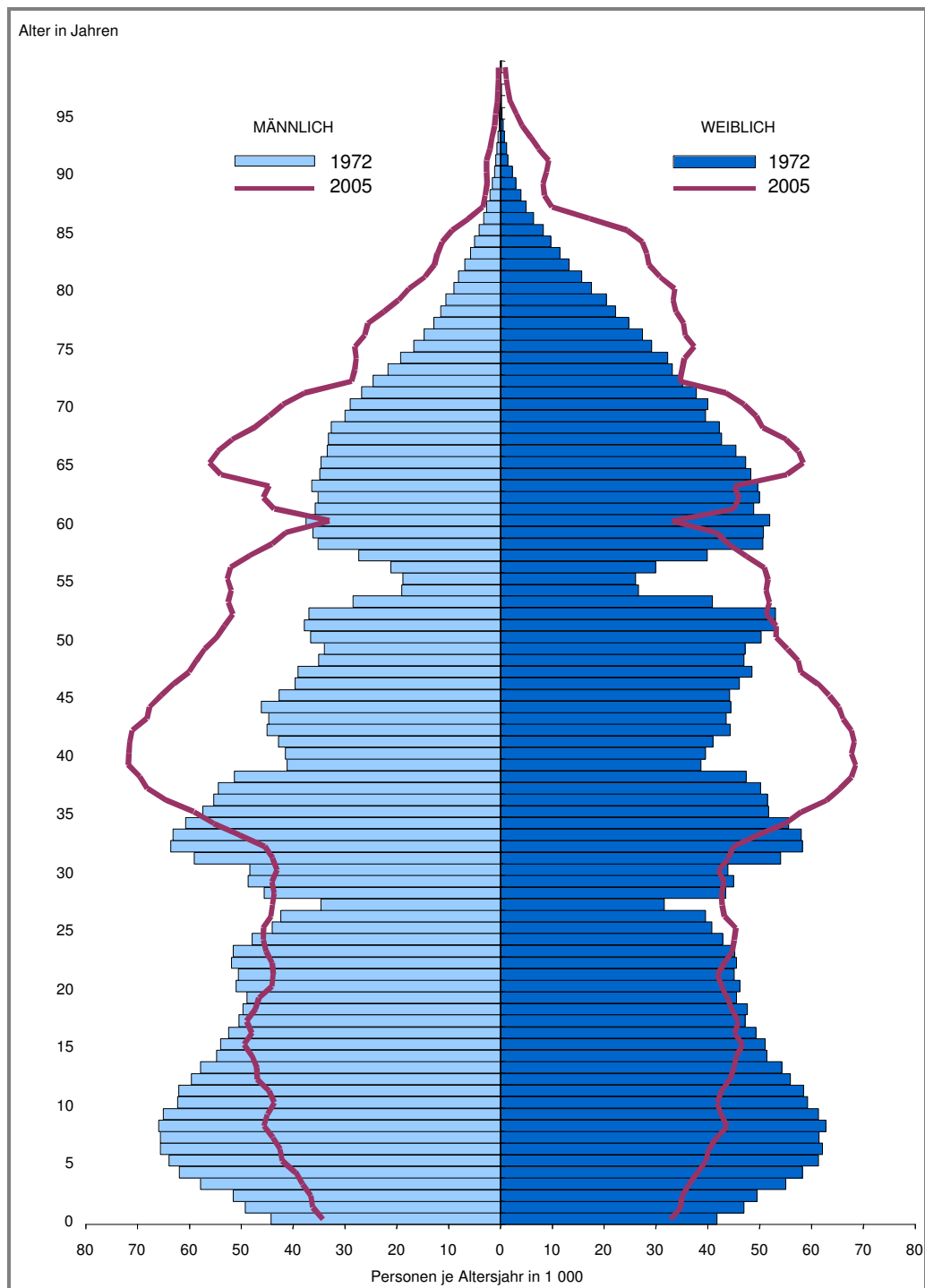


Anmerkung: Die Volkszählung im Jahr 1987 führte dazu, dass die fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen – je nach Gemeinde – zwischen 0,3 % und 1,6 % nach unten korrigiert werden mussten. Dieser Effekt wirkt sich auch auf die hier dargestellten Veränderungen aus.

Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Darstellung.

Dies wird auch durch die Darstellung der Bevölkerungsstruktur nach Altersjahrgängen deutlich (vgl. Abbildung 12). Ein offensichtlicher Zugewinn zeigt sich für die meisten Altersjahrgänge ab etwa 35 Lebensjahren sowohl für Männer als auch für Frauen. Die jüngeren Altersjahrgänge, insbesondere im Bereich der unter 20-Jährigen, haben im Betrachtungszeitraum dagegen deutlich an Stärke verloren.

Abbildung 12: Bevölkerungsstruktur in Niedersachsen 1972 und 2005 (nach Alter und Geschlecht)



Quelle: NLS – Bevölkerungsfortschreibung.

1.5.2 Altersstruktur nach Staatsangehörigkeit

Von der Altersstruktur her ist die ausländische Bevölkerung deutlich jünger als die deutsche Bevölkerung (vgl. Tabelle 3). Während im Jahr 2005 21,1 % der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit der Altersgruppe der 60- bis 79-Jährigen angehörte, lag der Anteil bei der ausländischen Bevölkerung lediglich bei 10,0 %. Dagegen war ihr Anteil in der Altersgruppe der 20- bis 39-Jährigen mit 40,5 % besonders groß und lag um 16,5 Prozentpunkte über dem Anteil der deutschen Bevölkerung von

24,0 %. Zusammen mit den 0- bis 19-Jährigen gehörten 62,1 % der ausländischen Bevölkerung den jüngeren Altersgruppen an; bei den Deutschen waren es dagegen nur 45,3 %.

Tabelle 3: Altersstruktur der Ausländer und der Deutschen in Niedersachsen 1970 und 2005

Altersgruppe	1970		2005					
	Ausländer insgesamt	Anteil Ausländer an Gesamtzahl Ausländer	Gesamtbevölkerung	Ausländer männlich	Ausländer weiblich	Ausländer insgesamt	Anteil Ausländer an Gesamtzahl Ausländer	Anteil Deutscher an Gesamtzahl Deutscher
insges.	173 656		7 993 946	274 403	259 598	534 001		
0-19	43 225	24,9%	1 703 114	59 455	56 138	115 593	21,60%	21,30%
20-39	97 888	56,4%	2 007 344	109 821	106 366	216 187	40,50%	24,00%
40-59	26 456	15,2%	2 282 799	72 694	67 291	139 985	26,20%	28,70%
60-79	5 517	3,2%	1 628 034	28 607	24 639	53 246	10,00%	21,10%
80+	570	0,3%	372 655	3 826	5 164	8 990	1,70%	4,90%

Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Berechnung.

Die ausländische Bevölkerung ist demnach im Durchschnitt jünger als die deutsche Bevölkerung. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, dass die vornehmlich jüngeren Zuwanderer der großen Einwanderungswellen insbesondere zwischen Mitte der 1980er- und Mitte der 1990er-Jahre im Jahre 2005 noch kein hohes Alter erreicht haben. Als weitere Ursache kann auch angesehen werden, dass ältere Ausländerinnen und Ausländer nach ihrem Berufsleben teilweise wieder in ihr Heimatland zurückgehen oder aber nach einem längeren Aufenthalt in Deutschland eingebürgert werden und somit nicht mehr zur Gruppe der Ausländer zählen.

Allerdings vollzieht sich auch innerhalb der Gruppe der Ausländerinnen und Ausländer ein Alterungsprozess. Der Vergleich der Jahre 1970 und 2005 zeigt, dass sich der Anteil der jüngeren Ausländer an allen Ausländern in den Altersgruppen bis 39 Jahren deutlich verringert hat, während er in allen Altersgruppen ab 40 Jahren deutlich angestiegen ist (vgl. Tabelle 3).

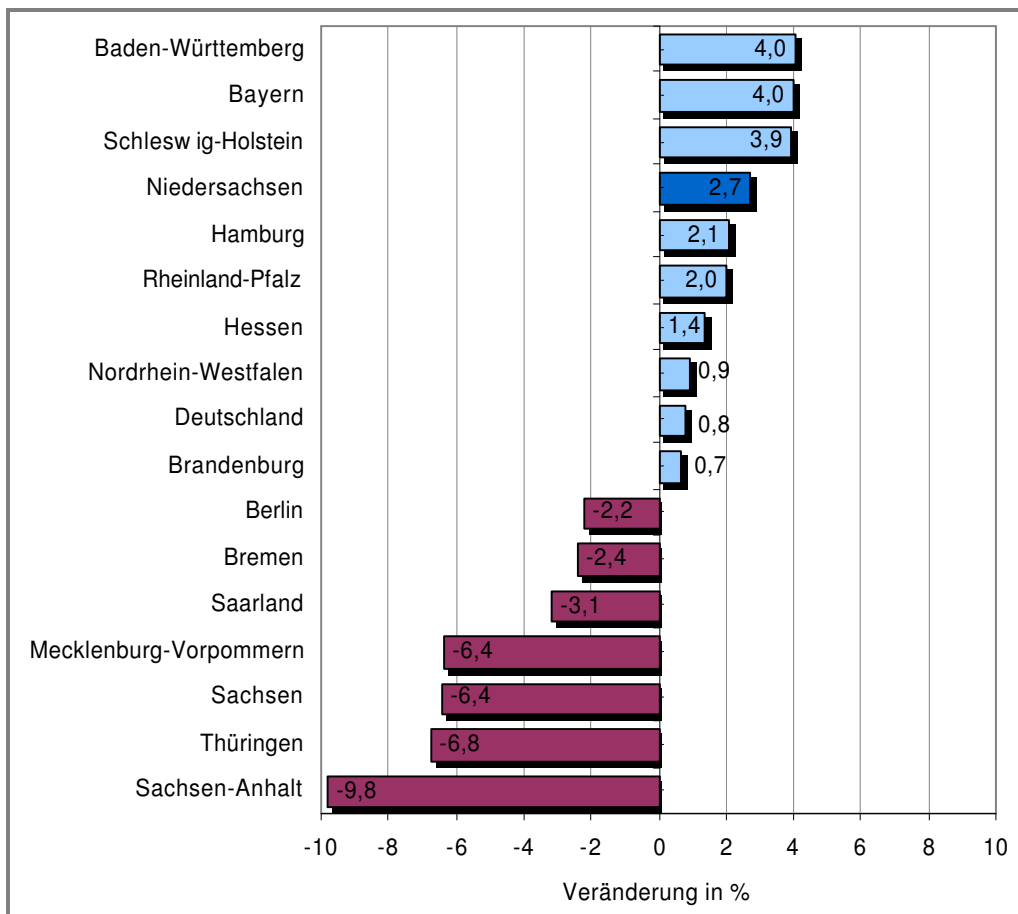
1.6 Niedersachsen im nationalen und internationalen Vergleich

1.6.1 Entwicklung in den Bundesländern

Bei einem Vergleich der Entwicklung der Bundesländer zwischen 1995 und 2005 liegt Niedersachsen mit einem Bevölkerungszuwachs von 2,7 % nach Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein auf dem vierten Rang.

Am Ende dieser Skala liegen die neuen Bundesländer. Lediglich Brandenburg konnte im Betrachtungszeitraum einen leichten Zuwachs von 0,7 % verzeichnen. Aber auch die Stadtstaaten Berlin und Bremen sowie das Saarland erlebten im betrachteten Zeitraum dagegen ebenfalls einen leichten Bevölkerungsrückgang (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Bundesländern 1995 bis 2005



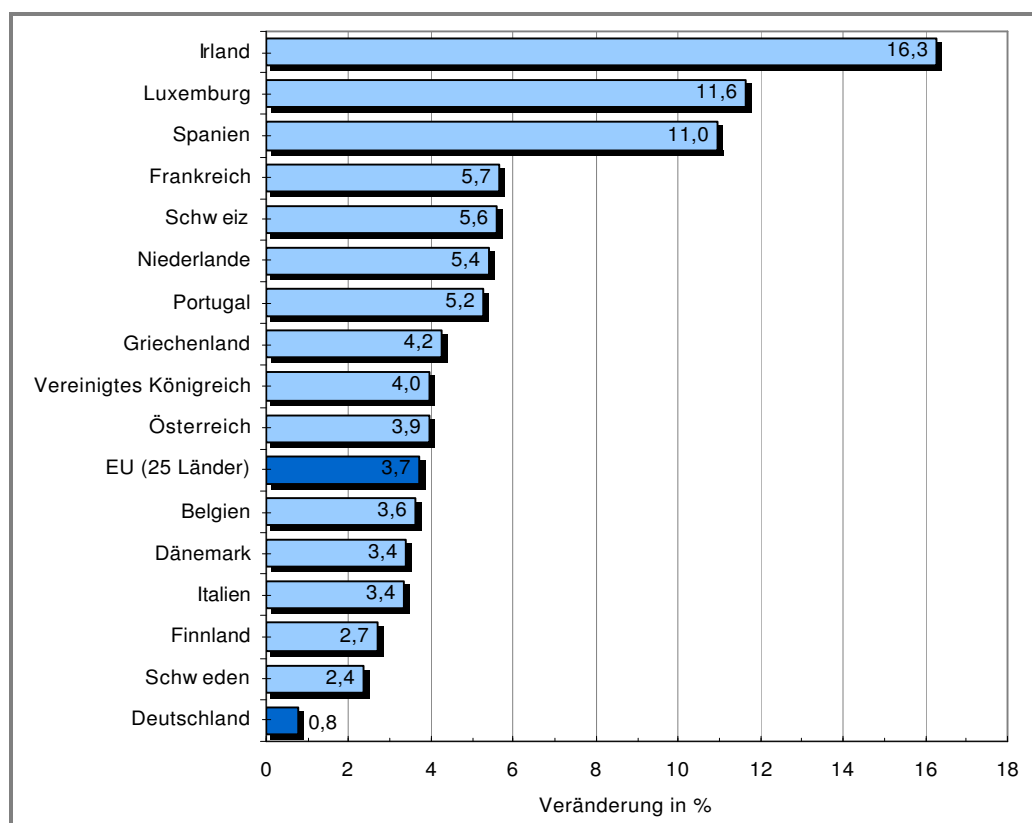
Datengrundlage: StBA – Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Darstellung.

1.6.2 Entwicklung in Westeuropa

Im Durchschnitt ist die Bevölkerung der EU (25 Länder) im Zeitraum von 1995 bis 2005 um 3,7 % gewachsen. Dabei hat sich die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland von allen hier dargestellten Ländern mit einem Wachstum von lediglich 0,8 % am wenigsten dynamisch gezeigt. An der Spitze der Entwicklung lagen die Länder Irland (+ 16,3 %), Luxemburg (+ 11,6 %) und Spanien (+ 11,0 %) (vgl. Abbildung 14).

Auch das Bevölkerungswachstum Niedersachsens lag im betrachteten Zeitraum um 1 Prozentpunkt unterhalb des europäischen Durchschnittswerts; lediglich Schweden lag mit einem Wachstum von 2,4 % noch unterhalb des Wertes von Niedersachsen.

Bei der differenzierten Betrachtung des natürlichen Saldos und des Wanderungssaldos zeigt sich, dass alle hier abgebildeten europäischen Staaten im Zeitraum von 1995 bis 2005 einen positiven Wanderungssaldo aufwiesen (vgl. Tabelle 4). Den größten Zugewinn konnte mit einem Plus von über 4,0 Mio. Einwohnern Spanien verbuchen, gefolgt von Italien (2,2 Mio.), Deutschland (2,0 Mio.) und dem Vereinigten Königreich (1,5 Mio.).

Abbildung 14: Veränderung der Bevölkerungszahlen in Westeuropa 1995 bis 2005

Anmerkung: Daten für Frankreich beziehen die Überseedepartements mit ein und umfassen nur den Zeitraum von 1998 bis 2005. Der Wert für EU (25 Länder) schließt bis 1997 Kontinentalfrankreich mit ein. Datengrundlage: EUROSTAT – Statistik Bevölkerung und soziale Bedingungen. Eigene Darstellung.

Tabelle 4: Bevölkerungsentwicklung in Europa 1995 bis 2005 (in absoluten Zahlen)

	Bevölkerungs- zahl 1995	natürlicher Saldo	natürlicher Saldo in %	Wanderungs- saldo	Wanderungs- saldo in %	Gesamt- saldo
EU (25 Länder)	446 816 600	3 303 204	0,7	14 348 718	3,2	16 863 573
Belgien	10 143 000	114 708	1,1	266 053	2,6	380 761
Dänemark	5 251 000	82 723	1,6	128 996	2,5	211 719
Deutschland	81 817 500	-1 089 981	-1,3	1 989 305	2,4	899 324
Finnland	5 116 800	100 375	2,0	56 373	1,1	156 748
Griechenland	10 673 700	- 1 446	0,0	531 488	5,0	530 042
Frankreich	59 522 297	2 022 434	3,4	928 853	1,6	2 951 287
Irland	3 620 100	282 434	7,8	328 953	9,1	611 387
Italien	56 846 300	- 295 734	-0,5	2 201 500	3,9	1 905 766
Luxemburg	411 600	18 424	4,5	35 376	8,6	53 800
Niederlande	15 493 900	640 462	4,1	269 616	1,7	910 078
Österreich	7 953 100	34 477	0,4	287 626	3,6	322 103
Portugal	10 043 200	72 525	0,7	479 482	4,8	552 007
Schweden	8 837 500	17 832	0,2	212 750	2,4	230 582
Schweiz	7 062 400	161 881	2,3	278 199	3,9	440 080
Spanien	39 430 900	413 754	1,0	4 001 154	10,1	4 414 908
Verein. Königreich	58 094 600	994 900	1,7	1 454 872	2,5	2 449 772

Anmerkung: Daten für Frankreich beziehen die Überseedepartements mit ein und umfassen nur den Zeitraum von 1998 bis 2005. Der Wert für EU (25 Länder) schließt bis 1997 Kontinentalfrankreich mit ein.

Die Angaben „Saldo in %“ beziehen sich auf die Bevölkerungszahl von 1995.
Datengrundlage: Eurostat – Statistik Bevölkerung und soziale Bedingungen. Eigene Berechnung.

Die Tatsache, dass Deutschland trotz dieses im europäischen Maßstab relativ hohen Wanderungsgewinns lediglich einen geringen Gesamtbevölkerungszuwachs aufwies, liegt darin begründet, dass Deutschland im Betrachtungszeitraum bereits einen natürlichen Bevölkerungsverlust von mehr als 1 Mio. Einwohnern verbuchen musste. Lediglich in Italien (- 0,3 Mio.) und Griechenland (- 0,1 Mio.) war der natürliche Bevölkerungssaldo im gleichen Zeitraum ebenfalls rückläufig, während alle anderen hier dargestellten Länder von 1995 bis 2005 zusätzlich zu ihren Wanderungsgewinnen auch ein natürliches Wachstum aufwiesen.

2 Zukünftige Entwicklung auf Landesebene bis 2050

Auf der Basis der bisherigen demografischen Entwicklung werden regelmäßig Bevölkerungsvorausberechnungen durchgeführt. Mit deren Hilfe sollen längerfristige Entwicklungstendenzen der Bevölkerung einschließlich ihrer räumlichen Verteilung sowie ihrer strukturellen Veränderungen aufgezeigt werden.

Eine Bevölkerungsvorausberechnung ist jedoch keine Vorhersage, sondern kann lediglich Tendenzen beschreiben. Diese treten dann ein, wenn die der Vorausberechnung zugrunde gelegten Annahmen bezüglich Geburtenhäufigkeit und Sterblichkeit, Wanderungen zutreffen. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung dieser Einflussfaktoren mit zunehmendem Abstand zum Basisjahr immer schwieriger einzuschätzen ist und die Unsicherheit somit steigt.

Für die Vorausschätzung der Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens werden im Rahmen dieses Berichts drei Bevölkerungsprognosen verwendet:

1. die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (StBA), die eine Vorausschau bis zum 31.12.2050 ermöglicht, jedoch nur Zahlen für das Land Niedersachsen als Ganzes bereitstellt.
2. die regionale Bevölkerungsvorausschätzung des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik (NLS), die eine differenzierte Betrachtung der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte erlaubt, jedoch nur den Zeitraum bis 31.12.2020 abbildet und noch auf der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aufsetzt (Basis: 31.12.2003). Die regionale Bevölkerungsvorausschätzung des NLS bildet die vereinbarte Grundlage für die Untersuchungen der Enquete-Kommission.
3. die regionale LTS-Bevölkerungsprognose des NIW, die der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung des NLS ähnelt. Diese Schätzung wird aufgenommen, da sie die Entwicklung der Bevölkerung in den Jahren 2004 und 2005 berücksichtigt. Basis ist der 31.12.2005, abgebildet wird ebenfalls der Zeitraum bis zum 31.12.2020.

Die Basis der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bildet der Bevölkerungsstand am 31.12.2005. Der Vorausberechnung wurden je zwei unterschiedliche Annahmen zum Wanderungssaldo und zur Lebenserwartung sowie drei unterschiedliche Annahmen zur Geburtenhäufigkeit zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 5).

Nach Einschätzung der statistischen Landesämter gilt die Variante 1-W1 als die wahrscheinlichste Variante. Diese geht von einem bundesweiten jährlichen Wanderungsgewinn von 100 000 Personen (W1), einer konstanten Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau (G1) sowie einer leichten Zunahme der Lebenserwartung (L1) aus. Das NLS wird diese Variante zukünftig der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung zugrunde legen. Im Rahmen der hier dargestellten Entwicklung bis 2050 wird daher die Variante 1-W1 verwendet. Im Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.2.3 in diesem Abschnitt wird bei der Darstellung der räumlichen Bevölkerungsbewegung zum Vergleich

ebenfalls die Variante 1-W2 dargestellt, der ein jährlicher Wanderungsgewinn – bezogen auf ganz Deutschland – von 200 000 Personen zugrunde liegt.

Tabelle 5: Varianten der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung

Geburtenhäufigkeit (durchschnittliche Kinderzahl je Frau = zusammenge- fasste Geburtenzif- fer)	jährlicher Wanderungssaldo bis 2050 100 000 Personen (W1)		jährlicher Wanderungssaldo bis 2050 200 000 Personen (W2)	
	Lebenserwartung Neugeborener 2050		Lebenserwartung Neugeborener 2050	
	männlich: 83,5 weiblich: 88,0 (L1)	männlich: 85,4 weiblich: 89,8 (L2)	männlich: 83,5 weiblich: 88,0 (L1)	männlich: 85,4 weiblich: 89,8 (L2)
konstant: 1,4 (G1)	Variante 1-W1	Variante 2-W1	Variante 1-W2	Variante 2-W2
steigend: 1,6 (ab 2025) (G2)	Variante 3-W1	Variante 4-W1	Variante 3-W2	Variante 4-W2
fallend: 1,2 (bis 2050) (G3)	Variante 5-W1	Variante 6-W1	Variante 5-W2	Variante 6-W2

Quelle: StBA (2006: 30).

Die derzeit vorliegende regionale Bevölkerungsvorausschätzung des NLS, die im Kapitel II.2 dieses Abschnitts dargestellt ist, erfolgt noch in Anlehnung an die 5. Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des StBA. Dabei wurden die Wanderungsannahmen, die von einem jährlichen bundesweiten Wanderungsgewinn von 200 000 Personen (W2) ausgehen, direkt für Niedersachsen übernommen, so dass sich jährliche Wanderungssalden in Höhe von etwa 28 000 Personen ergeben. Basis bildete jedoch der 31.12.2003, während die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung noch auf dem 31.12.2001 aufsetzte. Ebenfalls wurden bei der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung die Geburten- und Sterbeziffern gegenüber der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung aktualisiert (vgl. Kapitel II.2).

Die Ergebnisse der aktualisierten regionalen Bevölkerungsvorausschätzung des NLS in Anlehnung an Variante 1 W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des StBA auf der Basis des 31.12.2006 unter Berücksichtigung der räumlichen und natürlichen Bevölkerungsbewegung in den vergangenen Jahren lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor. Die Veröffentlichung ist für August 2007 vorgesehen und wird Grundlage für alle weiteren regionalisierten Berechnungen in Niedersachsen sein.

Die LTS-Bevölkerungsprognose des NIW für die Einheits- und Samtgemeinden, Städte und Landkreise in Niedersachsen auf der Basis des 31.12.2005, die im Kapitel II.3 in diesem Abschnitt dargestellt ist, geht von jährlichen Wanderungsgewinnen in Höhe von etwa 15 000 Personen für das Land Niedersachsen aus.

Der im Folgenden dargestellten Variante 1-W1 der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und der im weiteren Verlauf dargestellten regionalen Bevölkerungsvorausberechnung liegen divergierende Annahmen hinsichtlich der Wanderungsbewegung zugrunde. Die Ergebnisse können insofern nicht direkt verglichen werden. Die parallele Betrachtung beider Vorausberechnungen ist dennoch notwendig, um sowohl die langfristige als auch die regionale Perspektive der demografischen Entwicklung abbilden zu können.

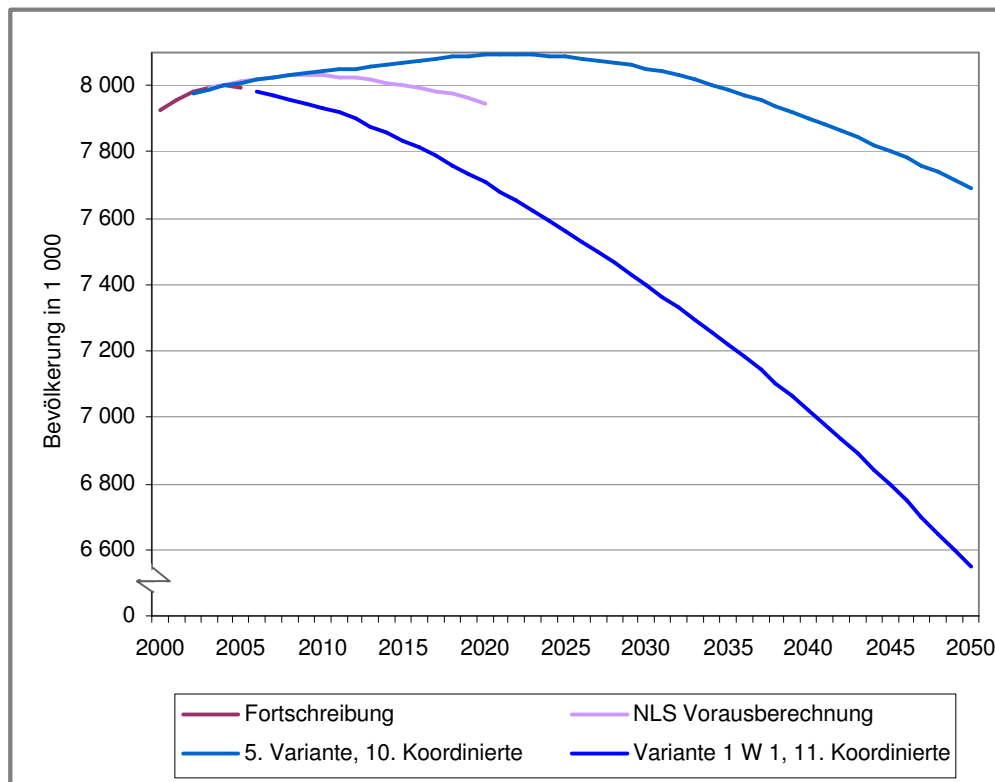
2.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Die Variante 1-W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung geht davon aus, dass mit 8 000 909 Personen nach einer langen Wachstumsphase der höchste

Bevölkerungsstand in Niedersachsen bereits im Jahr 2004 erreicht worden war: Im gesamten Prognosezeitraum wird mit einem kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang um gut 1,4 Mio. Menschen auf die Zahl von 6 549 100 Einwohnern im Jahr 2050 gerechnet (vgl. Abbildung 15).

Zum Vergleich werden in der gleichen Abbildung auch die regionale Vorausberechnung sowie die 5. Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung dargestellt, die bisher als wahrscheinlichste Variante eingeschätzt wurde. Die große Abweichungen zwischen den beiden Varianten der 10. und 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung erklären sich vor allem aus den mittlerweile an die Entwicklung der letzten Jahre angepassten Annahmen zur Wanderung und zur Fertilität.

Abbildung 15: Bevölkerungsvorausberechnungen für Niedersachsen 2005 bis 2050



Datengrundlage: NLS – 5. Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; Variante 1-W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung; Regionale Bevölkerungsvorausberechnung; Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Darstellung.

2.2 Natürliche Bevölkerungsbewegung

2.2.1 Geburten

Da das Geburtenverhalten seit Mitte der 1970er-Jahre von einem stabil niedrigen Niveau gekennzeichnet ist und es keine Anzeichen für eine Veränderung gibt, wurde in der Variante 1-W1 die gegenwärtige Geburtenhäufigkeit von ca. 1,4 Kindern pro Frau für den gesamten Vorausberechnungszeitraum fortgeschrieben. Die prognostizierte Zahl der Geburten je Altersjahr der Mütter basiert damit ausschließlich auf der absoluten Zahl potenzieller Mütter je Altersjahr.

Auf dieser Basis ist im gesamten Betrachtungszeitraum mit einem kontinuierlichen Geburtenrückgang zu rechnen. Wurden im Jahr 2000 noch knapp 80 000 Kinder ge-

boren, so werden es nach der Vorausberechnung im Jahr 2020 noch etwa 61 000 und im Jahr 2050 noch etwa 46 000 Kinder sein (vgl. Abbildung 16).

2.2.2 Sterbefälle und Lebenserwartung

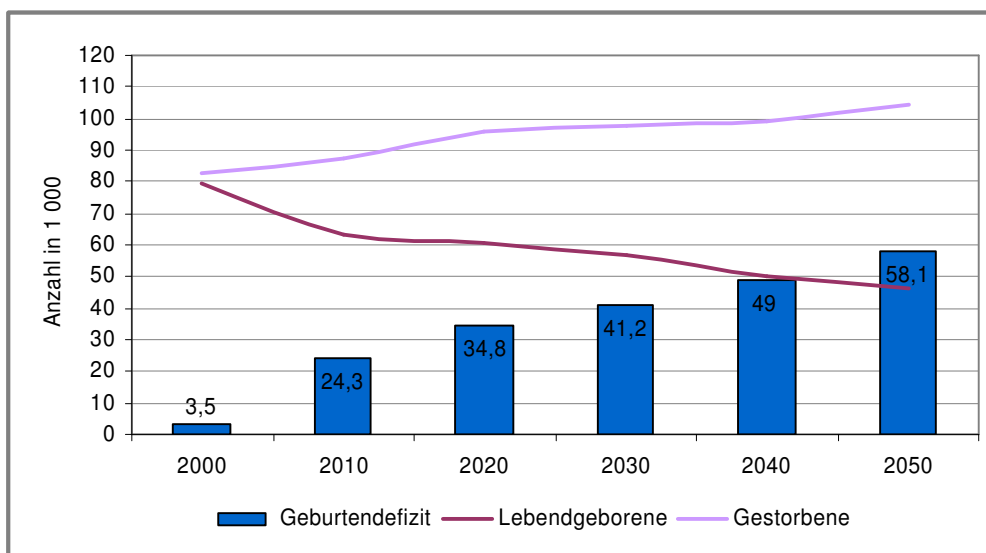
Bei der Berechnung der zu erwartenden Sterbefälle wurde von einer weiterhin leicht ansteigenden Lebenserwartung ausgegangen. Die derzeitige durchschnittliche Lebenserwartung in Deutschland wird im internationalen Vergleich in vielen Ländern übertroffen. Insofern ist davon auszugehen, dass sich die Lebenserwartung durch weitere Verbesserungen in der gesundheitsbezogenen Versorgung der Bevölkerung und eine gesündere Lebensführung in den kommenden Jahren weiter erhöhen wird.

Für Niedersachsen kann trotz steigender Lebenserwartung eine kontinuierliche Zunahme der Sterbefälle zugrunde gelegt werden, die sich aus dem stetigen Anstieg des Anteils hochaltriger Menschen an der Bevölkerung erklärt. Gab es im Jahr 2000 noch etwa 83 000 Sterbefälle, so müssen für das Jahr 2050 etwa 104 500 Sterbefälle angenommen werden (vgl. Abbildung 16).

2.2.3 Natürlicher Bevölkerungssaldo

Bereits im Jahr 2010 wird ein starker Anstieg des Geburtendefizits auf 24 300 erwartet. Dieses Defizit wird sich über 34 800 (2020) und 49 000 (2040) bis auf 58 100 im Jahr 2050 vergrößern. Der Trend weist somit deutlich auf ein wachsendes Geburtendefizit in Niedersachsen hin (vgl. Abbildung 16). Saldiert muss von 2006 bis 2050 von einem Geburtendefizit von insgesamt annähernd 1,8 Mio. Personen ausgegangen werden. Dieser Saldo ergibt sich aus der Summe von insgesamt 2,5 Mio. Lebendgeborenen und 4,3 Mio. Sterbefällen im Betrachtungszeitraum.

Abbildung 16: Natürliche Bevölkerungsbewegung in Niedersachsen 2000 bis 2050



Datengrundlage: NLS – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1. Eigene Darstellung.

2.3 Räumliche Bevölkerungsbewegung

2.3.1 Vergleich der Wanderungsannahmen

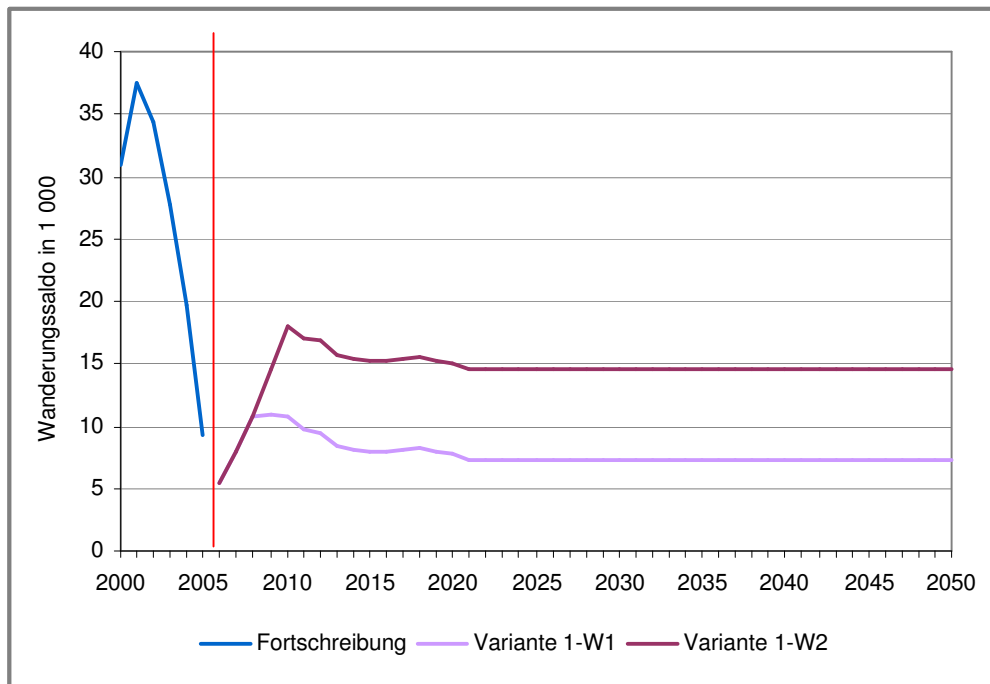
Die Summe aus der anteiligen Wanderung über die Grenzen des Bundesgebietes und der Wanderung zwischen den Bundesländern ergibt den Wanderungssaldo über die

Grenzen Niedersachsens. In Abhängigkeit von der gewählten Wanderungsannahme bezüglich der Zuzüge über die Grenzen des Bundesgebietes ergeben sich für Niedersachsen unterschiedlich hohe jährliche Wanderungssalden (vgl. Abbildung 17).

Die Variante W1, die bundesweit ab 2008 einen Wanderungsgewinn von 100 000 Personen annimmt¹⁷, bedeutet für Niedersachsen im Jahr 2006 einen nur geringen Wanderungsüberschuss von 5 400 Personen, der sich bis 2010 wieder auf 10 700 Personen erhöhen wird, bevor er wiederum absinkt und ab etwa 2020 auf dem Niveau von 7 300 Personen verbleibt. Im gesamten Vorausberechnungszeitraum würde sich der Wanderungsgewinn danach auf insgesamt 348 500 Personen addieren.

Die Variante W2, in der ab 2010 von einem jährlichen Wanderungsgewinn Deutschlands in Höhe von 200 000 Personen ausgegangen wird¹⁸, würde nach einem Höchststand im Jahr 2010 im Umfang von 18 000 Personen ebenfalls rückläufig sein und ab etwa 2020 einen jährlichen Wanderungsgewinn von ca. 14 600 Personen für Niedersachsen bedeuten. Insgesamt addierte sich der Wanderungsgewinn Niedersachsens im Zeitraum von 2006 bis 2050 nach dieser Variante auf 651 300 Personen.

Abbildung 17: Auswirkungen der unterschiedlichen Wanderungsannahmen auf die Entwicklung des Wanderungssaldos über die niedersächsische Landesgrenze 2000 bis 2050



Datengrundlage: NLS – Wanderungsstatistik; 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Varianten 1-W1 und 1-W2. Eigene Darstellung.

Beide Annahmen führen dazu, dass die erwarteten Wanderungsgewinne in Niedersachsen deutlich niedriger ausfallen als sie noch vor wenigen Jahren verzeichnet werden konnten¹⁹. Dabei werden sich die Wanderungsgewinne allein aus dem Zuzug von Personen aus dem Ausland speisen. Der Wanderungssaldo Niedersachsens mit

¹⁷ Sowohl die Annahme W1 als auch W2 gehen für das Jahr 2006 von einem Wanderungsgewinn von 50 000 Personen und für das Jahr 2007 von 75 000 Personen aus.

¹⁸ Für die Annahme W2 wird für das Jahr 2008 ein Wanderungsgewinn von 100 000 und für das Jahr 2009 von 150 000 Personen zu Grunde gelegt.

¹⁹ Bis 2002 lagen die jährlichen Wanderungsgewinnen Niedersachsens noch bei über 30 000 Personen (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.1.3.1 in diesem Abschnitt).

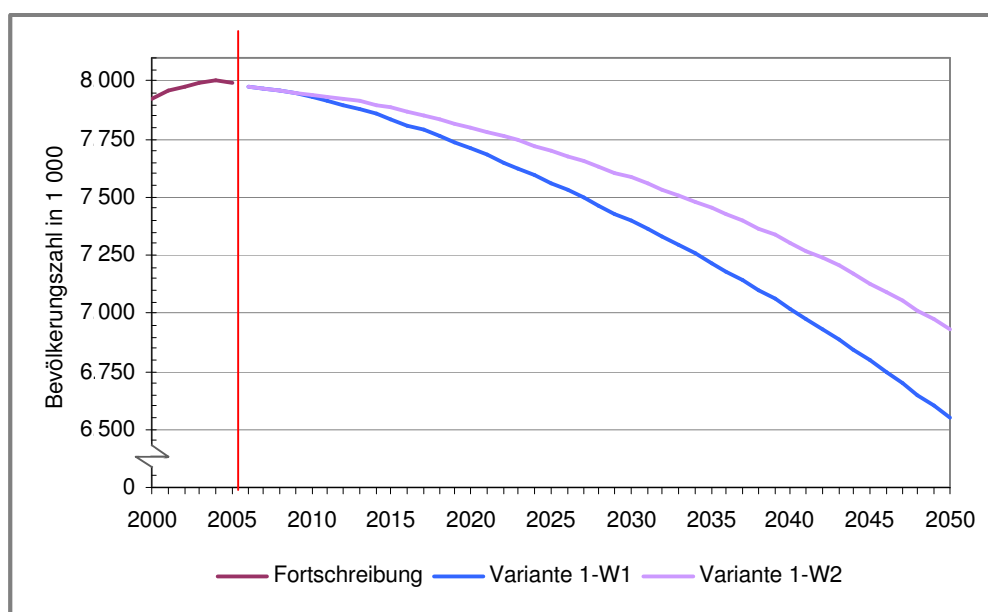
dem übrigen Bundesgebiet wird dagegen bis etwa 2020 voraussichtlich negativ bleiben²⁰ und sich in der Folge bis 2050 ausgeglichen entwickeln.

2.3.2 Einfluss der Wanderungsannahmen auf die Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen

Unter Zugrundelegung der beiden Wanderungsannahmen (W1, W2), der unteren Annahme zur Entwicklung der Lebenserwartung (L1) sowie der Annahme eines konstanten Geburtenverhaltens (G1) ergeben sich für Niedersachsen entsprechend unterschiedliche mögliche Verläufe hinsichtlich der künftigen Bevölkerungsentwicklung (vgl. Abbildung 18).

Die aus dieser Kombination resultierenden Varianten 1-W1 und 1-W2 gehen von einem kontinuierlichen Absinken der Bevölkerungszahl Niedersachsens im gesamten Vorausberechnungszeitraum aus. Im Jahr 2050 würde der Unterschied beider Varianten knapp 400 000 Personen betragen. Während die Variante 1-W1 – wie oben bereits dargestellt – im Jahr 2050 zu einem Bevölkerungsstand von 6,55 Mio. Personen führen würde, käme die Variante 1-W2 zu einer Einwohnerzahl von 6,93 Mio.

Abbildung 18: Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Niedersachsen auf Grundlage der unterschiedlichen Wanderungsannahmen 2000 bis 2050



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung; 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Varianten 1-W1 und 1-W2. Eigene Darstellung.

2.4 Altersstruktur und Durchschnittsalter

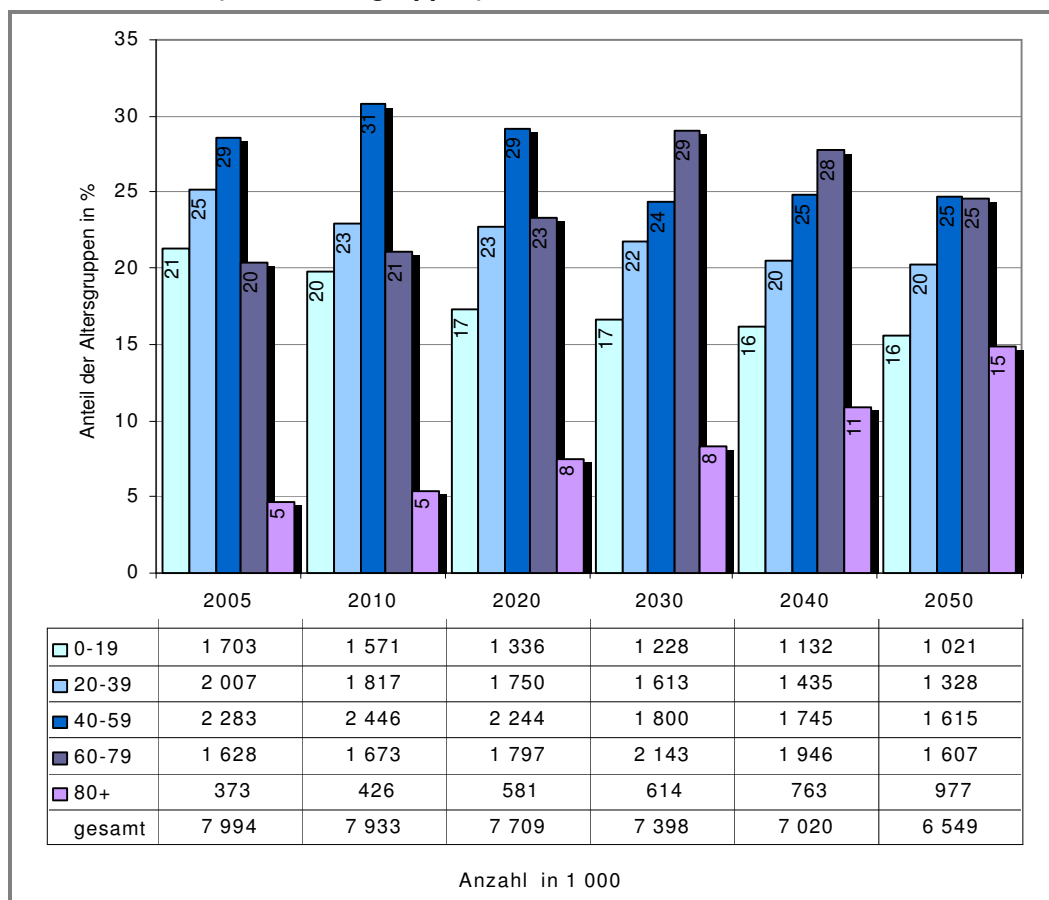
Die Altersstruktur in Niedersachsen wird sich im Betrachtungszeitraum bis 2050 weiter verändern. Lag das Durchschnittsalter am 31.12.2005 noch bei 42,1 Jahren, so wird es sich – auf Grundlage der Variante 1-W1 – bis 2050 voraussichtlich um gut 7,5 Jahre auf 49,7 erhöhen.

Die Entwicklung der einzelnen Altersgruppen verdeutlicht diesen Anstieg: Der bereits heute stattfindende Rückgang der Anzahl jüngerer Menschen wird sich in der Zukunft

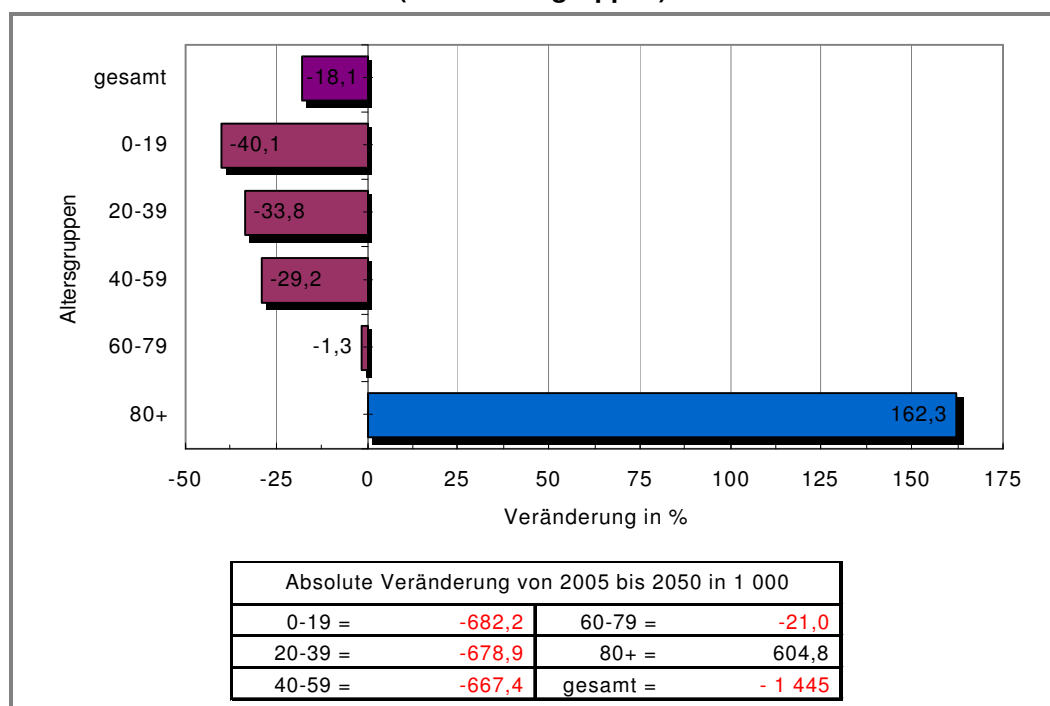
²⁰ Hauptgrund ist die Sekundärwanderung der Spätaussiedler.

wahrscheinlich genauso fortsetzen wie sich der Anteil älterer und hochbetagter Personen voraussichtlich weiter erhöhen wird (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen 2005 bis 2050 (nach Altersgruppen)



Datengrundlage: NLS – 11. koordin. Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1. Eigene Darstellung.

Abbildung 20: Veränderung der Bevölkerungszahl in Niedersachsen 2004 bis 2050 (nach Altersgruppen)

Datengrundlage: NLS – 11. koordin. Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1. Eigene Darstellung.

Kinder und Jugendliche

Der Anteil von Kindern und Jugendlichen (bis 19 Jahre) an der Gesamtbevölkerung wird in der Zeit von 2005 bis 2050 voraussichtlich von 21 auf 16 % sinken. In absoluten Zahlen würde dies einen Rückgang von rund 0,7 Mio. auf nur noch 1,02 Mio. Personen in dieser Altersgruppe im Jahr 2050 bedeuten. 1970 waren dagegen noch 2,21 Mio. Personen in dieser Altersgruppe: dies entspräche einem Verlust von rund 40 % bezogen auf das Jahr 2005 und 54 % bezogen auf das Jahr 1970 (vgl. Abbildung 20).

Mittlere Altersgruppe

Der Anteil von Menschen zwischen 20 und 59 Jahren wird in Niedersachsen nach der Vorausberechnung – bezogen auf das Jahr 2005 – um 8,7 Prozentpunkte zurückgehen und im Jahr 2050 nur noch ca. 45 % der Bevölkerung ausmachen. Absolut entspräche dies einem Verlust von gut 1,4 Mio. Personen in dieser Altersgruppe bis 2050, die dann nur noch 2,94 Mio. Personen umfassen würde (vgl. Abbildung 19).

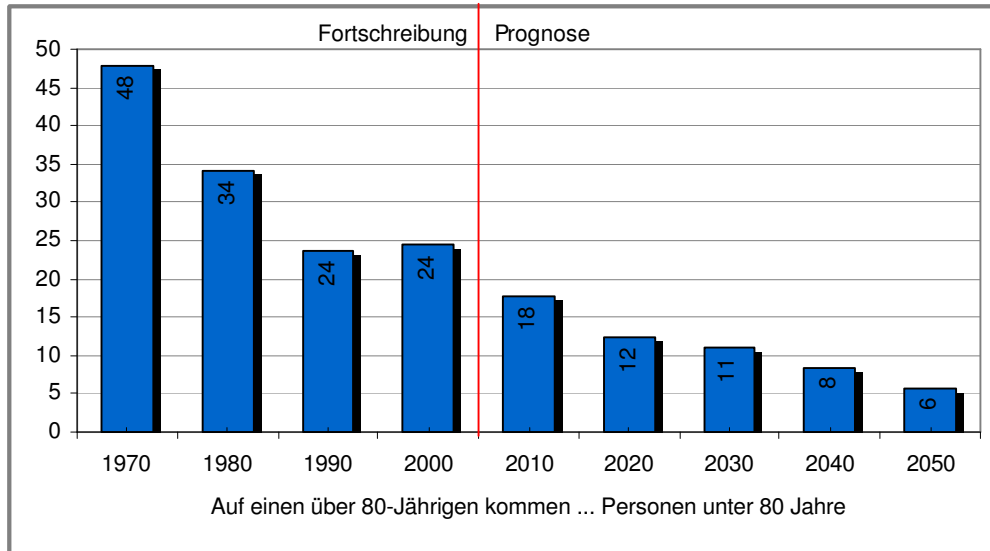
Für die Altersgruppe der 20- bis 39-Jährigen entspräche dies einem Rückgang ihrer Stärke um knapp 34 % und für die Altersgruppe der 40- bis 59-Jährigen im Umfang von gut 29 % gegenüber dem Jahr 2005 (vgl. Abbildung 20).

Ältere Menschen

Die Anzahl der Menschen, die das 60. Lebensjahr überschritten hat, wird sich nach der Vorausberechnung von 2005 bis 2050 um knapp 0,6 Mio. auf dann 2,58 Mio. Personen erhöhen (vgl. Abbildung 19). Dabei wird für die Gruppe der 60- bis 79-Jährigen ein geringer Rückgang von ca. 21 000 Personen erwartet, während für die Gruppe der über 80-Jährigen ein deutlicher Anstieg von mehr als 604 000 Personen prognostiziert wird (vgl. Abbildung 20). Gegenüber 1970 hätte sich im Jahr 2050 die Gruppe der 60- bis 79-Jährigen um ca. 345 000 und die der über 80-Jährigen sogar um über 830 000 Personen vergrößert.

Der Anteil der Gruppe der hochbetagten Menschen läge demnach im Jahr 2050 bei 15 %, die absolute Anzahl bei rund 977 000 Personen. Auf einen Einwohner über 80 Jahre kämen dann nur noch 6 Personen unter 80 Jahren. Zum Vergleich: Im Jahr 2000 waren dies noch 24 und 1970 sogar noch 48 Personen (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Verhältnis der unter 80-Jährigen zu den mindestens 80-Jährigen in Niedersachsen 1970 bis 2050

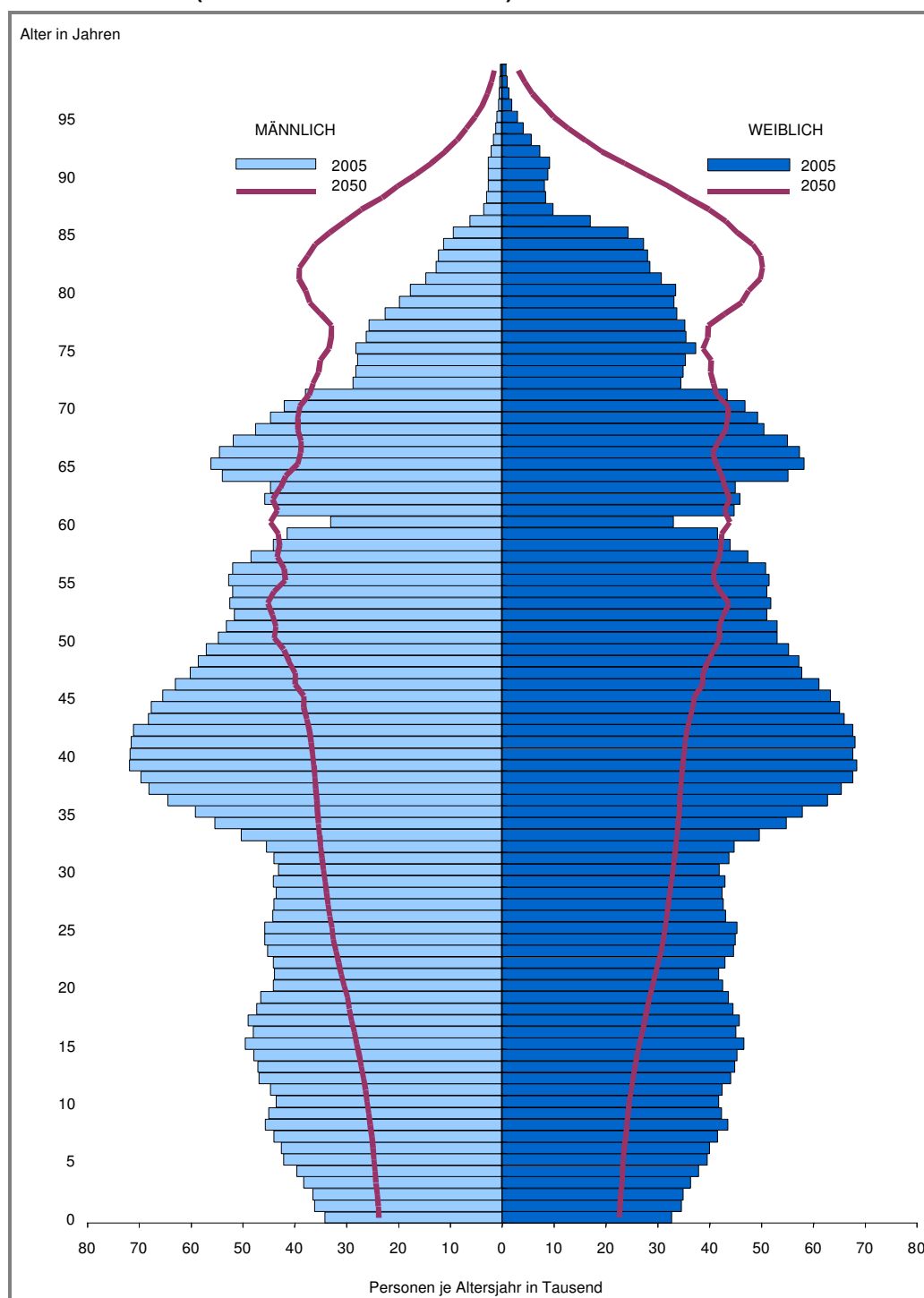


Datengrundlage: NLS – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1. Eigene Darstellung.

Vergleich der Bevölkerungsstruktur 2005 und 2050

Die zu erwartenden Veränderungen in der Altersstruktur der niedersächsischen Bevölkerung werden in der Darstellung nach Altersjahrgängen besonders deutlich (vgl. Abbildung 22).

**Abbildung 22: Bevölkerungsstruktur in Niedersachsen 2005 und 2050
(nach Alter und Geschlecht)**



Datengrundlage: NLS – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1. Eigene Darstellung.

Alle Altersjahrgänge bis etwa einschließlich des 70. Lebensjahrs werden – mit Ausnahme des 59. und 60. Lebensjahres – im Jahr 2050 deutlich schwächer besetzt sein als im Jahr 2005. Ab dem 70. Lebensjahr ergibt sich dagegen ein umgekehrtes Bild: hier ist mit einer deutlich stärkeren Besetzung der Altersjahrgänge im Jahr 2050 gegenüber 2005 zu rechnen.

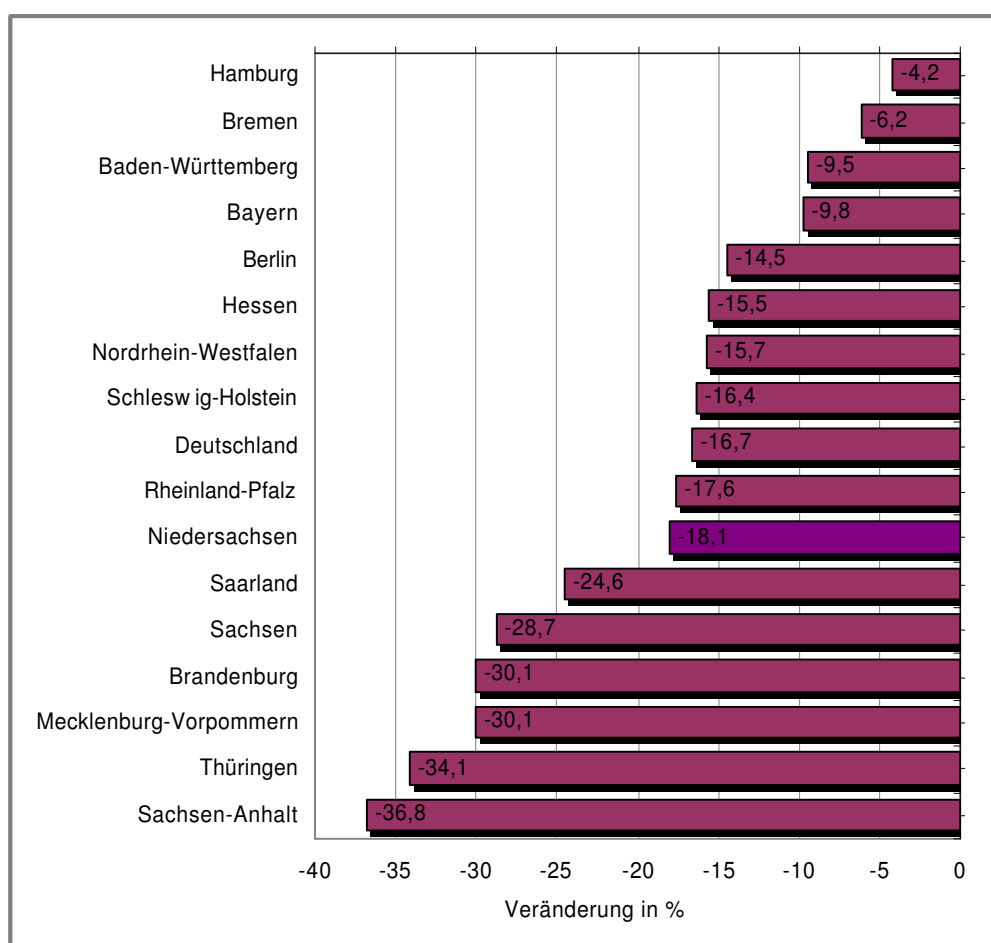
2.5 Niedersachsen im nationalen und internationalen Vergleich

2.5.1 Entwicklung in den Bundesländern

Nach der Variante 1-W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung haben alle Bundesländer bis 2050 einen erheblichen Bevölkerungsrückgang zu erwarten. Der Bevölkerungsverlust Niedersachsens würde danach mit 18,1 % um knapp 1,5 Prozentpunkte höher ausfallen als der Bundesdurchschnitt. Von den alten Bundesländern hat lediglich das Saarland mit einem Minus von knapp 25 % einen höheren Bevölkerungsverlust zu erwarten. (vgl. Abbildung 23).

Die neuen Bundesländer liegen mit einem Bevölkerungsrückgang von bis zu knapp 37 % alle deutlich unter den Prognosewerten der alten Länder.

Abbildung 23: Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Bundesländern 2005 bis 2050



Datengrundlage: NLS – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 1-W1. Eigene Darstellung.

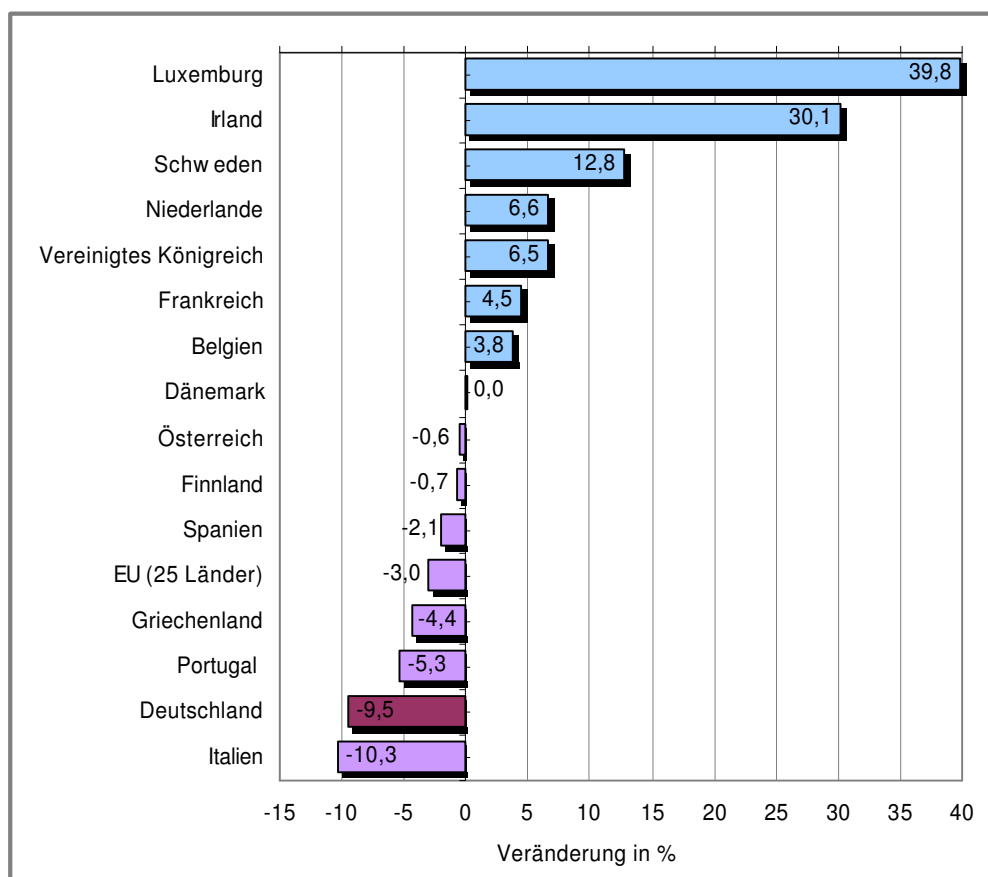
2.5.2 Entwicklung in Westeuropa

In der Bevölkerungsprognose von Eurostat wird für die überwiegende Zahl der westeuropäischen Länder bis zum 01.01.2050 noch von einem Bevölkerungszuwachs ausgegangen. Mit dem stärksten Anstieg können dabei Luxemburg (+ 39,8 %), Irland (+ 30,1 %) und Schweden (+ 12,8 %) rechnen. Für die Länder Niederlande, Vereinig-

tes Königreich, Frankreich und Belgien wird ebenfalls noch ein – geringeres – Wachstum vorausberechnet (vgl. Abbildung 24).²¹

Die übrigen Länder werden – wie auch die EU (25 Länder) insgesamt – im Prognosezeitraum einen Bevölkerungsrückgang zu erwarten haben. Die größten Verluste sind dabei für Italien (- 10,3 %) und Deutschland (- 9,5 %) zu erwarten.

Abbildung 24: Veränderung der Bevölkerungszahlen in Westeuropa 31.12.2005 bis 01.01.2050



Datengrundlage: Eurostat – Bevölkerungsprognose. Eigene Darstellung.

²¹ Um die Vergleichbarkeit der Bevölkerungsprognosen für die europäischen Länder zu gewährleisten, legt Eurostat seiner Vorausberechnung europaweit einheitliche Annahmen und Rechenmodelle zugrunde. Diese sind nicht identisch mit den Annahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des StBA. Da die Berechnung des StBA auf aktuelleren Annahmen beruht, weisen die dort ausgewiesenen Zahlen auf einen stärkeren Bevölkerungsrückgang für Deutschland hin als die Prognose von Eurostat.

II Regionale Entwicklung

Die Darstellung der regionalen Bevölkerungsentwicklung in diesem Abschnitt basiert auf der bisherigen Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungsfortschreibung des NLS) sowie der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung des NLS. Ergänzend sind die Ergebnisse der regionalen LTS-Bevölkerungsprognose des NIW aufgeführt.

Im Kapitel 1 „Bisherige regionale Entwicklung“ ist die Bevölkerungsfortschreibung bis zum 31.12.2006 berücksichtigt.

Grundlage der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung des NLS im Kapitel 2 bildet Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Als Stichtag wurde allerdings – im Gegensatz zur 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, die auf dem 31.12.2001 aufsetzt –, der 31.12.2003 genutzt. Die Darstellung der bisherigen Entwicklung ist daher – soweit nicht anders angegeben – auf das Jahr 2003 (31.12.2003) begrenzt. Das Jahr 2004 stellt in diesen Fällen bereits das erste Prognosejahr dar.

Die Ergebnisse der aktualisierten regionalen Bevölkerungsvorausschätzung in Anlehnung an Variante 1 W1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des StBA auf der Basis des 31.12.2006 unter Berücksichtigung der räumlichen und natürlichen Bevölkerungsbewegung in den vergangenen Jahren lagen bei Redaktionsschluss noch nicht vor. Die Veröffentlichung ist für August 2007 vorgesehen.

Grundlage der regionalen LTS-Bevölkerungsprognose des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Kapitel 3 sind die Daten der Bevölkerungsfortschreibung zum Stichtag 31.12.2005 des NLS. Die Darstellung der bisherigen Entwicklung ist daher – soweit nicht anders angegeben – auf das Jahr 2005 (31.12.2005) begrenzt. Das Jahr 2006 stellt in diesen Fällen bereits das erste Prognosejahr dar.

Dabei ist zu beachten, dass sich die Bevölkerungsentwicklung auch unterhalb der dargestellten Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte vielfach stark ausdifferenziert. Schrumpfende und wachsende Kommunen liegen innerhalb eines Landkreises häufig eng beieinander, sodass für das Erarbeiten regionaler politischer Strategien eine Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung auf der Ebene der Städte und Gemeinden notwendig ist, die jedoch im Rahmen dieses Berichts nicht geleistet werden kann.

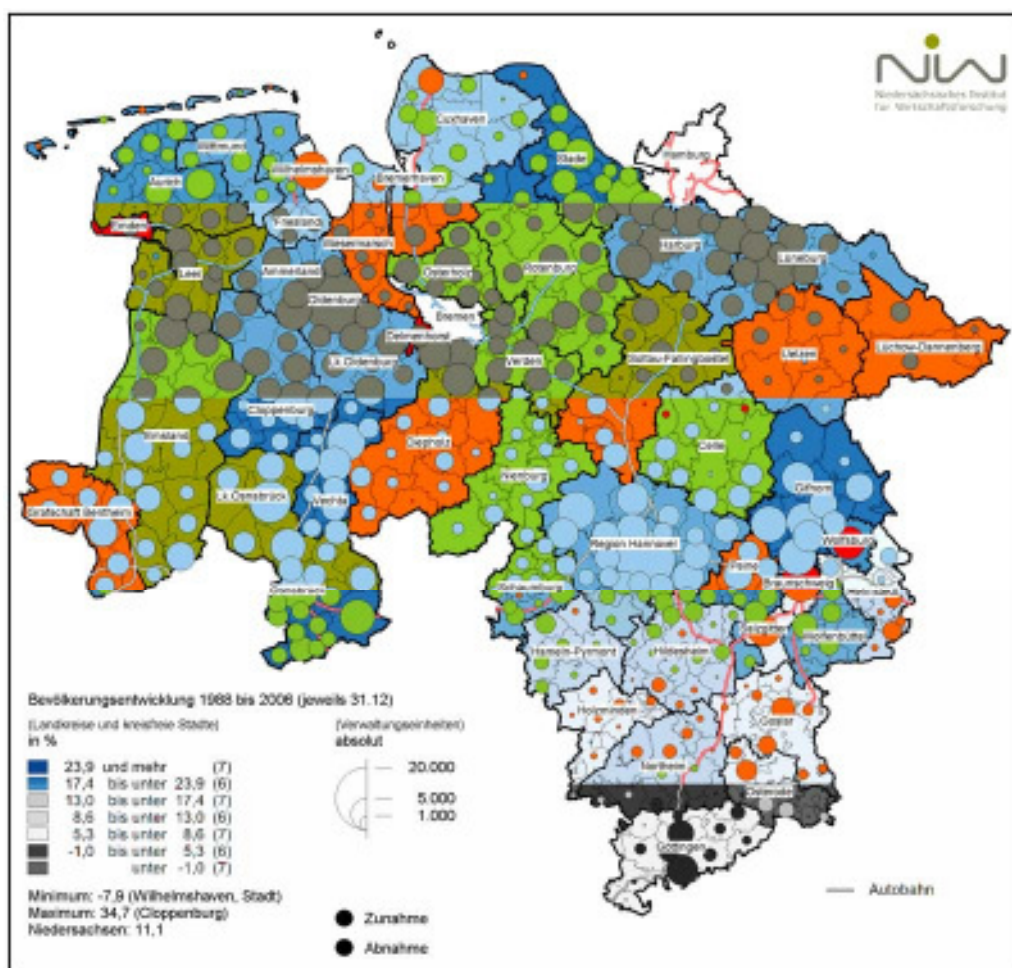
1 Bisherige regionale Entwicklung

1.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Die Entwicklung der Bevölkerungszahlen verlief im Zeitraum von Anfang 1988 bis zum Ende des Jahres 2006 in den Landkreisen überwiegend positiv. Insbesondere der westliche und nord-östliche Landesteil konnte starke Bevölkerungszuwächse verbuchen. Am stärksten wuchsen im Betrachtungszeitraum mit einem Plus von bis knapp 35 % die Bevölkerungszahlen in den Landkreisen Cloppenburg, Lüneburg, Gifhorn, Vechta, Harburg und Oldenburg (vgl. Abbildung 25).

Stagnierend oder rückläufig war die Bevölkerungsentwicklung dagegen im südlichen Landesteil. Insbesondere der Landkreis Osterode am Harz musste in dieser Zeit Bevölkerungsverluste von über 6 % hinnehmen, aber auch die Landkreise Goslar, Holzminden, Northeim und Helmstedt wiesen rückläufige Einwohnerzahlen auf.

Abbildung 25: Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 1988 bis 2006



Quelle: NIW auf Grundlage der Bevölkerungsfortschreibung des NLS.

Die Entwicklung der Bevölkerungszahlen in den kreisfreien Städten blieb hinter der der Landkreise zurück. Die größten Einbußen mit einem Verlust von knapp 8 % erlitt Wilhelmshaven, gefolgt von Salzgitter, Wolfsburg und Braunschweig mit Bevölkerungsverlusten von 3,3 % bis 4,5 %. Lediglich Oldenburg konnte einen Bevölkerungszuwachs von über 13 % registrieren, während die übrigen kreisfreien Städte deutlich geringere Zuwächse zu verzeichnen hatten.

Eine Ursache für die relativ schwache Entwicklung in den größeren Städten liegt im Trend der Suburbanisierung begründet. Zahlreiche Haushalte sind im Betrachtungszeitraum aus den Kernstädten ins Umland gezogen und trugen dort – zulasten der Kernstädte – zu einer positiveren Bevölkerungsentwicklung bei.

1.2 Natürliche Bevölkerungsbewegung

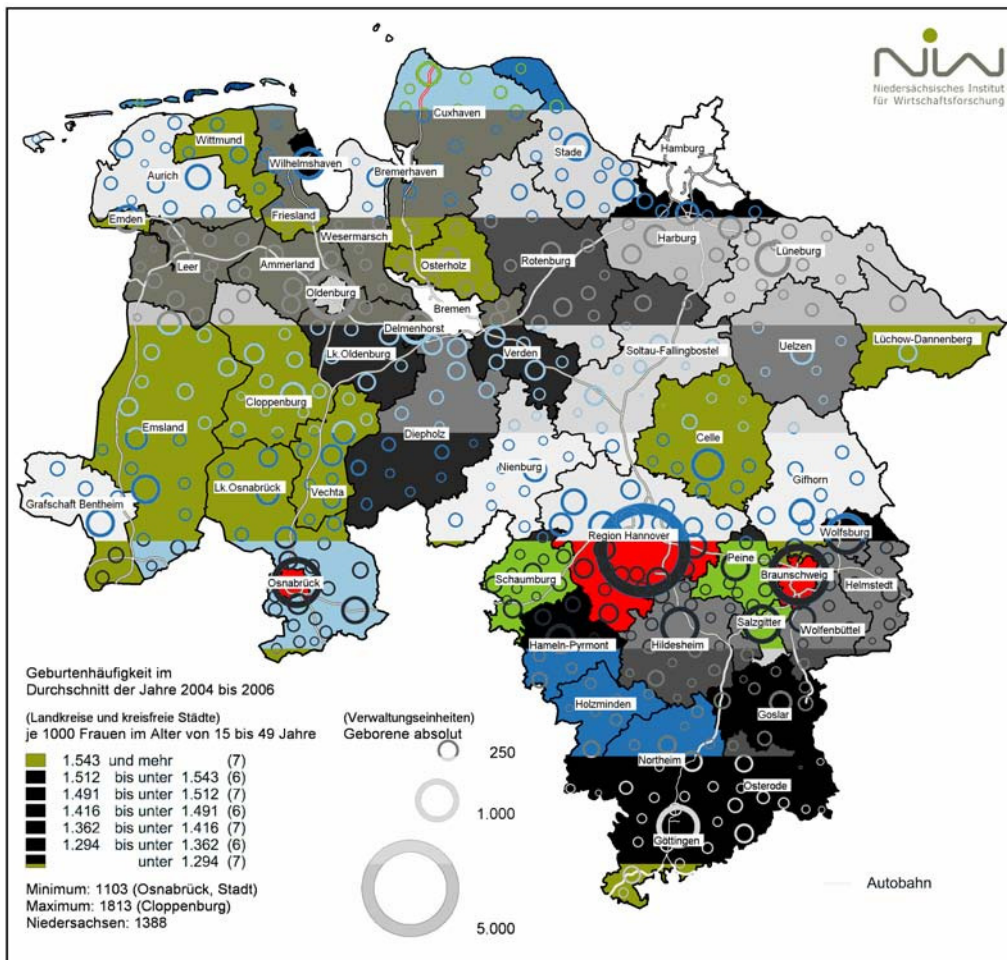
Die Betrachtung der natürlichen Bevölkerungsbewegung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens basiert auf den Jahren 2004 bis 2006. Landesweit wurden in diesem Zeitraum jedes Jahr im Durchschnitt 67 600 Lebendgeborene und knapp 82 200 Sterbefälle registriert. Daraus resultierte im Betrachtungszeitraum in Niedersachsen ein Geburtendefizit von 14 600 Personen pro Jahr, welches sich regional sehr unterschiedlich verteilte.

1.2.1 Geburten

Die Geburtenziffern fallen in stark urbanisierten Regionen, aber auch im Süden Niedersachsens und im Stadtumlandgebiet Hamburgs relativ niedrig aus. Die geringste zusammengefasste Geburtenziffer verzeichnet die kreisfreie Stadt Osnabrück (1 103 Geburten je 1 000 Frauen im gebärfähigen Alter). Es folgen der Landkreis Göttingen (1 120), die Landeshauptstadt Hannover (1 208) sowie die kreisfreien Städte Oldenburg (1 223) und Braunschweig (1 238) (vgl. Abbildung 26).

Umgekehrt sind in eher als ländlich geltenden Gebieten sowie in katholisch geprägten Landstrichen, wie z. B. dem Oldenburger Münsterland, weiterhin relativ hohe Geburtenzahlen zu finden. Mit einer zusammengefassten Geburtenziffer von 1 813 Geburten je 1 000 Frauen weist der Landkreis Cloppenburg den höchsten Wert auf. Gleich danach kommen die Landkreise Vechta (1 612), Emsland (1 588) und Osnabrück (1 555).

Abbildung 26: Geburtenhäufigkeit je 1 000 Frauen im gebärfähigen Alter in Niedersachsen im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006



Quelle: NIW auf Grundlage der Statistik „natürliche Bevölkerungsbewegung“ des NLS.

1.2.2 Sterbefälle

In Abhängigkeit von der regional vorliegenden Altersstruktur ergeben sich vor allem für die im Süden und im Nordosten Niedersachsens gelegenen „älteren“ Landkreise (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ II.1.5.3 in diesem Abschnitt) relativ hohe allgemeine Sterbeziffern. Den höchsten Wert mit 13,7 Sterbefällen auf 1 000 Personen erreichte 2004/2006 der Landkreis Osterode am Harz, gefolgt von Lüchow-

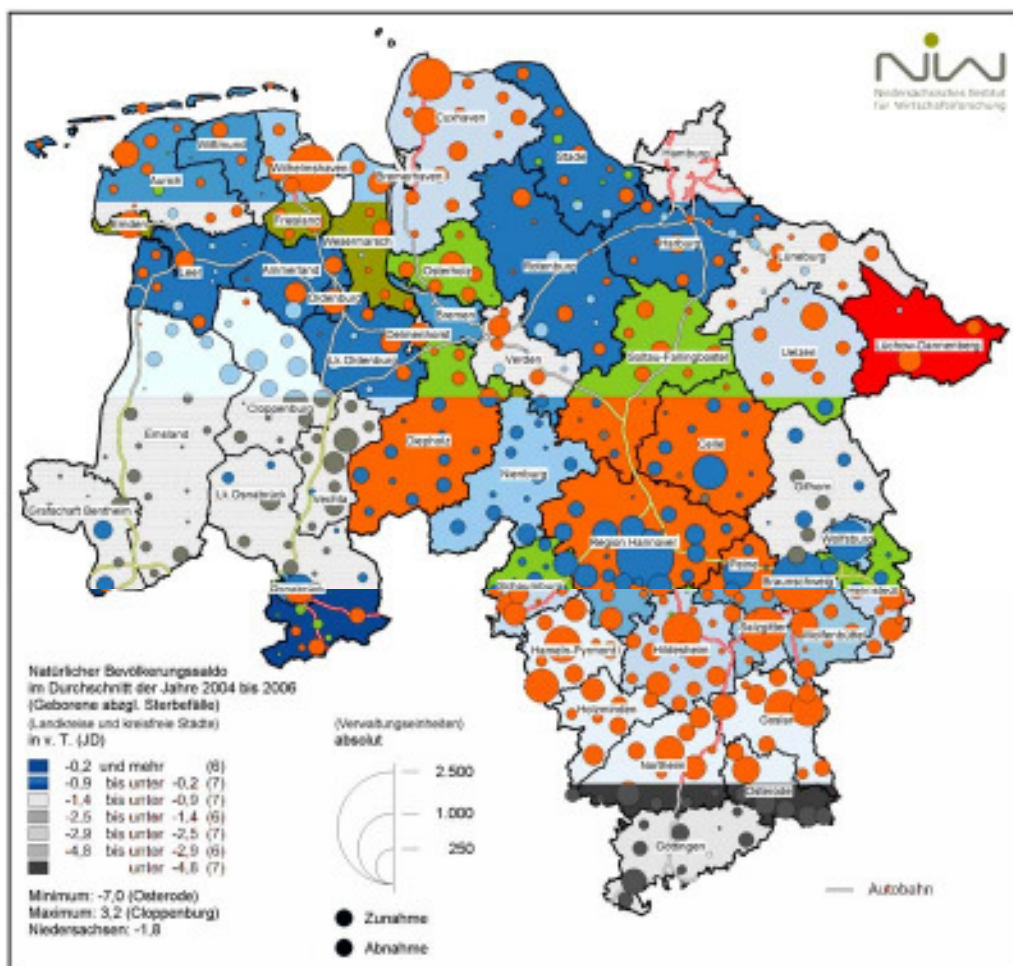
Dannenberg, Uelzen und Goslar. Die „jüngsten“ Landkreise Vechta, Cloppenburg und Emsland wiesen mit Werten zwischen 7,7 und 8,5 auch die geringsten Sterbeziffern in Niedersachsen auf.

1.2.3 Natürlicher Bevölkerungssaldo

Im Dreijahresdurchschnitt 2004/2006 wurden besonders hohe durchschnittliche Geburtendefizite für die Landkreise mit den relativ hohen allgemeinen Sterbeziffern ermittelt. Das höchste Geburtendefizit wurde für den Landkreis Osterode am Harz mit 7 Personen auf 1 000 Einwohner festgestellt, gefolgt von Goslar (6,2), Lüchow-Dannenberg (5,8) und Holzminden (5,4). Aber auch für andere Landkreise, insbesondere im Süden und Nordosten des Landes, ergaben sich hohe Geburtendefizite (vgl. Abbildung 27).

Demgegenüber konnten nur fünf Landkreise Geburtenüberschüsse verbuchen. Die höchsten Geburtenüberschüsse wiesen die Landkreise Cloppenburg und Vechta mit jeweils 3,2 bzw. 3,0 Personen je 1 000 Einwohner auf.

Abbildung 27: Natürliche Bevölkerungsbewegung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006



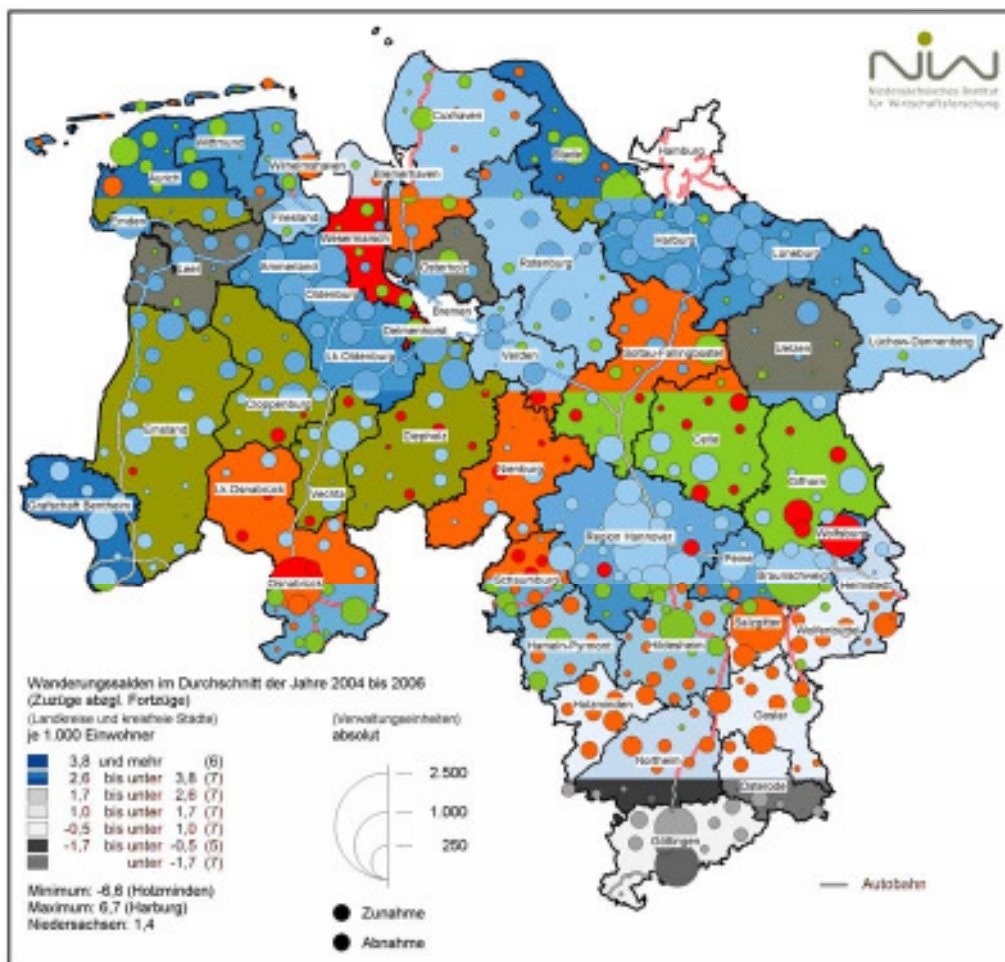
Quelle: NIW auf Grundlage der Statistik „natürliche Bevölkerungsbewegung“ des NLS.

1.3 Räumliche Bevölkerungsbewegung

Im Betrachtungszeitraum 2004/2006 mussten elf überwiegend im Süden Niedersachsens gelegene kreisfreie Städte und Landkreise – wie auch in den vorangegangenen Jahren – Wanderungsverluste hinnehmen (vgl. Abbildung 28). Die relativ meisten Einwohner verlor der Landkreis Holzminden. Der durchschnittliche Wanderungsverlust 2004/2006 betrug hier 518 Personen und damit 6,6 je 1 000 Einwohner. Es folgten die kreisfreien Städte Salzgitter (- 676 Personen, - 6,2/1 000) und Osnabrück (- 641 Personen, - 3,9/1 000).

Verhältnismäßig hohe Wanderungsgewinne wurden im Landkreis Harburg registriert. Im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006 überstieg dort die Zahl der Zuzüge die der Fortzüge um 1 620 Personen; das sind 6,7 Personen auf 1 000 Einwohner. Ähnlich hohe Gewinne erreichten die Landkreise Ammerland (773 Personen, + 6,7/1 000) und Lüneburg (1 096 Personen, + 6,3/1 000).

Abbildung 28: Wanderungssalden der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006

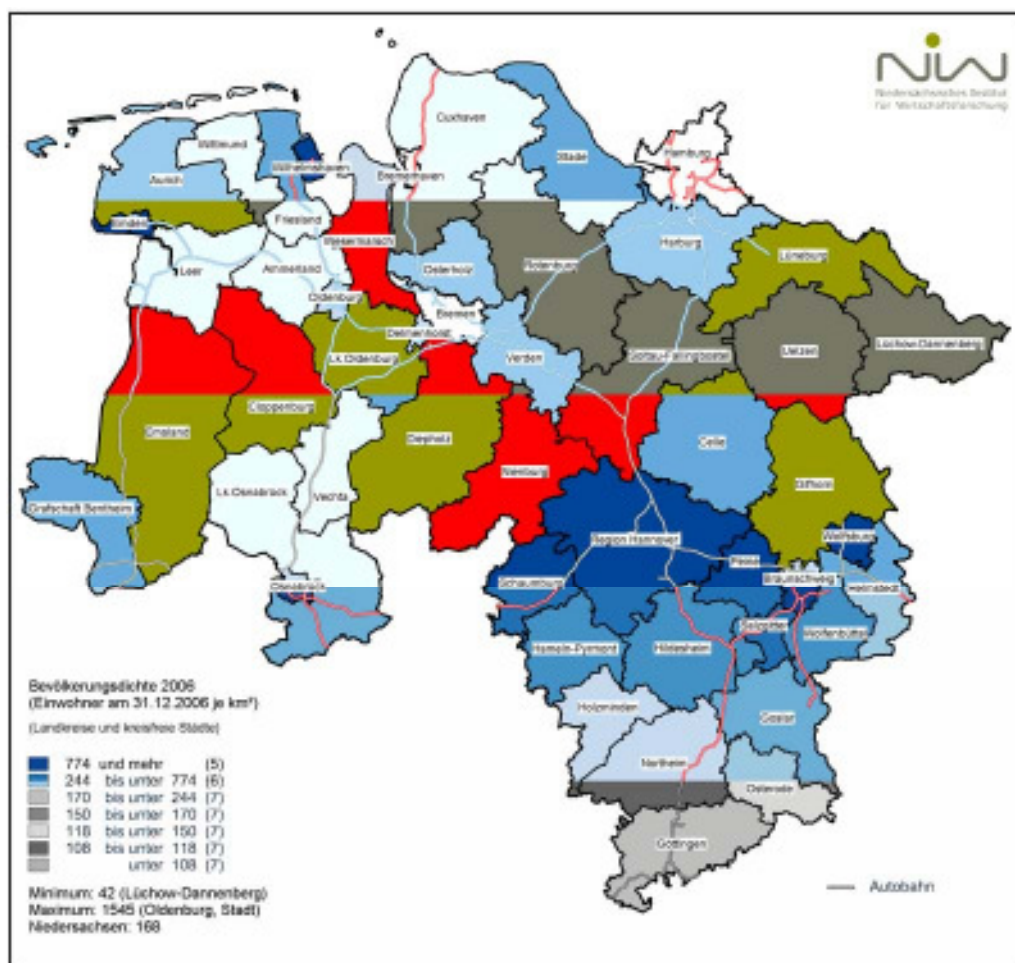


Quelle: NIW auf Grundlage der Wanderungsstatistik des NLS.

1.4 Bevölkerungsdichte

Die Spanne der Bevölkerungsdichte zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen ist im Flächenland Niedersachsen groß und reichte am 31.12.2006 von einem Maximum von über 1 500 Einwohnern pro km² in der Stadt Oldenburg bis zu einem Wert von gut 40 Einwohnern pro km² im Landkreis Lüchow-Dannenberg (Abbildung 29). Insbesondere die Landkreise im weiteren Hamburger Umland sowie im westlichen und östlichen Niedersachsen weisen eine deutlich geringere Bevölkerungsdichte auf als die Landkreise im direkt angrenzenden Umfeld der größeren Städte.

Abbildung 29: Bevölkerungsdichte der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens 2006



Quelle: NIW auf Grundlage der Bevölkerungsfortschreibung des NLS.

1.5 Altersstruktur und Durchschnittsalter

1.5.1 Durchschnittsalter

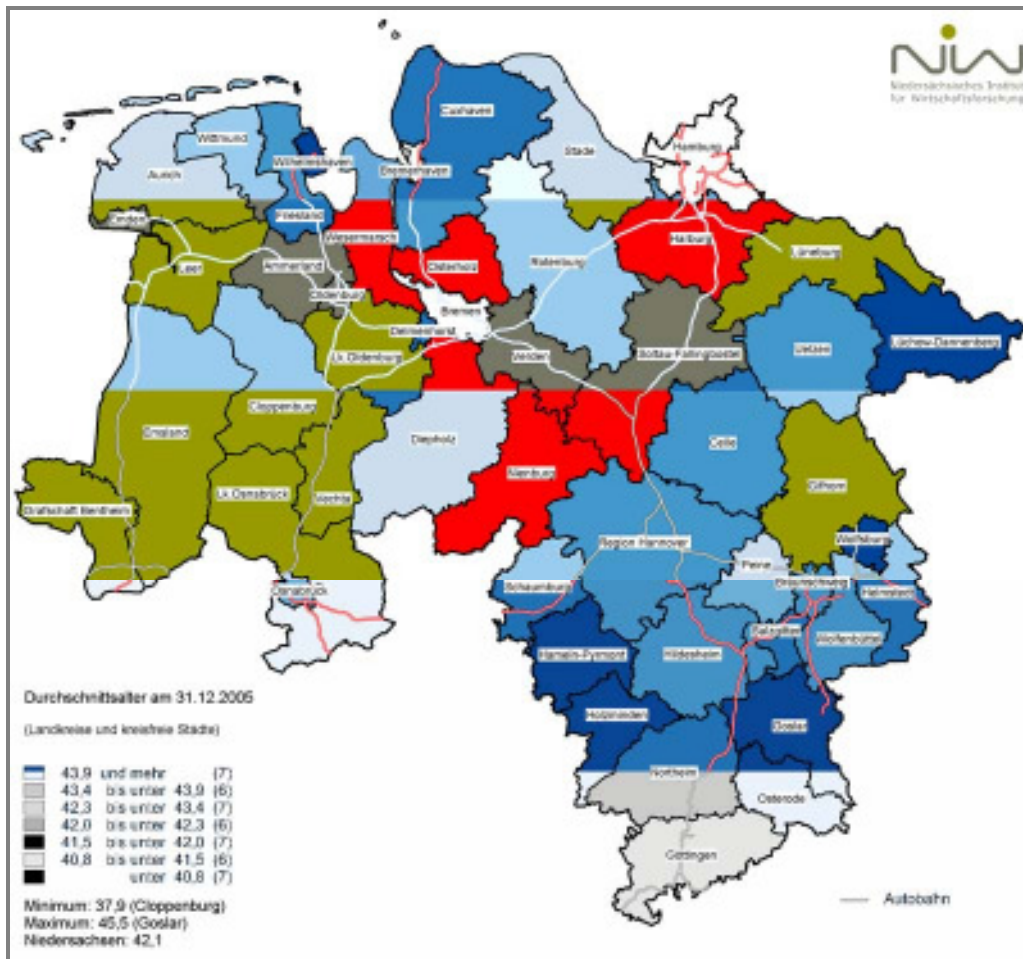
Am 31.12.2005 betrug das Durchschnittsalter der Einwohner Niedersachsens 41,5 Jahre. Regional gibt es auch hier große Unterschiede. So variiert das Durchschnittsalter auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise zwischen 37,9 und 45,5 Jahren (vgl. Abbildung 30).

Besonders „jung“ ist die Bevölkerung im Westen Niedersachsens. Am niedrigsten waren die Werte für die Landkreise Cloppenburg (37,9), Vechta (38) und Emsland

(39,4). Im Osten des Landes wurde lediglich für den Landkreis Gifhorn (40,3) ein vergleichsweise niedriges Durchschnittsalter ausgewiesen.

Am „ältesten“ ist die Bevölkerung im Süden Niedersachsens. Das Durchschnittsalter lag am 31.12.2005 im Landkreis Goslar bei 45,5 und im Landkreis Osterode am Harz bei 45,4 Jahren. Relativ hoch ist es ebenfalls an der Küste und im Nordosten des Landes. Das – verglichen mit den umliegenden Landkreisen – niedrige Durchschnittsalter im Landkreis Göttingen (41,4) ist auf die in der Stadt Göttingen gemeldeten Studenten zurückzuführen.

Abbildung 30: Durchschnittsalter in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005



Quelle: NIW auf Grundlage der Bevölkerungsfortschreibung des NLS.

Das regional unterschiedliche Durchschnittsalter lässt sich auf die unterschiedlichen Anteile älterer und jüngerer Altersgruppen in den Landkreisen und kreisfreien Städten zurückführen. Exemplarisch werden im Weiteren die regionale Verteilung des Anteils der Altersgruppen 0-19 Jahre und der ab 60-Jährigen dargestellt.

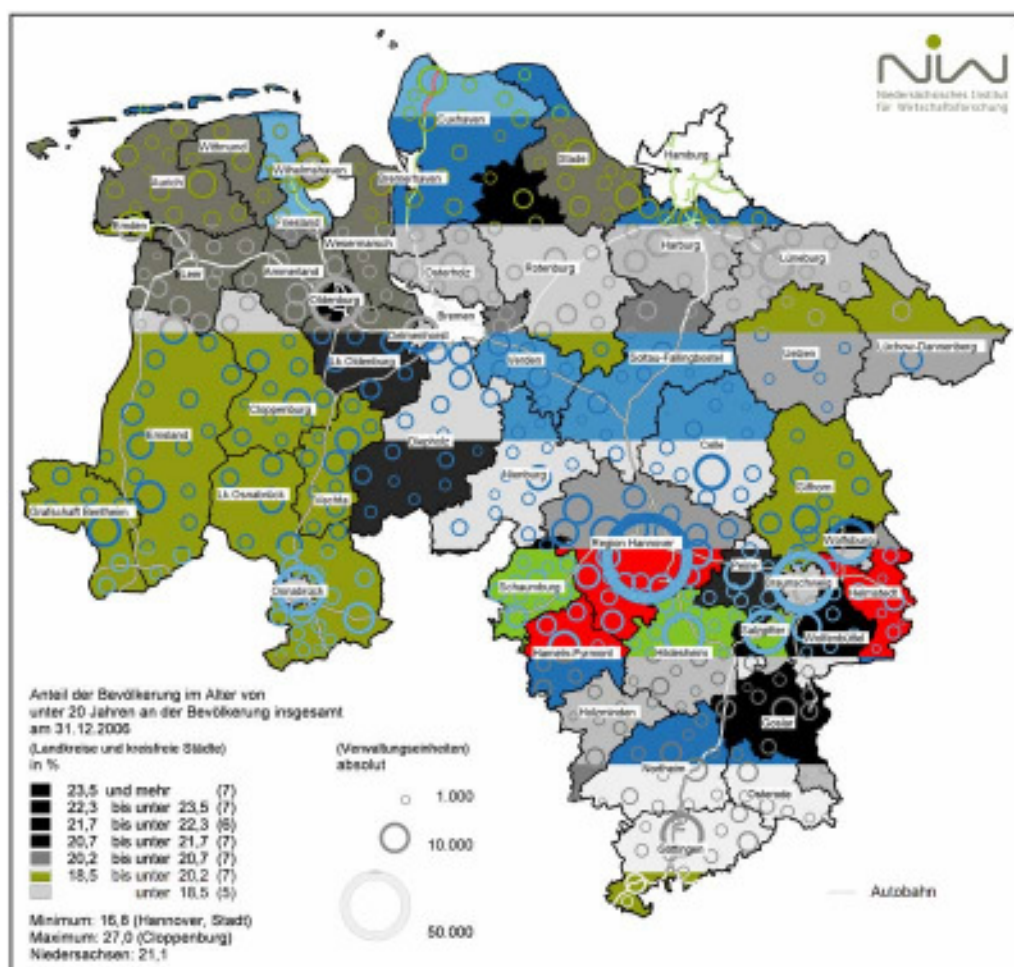
1.5.2 Regionale Anteile der Altersgruppe der unter 20-Jährigen

Die höchsten Anteile junger Menschen an der Gesamtbevölkerung wurden Ende 2006 vor allem für die Landkreise des ehemaligen Regierungsbezirks Weser-Ems ermittelt. Allen voran steht der Landkreis Cloppenburg mit 27 %, gefolgt von den Landkreisen Vechta (25,7 %), Emsland (24,6 %) und Grafschaft Bentheim (24,2 %). Diese Landkreise liegen deutlich über dem Landesdurchschnitt dieser Altersgruppe von 21,1 % (vgl. Abbildung 31).

Vor allem in den kreisfreien Städten und in einigen im Süden Niedersachsens gelegenen Landkreisen leben relativ wenige Personen unter 20 Jahren. Den niedrigsten Anteil weisen die Stadt Hannover (16,8 %) sowie die kreisfreien Städte Braunschweig (16,9 %) und Osnabrück (17,3 %) auf. Nur geringfügig höhere Werte haben die kreisfreien Städte Wilhelmshaven (17,6 %), Wolfsburg (18,4 %) und Oldenburg (18,6 %) zu verzeichnen. Salzgitter und Emden liegen mit Werten von 20,2 % respektive 20,3 % geringfügig höher. In Delmenhorst sind 20,7 % der Gesamtbevölkerung – und damit nur etwas weniger als im Landesdurchschnitt – unter 20 Jahre alt.

In der Gruppe der Landkreise weist Goslar mit 17,6 % den geringsten Anteil an Kindern und Jugendlichen auf. Es folgen die Landkreise Osterode am Harz (18,6 %) und Göttingen (18,8 %) sowie die Region Hannover (18,8 %)²².

Abbildung 31: Anteil der Personen unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen 2006



Quelle: NIW auf Grundlage der Bevölkerungsforschung des NLS.

1.5.3 Regionale Anteile der Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren

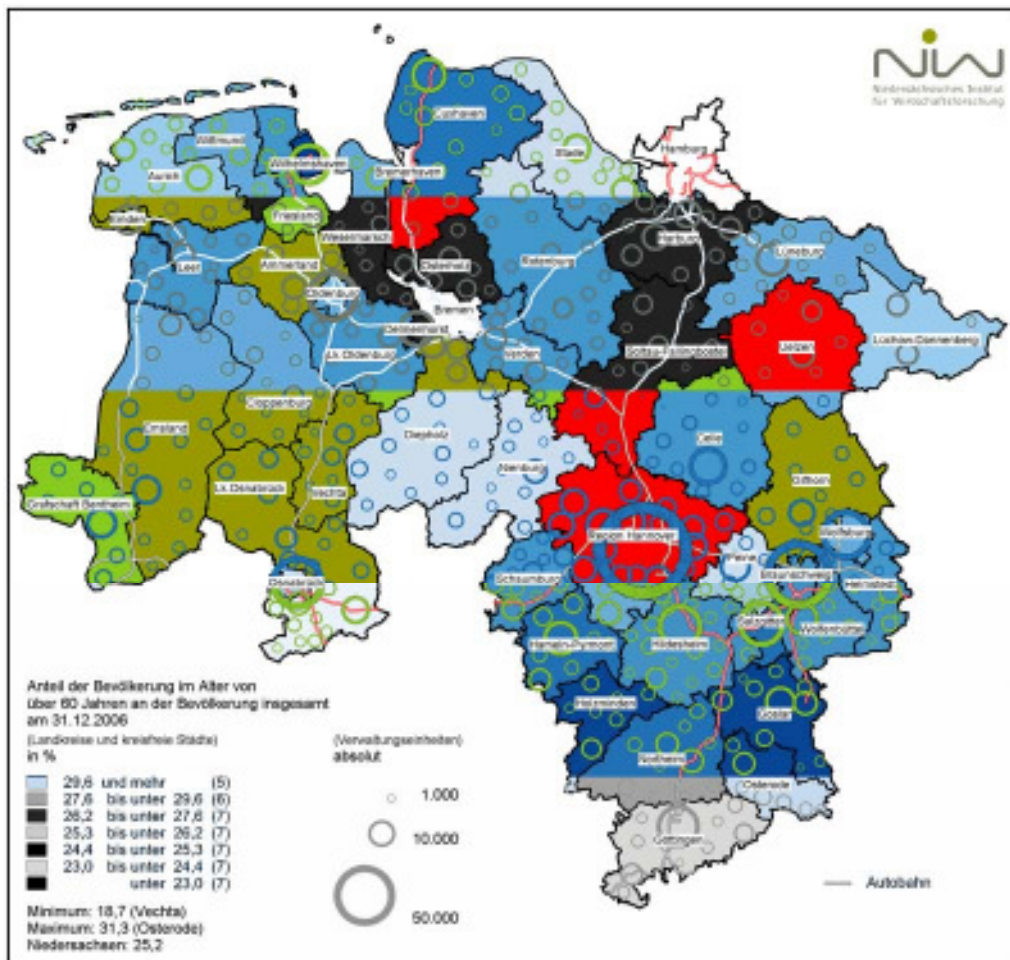
In Niedersachsen ist zurzeit etwas mehr als ein Viertel der Gesamtbevölkerung 60 Jahre alt oder älter. Im Süden, aber auch im Nordosten des Landes, liegen die Anteile dieser Altersgruppe besonders hoch. Die höchsten Anteile erreichten am 31.12.2006

²² Dieser Wert wird wesentlich durch die Landeshauptstadt Hannover mit einem Anteil von 16,8 % Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung geprägt.

die Landkreise Osterode am Harz, Goslar und Lüchow-Dannenberg mit Werten von über 30 % (vgl. Abbildung 32).

In Anbetracht des hohen Anteils an Kindern und Jugendlichen im Bezirk Weser-Ems liegt der Anteil der Älteren dort erwartungsgemäß relativ niedrig. In den Landkreisen Vechta und Cloppenburg liegen die Anteile unter 20 %, im Landkreis Emsland knapp darüber.

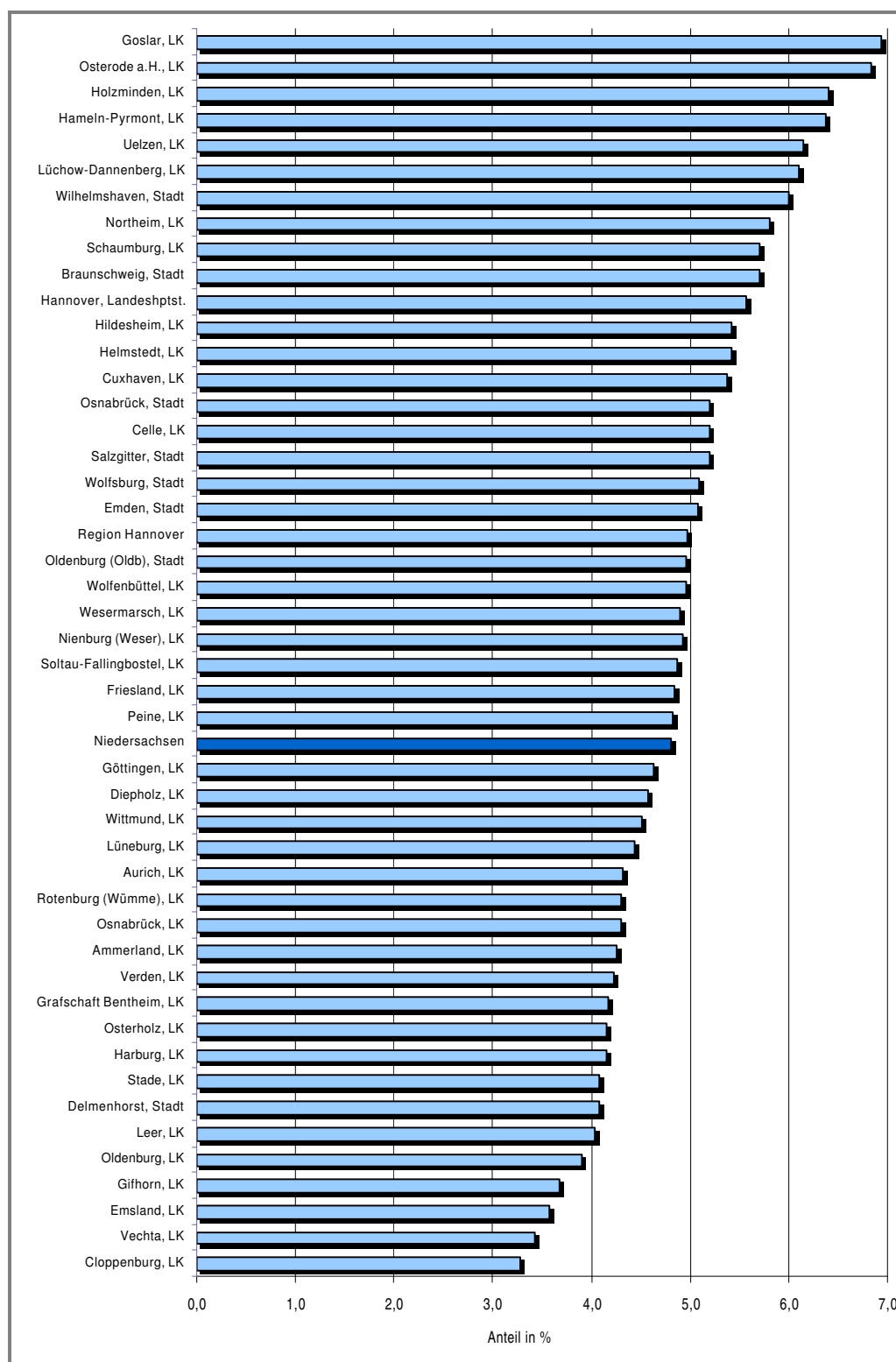
Abbildung 32: Anteil der 60-Jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen 2006



Quelle: NIW auf Grundlage der Bevölkerungsfortschreibung des NLS.

Die Altersgruppe der ab 60-Jährigen kann in die Gruppe der „jungen Alten“ bis einschließlich 79 Lebensjahren und die Gruppe der „Hochbetagten“, die mindestens 80 Jahre alt sind, aufgeteilt werden. Die Gruppe der mindestens 80-Jährigen wird hier noch einmal gesondert ausgewiesen, da Personen ab diesem Lebensalter vielfach auf eine besondere Unterstützung angewiesen sind und spezifische Anforderungen an ihre Lebensumwelt haben (vgl. Abbildung 33).

Im Landesdurchschnitt betrug ihr Anteil am 31.12.2006 4,8 %, wobei die Spanne von rund 3,3 % im Landkreis Cloppenburg bis knapp 7 % in den südlichen Landkreisen Goslar, Osterode am Harz, Holzminden und Hameln-Pyrmont reichte.

Abbildung 33: Bevölkerungsanteile der 80-Jährigen und Älteren in Niedersachsen 2006

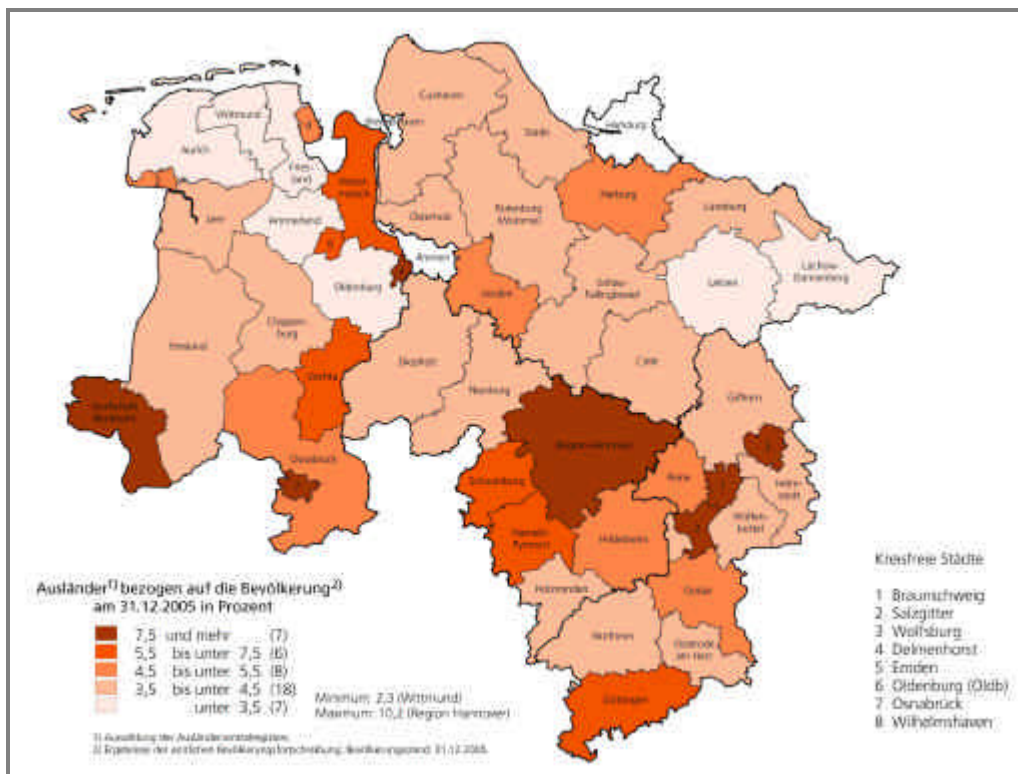
Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung. Eigene Darstellung.

1.6 Anteile ausländischer Bevölkerungsgruppen an der Gesamtbevölkerung

Der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung betrug im Jahr 2005 laut Ausländerzentralregister 5,8 %.²³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in etwa doppelt so hoch ist, da Menschen, die trotz Migrationserfahrung einen deutschen Pass besitzen, in der Statistik nicht gesondert erfasst werden (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.1.4.1 in diesem Abschnitt).

Aufgrund der Datenverfügbarkeit wird im Weiteren auf die Gruppe der im Ausländerzentralregister erfassten Ausländer Bezug genommen. Grundsätzlich weisen vor allem die größeren Städte und Arbeitsmarktzentren einen weit über dem Landesdurchschnitt liegenden Ausländeranteil auf, während der Anteil dieser Personengruppe in den ländlichen Regionen deutlich geringer ist.

Abbildung 34: Anteil der ausländischen Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 2005



Quelle: NLS – Ausländerzentralregister, Bevölkerungsfortschreibung.

Den höchsten Anteil besaßen die Region Hannover (10,2 %; darin enthalten: Stadt Hannover 14,5 %) sowie die kreisfreien Städte Salzgitter (10,0 %), Wolfsburg (9,9 %) und Osnabrück (9,2 %). Der Ausländeranteil in den Landkreisen ist deutlich geringer.

²³ Ein unmittelbarer Vergleich der Ergebnisse des Ausländerzentralregisters (AZR) mit der in der Bevölkerungsfortschreibung nachgewiesenen ausländischen Bevölkerung ist nicht möglich, da nicht alle in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer im Register geführt werden. Die Bestandszahlen über Ausländer zwischen diesen beiden Quellen weichen infolge unterschiedlicher Abgrenzungen voneinander ab. Grundsätzlich müssen die AZR-Zahlen niedriger als die Zahlen der Bevölkerungsfortschreibung sein, da das AZR nur die nicht vorübergehend in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer erfasst. Hieraus resultiert die Abweichung zu dem im Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.1.4.2 bezifferten Ausländeranteil für das Jahr 2005, der aus der Bevölkerungsfortschreibung des NLS entnommen wurde.

Über dem Landesdurchschnitt lagen hier lediglich die Landkreise Grafschaft Bentheim (9,9 %), Hameln-Pyrmont (6,9 %), Vechta (6,7 %) und Göttingen (6,4 %).

Die geringsten Ausländeranteile hatten die Landkreise Wittmund (2,3 %), Lüchow-Dannenberg (2,5 %) sowie Friesland (2,7 %) zu verzeichnen. Aber auch die kreisfreien Städte Wilhelmshaven (4,6 %) und Emden (5,4 %) wiesen Werte auf, die unter dem Landesdurchschnitt lagen.

2 Entwicklung der Regionen bis zum 31.12.2020 (Bevölkerungsvorausschätzung des NLS)

2.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Die vom NLS berechnete regionale Bevölkerungsvorausschätzung bis zum 31.12.2020 weist eine Zunahme der Bevölkerungszahl von 8,00 Mio. im Jahr 2004 auf 8,03 Mio. Personen im Jahr 2010 auf. In der Folge sinkt die Zahl bis auf 7,95 Mio. Einwohner zum Jahresende 2020 ab. Niedersachsen würde dann etwa 50 000 Einwohner weniger haben als 2004.²⁴

2.1.1 Landkreise

In 18 der 37 Landkreise kann danach von einem Anstieg der Bevölkerungszahlen ausgegangen werden. Der höchste relative Zuwachs der Bevölkerungszahl wird für den Landkreis Lüneburg erwartet, dessen Bevölkerung um 16 % auf knapp 201 000 Einwohner steigt. Es folgen die Landkreise Vechta (12 %), Ammerland (10 %) und Cloppenburg (8 %) im ehemaligen Regierungsbezirk Weser-Ems.

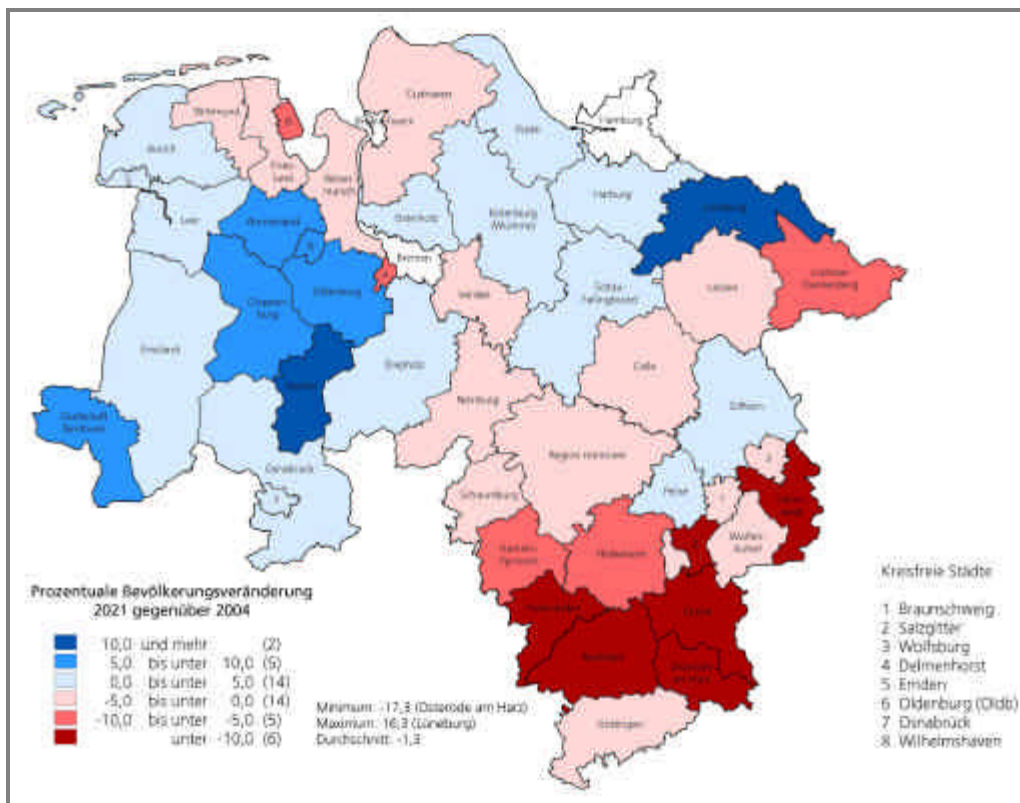
Die Bevölkerungsgewinne sind lediglich in den Landkreisen Cloppenburg und Vechta auf Geburtenüberschüsse und auf Wanderungsgewinne zurückzuführen. In den übrigen Landkreisen wird der – zum Teil erhebliche – Anstieg der Einwohnerzahlen ausschließlich über Wanderungsgewinne erreicht (vgl. Abbildung 35).

Allerdings ist auch für die Mehrzahl dieser Landkreise mittel- bis langfristig mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen, der im Vergleich zu den bereits im Betrachtungszeitraum schrumpfenden Landkreisen lediglich zeitversetzt beginnt.

In 19 Landkreisen ist bereits bis 2020 mit Bevölkerungsverlusten zu rechnen. Am stärksten verliert der Landkreis Osterode am Harz; die Abnahme der Bevölkerung wird hier mit - 17 % beziffert. Aber auch in anderen Landkreisen ist teilweise mit erheblichen Abnahmen der Bevölkerungszahlen zu rechnen, so in Holzminden (- 16 %), Northeim (- 14 %) und Goslar (- 13 %).

²⁴ Die regionale Bevölkerungsvorausberechnung wurde in Anlehnung an die 5. Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des StBA gerechnet. Das NLS hat in seiner Prognose ein aktuelleres Geburten- und Wanderungsverhalten (2001/2003) sowie ein späteres Basisjahr (31.12.2003) zugrunde gelegt, woraus sich die Differenz zur Vorausberechnung des StBA erklärt (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.2.).

Abbildung 35: Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 01.01.2004 bis 01.01.2021



Quelle: NLS – Bevölkerungsvorausschätzung. Basis 31.12.2003.

2.1.2 Kreisfreie Städte und Region Hannover

Die Mehrzahl der kreisfreien Städte und die Region Hannover wird nach der Vorausberechnung des NLS Einwohner verlieren (vgl. Abbildung 35). Relativ hohe Abnahmen sind insbesondere für Salzgitter (- 15 %), aber auch für Delmenhorst (- 9 %) und Wilhelmshaven (- 7 %) zu erwarten. Die Bevölkerung der Region Hannover wird sich wahrscheinlich um knapp 0,5 % auf ca. 1 121 700 Einwohner verringern. Diese Entwicklung ist fast ausschließlich auf einen Rückgang der Einwohnerzahlen in der Landeshauptstadt Hannover zurückzuführen.

Die Abnahmen in Salzgitter und Delmenhorst sind sowohl auf Geburtendefizite als auch auf Wanderungsverluste zurückzuführen. In allen anderen Fällen übersteigen die Geburtendefizite die Wanderungsgewinne.

Ein Zuwachs wird vermutlich für Oldenburg (Oldb) (+ 9 %), Osnabrück (+ 2 %) und Emden (+ 3 %) registriert werden können. Hier übersteigen die Wanderungsgewinne die Geburtendefizite.

2.2 Natürliche Bevölkerungsbewegung

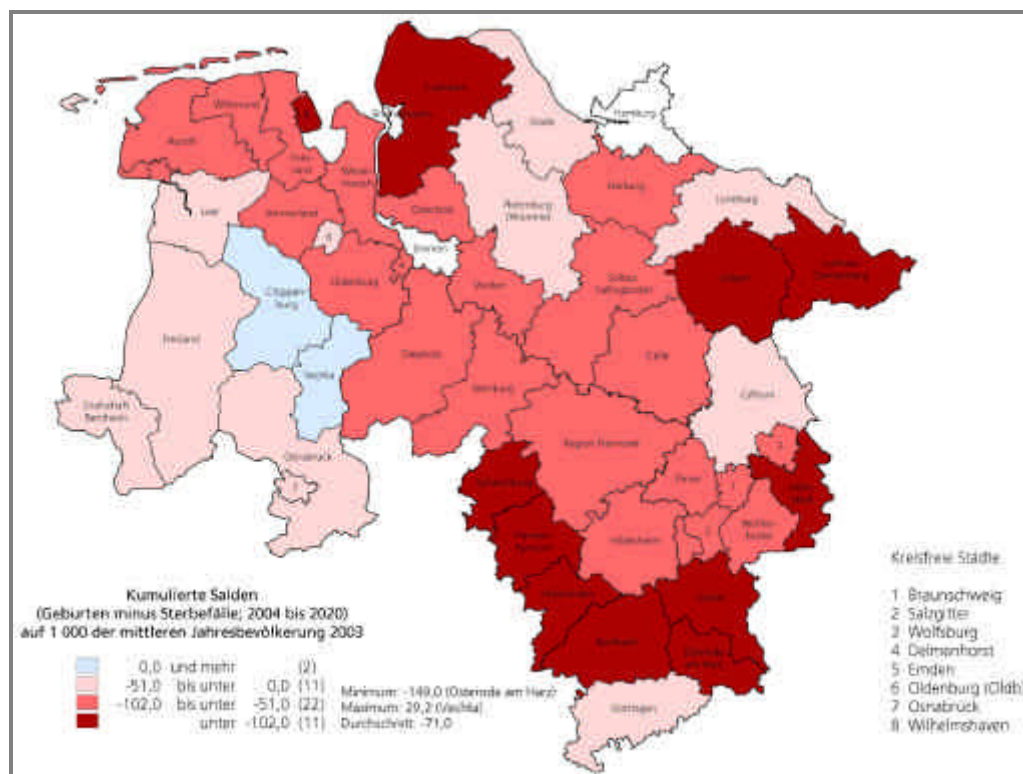
Die ermittelten regionalen Geburtenziffern der Jahre 2001 bis 2003 wurden für die Berechnung der natürlichen Bevölkerungsbewegung im gesamten Vorausschätzungszeitraum bis 2020 konstant gehalten. Demnach würden in Niedersachsen von 2004 bis 2020 insgesamt annähernd 1,17 Mio. Kinder geboren.

Da die Sterbehäufigkeit für die einzelnen Altersjahre keine Anhaltspunkte für regional begründbare Unterschiede aufweist, wurden bei der Berechnung der zu erwartenden Sterbefälle die alters- und geschlechtsspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten der

Jahre 2001/2003 für das Land Niedersachsen zugrunde gelegt. Insgesamt ergeben sich dann für die Jahre 2004 bis 2020 voraussichtlich knapp 1,70 Mio. Sterbefälle.

Vor diesem Hintergrund muss für die Zukunft davon ausgegangen werden, dass sich die bereits seit Beginn der 1970er-Jahre in Niedersachsen zu verzeichnende negative Bilanz der Geburten und Sterbefälle insgesamt fortsetzen und sogar steigern wird. Für die Jahre 2004 bis 2020 ist per Saldo folglich für die kreisfreien Städte, die Region Hannover und fast alle Landkreise von Geburtendefiziten auszugehen (vgl. Abbildung 36).

Abbildung 36: Natürliche Bevölkerungsbewegung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2004 bis 2020



Quelle: NLS – Bevölkerungsvorausschätzung. Basis 31.12.2003.

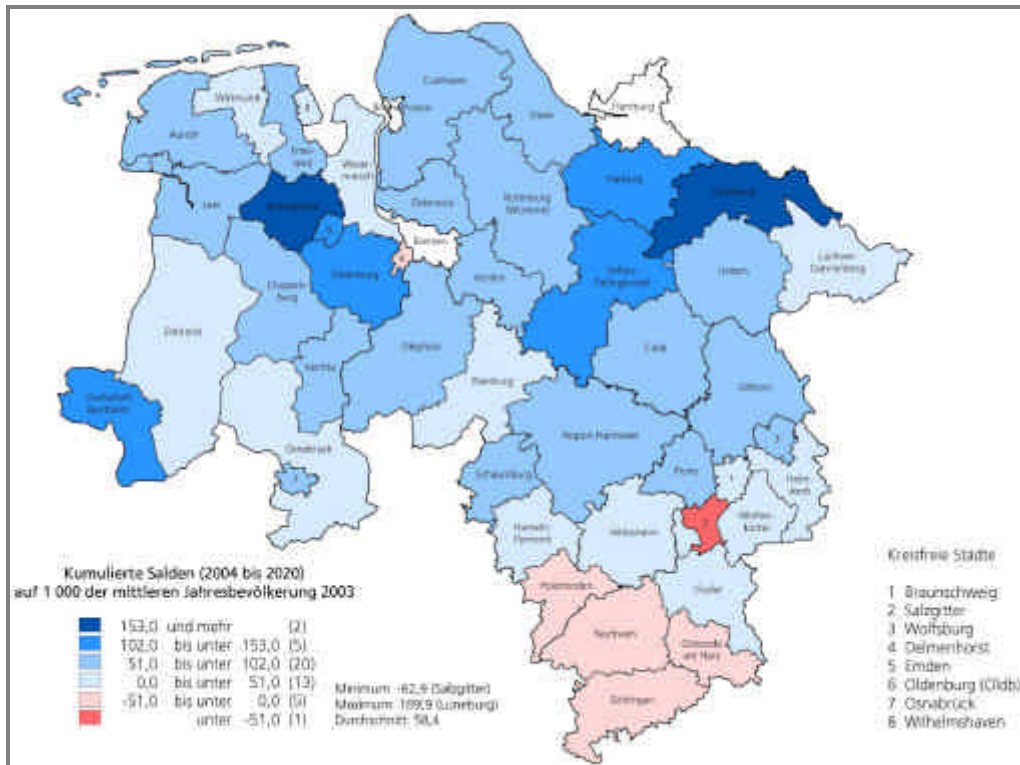
Absolut sind besonders hohe Geburtendefizite für die Region Hannover (- 75 100 Personen) und die Landkreise Hildesheim (- 26 500), Cuxhaven (- 21 900) und Goslar (- 21 800) zu erwarten. Eine größere Bedeutung hat jedoch der relative Anteil an der Gesamtbevölkerung. Danach werden die relativen Geburtendefizite besonders hoch für die Landkreise Osterode am Harz (- 149 Personen auf 1 000 Einwohner), Goslar (- 141) sowie Lüchow-Dannenberg (- 136) ausfallen. Geburtenüberschüsse sind nach derzeitigem Stand lediglich für die Landkreise Cloppenburg (+ 28 Personen auf 1 000 Einwohner) und Vechta (+ 29) zu erwarten.

2.3 Räumliche Bevölkerungsbewegung

Die in der Variante W2 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung unterstellte Nettozuwanderung weist im Vorausschätzungszeitraum für Niedersachsen ein Plus von 484 000 Personen aus. Die der Variante W2 entnommene Nettozuwanderung für das Jahr 2003 wurde anhand der in den Jahren 2001 bis 2003 erzielten Wanderungssalden auf die Landkreise und kreisfreien Städte heruntergebrochen. Mit den ermittelten Faktoren erfolgte dann die Schätzung der Wanderungssalden auf der Basis der Variante W2 für die Jahre 2004 bis 2020 nach Altersjahren.

In der Folge ergeben sich für fast alle Landkreise per Saldo Wanderungsgewinne (vgl. Abbildung 37). Den höchsten relativen Wanderungsgewinn kann nach der vorliegenden Schätzung der Landkreis Lüneburg in Höhe von + 190 Personen je 1 000 Einwohner – gefolgt von den Landkreisen Ammerland (+ 156) und Oldenburg (+ 135) – erwarten.

Abbildung 37: Wanderungssalden der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens 2004 bis 2020



Quelle: NLS – Bevölkerungsvorausschätzung. Basis 31.12.2003.

Lediglich für die kreisfreien Städte und Landkreise, die bereits in den Jahren 2001 bis 2003 per Saldo Wanderungsverluste hinnehmen mussten, werden auch zukünftig negative Wanderungssalden angenommen, so für die kreisfreien Städte Salzgitter (- 63 Personen auf 1 000 Einwohner) und Delmenhorst (- 32) sowie für die Landkreise Holzminden (- 39), Osterode am Harz (- 23) und Northeim (- 21).

2.4 Altersstruktur und Durchschnittsalter

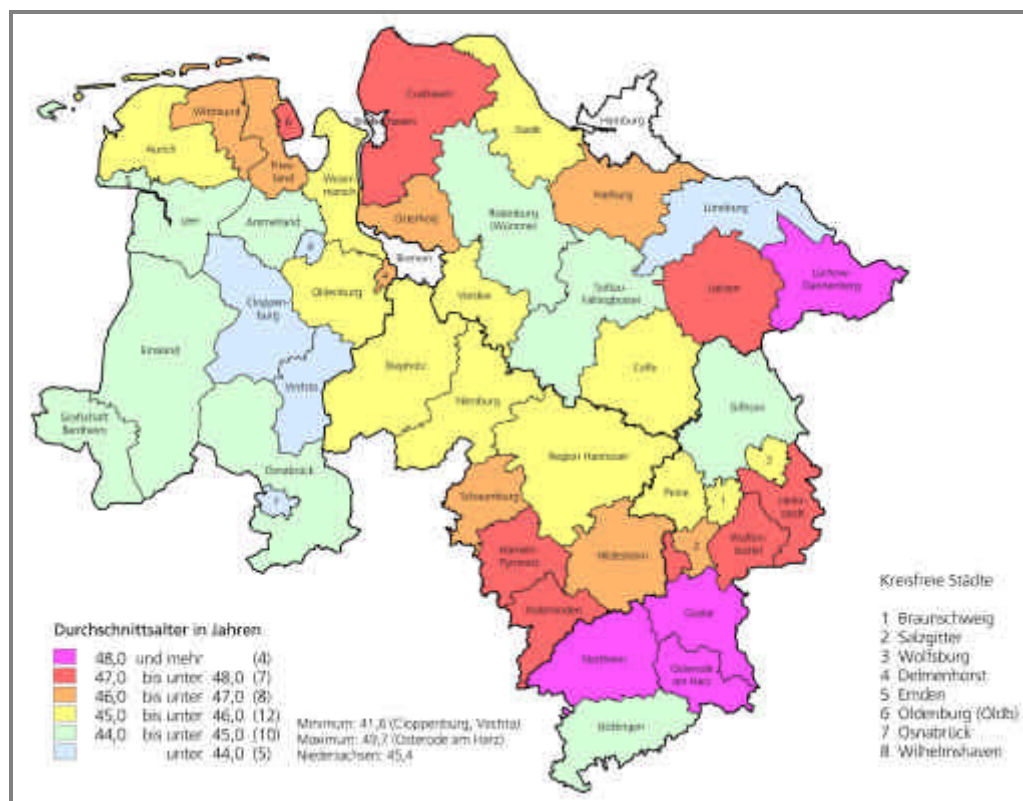
2.4.1 Durchschnittsalter

Das Durchschnittsalter der Bewohner Niedersachsens wird am 31.12.2020 nach der Vorausschätzung 45,4 Jahre betragen. Im Vergleich zum 31.12.2004 würde es damit um 3,5 Jahre steigen. Die Spanne des Altersdurchschnitts würde dann von 41,6 (Cloppenburg, Vechta) bis 49,7 Jahren (Osterode am Harz) reichen (vgl. Abbildung 38).

Das Durchschnittsalter steigt in allen Landesteilen. Die Verhältnisse der Landkreise und kreisfreien Städte zueinander bleiben dabei weitgehend gewahrt. Auch im Jahr 2020 werden die Einwohner im Westen Niedersachsens vergleichsweise „jung“ sein, während einige Landkreise im Osten sowie der Süden Niedersachsen einen deutlich höheren Altersdurchschnitt aufweisen werden.

Mit einem Altersdurchschnitt von jeweils unter 44 Jahren wird für die Landkreise Cloppenburg, Vechta und Lüneburg sowie für die kreisfreien Städte Osnabrück und Oldenburg die jüngste Bevölkerungsstruktur erwartet, während für die Landkreise, Osterode am Harz, Lüchow-Dannenberg, Goslar und Northeim mit einem Durchschnitt von 48 Jahren und höher die älteste Bevölkerungsstruktur im niedersächsischen Vergleich angenommen werden kann.

Abbildung 38: Durchschnittsalter in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens am 31.12.2020



Quelle: NLS – Bevölkerungsvorausschätzung. Basis 31.12.2003.

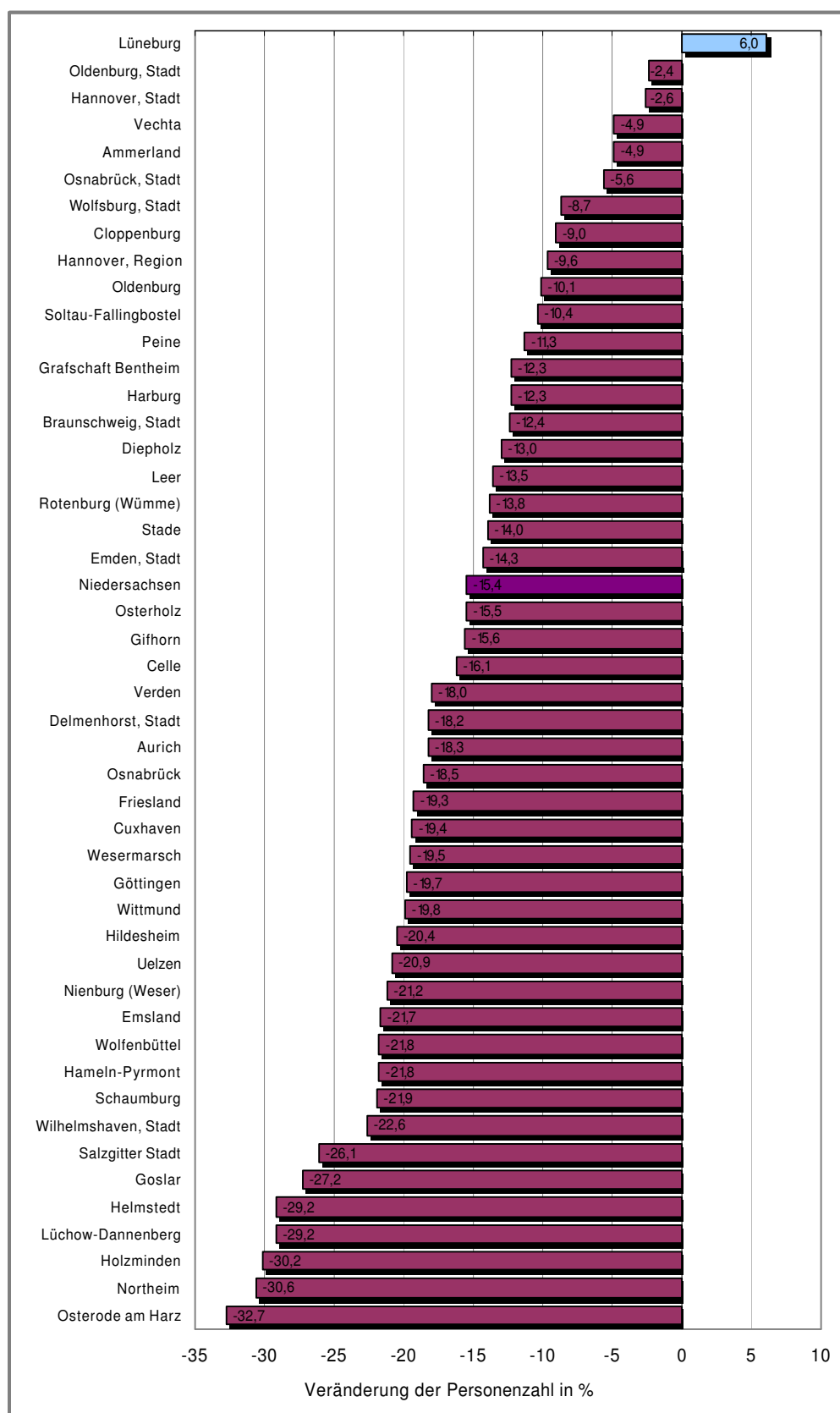
2.4.2 Veränderung der Personenzahl der unter 20-Jährigen

Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen bis einschließlich 19 Jahren wird nach der Vorausschätzung des NLS Ende 2020 in allen kreisfreien Städten, mit Ausnahme Lüneburgs in jedem Landkreis und in der Region Hannover niedriger liegen als zum Ende des Jahres 2003 (vgl. Abbildung 39).

Im Landesdurchschnitt wird ein Rückgang der Personenzahl in dieser Altersgruppe von gut 15 % erwartet, wobei jedoch große regionale Unterschiede vorhersehbar sind.

Vergleichsweise gering wird der Rückgang dieser Altersgruppe voraussichtlich in der Mehrzahl der kreisfreien Städte und der Stadt Hannover ausfallen. Allerdings lag der Anteil der unter 20-Jährigen in den meisten kreisfreien Städten und Hannover im Jahr 2003 bereits deutlich unter dem Landesdurchschnitt oder erreichte diesen knapp, sodass hier tendenziell eine Angleichung an den Durchschnitt zu erwarten ist (vgl. Abbildung 31). Lediglich Wilhelmshaven und Salzgitter und – weniger stark ausgeprägt – Delmenhorst werden in dieser Altersgruppe Verluste hinnehmen müssen, die deutlich über dem landesweiten Rückgang liegen.

Abbildung 39: Veränderung der Anzahl der 0- bis 19-Jährigen in Niedersachsen 2003 bis 2020 (in %)



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsvorausschätzung. Basis 31.12.2003. Eigene Berechnung.

Für die Landkreise ist eine differenzierte Entwicklung der Personenzahl in der Altersgruppe unter 20 Jahre absehbar. Die Spanne reicht hier von einem Zugewinn in Lüneburg um 6 % bis zu einem Rückgang von mehr als 30 % in den Landkreisen Holzminden, Northeim und Osterode am Harz. Insgesamt ist eine Zunahme der Disparitäten zwischen den Landkreisen absehbar: Tendenziell geringere Verluste werden für die Landkreise erwartet, die bereits 2003 einen über dem Landesdurchschnitt liegenden Anteil der unter 20-Jährigen aufwiesen, während die Landkreise, die einen stärkeren Rückgang dieser Altersgruppe zu erwarten haben, bereits 2003 zum Teil deutlich unter dem Landesdurchschnitt lagen oder diesen nur knapp erreichten.

2.4.3 Veränderung der Personenzahl der 60- bis 79-Jährigen

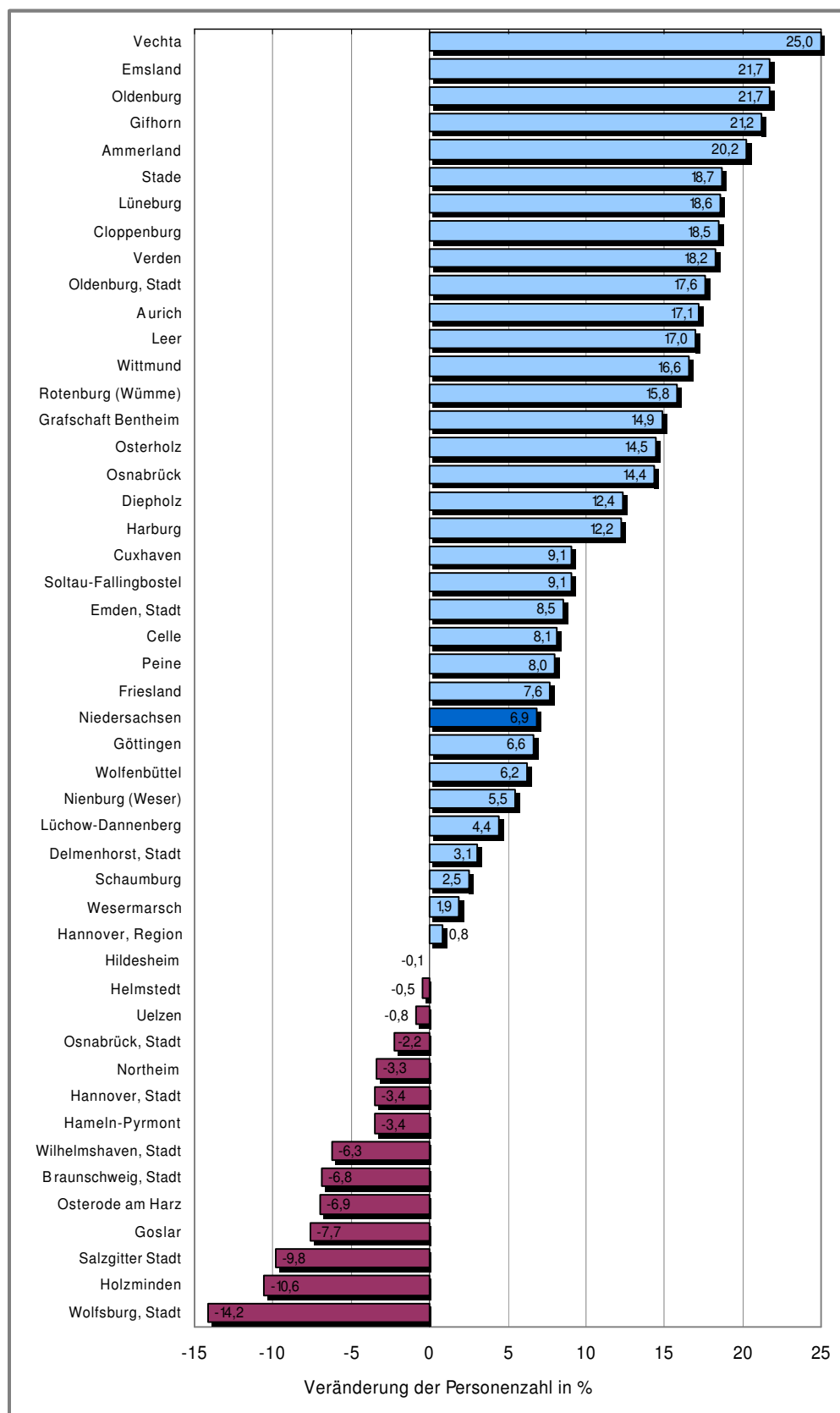
Landesweit wird sich die Anzahl der Personen von 60 bis einschließlich 79 Jahren bis zum 31.12.2020 voraussichtlich um knapp 7 % erhöhen.

Mit Ausnahme der beiden kreisfreien Städte Oldenburg und Emden liegt dabei die Veränderung der Personenzahl in dieser Altersgruppe in allen kreisfreien Städten und der Stadt Hannover deutlich unterhalb der durchschnittlichen Entwicklung in Niedersachsen, respektive wird sogar eine rückläufige Entwicklung innerhalb dieser Altersgruppe erwartet, die im Falle Wolfburgs im Jahr 2020 sogar ein Minus der Personenzahl von rund 14 % ausmachen könnte (vgl. Abbildung 40).

Die Entwicklung in den Landkreisen lässt dagegen wiederum eine größere Spannweite erwarten und reicht von einem Plus der Personen von 60 bis 79 Jahren in Höhe von 25 % im Landkreis Vechta bis zu einem Rückgang von gut 10 % im Landkreis Holzminden.

Insgesamt lässt sich bei den Landkreisen ein deutliches Nord-Süd-Gefälle ausmachen. Nahezu alle Landkreise, bei denen eine – teilweise deutlich – über dem Landesdurchschnitt liegende Entwicklung der Zahl der 60- bis 79-Jährigen erwartet wird, liegen im nördlichen oder nordwestlichen Niedersachsen, während alle Landkreise, deren Entwicklung in dieser Altersgruppe unterhalb des Landesdurchschnitts liegt, mit Ausnahme von Lüchow-Dannenberg, Wesermarsch und Uelzen eher dem südlichen Niedersachsen zugeordnet werden können. Damit gewinnen in dieser Altersgruppe vornehmlich die Landkreise stärker, die Ende 2003 einen geringeren Altersdurchschnitt aufwiesen als diejenigen, deren Altersdurchschnitt bereits 2003 über dem Landesdurchschnitt lag, was tendenziell eine Angleichung der Anteile dieser Altersgruppen in den Landkreisen erwarten lässt.

Abbildung 40: Veränderung der Anzahl der 60- bis 79-Jährigen in Niedersachsen 2003 bis 2020 (in %)



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsvorausschätzung. Basis 31.12.2003. Eigene Berechnung.

2.4.4 Veränderung der Personenzahl der 80-Jährigen und Älteren

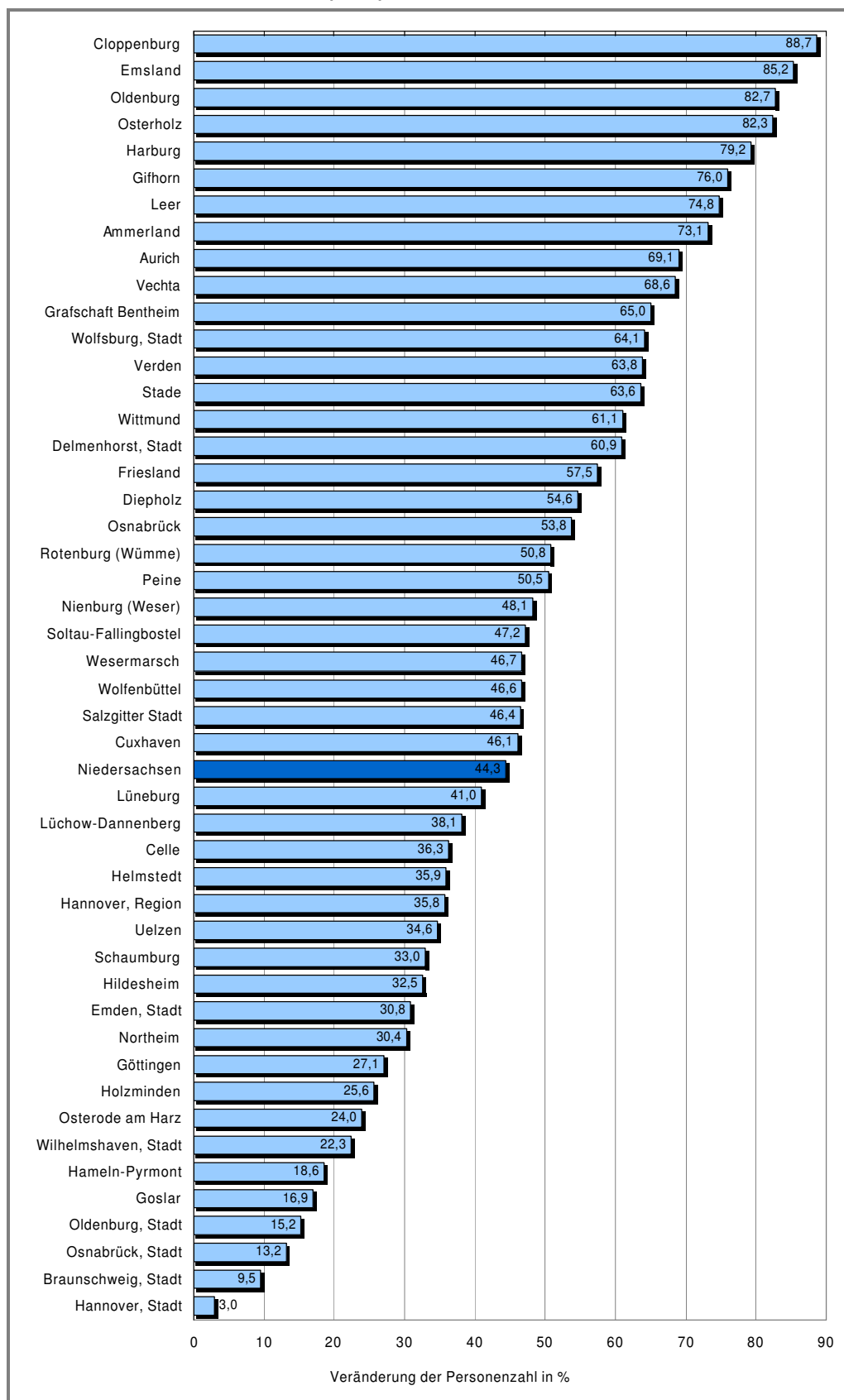
Die Veränderung der Personenzahl in der Altersgruppe der 80-Jährigen und Älteren wird – nach der Vorausschätzung des NLS – von allen Altersgruppen am deutlichsten verlaufen: Landesweit ist im Durchschnitt mit einer Zunahme von gut 44 % bis zum 31.12.2020 gegenüber dem 31.12.2003 zu rechnen. Dabei wird ihre Zahl ohne Ausnahme in allen Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens wachsen. Der Umfang dieses Wachstums wird allerdings wiederum regional sehr verschieden ausfallen (vgl. Abbildung 41).

Bei den kreisfreien Städten liegt der zu erwartende Zugewinn mehrheitlich unterhalb des Landesdurchschnitts, lediglich Wolfsburg und Delmenhorst liegen deutlich und Salzgitter knapp darüber. Die Landeshauptstadt Hannover hat mit einem Plus von 3 % in dieser Altersgruppe den geringsten Zuwachs zu erwarten.

Bei den Landkreisen werden vor allem für die südlich und Teile der östlich gelegenen Landkreise vergleichsweise geringe Zuwächse der Personenzahl in dieser Altersgruppe erwartet, was vor allem darin begründet liegt, dass der Anteil der 80-Jährigen und Älteren in diesen Landesteilen bereits im Jahr 2003 relativ hoch lag. Die höchsten Zugewinne erwarten dagegen die nördlich und nordwestlich gelegenen Landkreise, die ihrerseits am 31.12.2003 noch deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegende Bevölkerungsteile dieser Altersgruppe aufwiesen.

Wie schon bei der Gruppe der 60- bis 79-Jährigen ist folglich auch für die Altersgruppe der Hochbetagten tendenziell eine Angleichung ihres Anteils in den Landkreisen zu erwarten.

Abbildung 41: Veränderung der Anzahl der ab 80-Jährigen in Niedersachsen 2003 bis 2020 (in %)



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsvorausschätzung. Basis 31.12.2003. Eigene Berechnung.

3 Entwicklung der Regionen bis zum 31.12.2020 (LTS-Bevölkerungsprognose des NIW)

3.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Das NIW hat seine aktuelle Bevölkerungsprognose 2005²⁵ bis 2020 für Niedersachsen und seine Regionen vorgelegt, die auch Grundlage der Wohnungsmarktbeobachtung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit ist (vgl. LTS 2006). Sie geht von einer zukünftig deutlich ungünstigeren Bevölkerungsentwicklung als bisherige Prognosen aus.

Dies liegt vor allem an der sich abschwächenden Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre. Im Verlauf des Jahres 2005 ist die Einwohnerzahl in Niedersachsen nach einem kurzzeitigen Überschreiten der 8-Millionen-Einwohnergrenze sogar erstmals seit der Volkszählung im Jahr 1987 zurückgegangen. Ursache dieses Rückgangs war der seit 1990 höchste Gestorbenenüberschuss in Höhe von knapp 16 000 Menschen in Verbindung mit einem geschrumpften Wanderungsgewinn von nur noch 9 000 Personen im Jahr 2005.

Die natürliche Entwicklung lässt sich in Prognosen relativ gut vorausschätzen, weil sie eng mit dem Alters- und Geschlechtsaufbau der Bevölkerung verbunden ist. Die Prognose der zukünftigen Wanderungsbewegungen ist dagegen mit größeren Unsicherheiten verbunden. Die Wanderungsgewinne des Landes sind in den letzten fünf Jahren kontinuierlich geschrumpft, vor allem die Zuwanderungen aus Ostdeutschland und aus dem Ausland sind deutlich zurückgegangen.

Entsprechend wurden Varianten mit unterschiedlichen Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Wanderungen gerechnet²⁶. Alle Varianten machen deutlich, dass langfristig ein stärkerer Rückgang der Einwohnerzahlen unausweichlich ist, weil auf Grund der Deformationen im Altersaufbau der Bevölkerung die Sterbefälle kontinuierlich steigen werden. Der Zeitpunkt des stärkeren Rückgangs in Niedersachsen ist folglich von der Größenordnung der zukünftigen Wanderungsgewinne abhängig.

Die Herausforderungen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung liegen allerdings nicht nur in den abnehmenden Zahlen der Gesamtbevölkerung. Auf Grund der Besonderheiten im Altersaufbau sind stark abweichende und teilweise gegenläufige Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen zu erwarten. Es gibt allerdings einen eindeutigen Trend zur Alterung der Bevölkerung, der gravierende Auswirkungen auf viele wirtschaftliche und gesellschaftliche Bereiche haben wird. Besonders deutlich werden die Auswirkungen auf Entwicklung und Struktur des Arbeitskräfteangebots sein.

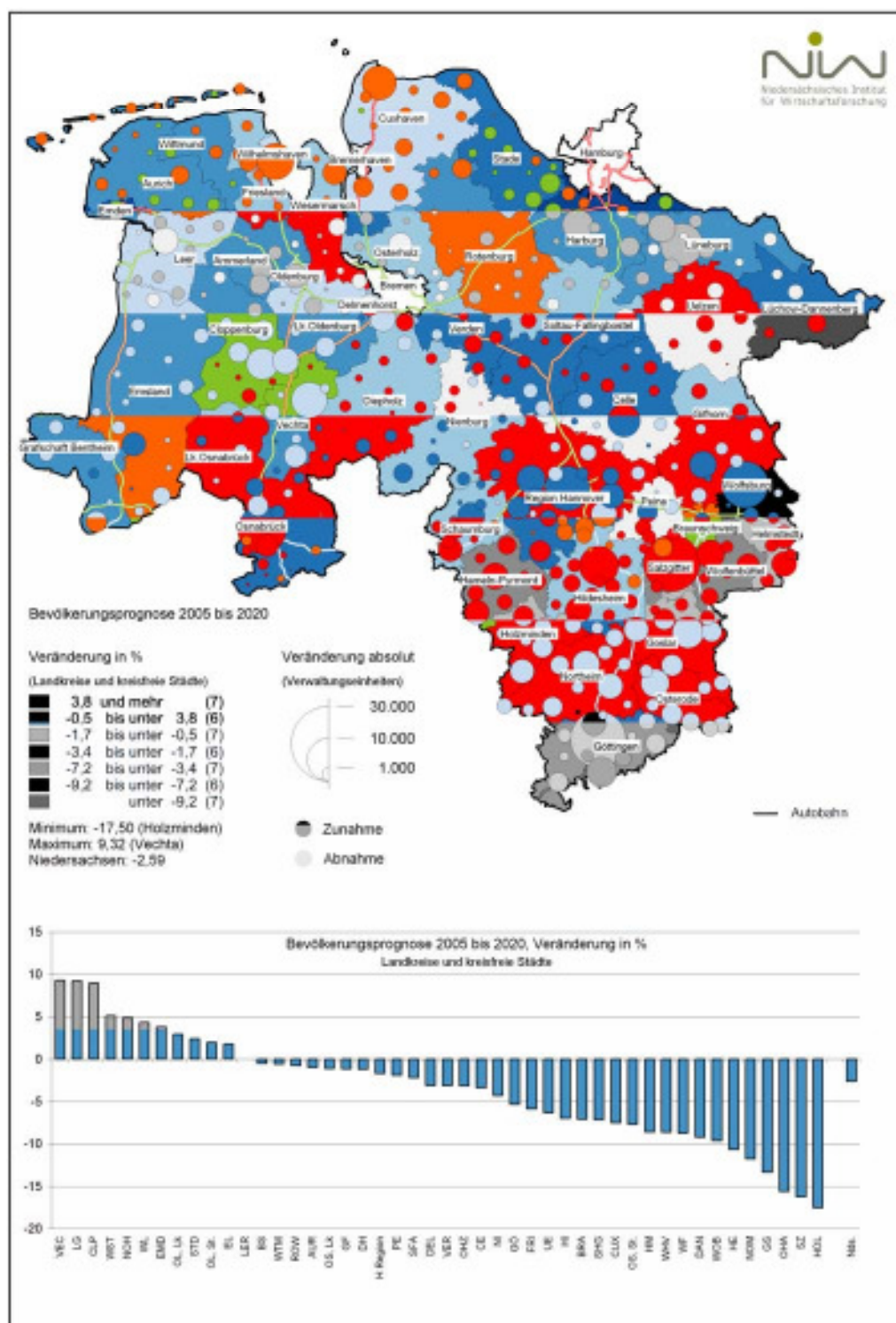
3.1.1 Landkreise

In 9 der 37 Landkreise wird nach vorliegender Prognose die Bevölkerungszahl im Jahr 2020 über dem heutigen Niveau liegen (vgl. Abbildung 42). Vor allem im westlichen Niedersachsen und im südlichen Hamburger Umland ist weiterhin mit einer positiven Bevölkerungsentwicklung zu rechnen. Die größten relativen Zuwächse von etwa 9 % sind für die Landkreise Vechta, Lüneburg und Cloppenburg zu erwarten. Es folgen mit deutlichem Abstand die Landkreise Ammerland (5,1 %), Grafschaft Bentheim (4,9 %) und Harburg (4,3 %).

²⁵ Basis 31.12.2005

²⁶ Die folgenden Auswertungen basieren auf der mittleren Variante der LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Sie geht von einem durchschnittlichen jährlichen Wanderungsgewinn in der Größenordnung von 15 000 Personen aus, was dem Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 entspricht. Es ist darauf hinzuweisen, dass die tatsächlichen Wanderungsgewinne der Jahre 2005 und 2006 bei 9 200 bzw. 5 400 Personen liegen. Sollte diese Entwicklung anhalten, ist auch die vorliegende Prognose zu optimistisch.

Abbildung 42: Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020



Quelle: LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Basis 31.12.2005.

Die Bevölkerungsgewinne sind lediglich in den Landkreisen Cloppenburg und Vechta sowohl auf Geburtenüberschüsse als auch auf Wanderungsgewinne zurückzuführen. In den übrigen Landkreisen wird der Anstieg der Einwohnerzahlen ausschließlich über Wanderungsgewinne erreicht.

Allerdings ist auch für die Mehrzahl dieser Landkreise mittel- bis langfristig mit einem Bevölkerungsrückgang zu rechnen, der im Vergleich zu den bereits im Betrachtungszeitraum schrumpfenden Landkreisen lediglich zeitversetzt beginnt.

In 28 Landkreisen dürfte im Jahr 2020 die Bevölkerungszahl unter dem heutigen Niveau liegen. Besonders stark betroffen sind der Süden und der Südosten des Landes, der Unterweserraum sowie das nordöstliche Niedersachsen. Den stärksten Bevölkerungsrückgang in der Größenordnung von fast 18 % wird für den Landkreis Holzminden prognostiziert. Erhebliche Abnahmen sind auch in den Landkreisen Osterode am Harz (- 16 %), Goslar (- 13 %) und Northeim (- 12 %) zu erwarten.

3.1.2 Kreisfreie Städte und Region Hannover

Auch die Mehrzahl der kreisfreien Städte sowie die Region Hannover werden nach der LTS-Bevölkerungsprognose des NIW bis 2020 Einwohner verlieren (vgl. Abbildung 42). Die höchsten Verluste sind für die kreisfreien Städte Salzgitter (- 16 %), Wolfsburg (- 10 %) und Wilhelmshaven (- 9 %) zu erwarten. Die Bevölkerung der Region Hannover dürfte sich um knapp 2 % auf ca. 1 110 000 Einwohner verringern. Dabei werden die Einwohnerzahlen in der Stadt Hannover mit 2,1 % nur geringfügig stärker sinken als in der übrigen Region mit 1,3 %.

Die Verluste in den kreisfreien Städten sind sowohl auf Geburtendefizite als auch auf Wanderungsverluste zurückzuführen. Nur in der Delmenhorst und in der Region Hannover wird weiterhin mit Wanderungsgewinnen gerechnet, die jedoch die Geburtendefizite nicht ausgleichen können.

Die Zuwächse für die Städte Oldenburg (+ 2 %) und Emden (+ 4 %) resultieren aus deutlichen Wanderungsgewinnen.

3.2 Natürliche Bevölkerungsbewegung

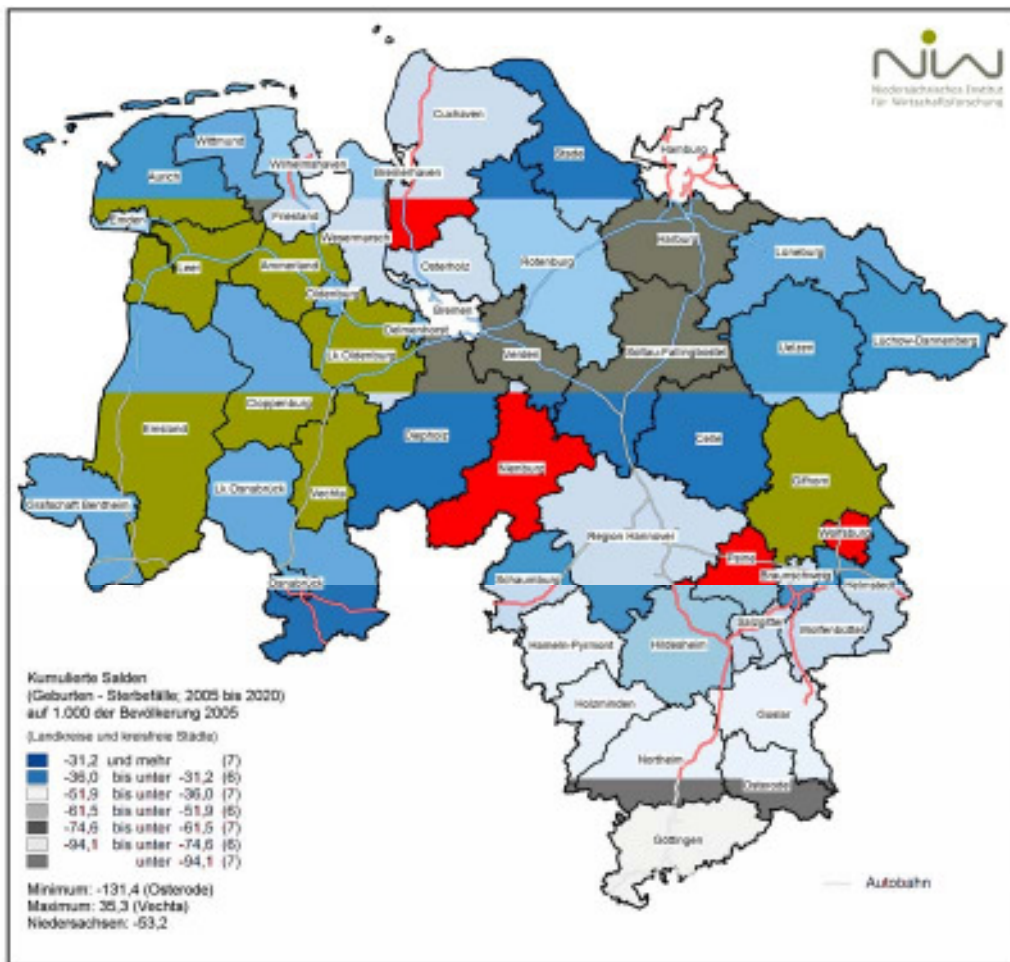
Für die Prognose wird mit konstanten regionalen altersspezifischen Geburtenziffern (Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005) gerechnet, so dass sich die rückläufigen Geburtenenzahlen ausschließlich aus der veränderten Zusammensetzung der Frauenjahrgänge im gebärfähigen Alter ergeben. Demnach würden in Niedersachsen von 2005 bis 2020 insgesamt über 960 000 Kinder geboren.

Die aus dem Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 ermittelten regionalen Sterbewahrscheinlichkeiten für die einzelnen Altersjahre wurden dem Trend der steigenden Lebenserwartung entsprechend im Prognosezeitraum reduziert. Insgesamt ergeben sich dann für die Jahre 2005 bis 2020 voraussichtlich knapp 1,38 Mio. Sterbefälle.

Vor diesem Hintergrund muss für die Zukunft davon ausgegangen werden, dass sich der bereits seit Beginn der 1970er-Jahre in Niedersachsen zu verzeichnende Gestorbenenüberschuss erheblich vergrößern wird. Für die Jahre 2005 bis 2020 ist per Saldo folglich für die kreisfreien Städte, die Region Hannover und fast alle Landkreise von Geburtendefiziten auszugehen (vgl. Abbildung 43).

Die relativen Geburtendefizite werden besonders hoch für die Landkreise Osterode am Harz (- 130 Personen auf 1 000 Einwohner), Lüchow-Dannenberg (- 130) sowie Goslar (- 110) ausfallen. Geburtenüberschüsse sind nach derzeitigem Stand lediglich für die Landkreise Cloppenburg (+ 29 Personen auf 1 000 Einwohner) und Vechta (+ 35) zu erwarten.

Abbildung 43: Natürliche Bevölkerungsbewegung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020



Quelle: LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Basis 31.12.2005.

3.3 Räumliche Bevölkerungsbewegung

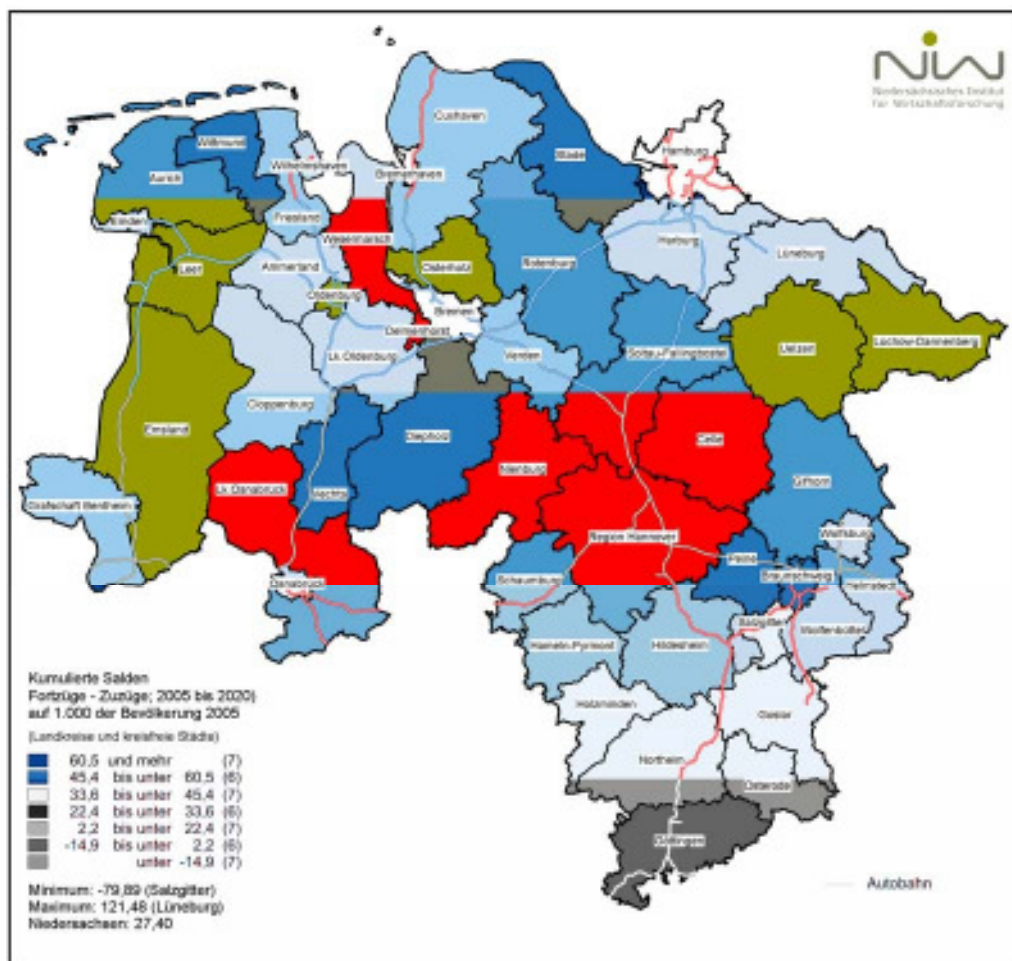
Die in der mittleren Variante II B der LTS-Bevölkerungsprognose des NIW unterstellte Nettozuwanderung von ca. 15 000 Personen für Niedersachsen ergibt insgesamt im Vorausschätzungszeitraum ein Plus von 220 000 Personen. Die Wanderungen für die Landkreise und kreisfreien Städte werden anhand regionaler altersspezifischer Fort- bzw. Zuzugswahrscheinlichkeiten (Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005) vorausgeschätzt.

Für die Mehrzahl der Landkreise ergeben sich per Saldo Wanderungsgewinne (vgl. Abbildung 44). Den höchsten relativen Wanderungsgewinn kann nach der vorliegenden Schätzung der Landkreis Lüneburg in Höhe von + 120 Personen je 1 000 Einwohner – gefolgt von den Landkreisen Ammerland (+ 100) und Harburg (+ 100) – erwarten. Auch für die kreisfreien Städte Emden (+ 70), Braunschweig (+ 50) und Oldenburg (+ 40) wird von hohen Wanderungsgewinnen bis zum Jahr 2020 ausgegangen.

Für die kreisfreien Städte und Landkreise, die bereits in den Jahren 2003 bis 2005 Wanderungsverluste hinnehmen mussten, werden auch zukünftig negative Wanderungssalden angenommen, so beispielsweise für die kreisfreien Städte Salzgitter (- 80 Personen auf 1 000 Einwohner), Osnabrück (- 41) und Wolfsburg (- 33). Bei den Landkreisen wird Holzminden (- 76 Personen je 1 000) am stärksten betroffen sein,

gefolgt von Osterode am Harz (- 24), Northeim (- 20), Goslar (- 19) und Göttingen (- 15).

Abbildung 44: Wanderungssalden der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens 2005 bis 2020



Quelle: LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Basis 31.12.2005.

3.4 Altersstruktur und Durchschnittsalter

3.4.1 Durchschnittsalter

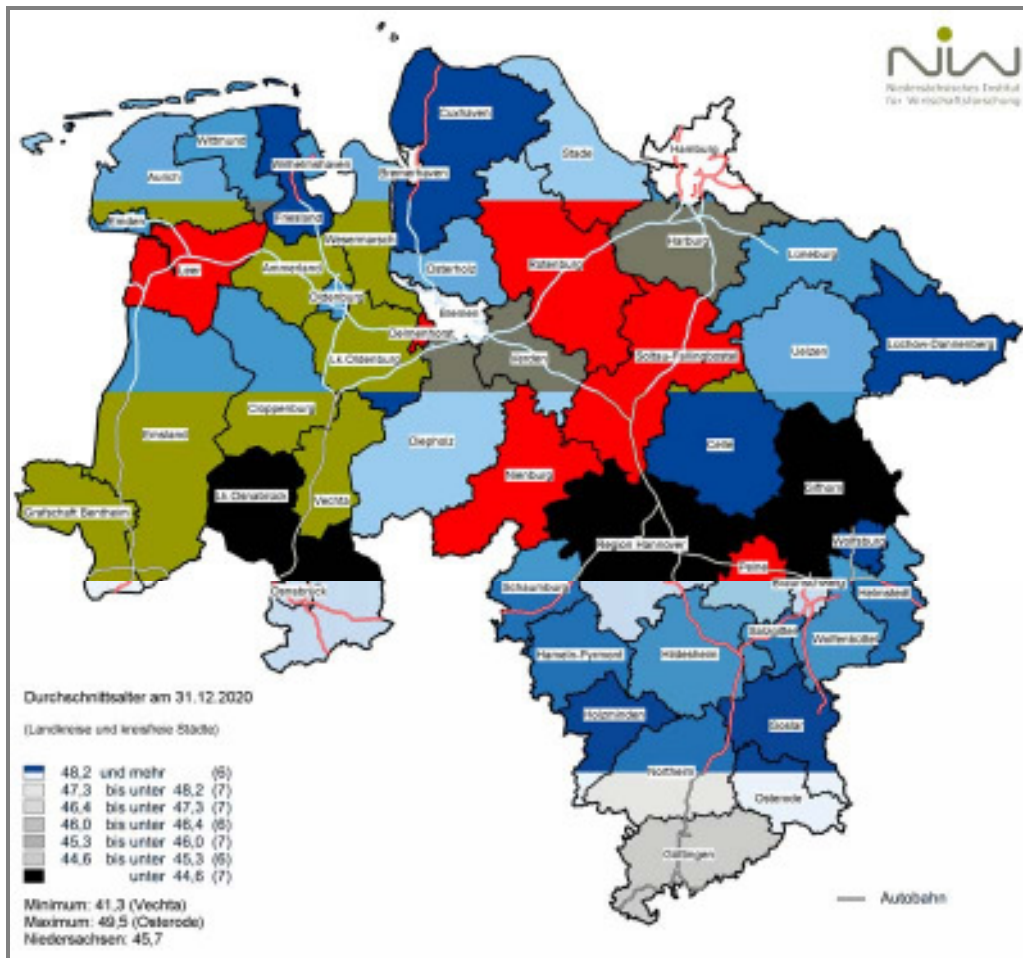
Das Durchschnittsalter der Bewohner Niedersachsens wird am 31.12.2020 nach der Vorausschätzung 45,7 Jahre betragen. Im Vergleich zum 31.12.2005 würde es damit um 3,6 Jahre steigen. Die Spanne des Altersdurchschnitts würde dann von 41,3 (Vechta) bis 49,5 Jahren (Osterode am Harz) reichen (vgl. Abbildung 45).

Das Durchschnittsalter steigt in allen Landesteilen. Die Verhältnisse der Landkreise und kreisfreien Städte zueinander bleiben dabei weitgehend gewahrt. Auch im Jahr 2020 werden die Einwohner im Westen Niedersachsens vergleichsweise „jung“ sein, während einige Landkreise im Osten sowie der Süden Niedersachsen einen deutlich höheren Altersdurchschnitt aufweisen werden.

Mit einem Altersdurchschnitt von jeweils unter 44 Jahren sind die Landkreise Vechta, Cloppenburg und Lüneburg sowie die kreisfreie Stadt Emden die Regionen mit der „jüngsten“ Bevölkerungsstruktur, während die Altersstruktur der Landkreise Osterode am Harz, Goslar, Lüchow-Dannenberg und Northeim mit einem Durchschnitt von fast

49 Jahren und höher hohe Anteile älterer Menschen im niedersächsischen Vergleich aufweisen wird.

Abbildung 45: Durchschnittsalter in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2020



Quelle: LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Basis 31.12.2005.

3.4.2 Veränderung der Personenzahl der unter 20-Jährigen

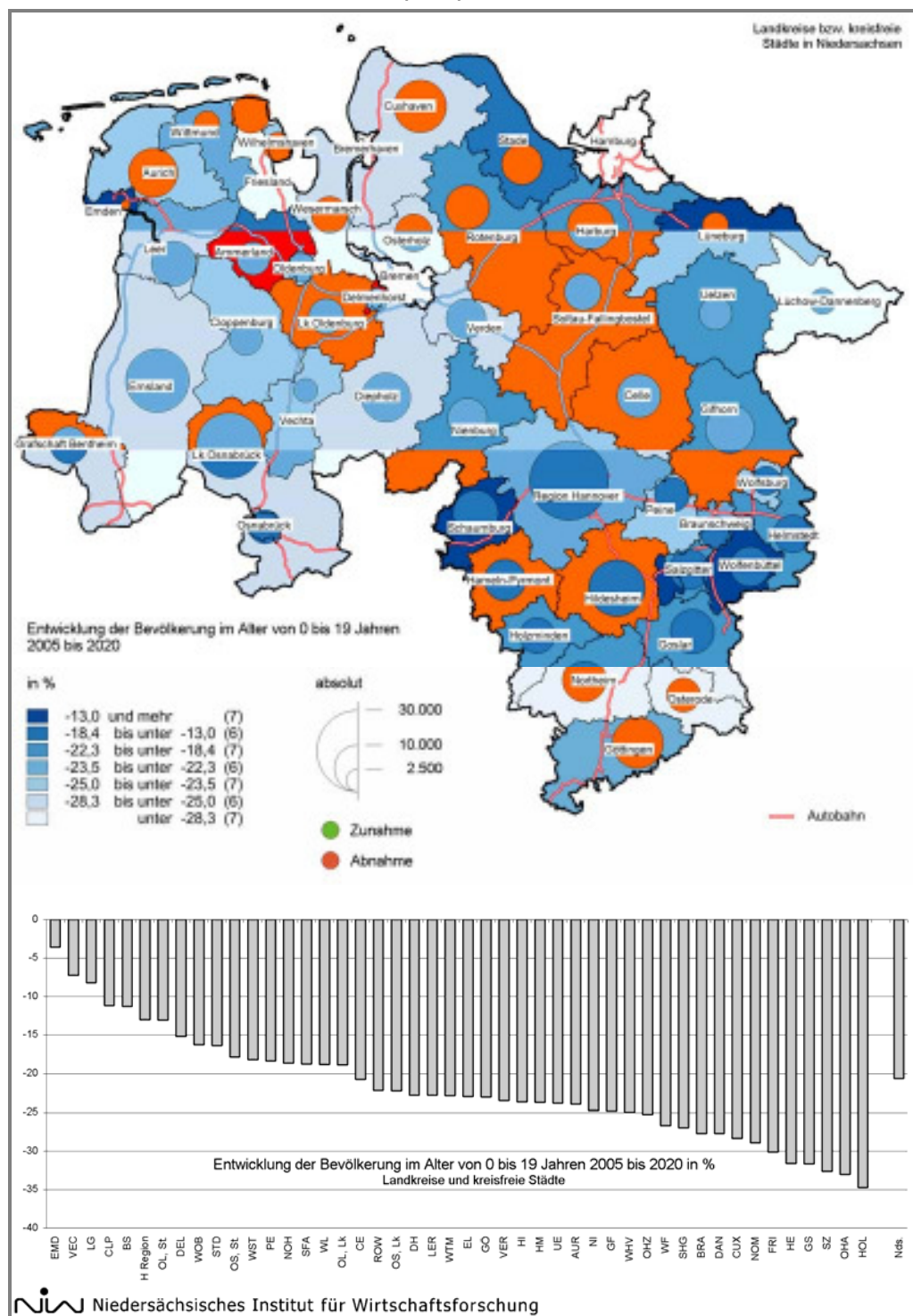
Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen bis einschließlich 19 Jahren wird nach der LTS-Bevölkerungsprognose des NIW Ende 2020 in allen Regionen des Landes niedriger liegen als zum Ende des Jahres 2005. Im Landesdurchschnitt wird ein Rückgang der Personenzahl in dieser Altersgruppe von gut 20,6 % erwartet, wobei jedoch große regionale Unterschiede zu erwarten sind.

Am stärksten wird der Rückgang im südlichen Niedersachsen und in Teilbereichen der niedersächsischen Küste sein (vgl. Abbildung 46). Die geringsten Verluste dürften die insgesamt wachstumsstarken Regionen im westlichen Niedersachsen sowie das südliche Hamburger Umland haben. Auch die Städte Hannover, Emden, Braunschweig und Wolfsburg werden einen verhältnismäßig geringen Rückgang der Kinder und Jugendlichen zu verzeichnen haben.

Für die Landkreise reicht die Spanne von Rückgängen in Höhe von 7,2 % in Vechta bis mehr als 30 % in den Landkreisen Holzminden, Osterode am Harz und Goslar. Insgesamt ist eine Zunahme der Disparitäten zwischen den Landkreisen absehbar: Tendenziell werden geringere Verluste für die Landkreise erwartet, die heute noch einen höheren Anteil an Kindern und Jugendlichen aufweisen. Umgekehrt ist in den

Landkreisen, die einen stärkeren Rückgang dieser Altersgruppe zu erwarten haben, bereits heute der Anteil unter dem Landesdurchschnitt.

Abbildung 46: Veränderung der Anzahl der 0- bis 19-Jährigen in Niedersachsen 2005 bis 2020 (in %)

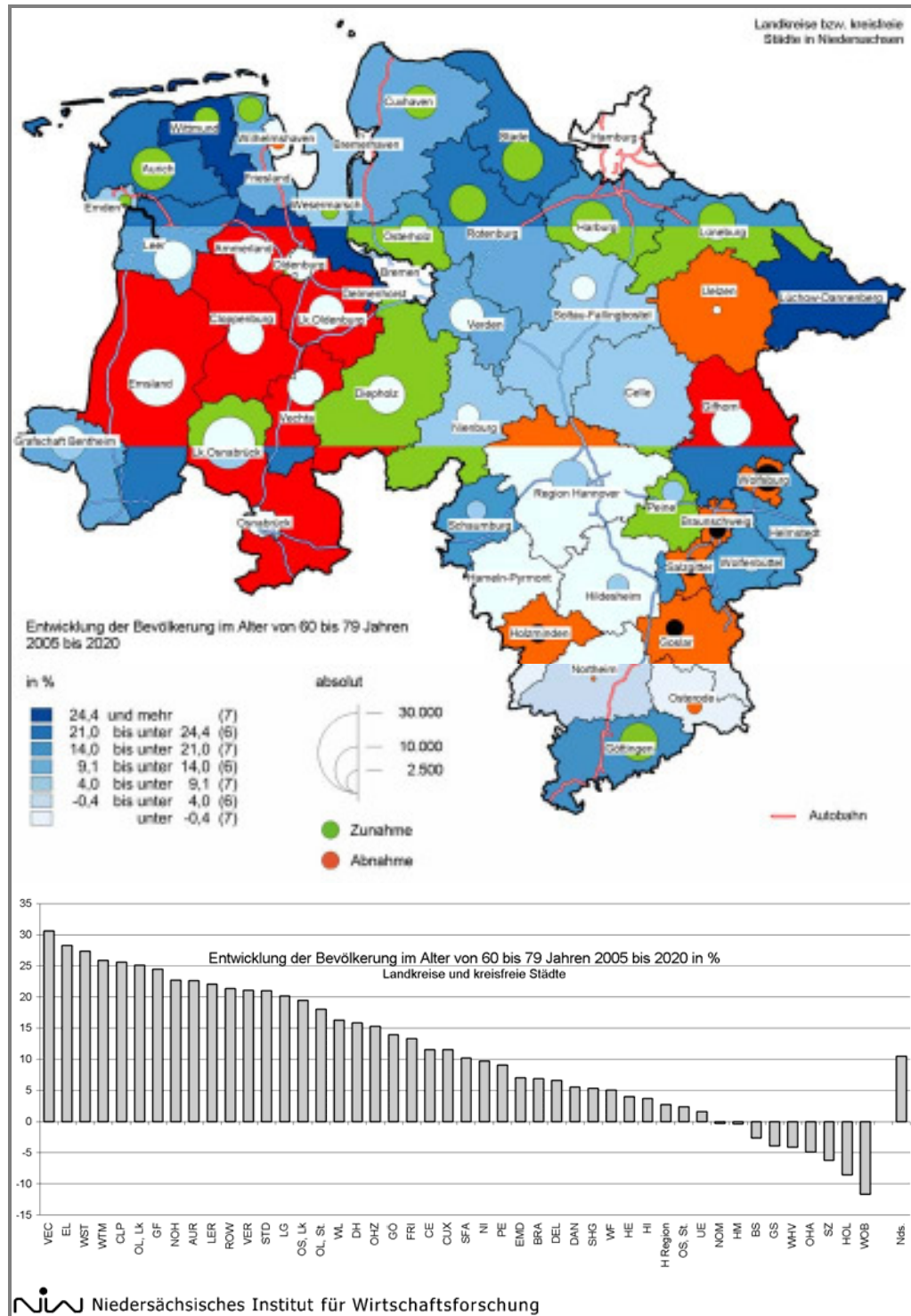


Quelle: LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Basis 31.12.2005.

3.4.3 Veränderung der Personenzahl der 60- bis 79-Jährigen

Landesweit wird sich die Anzahl der Personen von 60 bis einschließlich 79 Jahren bis zum Jahr 2020 voraussichtlich um 10,5 % erhöhen. Die größten Zuwächse dieser Altersgruppe dürften vor allem im westlichen und nordwestlichen Niedersachsen zu verzeichnen sein (vgl. Abbildung 47). Damit gewinnen vornehmlich die Regionen stärker, die heute einen geringeren Anteil in dieser Altersgruppe aufweisen.

Abbildung 47: Veränderung der Anzahl der 60- bis 79-Jährigen in Niedersachsen 2005 bis 2020 (in %)



Quelle: LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Basis 31.12.2005.

Mit Ausnahme von Oldenburg liegt dabei die Veränderung der Personenzahl in dieser Altersgruppe in allen kreisfreien Städten und der Stadt Hannover deutlich unterhalb des niedersächsischen Durchschnitts. In einigen kreisfreien Städten Wolfsburg, Braunschweig, Salzgitter und Wilhelmshaven wird sogar eine rückläufige Entwicklung dieser Altersgruppe erwartet.

In den Landkreisen reicht die Spannweite von einem Zuwachs in Höhe von fast 31 % im Landkreis Vechta bis zu einem Rückgang von fast 9 % im Landkreis Holzminden. Darüber hinaus dürften auch in den Landkreisen Northeim, Goslar und Osterode die Zahlen der 60 bis 79-Jährigen zurückgehen.

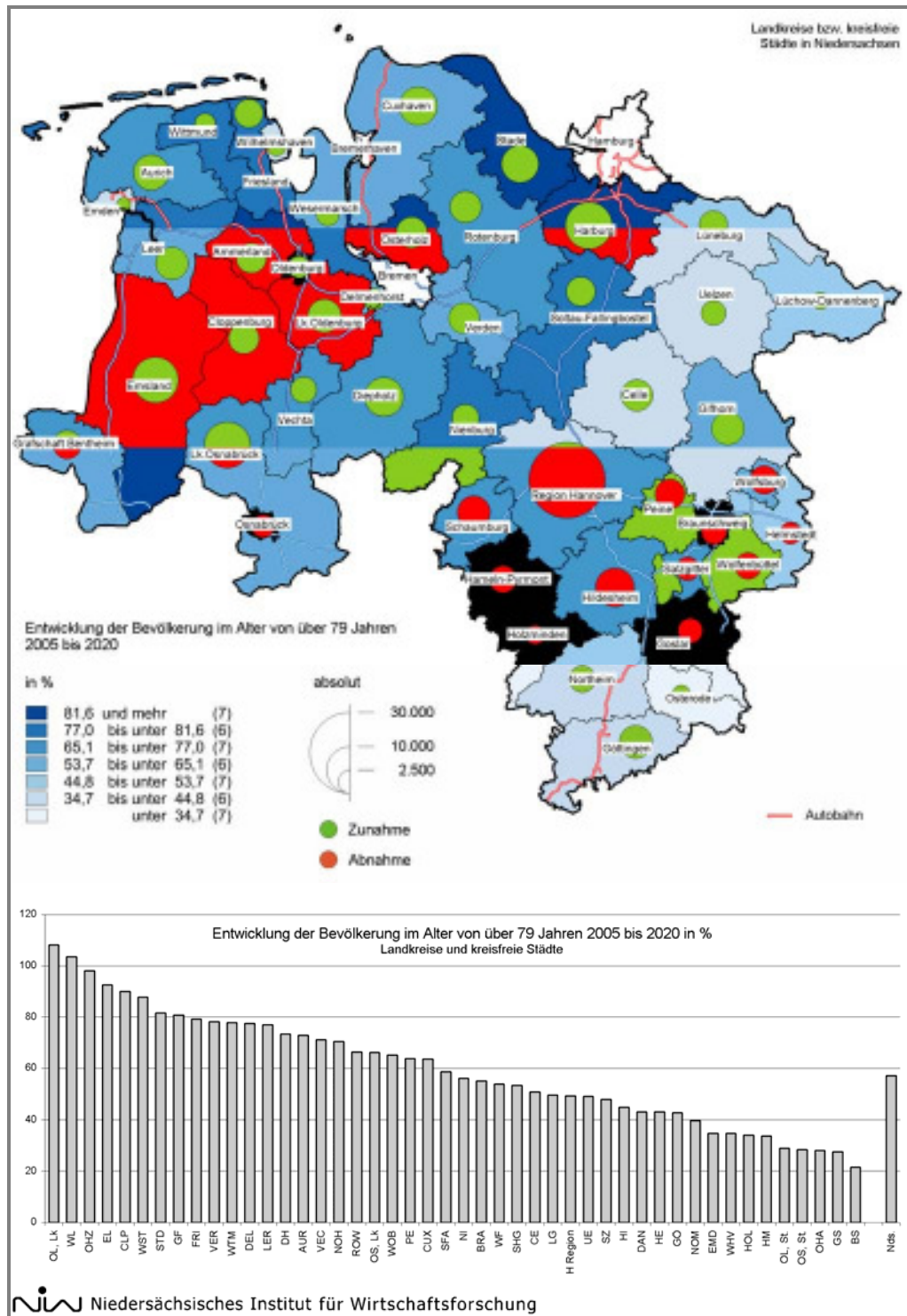
3.4.4 Veränderung der Personenzahl der 80-Jährigen und Älteren

Für die Altersgruppe der 80-Jährigen und Älteren wird nach der LTS-Bevölkerungsprognose des NIW der stärkste Zuwachs erwartet. Landesweit ist von 2005 bis 2020 mit einer Zunahme von gut 57 % zu rechnen. Dabei wird ihre Zahl in allen Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens wachsen, allerdings auch hier mit ausgeprägten regionalen Unterschieden (vgl. Abbildung 48).

Vor allem das westliche Niedersachsen, aber auch das Bremer Umland sowie das südliche Hamburger Umland dürften die höchsten Zuwächse hochbetagter Menschen erwarten. In Regionen mit einem bereits heute hohen Durchschnittsalter kann diese Altersgruppe erwartungsgemäß nicht mehr so starke Zuwächse verbuchen. Dies betrifft hauptsächlich das südliche sowie das nordöstliche Niedersachsen.

Bei den kreisfreien Städten liegt der zu erwartende Zugewinn mehrheitlich unterhalb des Landesdurchschnitts, lediglich Wolfsburg liegt darüber. Die Landeshauptstadt Hannover hat mit einem Plus von 14 % in dieser Altersgruppe den geringsten Zuwachs zu erwarten. Wie in anderen großstädtischen Regionen auch ist im Umfeld der Stadt Hannover, d.h. in der übrigen Region, der Zuwachs an Hochbetagten mit 91 % erheblich höher.

Abbildung 48: Veränderung der Anzahl der ab 80-Jährigen in Niedersachsen 2005 bis 2020 (in %)



Datengrundlage: LTS-Bevölkerungsprognose des NIW. Basis 31.12.2005.

4 Zusammenfassende Einschätzung der regionalen Besonderheiten

Hinsichtlich des demografischen Wandels gibt es zwischen den Regionen Niedersachsens sowohl eine Reihe paralleler Entwicklungen als auch deutliche Unterschiede.

In der Vergangenheit wies Niedersachsen ganz überwiegend ein Bevölkerungswachstum auf, welches im betrachteten Zeitraum von 1988 bis 2006 insbesondere in den nördlichen und nordwestlichen Landesteilen stark ausgeprägt war. Die südlich gelegenen Landkreise haben, mit Ausnahme Göttingens, dagegen bereits in diesem Zeitraum Bevölkerung verloren.

Nach beiden regionalen Bevölkerungsprognosen wird sich der Bevölkerungsrückgang in den südlichen Landkreisen und kreisfreien Städten verstärken und auch weiter nördlich gelegene Landesteile erfassen. Betroffen davon sind auch die an der Nordseeküste gelegenen Gebietskörperschaften zwischen den Landkreisen Cuxhaven und Wittmund. Lediglich die westlichen Landesteile sowie das niedersächsische Umland Hamburgs werden in diesem Zeitraum noch Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen haben. Allerdings kann auch in den bis 2020 noch wachsenden Landkreisen in der weiteren Folge ein Bevölkerungsrückgang erwartet werden, der dort lediglich zeitlich versetzt eintreten wird.

Die Zuwächse der Vergangenheit resultierten überwiegend aus Wanderungsgewinnen, die Niedersachsen insbesondere gegenüber den Herkunftsländern der Spätausiedler realisieren konnte. Zukünftig werden diese Wanderungsgewinne – wie schon seit einigen Jahren – weiter rückläufig sein. Einen nennenswerten Wanderungsgewinn werden dann nur noch einige Landkreise im südlichen Hamburger und im westlichen Bremer Umland aufweisen, die weiterhin vom Suburbanisierungstrend dieser Metropolen profitieren können. Für die südlichen Landkreise werden dagegen in der Vorausschau bereits teils erhebliche negative Wanderungssaldi erwartet.

Auch die natürliche Bevölkerungsentwicklung wird zu Einwohnerverlusten führen. Gab es in der Vergangenheit zumindest in einer Reihe der nördlichen und nordwestlichen Landkreise eine relativ ausgeglichene Zahl von Geburten und Sterbefällen, wird für die Zukunft mit Ausnahme der Landkreise Cloppenburg und Vechta in allen Landkreisen und kreisfreien Städten ein – insbesondere in den südlichen und östlichen Landesteilen erheblicher – negativer natürlicher Bevölkerungssaldo erwartet. Die Ursachen hierfür liegen sowohl in der Geburtenrate, die deutlich unter der zum Generationenersatz notwendigen Quote von 2,1 Kindern pro Frau im reproduktionsfähigen Alter liegt, als auch im weiter sinkenden Anteil der Gruppe der potenziellen Eltern begründet.

Ohne Ausnahme ist in der Vorausschau in allen Landesteilen ein deutlicher Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung zu erwarten. Wesentliche Indikatoren hierfür sind ein Rückgang der jüngeren und ein gleichzeitiger Anstieg der älteren Bevölkerungsanteile. Allerdings bestehen auch im Alterungsprozess erhebliche regionale Unterschiede.

Der Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen bis einschließlich 19 Jahren vollzieht sich im Vorausberechnungszeitraum mit einem Minus von bis zu einem Drittel vor allem in den Landkreisen besonders stark, die bereits heute geringe Anteile dieser Gruppe aufweisen, dies betrifft vornehmlich die südlich und östlich gelegenen Landkreise, aber auch die kreisfreien Städte Salzgitter und Wilhelmshaven. Weitaus geringer wird der Rückgang dieser Altersgruppe in den nördlich und nordwestlich gelegenen Landkreisen, aber auch in einer Reihe der kreisfreien Städte und Hannover erwartet. Liegt für die Landkreise die Begründung in der noch relativ hohen Geburten-

zahl, so weisen die kreisfreien Städte bereits heute überwiegend geringe Bevölkerungsanteile in dieser Altersgruppe auf, wodurch das Veränderungspotenzial geringer ist. Insgesamt ist für diese Altersgruppe eine deutliche Zunahme der regionalen Disparitäten zu erwarten.

Die Anzahl der Menschen, die mindestens das achtzigste Lebensjahr erreicht haben, wird sich im Zeitraum bis 2020 landesweit voraussichtlich um etwa die Hälfte erhöhen. Die größten Zuwächse sind dabei mit einem Plus von gut 80 % (NLS) bis annähernd 90 % (NIW) für den Nordwesten des Landes und das südliche Hamburger Umland vorhersehbar, während in den südlichen Landkreisen sowie der Mehrzahl der kreisfreien Städte, die bereits heute einen hohen Anteil dieser Altersgruppe aufwiesen, die zu erwartenden Zuwächse deutlich geringer ausfallen. Tendenziell ist demnach landesweit eine Angleichung des Anteils hochbetagter Menschen zu erwarten. Anders betrachtet: Die derzeit noch „relativ jungen Landkreise“ im Norden und Nordwesten Niedersachsen werden zukünftig den Alterungsprozess nachzeichnen, der sich im südlichen Niedersachsen bereits in der Vergangenheit vollzogen hat.

Der landesweite Anteil von Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft lag in Niedersachsen laut Mikrozensus 2005 bei 6,8 %. Dazu kommen weitere 9,1 %, die trotz deutscher Staatsbürgerschaft einen Migrationshintergrund aufweisen. Die Gruppe der Ausländer konzentriert sich ganz wesentlich auf die kreisfreien Städte, die Stadt Hannover und, in Abschwächung, auf einige der an diese Städte angrenzenden Landkreise. In weiten Teilen des ländlichen Raumes ist ihr Anteil, mit zunehmender Entfernung zu den Arbeitsmarktzentren dagegen deutlich geringer. Zukünftig kann landesweit von einer Erhöhung des Anteils ausländischer Personen sowie von Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit Migrationshintergrund ausgegangen werden. Der Grund hierfür liegt vor allem darin, dass ihr Durchschnittsalter deutlich geringer ist als das des deutschen Bevölkerungsanteils und sie daher auch eine höhere Geburtenrate aufweisen. Eine wanderungsbedingte Zunahme dieser Gruppe wird zukünftig dagegen nur noch in geringerem Maße als in der Vergangenheit erwartet.

In der Summe deuten die demografischen Indikatoren auf eine Zunahme der heute schon bestehenden Disparitäten zwischen den Landesteilen hin. Die weiter von den Arbeitsmarktzentren entfernt liegenden Landesteile insbesondere im Süden und mit Einschränkung im Osten Niedersachsens sowie an der Nordseeküste haben eine deutlich ungünstigere demografische Entwicklung zu erwarten als das westliche Niedersachsen und das weitere Umland von Hamburg.

Verstärkt werden diese Trends zusätzlich durch selektive Wanderungsbewegungen zwischen diesen Räumen, die dazu führen, dass junge Bevölkerungsgruppen in der Summe eher die heute schon strukturschwächeren Regionen verlassen und sich in den Arbeitsmarktzentren und deren Peripherie ansiedeln, wodurch deren relativ günstigere Bevölkerungsstruktur gestärkt und die der strukturschwächeren Gebiete weiter geschwächt wird.

Abschließend ist zu betonen, dass die in diesem Kapitel auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte angestellten Betrachtungen einer weiteren, kleinräumigen Differenzierung bedürfen. Schrumpfung und Wachstum liegen auch innerhalb eines Landkreises häufig eng beieinander. Die Ursachen hierfür bestehen zum einen darin, dass einzelne Landkreisteile häufig näher an den Arbeitsmarktzentren gelegen sind und daher eine höhere Zuwanderungsattraktivität für junge Menschen besitzen, und zum anderen im Suburbanisierungstrend, der bereits in der Vergangenheit dazu geführt hat, dass sich wohnungsmarktbedingt das Umland vieler kleiner und größerer Zentren sehr viel günstiger entwickelt hat als das Zentrum selbst. Inwieweit sich dieser Trend fortsetzen wird, ist allerdings ungewiss; erste Anzeichen deuten darauf hin, dass die Zentren aufgrund der besseren Versorgungsstrukturen wieder vermehrt an Attraktivität als Wohnstandort gewinnen (vgl. Kapitel B.II.1.2.2).

Analyse

A Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Der demografische Wandel wird die zukünftige Entwicklung des niedersächsischen Arbeitsmarktes und der Wirtschaft stark beeinflussen; denn zwischen der Bevölkerungs- und der Wirtschaftsentwicklung bestehen erhebliche nachfrage- und angebotsseitige Wechselwirkungen. In diesem Teil des Berichtes liegt der Schwerpunkt auf drei Themen, bei denen ein starker Zusammenhang zwischen der Alterung und dem Rückgang der Bevölkerungszahl und der wirtschaftlichen Entwicklung Niedersachsens besteht: dem Arbeitsmarkt, der Konsumnachfrage und der Innovationsfähigkeit. Dabei ist es das Ziel der Enquete-Kommission, die Unternehmen, die Gewerkschaften, die Politik und alle anderen wirtschaftlichen Akteure auf diese Problematik aufmerksam zu machen und sie dafür zu sensibilisieren. Die Wirtschaft wird sich auf eine veränderte Struktur der Konsumenten einstellen müssen (vgl. Kapitel A.I.1.2). Die Alterung der Gesellschaft wird sich in der Nachfrage nach Produkten bzw. Dienstleistungen niederschlagen. Darüber hinaus sind die Konsequenzen des demografischen Wandels für die Innovationsfähigkeit von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der niedersächsischen Wirtschaft (vgl. Kapitel A.I.1.3). Die Folgen des demografischen Wandels werden auch auf dem Arbeitsmarkt deutlich zu spüren sein (vgl. Kapitel A.II). So nimmt die Zahl der Erwerbsbevölkerung stärker ab als die der Bevölkerung insgesamt. Gleichzeitig erhöht sich das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung signifikant.

Die Zukunft des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft wird allerdings nicht ausschließlich von der Demografie bestimmt. Neben anderen Kräften spielt vor allem der von der Globalisierung getragene wirtschaftliche Strukturwandel eine wesentliche Rolle. Daher sollen seine Auswirkungen für Niedersachsen einführend dargestellt werden. Denn Handlungsansätze für den Schwerpunkt „Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ können nur unter der Berücksichtigung des Strukturwandels als Rahmenbedingung erfolgen.

Der Strukturwandel wird von zwei Megatrends getragen: zum einen von dem Trend zur Dienstleistungsgesellschaft, zum anderen von dem Trend zur Wissensgesellschaft. Der Einfluss des Trends zur Dienstleistungsgesellschaft auf die niedersächsische Wirtschaft lässt sich an der Bruttowertschöpfung der verschiedenen Wirtschaftsbereiche in den Jahren 1995 bis 2004 verdeutlichen (vgl. Tabelle 6).

Während der Anteil des produzierenden Gewerbes an der Wirtschaftsleistung und an der Beschäftigung immer weiter abnimmt, steigt die Bedeutung des Dienstleistungssektors. Inzwischen werden rund 30 % der Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe erwirtschaftet. Das verarbeitende Gewerbe, d. h. die klassischen Industriebranchen, trägt mittlerweile weniger als ein Viertel direkt zur Wertschöpfung bei. Gleichzeitig ist der Anteil des Dienstleistungssektors auf über 67 % der Bruttowertschöpfung gestiegen.

Insgesamt gesehen, ist aber der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft in Niedersachsen seit Mitte der 1990er-Jahre weniger schnell vorangeschritten als im übrigen Bundesgebiet. Zwei sich ergänzende Entwicklungen sind hierfür verantwortlich. Zum einen hat sich das produzierende Gewerbe – und insbesondere das verarbeitende Gewerbe und dort der Fahrzeugbau – in Niedersachsen Ende der 1990er-Jahre besser entwickelt als im übrigen Bundesgebiet. Zum anderen ist der Zuwachs in der niedersächsischen Dienstleistungswirtschaft im Durchschnitt geringer ausgefallen als im übrigen Deutschland.

**Tabelle 6: Bruttowertschöpfung in Niedersachsen 1995 bis 2005
(in jeweiligen Preisen)**

Wirtschaftsbereich	Niedersachsen		jahresdurchschnittliche Veränderung			
	2005		1995 bis 2000		2000 bis 2005	
	Anteil in %	Spez. D = 100	Nds.	D	Nds.	D
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	1,8	187	4,2	2,0	-2,6	-3,2
Produzierendes Gewerbe	30,5	104	2,8	0,9	0,4	1,1
Bergbau und Gewinnung von Steinen u. Erden	1,3	549	14,1	-11,9	2,8	-1,9
Verarbeitendes Gewerbe	23,3	100	3,9	2,4	1,0	2,0
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	2,9	160	1,3	1,4	1,5	0,9
Papier-, Verlags- und Druckgewerbe	1,4	92	3,5	2,9	-1,7	-1,2
Chemische Industrie	1,7	67	3,8	1,4	4,9	3,4
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	1,6	141	4,1	2,3	0,8	2,0
Metallerzeugung und -verarbeitung	2,3	72	0,8	2,0	2,4	2,8
Maschinenbau	2,2	61	1,4	2,9	3,4	2,4
H. v. Büromasch., DV-Geräten, Elektrotech.	1,9	60	4,1	3,9	-0,2	0,7
Fahrzeugbau	6,9	181	9,1	3,5	0,5	6,5
Übrige WZ des verarbeitenden Gewerbes	2,3	94	0,3	0,6	-1,3	-1,9
Energie- und Wasserversorgung	1,7	86	-3,4	-1,1	-0,8	3,2
Baugewerbe	4,2	109	-0,8	-3,2	-2,8	-3,9
Dienstleistungsbereiche	67,6	97	1,7	2,7	1,8	2,1
Handel; Rep. v. Kfz u. Gebrauchsgütern	10,8	102	1,2	2,4	2,2	0,9
Gastgewerbe	1,7	106	5,6	5,0	0,0	1,0
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	6,7	114	3,0	1,5	3,7	3,1
Kredit- und Versicherungsgewerbe	4,3	88	-1,1	0,2	5,5	5,2
Vermietung, Dienstl. f. Unternehmen	20,4	84	1,5	3,5	1,1	2,5
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Sozialvers.	6,7	112	0,4	0,9	-0,2	0,5
Erziehung u. Unterricht	5,0	112	2,3	2,9	1,1	1,4
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	7,7	111	3,0	3,4	3,0	2,5
Erbringung v. sonst. öffentl. und pers. Dienstl.	3,9	84	2,4	3,6	0,9	0,7
Häusliche Dienste	0,4	118	3,2	4,5	1,9	1,7
Insgesamt	100,0	100	2,1	2,1	1,3	1,7

Anmerkungen: (1) D = Deutschland, (2) Nds. = Niedersachsen, (3) Spez. = Spezialisierung, (4) Dienstleistungsbereich einschließlich Grundstücks- und Wohnungswesen

Quelle: NLS, StBA, Berechnungen des NIW. Aktualisierung durch das NLS. Überarbeitete Tabelle.

Der zweite Trend des Strukturwandels, der Trend zur Wissensgesellschaft, führt zu einem immer höheren Einsatz von Know-how bei der Herstellung von Produkten und Dienstleistungen. Innerhalb der industriellen Produktion verschiebt sich die Wirtschaftsstruktur in Richtung der forschungsintensiven Industrien, also hin zu den Wirtschaftszweigen, die überdurchschnittliche Forschungs- und Entwicklungskapazitäten für ihren Produktionsprozess einsetzen müssen. Die forschungsintensive Industrie wird in Niedersachsen vom Fahrzeugbau dominiert. Analog sind auch im Dienstleistungssektor Zuwächse in den Branchen zu verzeichnen, die einen hohen Einsatz an qualifiziertem Personal auf sich vereinigen, während die nicht wissensintensiven Dienstleistungen stagnieren.

Im Bereich der forschungsintensiven Industrien sind kaum Unterschiede zwischen Niedersachsen und dem Bundesdurchschnitt festzustellen. Mit 13,7 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der gewerblichen Wirtschaft arbeiteten 2004 in Niedersachsen sogar geringfügig mehr Beschäftigte in der forschungsintensiven Industrie als in Deutschland insgesamt (13,5 %). Zwischen 1998 und 2004 konnte aber allein der Fahrzeugbau Zuwächse bei der Beschäftigung verzeichnen; alle anderen for-

schungsintensiven Industriezweige bauten Beschäftigung – zum Teil sogar stärker als im deutschen Durchschnitt – ab. Anders sieht es bei den wissensintensiven Dienstleistungen aus. Hier konnten zwar fast alle wissensintensiven Branchen an Beschäftigung zunehmen, allerdings bleibt Niedersachsen mit einem Beschäftigungsanteil von 24,5 % um über 2 Prozentpunkte hinter dem Bundesdurchschnitt zurück.

Neben dem Fahrzeugbau zählen der damit eng verbundene Bereich der Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren sowie das Ernährungsgewerbe zu den Stärken der niedersächsischen Industrie. Der vom Fahrzeugbau ausgehende Wachstumsschub in der Mitte der 1990er-Jahre ist jedoch inzwischen ausgelaufen. Sowohl in der Industrie als auch im Dienstleistungssektor ist das Wertschöpfungswachstum in den letzten Jahren insgesamt hinter der Bundesentwicklung zurückgeblieben. Insbesondere die strukturellen Nachteile Niedersachsens im Dienstleistungssektor erweisen sich als Wachstumshemmnis. Gerade der große und wachstumsstarke Wirtschaftszweig der Dienstleistungen für Unternehmen ist in Niedersachsen vergleichsweise schwach vertreten und zeigt sich zudem weniger dynamisch als in anderen Bundesländern.²⁷

Regionen mit starkem Wachstum und Regionen, in denen der Strukturwandel gelungen ist, sind besser in der Lage, fachlich qualifizierte Menschen an sich zu binden bzw. anzuziehen. Angesichts der hohen Mobilität von jungen und qualifizierten Menschen könnten gerade diejenigen verloren gehen, die langfristig im innovations- und qualifikationsorientierten Wettbewerb der Regionen dringend benötigt werden. Darüber hinaus führt die Abwanderung der jungen Menschen direkt zum Anstieg des Durchschnittsalters und zur Verringerung der Bevölkerungszahl. Zudem fehlen sie als potenzielle Eltern, sodass die rückläufige Entwicklung bei der Zahl der Geburten noch verstärkt wird. Der strukturelle Wandel kann also demografische Prozesse auslösen und ist daher bei der Behandlung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf Arbeitsmarkt und Wirtschaft zu berücksichtigen.

²⁷ Vgl. ausführlicher zur Wirtschaftsstruktur und zum Strukturwandel in Niedersachsen NIW (2004a).

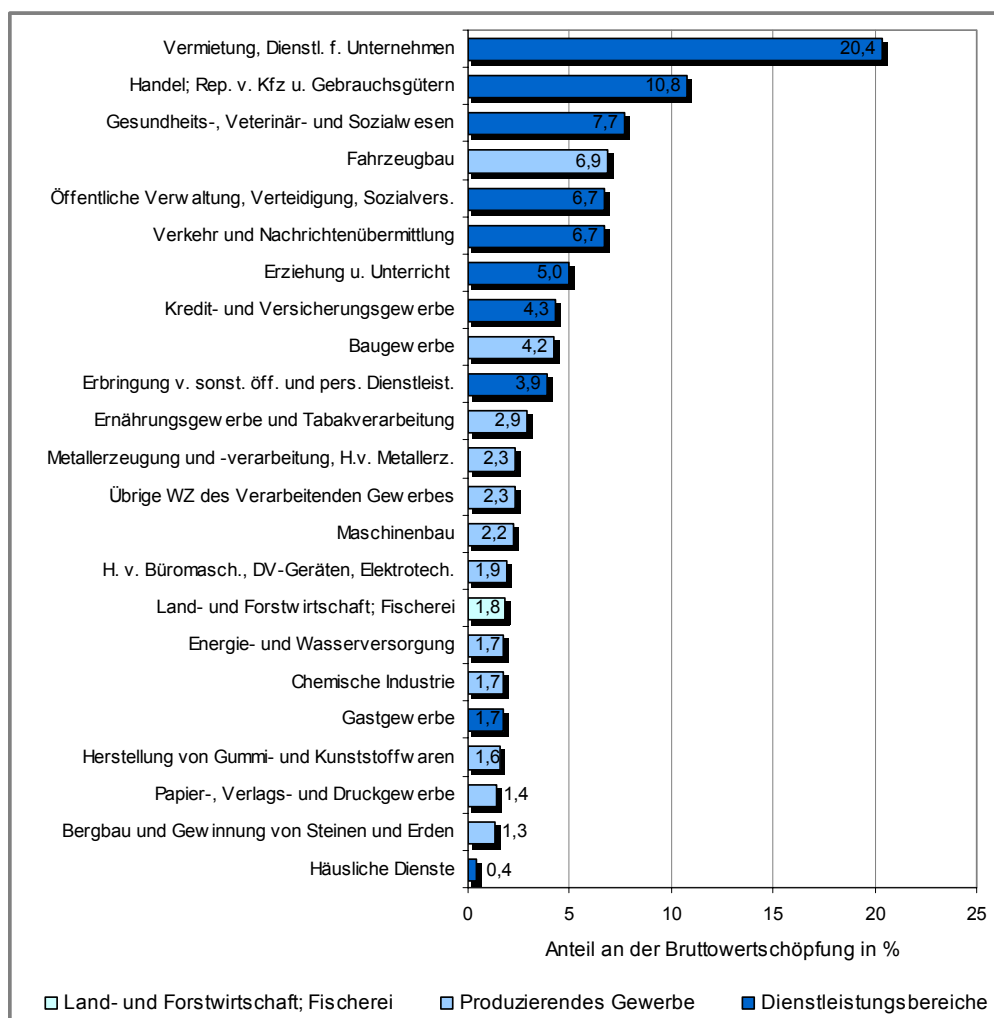
I Wirtschaft

1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wirtschaft – Herausforderungen

1.1 Struktur der niedersächsischen Wirtschaft

Die niedersächsische Wirtschaftsstruktur wird maßgeblich von den Dienstleistungsbereichen bestimmt. Im Jahr 2005 lag der Anteil der Dienstleistungen an der Bruttowertschöpfung bei 67,6 %; der Anteil des produzierenden Gewerbes betrug 30,5 %. Der Sektor „Land- und Forstwirtschaft; Fischerei“ konnte 1,8 % der Bruttowertschöpfung auf sich vereinen. Die Abbildung 49 zeigt die einzelnen Branchen nach ihren Anteilen an der Bruttowertschöpfung.

Abbildung 49: Niedersächsische Branchen nach Anteil an der Bruttowertschöpfung 2005



Quelle: NLS – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Eigene Darstellung.

Im Vergleich zur Bruttowertschöpfung in Deutschland insgesamt zeigt die niedersächsische Wirtschaft in einigen Bereichen überdurchschnittliche Anteile an der Brutto-

wertschöpfung (vgl. Tabelle 7). Eine sehr hohe Spezialisierung weist z. B. der Wirtschaftsbereich „Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden“ auf.

Tabelle 7: Wirtschaftsbereiche mit einer hohen Spezialisierung in Niedersachsen 2005 (gemessen an der Bruttowertschöpfung)

Wirtschaftsbereich	Spezialisierung (Deutschland = 100)	Anteil an der Bruttowertschöpfung (in %)
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	549	1,3
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	187	1,8
Fahrzeugbau	181	6,9
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	160	2,9
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	141	1,6
Häusliche Dienste	118	0,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	114	6,7
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	112	6,7
Erziehung und Unterricht	112	5,0
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	111	7,7

Quelle: NLS – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Eigene Darstellung.

Unter Berücksichtigung der Beiträge der einzelnen Wirtschaftsbereiche an der Bruttowertschöpfung treten jedoch vor allem zwei Bereiche hervor, die die niedersächsischen Wirtschaftsstruktur entscheidend prägen:

- Der niedersächsische Fahrzeugbau ist mit einer Bruttowertschöpfung von 6,9 % und mit einem Beschäftigtenanteil von 4,2 % der dominierende Industriezweig im Land. Dabei gilt der Automobilbau als der Leitsektor in Niedersachsen, von dem viele weitere Branchen wie z. B. „Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren“ abhängen. Die Wirtschaftsstruktur in Wolfsburg, Salzgitter und Emden ist stark auf die Automobilindustrie zugeschnitten. Darüber hinaus ist sie auch in den Arbeitsmarktreionen Braunschweig und Hannover bedeutend. Aber auch im Luftfahrzeugbau (Nordenham, Stade, Varel) und im Schiffbau (Emden, Papenburg und an der Unterweser) liegen Stärken der niedersächsischen Wirtschaft (vgl. ausführlicher NIW 2006: 42-46).
- Die sogenannte Ernährungswirtschaft, die die Land- und Forstwirtschaft und das Ernährungsgewerbe umfasst, ist ein weiterer Schwerpunkt der niedersächsischen Wirtschaft. Hinzukommen vor- und nachgelagerte Produkte und Dienstleistungen, die in starker Abhängigkeit zur Ernährungswirtschaft stehen. Rund 6,3 % der niedersächsischen Erwerbstätigen arbeiten hier; das Ernährungsgewerbe ist der zweitgrößte Industriezweig in Niedersachsen (vgl. Tabelle 12 und Abbildung 49). Die Ernährungswirtschaft konzentriert sich in den ländlichen Regionen, insbesondere im westlichen Niedersachsen, im Elbe-Weser-Raum sowie im Nordosten des Landes (vgl. ausführlicher NIW 2006: 54). Sie weist, aufgrund ihrer Gebundenheit an die Fläche, eine relativ hohe Standorttreue auf.

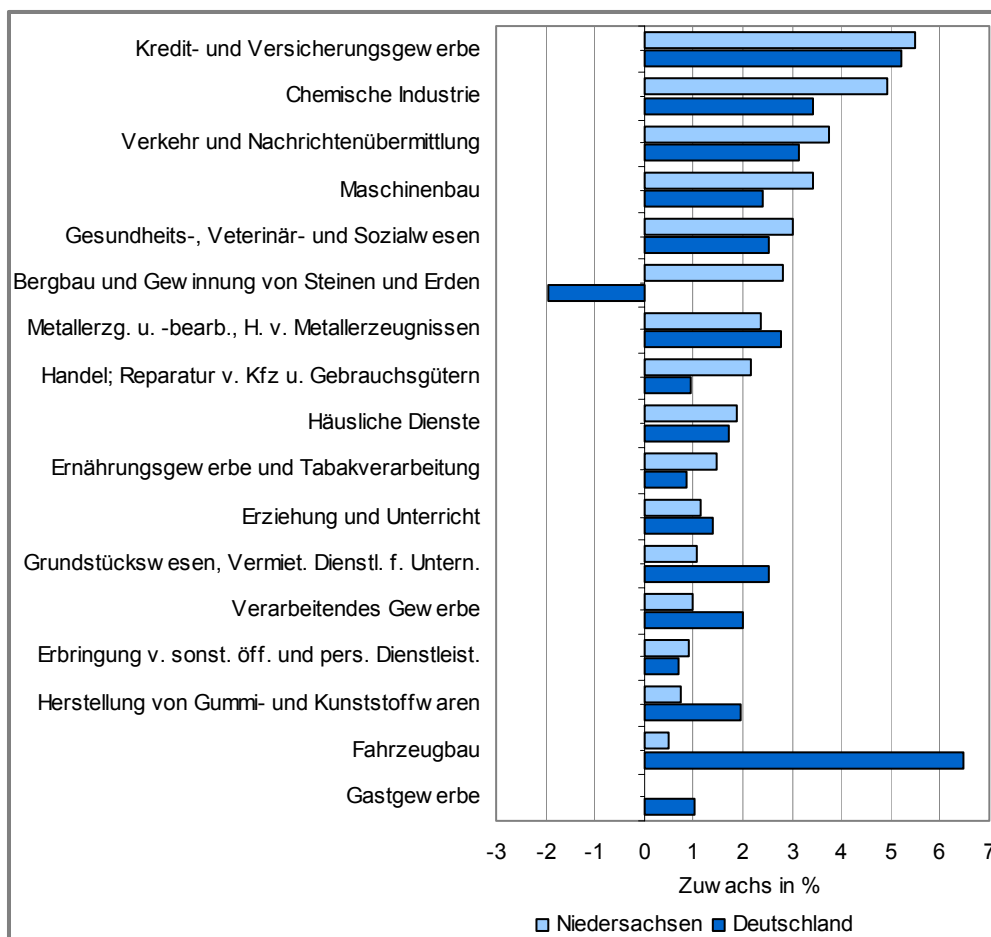
Eine niedrige Bruttowertschöpfung weist Niedersachsen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt in den Branchen „Maschinenbau“, „Herstellung von Büromaschinen etc.“ und in der chemischen Industrie auf (vgl. Tabelle 8). Deutlich geringer ist auch der Anteil in der Branche „Vermietung und Dienstleistungen für Unternehmen“, obgleich dies die Branche mit der höchsten Bruttowertschöpfung in Niedersachsen ist (vgl. Abbildung 49).

Tabelle 8: Wirtschaftsbereiche mit geringer Spezialisierung in Niedersachsen 2005 (gemessen an der Bruttowertschöpfung)

Wirtschaftsbereich	Spezialisierung (Deutschland = 100)	Anteil an der Bruttowertschöpfung (in %)
Herstellung von Büromaschinen, DV-Geräten, Elektrotechnik	60	1,9
Maschinenbau	61	2,2
Chemische Industrie	67	1,7
Metallerzeugung und -verarbeitung, Metallerzeugnisse	72	2,3
Erbringung von sonst. öffentl. und pers. Dienstleistungen	84	3,9
Vermietung, Dienstleistungen für Unternehmen	84	20,4
Energie- und Wasserversorgung	86	1,7
Kredit- und Versicherungsgewerbe	88	4,3

Quelle: NLS – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder. Eigene Darstellung.

Abbildung 50: Niedersächsische Branchen mit positiver jahresdurchschnittlichen Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Zeitraum 2000 bis 2005 im Vergleich zur Bundesentwicklung (in %)



Quelle: NLS, StBA, Berechnungen des NIW. Aktualisierung durch das NLS. Eigene Darstellung.

Die Betrachtung der jahresdurchschnittlichen Veränderung der Bruttowertschöpfung im Zeitraum 2000 bis 2005 lässt Rückschlüsse auf die Dynamik in den unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen zu. In diesem Zeitraum ist die Bruttowertschöpfung in Niedersachsen jährlich durchschnittlich um 1,3 % und in Deutschland insgesamt um

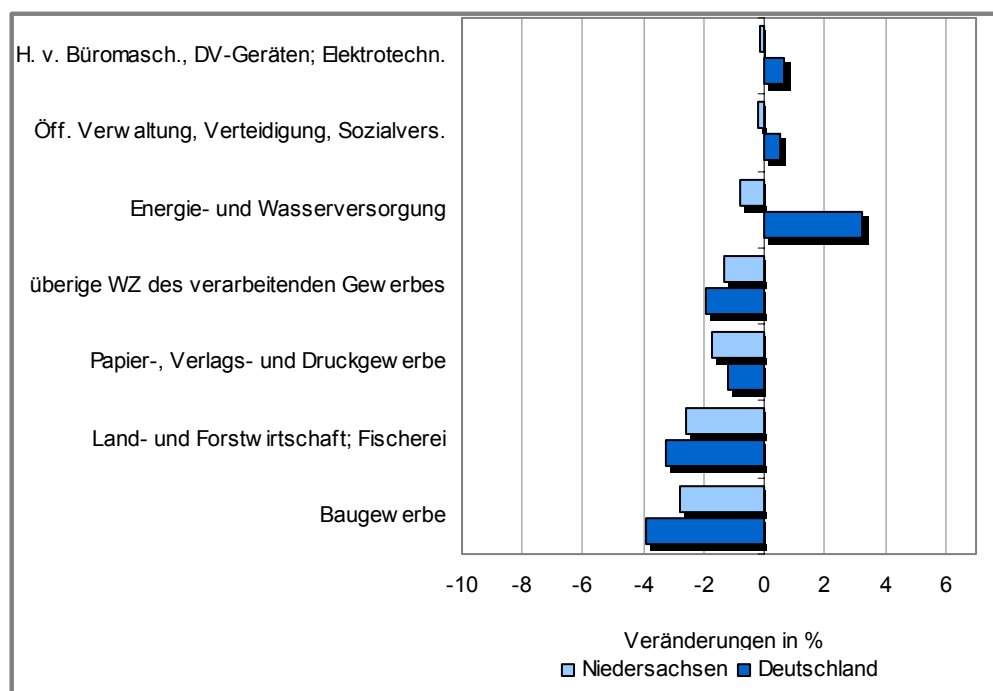
1,7 % gewachsen. Im Bundesdurchschnitt konnten die Branchen „Fahrzeugbau“ mit einem jährlichen Zuwachs von 6,5 % und „Kredit- und Versicherungsgewerbe“ mit 5,2 % am stärksten wachsen (vgl. Abbildung 50).

Während das niedersächsische Kredit- und Versicherungsgewerbe mit 5,5 % durchschnittlichem Zuwachs im Jahr ebenfalls die Branche mit der positivsten Entwicklung in Niedersachsen war und sogar leicht über dem Bundesdurchschnitt lag, blieb die niedersächsische Schwerpunktbranche „Fahrzeugbau“ mit einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von 0,5 % deutlich hinter der Bundesentwicklung zurück. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Branche Mitte der 1990er-Jahre in Niedersachsen stärker gewachsen ist als im Bundesdurchschnitt.

Auch in den Branchen „Metallerzeugung und -verarbeitung“ und „Vermietungen und Unternehmensdienstleistungen“ konnte die niedersächsische Wirtschaft trotz eines jährlichen Plus den Effekt des positiven Bundestrends nicht in Gänze für sich nutzbar machen. Dagegen sind die chemische Industrie (+ 4,9 %) und der Maschinenbau (+ 3,4 %) in Niedersachsen stärker gewachsen als im Bundesdurchschnitt. Darüber hinaus konnten auch die niedersächsischen Dienstleistungsbereiche „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“, „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ sowie „Handel; Reparaturdienstleistungen“ einen jährlichen Bruttowertschöpfungsgewinn von über 2,0 % verbuchen.

Allerdings ist in einigen niedersächsischen Branchen die Bruttowertschöpfung zurückgegangen (vgl. Abbildung 51). Hohe jahresdurchschnittliche Einbußen im Zeitraum von 2000 bis 2005 verzeichneten das Baugewerbe (- 2,8 %) und die Land- und Forstwirtschaft (- 2,6 %); jedoch war die Entwicklung im Bundesdurchschnitt noch negativer.

Abbildung 51: Niedersächsische Branchen mit negativer jahresdurchschnittlicher Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Zeitraum 2000 bis 2005 im Vergleich zur Bundesentwicklung (in %)



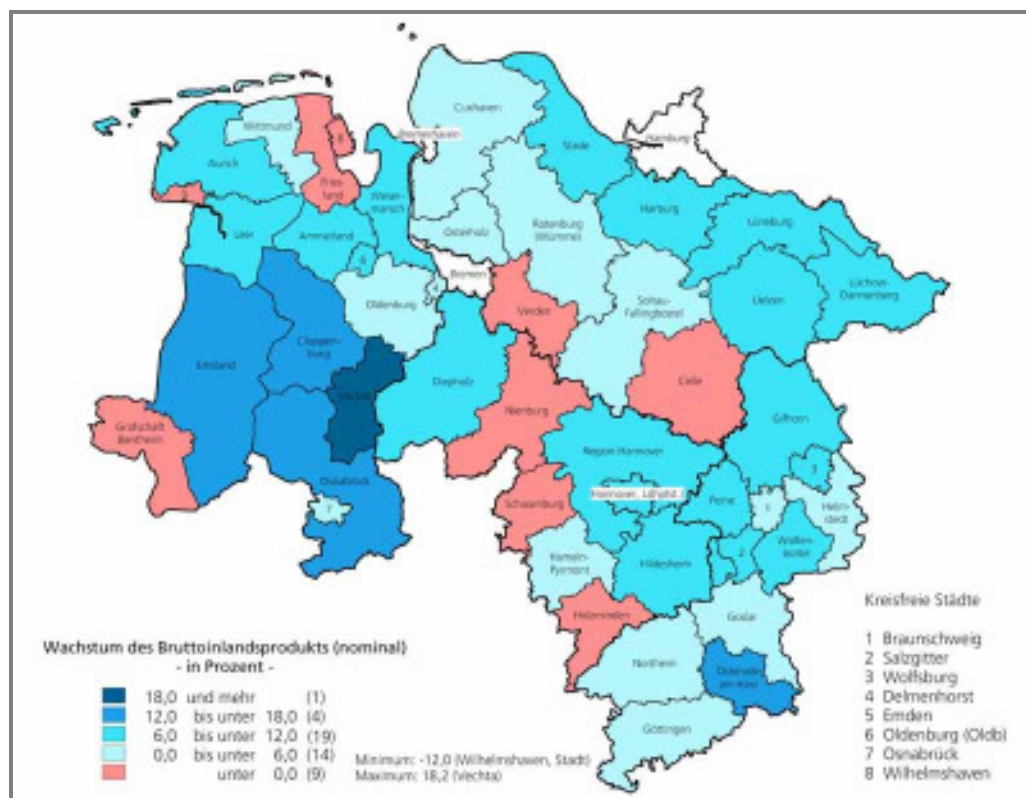
Quelle: NLS, StBA, Berechnungen des NIW. Aktualisierung durch das NLS. Eigene Darstellung.

Die Betrachtung der Beschäftigtenstruktur zeigt folgende regionalen Differenzierungen (vgl. NIW 2006: 36-39):

- Das produzierende Gewerbe konzentriert sich vor allem auf die großindustriellen Standorte Wolfsburg (Automobilindustrie), Salzgitter (Stahlindustrie, Fahrzeugbau) und Emden (Fahrzeugbau). Daneben sind auch in den Landkreisen Cloppenburg, Vechta, Wesermarsch und Holzminden über 47 % der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe tätig. Relativ wenig Beschäftigte in diesem Bereich weisen dagegen der Verdichtungsraum Hannover und die niedersächsischen Teile der Verdichtungsräume Bremen und Hamburg sowie die Küstenregion (mit Ausnahme des Landkreises Wesermarsch und der kreisfreien Stadt Emden) auf.
- Der Dienstleistungssektor prägt die Verdichtungsräume Hannover, Hamburg und Bremen und hat zudem eine hohe Bedeutung in den Kur- und Tourismusregionen des Landes wie z. B. den Landkreisen Friesland, Aurich, Wittmund und Leer sowie Lüneburg, Hameln-Pyrmont und Goslar. Eine starke Dienstleistungsorientierung haben die kreisfreien Städte Oldenburg und Wilhelmshaven. Geringer ist die Bedeutung der Dienstleistungen in den ländlichen Regionen des westlichen Niedersachsens sowie in den Industrieregionen Wesermarsch und Wolfsburg.
- Die Landwirtschaft ist in fast allen ländlichen Räumen in Niedersachsen überdurchschnittlich vertreten, insbesondere in den Landkreisen Ammerland (Gartenbau) sowie Cloppenburg und Vechta (Intensivtierhaltung).

In den Jahren 2000 bis 2005 verlief das Wirtschaftswachstum in den Regionen sehr differenziert. Die Spanne lag zwischen einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 18,2 % im Landkreis Vechta und einem Rückgang von 12,0 % in Wilhelmshaven (vgl. Abbildung 52).

Abbildung 52: Wirtschaftswachstum in den Regionen Niedersachsens 2000 bis 2005



Quelle: NLS – Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.

1.2 Konsum: Veränderung von Nachfrage und Angebot

1.2.1 Änderung der Struktur der Konsumenten

Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Konsumnachfrage sind umstritten. Einige Theorien gehen davon aus, dass gleichzeitig mit dem Rückgang der absoluten Zahl der Nachfragerinnen und Nachfrager auch die Gesamtnachfrage nach privaten Konsumgütern zurückgeht. Dabei wird allerdings übersehen, dass für die Konsumnachfrage nicht die Bevölkerungsgröße, sondern die Haushaltszahl und -struktur ausschlaggebend sind, denn viele Güter und Dienstleistungen werden in einem Haushalt gemeinschaftlich genutzt. Die Gesamtzahl der Haushalte wird zukünftig aufgrund des Trends zu kleineren Haushalten aber mindestens bis 2016 noch steigen (vgl. Kapitel B.II.1.2.1) und in den folgenden Jahren nicht in dem Maße wie die Bevölkerungszahl zurückgehen (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2002: 77).

Dagegen ist die Struktur der Nachfragerinnen und Nachfrager, die sich durch die Alterung der Gesellschaft gravierend verändern wird, entscheidend für den Konsum. Der wachsende Anteil älterer Menschen in der Bevölkerung führt auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten zu einer steigenden Nachfrage dieser Altersgruppe. Gleichzeitig geht die Konsumnachfrage der jüngeren Menschen und Familien zurück. Damit verschiebt sich die relative Bedeutung der Konsumentengruppen.

Bei den heutigen und künftigen Seniorinnen und Senioren²⁸ handelt es sich um eine sehr heterogene Gruppe, in der mehrere Generationen mit unterschiedlichen zeitgeschichtlichen Erleben und mit deutlich differierenden Konsum- und Technikerfahrungen vertreten sind. Vom „aktiven Ruhestand“ bis zur Schwerstpflegebedürftigkeit existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Lebenslagen und Lebensstile im Alter, die sich mit ihren verschiedenartigen Bedürfnissen auch auf die Konsumnachfrage auswirkt. Insgesamt betrachtet, verlangen ältere Kundinnen und Kunden aber ein höheres Maß an Nutzungskomfort, Sicherheit, Zuverlässigkeit und allgemeiner Produktqualität.

Die nachwachsende Seniorengeneration ist nicht nur aktiver, sondern aufgrund einer gegenwärtig günstigen Einkunfts- und Vermögenssituation im Durchschnitt auch kaufkräftiger. Unklar ist allerdings, wie sich ihre materielle Situation in Zukunft angesichts der wachsenden Belastung der Sozialversicherungssysteme und der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung (z. B. unterbrochene Erwerbsbiografien) entwickeln wird. Langfristig müssen geringere staatliche Leistungen durch mehr private Vorsorge ergänzt werden.

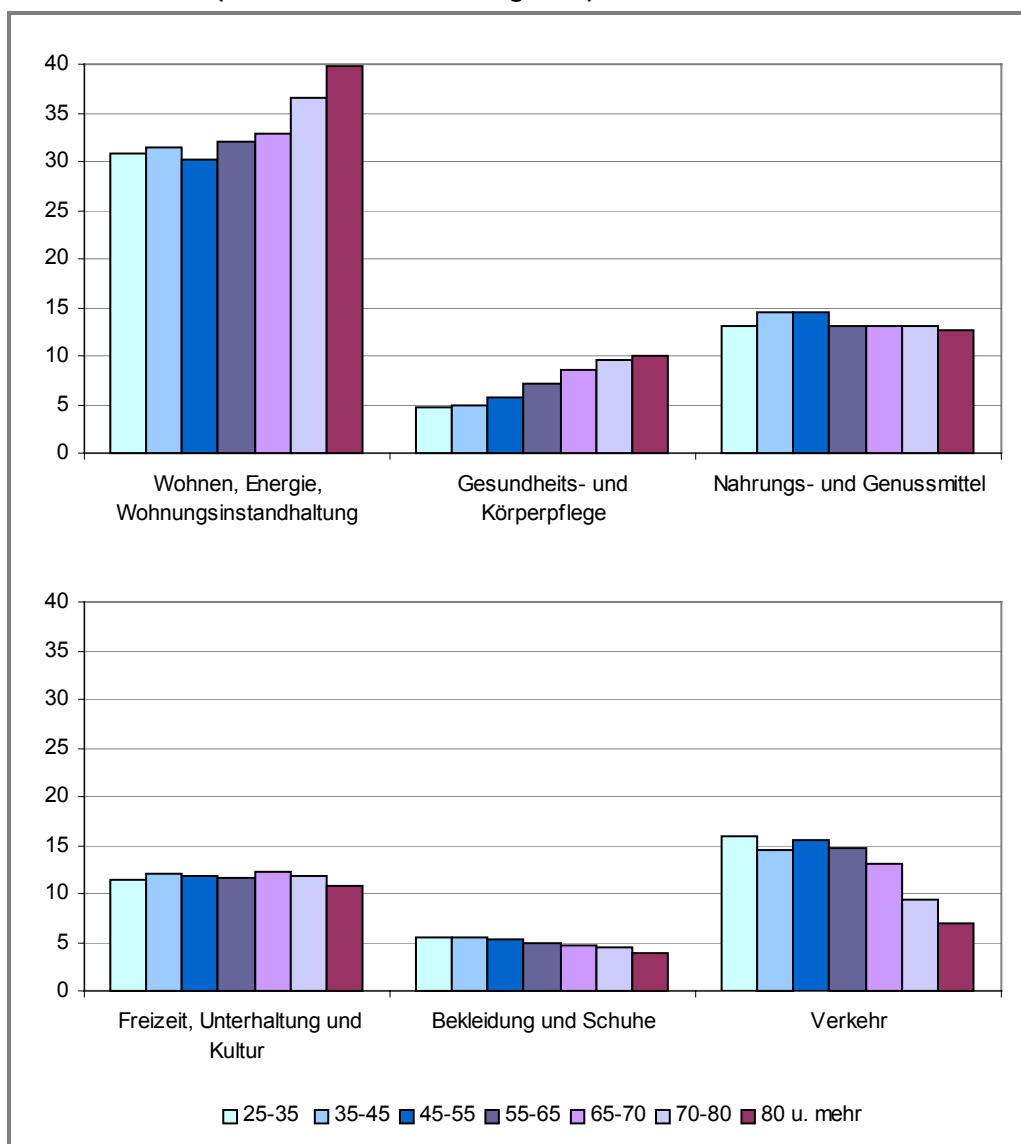
1.2.2 Auswirkungen auf die Gütermärkte und Branchen

Die konkreten Auswirkungen der sich verändernden Konsumentenstruktur sind schwer zu bestimmen. Dennoch lassen sich anhand der Konsumausgaben verschiedener Altersstufen einige Trends ablesen (vgl. Abbildung 53). So steigen mit dem Alter die relativen Ausgaben für Wohnen, Gesundheits- und Körperpflege. Die Ausgaben für Nahrungs- und Genussmittel, Freizeit und Unterhaltung bleiben konstant. Auf Verkehr und Bekleidung entfallen aber mit zunehmenden Alter geringere Anteile der Haushaltsausgaben.²⁹

²⁸ Unter „Seniorinnen“ und „Senioren“ versteht die Enquete-Kommission keine auf eine feste Altersgrenze abgrenzbare Gruppe, sondern die Kommission verwendet den Begriff mit unterschiedlichen Altersgrenzen.

²⁹ Eine ähnliche altersstrukturelle Nachfrage konnte bereits für das Jahr 1998 festgestellt werden (vgl. DEUTSCHE BANK RESEARCH 2003b: 4).

Abbildung 53: Privater Konsum verschiedener Altersgruppen in den westdeutschen Bundesländern und Westberlin 2003 (in % der Haushaltsausgaben)



Quelle: StBA – Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. Eigene Darstellung.

Die niedersächsische Wirtschaft wird unterschiedlich von der Änderung der Konsumentenstruktur betroffen sein. Die exportorientierten Branchen werden vermutlich kaum Auswirkungen spüren; denn obwohl auch andere Industriestaaten eine ähnliche demografische Entwicklung durchlaufen, agieren diese Branchen vor allem auf den globalen Wachstumsmärkten. Diese werden in Zukunft hauptsächlich in Regionen mit einer jungen und wachsenden Bevölkerung wie z. B. Indien oder Südamerika zu finden sein.

Zu den Gewinnern des demografischen Wandels könnten sich die Unternehmen entwickeln, deren Zielgruppen derzeit oder künftig tendenziell ältere Menschen bilden. Das sind insbesondere die Bereiche Gesundheit, Freizeit, Unterhaltung und Kultur sowie Finanzdienstleistungen mit Produkten zum Aufbau der privaten Altersvorsorge.

Im Folgenden werden die Auswirkungen der Verschiebung der Konsumentenstruktur auf einige ausgewählte Branchen beschrieben. Insbesondere werden dabei Chancen und Risiken aufgezeigt:

Nahrungs- und Genussmittelbranche

Die in Niedersachsen sehr starke Ernährungswirtschaft wird direkt von der Alterung der Bevölkerung betroffen sein; denn mit fortschreitendem Alter ist eine zunehmend gesundheitsbewusste Lebens- und Ernährungsweise feststellbar. „Ältere Menschen sind die hauptsächliche Zielgruppe für die wachsende Produktpalette von funktionellen Nahrungsmitteln und Nahrungsergänzungsprodukten.“ (GERLING, NAEGELE, SCHARFENORTH 2004: 295). Aber nicht nur die wachsende Zahl der älteren Konsumentinnen und Konsumenten erhöht die Nachfrage nach „gesunden Nahrungsmitteln“, sondern es gibt insgesamt einen gesellschaftlichen Trend in diese Richtung. Gleichzeitig muss die verarbeitende Nahrungsmittelwirtschaft die kleiner werdenden Haushaltsgrößen berücksichtigen, indem das Angebot an Produkten für Ein- und Zweipersonenhaushalte ausgeweitet wird.

Gesundheits- und Pflegebranche

Eine Schlüsselrolle in der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung Niedersachsens dürfte die Gesundheits- und Pflegebranche spielen; denn das Land weist mit seinen rund 50 Kurorten und Heilbädern eine lange Tradition im Kur- und Gesundheitstourismus auf. Die Branche profitiert stark von dem zahlenmäßigen Anstieg der älteren Alterskohorten. Allerdings wird sie sich auch auf steigende Ansprüche der Konsumenten an die Qualität einrichten müssen. Die Erhöhung der Qualität wird demnach ein entscheidender Wettbewerbsvorteil auf dem Markt sein (vgl. CIRKEL, HILPERT, SCHALK 2004: 74). Hierzu können auch die medizinischen Forschungseinrichtungen einen wichtigen Beitrag leisten, die etwa mit der Medizinischen Hochschule in Hannover und dem Klinikum Göttingen bereits heute zur bundesweiten Spitzengruppe zählen.

Im Pflegebereich wird sich die Nachfrage nach ambulanten Diensten erhöhen, um den Wunsch nach Verbleib in der eigenen Wohnung zu realisieren (vgl. Kapitel D.IV.2.3.2). Neben den Pflegedienstleistungen werden auch Angebote zur Gesundheitsprävention mehr Bedeutung finden. Pflegedienstleistungen werden insbesondere in den Regionen stärker nachgefragt werden, in denen die Zahl älterer Menschen im besonderem Maße steigt. In diesen Regionen eröffnet die Zunahme der Zahl von potenziellen Kunden Wachstumschancen im Bereich Altenpflege.

Haushaltsbezogene Dienstleistungen

Haushaltsbezogene Dienstleistungen werden eine immer größere Rolle spielen. Dabei geht es um umfassende Leistungen im Haushalt (z. B. Einkaufen, Putzen, Kochen oder Gartenpflege), aber auch um Fahr- und Sicherheitsdienstleistungen. Insbesondere Angebote aus einer Hand, die eine Kombination unterschiedlicher Leistungen enthalten, werden an Bedeutung zunehmen. Diese Hilfen im Alltag ermöglichen älteren Menschen, ein selbstbestimmtes Leben in der eigenen Wohnung zu realisieren (vgl. Kapitel B.II.2.2.4). Aber auch erwerbstätige Personen sind vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine potenzielle Kundengruppe für haushaltsbezogene Dienstleistungen.

Finanzdienstleistungen

Da die Menschen zukünftig die wachsenden Versorgungslücken des gesetzlichen Rentensystems durch private Altersvorsorge kompensieren müssen, um ihren Lebensstandard wahren zu können, ist mit einer steigenden Nachfrage nach neuen Finanzdienstleistungen zu rechnen (vgl. Kapitel B.III.1.2.2).

Tourismus

Die zunehmende Zahl der aktiven „jungen Alten“ wird sich auch im Tourismussektor bemerkbar machen, während der Anteil von Familien mit Kindern an Gewicht verlieren wird. Bereits heute bucht die Altersgruppe der über 50-Jährigen deutschlandweit ca.

50 % aller Reisen. Zukünftig wird die Reisefreudigkeit dieser Altersgruppe insbesondere von ihrem Einkommen und damit auch von der Leistungsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme abhängen.

Mit höherem Alter nimmt die Reiseaktivität allerdings ab. Dies könnte mit dem Mangel an Reiseangeboten, die den Bedürfnissen dieser Altersgruppe entsprechen, zusammenhängen. Dazu gehören beispielsweise eine gesicherte ärztliche Betreuung oder ambulante Pflegeleistungen im Urlaub. Die niedersächsischen Urlaubsregionen müssen zudem die Barrierefreiheit ihrer touristischen Einrichtungen und Angebote ausbauen.

Die in den letzten Jahren bereits feststellbare erhöhte Nachfrage nach Reisezielen mit Gesundheits- und Wellnessangeboten wird sich aufgrund des Trends zum gesundheitsbewussteren Leben weiter fortsetzen. Davon könnten insbesondere die niedersächsischen Kurorte und Heilbäder profitieren.

Baubranche

Die abnehmende Anzahl der Altersgruppe der 30- bis 40-Jährigen wird sich negativ auf die Nachfrage nach Neubauten auswirken. Die fortschreitende Singularisierung (weniger Familien, mehr Singles) und das Wachsen der älteren Altersgruppen erfordern umfangreiche Anpassungsmaßnahmen im Wohnungsbestand. So wird die Nachfrage nach Umbaumaßnahmen für ein barrierefreies Wohnen steigen. Bisher noch wenig verbreitet sind „intelligente Häuser“, die durch elektronische Steuerung vielfältige Funktionen übernehmen. Hier wird die Nachfrage durch die im Umgang mit Technik erfahrenen Generationen steigen und so auch Unterstützungstechniken für das Alter beinhalten (vgl. Kapitel B.II.2.2.4).

Handwerk

Handwerksbetriebe, die vor allem lokal agieren, sind stark von einer veränderten Nachfrage aufgrund von sinkenden Bevölkerungszahlen oder altersstrukturellen Effekten betroffen. Gleichzeitig geht mit dem Individualisierungstrend die Nachfrage nach Standardlösungen zurück. Für das Handwerk ergeben sich hieraus ebenso Anpassungsbedarfe wie Chancen. Beispielsweise gewinnen Erhaltung und Pflege des Wohnraums und des Wohnumfeldes an Gewicht, wobei mit steigendem Alter der Kunden der Bedarf an Sicherheit, Komfort und Barrierefreiheit steigt. Insgesamt wird auch die Nachfrage nach natürlichen und „gesunden“ Stoffen wie Holz, Naturstein und sonstigen „Bioprodukten“ zunehmen.

Darüber hinaus sieht sich insbesondere das in den östlichen Landesteilen Niedersachsen ansässige Handwerk in steigendem Maße einem Konkurrenzdruck von Betrieben aus den benachbarten neuen Bundesländern ausgesetzt, da dort arbeitende Handwerksunternehmen ihre Leistungen aufgrund eines niedrigeren Lohnniveaus und fehlender tariflicher Bindungen vielfach günstiger anbieten können.

Automobilbranche

Die aktive ältere Generation wird in Zukunft eine bedeutende Kundschaft der Automobilbranche sein. So wurden z. B. im Jahr 2000 bereits rund 50 % aller Neuwagen des Herstellers BMW von über 50-Jährigen gekauft, 20 % sogar von über 60-Jährigen. Neuwagen werden also in zunehmendem Maße von älteren Personen erworben. Bei Neuentwicklungen müssen daher die Bedürfnisse dieser Gruppe, wie z. B. Einstiegs-erleichterungen, die selektive Verstärkung von Außengeräuschen oder das Sichtbarmachen von Hindernissen, berücksichtigt werden. Die Automobilbranche als die dominierende Branche in Niedersachsen muss diese Herausforderung der neuen Kundenbedürfnisse in Zeiten der Globalisierung meistern, von der diese Branche im besonderen Maße betroffen ist.

1.3 Innovationsfähigkeit: Herausforderungen des demografischen Wandels für die Innovationsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft

Die Innovationsfähigkeit ist für die zukünftige Entwicklung der niedersächsischen Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Sie hat einen unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung der Wertschöpfung, der Einkommen und der Beschäftigung am Standort Niedersachsen.

Der demografische Wandel kann sich auch auf die Innovationsfähigkeit auswirken. Der enge Zusammenhang zwischen Innovationsfähigkeit und Bevölkerungsentwicklung zeigt sich in der Ausstattung einer Region mit Humankapital; denn vom Humankapital gehen technologische Neuerungen aus bzw. werden Innovationen für den Produktionsprozess nutzbar gemacht.

1.3.1 Forschung und Entwicklung in Niedersachsen

Die Innovationsfähigkeit ist abhängig von der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und von den Technologiepotenzialen in Wirtschaft, Wissenschaft und Lehre. Umgesetzt in neue oder verbesserte Produkte oder Dienstleistungen (Produktinnovationen) oder in neue oder verbesserte Verfahren (Prozessinnovationen), führen diese zu zusätzlicher Wertschöpfung. Außerdem können Arbeitsplätze gesichert werden und ggf. auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen.³⁰

Im Jahr 2003 arbeiteten 37 924 Personen in Niedersachsen im Bereich „Forschung und Entwicklung“ (FuE). Damit hatte dieser Bereich einen Anteil von 1,0 % an allen Erwerbspersonen. Die meisten Beschäftigten waren im Wirtschaftssektor verortet (60 %). 23 % des FuE-Personals befanden sich an den Hochschulen; auf die staatlichen oder staatlich geförderten Einrichtungen entfielen etwas über 17 %.

In Niedersachsen – wie auch in anderen Ländern – konzentrieren sich die FuE-Aktivitäten auf die Verdichtungsräume. Gemessen am Personal, befinden sich mit über 40 % die meisten FuE-Kapazitäten im Raum Braunschweig, der stark von der automobilnahen Industrie geprägt ist (vgl. Tabelle 9). Knapp die Hälfte des FuE-Personals in den niedersächsischen Unternehmen ist hier ansässig, ebenso wie vier von zehn Beschäftigten der außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Mit Abstand folgen Hannover und Göttingen, die im Vergleich zu Braunschweig über viel FuE-Personal in den Hochschulen verfügen. Auf alle anderen Regionen Niedersachsens entfallen zusammen lediglich etwa 20 % der FuE-Kapazitäten. Demnach besteht in Niedersachsen eine hohe Konzentration auf wenige Standorte. Da ein enger Zusammenhang zwischen der räumlichen Nähe der Industrie zu den Forschungseinrichtungen und der Entwicklung neuer Technologien besteht, gibt es kaum Ausstrahlungseffekte in andere Regionen.

³⁰ Wesentliche Teile des folgenden Abschnitts sind den Kapiteln „Innovationstätigkeit, Forschung und Entwicklung in der Wirtschaft“ und „Hochschulforschung und außeruniversitäre Forschung“ des NIW Gutachtens für das MW entnommen (vgl. NIW 2006: 96-105).

Tabelle 9: Regionale Verteilung des FuE-Personals in Niedersachsen 2003

Raumordnungsregionen	Anteil am FuE-Personal in			
	Niedersachsen insgesamt	den niedersächsischen Unternehmen	den niedersächsischen Hochschulen	den außeruniversitären Forschungseinrichtungen
Braunschweig	41,4	49,5	18,8	41,5
Hannover	23,5	20,4	37,2	17,2
Göttingen	16,2	8,3	28,1	28,7
Osnabrück	4,8	5,4	6,1	0,9
Hildesheim	4,4	6,5	1,5	0,8
Oldenburg	2,3	0,8	5,5	3,2
Südheide	2,1	1,9	0,0	5,3
Bremen-Umland	1,9	3,2	0,0	.
Lüneburg	1,1	0,9	2,0	0,5
Ost-Friesland	0,8	0,7	0,3	1,6
Emsland	0,8	1,4	0,0	0,0
Hamburg-Umland-Süd	0,5	0,7	0,0	-
Bremerhaven	0,4	0,4	0,5	-
Niedersachsen	100	100	100	100

Quelle: Unveröffentlichte Daten der Bundesagentur für Arbeit, des Stifterverband Wissenschaftsstatistik und des StBA. Berechnungen und Schätzungen des NIW. Überarbeitete Tabelle.

Im Folgenden wird auf die drei Bereiche näher eingegangen, in denen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten stattfinden, also die Wirtschaft, die Hochschulen und die außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

FuE in der niedersächsischen Wirtschaft

Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen in den Unternehmen werden immer entscheidender für die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Belegt wird diese Tatsache durch die hohe positive Korrelation der FuE- und Innovationsbeteiligung der Unternehmen mit deren Exporterfolgen.³¹ Eigene FuE ist und bleibt der harte Kern von betrieblichen Innovationstätigkeiten und ist im Innovationsprozess immer wichtiger geworden.³² Insofern sind die FuE-Kapazitäten in der Wirtschaft ein wichtiger Indikator für zukünftig erfolgreiche Innovationen und darauf aufbauende Markterfolge der Unternehmen. FuE stellt die Leitvariable für technologische Innovationsaktivitäten, vor allem im verarbeitenden Gewerbe, dar. Darüber hinaus sind Unternehmen, die eigene FuE betreiben, eher in der Lage, mit anderen Unternehmen oder mit der Wissenschaft zu kooperieren, d. h. sie können eher von der vorhandenen öffentlichen FuE-Infrastruktur in Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen profitieren.

44,8 % der niedersächsischen Betriebe gaben 2004 an, in den Vorjahren Produkt- oder Verfahrensinnovationen eingeführt zu haben. Damit beteiligte sich die niedersächsische Wirtschaft im Vergleich zur gesamten deutschen Wirtschaft mit einem Anteil von 42,9 % leicht überdurchschnittlich am Innovationsgeschehen.

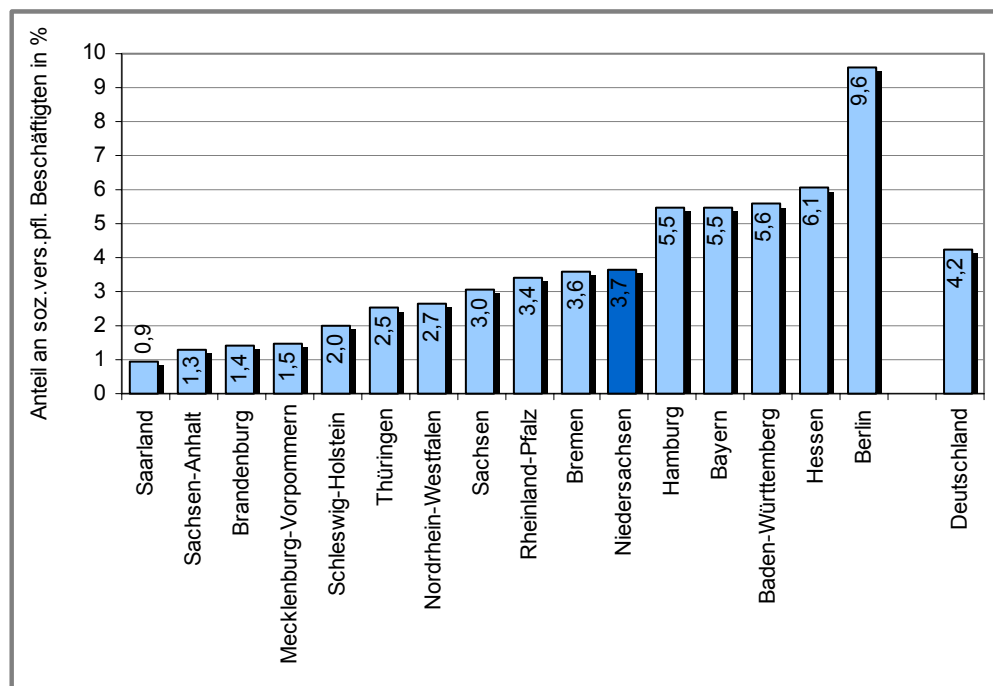
Gemessen an der Personalintensität, ist der FuE-Bereich in Niedersachsen jedoch leicht unterdurchschnittlich (vgl. Abbildung 54). Im Jahr 2003 waren rund 22 500 Per-

³¹ Vgl. hier und im Folgenden NIW (2004c), SCHASSE, LEGLER (2006).

³² Der Anteil von Innovatoren ohne FuE lag nach dem Mannheimer Innovationspanel in der Industrie in 2004 bei unter einem Drittel, 1998 hingegen noch bei fast der Hälfte. Im Dienstleistungssektor ist der Anteil sogar von rund 80 % (1998) auf knapp 50 % gesunken (vgl. RAMMER, WIESKOTTEN 2006).

sonen in Niedersachsen mit Forschung und Entwicklung beschäftigt und damit 3,7 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die FuE-Personalintensität lag somit unter dem Bundesdurchschnitt von 4,2 %. Weitaus mehr FuE-Personal wurde in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie in den südlichen Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Hessen eingesetzt.

Abbildung 54: FuE-Personalintensität in den Bundesländern 2003



Anmerkungen: FuE-Personalintensität = Anteil des FuE-Personals insgesamt an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe

Datengrundlage: Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Bundesagentur für Arbeit. Berechnungen und Schätzungen des NIW. Eigene Darstellung.

Bis Anfang der 1990er-Jahre war Niedersachsens Abstand zu den anderen Bundesländern allerdings wesentlich größer. Niedersachsen konnte diese Lücke in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre deutlich verringern, was zu einem großen Teil auf die Intensivierung der Forschungsaktivitäten in der Automobilindustrie zurückzuführen ist. Unter Berücksichtigung der automobilnahen Wirtschaftsbereiche (wie etwa der Gummiindustrie) sind heute rund drei Viertel der industriellen FuE-Kapazitäten im Land als automobilbezogen einzuordnen; damit bildet der Automobilbau mit seinen Zulieferern den Leitsektor der niedersächsischen Wirtschaft.³³ Die hohe Konzentration der FuE-Kapazitäten im Kfz-Bereich spiegelt sich im Übrigen auch in der regionalen Verteilung der FuE-Kapazitäten wider, die sich vor allem im Raum Braunschweig/Wolfsburg, in der Region Hannover und abgeschwächt noch in den Regionen Hildesheim und Göttingen konzentrieren (vgl. Tabelle 9, Seite 112).

Neben dem Schwerpunkt Automobilbau kann Niedersachsen nur in Ansätzen auf weitere forschungsintensive Industrien verweisen, die zudem nur ein geringes Gewicht unter den niedersächsischen Wirtschaftszweigen besitzen (z. B. Mess- und Kontrollgeräte, optische Geräte oder Teile des Maschinenbaus). Diese Branchen gelten jedoch durchaus als entwicklungsfähig. In den übrigen forschungsintensiven In-

³³ Dabei zeigt sich an den Patentanmeldungen, dass Volkswagen als größtes Unternehmen seine FuE-Aktivitäten nicht nur auf Maschinen- und Fahrzeugbau konzentriert, sondern daneben auch FuE in den Feldern Instrumente, Prozesstechnik, Verbrauchsgüter und Elektrotechnik/Elektronik betreibt (vgl. LEDGER 2004: 31).

dustrien sind in Niedersachsen im Vergleich zu den anderen Bundesländern weniger FuE-Kapazitäten vorhanden. Technologisch bedeutet die hohe sektorale Konzentration der FuE-Kapazitäten besondere Stärken bei der Anwendung neuer Technologien (besonders im Automobilbau, aber auch im Maschinenbau oder in der Mess-, Steuerungs- und Regelungstechnik), während das Land bei den eigentlichen Spitzentechnologien (wie in der Pharmazie, Elektronik, Telekommunikation und entsprechend vor- und nachgelagerten Technologien) nicht sehr stark vertreten ist. Zudem gibt es in Niedersachsen in einigen Wirtschaftszweigen zwar einen hohen Anteil an Produktionsstätten, aber kaum FuE-Aktivitäten (z. B. land- und forstwirtschaftliche Maschinen, Luftfahrzeugbau, Unterhaltungselektronik). Auch in der Branche „Ernährungsgewerbe“, die in Niedersachsen besondere Bedeutung besitzt, ist die FuE-Intensität unterdurchschnittlich.

In ganz Deutschland, so auch in Niedersachsen, findet sich eine recht schwache FuE-Verankerung im Dienstleistungssektor. Der diesbezügliche weltwirtschaftliche Trend wird hier nur sehr zögerlich mitgegangen.

In Niedersachsen ist, angesichts der Dominanz des Fahrzeugbaus und der Fertigungstechnik im Technologieangebot, der Anteil von Klein- und Mittelunternehmen (KMU) an den FuE-Kapazitäten nicht sehr hoch. Niedersachsen zählt zu den Bundesländern, in denen FuE extrem stark auf Großunternehmen konzentriert ist. Zudem ist die FuE-Beteiligung der KMU, gemessen am Anteil der FuE-betreibenden Unternehmen an allen Industrieunternehmen, in Niedersachsen unterdurchschnittlich und hat sich, wie in allen anderen Bundesländern auch, in den letzten Jahren weiter verringert. Es fehlt Niedersachsen vor allem an jungen Kleinunternehmen, die ihre FuE-Aktivitäten sehr stark auf Güter der Spitzentechnologie konzentrieren. Dies ist in den letzten Jahren auch auf die abgeschwächte Gründungstätigkeit zurückzuführen, die in Niedersachsen dazu beigetragen hat, dass es an jungen, technologieorientierten und deshalb FuE-betreibenden Unternehmen fehlt.

Neben Risikoaspekten in Zusammenhang mit hohen Innovationskosten und den damit verbundenen wirtschaftlichen Risiken, die vor allem von den Unternehmen selbst zu meistern sind, sind vor allem zwei Hemmnisse von Bedeutung, die ihren Ursprung eher im „Umfeld“ der Innovatoren haben: Zum einen ist hierbei der Mangel an Fachpersonal zu nennen; die Beseitigung dieses Mangels wird mittel- und längerfristig von zentraler Bedeutung für die Innovationsfähigkeit und damit auch für die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen wie der gesamtdeutschen Wirtschaft sein.³⁴ Zum anderen wirken sich bei kleinen und mittleren Unternehmen zusehends Probleme bei der Beschaffung von Fremdkapital innovationshemmend aus. Größere Unternehmen haben offenbar weitaus weniger Probleme, Fremdkapital für Innovationsprojekte zu erhalten. Gerade KMU, die zudem häufig über relativ wenig Eigenkapital verfügen (über 50 % der Innovatoren finanzieren ihre Projekte allein aus Eigenkapitalmitteln), könnte die Beteiligung am Innovationsgeschehen deshalb durch einen besseren Zugang zu Fremdkapital erleichtert werden.

FuE in den niedersächsischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen

Die Ausstattung einer Region mit Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die wirtschaftsrelevante FuE durchführen (Technologietransfer mittels Auftragsforschung, Gemeinschaftsforschung oder andere Kooperationsformen) und junge Wissenschaftler und Forscher ausbilden, deren Kenntnisse später in Industrie und Dienstleistungsunternehmen genutzt werden können (Technologietransfer über

³⁴ Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre ist es kurzfristig zu einer Entspannung der Lage gekommen.

Köpfe), muss als wichtige Determinante der Innovationsfähigkeit und des Ausbildungskapitals einer Region angesehen werden.

Dabei zeigen die Erfahrungen einzelner deutscher oder auch europäischer Regionen, dass von Hochschulen und Forschungseinrichtungen auch wichtige Impulse für die Entwicklung neuer regionaler Innovationskerne ausgehen können, indem wissens- und technologieorientierte Ausgründungen aus dem Forschungsbereich die Attraktivität für weitere Ansiedlungen auch internationaler Firmen im Produktions- und gewerblichen Bereich erhöhen und so zu einer räumlichen Bündelung von Kompetenzen in forschungsintensiven Industrien und hochwertigen Dienstleistungen beitragen. Ein niedersächsisches Beispiel hierfür ist der Forschungsflughafen Braunschweig, der sich u. a. auch durch Ausgründungen aus der TU Braunschweig zu einem der innovativsten Wissenschaftscluster der Region entwickelt hat.

Gemessen am Anteil des FuE-Personals (knapp 9 % an Deutschland insgesamt), ist die niedersächsische Ausstattung mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen durchaus als zufriedenstellend zu bezeichnen. Allerdings zeigen sich beachtliche strukturelle Besonderheiten (vgl. Tabelle 10). So sind vorwiegend grundlagenorientierte Bundesforschungseinrichtungen hier deutlich überrepräsentiert (288), und auch Max-Planck-Institute sind überdurchschnittlich vertreten (128), während die Ausstattung mit eher transferorientierten Fraunhofer-Instituten (40) und WGL-Instituten (ehemals Blaue-Liste-Institute) (45) ausgesprochen schwach ausfällt und zudem in den letzten Jahren eine vergleichsweise ungünstige Entwicklung genommen hat.

Tabelle 10: FuE-Personal in öffentlichen Forschungseinrichtungen in Niedersachsen 2003 und Veränderung gegenüber 1995

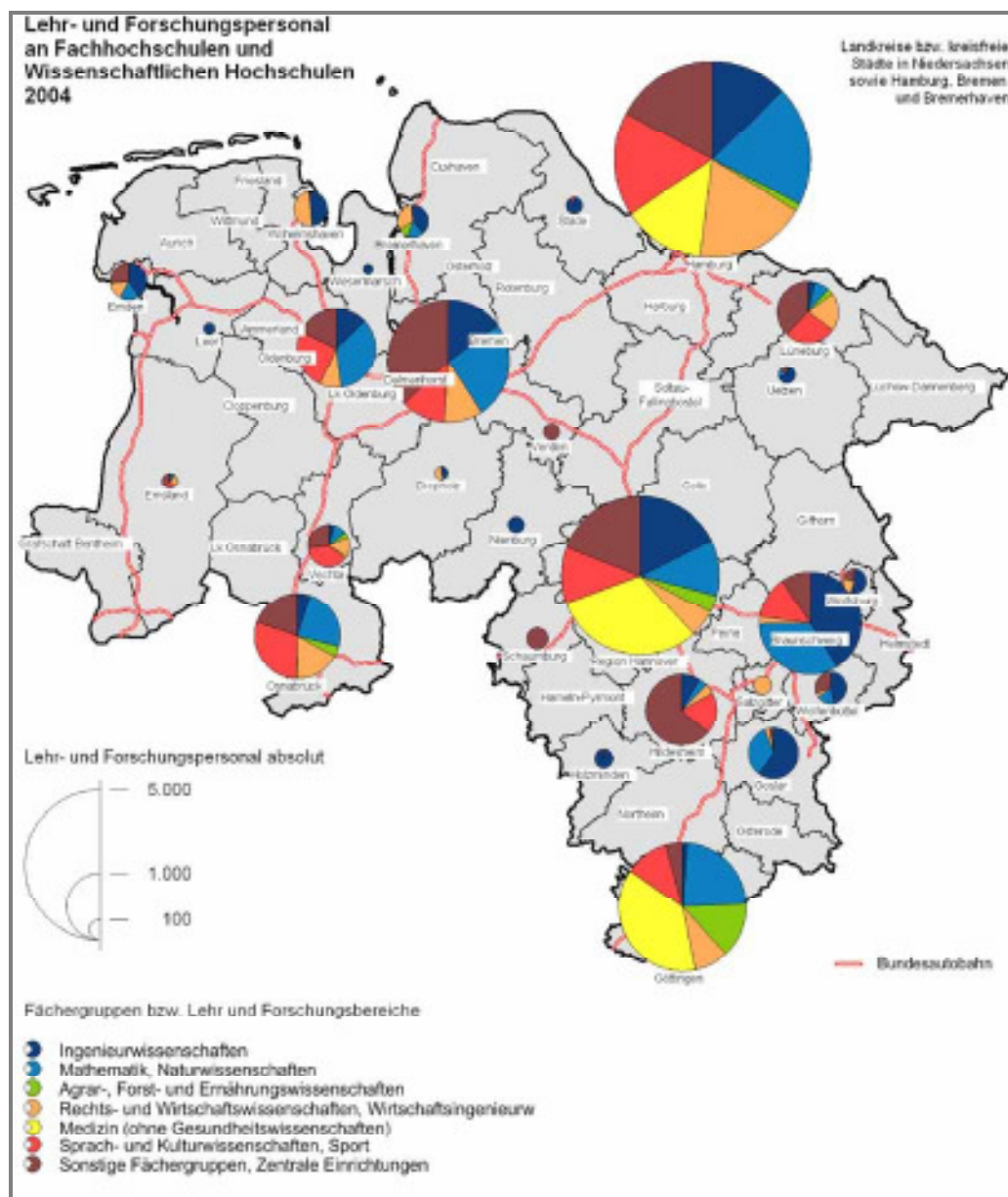
Art der Einrichtung	Niedersachsen 2003			durchschnittl. jährliche Veränderung 1995-2003 (in %)	
	absolut	in %	D = 100	Nds.	D ⁽²⁾
Öffentliche Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung	2 108	32,2	222	0,0	-2,4
▪ Bundesforschungsanstalten	1 975	30,2	288	-0,2	-2,7
▪ Forschungseinrichtungen der Länder (ohne WGL-Institute)	133	2,0	50	3,6	-1,8
Gemeinsam von Bund und Ländern geförderte Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung ⁽¹⁾	3 356	51,3	77	-0,8	0,3
▪ Helmholtz-Zentren	1 500	22,9	78	-0,9	-0,3
▪ Max-Planck-Institute	1 230	18,8	128	0,7	1,1
▪ Fraunhofer-Institute	301	4,6	40	0,9	4,0
▪ WGL-Institute	325	5,0	45	-6,0	-2,1
Sonstige öffentlich geförderte Organisationen ohne Erwerbszweck für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung	860	13,1	87	0,9	0,6
Wissenschaftliche Bibliotheken und Museen (ohne WGL-Institute)	217	3,3	93	4,3	-2,6
▪ Wiss. Bibliotheken, Archive und Fachinformationszentren	71	1,1	113	0,2	-2,4
▪ Wissenschaftliche Museen	146	2,2	85	6,8	-2,7
Insgesamt	6 541	100,0	100	-0,2	-0,2

Anmerkung: (1) Die Akademien (lt. Akademieprogramm) werden bei den sonstigen öffentlich geförderten Organisationen ohne Erwerbszweck nachgewiesen. (2) Inklusive Ausland.

Quelle: StBA – Sonderauswertung für das NIW. Berechnungen des NIW. Überarbeitete Darstellung.

Zur Beurteilung der Hochschullandschaft in Niedersachsen wird auf den Anteil des dort beschäftigten (wissenschaftliche und künstlerische) Lehr- und Forschungspersonals zurückgegriffen, weil es sowohl regionale als auch fächergruppenspezifische Analysen erlaubt. Im Jahr 2004 waren an den Hochschulen in Niedersachsen 18 688 Personen in Forschung und Lehre tätig; dies entspricht 7,9 % des entsprechenden deutschen Personals. Im Vergleich zu 1995 (7,5 %) bedeutet dies zwar einen leicht überdurchschnittlichen Zuwachs, gemessen an Bevölkerung und Wirtschaftskraft fällt der niedersächsische Anteil aber noch immer etwas unterdurchschnittlich aus.

Abbildung 55: Lehr- und Forschungspersonal an Fachhochschulen und wissenschaftlichen Hochschulen in Niedersachsen 2004



Quelle: StBA – Sonderauswertung für das NIW. Auswertungen und Berechnungen des NIW.

Räumlich konzentriert sich die niedersächsische Hochschullandschaft vor allem im Dreieck Hannover/Braunschweig/Göttingen mit Fokus auf Medizin (Hannover, Göttingen) und technisch-naturwissenschaftliche Fachbereiche (Braunschweig, Wolfsburg, Clausthal, weniger ausgeprägt auch Hannover) (vgl. Abbildung 55). Dazukommen Hochschulen in der Region Oldenburg/Wilhelmshaven mit Schwerpunkten in tech-

nisch-naturwissenschaftlichen Fächergruppen. Der Hochschulstandort Osnabrück/Vechta weist Schwerpunkte im Bereich der Wirtschafts-/Sozial-/Sprach- und Kulturwissenschaften auf. In den westlichen, dünner besiedelten Regionen Niedersachsens beschränkt sich das Hochschulangebot auf einzelne, kleinere Fachhochschulstandorte (Lingen, Leer, Emden). Im Raum Lüneburg dominiert die Universität Lüneburg, deren Forschungsschwerpunkte in den Feldern Wirtschaft (vor allem Mittelstand, Gründungsforschung), Umwelt und Nachhaltigkeit sowie Gesundheit und Kultur liegen.

Gemessen an der Struktur des Lehr- und Forschungspersonals in Deutschland (D = 100), ist die niedersächsische Hochschullandschaft überdurchschnittlich auf Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften (190) sowie auf Ingenieurwissenschaften (123) ausgerichtet, darunter insbesondere auf kleinere, spezifische Fächergruppen wie Bergbau/Hüttenwesen, Verkehrstechnik/Nautik oder auch Vermessungswesen (vgl. Tabelle 11). Andere Lehr- und Forschungsbereiche sind demgegenüber in Niedersachsen nur unterdurchschnittlich vertreten. Innerhalb des Bereichs Mathematik/Naturwissenschaften gilt dies besonders für die Informatik (73).

Tabelle 11: Lehr- und Forschungspersonal und Drittmittelquote nach ausgewählten Fächergruppen bzw. Forschungsbereichen an Hochschulen in Niedersachsen 2004

Lehr- und Forschungsbereich	Lehr- und Forschungs- personal			Drittmittelquote	
	absolut	in %	D = 100	in %	D = 100
Mathematik, Naturwissenschaften (<i>darunter:</i>)	3 510	18,8	95	32,5	118
Mathematik	380	2,0	91	15,0	120
Informatik	484	2,6	73	35,7	146
Physik, Astronomie	644	3,4	90	40,8	110
Chemie	690	3,7	97	29,3	110
Biologie	709	3,8	318	40,6	115
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	803	4,3	190	31,8	126
Ingenieurwissenschaften (<i>darunter:</i>)	3 392	18,2	123	29,6	129
Bergbau, Hüttenwesen	127	0,7	264	52,8	117
Maschinenbau/Verfahrenstechnik	1 135	6,1	106	37,4	130
Elektrotechnik	664	3,6	107	26,5	125
Verkehrstechnik, Nautik	167	0,9	143	43,7	141
Bauingenieurwesen	655	3,5	167	28,9	136
Vermessungswesen	98	0,5	177	28,6	190
Medizin ⁽¹⁾	3 045	16,3	80	17,0	105
Wirtschaftswissenschaften, -ingenieurwesen	1 166	6,2	85	10,8	122
Rechtswissenschaften	505	2,7	92	10,3	137
Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport	2 755	14,7	95	10,1	89
Sonstige Fächergruppen ⁽²⁾	2 609	14,0	111	4,9	123
Zentrale Einrichtungen	867	4,6	105	17,0	92
Insgesamt	18 688	100,0	100	19,5	118

Anmerkungen: (1) Ohne allgemeine Gesundheitswissenschaften (445). (2) Einschließlich allgemeine Gesundheitswissenschaften (445)

Quelle: StBA. Berechnungen des NIW.

Fast 20 % des Lehr- und Forschungspersonals an niedersächsischen Hochschulen werden nicht aus den Grundmitteln der Hochschulen finanziert, in den naturwissen-

schaftlich-technischen Disziplinen³⁵ sogar rund 30 %. Damit liegt die Drittmittelquote fast ein Fünftel über dem Deutschlandschnitt. Dies ist vor allem auf öffentliche Forschungsförderung (hauptsächlich Mittel der Deutschen Forschungsgemeinschaft, DFG) und insbesondere auch auf Finanzierungen durch die gewerbliche Wirtschaft (Industrieforschung) zurückzuführen. Die Branche Fahrzeugbau spielt hierbei eine besondere Rolle, nicht nur in den Lehr- und Forschungsbereichen Maschinenbau und Fertigungstechnik, sondern auch z. B. in der Chemie und in Elektrotechnik/Elektronik.

1.3.2 Innovationsfähigkeit in der alternden Gesellschaft

Die schon jetzt erkennbaren Schwächen der niedersächsischen Innovationsfähigkeit könnten sich durch die demografische Entwicklung verschärfen. Der Rückgang der Zahl der Bevölkerung kann dazu führen, dass sich die Verfügbarkeit von hoch Qualifizierten weiter verschlechtert, da ihre Anzahl – unter heutigen Bedingungen – insgesamt zurückgeht. Aber selbst bei vergleichbarer Anzahl könnte sich die Verschiebung der Altersstruktur innerhalb der Erwerbsbevölkerung auf die Innovationstätigkeit auswirken. Vielfach werden Befürchtungen geäußert, dass die Innovationsfähigkeit und damit die Produktivität einer älter werdenden Gesellschaft hinter der einer jüngeren zurückbleibt. Ausgangspunkt ist hierbei die Annahme, dass jüngere Arbeitskräfte als Träger neuen Wissens eine entscheidende Größe für die Entwicklung von Innovationen sind. Das Älterwerden der Erwerbsbevölkerung birgt die Gefahr, dass das Wissen veraltet und damit die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft gemindert wird. Verschärfend führt der Strukturwandel zu einer immer kürzer werdenden Halbwertszeit des Wissens. Gleichzeitig wächst auf dem Weltmarkt der Konkurrenzdruck durch aufstrebende Länder, deren junge Bevölkerung tendenziell innovationsfähiger ist.

Neben der These, dass ihre physische und ihre psychische Leistungsfähigkeit im Alter abnehmen, auf die noch eingegangen wird (vgl. Kapitel A.II.1.3.3 in diesem Abschnitt), wird älteren Erwerbspersonen zudem eine geringere Akzeptanz von technischen Neuerungen und eine geringere Risikobereitschaft unterstellt. Ersteres spielt eine große Rolle bei der Umsetzung von Innovationen in die betriebliche Praxis; Letzteres hat weitreichende Folgen für die Unternehmensgründungen und somit auf die wirtschaftliche Dynamik (vgl. DEUTSCHE BANK RESEARCH 2003a). Eine generell negative Einstellung gegenüber neuen Technologien sowie auch eine mangelhafte Risikobereitschaft älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind jedoch durch viele Studien widerlegt worden (vgl. z. B. LEHR 2003: 218-219).

Übersehen wird oftmals, dass ältere Arbeitskräfte über ein höheres Erfahrungswissen als jüngere verfügen. Insbesondere in Innovationsprozessen ist das auf vorherigen Prozessen aufbauende Wissen von großer Relevanz. Indessen weisen junge Hochschulabsolventen gerade hier den Vorteil auf, frei von betrieblichen Erfahrungen zu sein und Althergebrachtes infrage zu stellen (vgl. ASTOR 2003: 160-161). Die Verkürzung der Halbwertszeit des Wissens stellt aber sowohl Jüngere als auch Ältere vor die Herausforderung der ständigen Wissenserneuerung (vgl. Kapitel C.VI.1).

Die Ergebnisse des „Zukunftsreports Demografischer Wandel“ zeigen, dass die Innovationsfähigkeit keine Frage des biologischen Alters ist, sondern abhängig von den hemmenden und fördernden Bedingungen des Innovationsmilieus sowie des persönlichen Lebensstils ist (vgl. PACK et al. 2000: 6).

Dennoch ist es wahrscheinlich, dass der Wettbewerb um Hochschulabsolventen zunehmen wird. Hier wird es zu einer Konkurrenz zwischen Hochschulen und Wirtschaft und innerhalb der Wirtschaft kommen. Vermutlich werden Hochschulen und kleinere sowie mittlere Unternehmen zukünftig erhebliche Probleme haben, qualifiziertes Personal anzuwerben. Auch von dieser Seite stehen dem Forschungsstandort Schwierig-

³⁵ Mathematik/Naturwissenschaften; Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften; Ingenieurwissenschaften

keiten bevor. Dieser Wettbewerb wird sich im Übrigen nicht nur innerhalb von Niedersachsen abspielen, sondern im gesamten Bundesgebiet und ebenso im Ausland.

Gleichzeitig bietet der demografische Wandel eine Fülle von Möglichkeiten für Innovationen. Die Veränderung der Nachfrage, insbesondere der Anstieg der Bedeutung der älteren Konsumentengruppe, liefert einen Anreiz für die Produktinnovationen, die sich ausschließlich an die ältere Generation richten oder sich an dem Anspruch des *universal designs* ausrichten (vgl. Kapitel A.1.2.3 in diesem Abschnitt). Der Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen und eine daraus resultierende Verteuerung der Arbeitskräfte könnten vermehrt Investitionen in die Entwicklung von arbeitssparenden Technologien auslösen.

Selbst unter der Annahme, dass die Innovationsfähigkeit in der alternden und schrumpfenden Gesellschaft eingeschränkt wäre, bliebe der Wirtschaft noch ausreichend Handlungsspielraum. Innovationen müssen nicht zwangsläufig im Inland erstellt werden, sondern können auch importiert werden (vgl. DEUTSCHE BANK RESEARCH 2003a).

2 Demografischer Wandel als Chance für die Wirtschaft – Handlungsoptionen

In der Wirtschaft liegen die größten Hoffnungen für die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels. Alle Probleme mit materiellem Hintergrund, wie Versorgung, Verteilung und Generationengerechtigkeit, lassen sich am besten mit wirtschaftlicher Dynamik lösen. Wachstum ist besser als die Verteilung eines Mangels. Daher werden wachstumsorientierte und wirtschaftsfreundliche Länder und Gesellschaften den demografischen Wandel erfolgreicher meistern.

Mit durchschnittlich 2 % realem Wirtschaftswachstum verdoppelt sich das Bruttoinlandsprodukt real in 35 Jahren. Daraus ist die Versorgung der älteren Generation möglich, ohne die heutigen Kinder zu verarmen. Auch die öffentliche Verschuldung ist daraus zu tilgen.

Niedersachsen sollte daher konsequent auf die Wachstumskräfte setzen und Hemmnisse abbauen.

Konkret heißt das:

- Steigerung der Produktivität durch Förderung von Innovationen,
- Stärkung von Forschung und Entwicklung,
- Bildungsanstrengungen auf allen Ebenen und in jedem Alter,
- Förderung von Gründergeist und Selbstständigkeit,
- Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur,
- Deregulierung und Entbürokratisierung,
- Abbau der öffentlichen Verschuldung.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Natürlich ist eine positive wirtschaftliche Entwicklung notwendig, nicht nur um die anstehenden Herausforderungen durch die demografischen Veränderungen zu bewältigen, sondern auch um den Wohlstand in Niedersachsen zu sichern. Ungeachtet der Spekulationen, wie dynamisch sich die wirtschaftliche Entwicklung künftig vollziehen könnte, werden regionale Disparitäten und Verteilungskonflikte durch den demografischen Wandel verschärft.

In diesem Fall bzw. an dieser Stelle geht es vor allem um die Frage, in welcher Form das Land die Wirtschaft dabei unterstützen kann, sich auf eine veränderte Kunden- und Nachfragestruktur einzustellen. Dabei wird es sich in erster Linie um Aufklärung sowie unterstützende, vernetzende und impulsgebende Initiativen handeln müssen. Die Kernkompetenz zur Entwicklung nachfragegerechter und marktfähiger Produkte und damit auch zu deren Anpassung an die Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft liegt nach wie vor bei der Wirtschaft.

2.1 Sensibilisierung und Unterstützung der Wirtschaft

Niedersachsen sollte die Chancen nutzen, die die Herausforderungen des demografischen Wandels mit sich bringen. Viele Staaten werden eine ähnliche Entwicklung wie Deutschland durchlaufen, wenn auch mit einer zeitlichen Verzögerung. Aufgrund der frühen Betroffenheit von Alterung und Rückgang der Bevölkerung erhält Niedersachsen die Möglichkeit, einen Wissensvorsprung im Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels zu erarbeiten.

Die niedersächsische Wirtschaft muss sich daher frühzeitig mit den Veränderungen in der Nachfragestruktur auseinandersetzen, um die positiven Effekte aus dem Wandel zu nutzen und so ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Beispielsweise muss sich die in Niedersachsen sehr starke Ernährungswirtschaft auf die Bedürfnisse einer älteren, gesundheitsbewussteren Gesellschaft einstellen, in der vor allem kleinere Haushalte dominieren.

Innovative Produkte und Dienstleistungen, die auf die Entwicklung reagieren, können später weltweit vermarktet werden. Auf diese Weise kann der demografische Wandel zu mehr Beschäftigung führen. Die Bereitstellung von attraktiven FuE-Arbeitsplätzen in Niedersachsen ist die Voraussetzung, um Abwanderung von hoch Qualifizierten zu verhindern und Zuwanderung zu generieren.

Die Politik kann gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden die Unternehmen auf die Problematik hinweisen. Jedes Unternehmen sollte überprüfen, inwiefern seine Zielgruppe sich verändert, ob die eigenen Produkte auch von älteren Konsumenten genutzt werden können und ob die wachsende Zahl von älteren Menschen die Chance zur Erschließung neuer Märkte bietet.

Insbesondere die kleinen und mittelständischen Unternehmen müssen dabei unterstützt werden, sich besser auf die Veränderungen durch den demografischen Wandel einzustellen. Dazu gehört neben der Betrachtung der Auswirkungen auf die Nachfragestruktur auch die Analyse eines betriebsinternen Anpassungsbedarfs an eine älter werdende Belegschaft. Folgende Maßnahmen können hilfreich sein:

- das Angebot von Informationsveranstaltungen und gezielter Beratung,
- die Förderung des Wissenstransfers zwischen den einzelnen Unternehmen sowie
- der Aufbau und die Stärkung von Unternehmensnetzwerken.

2.2 Sicherung der Betriebsnachfolge

Eine besonders bedeutende Frage betrifft die Sicherung der Betriebsnachfolge. 2004 waren rund 40 % der selbstständigen Unternehmer älter als 50 Jahre. Sie werden in den nächsten 15 Jahren aus dem Berufsleben ausscheiden. 7,5 % der Betriebsstilllegungen sind darauf zurückzuführen, dass kein geeigneter Nachfolger gefunden werden konnte.

Die Betriebe können bei der Suche nach einem geeigneten Nachfolger durch „Börsen“ und Netzwerke unterstützt werden. Beispielhaft sei auf die Internetplattform „nexuschange“ verwiesen, auf der Unternehmer, die vor dem Generationswechsel stehen und keinen Nachfolger innerhalb der eigenen Familie oder der Mitarbeiterschaft fin-

den, nach einem externen Übernehmer suchen können. Gleichzeitig wendet sich die Plattform aber auch an Existenzgründer als potenziellen Übernehmer. Die bundesweite Nachfolgebörse ist eine Gemeinschaftsinitiative von BMWi, der KfW, des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) und des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH) sowie des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR) und des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV).

Auch auf Länderebene gibt es ähnliche Plattformen (z. B. Baden-Württemberg: www.newcome.de oder Nordrhein-Westfalen www.go-online.nrw.de).

Weitere Hilfestellungen bieten Gründerlehrstühle an den Universitäten und Fachhochschulen. Insbesondere Frauen und Personen mit Migrationshintergrund müssen gezielt gefördert werden.

2.3 Zielgruppengerechte Produktentwicklung

Anpassungsbedarf besteht zunächst einmal in den Unternehmen selbst. Sie sind gefordert, ihre Produkte und Dienstleistungen an die demografisch bedingten Veränderungen der Nachfragestruktur anzupassen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Dabei lassen sich zwei Arten unterscheiden:

- Produkte und Dienstleistungen, die auf spezifische Bedürfnisse und Ansprüche Älterer reagieren, und
- Produkte und Dienstleistungen, die Bedürfnisse und Ansprüche sowohl jüngerer als auch älterer Altersgruppen berücksichtigen.

Erstere unterstützen Ältere, indem sie altersbedingte Einschränkungen kompensieren oder abmildern. Sie wirken jedoch durch die Fokussierung auf diese Defizite oftmals stigmatisierend. Dagegen will die zweite Produktgruppe alle Altersgruppen ansprechen und somit Älteren die Nutzung vieler Alltagsprodukte ermöglichen. Der Kerngedanke eines Produktes für alle Altersgruppen wird mit dem Begriff *universal design* verdeutlicht. So kann z. B. ein Auto mit hohem Einstieg für Ältere das Einsteigen erleichtern, während das Gesamtdesign auch für Jüngere attraktiv ist. Eine Dienstleistung, die diesen Kriterien entspricht, ist beispielsweise die Möglichkeit, Lebensmittellieferungen telefonisch oder online zu bestellen (vgl. DEUTSCHE BANK RESEARCH 2003b: 10-11).

Neben der Entwicklung spezifischer Produkte und Dienstleistungen muss das Marketing an die veränderte Struktur der Konsumenten angepasst werden. In der Regel wollen insbesondere die jungen Alten nicht als Seniorinnen und Senioren angesprochen werden. Von daher sollte auch die Werbung auf die vorteilhafte Produktgestaltung für alle Generationen abstellen und Attribute wie „altengerecht“ oder „seniorengerecht“ vermeiden.

Für die Kundenkommunikation ist die Beachtung des in aller Regel sehr ausgeprägten Sicherheitsbedürfnisses und der Serviceorientierung dieser Bevölkerungsgruppe (Kostentransparenz, Zuverlässigkeit des Anbieters und des Personals) wichtig.

2.4 Seniorenwirtschaft/Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag (LINGA)

Mit seiner Entschließung vom 22.06.2006 (Drs. 15/2984) hat der Landtag die Landesregierung aufgefordert, gemeinsam mit Akteuren der Wirtschaft und des Handwerks, mit den Gewerkschaften, den kommunalen Gebietskörperschaften, den Wohlfahrtsverbänden, der Wissenschaft und der Landesseniorenvertretung eine „Landesinitiative Seniorenwirtschaft“ ins Leben zu rufen. Diese Initiative soll dazu beitragen,

- ein neues, differenzierteres Bild vom Altern und vom Alter zu vermitteln, das die Potenziale stärker herausstellt und so dazu beiträgt, die Chancen einer Gesellschaft des langen Lebens besser nutzen zu können,
- die Bedeutung der zunehmenden Zahl der älteren Menschen als Konsumenten im Wirtschaftsprozess bewusster zu machen,
- die Wirtschaft dafür zu sensibilisieren, wie wichtig es ist, intelligente, gut gestaltete und damit einfach, flexibel und sicher zu nutzende Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln, die den Anforderungen eines *universal design* entsprechen,
- vorbildliche und zukunftsweisende Entwicklungen im Sinne einer Seniorenwirtschaft öffentlich bekannt zu machen und Standards für Produkte und Dienstleistungen, die den Anforderungen eines *universal design* entsprechen, zu entwickeln,
- Trends zu verdeutlichen, notwendige Informationen bereitzustellen und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen zur Umsetzung in konkrete Produkte und Dienstleistungen zu motivieren,
- dass Niedersachsen sich frühzeitig insbesondere in den Bereichen Gesundheits-, Mobilitäts-, Telekommunikations-, Tourismus- und Wohnungswirtschaft sowie personenbezogene Dienstleistungen gezielt auf die sich verändernden Bedürfnisse der Menschen in ihren jeweiligen Lebensphasen einstellt.

Darüber hinaus sollen von der Initiative Impulse – z. B. in Form von Tagungen und Workshops, Studien und Markterhebungen – ausgehen, welche die durch den demografischen Wandel bedingten Veränderungen auf der Nachfrageseite und Möglichkeiten, diese auf der Angebotsseite in Niedersachsen als Chance zu nutzen, verdeutlichen.

Im Rahmen der „Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag (LINGA)“ sollen insbesondere auch kleinen und mittleren Unternehmen Angebote gemacht werden, die ihnen helfen, sich besser auf die wachsende Nachfrage nach qualitativ hochwertigen und individuell zugeschnittenen Dienstleistungen und Produkten einzustellen.

Seit Juni 2006 ist Niedersachsen Mitglied im „Netzwerk Europäischer Regionen Seniorenwirtschaft, das aus 16 Regionen (Stand Dezember 2006) besteht. Neben Nordrhein-Westfalen gehören z. B. die Regionen Andalusien und Extremadura (Spanien), Burgenland (Österreich), Gelderland und Limburg (Niederlande), Niederschlesien (Polen), Mittel-Ost-Irland und Mittel-Irland (Irland), Schottland und West-Midlands (Großbritannien) zu den Mitgliedern. Das Netzwerk will die Entwicklung und Vermarktung von Produkten und Dienstleistungen für den Markt der Seniorenwirtschaft fördern und dadurch einen Beitrag zur Regionalentwicklung und Schaffung von Beschäftigung und Arbeitsplätzen leisten.

2.5 Verbesserung der Innovationsfähigkeit

Die Stärkung des Innovationsstandortes Niedersachsens ist unter den Vorzeichen des demografischen Wandels ein wichtiges Handlungsfeld für Wirtschaft und Politik.

2.5.1 Verbesserung von Bildung

Nicht nur vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, sondern auch aufgrund der zunehmenden Komplexität und Schnelligkeit von Innovationsprozessen werden die Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten in Forschung und Entwicklung immer größer. Eine gute Erstausbildung und die ständige berufsbegleitende Aneignung neuen Wissens werden eine stärkere Rolle spielen (vgl. Kapitel C.I.1).

Um mehr hoch qualifizierte Arbeitskräfte für FuE-Tätigkeiten zu generieren, sollte Landestechnologiepolitik zuallererst als Ausbildungspolitik verstanden werden. Der Faktor Humankapital muss am niedersächsischen Standort ausgebaut werden, so dass Niedersachsen auch mittel- und langfristig das Personal zur Verfügung stellen

kann, das die Wirtschaft braucht. Qualifizierte Arbeitskräfte werden in Zukunft mehr als schon heute ein wichtiger Standort- und Wettbewerbsfaktor sein. Die zusätzlichen Anstrengungen im Bereich der Qualifikation und Ausbildung sind notwendige Bedingungen dafür, dass die wirtschaftliche Entwicklung im Land auch in den nächsten Jahren mit dem allgemeinen Trend mithalten kann.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Um das notwendige Ziel von 40 % Hochschulabsolventen eines Jahrgangs zu erreichen, müssen das Lehrangebot an niedersächsischen Universitäten verbessert, die Zahl der Studienplätze erhöht und die Studiengebühren für das Erststudium abgeschafft werden.

2.5.2 Forschungs- und Entwicklungspolitik

Die niedersächsische Forschungs- und Entwicklungspolitik müssen die Anforderungen des demografischen Wandels berücksichtigen. Eine alternde und schrumpfende Gesellschaft benötigt ein innovationsfreundliches Klima, um ihren Wohlstand zu erhalten. Dazu müssen zunächst alle Hemmfaktoren in den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen abgebaut werden.

Die Entwicklung von Innovationen, aber auch ihre Umsetzung muss unterstützt werden. Letzteres ist insbesondere deshalb wichtig, da erst durch den Innovationstransfer Arbeitsplätze entstehen. In die Überlegungen müssen die Verschiebungen auf der Nachfrageseite einbezogen werden. Zukünftige Programme müssen sich zudem mit dem Zusammenhang zwischen Alterung und mangelnder Technologieakzeptanz sowie abnehmender Risikobereitschaft auseinandersetzen und entsprechende Gegenmaßnahmen treffen.

Innovationspolitik muss als Querschnittsaufgabe von allen Ressorts betrieben werden. Denn Innovationen sollten dazu beitragen, die gesellschaftlichen Herausforderung der Zukunft (z. B. Gesundheits-, Umwelt-, Sicherheitsfragen) zu bewältigen. Politik sollte entsprechende Lösungen vorantreiben. FuE-Aktivitäten müssen nicht nur in der Industrie, sondern insbesondere auch im Dienstleistungssektor unterstützt werden.

Eine große Bedeutung hat die Förderung von Unternehmensgründungen im technologie- und wissensintensiven Wirtschaftssektor. Dabei sollte die staatliche Unterstützung so ausgebaut werden, dass auch ältere Personen das Risiko einer Unternehmensgründung eingehen.

Die Förderpolitik steht im Spannungsfeld, die Stärken Niedersachsens ausbauen und gleichzeitig die Schwächen ausgleichen zu müssen. Sowohl im automobilnahen Bereich als auch in alternativen zukunftssträchtigen Bereichen müssen die FuE-Aktivitäten der kleinen und mittleren Unternehmen gestärkt werden. Alternativen sind insbesondere wichtig, um die „Verschärfung der ‚technologischen Monostruktur‘“ (LEGLER 2004: 20) zu vermeiden. Aufgrund der Haushaltslage muss der Mitteleinsatz konzentriert werden; denn eine breite Streuung der Mittel geht zulasten der Effizienz der Technologieförderung.

Die Anwendung der Instrumente der Förderpolitik sollte der jeweiligen Situation entsprechen. Die Förderung kann sowohl Technologieprojekten in einzelnen Betrieben als auch themengebundenen Netzwerken zugute kommen. Die Technologieförderung sollte aber vor allem da ansetzen, wo es darum geht, spezifische Hemmnisse abzubauen. Dies betrifft hauptsächlich diejenigen kleinen und mittleren Unternehmen, die bislang noch nicht in der Lage waren, FuE selbst zu betreiben bzw. die keinerlei Kontakt zu FuE-Aktivitäten haben.

Stärkere FuE-Aktivitäten, wie sie zurzeit lediglich in den Ballungsräume Braunschweig, Hannover und Göttingen zu verzeichnen sind, können nur dann auch in weniger verdichteten Regionen erreicht werden, wenn zunächst die FuE-Beteiligung der Unternehmen insgesamt gesteigert wird. Dies gilt auch für die Wirtschaftsbereiche, die bisher am Innovationsgeschehen kaum beteiligt sind, wie beispielsweise die für die Region bedeutsamen Schwerpunktbranchen Ernährungswirtschaft und Tourismus/Gesundheit. Darüber hinaus sollten die FuE-Kapazitäten der niedersächsischen Hochschulen stärker genutzt werden, um die Zukunftsfähigkeit dieser stark klein- und mittelbetrieblich strukturierten Wirtschaftszweige vor dem Hintergrund eines sich stark veränderten internationalen Marktes zu sichern.

2.5.3 Innovationsfördernde Strukturen in den und außerhalb der Unternehmen

In den Unternehmen müssen Strukturen entwickelt werden, die nicht nur den Erhalt und die Förderung der Leistungsfähigkeit aller Altersgruppen in den Blick nehmen (vgl. Kapitel A.II.2.2.3 in diesem Abschnitt), sondern auch den Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen den Altersgruppen unterstützen. Ältere und Jüngere könnten so voneinander profitieren. Wichtig ist allerdings eine Win-Win-Situation; denn wenn Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter Angst haben müssen, sich selbst überflüssig zu machen, behalten sie ihr Wissen für sich. Sie geben ihr Wissen aber weiter, wenn sie dadurch entlastet werden oder das Unternehmen sie davon überzeugen kann, dass die Weitergabe für das Funktionieren betrieblicher Abläufe von besonderer Bedeutung ist (vgl. BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 61).

Die Erfahrungen der älteren Beschäftigten sollten im Innovationsprozess systematisch miteinbezogen werden. Insbesondere bei der Entwicklung von altersspezifischen oder generationenübergreifenden Produkten und Dienstleistungen sollten ihr fachliches Wissen, aber auch ihre Erfahrungen als Konsumenten berücksichtigt werden.

Neben den internen Prozessen sollten auch die Schnittstellen zu externen Kooperationspartnern in FuE optimiert werden. Vor allem kleinere Unternehmen, die keine eigenen FuE-Kapazitäten aufweisen, sind auf Netzwerke angewiesen. Diese Netzwerke können auf regionaler Ebene zwischen Unternehmen entstehen und könnten z. B. von den Industrie- und Handelskammern organisiert werden. Zudem ist ein enger Kontakt zu den Hochschulen wichtig, um eine regionale Verwertung und Umsetzung der Ergebnisse der Grundlagenforschung zu gewährleisten.

Erfolg versprechendes Beispiel ist das auf Initiative der Volkswagen AG, der Fachhochschule Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven und der Industrie- und Handelskammer für Ostfriesland und Papenburg gegründete Bündnis „Centers of Competence“ (www.coc-ev.de). Inzwischen sind zahlreiche Unternehmen aus dem Nordwesten Niedersachsens (insbesondere aus dem Emsland und aus Ostfriesland) und aus den angrenzenden Niederlanden in der Allianz aktiv. Zusammen arbeiten sie an definierten Themenfeldern. Die jeweiligen Experten treffen sich regelmäßig und tauschen ihr Wissen aus. Produkte der Bündnisfirmen konnten inzwischen auf dem internationalen Markt erfolgreich platziert werden.

II Arbeitsmarkt

Der demografische Wandel wird einen starken Einfluss auf den Arbeitsmarkt haben. Allerdings entstehen keine gänzlich neuen Probleme, sondern die bereits existierenden werden sich durch die demografische Entwicklung verschärfen. Zu den Merkmalen des deutschen Arbeitsmarktes gehören beispielsweise eine im Vergleich zu anderen Staaten unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung sowie eine unterdurchschnittliche Erwerbstätigkeit bzw. eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von bestimmten Personengruppen. Entscheidend für die Entwicklung des Arbeitsmarktes ist vor allem die Frage, ob die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung in Deutschland gesetzt werden können; dazu gehört auch die Struktur des Arbeitsmarktes.

1 Arbeitskräfteangebot und -nachfrage im demografischen Wandel – Herausforderungen

Die Folgen des demografischen Wandels auf dem Arbeitsmarkt hängen im Wesentlichen von der Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen (Arbeitskräfteangebot) und von der Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze (Arbeitskräftenachfrage) ab. Die Gegenüberstellung des künftigen Arbeitskräfteangebots und der künftigen Arbeitskräftenachfrage gibt Hinweise darauf, in welchem Umfang das verfügbare Potenzial an Erwerbspersonen ausgeschöpft werden kann oder ob ein Mangel an Erwerbspersonen zu erwarten ist.

1.1 Arbeitskräfteangebot

Wesentliche Kennzahl zur Beschreibung des Arbeitskräfteangebotes ist die Erwerbsbeteiligung. Die Erwerbsbeteiligung gibt die Zahl der Erwerbspersonen an und umfasst damit alle Personen, die ihre Arbeitskraft aktiv auf dem Arbeitsmarkt anbieten. Diese können erwerbstätig (abhängig beschäftigt oder selbstständig) oder erwerbslos³⁶ sein. Gemessen wird die Erwerbsbeteiligung anhand der Erwerbsquote.

1.1.1 Entwicklung der Erwerbsbeteiligung

Im Jahr 2005 standen 3 796 100 Menschen in Niedersachsen auf dem Arbeitsmarkt als Erwerbspersonen zur Verfügung. Ihnen standen 4 203 900 Nichterwerbspersonen gegenüber. In der Vergangenheit stieg die Zahl der Erwerbspersonen stetig an: 1987 wurden 3,33 Mio. Erwerbspersonen gezählt, 1995 waren es bereits 3,67 Mio. Zurückzuführen ist diese Steigerung auf die Zuwanderung insbesondere aus den neuen Bundesländern und aus Osteuropa (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.1.3) sowie auf die Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung. Die Wanderungsgewinne konnten somit den negativen Effekt der natürlichen Bevölkerungsentwicklung auf das Erwerbspersonenpotenzial überkompensieren.

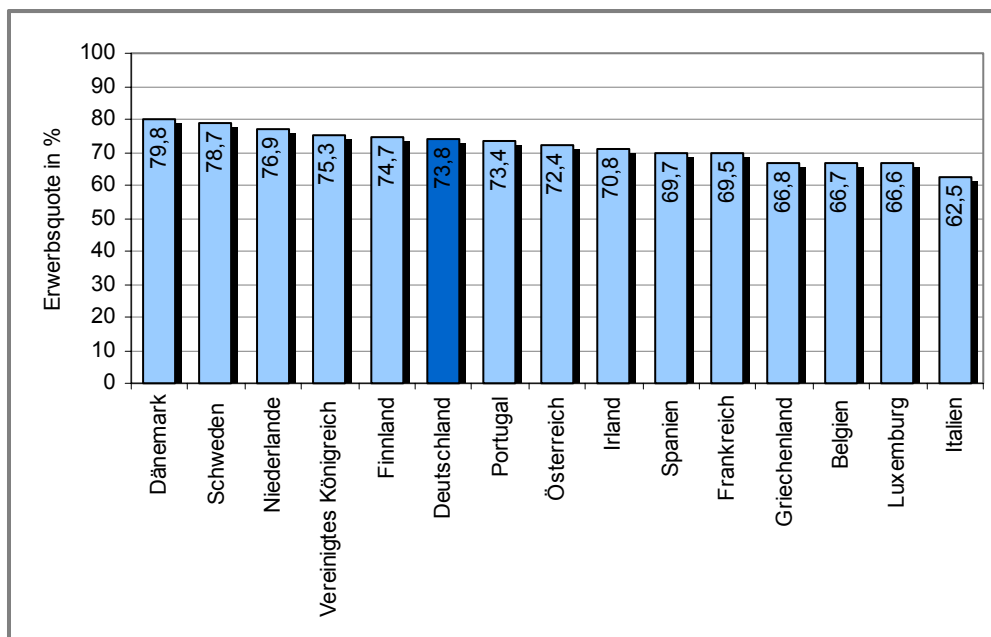
Bezogen auf die erwerbsfähige Bevölkerung (15 bis 64 Jahre)³⁷, beteiligten sich 71,9 % am Erwerbsleben (Deutschland: 73,7 %). Im Vergleich zu den Erwerbsquoten der EU-15 würde Niedersachsen damit einen Platz im Mittelfeld belegen (vgl.

³⁶ Als erwerbslos gelten nur solche Personen, die normalerweise erwerbstätig sind und zurzeit nur vorübergehend – da sie noch keinen neuen Arbeitsplatz gefunden haben – aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, sowie Schülertlassene, die sich um eine Lehr-/Arbeitsstelle bemühen. Die Bezeichnung „erwerbslos“ ist unabhängig davon, ob jemand beim Arbeitsamt als Arbeitsloser oder als Arbeitssuchender gemeldet ist bzw. Arbeitslosengeld oder -hilfe bezieht.

³⁷ Die Eingrenzung der erwerbsfähigen Bevölkerung auf die Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen hat statistische Gründe und soll insbesondere den Vergleich mit anderen Ländern ermöglichen.

Abbildung 56). Ein deutlicher Abstand von rund 7 Prozentpunkten besteht zu Dänemark, das mit 79,8 % den höchsten Grad der Erwerbsbeteiligung erreichte.

Abbildung 56: Erwerbsquoten der 15- bis 64-Jährigen im europäischen Vergleich (EU-15) 2005



Datengrundlage: Eurostat – Labour Force Survey. Eigene Darstellung.

1.1.2 Erwerbsbeteiligung verschiedener Altersgruppen

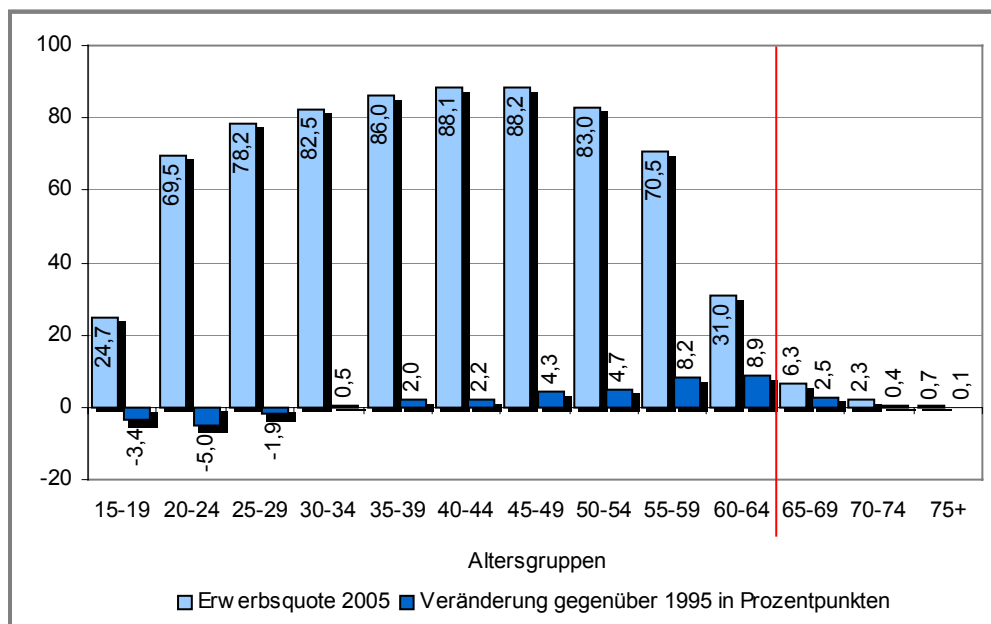
Innerhalb der verschiedenen Altersgruppen der erwerbsfähigen Bevölkerung in Niedersachsen ist die Erwerbsbeteiligung unterschiedlich ausgeprägt (vgl. Abbildung 57). Lediglich 24,7 %, und damit nicht einmal jeder Vierte der Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen, beteiligten sich 2005 am Arbeitsmarkt. Die Erwerbsquote stieg erst in der Gruppe der 20- bis 24-Jährigen auf 69,5 % an und erhöhte sich in den folgenden Altersstufen weiter. Die höchste Erwerbsbeteiligung verzeichneten die Altersgruppen der 30- bis 54-Jährigen, deren Erwerbsquoten allesamt über 82 % lagen. Ab der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre sank die Erwerbsbeteiligung. In den letzten fünf Jahren vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter betrug sie noch 31,0 %. Nach dieser Altersgrenze waren noch 6,3 % der 65- bis 69-Jährigen und 2,3 % der 70- bis 74-Jährigen erwerbstätig. Von den über 75-Jährigen gingen 0,7 % einer Erwerbstätigkeit nach.³⁸

Aus dem Vergleich mit den Erwerbsquoten vor zehn Jahren lassen sich zwei grundlegende Tendenzen ableiten: Zum einen hat die Beteiligung der jüngeren Altersgruppe abgenommen. So ging die Erwerbsquote der 15- bis 19-Jährigen um 3,4 Prozentpunkte und die der 20- bis 24-Jährigen um 5,0 Prozentpunkte zurück. Zwischen 1995 und 2005 nahm die absolute Zahl der Erwerbspersonen der Altersgruppe 15 bis 24 Jahren um 41 300 ab, während sich ihre Bevölkerungszahl gleichzeitig um 31 200 Personen erhöhte; dies deutet auf einen später stattfindenden Berufseinstieg hin. Dieser spätere Berufseinstieg könnte auch mit den ungünstigeren Verhältnissen am Arbeitsmarkt, insbesondere im Hinblick auf mangelnde Ausbildungschancen und den

³⁸ Die Erwerbsquote der 65-Jährigen und Älteren ist gleichzusetzen mit der Erwerbstätigenquote, da die amtliche Statistik Erwerbslose mit Erreichen des Rentenalters nicht mehr führt. Die nach dieser Altersgrenze noch erwerbstätigen Personen sind zu einem großen Anteil (55,4 %) Selbstständige oder mit-helfende Familienangehörige. Damit hat die Altersgruppe einen Anteil von 6,2 % an allen Selbstständigen.

damit verbundenen Warteschleifen sowie der Verlängerung der Studiendauer, zusammenhängen (vgl. zur Entwicklung der Auszubildenden Kapitel C.IV.1.1.1). Zum anderen ist bei den älteren Erwerbspersonen eine höhere Erwerbsbeteiligung im Vergleich zu 1995 festzustellen. In der Gruppe der 55- bis 59-Jährigen lag die Erwerbsbeteiligung um 8,2 Prozentpunkte, in der Gruppe der 60- bis 64-Jährigen um 8,9 Prozentpunkte höher. Insgesamt standen mit 474 200 Erwerbspersonen im Alter von 55 bis 64 Jahren rund 16 900 Personen mehr dem Arbeitsmarkt im Jahr 2005 zur Verfügung als noch 1995.

Abbildung 57: Altersspezifische Erwerbsquoten in Niedersachsen 2005 und Veränderung gegenüber 1995

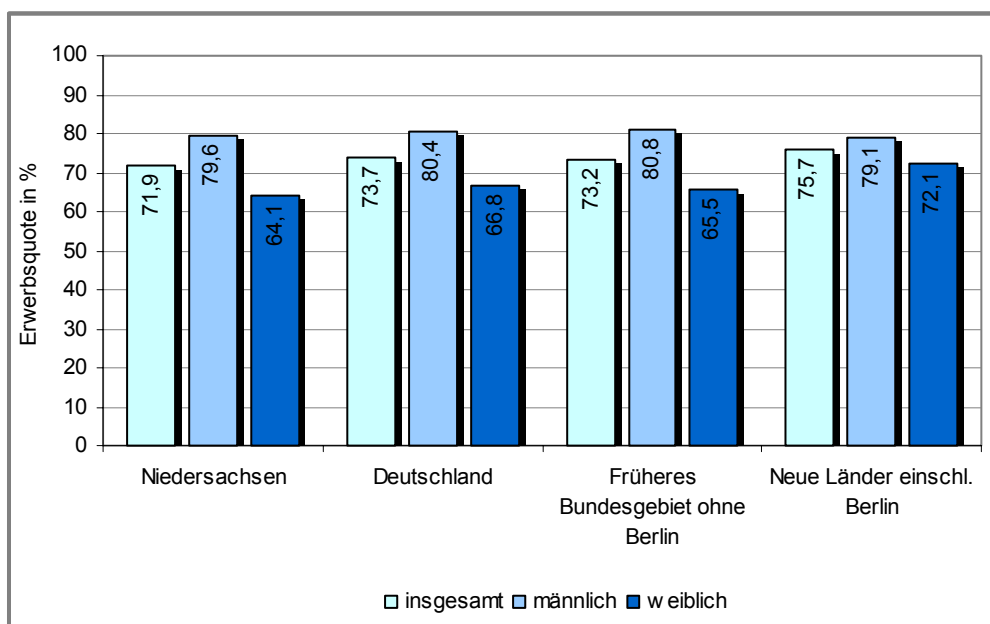


Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 1995 und 2005. Eigene Darstellung.

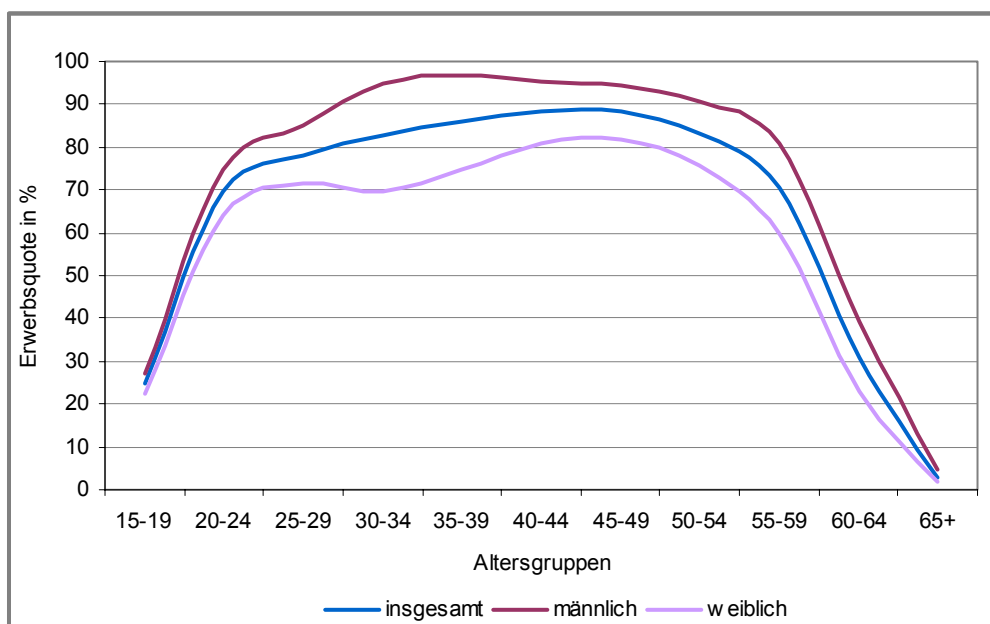
1.1.3 Geschlechtsspezifische Erwerbsbeteiligung

Die Analyse der geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten zeigt eine auffällige Diskrepanz zwischen der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen. Während 79,6 % der niedersächsischen Männer erwerbstätig oder erwerbslos waren, lag der Anteil der niedersächsischen Frauen bei 64,1 %. Der Abstand zwischen den beiden Geschlechtern betrug mithin 15,5 Prozentpunkte.

Auch im westdeutschen Durchschnitt ist ein ähnlich hoher Abstand zwischen den Erwerbsquoten der Geschlechter festzustellen (vgl. Abbildung 58). Dagegen lagen die Erwerbsquoten der Frauen und Männer in den neuen Bundesländern näher zusammen: Die Differenz betrug lediglich 7,0 Prozentpunkte. Zurückzuführen ist dies auf die höhere Frauenerwerbsquote in Ostdeutschland, wohingegen die Erwerbsquote der Männer in allen räumlichen Bezügen ein etwa gleich hohes Niveau erreichte. Die Erwerbsquote der niedersächsischen Frauen lag jedoch unter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer (65,5 %) und um 8,0 Prozentpunkte unter der Quote der ostdeutschen Frauen (72,1 %).

Abbildung 58: Geschlechtsspezifische Erwerbsquoten der 15- bis 64-Jährigen in Niedersachsen im Vergleich 2005

Datengrundlage: StBA – Mikrozensus (Fachserie 1, Reihe 4.1.1, 2005). Eigene Darstellung.

Abbildung 59: Erwerbsquoten in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen und Geschlecht)

Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

Eine differenziertere Betrachtung nach Altersgruppen zeigt, dass Männer zwischen 30 und 54 Jahren im Jahr 2005 Erwerbsquoten von über 90 % aufwiesen; damit wurde das Erwerbspersonenpotenzial dieser Jahrgänge nahezu ausgeschöpft (vgl. Abbildung 59). Hingegen erreichten Frauen die höchste Erwerbsquote erst in der Altersgruppe der 45- bis 49-Jährigen. Selbst in diesem Altersabschnitt lag die Erwerbsquote mit 81,9 % noch 12,6 Prozentpunkte unter der Quote der gleichaltrigen Männer. Am weitesten fielen die geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten in der Altersgruppe

30 bis 34 Jahre (25,3 Prozentpunkte) auseinander, gefolgt von den Altersgruppen 35 bis 39 Jahre (21,5 Prozentpunkte) und 50 bis 59 Jahre (21,4 Prozentpunkte).

1.1.4 Zukünftige Entwicklung

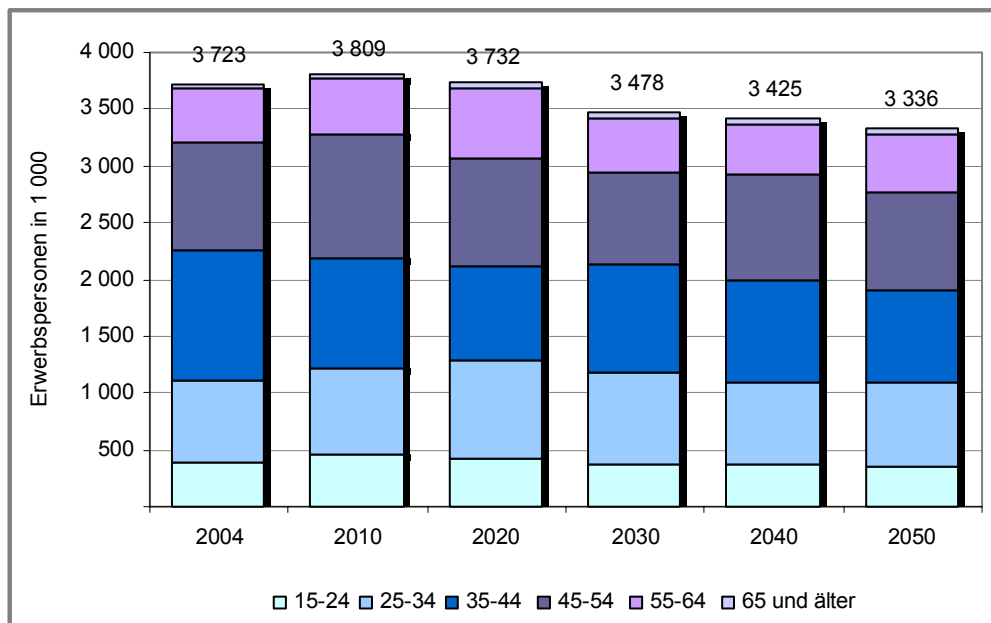
Fortschreibung der Zahl der Erwerbspersonen bis 2050

Die Entwicklung der Zahl der Erwerbspersonen ist abhängig von der demografischen Entwicklung und der zukünftigen Erwerbsbeteiligung. Die im Folgenden dargestellte Fortschreibung der Erwerbspersonenzahl basiert auf Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen. Indem sie die heutige Erwerbsbeteiligung in die Zukunft überträgt, stellt sie lediglich auf den demografischen Effekt ab. Grundsätzlich werden also für die Erwerbsbeteiligung gegenüber heute unveränderte Bedingungen am Arbeitsmarkt angenommen. Bei einer Änderung der Bedingungen könnte sich folglich die Zahl der Erwerbspersonen vergrößern bzw. verkleinern. So könnte es etwa für Personen, die bislang noch nicht auf dem Arbeitsmarkt agieren, erst möglich respektive notwendig werden zu arbeiten.

Die Fortschreibung der heutigen Erwerbspersonenzahlen lässt zwei Tendenzen erkennen (vgl. Abbildung 60):

- Bis etwa 2020 wird vor allem der sich verändernde Altersaufbau der Erwerbspersonen von Bedeutung sein.
- Nach 2020 wird die Zahl der Erwerbspersonen in Niedersachsen zurückgehen.

Abbildung 60: Fortschreibung der Zahl der Erwerbspersonen in Niedersachsen im Zeitraum 2004 bis 2050 (nach Altersgruppen)



Datengrundlage: NLS – Fortschreibung der Erwerbspersonen. Eigene Darstellung.

Bis 2020 wird die Zahl der Erwerbspersonen in Niedersachsen zunächst nicht sinken; sie steigt sogar bis etwa 2010 noch leicht an und wird um 2020 ein ähnliches Niveau haben wie im Jahr 2004. Allerdings sind bereits in diesem Zeitraum erste altersstrukturelle Veränderungen bei der Zusammensetzung der Erwerbspersonen erkennbar. Die Gruppe der 35- bis 44-Jährigen wird um 318 000 Personen zurückgehen. Ist sie gegenwärtig mit 31 % noch die größte Gruppe der Erwerbspersonen, so beträgt ihr Anteil im Jahr 2020 nur noch 22 %; im Jahr 2050 werden es etwa 24 % sein. Ungefähr ab 2010 wird die Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen die stärkste Kohorte stellen.

Während diese bereits bis 2010 stark anwächst, erfährt die Gruppe der älteren Erwerbspersonen (55 bis 64 Jahre) sowie die der 25- bis 34-Jährigen erst anschließend bis 2020 einen Zuwachs von jeweils etwa 120 000 Personen. Da die Anteile der älteren Erwerbspersonen zunehmen, wird folglich das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen steigen.

Ab 2020 beginnen die Erwerbspersonenzahlen zu sinken, da mit dem Ausscheiden der heute 35- bis 50-Jährigen in den Jahren bis 2035 die größte Gruppe der Erwerbspersonen wegfällt.³⁹ Insgesamt muss in Niedersachsen mit einem Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen von 3,7 Mio. in 2004 auf 3,3 Mio. in 2050 gerechnet werden; damit sinkt die Zahl um etwa 11 %.⁴⁰ Die Zahl der Erwerbsbevölkerung nimmt demnach stärker ab als die Bevölkerungszahl, die im genannten Zeitraum um rund 4 % zurückgehen wird. Damit verringert sich letztlich auch der Anteil der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung.⁴¹ Darüber hinaus weisen FUCHS und SÖHNLEIN (2005: 24) in ihrer Projektion für Deutschland darauf hin, dass der Anteil der Ausländer an der Erwerbsbevölkerung wächst und sie daher auf dem Arbeitsmarkt eine immer größere Rolle spielen dürften. Insbesondere wird aber der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund an den Erwerbspersonen steigen.

Regionale Betrachtung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Da die Erwerbspersonenzahlen aus dem Mikrozensus nicht regionalisierbar sind, sollen an dieser Stelle mithilfe der Betrachtung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter Rückschlüsse für die Regionen gezogen werden. Allerdings bleibt zu betonen, dass die Antwort auf die Frage, wie viele dieser Menschen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden, von der zukünftigen Erwerbsbeteiligung abhängig ist.

Während die Zahl der Erwerbsbevölkerung auf Landesebene erst nach 2020 sinkt, werden sich in einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten bereits vorher erste Veränderungen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ergeben (vgl. Abbildung 61).

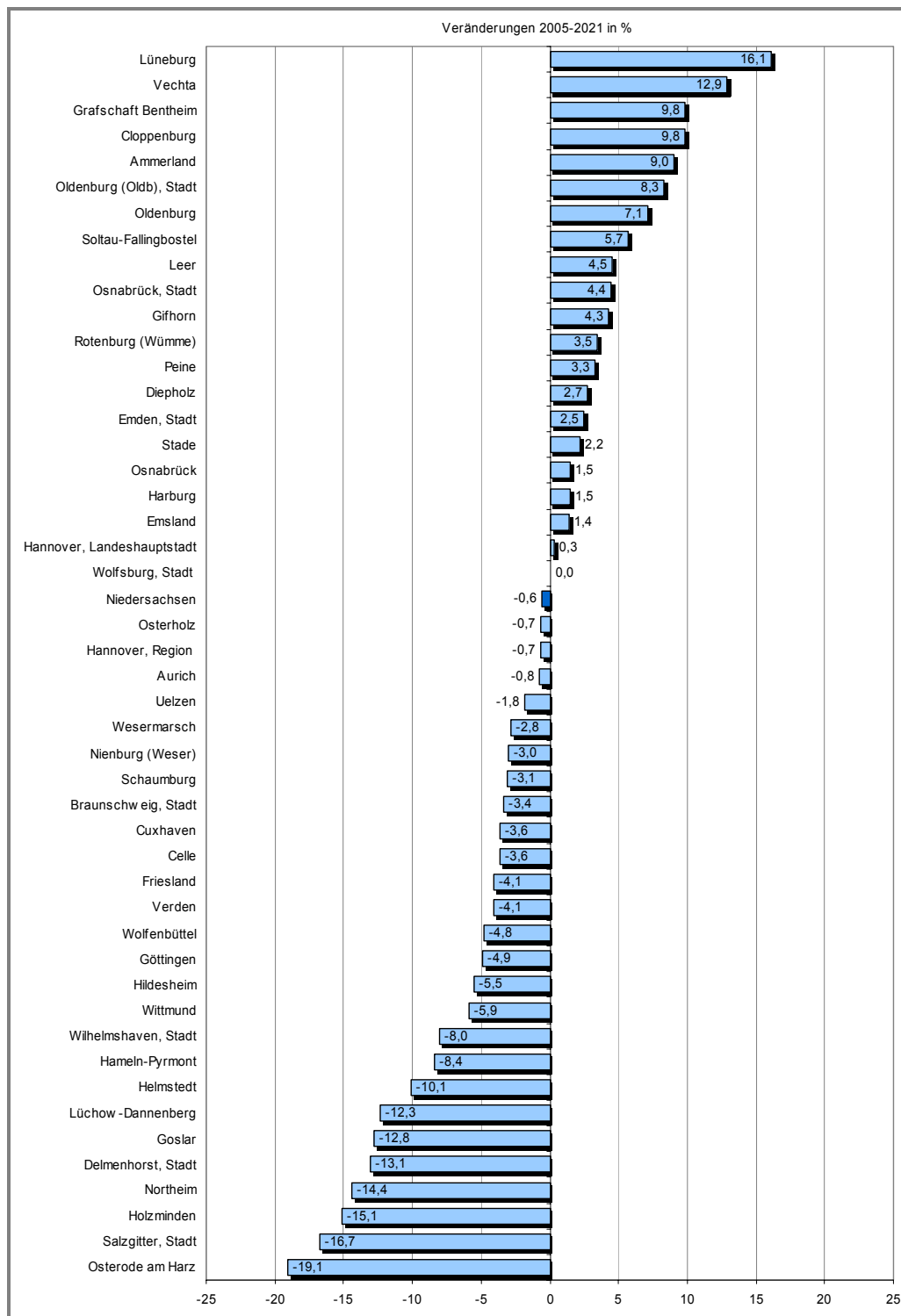
Die Vorausberechnung bis 2021 zeigt auf regionaler Ebene gegenläufige Entwicklungen. Starke Rückgänge in den Altersgruppen der 15- bis 64-Jährigen zeichnen sich insbesondere für die südlichen Regionen ab. Der Landkreis Osterode am Harz verliert demnach 19,1 % der Bevölkerung dieser Altersgruppe, die Stadt Salzgitter 16,7 % und der Landkreis Holzminden 15,1 %. Hingegen nimmt die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in den Landkreisen Lüneburg um 16,1 % und Vechta um 13,9 % zu. Auch andere Regionen – vornehmlich im Westen Niedersachsens – können moderate Zuwächse erwarten. Diese divergierende Entwicklung ist vor allem auf die jeweilige Altersstruktur in den Regionen zurückzuführen. In Zukunft wird sich diese und damit das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung in den Regionen noch deutlicher als heute unterscheiden.

³⁹ Auch für Gesamtdeutschland wird ein starker Rückgang der Erwerbspersonen ab 2020 erwartet. Einen Überblick über verschiedenen Modellrechnungen findet sich bei SCHÄFER, SEYDA (2005: 99-100).

⁴⁰ Die Auswirkungen bestimmter Maßnahmen – Straffung der Ausbildungszeiten, Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung, Erhöhung des Renteneintrittsalters – auf die Entwicklung der Anzahl der Erwerbspersonen bis 2050 in Niedersachsen werden bei NICKEL (2005) dargestellt.

⁴¹ Die Verringerung des Anteils der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung stellt vor allem die sozialen Sicherungssysteme vor große Herausforderungen.

Abbildung 61: Veränderungen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten im Vergleich der Jahre 2005 und 2021 (in %)



Datengrundlage: NLS (1) Bevölkerungsfortschreibung zum 01.01.2005, (2) Regionale Vorausschätzung der Bevölkerung zum 01.01.2021 (Basisbevölkerung zum 31.12.2003). Eigene Berechnungen.

Einfluss der Wanderungen auf das zukünftige Erwerbspersonenpotenzial

Die vorgestellten Ergebnisse sind stark von der Realisierung der angenommenen Wanderungsgewinne abhängig. Die Variante 5 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung geht von einem jährlichen Wanderungsgewinn zwischen 27 600

(2003), 30 200 (2008) und 22 000 Personen (2050) für Niedersachsen aus.⁴² Wanderungen sind weniger sicher zu prognostizieren als die natürliche Bevölkerungsentwicklung. Dabei haben sie aber einen entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes. Insbesondere Fernwanderungen, d. h. über die regionalen bzw. Landesgrenzen hinausgehende Wanderungen, beruhen zu einem großen Teil auf berufsbezogenen Motiven.⁴³ Regionale Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten könnten in Zukunft innerhalb Niedersachsens weitere Wanderungen auslösen und damit die regionale Differenzierung weiter verschärfen.

Unterschiede zwischen den Regionen bestehen zudem in der Struktur der Zu- bzw. Abwandernden. So ziehen derzeit die besonders wanderungsaktiven jungen Menschen, die sich in der Ausbildungs- bzw. Berufseinstiegsphase befinden, hauptsächlich in die großen Zentren, die Universitäts- und Fachhochschulstandorte sowie die Standorte sonstiger Ausbildungseinrichtungen (vgl. NIW 2004b: 10-11). Die Kommunen im ländlichen Raum verlieren in dieser Altersgruppe. Besonders stark sind die Wanderungsverluste in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Wittmund.

Zudem befindet sich Niedersachsen in einem Wettbewerb der Regionen in Deutschland, der durchaus intensiver werden könnte, wenn sich die Unterschiede in der wirtschaftlichen Attraktivität innerhalb von Deutschland weiterhin verstärken. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Abwanderung nach Süddeutschland. Hier verzeichnet Niedersachsen schon gegenwärtig jährliche Wanderungsdefizite bei der Bevölkerung im jungen bis mittleren erwerbsfähigen Alter (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.1.3.2). In den Wanderungsbeziehungen mit den angrenzenden Bundesländern verliert Niedersachsen in der Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen, die sich gerade in der Ausbildungs- bzw. Berufseinstiegsphase befinden. Gleichzeitig ist unklar, ob die Wanderungsgewinne gegenüber den ostdeutschen Bundesländern, von denen Niedersachsen seit Jahren profitiert, auf hohem Niveau fortsetzbar sind, da ein Großteil der dortigen wanderungsaktiven Bevölkerung schon gewandert ist und daher das Potenzial für zukünftige Wanderungen in den ostdeutschen Regionen gering ist. Außerdem könnte die wirtschaftliche Attraktivität Süddeutschlands oder die aufstrebender ostdeutscher Wirtschaftsstandorte diese Ströme umlenken.

Des Weiteren spielt für die Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials die Zuwanderung aus dem Ausland eine große Rolle. Verschiedene Studien belegen allerdings, dass selbst ein aus der Vergangenheit ableitbarer Wanderungsgewinn von 100 000 bis 300 000 Menschen pro Jahr die Folgen des demografischen Wandels für Deutschland nicht kompensieren kann (vgl. IAB 2005: 52, VEREINTE NATIONEN 2000). Sie kommen zu dem Schluss, dass Zuwanderung den Rückgang der Bevölkerungszahl nur verzögern, aber nicht aufhalten kann und dass das Erwerbspersonenpotenzial somit trotz Zuwanderung nicht konstant gehalten werden kann. Der Alterungsprozess der Bevölkerung kann mit Zuwanderung überhaupt nicht ausgeglichen werden – es sei denn, mit extrem hoher Zuwanderung. Nach Berechnungen der VEREINTE NATIONEN (2000) ergibt sich für Deutschland folgendes Bild:

- Um die Bevölkerungszahl bis 2050 konstant zu halten, ist im Zeitraum 2000 bis 2050 ein Wanderungsgewinn von jährlich 344 000 Personen notwendig.
- Die Konstanz der Zahl der Erwerbsbevölkerung (15 bis 64 Jahre) ist nur mit einer Nettozuwanderung von jährlich 487 000 Personen zu erreichen.
- Das Verhältnis zwischen der Zahl der Erwerbsbevölkerung und der der 65-Jährigen und Älteren lässt sich nur bei einem jährlichen Wanderungsgewinn von 3 630 000 Personen halten.

⁴² Die Variante 5 ist die mittlere Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Auf ihr basieren die Einschätzungen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung Niedersachsens. Mittlerweile liegt die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung vor (Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.2).

⁴³ Die Wanderungsbeziehungen zwischen Niedersachsen und den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sind aber zudem stark wohnungsmarktorientiert.

Für die für Niedersachsen angenommenen Wanderungsgewinne gilt dies analog. Ob diese Annahmen überhaupt eintreffen, ist wiederum fraglich. Zum einen ist bereits erkennbar, dass die Zuwanderung von Spätaussiedlern nachlässt.⁴⁴ Außerdem scheinen die Zuzugspotenziale durch die EU-Osterweiterung geringer als erwartet zu sein, da durch die Aussetzung der EU-Freizügigkeits-Richtlinie in Deutschland Wanderungswillige aus den neuen Beitrittsländern – insbesondere hoch Qualifizierte – bereits in andere Länder abgewandert sind (vgl. BRÜCKER 2005). Die Höhe der außereuropäischen Zuwanderung ist dagegen stark von politischen Entwicklungen abhängig. Die bisherige Zuwanderung nach Deutschland ist – mit Ausnahme der Greencard-Regelung (2000 bis 2004) – im Hinblick auf den Arbeitsmarkt nicht hinreichend gesteuert gewesen. Darüber hinaus bleibt zu betonen, dass für die arbeitsmarktorientierte Zuwanderung von hoch Qualifizierten die Attraktivität des deutschen Arbeitsmarktes das entscheidende Kriterium ist.

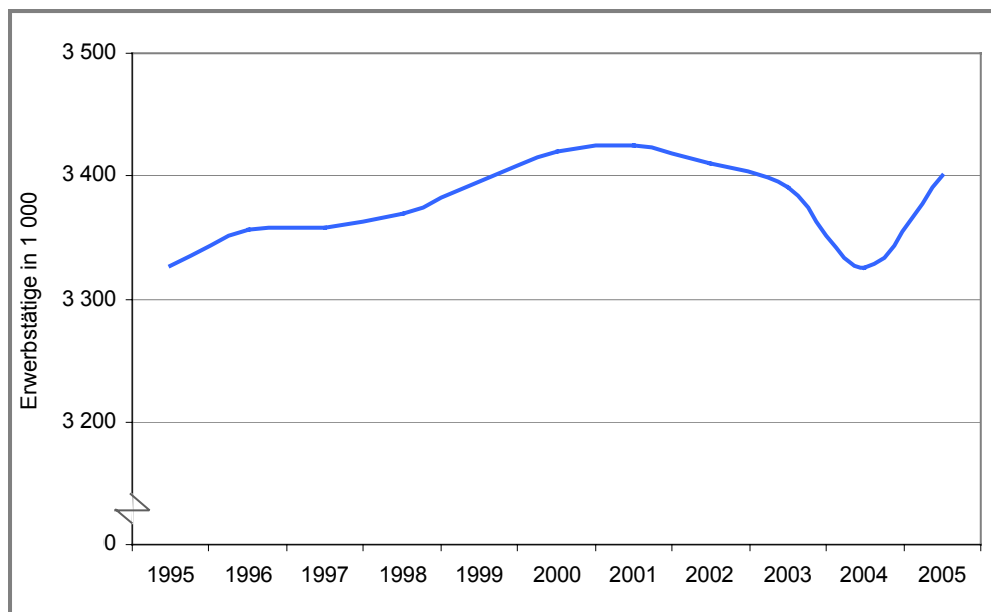
1.2 Arbeitskräftenachfrage

Die Arbeitskräftenachfrage wird anhand der Entwicklung der Erwerbstätigkeit dargestellt; denn sie ist Ausdruck für die realisierte Deckung der Nachfrage.⁴⁵

1.2.1 Bisherige Arbeitskräftenachfrage

Im Jahr 2005 waren 3 401 100 Personen in Niedersachsen erwerbstätig. Damit lag die Erwerbstätigenquote bei 64,4 %. Im Zeitraum 1995 bis 2005 stieg die Zahl der Erwerbstätigen zunächst bis zum Höchststand im Jahr 2001 auf 3 424 400 Erwerbstätigen an (vgl. Abbildung 62). In den folgenden Jahren sank die Zahl allerdings bis zum Jahr 2004 auf 3 253 300 Erwerbstätige, bevor sie im Jahr 2005 wieder stieg und etwa das Niveau von 1999 erreichte.

Abbildung 62: Erwerbstätige in Niedersachsen 1995 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 1995-2005. Eigene Darstellung.

⁴⁴ Der Rückgang ist zum Teil bereits in der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung berücksichtigt worden.

⁴⁵ Hinzukommen müsste die Zahl der offenen Stellen, deren Messung allerdings statistische Probleme aufweist und die daher nicht berücksichtigt wird.

Mit über 71 % arbeiteten die meisten Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor (vgl. Tabelle 12). Die größten Dienstleistungsbereiche sind der Handel, die unternehmensbezogenen Dienstleistungen und das Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen. Trotz starker Zunahmen seit 1995 sind die Erwerbstätigenzahlen der Branche „Dienstleistungen für Unternehmen“ in Niedersachsen schwächer gewachsen als im Bundesgebiet insgesamt. Folglich sind Stellen in diesem Bereich in Niedersachsen unterrepräsentiert (Spezialisierung: 83).

Im produzierenden Gewerbe waren 25 % aller niedersächsischen Erwerbstätigen beschäftigt. Gemessen an den Erwerbstätigenzahlen im Bundesdurchschnitt, waren in Niedersachsen besonders viele Erwerbstätige in den Branchen „Fahrzeugbau“, „Ernährungsgewerbe“ und „Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren“ tätig. Die Arbeitsplatzentwicklung im Baugewerbe ist seit Jahren rückläufig, wenn auch weniger stark als im Bundesdurchschnitt.

Tabelle 12: Erwerbstätige in Wirtschaftsbereichen in Niedersachsen 1995 bis 2005

Wirtschaftsbereich	Niedersachsen		jahresdurchschnittliche Veränderung			
	2005		1995 bis 2000		2000 bis 2005	
	Anteil in %	Spez. D= 100	Nds.	D	Nds.	D
Land- und Forstwirtschaft; Fischerei	3,3	150	-3,0	-2,8	-0,9	-1,9
Produzierendes Gewerbe	24,9	96	-0,7	-1,6	-1,9	-2,3
Bergbau und Gewinnung von Steinen u. Erden	0,2	104	-5,0	-8,1	-1,1	-7,2
Verarbeitendes Gewerbe	18,4	95	-0,6	-0,8	-1,4	-1,5
Ernährungsgewerbe und Tabakverarbeitung	3,0	134	1,6	1,0	-2,1	-1,7
Papier-, Verlags- und Druckgewerbe	1,5	97	1,1	1,5	-1,7	-2,1
Chemische Industrie	0,9	70	-1,1	-2,1	-0,2	-1,4
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	1,3	128	0,0	0,2	-0,8	-1,3
Metallerzeugung und -verarbeitung	2,0	68	-1,9	-0,7	-1,2	-1,2
Maschinenbau	1,7	62	-2,4	-0,9	-0,8	-1,0
H. v. Büromasch., DV-Geräten, Elektrotech.	1,8	71	-0,9	-1,1	-1,7	-1,1
Fahrzeugbau	4,2	164	0,6	0,8	0,7	1,0
Übrige WZ des verarbeitenden Gewerbes	1,9	79	-3,8	-3,7	-4,8	-4,8
Energie- und Wasserversorgung	0,6	84	-2,6	-4,1	-1,2	-0,5
Baugewerbe	5,7	101	-0,5	-3,1	-3,6	-4,8
Dienstleistungsbereiche	71,8	100	1,9	2,1	0,8	0,7
Handel; Rep. v. Kfz u. Gebrauchsgütern	16,2	107	1,5	1,1	-0,6	-0,6
Gastgewerbe	4,8	106	3,9	3,6	1,1	1,7
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	5,3	97	0,9	-0,4	0,1	-0,2
Kredit- und Versicherungsgewerbe	2,9	91	-0,2	0,3	-0,3	-0,5
Vermietung, Dienstl. f. Unternehmen	11,0	83	6,4	7,2	2,4	2,6
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung, Sozialvers.	7,4	108	-1,6	-1,1	-1,6	-1,4
Erziehung u. Unterricht	6,0	103	1,7	1,5	2,0	1,2
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	11,3	109	2,6	2,6	2,3	1,9
Erbringung v. sonst. öffentl. und pers. Dienstl.	4,9	89	1,4	2,6	2,3	1,5
Häusliche Dienste	2,1	118	1,5	2,7	1,7	1,0
Insgesamt	100,0	100	1,0	0,8	0,0	-0,2

Anmerkungen: (1) D = Deutschland, (2) Nds. = Niedersachsen, (3) Spez. = Spezialisierung, (4) Dienstleistungsbereich einschließlich Grundstücks- und Wohnungswesen

Quelle: NLS, StBA, Berechnungen des NIW. Aktualisierung durch das NLS. Überarbeitete Tabelle.

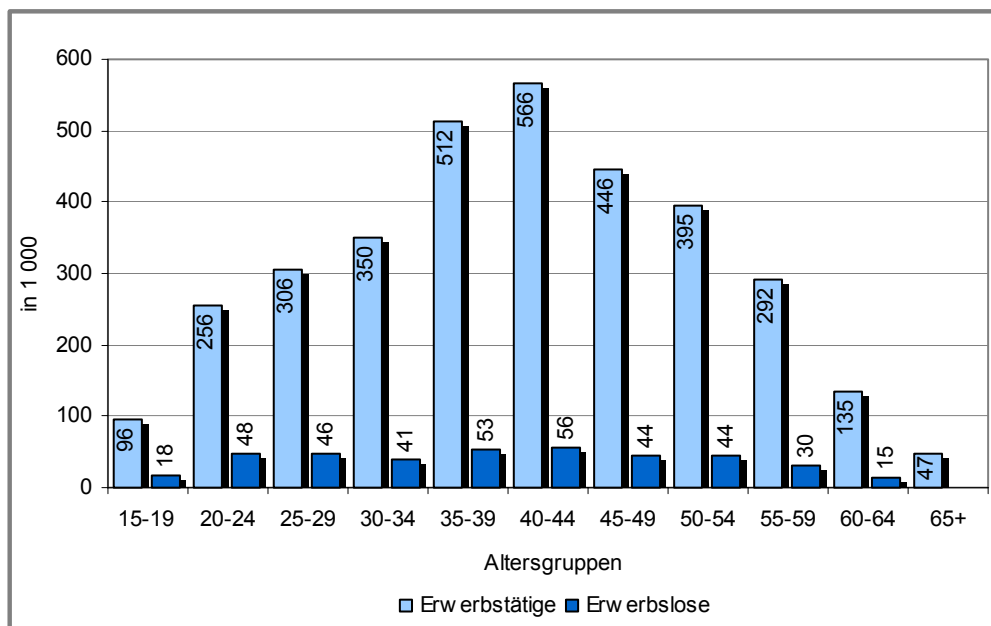
Altersstrukturelle Nachfrage

Bei der Betrachtung der Altersstruktur der Erwerbstätigen ist eine Konzentration auf die mittleren Altersgruppen erkennbar. 66,7 % aller Erwerbstätigen waren im Jahr 2005 zwischen 30 und 54 Jahre alt. Die älteren Erwerbstätigen (55 bis 64 Jahre) hat-

ten einen Anteil von 12,6 % an allen Erwerbstätigen. Die jüngeren Erwerbstätigen (15 bis 29 Jahre) kamen auf 19,3 %. 1,4 % der Erwerbstätigen waren 65 Jahre und älter (vgl. auch Abbildung 63).

Auch die Erwerbslosigkeit, als nicht nachgefragtes Angebot, zeigte eine ähnliche Balance auf die mittleren Altersgruppen. Allerdings wiegt die Erwerbslosigkeit umso schwerer, je weniger Personen in einer Altersgruppe erwerbstätig sind. So kamen 2005 auf einen Erwerbslosen im Alter zwischen 40 und 44 Jahren zehn Erwerbstätige, während es in der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen lediglich fünf waren.

Abbildung 63: Erwerbstätige und Erwerbslose in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen)



Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

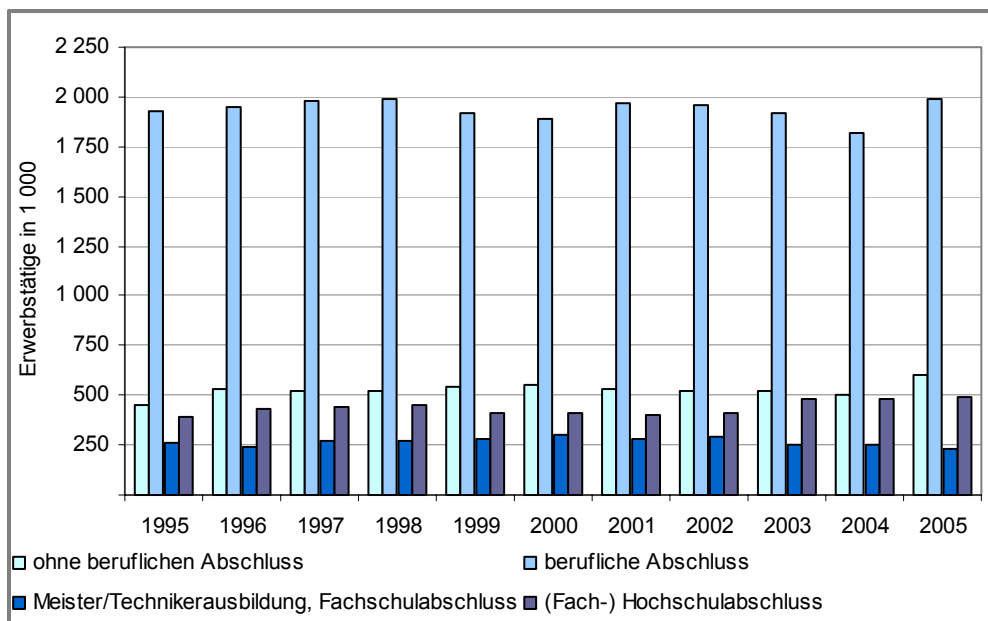
Nachfrage nach Qualifizierungsstufen

Die Mehrzahl der Erwerbstätigen in Niedersachsen hat eine abgeschlossene Berufsausbildung. Im Jahr 2005 waren 1 987 200 Erwerbstätige beschäftigt, die eine Lehre oder schulische Berufsausbildung absolviert haben (vgl. Abbildung 64). Damit ist die Zahl der Erwerbstätigen mit einem berufsqualifizierenden Abschluss fast so hoch wie zum Zeitpunkt des Höchststands im Jahr 1998. Der Anteil der Erwerbstätigen mit beruflicher Ausbildung an der Gesamtzahl aller Erwerbstätiger betrug 2005 58,4 %. Die Anzahl derjenigen, die über einen weiteren qualifizierenden Berufsabschluss (z. B. Meister oder Techniker) verfügen, veränderte sich im Zeitraum 1995 bis 2005 nur geringfügig. Dennoch ist auffällig, dass die Zahl 2005 mit rund 231 000 Erwerbstätigen unter 250 000 fiel. Ihr Anteil an allen Erwerbstätigen lag 2005 bei 6,8 %. Vergrößert hat sich hingegen der Personenkreis, der über keinen beruflichen Abschluss (einschließlich Anlernpraktikum) verfügte: Im Jahr 2005 waren es 604 300 Erwerbstätige (17,7 %). Darüber hinaus ist der Anteil der (Fach-)Hochschulabsolventen an den Erwerbstätigen von 11,9 % im Jahr 1995 auf 14,6 % im Jahr 2005 gestiegen (+ 100 100 Erwerbstätige). 2005 besaßen 496 600 Erwerbstätige in Niedersachsen einen (Fach-)Hochschulabschluss.

Insgesamt kann also festgestellt werden, dass weit über die Hälfte der Arbeitsplätze in Niedersachsen weiterhin mit Personen mit einem beruflichen Abschluss (Lehre oder schulische Berufsausbildung) besetzt werden. Seit 2001 werden zudem mehr Arbeits-

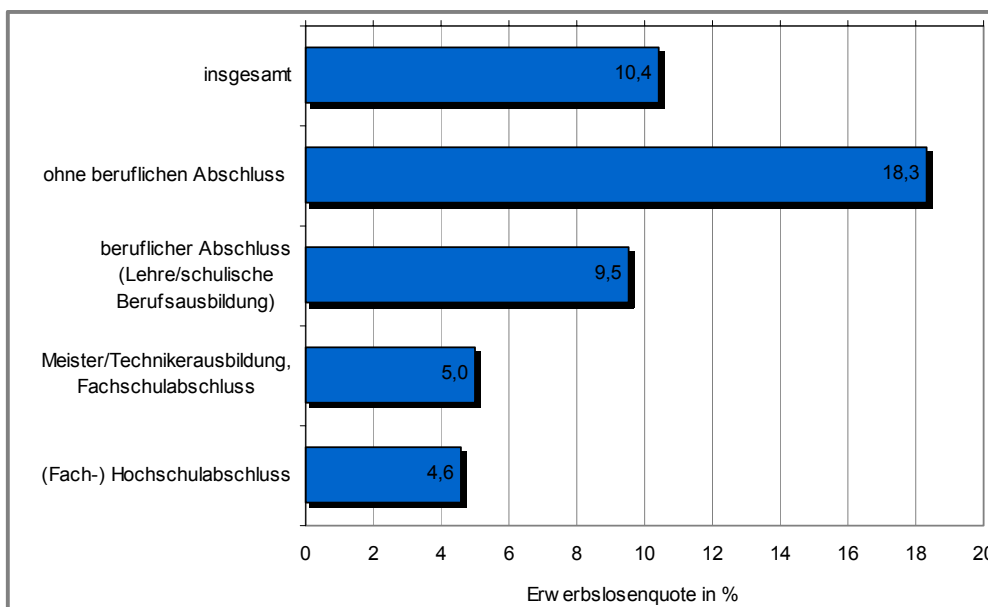
plätze mit (Fach-)Hochschulabsolventen besetzt. Die Zahl der Arbeitsplätze für Personen ohne einen beruflichen Abschluss ist im Jahr 2005 wieder gestiegen.

Abbildung 64: Erwerbstätige in Niedersachsen 1995 bis 2005 (nach Qualifizierungsstufen)



Anmerkungen: (1) „beruflicher Abschluss“: Lehrausbildung, schulische Berufsausbildung; bis 1998 einschließlich Anlernausbildung, Berufsvorbereitungsjahr (2) „ohne beruflichen Abschluss“ ab 1999 einschließlich Anlernausbildung, Berufsvorbereitungsjahr (3) „ohne Angaben“ ist nicht berücksichtigt. Datengrundlage: NLS - Mikrozensus. Eigene Darstellung.

Abbildung 65: Qualifikationsspezifische Erwerbslosenquote in Niedersachsen 2005



Anmerkungen: (1) „ohne beruflichen Abschluss“ einschließlich Anlernausbildung, (2) Kategorie „ohne Angaben“ ist nicht berücksichtigt. Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Berechnungen.

Die Nachfrage nach bestimmten Qualifikationen lässt sich auch daran ablesen, ob die qualifikationsspezifische Erwerbslosenquote hoch oder niedrig ist. So sind Personen ohne oder mit geringer Qualifikation überdurchschnittlich oft von Erwerbslosigkeit betroffen. 2005 betrug die Erwerbslosenquote in Niedersachsen bei Erwerbspersonen ohne einen Berufsabschluss 18,3 % und war damit fast doppelt so hoch wie die Erwerbslosenquote von Erwerbspersonen mit Lehrabschluss (9,5 %), dreieinhalbmal höher als bei Erwerbspersonen mit einer Mechaniker-/Technikerausbildung (5,0 %) und viermal höher als bei Erwerbspersonen mit einem Hoch- bzw. Fachhochschulabschluss (4,6 %) (vgl. Abbildung 65).

1.2.2 Zukünftige Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage

Eine Prognose der künftigen Arbeitskräftenachfrage ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Die wirtschaftliche Entwicklung – und damit die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt – ist abhängig von vielfältigen Faktoren wie z. B. dem Fortschreiten der Globalisierung, dem technischen Fortschritt, der Veränderung der Binnennachfrage sowie der demografischen Entwicklung.

Insbesondere bezogen auf einzelne Berufsgruppen lassen sich nur schwer Aussagen treffen. Allerdings können aufgrund der im Kapitel A.I.1.2.1 (in diesem Abschnitt) aufgezeigten Veränderungen in der Konsumstruktur und der fortschreitenden Tertiärisierung der Wirtschaft einige Schlussfolgerungen in Hinblick auf die Arbeitskräftenachfrage gezogen werden. So ist von einem steigenden Bedarf an Erwerbspersonen in den Branchen „Pflege und Gesundheit“ sowie im gesamten Dienstleistungssektor auszugehen.

Neben den quantitativen sind aber vor allem die qualitativen Aspekte der zukünftigen Arbeitskräftenachfrage von entscheidender Bedeutung für die gegenwärtigen Weichenstellungen. Bezüglich des qualitativen Arbeitskräftebedarfes gehen verschiedene Projektionen von einem steigenden Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften aus (vgl. u. a. REINBERG, HUMMEL 2004). Begründet wird dies insbesondere mit dem Bedeutungsgewinn anspruchsvoller Tätigkeiten wie z. B. Organisation, Management, Planung, Beratung, Forschung und Entwicklung. Die bereits in der Vergangenheit erkennbar gewordene rückläufige Nachfrage nach gering Qualifizierten wird sich demnach auch in Zukunft fortsetzen. Für Arbeitskräfte mit mittleren Qualifikationsniveaus wird eine etwa gleich bleibende Nachfrage erwartet (vgl. IAB 2005: 54-55).

1.2.3 Zukünftige Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Insgesamt kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Arbeitslosenquote in Niedersachsen aufgrund des demografischen Wandels automatisch sinken wird. Die Abnahme der Erwerbspersonenzahl ab 2020 wird zwar zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebotes führen und könnte damit den Arbeitsmarkt entlasten. Allerdings ist dies stark von der Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage abhängig, die nur schwer zu prognostizieren ist. Im Übrigen ist für die gegenwärtige hohe Arbeitslosigkeit nicht nur das Missverhältnis zwischen vielen Arbeitsuchenden und einer geringen Zahl von freien Stellen verantwortlich. Entscheidender sind die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit, die sich in einer Konzentration auf ganz bestimmte Gruppen äußern. So sind vor allem ältere Erwerbspersonen, Personen ohne Berufsausbildung bzw. mit einer geringen Qualifikation sowie Personen mit Migrationshintergrund von Arbeitslosigkeit betroffen (vgl. IAB 2005: 19, vgl. ausführlicher auch in den Kapiteln A.II.1.3.1, 1.3.3 und 1.3.5 in diesem Abschnitt).

Die strukturellen Ursachen werden durch die demografische Entwicklung nicht gelöst. Es besteht sogar die Gefahr, dass sie sich noch verstärken werden, weil z. B. die Zahl der älteren Erwerbspersonen größer wird und weil die Qualifikationen der Erwerbspersonen nicht den nachgefragten Qualifikationen entsprechen (vgl. SCHÄFER, SEYDA 2005: 106). Zudem ist zu befürchten, dass, falls die sozialen Sicherungssysteme nicht

angepasst werden, sich ihre Finanzierungsprobleme aufgrund des rückläufigen Arbeitskräfteangebotes weiter verschärfen und die damit verbundene weitere Belastung der Beschäftigung die Arbeitslosigkeit erhöht (vgl. BÜTTNER 2006: 57). Ein Rückgang der Arbeitskräftenachfrage infolge weiterer Automatisierung oder der Verlagerung der Arbeitsplätze in Länder mit niedrigerem Lohnniveau würde sich ebenfalls negativ auswirken.

Des Weiteren werden sich die regionalen Unterschiede zukünftig verstärken. Bereits heute ist die Arbeitslosigkeit im westlichen Niedersachsen sowie im Raum zwischen Hamburg und Bremen eher niedriger, während sie im Küstenraum, im östlichen Niedersachsen und im Leine-Weser-Bergland überdurchschnittlich hoch ist. In den Großstädten ist die Arbeitslosigkeit höher als im ländlichen Raum. Die Spanne in Niedersachsen reichte im Dezember 2006 von 6,4 % im Landkreis Vechta bis 15,9 % in Emden.

Zusätzlich zu der Fragestellung, ob die demografische Entwicklung zum Abbau der Arbeitslosigkeit führen kann, muss bedacht werden, ob ein Abbau der Arbeitslosigkeit den Rückgang des Arbeitskräfteangebotes kompensieren könnte. Auch unter der Annahme, dass es bis 2050 gelänge, Vollbeschäftigung herzustellen, könnte die Verringerung der Erwerbspersonenzahl um rund 0,4 Mio. nicht vollständig ausgeglichen werden. Daraus resultiert, dass im Vergleich zu heute die absolute Zahl der Erwerbstätigen niedriger ausfallen würde (vgl. SCHÄFER, SEYDA 2005: 107). Folglich müssen neben dem Abbau der Arbeitslosigkeit auch die Vergrößerung des Erwerbspersonenpotenzials und die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung politisches Handlungsziel sein.

1.3 Spezifische Gruppen auf dem Arbeitsmarkt

Die Darstellungen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und ihrer zukünftigen Entwicklung ergeben folgende Herausforderungen für den Arbeitsmarkt:

- Die Zahl der Erwerbspersonen wird bis 2020 relativ konstant bleiben. Erst in den dann folgenden Jahren wird sich das Potenzial verkleinern und könnte zu quantitativen Engpässen beim Arbeitskräfteangebot führen.
- Der Altersdurchschnitt der Erwerbspersonen steigt an.
- Zukünftig wird von einem steigendem Bedarf an hoch Qualifizierten und von einem sinkenden Bedarf an gering Qualifizierten ausgegangen.
- Im Vergleich zu den anderen Altersgruppen ist die Erwerbsbeteiligung der 55-Jährigen und Älteren niedrig. Gleichzeitig wird diese Altersgruppe zukünftig eine der größten Gruppen der Erwerbsbevölkerung stellen.
- Die Altersgruppe der unter 25-Jährigen weist ebenfalls eine niedrige Erwerbsbeteiligung auf. Dieses deutet auf einen späten Berufseinstieg bzw. auf mangelnde Ausbildungschancen hin.
- Im Vergleich zu Männern weisen Frauen eine niedrigere Erwerbsquote auf.
- Im Vergleich zur deutschen Bevölkerung weisen Personen mit Migrationshintergrund heute eine unterdurchschnittliche Erwerbstätigkeit auf. Ihre Anteile an der Erwerbsbevölkerung werden aber zukünftig wachsen.

Auf Grundlage dieser Herausforderungen sollen im Folgenden besondere Personengruppen genauer betrachtet werden; die Reihenfolge bestimmt sich dabei nach den durch den demografischen Wandel hervorgerufenen Anforderungen an den Arbeitsmarkt. Da im kommenden Jahrzehnt die Zahl der Erwerbspersonen in quantitativer Hinsicht noch gesichert ist, werden zunächst die Aspekte der Qualifikation der Erwerbspersonen beleuchtet. Das Augenmerk liegt daher

- auf der Gruppe der gering Qualifizierten und
- auf der Gruppe der hoch Qualifizierten.

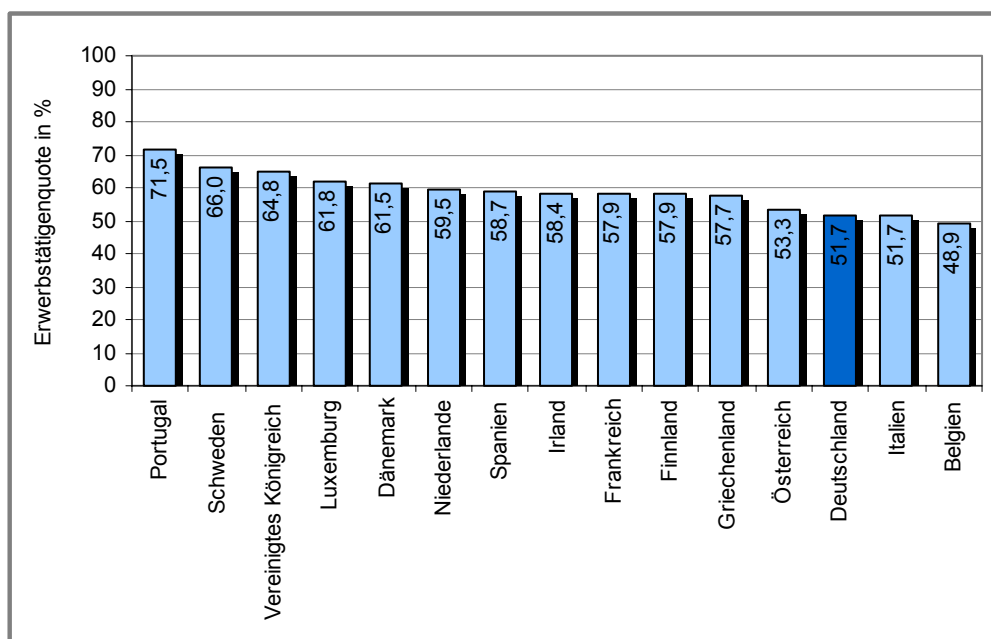
Anschließend werden Personengruppen untersucht, deren Erwerbspersonenpotenziale noch nicht ausgeschöpft sind:

- die älteren Erwerbspersonen, deren Bedeutung infolge der altersstrukturellen Verschiebungen steigen wird,
- die Frauen,
- die Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund,
- die jüngeren Erwerbspersonen sowie
- die Erwerbspersonen mit einer Behinderung.

1.3.1 Erwerbspersonen mit geringer Qualifikation

Erwerbspersonen ohne einen beruflichen Abschluss haben bereits heute Probleme auf dem Arbeitsmarkt. 2005 lag die Erwerbslosenquote dieser Gruppe in Niedersachsen bei 18,5 %. Anderen westeuropäischen Ländern gelingt es deutlich besser, Personen ohne einen weiterführenden Schul- oder Berufsabschluss auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren (vgl. Abbildung 66). Waren im Jahr 2005 in Deutschland nur knapp 52 % der Personen mit einer geringen Qualifikation im Alter von 25 bis 64 Jahren erwerbstätig, so erreichte etwa Portugal ein Niveau von über 71 %.

Abbildung 66: Erwerbstätigenquoten von Personen mit geringer Qualifikation in der Altersgruppe 25 bis 64 Jahre im europäischen Vergleich (EU-15) 2005



Anmerkung: Daten auf Grundlage des International Standard Classification on Education (ISCED) zeigen Personen ohne weiterführenden Schul- oder Berufsabschluss.
 Datengrundlage: Eurostat – Labour Force Survey. Eigene Darstellung.

Zudem zeichnet sich ab, dass es für gering Qualifizierte immer schwieriger wird, sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigungen zu finden, sodass sie oft auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse ausweichen müssen. In Niedersachsen ist der Anteil der Erwerbstätigen ohne Berufsabschluss an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in nahezu allen Regionen zurückgegangen (vgl. NIW 2005b: 58). Deutlich unter der Landesquote des Jahres 2005 von 16,7 % lagen die Stadt Oldenburg

(13,4 %) und die Stadt Delmenhorst (13,5 %) sowie der Landkreis Harburg (13,5 %).⁴⁶ In einigen niedersächsischen Regionen sind aber überdurchschnittlich viele unqualifizierte Erwerbstätige beschäftigt. Die höchsten Anteile verzeichneten die Landkreise Cloppenburg (22,2 %) und Osnabrück (20,6 %). „Dies hängt neben der Wirtschaft- bzw. Industriestruktur der Regionen auch von der Sozialstruktur, wie z. B. dem Ausländeranteil bzw. dem Anteil von Spätaussiedlern an den Standorten ab. In den meisten Fällen geht die Beschäftigung von wenig qualifizierten Kräften in einer Region auch mit einer vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote einher. Das kann bedeuten, dass eine durch höhere Arbeitskräftenachfrage verursachte Anspannung auf dem Arbeitsmarkt durchaus auch die Beschäftigung von wenig qualifizierten Kräften befördern kann, die ansonsten in die Arbeitslosigkeit abgedrängt würden.“ (NIW 2005b: 58). Gleichzeitig lässt sich feststellen, dass dort, wo es einen hohen Beschäftigungsanteil von hoch Qualifizierten gibt, auch viele gering Qualifizierte tätig sind. Daraus lässt sich schließen, dass die Beschäftigung von hoch Qualifizierten eine Nachfrage nach gering Qualifizierten generiert, die z. B. Zuarbeiten leisten.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Erwerbspersonen ohne Berufsabschluss weiter zurückgehen wird. Im produzierenden Sektor werden bisher von un- oder angelernten Arbeitskräften wahrgenommene Tätigkeiten infolge des anhaltenden Kostendrucks automatisiert oder in Länder mit niedrigerem Lohnkostenniveau verlagert. Im Dienstleistungssektor könnte es aber insbesondere bei den haushaltnahen Dienstleistungen zu einer höheren Nachfrage nach gering Qualifizierten kommen. Gleichzeitig wird allerdings auch davon ausgegangen, dass im personennahen Dienstleistungsbereich die Qualifikationsanforderungen steigen (z. B. Fachkräfte in der Pflege) und damit die Nachfrage nach Arbeitskräften mit geringer Qualifikation sinkt.

1.3.2 Hoch qualifizierte Erwerbspersonen

Die Gefahr eines Fachkräftemangels bzw. die gegenwärtige Existenz eines Mangels auf einigen lokalen Arbeitsmärkten ist nicht ausschließlich auf demografische Umbrüche zurückzuführen. Zurzeit überwiegen strukturelle Defizite, die sich aber durch die demografischen Entwicklungen verschärfen könnten (vgl. BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 14-15).

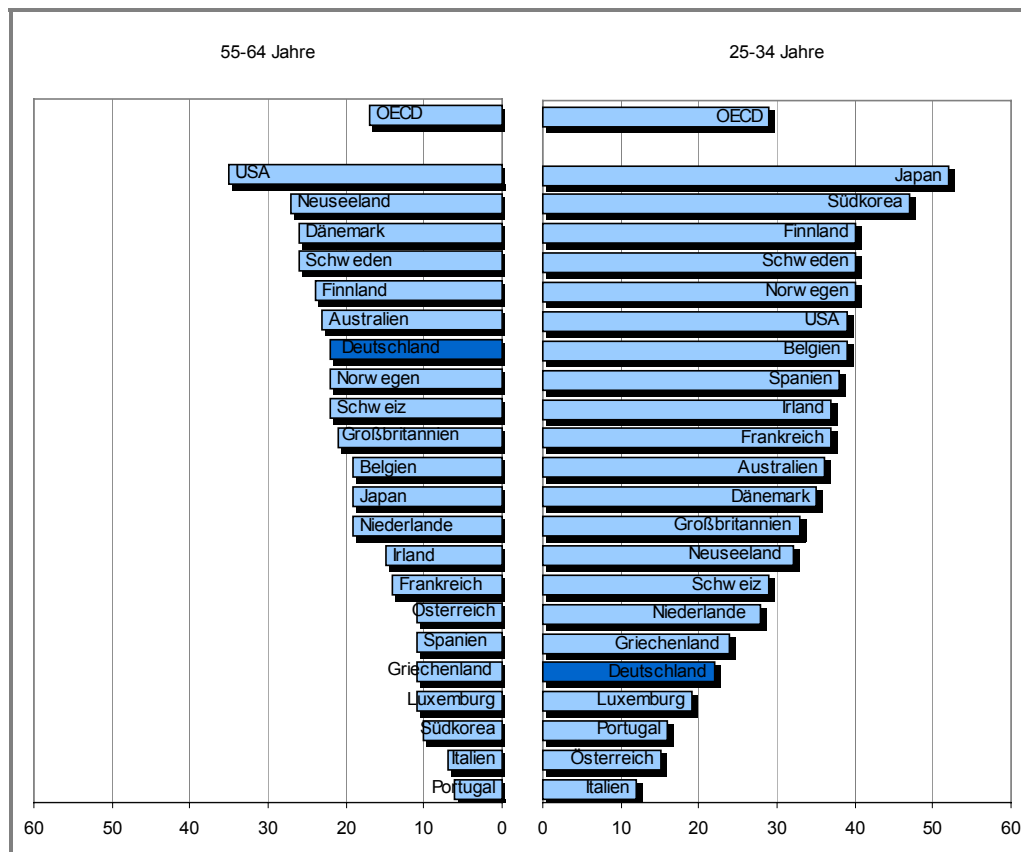
So ist seit Jahren – trotz des zunehmenden Bedarfs an hoch qualifizierten Arbeitskräften – eine Stagnation des Qualifikationsniveaus der Erwerbsbevölkerung festzustellen. Der Anteil eines Jahrgangs, der über einen akademischen Abschluss verfügt, liegt in Deutschland konstant bei etwa 20 %. Dagegen haben andere Länder ihre Bildungsanstrengungen im tertiären Bildungsbereich ausgeweitet und so ihren Anteil an Hochschulabsolventen steigern können. In der Folge ist der Bildungsvorsprung, den Deutschland gegenüber anderen Ländern in der Vergangenheit noch hatte, merklich zusammengeschrumpft; viele Länder haben Deutschland bereits überholt (vgl. BMBF 2005: 78). Während also 2003 der Anteil der hoch Qualifizierten in Deutschland in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen noch über dem OECD-Durchschnitt lag, war der Anteil in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen bereits unterdurchschnittlich (vgl. Abbildung 67).

Allerdings ist ein Studium in Deutschland nicht unbedingt notwendig, um eine höhere Qualifikation zu erlangen. Vielmehr werden auch innerhalb des beruflichen Bildungssystems höhere berufliche Qualifikationen (Meister, Techniker) angeboten, die jedoch in internationalen statistischen Vergleichen keine Berücksichtigung finden. Diese Abschlüsse sind aber national und nach Einführung des Bachelor Professional auch international durchaus anerkannt. Dagegen sind die in Deutschland angebotenen

⁴⁶ Das NLS hat für diese Auswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit die Auszubildenden, die in der Regel noch über keinen beruflichen Abschluss verfügen, herausgerechnet.

nichtakademischen Ausbildungsgänge im Ausland häufig akademisiert (z. B. mit einem Bachelor-Studiengang) und erhöhen dementsprechend in der Statistik die Anteile der Bevölkerung mit einem Hochschulabschluss. Allerdings ist zu erwarten, dass in Deutschland in einigen Bereichen, wie etwa im Pflegebereich oder bei Tätigkeiten in der frühkindlichen Bildung, ebenfalls eine Akademisierung erfolgt.

Abbildung 67: Bevölkerung mit einem Abschluss im Tertiärbereich in den OECD-Ländern 2003 (nach Altersgruppen und in %)

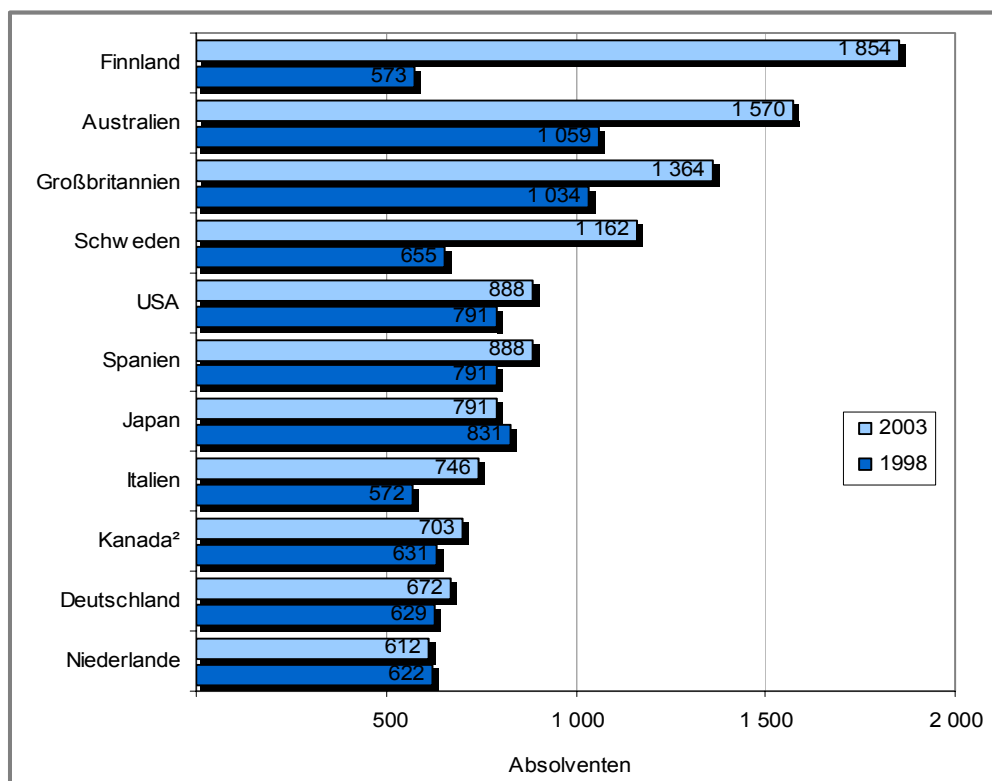


Anmerkungen: Die Werte für Italien und Niederlande stammen aus 2002.

Quelle: OECD – Bildung auf einen Blick 2005, Zusammenstellung des NIW. Überarbeitete Darstellung.

Durchaus international vergleichbar sind die Zahlen von Hochschulabsolventen der Natur- und Ingenieurwissenschaften. Die Ausbildungsleistung dieser Studiengänge ist für die technologische Leistungsfähigkeit und Innovationskraft einer Gesellschaft entscheidend. Im Vergleich zu anderen Ländern werden in Deutschland weit weniger Naturwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sowie Ingenieurinnen und Ingenieure ausgebildet. So erwerben in Deutschland lediglich 6,7 von 1 000 jungen Menschen einen solchen Abschluss, während es in Finnland mehr als doppelt so viele sind (vgl. Abbildung 68). Niedersachsen unterscheidet sich in diesem Punkt nicht von der bundesdeutschen Entwicklung.

Abbildung 68: Absolventen von ingenieur- und naturwissenschaftlichen Hochschulstudiengängen in OECD-Ländern 1998 und 2003 (pro 100 000 Erwerbspersonen im Alter von 25 bis 34 Jahren)



Anmerkungen: (1) Berücksichtigt wurden die Studiengänge Biowissenschaften (life sciences), Physik, Mathematik/Statistik, Informatik, Ingenieurwissenschaften, Bauwesen. (2) Der Wert für Kanada stammt aus dem Jahr 2000 und nicht aus 2003.

Quelle: OECD – Online Labour Database, OECD – Education Online Database, Berechnungen des HIS, des ZEW und des NIW. Überarbeitete Darstellung.

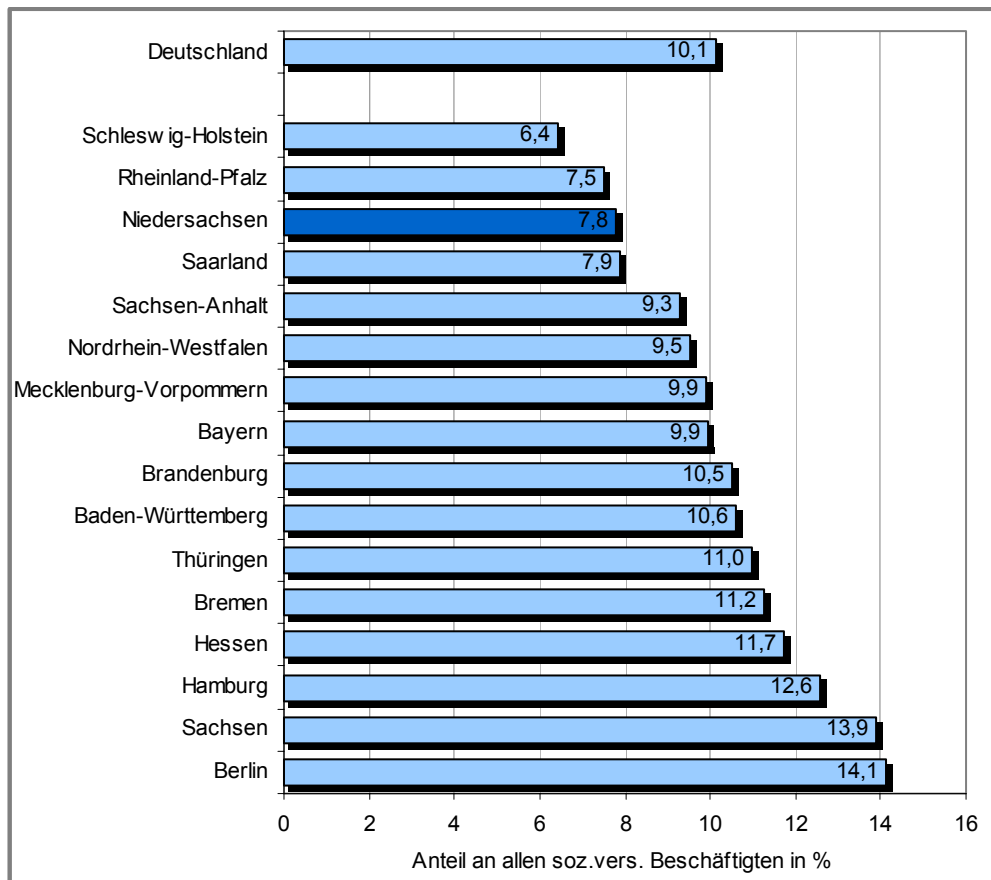
Wie stark der Bedarf an hoch Qualifizierten in den letzten Jahren gestiegen ist, zeigt sich auch an ihrem Anteil an allen Erwerbstätigen: Laut Mikrozensus erhöhte er sich zwischen 1990 und 2005 in Niedersachsen von 11,9 auf 14,6 % (vgl. Abbildung 64, Seite 136). Bezogen auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Auszubildende) betrug der Anteil der hoch Qualifizierten 10,1 % in Deutschland im Jahr 2005. In Niedersachsen hingegen lag der Anteil der Erwerbstätigen mit einem Fachhochschul- und Hochschulabschluss bei lediglich 7,8 %. Damit belegte Niedersachsen im Vergleich der Bundesländer den drittletzten Rang (vgl. Abbildung 69).

Dieser niedrige Anteil hängt auch damit zusammen, dass die meisten wissensintensiven Wirtschaftszweige, so eine Studie des NIW, in Niedersachsen unterrepräsentiert sind. Ausnahmen bilden lediglich der Fahrzeugbau und wissensintensive Gesundheitsdienste. Darüber hinaus werden hoch Qualifizierte weniger oft eingesetzt als im Bundesdurchschnitt. Dieses Defizit begrenzt schon heute das Wirtschaftswachstum und die Innovationsfähigkeit Niedersachsens und könnte „im voranschreitenden innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandel zu einem schwerwiegenden Entwicklungshemmnis werden.“ (NIW 2005b: 58, vgl. auch Kapitel A.I.1.3 in diesem Abschnitt).⁴⁷ Allerdings ist es nicht nur die Innovationsfähigkeit, die unter der Knappheit an hoch Qualifizierten leiden wird, „sondern auch die Leistungsfähigkeit von Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Bildung, Wissenschaft und Forschung und damit letztlich das Fundament der internationalen Wettbewerbsfähigkeit

⁴⁷ So wirkt sich der fehlende Nachwuchs beispielsweise negativ auf die Gründungstätigkeit aus (vgl. NIW 2005a: 77).

der Wirtschaft, von Einkommen und Beschäftigung in den Regionen.“ (LEGLER 2004: 47).

Abbildung 69: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit (Fach-)Hochschulabschluss in den Bundesländern 2005



Datengrundlage: NLS – Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit. Eigene Darstellung.

Regional ist ein ausgeprägtes Gefälle zwischen großstädtischen Zentren mit überdurchschnittlich vielen hoch Qualifizierten und den ländlich peripheren Regionen mit einem geringen Anteil zu erkennen. 2004 verzeichnete der Landkreis Wittmund mit 4,2 % den niedrigsten und die Landeshauptstadt Hannover mit 15,4 % den höchsten regionalen Wert (vgl. NIW 2005a: A-148-149).

Die demografische Entwicklung wird diese Situation verschärfen. Zum einen werden bei einer fortsetzenden Stagnation der Studierneigung pro Jahrgang und den insgesamt schmäler werdenden Alterskohorten die absoluten Zahlen der Hochschulabsolventen zurückgehen. Zum anderen wird der Austritt der älteren Jahrgänge aus dem Arbeitsleben einen höheren Ersatzbedarf zur Folge haben; denn obwohl ihr Anteil an hoch Qualifizierten – wie gezeigt – ähnlich hoch ist wie der der jüngeren Altersgruppen, wiegen sie, in absoluten Zahlen ausgedrückt, ungleich mehr. Nach Berechnungen des NIW ist bereits heute erkennbar, dass die Relation zwischen altersbedingten Berufsaustritten und verfügbarem Akademikernachwuchs immer enger wird (vgl. Tabelle 13). Allein unter der Berücksichtigung der demografischen Entwicklung kommen immer weniger Absolventen auf eine Verrentung: Waren es im Zeitraum 1996 bis 2003 in Niedersachsen noch 3,9 Absolventen auf eine Verrentung, so werden es 2008 bis 2015 nur noch 2,4 Absolventen sein. Lediglich bei den Naturwissenschaftlern ist in Niedersachsen eine Verbesserung der Relation zu erkennen. Nach 2020 wird sich die

Problematik mit der beginnenden Verrentung der geburtenstarken Jahrgänge weiter zuspitzen.

Tabelle 13: Relation von Absolventen zu Verrentungen bei ausgewählten Berufsgruppen in Niedersachsen und Deutschland 1996 bis 2015

	1996–2003	2000–2007	2004–2011	2008–2015
Niedersachsen				
Naturwissenschaftler	5,1	5,7	9,8	6,5
Ingenieure	3,3	2,6	2,5	2,1
Sonstige Akademiker	3,9	3,6	3,6	2,2
Gesamt	3,9	3,6	3,7	2,4
Deutschland				
Naturwissenschaftler	5,6	4,9	7,3	5,1
Ingenieure	2,7	1,8	2,0	1,7
Sonstige Akademiker	3,9	3,6	3,3	2,3
Gesamt	3,7	3,2	3,3	2,4

Datengrundlage: Verrentungen: Mikrozensus 1996, 2000, 2004 (Scientific Use File und Datenfernverarbeitung); Absolventenprognose: KMK (2003), NLS.

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des NIW.

Da dieser rein demografisch bedingte Ersatzbedarf zusätzlich auf den durch Strukturwandel und Innovationsdruck hervorgerufenen Mehrbedarf trifft, ist ein Mangel an hoch Qualifizierten wahrscheinlich: „Ein Fachkräftemangel für FuE- und Innovationsvorhaben ist daher absehbar. Drohender Nachwuchsmangel dürfte längerfristig auch zu einem Nachteil für das Bildungssystem und für die wissenschaftliche Forschung in Deutschland werden.“ (BMBF 2005: III).

1.3.3 Ältere Erwerbspersonen

Die demografische Entwicklung wird zu einer Verschiebung innerhalb der Erwerbsbevölkerung hin zu den älteren Jahrgängen führen. Fraglich bleibt, wie viele Erwerbspersonen eine realistische Chance haben werden, auch im Alter beschäftigt zu bleiben. Bereits die heutige Integration der Älteren auf dem Arbeitsmarkt ist in Niedersachsen wie auch in Deutschland unbefriedigend. In den zehn Jahren vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter sinkt die Erwerbsbeteiligung stark ab. So waren 2005 in Niedersachsen nur 70,5 % der 55- bis 59-Jährigen und lediglich 31,0 % der 60- bis 64-Jährigen erwerbstätig bzw. erwerbslos. Über das gesetzliche Rentenalter hinaus waren noch 6,3 % der 65- bis 69-Jährigen und 2,3 % der 70- bis 74-Jährigen erwerbstätig. Von den über 75-Jährigen gingen 0,7 % einer Erwerbstätigkeit nach. Dabei handelt es sich zu 55,4 % um Selbstständige (vgl. Fußnote 38, Seite 126).

Das Ausscheiden aus dem Arbeitsleben erfolgt also oftmals vor dem Erreichen des Renteneintrittsalters. Das durchschnittliche Rentenzugangsalter von Männern lag 2005 in den alten Bundesländern bei 60,9 Jahren, das von Frauen bei 61,4 Jahren. Während aber die „klassische“ Altersrente durchschnittlich erst im Alter von 63,3 (Männer) bzw. 63,5 Jahren (Frauen) in Anspruch genommen wurde, lag das Zugangsalter aufgrund verminderter Erwerbsfähigkeit wesentlich niedriger: 50,6 Jahre bei Männern und 49,3 Jahre bei Frauen (vgl. DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND 2006: 70).

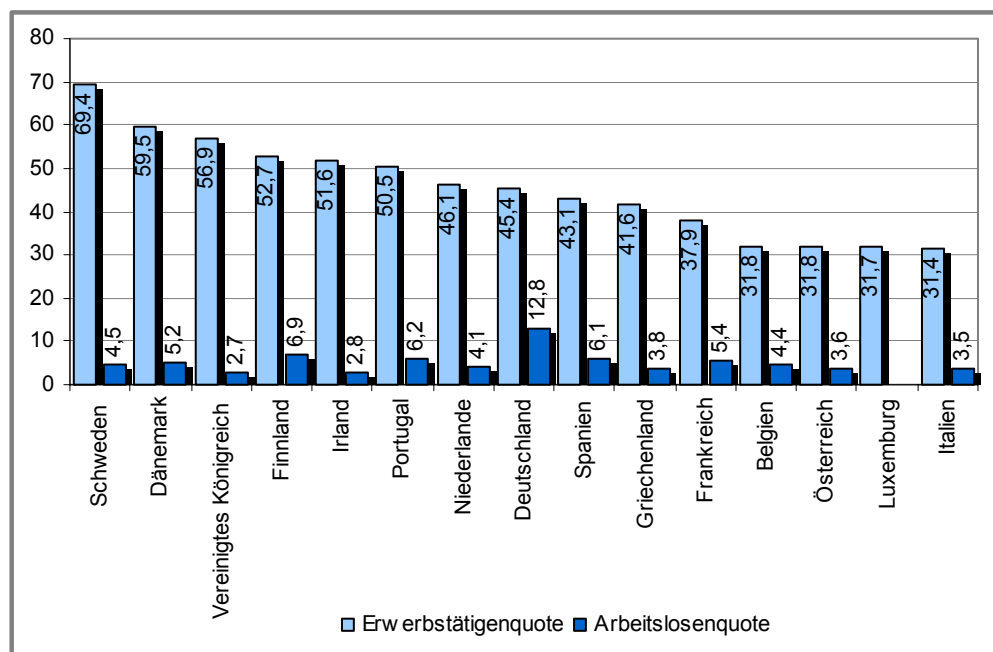
Neben der Berufs- und Erwerbsunfähigkeit hat vor allem die Renten- und Sozialgesetzgebung zu einem vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben geführt. Die Betriebe können mithilfe der geblockten Altersteilzeit einen sozialverträglichen Personalabbau betreiben, obwohl das Instrument eigentlich die Wiederbesetzung des frei werdenden

Arbeitsplatzes durch einen Arbeitssuchenden oder durch die Übernahme eines Auszubildenden zum Ziel hat. Unter diesen Bedingungen fördert die Bundesanstalt für Arbeit die Altersteilzeit. Allerdings wird diese Unterstützung laut IAB-Betriebspanel lediglich von einem Drittel aller Betriebe mit Altersteilzeit in Anspruch genommen. Die Vermutung liegt nahe, dass zumindest ein Teil der übrigen Betriebe die Altersteilzeit zum Abbau von Personal nutzt (vgl. BRUSSIG 2005: 12). Die Option des frühen Ausstiegs aus der Erwerbstätigkeit ist aber auch eine gesellschaftliche „Errungenschaft“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 2002: 62), die von den älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern „keineswegs nur negativ gesehen wird“ (ebenda). Oftmals ist die Frühverrentung also das Ergebnis einer freien Entscheidung, die aber nicht auf die Kosten nachfolgender Generationen gehen darf.

Mittelfristig ist jedoch davon auszugehen, dass sich die altersspezifischen Erwerbsquoten der Älteren durch die bereits eingeleiteten Reformen hinsichtlich des Renten Zugangs und durch die Verringerung der Möglichkeiten zur Frühverrentung erhöhen werden. Dazu werden nicht zuletzt die seit Beginn der 1990er-Jahre eingeleiteten Kürzungen bzw. die Nichtanhebung der Renten führen, da eine „sozialverträgliche Frühverrentung“ bereits aufgrund von zu geringen Alterseinkünften immer seltener möglich ist.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Erwerbstätigkeit ebenfalls ansteigen wird. Gegen einen solchen Automatismus spricht, dass heute neben der geringen Erwerbsbeteiligung Älterer ein anderes Problem entscheidend ist: Von den wenigen Älteren, die überhaupt noch am Arbeitsmarkt agieren, ist ein hoher Anteil arbeitslos.⁴⁸ Insbesondere ihr Anteil unter den Langzeitarbeitslosen ist hoch.

Abbildung 70: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit Älterer (55 bis 64 Jahre) im europäischen Vergleich (EU-15) 2005



Anmerkungen: Altersspezifische Arbeitslosenquote liegt für Luxemburg nicht vor.
Datengrundlage: Eurostat – Labour Force Survey. Eigene Darstellung.

Auch der europäische Vergleich auf Basis des Jahres 2005 spiegelt diese Problematik wider (vgl. Abbildung 70). Während die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen

⁴⁸ Insofern ist auch drohende Arbeitslosigkeit ein Grund für einen frühzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt und wirkt sich folglich auf die Erwerbsbeteiligung aus.

in Deutschland mit 45,4 % um 24 Prozentpunkte unter der schwedischen Quote lag, verzeichnete Deutschland mit 12,8 % die höchste Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe. Zwei Aspekte müssen in diesem Zusammenhang betont werden: Zum einen sind andere Länder anscheinend besser in der Lage, einen höheren Anteil von Älteren aktiv auf dem Arbeitsmarkt zu halten. Gleichzeitig stellen Ältere nicht per se eine arbeitsmarktpolitische Problemgruppe dar (vgl. SCHÄFER, SEYDA 2005: 112-113).

In Niedersachsen lag die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen 2005 ebenfalls bei 45,4 %; 2003 waren es lediglich 39,2 % gewesen. Den 427 300 Erwerbstätigen standen 44 900 Erwerbslose gegenüber. Damit kam auf neun Erwerbstätige eine erwerbslose Person.

Dabei ist das Risiko, entlassen zu werden, für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Deutschland insgesamt geringer als für jüngere, da sich ihre Beschäftigungsverhältnisse als stabiler erweisen. Wenn sie jedoch ihren Arbeitsplatz z. B. aufgrund von Betriebsschließungen in Folge des Strukturwandels verlieren, so ist die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu bleiben, wesentlich höher als bei jüngeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Demzufolge kann die Langzeitarbeitslosigkeit als altersspezifisches Risiko der älteren Erwerbspersonen bezeichnet werden (vgl. BRUSSIG, KNUTH, SCHWEER 2006: 1). Auch in Niedersachsen sind die Anteile der Langzeitarbeitslosen innerhalb der Gruppe der Erwerbslosen in den älteren Altersgruppen besonders hoch (vgl. Tabelle 14). Von den Erwerbslosen in der Altersgruppe 55 bis 59 Jahre sind 70,8 % seit über einem Jahr auf Arbeitssuche; bei den 60- bis 64-Jährigen sind es 66,2 %.

Tabelle 14: Anteile der Langzeitarbeitslosen innerhalb der Gruppe der Erwerbslosen in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppe, in %)

Altersgruppen	15 bis 19	20 bis 24	25 bis 34	35 bis 44	45 bis 54	55 bis 59	60 bis 64
Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbslosen darunter:	39,9	32,4	43,3	55,1	63,0	70,8	66,2
1 bis unter 2 Jahren	32,1	20,8	18,8	20,7	17,9	23,8	21,9
2 bis unter 4 Jahren	7,7	7,6	16,2	19,3	23,1	22,8	21,9
4 Jahre und mehr	0,0	4,0	8,3	15,1	22,0	24,2	22,5

Anmerkung: Kategorie „ohne Angaben“ ist nicht berücksichtigt
Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

Von der daraus deutlich werdenden ablehnenden Haltung der Unternehmen gegenüber der Neueinstellung von älteren Bewerberinnen und Bewerbern zeugt auch eine Befragung, die im Rahmen des IAB-Betriebspanels 2002 durchgeführt wurde. Danach sind 15 % aller Betriebe grundsätzlich nicht bereit, Ältere einzustellen. Weitere 31 % würden eine Einstellung nur unter bestimmten Bedingungen (z. B. Eingliederungszuschüsse oder keine jüngeren Mitbewerber) tätigen. Immerhin 54 % gaben an, dass sie Ältere ohne Bedingung einstellen würden (vgl. BRUSSIG 2005: 12-13).⁴⁹ Fast die Hälfte aller Unternehmen ist folglich nicht bereit, eine Stelle mit einem über 50-Jährigen zu besetzen.

Andererseits zeigen Untersuchungen, dass die Unternehmen, die Ältere beschäftigen, mit deren Leistungsfähigkeit zufrieden sind. In einer Befragung antworteten zwei Drittel der Personalverantwortlichen, dass sie keine Unterschiede hinsichtlich der Leistungsfähigkeit zwischen älteren und jüngeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fest-

⁴⁹ BRUSSIG (2005: 13) weist aber einschränkend darauf hin, dass dies nicht bedeutet, „dass sie auch Ältere eingestellt haben, sondern nur, dass sie ihren Angaben zufolge Ältere nicht von vornherein aus ihren Einstellungsverfahren ausgeschlossen haben.“

stellen können. Lediglich im Erfahrungswissen sahen 56 % der Befragten einen Unterschied zugunsten der Älteren (vgl. BELLMANN, KISTLER, WAHSE 2003: 30-32; BRUSSIG 2005: 8-10).

Auch zahlreiche arbeitspsychologische Studien haben nachgewiesen, dass zwischen Lebensalter, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft kein direkter Zusammenhang besteht. So bleiben die kulturgebundenen Fähigkeiten (Sprache, soziale Kompetenz etc.) mit zunehmenden Alter erhalten. Bei der fluiden Intelligenz, die die grundlegenden menschlichen Fähigkeiten der Informationsverarbeitung und des Problemlösens umfasst, ist ab dem 30. Lebensjahr eine tendenzielle Abnahme festzustellen. Diese Abnahme kann aber durch ständiges Trainieren, d. h. durch den Gebrauch der fluiden Intelligenz, verhindert werden, indem z. B. Arbeit entsprechend organisiert wird. Die kristalline Intelligenz (Erfahrungs-, Struktur- und Prozesswissen sowie Problemlösungsstrategien) nimmt hingegen zu, wobei vor allem eine langjährige Berufstätigkeit und nicht allein das Alter ausschlaggebend ist.⁵⁰ Eine Berufstätigkeit, die den Erwerbstätigen weder überfordert noch unterfordert, ist somit eine effektive Geroprophylaxe.

Während die Intelligenzleistungen im Laufe des erwerbsfähigen Alters eher zunehmen, können Einschränkungen insbesondere in der Belastung und der Flexibilität des Stütz- und Bewegungsapparates sowie der Körperkräfte festgestellt werden. Diese Leistungsprobleme sind allerdings in der Regel nicht auf das biologische Alter zurückzuführen, sondern sind Folgen von langjährigen, belastenden und einschränkenden Arbeitsbedingungen. „Langfristige einseitige Belastungen, seien sie körperlicher oder psychischer Art, erhöhen die Wahrscheinlichkeit von gesundheitlichen Beeinträchtigungen.“ (BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 70). Eine ständige Überforderung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die körperlich anstrengende und hauptsächlich einseitige Arbeiten verrichten, führt zum Verschleiß ihrer Körperkräfte. Erschwernisse wie Schichtarbeit beeinträchtigen die Gesundheit zusätzlich. Dagegen verlangt die Mehrzahl der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor nur geringen körperlichen Einsatz.⁵¹ Die langjährige körperliche Unterforderung im Beruf führt jedoch zum Abbau der körperlichen Leistungsfähigkeit und hat damit ebenfalls körperliche Beschwerden zur Folge. Gleichzeitig können diese Tätigkeiten zudem mit einer dauerhaften psychischen Überforderung verbunden sein.

Die physische und psychische Leistungsfähigkeit und damit der Eintritt in die Rente hängt folglich stark von den Arbeitsbedingungen und ihren gesundheitlichen Belastungen in der Vergangenheit und in der Gegenwart ab. Daneben spielen aber auch die private Lebensführung, die Sozialisation und die Ausbildung eine Rolle. Während lediglich 6 % aller Ärztinnen und Ärzte Rente aufgrund von verminderter Erwerbsfähigkeit in Anspruch nehmen, liegt der Anteil bei den Arbeiterinnen und Arbeitern im Bergbau bei 98 % und bei Maurerinnen und Maurern bei 53 % (vgl. MORSCHHÄUSER 2003: 61-62). Insgesamt bestehen innerhalb eines Altersjahrgangs große individuelle Leistungsunterschiede, sodass allgemeine Aussagen über das Leistungsvermögen von älteren Erwerbstätigen nicht möglich sind (vgl. BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 87). Dennoch bleibt festzustellen, dass die heutigen älteren Erwerbstätigen im Durchschnitt gesünder sind als jede Generation zuvor und sie deshalb auch länger arbeitsfähig bleiben.

Einen wesentlichen Einfluss auf die Weiter- bzw. Wiederbeschäftigung von älteren Erwerbspersonen haben institutionelle Rahmenbedingungen. Ein oftmals vorgetragenes Argument stellt auf die negative Wirkung von Senioritätsregelungen ab, die Neueinstellungen von Älteren unattraktiv erschienen ließen (vgl. u. a. SCHÄFER, SEYDA

⁵⁰ Diese sind aber zu großen Teilen betriebsspezifisch und bieten nur geringe Vorteile bei einem Arbeitsplatzwechsel.

⁵¹ Wobei es auch in Dienstleistungssektor Berufe gibt, die körperliche Arbeit erfordern (z. B. Pflegeberufe).

2005: 113). Allerdings haben Untersuchungen ergeben, dass nur wenige Tarifvereinbarungen eine automatisch mit dem Alter steigende Entlohnung aufweisen. Weit verbreitet ist hingegen eine Orientierung an der Dauer der Tätigkeit im Betrieb bzw. innerhalb des Berufs (vgl. BISPINCK, WSI-TARIFARCHIV 2005: 6).

Eine – für den Arbeitgeber unattraktive – hohe Entlohnung bei Neueinstellungen ist folglich nicht aus einem höheren Alter des Bewerbers ableitbar. Aus Sicht der Arbeitnehmerinnen und der Arbeitnehmer kann dadurch allerdings der Anreiz gering sein, eine neue Tätigkeit anzunehmen. Ihr Lohnanspruch orientiert sich am vorherigen Einkommen, das durch eine vordem längere Betriebszugehörigkeit wesentlich höher ausfallen kann als das Einkommen auf dem neuen Arbeitsplatz. Inwieweit sich Ältere aufgrund des tendenziell höheren Lohnanspruchs gegen die Aufnahme einer neuen Stelle entscheiden, hängt auch von der Höhe der verfügbaren Transferleistungen ab (vgl. EICHHORST 2006: 10). Ein die Arbeitsaufnahme unterstützendes arbeitsmarktpolitisches Instrument ist die Entgeltsicherung für Ältere nach § 421 j SGB III, die bis Ende 2007 verlängert worden ist. Danach erhalten Personen ab 50 Jahre, die zur Vermeidung oder Verkürzung von Arbeitslosigkeit eine Arbeit aufnehmen, in der sie trotz gleicher Arbeitszeit ein geringeres Nettoeinkommen erzielen als das Einkommen, das zur Berechnung ihres Arbeitslosengeldes herangezogen wird, die Hälfte ihrer Verdiensteinbuße als Zuschuss zum Arbeitsentgelt von der Arbeitsagentur. Zusätzlich werden Beiträge für die Rentenversicherung von der Arbeitsagentur so aufgestockt, als würden die Betroffenen 90 % ihres früheren Verdienstes erzielen. Damit wird älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Lohnanpassung nach unten erleichtert und eine raschere Arbeitsaufnahme gefördert.

Ähnlich der Entlohnung ist auch der gesetzliche Kündigungsschutz abhängig von der Länge der Betriebszugehörigkeit. So erfahren ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen besseren Schutz als jüngere aufgrund der längeren Betriebszugehörigkeit. Einige Tarifverträge berücksichtigen zudem das Lebensalter. Insgesamt ist die Entlassung Älterer damit tendenziell schwieriger und wirkt sich auch auf die Neueinstellung von Älteren aus. „Der Schutz älterer Arbeitnehmer durch den Kündigungsschutz kann sich aufgrund dieser Zusammenhänge und deren Wahrnehmung durch potenzielle Arbeitgeber gegen die Wiederbeschäftigungschancen dieser Gruppe nach einem Arbeitsplatzverlust richten.“ (EICHHORST 2006: 8). Mit § 14 Abs. 3 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes soll den negativen Wirkungen des Kündigungsschutzes entgegengewirkt und eine mehrfache befristete Einstellung von Arbeitskräfte ab 52 Jahren bis zu einer Dauer von 5 Jahren ermöglicht werden. Voraussetzung ist, dass der Arbeitnehmer unmittelbar vor Beginn des befristeten Arbeitsverhältnisses mindestens vier Monate beschäftigungslos gewesen ist, Transferkurzarbeitergeld bezogen oder an einer öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahme nach dem SGB II bzw. SGB III teilgenommen hat.⁵²

Die Neueinstellung von älteren Arbeitslosen soll durch zwei weitere, zum 01.01.2003 eingeführte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefördert werden, die allerdings bislang nur selten in der Praxis angewendet wurden (vgl. BRUSSIG, KNUTH, SCHWEER 2006). So kann die Einstellung von Arbeitslosen über 50 Jahre mithilfe des Eingliederungszuschusses nach §§ 217 bis 222 und 421 f SGB III (befristet bis Ende 2009) über maximal 36 Monate zu höchstens 50 % des Arbeitsentgelts gefördert werden; nach dem ersten Jahr sinkt der Zuschuss um 10 Prozentpunkte. Durch den Beitragsbonus (§ 421k SGB III, befristet bis Ende 2007) wird die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber bei Neueinstellung einer bzw. eines über 55-Jährigen dauerhaft von der Zahlung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge befreit.⁵³

⁵² Bis 52 Jahren ist eine Befristung ohne sachlichen Grund nur für maximal zwei Jahre möglich.

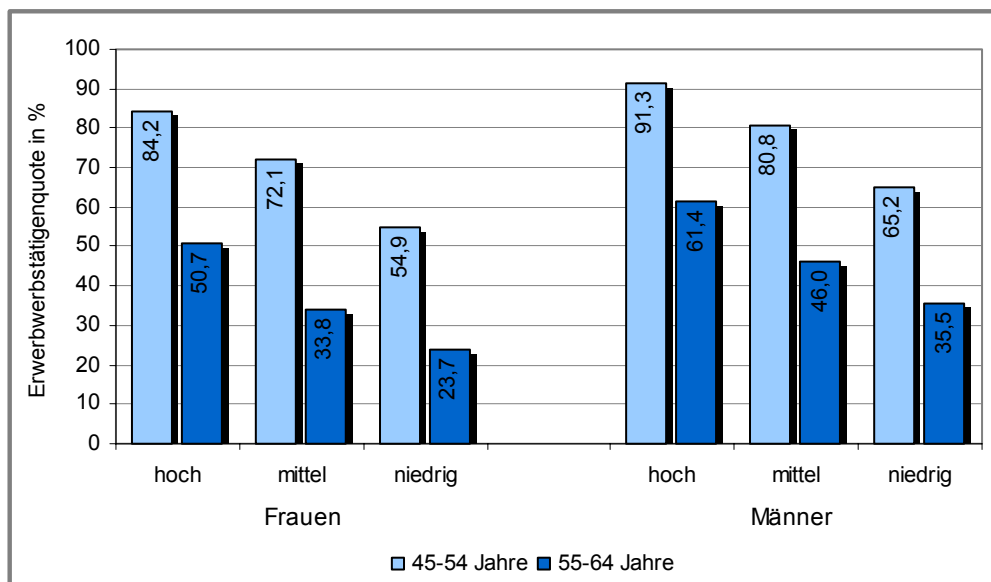
⁵³ Sowohl Entgeltsicherung als auch Beitragsbonus sind in den ersten zwei Jahren nach ihrer Einführung nur äußerst selten angewandt worden, was nicht in ihrer Sinnhaftigkeit, sondern vielmehr in ihrem geringen Bekanntheitsgrad und der mangelnden Einbindung dieser Fördermöglichkeiten in den Vermitt-

Die Entscheidung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für oder gegen die Weiter- bzw. Wiederbeschäftigung hängt von der Verfügbarkeit von Transferleistungen ab. Verschiedene Frühverrentungsoptionen sind in den letzten Jahren abgebaut worden, und neben der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters werden zudem die Altersgrenzen für andere Rentenformen (z. B. Renteneintritt wegen Arbeitslosigkeit, Rente nach Altersteilzeit, vorgezogene Rente für Frauen und die Erwerbsminderungsrenten) erhöht. Seit Februar 2006 können Arbeitslose über 55 Jahre nur noch maximal 18 statt bisher 32 Monate Arbeitslosengeld I beziehen. Trotz dieser Einschränkungen bleibt aber auch in den nächsten Jahren ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt weiterhin möglich (vgl. EICHHORST 2006: 10-13).

Die individuelle Beschäftigungsfähigkeit ist stark von der Qualifikation abhängig. Auch bei älteren Erwerbspersonen ist eine hohe Qualifikation der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit bzw. der beste Garant, eine neue Stelle zu finden. So sind hoch qualifizierte über 55-Jährige etwa doppelt so oft erwerbstätig wie Altersgenossinnen und Altersgenossen mit einer niedrigen Qualifikation (vgl. Abbildung 71). Im Vergleich zu der Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen geht die Erwerbstätigenquote bei den älteren gering qualifizierten Männern und Frauen, aber auch bei den Frauen mit mittlerer Qualifikation um etwa 50 % zurück (vgl. BOSCH, SCHIEF 2005: 5-6).

Neben der beruflichen Erstausbildung ist die Teilnahme an Weiterbildung entscheidend für die Qualifikation. In diesem Zusammenhang lässt sich von einer „Weiterbildungslücke“ (BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 66) sprechen, da die Potenziale der Erwerbstätigen nur unsystematisch oder gar nicht gefördert werden. Dabei schließt der Zugang zu Weiterbildung an die Qualifikation der Erstausbildung an: Während die Teilnahme bei hoch Qualifizierten ab dem 50. Lebensjahr sogar ansteigt, sind die gering Qualifizierten von Weiterbildung ausgeschlossen bzw. bilden sich nicht weiter (vgl. BOSCH, SCHIEF 2005: 8).

Abbildung 71: Vergleich der Erwerbstätigenquoten der 45- bis 54-Jährigen und der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland 2004 (nach Qualifikation und Geschlecht)



Datengrundlage: Berechnungen des Instituts Arbeit und Technik (IAT) auf Basis der Europäischen Arbeitskräftestichprobe, veröffentlicht in BOSCH, SCHIEF (2005: 6). Eigene Darstellung.

lungsprozess durch die Bundesagentur für Arbeit begründet liegt (vgl. BRUSSIG, KNUTH, SCHWEER 2006).

Diese geringe Teilnahme von älteren Erwerbspersonen an Weiterbildungsmaßnahmen ist sowohl von den Unternehmen als auch von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verantworten. „Hierin zeigt sich auch eine Wechselwirkung mit einer lange Zeit auf Frühverrentung ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik, da Investitionen in Humankapital im späteren Erwerbsleben für Arbeitgeber und Arbeitnehmer umso weniger lohnend sind, je früher ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erwartet werden kann.“ (EICHHORST 2006: 18). Die Unternehmen zeigen oftmals wenig Interesse, in die Weiterbildung ihrer Belegschaft, insbesondere in die der älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, zu investieren. Im Gegensatz zu der Qualifikation von Jüngeren sehen sie nur einen niedrigeren Return on Investment für die Ausgaben für die Qualifikation von Älteren. Dabei wird allerdings übersehen, dass die „Halbwertszeit“ beruflichen Wissens zurzeit bei rund fünf Jahren liegt, sodass es sich durchaus lohnt, einen 50-Jährigen weiterzubilden. Dieses negative Altersbild wirkt sich entsprechend auf die Lernmotivation der älteren Beschäftigten aus: Die Motivation des Einzelnen sich fortzubilden, wird durch die betriebliche Verhaltenserwartung bestimmt, sodass die Weiterbildung letztlich unterbleibt.

Spezielle Lernangebote für Ältere werden von diesen nur selten angenommen, da insbesondere gering Qualifizierte, die während ihres gesamten Berufslebens nicht an Fortbildungen teilgenommen haben, das Lernen verlernt haben. Zudem setzen staatliche Angebote zu spät an und konzentrieren sich vor allem auf Arbeitslose.

Angesichts der demografischen Veränderungen werden die niedersächsischen Unternehmen ihre Aufgaben zunehmend mit älteren Belegschaften bewältigen müssen. Ein Großteil der Betriebe ist darauf nicht vorbereitet, beschäftigten doch laut einer bundesweiten Hochrechnung des IAB 40,7 % aller Betriebe keine Personen über 50 Jahre. Dies trifft in erster Linie auf Kleinbetriebe (bis 19 Beschäftigte) zu, in denen zu 95 % keine Älteren arbeiteten. Dagegen lag der Anteil der Älteren in Betrieben ab 50 Beschäftigte zwischen 10 und 30 % und entsprach damit dem Anteil der Älteren an der Erwerbsbevölkerung (vgl. BRUSSIG 2005: 2-7).⁵⁴

Die fehlende Erfahrung mit älteren Beschäftigten darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass nahezu alle Betriebe vom Älterwerden der Belegschaften betroffen sind. Dieser schleichende – und deshalb oftmals nicht bemerkte – Prozess ist abhängig von der heutigen betrieblichen Altersstruktur, der Personalpolitik und der Unternehmenspolitik. Das Steigen des Durchschnittsalters ist nicht nur unter den Bedingungen der derzeitigen Erwerbsbeteiligung zu erwarten. Viele der zukünftigen Älteren werden auch länger erwerbstätig sein wollen, weil sie in ihrer Berufstätigkeit eine sinnvolle Betätigung sehen. Auf der anderen Seite führen der späte Berufseintritt und die vielfältigen diskontinuierlichen Erwerbsverläufe dazu, dass die zukünftigen Alten weniger Rentenbeitragsjahre nachweisen können, sodass viele auch in einem höheren Lebensalter noch arbeiten müssen. Die Erhöhung der Frauenerwerbsquote wird zudem dazu führen, dass mehr ältere Frauen als gegenwärtig erwerbstätig sein werden.

1.3.4 Frauen

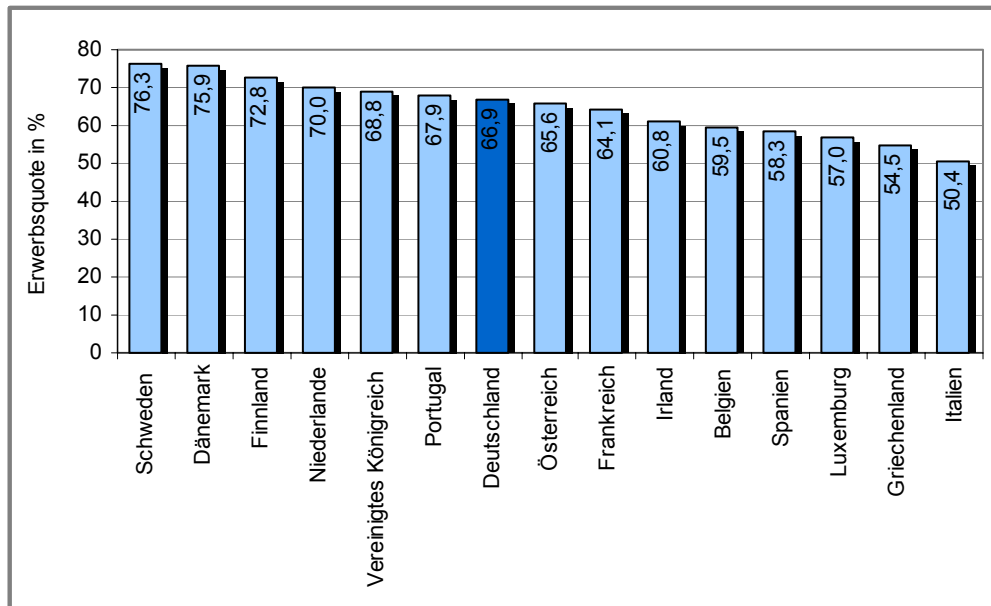
Zwischen 1995 und 2005 ist die Frauenerwerbsquote in Niedersachsen von 59,4 auf 64,1 % und damit um 4,7 Prozentpunkte gestiegen. Im gleichen Zeitraum ging die Erwerbsbeteiligung der Männer um 1 Prozentpunkt von 80,6 auf 79,6 % zurück.

Trotz der allmählichen Annäherung bestehen zwischen der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern nach wie vor große Diskrepanzen (vgl. Kapitel A.II.1.1.3 in die-

⁵⁴ Es besteht folglich eine Abhängigkeit zwischen Betriebsgröße und Beschäftigung von älteren Erwerbspersonen, die sich auch bei der Verteilung auf die Branchen zeigt. So weisen Branchen mit großbetrieblichen Strukturen (z. B. die Branchen „Gebietskörperschaften/Sozialversicherung“ und „Bergbau/Energie/Wasserwirtschaft“) viele ältere Beschäftigte auf, während es in eher kleinbetrieblich strukturierten Branchen wie im Gesundheitswesen wenig Ältere gibt.

sem Abschnitt). Niedersächsische Frauen im erwerbsfähigen Alter stehen demnach weitaus seltener dem Arbeitsmarkt zur Verfügung als gleichaltrige Männer. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern zeigt sich, dass Frauen in vielen Ländern höhere Erwerbsquoten erreichen als in Niedersachsen (vgl. Abbildung 72). Allerdings weist dieser Vergleich eine breite Spannweite von 26 Prozentpunkten auf, in deren Mitte sich Niedersachsen befindet.

Abbildung 72: Erwerbsquoten von Frauen (15 bis 64 Jahre) im europäischen Vergleich (EU-15) 2005



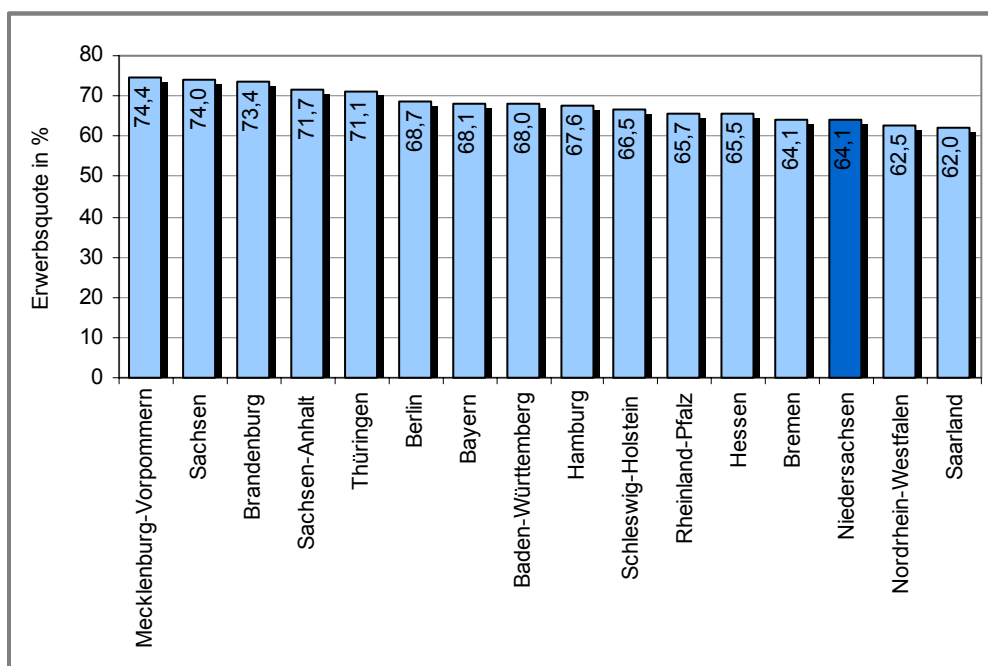
Datengrundlage: Eurostat – Labour Force Survey. Eigene Darstellung.

Auch die Frauenerwerbsquoten in Deutschland sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich hoch (vgl. Abbildung 73). 2005 lagen zwischen der niedrigsten und der höchsten Erwerbsquote über 12 Prozentpunkte. Dabei verzeichneten sämtliche ostdeutschen Bundesländer sehr hohe Frauenerwerbsquoten von durchschnittlich 72,1 % (einschließlich Berlin).⁵⁵ Der niedersächsische Wert lag um 2,7 Prozentpunkte unter dem Bundesdurchschnitt von 66,8 % und um 1,4 Prozentpunkte unter dem der westdeutschen Länder (ohne Berlin) von 65,5 %.

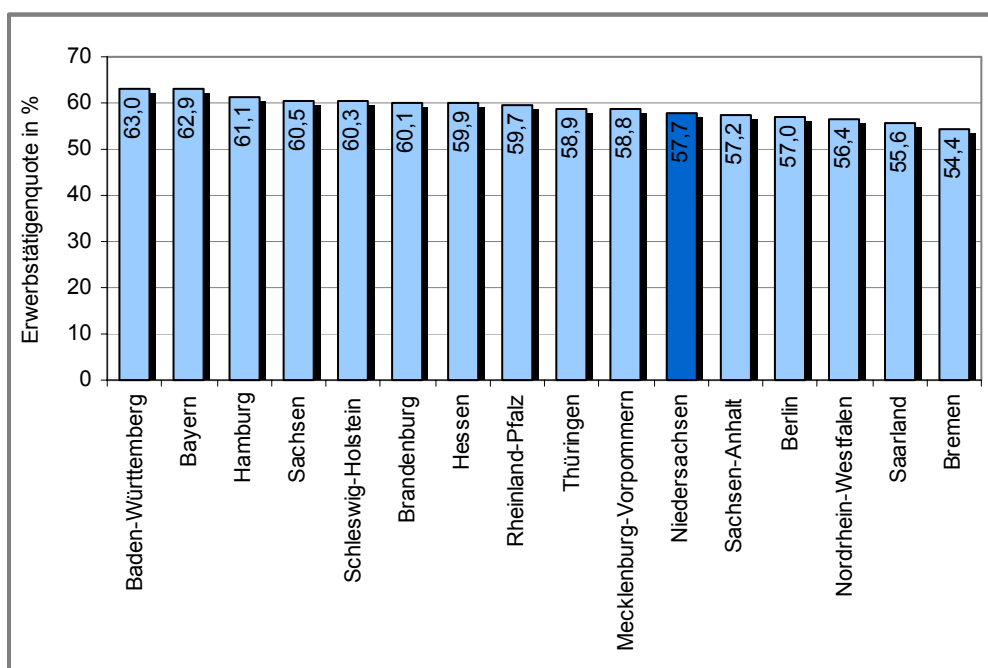
Dagegen waren die Unterschiede bei der Frauenerwerbstätigenquote weniger stark ausgeprägt (vgl. Abbildung 74). Der Durchschnittswert für Deutschland lag bei 59,5 %; die Spanne zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert betrug 8,6 Prozentpunkte.⁵⁶ Die niedersächsische Quote lag 1,8 Prozentpunkte unter dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich zu 1995 waren im Jahr 2005 139 000 Frauen mehr erwerbstätig (+ 10,3 %).

⁵⁵ Als Erklärung wird darauf verwiesen, dass aufgrund der niedrigen Produktivität in der DDR viel mehr Frauen einer Erwerbstätigkeit nachgehen mussten als in der Bundesrepublik. Dadurch entstanden in Ost- und Westdeutschland zwei verschiedene familienpolitische Modelle. Auch die hohen Erwerbsquoten in anderen westeuropäischen Ländern lassen sich auf unterschiedliche familienpolitische Modelle zurückführen.

⁵⁶ Die höheren Frauenerwerbsquoten in den ostdeutschen Bundesländern spiegeln sich in den höheren Erwerbslosenquoten der ostdeutschen Frauen wider.

Abbildung 73: Erwerbsquoten von Frauen (15 bis 64 Jahre) in den Bundesländern 2005

Datengrundlage: StBA – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

Abbildung 74: Erwerbstätigenquoten von Frauen (15 bis 64 Jahre) in den Bundesländern 2005

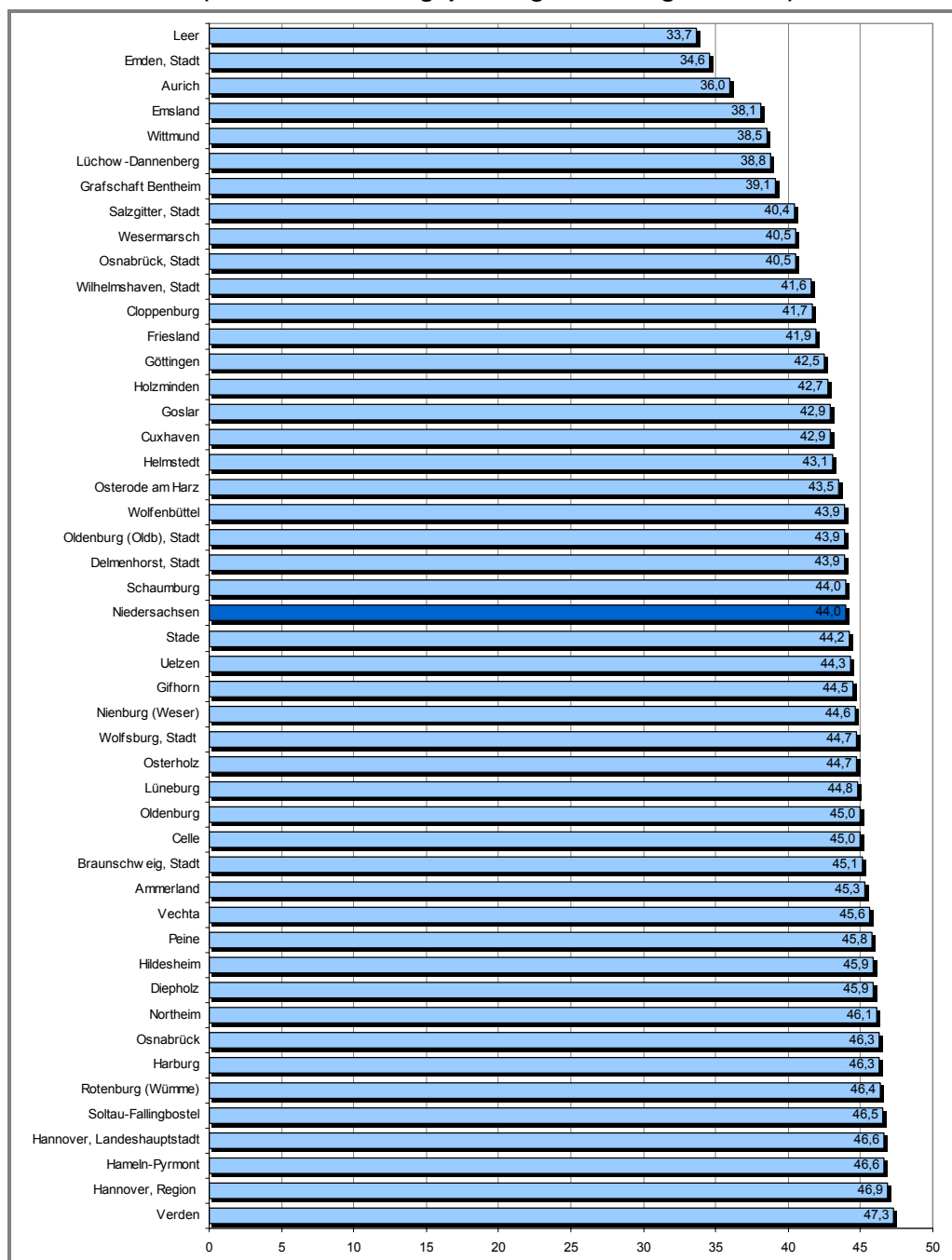
Datengrundlage: StBA – Mikrozensus 2004. Eigene Darstellung.

Innerhalb Niedersachsens zeigen sich sehr unterschiedliche Erwerbstätigenquoten von Frauen. Bei der ausschließlichen Betrachtung der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen im Jahr 2004 divergieren die regionalen Quoten um über 13 Prozentpunkte (vgl. Abbildung 75). Die höchste Erwerbstätigkeit von Frauen fand sich

demnach im Landkreis Verden (47,3 %), die niedrigste im Landkreis Leer (33,7 %). Insgesamt ist ein deutliches Ost-West-Gefälle im Land erkennbar.

Neben der Erwerbsbeteiligung bzw. der Erwerbstätigkeit können weitere Unterschiede in der Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern festgestellt werden. Diese sollen die spezifischen Merkmale der Frauen auf dem Arbeitsmarkt verdeutlichen.

Abbildung 75: Erwerbstätigkeit von Frauen in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2004 (sozialversicherungspflichtig beschäftigte Frauen)



Datengrundlage: NIW. Eigene Darstellung.

Qualifikation

Jüngere Frauen sind im Durchschnitt besser qualifiziert als Männer. So weisen Frauen in den Altersgruppen der 20- bis 29-Jährigen einen höheren Anteil an (Fach-)Hochschulreife auf (vgl. Tabelle 15). Ihr Anteil an Realschulabschlüssen ist sogar in allen Altersgruppen ab 25 Jahren höher als der der Männer. Gleichzeitig ist die Qualifikation von Frauen bis zur Altersgruppe der 40- bis 49-Jährigen durch niedrigere Anteile an Hauptschulabschlüssen gekennzeichnet.

**Tabelle 15: Bevölkerung in Niedersachsen 2005
(nach Geschlecht, Altersgruppen und Schulabschlüssen in %)**

Altersgruppen	Frauen			Männer		
	(Volks-) Hauptschulabschluss	Realschulabschluss	(Fach-) Hochschulreife	(Volks-) Hauptschulabschluss	Realschulabschluss	(Fach-) Hochschulreife
20 bis 24	15,8	38,8	37,9	22,9	39,3	30,0
25 bis 29	18,0	40,0	36,9	21,9	38,5	33,8
30 bis 34	21,2	42,2	30,8	29,2	31,8	34,1
35 bis 39	23,3	45,9	26,7	34,5	32,1	29,6
40 bis 44	29,0	42,4	23,7	37,9	30,7	26,5
45 bis 49	38,5	36,6	20,9	44,5	25,4	25,9
50 bis 54	50,7	27,4	17,5	49,1	21,3	26,1
55 bis 59	58,2	24,7	12,4	56,3	18,4	22,2
60 bis 64	62,3	24,3	9,5	58,1	16,0	21,2
65 und mehr	72,0	15,3	5,6	66,6	13,4	14,6
zusammen	36,7	25,4	15,2	36,2	20,6	19,5

Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

Stellung im Beruf und Wirtschaftsbereiche

Unterschiede bestehen zwischen Männern und Frauen zudem hinsichtlich der Stellung im Beruf. Im Jahr 2005 übten 63,3 % aller erwerbstätigen Frauen Angestelltenberufe aus; bei den Männern lag der Anteil bei 40,1 %. Dagegen war der Anteil an Selbstständigen/mithelfenden Familienangehörigen von 9,8 % im Vergleich zu den Männern (14,4 %) niedrig. Ebenso deutlich unter den Anteilen der Männer lagen die Anteile der Beamtinnen (5,6 %; Männer 8,8 %) und der als Arbeiterinnen beschäftigten Frauen (21,3 %; Männer 36,6 %).

Dieser Sachverhalt spiegelt sich auch in der Verteilung auf die Wirtschaftsbereiche wider: Während nur 14,5 % aller erwerbstätigen Frauen im produzierenden Gewerbe arbeiteten (Männer 38,9 %), war der Großteil der Frauen (82,9 %) im Dienstleistungssektor beschäftigt (Männer 56,7 %). So waren über 210 600 mehr Frauen als Männer im Bereich „Sonstige Dienstleistungen“⁵⁷ erwerbstätig. Der Dienstleistungsbereich spielt demzufolge für die Beschäftigung von Frauen eine wichtige Rolle. Aufgrund des zunehmenden Strukturwandels können hier weitere Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen entstehen. Bereits heute ist auch in der regionalen Differenzierung der Frauenerwerbstätigkeit in Niedersachsen erkennbar, dass Frauen in Dienstleistungsstandorten eine höhere Erwerbstätigkeitsquote aufweisen.

Obgleich der Anteil von Frauen in Führungspositionen in den letzten Jahren gestiegen ist, ist er nach wie vor geringer als der Anteil der Männer (vgl. IW 2006: 6-7). Nach dem IAB-Betriebspanel wurden im Jahr 2004 rund 30 % der Unternehmen von Frauen geleitet; in jedem fünften Betrieb trug eine Frau die Verantwortung allein. Auf der so-

⁵⁷ Zum Bereich „Sonstige Dienstleistungen“ zählen u. a. Erziehung und Unterricht, Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen sowie die öffentliche Verwaltung.

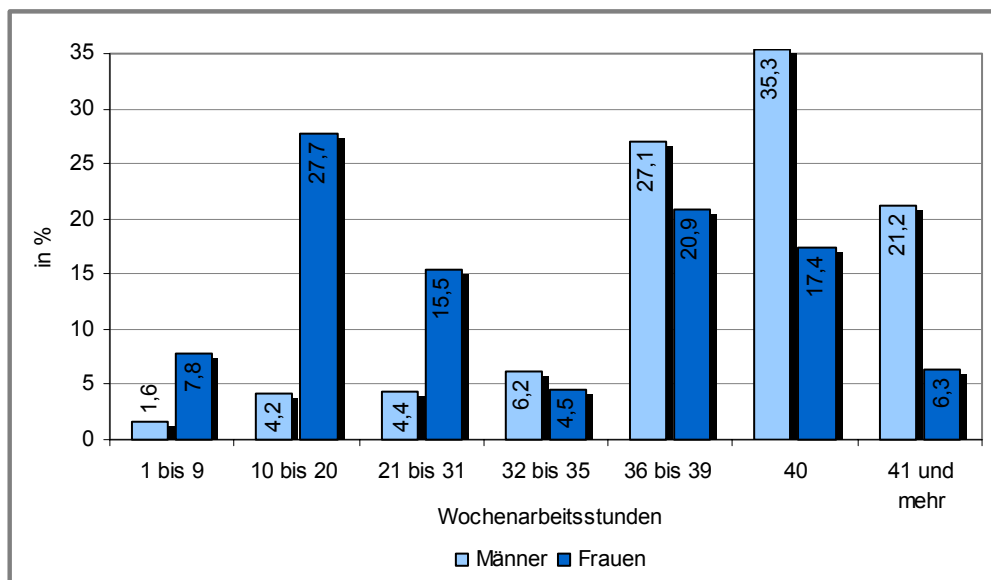
genannten zweiten Führungsebene waren etwas mehr als 40 % der Positionen mit Vorgesetztenfunktionen von Frauen besetzt. Dabei haben Frauen vor allem in den Branchen Führungspositionen inne, in denen auch viele Frauen arbeiten, wie z. B. im Gesundheits- und Sozialwesen.

Arbeitszeitmuster

Obwohl die Erwerbsbeteiligung und die Erwerbstätigkeit der Frauen in der Vergangenheit angestiegen ist, ist das Erwerbsvolumen im Wesentlichen konstant geblieben. Dies liegt in der Ausweitung der Teilzeitarbeit begründet.

Während 2005 in Niedersachsen 83,6 % der Männer über 36 Stunden in der Woche arbeiteten, waren lediglich 44,6 % der Frauen genauso lange tätig. Im Vergleich zu 1994 arbeiteten – trotz einer insgesamt höheren Anzahl erwerbstätiger Frauen – rund 87 700 Frauen weniger im oberen Wochenarbeitsstundensegment. Dagegen stieg die Zahl derjenigen Frauen, die zwischen einer und 35 Stunden in der Woche erwerbstätig sind, um 233 900 an. 2005 zählten 55,5 % aller erwerbstätigen Frauen zu dieser Gruppe (vgl. Abbildung 76).

Abbildung 76: Arbeitsstunden je Woche in Niedersachsen 2005 (nach Geschlecht)

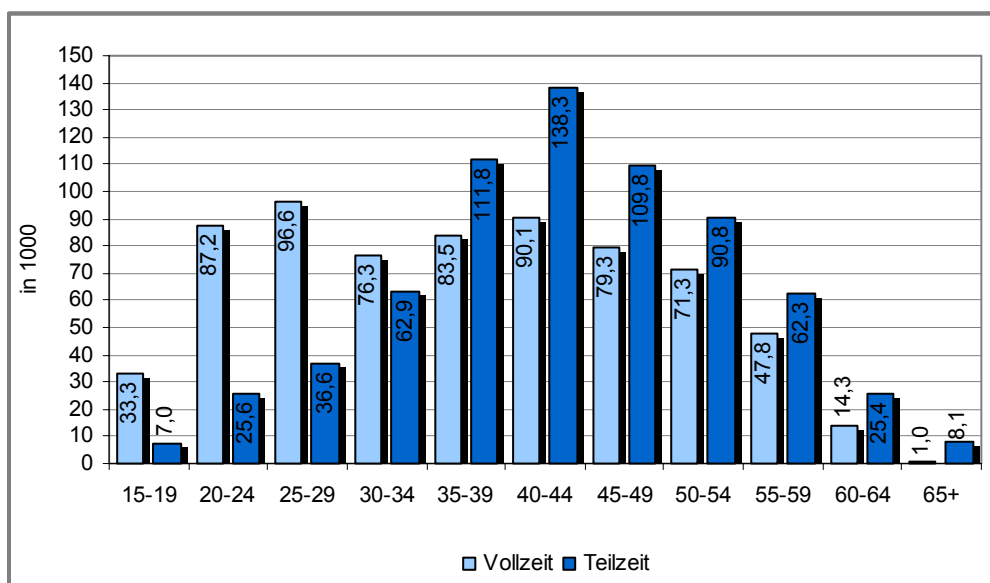


Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

Von allen abhängig beschäftigten Frauen waren 49,9 % teilzeitbeschäftigt; der Anteil der Männer in Teilzeitbeschäftigung betrug lediglich 6,5 %.⁵⁸ Teilzeitarbeit wird damit von Frauen dominiert: Insgesamt waren 86,6 % aller Teilzeitbeschäftigten Frauen, während sich die Quote der Männer mit 13,4 % eher auf niedrigem Niveau bewegte. Im Laufe ihres Erwerbslebens nimmt die Teilzeitarbeit bei den Frauen bis zur Altersgruppe der 40- bis 44-Jährigen zu – danach sinkt sie wieder –, während die Vollzeitbeschäftigung bereits in der Gruppe der 25- bis 29-Jährigen ihren Höhepunkt erreicht (vgl. Abbildung 77). Ab der Altersgruppe der 35- bis 39-Jährigen überwiegt die Teilzeitarbeit als Beschäftigungsform bei den erwerbstätigen Frauen. Auch die Gesamtzahl der erwerbstätigen Frauen war in dieser Altersgruppe im Vergleich zu den vorherigen deutlich höher und stieg in der Gruppe der 40- bis 44-Jährigen weiter an.

⁵⁸ Diese Angaben aus dem Mikrozensus beruhen auf Selbsteinschätzung als Teilzeit- bzw. Vollzeitbeschäftigte.

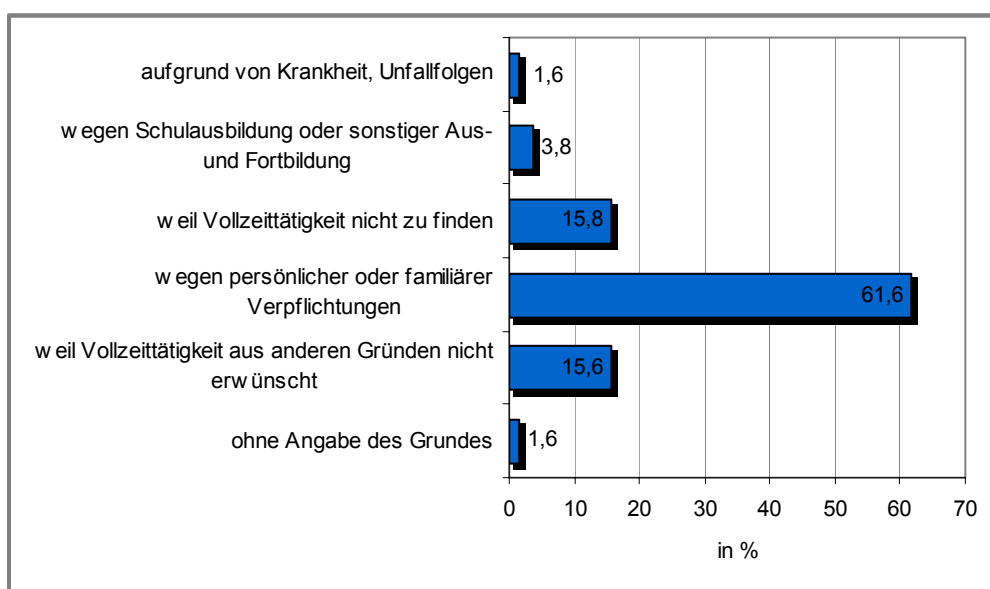
Abbildung 77: Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung von abhängig beschäftigten Frauen in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen)



Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

Befragt nach den Gründen für ihre Teilzeitbeschäftigung gaben 61,6 % der abhängig beschäftigten Frauen persönliche oder familiäre Verpflichtungen an (vgl. Abbildung 78). Bei teilzeitbeschäftigten Männern hingegen spielten familiäre Verpflichtungen mit 8,5 % nur eine Nebenrolle.⁵⁹

Abbildung 78: Gründe für Teilzeitbeschäftigung von abhängig beschäftigten Frauen 2005



Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

⁵⁹ Männer in Teilzeit haben zu 38,7 % diese Beschäftigung aufgenommen, da sie keine Vollzeittätigkeit finden konnten, befinden sich zu 17,6 % in einer Ausbildungsphase (insbesondere im Alter zwischen 15 und 34 Jahren) oder wünschen sich zu 24,6 % aus anderen Gründen keine Vollzeittätigkeit (insbesondere 55-Jährige und ältere).

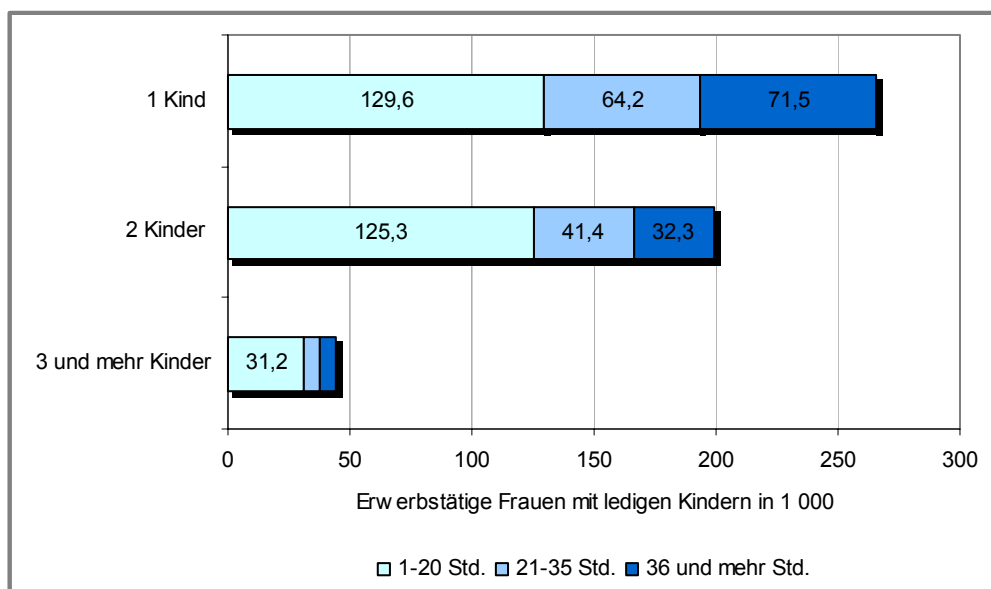
Einfluss der familiären Situation

Die Tatsache, dass fast jede zweite abhängig beschäftigte Frau in Niedersachsen teilzeitbeschäftigt ist, erklärt sich vor allem mit der vorherrschenden Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit. Frauen ziehen sich in der Familienphase vollständig vom Arbeitsmarkt zurück oder gehen einer Teilzeitarbeit nach.⁶⁰

Im Jahr 2005 lebten von allen erwerbstätigen Frauen in Niedersachsen 34,1 % mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt. Die Ergebnisse des Mikrozensus aus März 2004⁶¹ lassen darauf schließen, dass für die Erwerbstätigkeit der Frau insbesondere das Alter der Kinder ausschlaggebend ist. So waren Frauen mit Kindern unter 6 Jahren zu 48,2 % erwerbstätig; bei den Frauen mit Kindern unter 18 Jahren waren es 60,3 %. Deutliche Unterschiede in der aktiven Erwerbsbeteiligung zeigt ein Vergleich der Erwerbstätigenquoten von Frauen ohne Kinder und mit Kindern im Haushalt nach Alter der Frau. Frauen mit Kindern im Haushalt schränken ihre Berufstätigkeit bis zum Alter von 40 Jahren merklich ein. Im März 2004 waren in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen 80,1 % der Frauen ohne Kinder, aber nur 49,0 % der Frauen mit Kindern erwerbstätig. Bei den 45- bis 55-Jährigen hingegen war die Differenz mit 2,3 nur gering ausgeprägt.

Die Erwerbstätigkeit hängt zudem von der Kinderzahl ab: mit zunehmender Kinderzahl verringert sich die Erwerbstätigkeit der Frauen. Darüber hinaus schränken erwerbstätige Frauen mit zunehmender Kinderzahl ihre Erwerbstätigkeit ein, d. h. sie arbeiten in der Woche deutlich weniger Stunden (vgl. Abbildung 79). Die Vollzeitbeschäftigung von Müttern – insbesondere von mehrfachen – ist daher eher selten. Spätestens mit dem dritten Kind geben viele Frauen ihre Erwerbstätigkeit – zumindest vorübergehend – auf.

Abbildung 79: Erwerbstätige Frauen mit Kindern unter 18 Jahren 2005 (nach Zahl der Kinder und normalerweise geleisteten Wochenarbeitsstunden)



Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

⁶⁰ Bei einer gesamtdeutschen Umfrage zeigte sich, dass 47,4 % der westdeutschen Frauen in der Teilzeitarbeit die ideale Erwerbstätigkeitsform sehen, um Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, während 44,5 % der ostdeutschen Frauen das Modell „Kinderhaben und Vollzeiterwerbstätigkeit“ bevorzugen. 24 % der westdeutschen Frauen präferieren den zeitlich begrenzten Ausstieg aus dem Erwerbsleben, solange die Kinder klein sind; bei den ostdeutschen Frauen ziehen nur 8,6 % diese Möglichkeit in Betracht (vgl. DOBRITZ 2004: 351).

⁶¹ Diese Daten wurden im Mikrozensus 2005 nicht erhoben.

Weitere Rahmenbedingungen

Die Frauenerwerbstätigkeit wird von einer Vielzahl weiterer Rahmenbedingungen beeinflusst. Insbesondere wird ein Zusammenhang mit dem Vorhandensein eines Angebots an flexibler Kinderbetreuung angenommen (vgl. Kapitel D.I.1.2). Darüber hinaus setzt das Steuer- und Sozialsystem Anreize, die sich auf das Erwerbsverhalten von verheirateten Frauen auswirken. Diese ziehen sich vom Arbeitsmarkt zurück, da ihr erwirtschaftetes Nettoerwerbseinkommen sowie die sozialen Sicherungsansprüche sehr gering sind (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2002: 65).

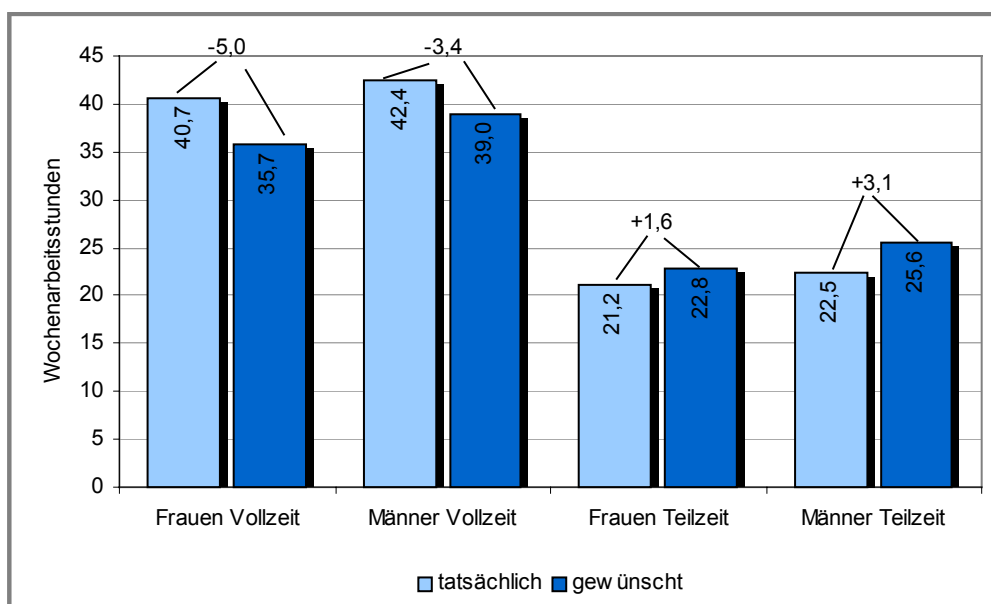
Zukünftige Frauenerwerbstätigkeit

Für die Zukunft wird ein weiterer Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit erwartet. Dieser wird vor allem mit der zunehmenden Bedeutung des Dienstleistungssektors, der steigenden Qualifikation der Frauen und dem nachhaltigen Wandel von Einstellungen und Rollenverhalten begründet. Allerdings ist die Entwicklung von der Gestaltung der Rahmenbedingungen abhängig.

Bereits heute zeigt sich, dass sich die tatsächliche Arbeitszeit deutlich von der gewünschten unterscheidet (vgl. Abbildung 80). So wollen laut einer in den westdeutschen Bundesländern durchgeführten Befragung des Instituts zur Erforschung Sozialer Chancen (zitiert in BMFSFJ 2005: 16)

- vollzeitbeschäftigte Frauen gerne fünf Stunden weniger pro Woche arbeiten, nämlich durchschnittlich etwa 36 Wochenarbeitsstunden,
- vollzeitbeschäftigte Männer ebenfalls ihre Arbeitszeit reduzieren – ihre Wunschvorstellung von 39 Wochenarbeitsstunden entspricht der durchschnittlichen vertraglichen Arbeitszeit; folglich wollen sie vor allem Mehrarbeit abbauen,
- teilzeitbeschäftigte Frauen und Männer ihre Wochenarbeitszeit verlängern.

Abbildung 80: Tatsächliche und gewünschte Wochenarbeitszeit von Erwerbstätigen in den westdeutschen Bundesländern 2003



Datengrundlage: ISO (Institut zur Erforschung sozialer Chancen) – Arbeitszeit 2003, zitiert in BMFSFJ (2005: 16). Eigene Darstellung.

Eine Untersuchung des WSI bestätigt diese Tendenz auch für berufstätige Mütter und Väter (zitiert in BMFSFJ 2005: 18-19): Während teilzeitbeschäftigte Mütter ihre Berufstätigkeit geringfügig ausweiten wollen, möchten vollzeitbeschäftigte Mütter ihre Arbeitszeit um durchschnittlich 13 Stunden und vollzeitbeschäftigte Väter um 8 Stun-

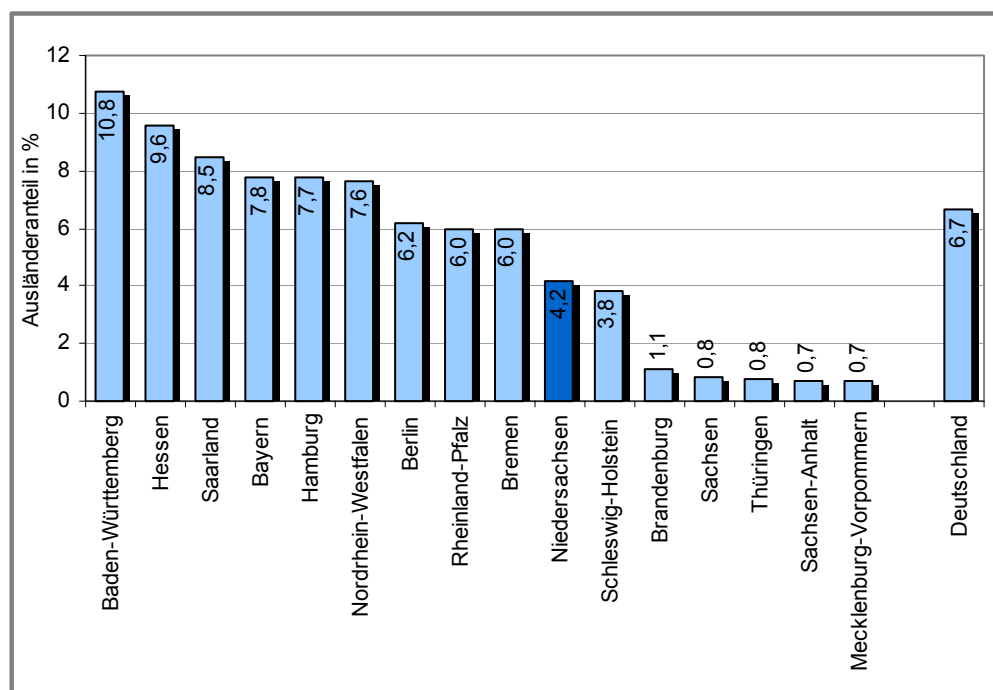
den reduzieren. Aber auch nichterwerbstätige Mütter haben nach einem Gutachten des DIW eine hohe Erwerbsneigung (zitiert in BMFSFJ 2005: 21): Von den nichterwerbstätigen Müttern mit Kindern unter 12 Jahren in Westdeutschland würden etwa 70 % gerne eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

1.3.5 Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund

Die im Vergleich zur deutschen Bevölkerung jüngere Altersstruktur und höhere Fertilität der ausländischen Bevölkerung wird dazu führen, dass ihr Anteil an den Erwerbspersonen steigt. Schon heute zeigt sich eine mangelhafte Integration dieser Erwerbspersonengruppe auf dem Arbeitsmarkt.⁶²

Am 30.06.2006 übten in Niedersachsen insgesamt 100 536 Ausländerinnen und Ausländer eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aus.⁶³ Damit lag ihr Anteil an allen Sozialversicherungspflichtigen bei 4,3 % und somit unter ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung Niedersachsens von 6,7 %. Zum Vergleich: 1980, als der Anteil der ausländischen Bevölkerung noch 4 % betrug, lag ihr Anteil an allen Sozialversicherungspflichtigen bei 5,8 %. Regional reichte die Spannweite im Jahr 2006 von 1,0 % (Landkreis Lüchow-Dannenberg) bis 7,3 % (Landeshauptstadt Hannover); dies hängt auch mit den regional unterschiedlichen Anteilen der Ausländerinnen und Ausländer an der Bevölkerung insgesamt zusammen.

Abbildung 81: Ausländische Beschäftigte in den Bundesländern am 30.06.2005



Datengrundlage: NLS – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Eigene Darstellung.

⁶² Es ist kaum möglich, den Personenkreis der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund eindeutig zu bestimmen. Obwohl das Merkmal „Migrationshintergrund“ nach Expertenmeinung eine bessere Möglichkeit bietet, besondere Probleme aufzudecken, kann im Folgenden nur auf den Personenkreis der ausländischen Erwerbspersonen abgestellt werden. Erwerbspersonen, die die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen, aber wie z. B. die Spätaussiedler oder eingebürgerte Ausländer einen Migrationshintergrund haben, bleiben in dieser Betrachtungsweise unberücksichtigt.

⁶³ Die wichtigste Gruppe unter den ausländischen Beschäftigten in Niedersachsen waren 2004 die türkischen Staatsangehörigen (25 148). Mit weitem Abstand folgten Polen (7 634) und Italiener (7 077). Insgesamt stammten 35 192 Personen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Vgl. zum Folgenden ausführlicher auch EICHHORN 2005.

Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt von 6,7 % ist der Ausländeranteil an den Beschäftigten insgesamt in Niedersachsen deutlich geringer (vgl. Abbildung 81). Zwar weisen die ostdeutschen Flächenländer infolge ihrer Geschichte und der wirtschaftlichen Situation noch niedrigere Anteile ausländischer Beschäftigter auf; bezogen auf die westlichen Bundesländer zeigte sich allerdings nur in Schleswig-Holstein ein noch geringerer Beschäftigungsanteil der Ausländer. Besonders hoch war der Anteil in Baden-Württemberg, Hessen und dem Saarland.

Die Struktur der Beschäftigung von Ausländern in Niedersachsen unterscheidet sich signifikant von der der deutschen Arbeitnehmer. So lag der Anteil der Männer an der Gesamtzahl der ausländischen Beschäftigten mit 65,4 % deutlich höher als bei den deutschen Beschäftigten, die einen Männeranteil von 55,3 % und damit nahezu eine Gleichverteilung der Geschlechter aufwiesen.⁶⁴

Tabelle 16: Berufsgruppen mit überdurchschnittlichen Anteilen an sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern am 30.06.2006

Berufsgruppe	Zahl der ausländischen Beschäftigten	Anteil an allen Beschäftigten dieser Berufsgruppe in %
Ernährungsberufe	9 852	13,3
Hilfsarbeiter	6 822	12,2
Allgemeine Dienstleistungsberufe	15 526	11,2
Bergleute, Mineralgewinner	321	8,9
Chemiearbeiter, Kunststoffbearbeiter	3 260	8,2
Warenprüfer, Versandfertigmacher	2 877	8,1
Metallerzeuger, -bearbeiter	2 592	8,1
Montierer, Metallberufe a.n.g.	2 570	8,1
Pflanzenbauer, Tierzüchter	3 527	8,1
Beschäftigte insgesamt	102 725	4,4

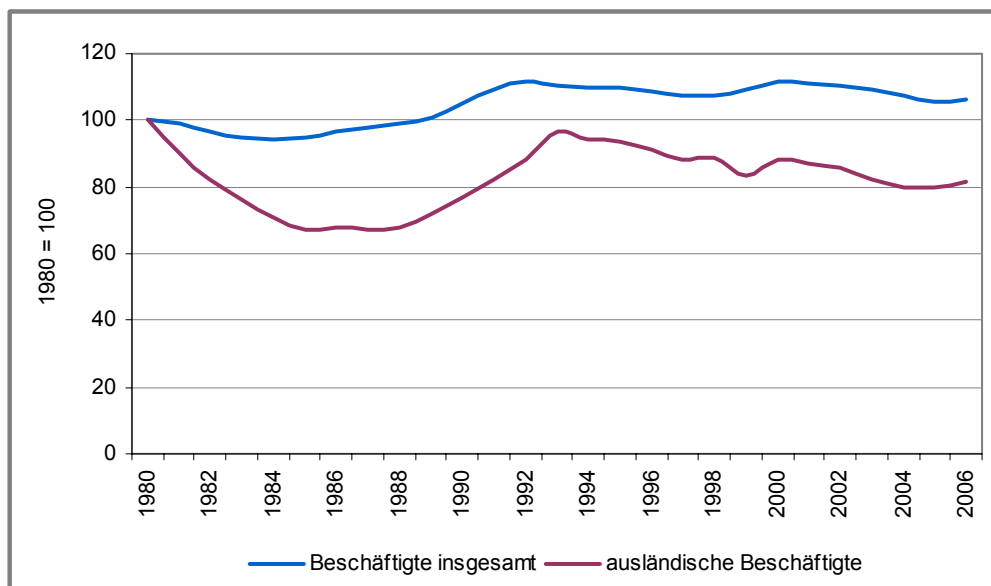
Datengrundlage: NLS – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in Niedersachsen. Eigene Berechnungen.

Darüber hinaus sind auch erhebliche Unterschiede in der Berufsstruktur zu erkennen. In bestimmten Berufsgruppen sind ausländische Beschäftigte stark überrepräsentiert (vgl. Tabelle 16). Dabei handelt es sich vor allem um traditionelle Arbeiterberufe im industriellen Sektor, darunter oft Tätigkeiten mit einer geringen Qualifikation wie z. B. Hilfsarbeiter. Auch in der Berufsgruppe der „allgemeinen Dienstleistungsberufe“ befinden sich zahlreiche wenig qualifizierte Beschäftigte wie z. B. Gebäudereiniger oder Beschäftigte im Gastronomiebereich. Weniger hohe Anteile fanden sich in den Berufsgruppen der Warenkaufleute (Ausländeranteil 3,0 %), der Dienstleistungskaufleute (1,6 %), in Gesundheitsberufen (2,3 %) und dem Bereich der Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe (1,8 %).

Die Konzentration auf Berufe mit einer geringen Qualifikation ist einer der Gründe, die dazu geführt haben, dass der Ausländeranteil an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten seit 1980 um 1,3 Prozentpunkte gesunken ist (vgl. Abbildung 82).⁶⁵ Während die Gesamtzahl im selben Zeitraum um 6,4 % stieg, sank die der ausländischen Beschäftigten um 18,2 %.

⁶⁴ Ein Teil der Differenz kann darauf zurückgeführt werden, dass der Anteil der ausländischen Männer an den Ausländern insgesamt mit 51,4 % höher lag als der entsprechende Anteil der deutschen Männer (48,8 %).

⁶⁵ Weitere Gründe sind die Rückkehr einiger Arbeitsmigranten in ihre Heimatländer oder die Annahme der deutschen Staatsangehörigkeit.

Abbildung 82: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt und der ausländischen Erwerbstätigen 1980 bis 2006

Datengrundlage: NLS – Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in Niedersachsen. Eigene Berechnungen.

Mit dem Rückgang korrespondieren die Arbeitslosenzahlen von Ausländern. Im Oktober 2005 waren 54 935 arbeitslose Ausländer in Niedersachsen gemeldet. Das entsprach einer Arbeitslosenquote der Ausländer von 32,5 %. Die Ausländerarbeitslosigkeit in Niedersachsen ist deutlich höher als im Bundesdurchschnitt (24,5 %). Auch im Vergleich zu der Arbeitslosenquote aller Beschäftigten in Niedersachsen, die bei 12,2 % lag, zeigt sich ein gravierender Abstand. Damit stehen knapp 100 000 Beschäftigten fast 55 000 Arbeitslose gegenüber.

1.3.6 Jüngere Erwerbspersonen

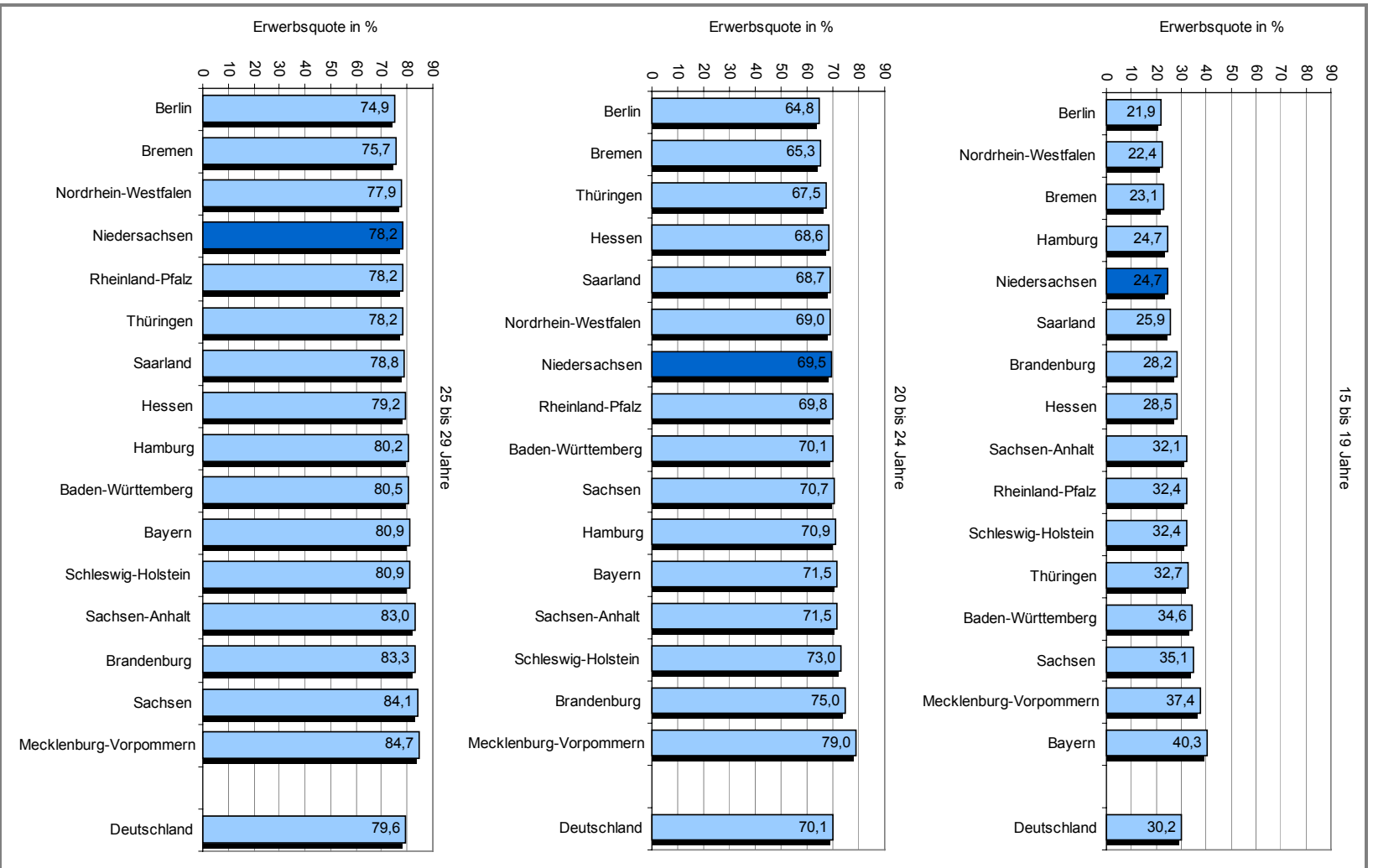
Zwischen 1995 und 2005 ist die Erwerbsbeteiligung in der Altersgruppe der 15- bis 29-Jährigen zurückgegangen. So nahm die Erwerbsquote der 15- bis 19-Jährigen um 3,3 %, die der 20- bis 24-Jährigen um 5,0 % und die der 25- bis 29-Jährigen um 2,0 % ab.⁶⁶ Im Jahr 2005 beteiligten sich somit lediglich 24,7 % der 15- bis 19-Jährigen am Arbeitsleben, während es in der Altersgruppe 20 bis 24 Jahre bereits 69,5 % und in der Gruppe 25 bis 29 Jahren 78,2 % waren. Aber nicht nur die Anteilswerte der jüngeren Erwerbspersonen gehen zurück, sondern auch ihre absolute Zahl: Diese fiel im Zeitraum von 939 900 auf 770 000 um 169 900 Personen.⁶⁷

Der Vergleich der Erwerbsquoten in den einzelnen Bundesländern zeigt, dass sich niedersächsische Jugendliche und junge Erwachsene seltener am Erwerbsleben beteiligen als im Bundesdurchschnitt (vgl. Abbildung 83).

⁶⁶ Dagegen entwickelten sich die Erwerbsquoten sämtlicher anderer Altersgruppen positiv (vgl. Abbildung 57, Seite 127).

⁶⁷ Die Gesamtzahl der Erwerbspersonen stieg dagegen sogar von 3 668 400 auf 3 796 100 um 127 700 Personen an.

Abbildung 83: Erwerbsquoten der 15- bis 29-jährigen in den Bundesländern 2005 (nach Altersgruppen)



Auf die Erwerbsbeteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen wirken unterschiedliche Faktoren ein, u. a. die jeweiligen Ausbildungsmöglichkeiten und

-entscheidungen, familiäre Bedingungen und die Lage auf dem Arbeitsmarkt. So besuchten z. B. 2005 laut Schulstatistik rund die Hälfte der 15- bis 19-Jährigen noch eine allgemeinbildende Schulform, während der Anteil der 20- bis 24-Jährigen bei 1,0 % bzw. der der 25- bis 29-Jährigen bei 0,2 % lag.⁶⁸

In den letzten Jahren ist die Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe 15 bis 29 Jahre von 61,9 % (1995) auf 48,8 % (2005) um über 13 Prozentpunkte gesunken (vgl. Tabelle 17). Während die Bevölkerungszahl dieser Altersgruppe sich um 118 500 Personen verringerte, sank die Zahl der jungen Erwerbstätigen um 250 200 Personen.

Tabelle 17: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und der Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 15- bis 29-Jährigen in Niedersachsen im Zeitraum 1995 bis 2005

Jahr	Altersgruppe 15 bis 29 Jahre (in 1 000)	Erwerbstätigenzahl in der Altersgruppe (in 1 000)	Erwerbstätigenquote in %
1995	1 466,6	908,0	61,9
1996	1 456,0	826,2	56,7
1997	1 423,3	793,9	55,8
1998	1 375,4	763,6	55,5
1999	1 326,1	731,8	55,2
2000	1 274,5	713,4	56,0
2001	1 250,9	687,9	55,0
2002	1 243,7	659,3	53,0
2003	1 251,6	641,4	51,2
2004	1 262,3	614,6	48,7
2005	1 348,1	657,8	48,8

Datengrundlage: NLS – Mikrozensus. Eigene Berechnungen.

Im Jahr 2005 lagen die Erwerbslosenquoten in den jüngeren Altersgruppen über dem Durchschnitt von 10,5 %. So waren von den Erwerbspersonen in der Altersgruppe 15 bis 19 Jahre 15,7 % erwerbslos, von den 20- bis 24-Jährigen 15,8 % und von den 25- bis 29-Jährigen 13,2 %. Das Arbeitslosigkeitsrisiko ist für junge Menschen insbesondere beim Übergang von der Schule in eine berufliche Ausbildung und beim Übergang von der beruflichen Ausbildung in die Erwerbstätigkeit besonders groß.⁶⁹ Daher sollen im Folgenden beide Phasen näher beleuchtet werden. Daneben gibt es andere Gründe, wie das Auslaufen befristeter Beschäftigungsverhältnisse.

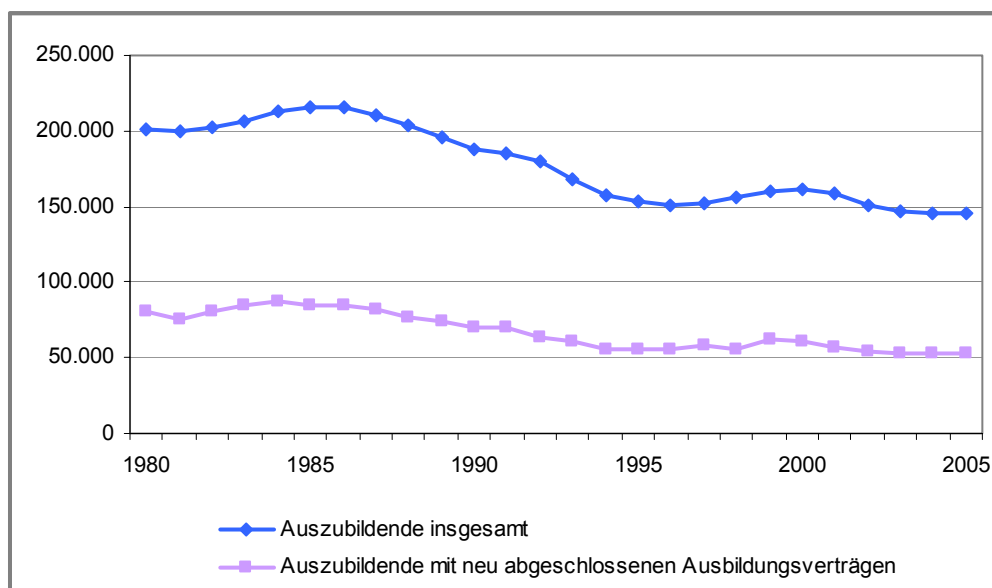
Berufliche Ausbildung

Im Jahr 2005 wurden 145 638 Auszubildende in Niedersachsen statistisch erfasst. Im Vergleich zu 1980 verringerte sich die Auszubildendenzahl somit um 27,5 %; in den letzten zehn Jahren nahm sie um 4,7 % ab (vgl. Abbildung 84). Entsprechend ist auch bei den Auszubildenden mit neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen ein Rückgang feststellbar: Ihre Zahl fiel um 34,5 % von 80 422 (1980) auf 52 651 (2005).

⁶⁸ Ab 22 Jahren besuchte die Mehrzahl der Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen ein Kolleg oder ein Abendgymnasium. Zumindest bei letzteren ist es durchaus wahrscheinlich, dass viele der Schülerinnen und Schüler zugleich berufstätig sind.

⁶⁹ In der Literatur wird dementsprechend von zwei „Schwellen“ gesprochen, die zu bewältigen sind.

Abbildung 84: Entwicklung der Auszubildendenzahlen insgesamt und der Zahl der Auszubildenden mit neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen in Niedersachsen 1980 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Berufsbildungsstatistik. Eigene Darstellung.

2005 kamen in Niedersachsen auf 100 Ausbildungsplatzsuchende 96,7 Ausbildungsstellen (Deutschland insgesamt 95,2 Stellen). Angebot und Nachfrage von Ausbildungsplätzen sind zudem regional sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 18). Die Angebots-Nachfrage-Relation ist eine rein rechnerische Größe, die die Berufswünsche der Jugendlichen nicht berücksichtigt.

Tabelle 18: Angebot-Nachfrage-Relation in den niedersächsischen Arbeitsagenturbezirken 2005

	Arbeitsagentur	AN-Relation (in %)
Ungünstig $\leq 90,0$ %	Helmstedt	89,3
Relativ ungünstig 90,1-97,9 %	Nienburg	90,7
	Leer	91,6
	Uelzen	92,0
	Hildesheim	92,2
	Stade	93,4
	Wilhelmshaven	95,9
	Celle	96,1
	Goslar	96,3
	Emden	96,4
	Göttingen	96,6
	Hameln	96,7
Ausgeglichen 98,0-102,0 %	Oldenburg	98,4
	Braunschweig	98,6
	Osnabrück	98,8
	Lüneburg	98,9
	Hannover	99,4
	Vechta	99,4
	Nordhorn	100,6
	Verden	103,2
Relativ günstig 102,1-112,4 %		
Günstig $\geq 112,5$ %	/	/
Niedersachsen insgesamt		96,2

Anmerkung: Skalierung übernommen von KONSORTIUM BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG (2006: 86).

Quelle: Bundesagentur für Arbeit. Bundesinstitut für Berufsbildung. Überarbeitete Darstellung.

Das Durchschnittsalter der Ausbildungsanfänger lag 2005 bei 19,5 Jahren. Die überwiegende Mehrheit der Auszubildenden strebte einen beruflichen Abschluss in einem der zwei Berufsfelder „Industrie und Handel“ (48,3 %) und „Handwerk“ (34,3 %) an (vgl. Tabelle 19). Während in der Industrie und im Handel im Zehn-Jahres-Vergleich 22,6 % mehr Auszubildende beschäftigt waren, fiel die Zahl der Auszubildenden im Handwerk um 20,6 %. Alle weiteren Berufsfelder besaßen 2005 zusammen lediglich ein Gewicht von 17,4 %; im Vergleich zu 1995 ist insbesondere die Auszubildendenzahl im öffentlichen Dienst zurückgegangen (- 44,6 %).

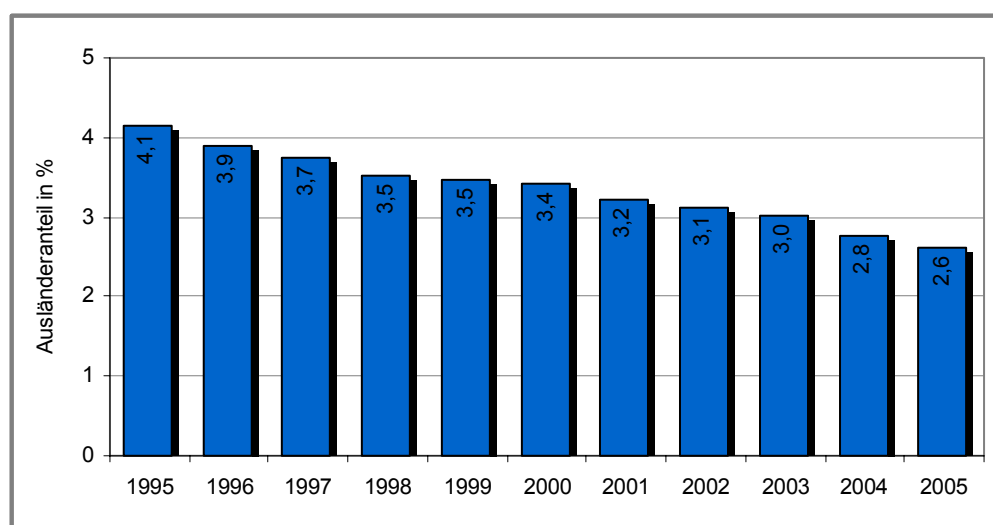
Tabelle 19: Auszubildende in Niedersachsen 2005 und Veränderungen zu 1995 (nach Berufsfeldern)

Berufsfeld	Auszubildende (absolut)	Anteil des Berufsfelds an den Auszubildenden insgesamt (in %)	Veränderung zu 1995 (in %)
Industrie und Handel	70 337	48,3	+22,6
Handwerk	49 893	34,3	-20,6
Freie Berufe	14 685	10,1	-24,0
Öffentlicher Dienst	4 580	3,1	-44,6
Landwirtschaft	4 547	3,1	+30,1
Hauswirtschaft	1 351	0,9	-4,4
Seeschifffahrt	245	0,2	+129,0
Insgesamt	145 638	100,0	-4,7

Datengrundlage: NLS - Berufsbildungsstatistik. Eigene Berechnungen.

2005 hatten Auszubildende mit ausländischer Staatsangehörigkeit einen Anteil von 2,6 % an allen Auszubildenden. Diese Quote lag deutlich unter dem Anteil der ausländischen Bevölkerung in der Altersgruppe 15 bis unter 26 Jahre an von 9,6 % (Stand: 31.12.2005). Darüber hinaus ist diese Quote seit Jahren rückläufig (vgl. Abbildung 85): Während die Gesamtzahl der Auszubildenden seit 1995 um 4,7 % zurückging, fiel die Zahl der Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit um 39,6 %.

Abbildung 85: Ausländeranteil an Auszubildenden in Niedersachsen 1995 bis 2005



Datengrundlage: StBA – Berufsbildungsstatistik. Eigene Darstellung.

Besonders niedrig war ihr Anteil im Öffentlichen Dienst (0,5 %) und in der Landwirtschaft (1,1 %) (vgl. Tabelle 20). In den letzten zehn Jahren sank die Zahl der ausländischen Auszubildenden um 39,6 %.

dischen Auszubildenden in fast allen Berufsfeldern; sogar in den Feldern, die 2005 mehr ausbilden als 1995. Lediglich in den freien Berufen, in der Hauswirtschaft und in der Seeschifffahrt stieg die Zahl der Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit; allerdings insbesondere in der Seeschifffahrt mit insgesamt 5 Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit auf relativ niedrigem Niveau.

Tabelle 20: Auszubildende mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Niedersachsen 2005 und Veränderungen zu 1995 (nach Berufsfeldern)

Berufsfeld	Auszubildende mit ausländischer Staatsangehörigkeit (absolut)	Anteil der ausländischen Auszubildenden an den Auszubildenden insgesamt (in %)	Veränderung zu 1995 (in %)
Industrie und Handel	1 717	2,4	-21,8
Handwerk	1 466	2,9	-55,3
Freie Berufe	481	3,3	+9,8
Öffentlicher Dienst	24	0,5	-73,0
Landwirtschaft	52	1,1	-79,5
Hauswirtschaft	78	5,8	+1,3
Seeschifffahrt	5	2,0	+150,0
insgesamt	3 823	2,6	-39,6

Datengrundlage: StBA - Berufsbildungsstatistik. Eigene Berechnungen.

Während die Zahl der Auszubildenden gesunken ist, stieg die Zahl der jungen Menschen, die an ergänzenden Maßnahmen wie z. B. das Berufsvorbereitungsjahr oder das Berufsgrundbildungsjahr teilnehmen, an (vgl. Kapitel C.IV.1.1).

Übergang von der beruflichen Ausbildung in die Erwerbstätigkeit

Laut IAB-Betriebspanel konnten 2004 in Niedersachsen rund 50 % der erfolgreichen Absolventen einer betrieblichen Ausbildung im Betrieb verbleiben. Im konjunkturell günstigen Jahr 2000 waren es 58 %; seitdem sank der Wert kontinuierlich (vgl. MEYER, PARYS, PFEIFER 2005).

Zukünftig dürften die Beschäftigungschancen jüngerer Menschen noch enger an den erfolgreichen Abschluss einer Berufsausbildung geknüpft sein.

1.3.7 Erwerbspersonen mit einer Behinderung

Nach dem Ergebnis des Mikrozensus lebten 2005 rund 351 000 Menschen mit amtlich anerkannter Behinderung im erwerbsfähigen Alter in Niedersachsen.⁷⁰ Mit 68,4 % zählte der überwiegende Teil zu den Schwerbehinderten⁷¹. Dem niedersächsischen Arbeitsmarkt standen 166 000 Menschen mit Behinderungen als Erwerbspersonen zur Verfügung. Die Erwerbsquote der Menschen mit Behinderung im erwerbsfähigen Alter lag damit bei 46,1 % (Erwerbsquote der Nichtbehinderten im Jahr 2005: 74,1 %). Gemessen an allen Erwerbspersonen hatten die Erwerbspersonen mit Behinderungen einen Anteil von 4,4 %.

Während sich in der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre die Erwerbsbeteiligung von Personen mit und ohne Behinderungen kaum unterschied, lag die Beteiligung der Men-

⁷⁰ Bei der Beschreibung des Erwerbsverhalten von behinderten Menschen in Niedersachsen orientiert sich dieser Abschnitt an PFAFF et al. 2004. Wichtige Strukturdaten über die Lebenssituation von behinderten Menschen wurden zuletzt im Mikrozensus 2005 ermittelt.

⁷¹ Personen, deren Grad der Behinderung mindestens 50 beträgt, gelten als Schwerbehinderte; Personen, deren Grad der Behinderung weniger als 50 beträgt, werden als leichter Behinderte bezeichnet.

schen mit Behinderungen in allen anderen Altersgruppen weit unter der der Nichtbehinderten (vgl. Tabelle 21). Die höchste Erwerbsbeteiligung war mit 65,9 % bei den Menschen mit Behinderungen im Alter von 25 bis 44 Jahre festzustellen. Besonders auffällig ist der deutliche Rückgang der Erwerbsquote in der Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen – dies gilt aber sowohl für Personen mit als auch für Personen ohne Behinderungen.

Tabelle 21: Erwerbspersonen mit Behinderungen und ihre Erwerbsquoten im Vergleich zu nichtbehinderten Erwerbspersonen in Niedersachsen 2005

Alter von ... bis ... Jahren	Personen mit Behinderungen		Nichtbehinderte
	Erwerbspersonen (in 1 000)	Erwerbsquote (in %)	Erwerbsquote (in %)
15 – 24	6	41,9	47,0
25 – 44	49	65,9	85,3
45 – 54	54	57,4	88,9
55 – 59	35	47,4	75,1
60 – 64	18	19,1	33,9
65 und mehr	/	/	3,6
insgesamt	166	24,1	59,3
darunter: 15 – 64	162	46,1	74,0

Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

Im Jahr 2005 waren rund 144 000 Personen mit Behinderungen erwerbstätig; damit waren 4,2 % aller Erwerbstätigen behindert. Der Anteil der Männer unter den Erwerbstätigen mit Behinderungen betrug 59,7 %. Die meisten Erwerbstätigen mit Behinderungen waren im Dienstleistungsbereich (31,7 %), und zwar insbesondere im Erziehungs- und Gesundheitswesen (23,2 %), beschäftigt. An zweiter Stelle folgte mit einem Anteil von 21,5 % das verarbeitende Gewerbe (einschließlich Bergbau), an dritter Stelle der Handel und das Gastgewerbe (13,2 %) sowie an vierter Stelle die öffentliche Verwaltung (13,0 %). Beim Vergleich der Beschäftigungsstruktur der Personen mit Behinderungen mit der der Nichtbehinderten fällt auf, dass Personen mit Behinderungen seltener im Handel und Gastgewerbe sowie im Baugewerbe arbeiten, dafür aber häufiger in der öffentlichen Verwaltung und im Dienstleistungsbereich, insbesondere im Erziehungs- und Gesundheitswesen.

Insgesamt waren 22 000 Menschen mit Behinderungen erwerbslos (5,6 % aller Erwerbslosen). Verglichen mit den Nichtbehinderten waren sie häufiger erwerbslos: Während die Erwerbslosenquote bei den Nichtbehinderten 10,3 % betrug, belief sich diese Quote bei den Erwerbspersonen mit Behinderungen auf 13,2 %.

Qualifikation

Mit einem Anteil von 63,0 % war im Jahr 2005 der Hauptschulabschluss der häufigste Schulabschluss bei den Personen mit Behinderungen (Nichtbehinderte: 43,7 %).⁷² 18,9 % der Personen mit Behinderungen hatten einen Realschulabschluss (Nichtbehinderte: 30,0 %), 12,2 % das Abitur oder die Fachhochschulreife (Nichtbehinderte: 22,5 %). Keinen schulischen Abschluss besaßen 5,1 % der Menschen mit Behinderungen (Nichtbehinderte 3,3 %). In der Altersgruppe der 25- bis 44-Jährigen lag der Anteil derjenigen, die keinen allgemeinen Schulabschluss hatten, allerdings bei 13,6 % (Nichtbehinderte: 3,2 %). Zugunsten von höherwertigen Abschlüssen besaß

⁷² Die Anteilswerte beziehen sich auf Personen im Alter von 15 Jahren und älter, die gegenwärtig keine Schule besuchen; der Personenkreis ist also nicht auf Erwerbspersonen begrenzt, sondern schließt alle Menschen mit Behinderungen mit ein.

diese Altersgruppe mit 37,6 % jedoch auch eine deutlich niedrigere Quote von Personen mit einem Hauptschulabschluss.

Über die Hälfte der Personen mit Behinderungen (56,1 %) wies im Jahr 2005 als höchsten Berufsabschluss eine Lehre oder ein Praktikum auf, 28,3 % hatten keinen Berufsabschluss; darunter waren 1,1 %, die sich noch in Ausbildung befanden. Einen Fachschulabschluss hatten 8,4 % der Befragten, einen (Fach-)Hochschulabschluss 6,4 %.

Wichtigste Unterhaltsquellen

Die Erwerbstätigkeit hat als Einkommensquelle eine deutlich geringere Bedeutung bei Menschen mit Behinderungen als bei Nichtbehinderten. So bestritten 2005 in der Altersgruppe 25 bis 44 Jahre 49,4 % der Menschen mit Behinderungen ihren Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit im Vergleich zu 71,4 % der Nichtbehinderten. Bei den 45- bis 64-Jährigen ist der Unterschied noch größer: Hier war die Erwerbstätigkeit bei 30,0 % der Personen mit Behinderungen und bei 60,9 % der nichtbehinderten Menschen die vorherrschende Unterhaltsquelle.

2 Langfristige Sicherung des Arbeitskräfteangebots – Handlungsoptionen

Bis 2020 bleibt die Erwerbspersonenzahl in Niedersachsen wahrscheinlich nahezu konstant. Bereits heute verändert sich jedoch die Zusammensetzung hin zu mehr älteren Personen. Da diese Gruppe bislang häufig vorzeitig aus dem Arbeitsmarkt ausscheidet, ist es vordringlich nötig, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugunsten ihrer Arbeitsmarktintegration stärker zu qualifizieren und den Unternehmen Modelle altersheterogener Arbeitsstrukturen sowie betrieblicher Laufbahnpolitik näher zu bringen.

Daneben muss die Zeit bis 2020 genutzt werden, um die sich abzeichnende Verringerung der Erwerbspersonen möglichst noch zu verhindern. Dafür kommen verschiedene arbeitsmarktpolitische Strategien infrage, die zu einer Gesamtstrategie zusammengefügt werden sollten.

Eine Verlangsamung des Rückgangs, womöglich sogar eine Vergrößerung des Angebots an qualifizierten Arbeitskräften kann erstens durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, zweitens durch eine Ausweitung der (Lebens-)Arbeitszeit und drittens durch bedarfsgerechte Zuwanderung erreicht werden. Entscheidend ist vor allem die Steigerung der Qualität des Arbeitskräfteangebotes durch eine Verbesserung der Qualifikation. Aber auch für gering Qualifizierte müssen in Zukunft mehr Möglichkeiten geschaffen werden, damit sie dauerhaft einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Grundvoraussetzungen und deshalb von zentraler Bedeutung für die Umsetzbarkeit dieser Strategien sind die Sicherung und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Niedersachsen. Dazu gehören neben günstigen Rahmenbedingungen vor allem eine stetige und konsequent auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik, die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, die Modernisierung der Verwaltung, Bürokratieabbau, die Förderung von Innovationen sowie eine zukunftsgerechte Bildungspolitik. Um den Wohlstand unserer Gesellschaft trotz des sich verschlechternden Verhältnisses zwischen Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen zu erhalten, ist neben den arbeitsmarktpolitischen Strategien auch ein höherer Kapitaleinsatz erforderlich.

Um die Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft auch in Zukunft zu sichern, ist es dringend notwendig, die Zahl der hoch qualifizierten Arbeitsplätze zu erhöhen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes muss in erster Linie die momentan schwache Wettbewerbsposition des Landes verbessert werden, indem eine konsequent auf Innovation ausgerichtete Politik die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Niedersachsen schafft. Nicht die ziellose Zerschlagung administrativer Strukturen sollte dabei oberste Priorität erhalten, sondern eine konsequent auf Innovationsförderung ausgerichtete Wirtschafts-, Regional- und Bildungspolitik. Dabei kommt der Anpassung der Bildungspolitik an die künftigen Herausforderungen der Wissensgesellschaft und der Arbeitsmärkte eine zentrale Rolle zu.

2.1 Qualifizierung der Erwerbspersonen

Die Veränderungen insbesondere in der Struktur der Erwerbspersonen und der sich wandelnde Qualifikationsbedarf stellen neue Herausforderungen an die Bildungs- und Qualifizierungspolitik.⁷³ Die Qualifikation der Bevölkerung und vor allem die der Erwerbspersonen ist die wichtigste Ressource Niedersachsens. Die Bedeutung von Qualifikation wird sich durch den Wandel zur Wissensgesellschaft weiter erhöhen. Bildungspolitik ist somit zentraler Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik. „Eine präventive Bildungspolitik ist weit wirksamer, als eine nachsorgende aktive Arbeitsmarktpolitik sein kann.“ (IAB 2005: 63).

Die Verbesserung der Qualifikation der Erwerbspersonen umfasst nicht nur die berufliche Ausbildung und die berufsbegleitende Bildung, sondern muss bereits in der vorberuflichen Lebensphase ansetzen. Dadurch ist eine bessere und bedarfsgerechtere Qualifikation der nachwachsenden Generationen möglich.

Von hoher Bedeutung ist der Ausbau der frühkindlichen Bildung. Verschiedene Studien belegen, dass eine Vernachlässigung der Bildung in der frühen Kindheit auch durch spätere Bildungsanstrengungen kaum ausgeglichen werden kann. Um das Potenzial jeder und jedes Einzelnen zu fördern, ist es erforderlich, umfassende Bildungsgelegenheiten in den ersten Lebensjahren zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört insbesondere die sprachliche Förderung. Für Kinder mit Migrationshintergrund ist es darüber hinaus wichtig, vor der Einschulung die deutsche Sprache zu erlernen. In diesem Sinn muss die bildungspolitische Komponente im Elementarbereich gestärkt werden. Außerdem ist eine möglichst hohe Betreuungsquote wünschenswert, damit eine Förderung möglichst viele Kinder erreicht.

In den allgemeinbildenden Schulen sollten die Schülerinnen und Schüler besser auf die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt vorbereitet werden. Dies gilt insbesondere für Schülerinnen und Schüler aus bildungsfernen Schichten. Neben Fachinhalten muss daher die Vermittlung von Lernkompetenzen im Vordergrund stehen. Lehrkräfte müssen im Hinblick auf die moderne Arbeitswelt fortgebildet werden. Hinzu kommen sollten Formen des dualen Lernens, die eine stärkere Verzahnung von Schule und Berufswelt ermöglichen. Auf diese Weise sollte Schule zudem eine bessere Orientierung bei der Berufswahl geben, indem sie insbesondere auf die in der Wirtschaft benötigten Qualifikationen aufmerksam macht. Darüber hinaus bedeutet ein den Arbeitsmarkt unterstützendes Bildungssystem auch, dass junge Menschen so gefördert werden, dass viele von ihnen einen hohen schulischen Abschluss erwerben können. Da die niedersächsische Wirtschaft zukünftig deutlich mehr hoch qualifizierte Arbeitskräfte benötigt, um wettbewerbsfähig zu bleiben, muss es das Ziel sein, die Zahl der Hochschulzugangsberechtigten auf mindestens 50 % eines Jahrgangs zu erhöhen.

⁷³ In diesem Abschnitt sollen wichtige Anforderungen und Ziele an das Bildungssystem aus Sicht des Arbeitsmarktes beschrieben werden. Die einzelnen Strategien werden im Abschnitt C „Bildung, Wissenschaft und Forschung“ thematisiert.

Daneben muss aber auch die Quote der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Abschluss sinken. Außerdem muss ein Nachholen von schulischen Qualifikationen unterstützt werden.

Nach der ersten Berufsausbildung (betriebliche, schulische, duale Ausbildung sowie Studium) wird durch den schnelleren Verfall von beruflichem Wissen ein berufsbegeleitendes Lernen immer bedeutender. Nur so können die Erwerbspersonen den Qualifikationsanforderungen gerecht werden. In diesem Sinne müssen die Möglichkeiten, während der Erwerbstätigkeit neues Wissen zu erlangen, ausgebaut werden. Dazu zählt eine engere Verzahnung der Erwerbstätigkeit mit dem Bildungssystem. Berufliche Weiterbildung muss sich an Erwerbstätige aller Altersgruppen richten (vgl. ausführlicher Kapitel A.II.2.2.3 in diesem Abschnitt und Kapitel C.VI).

Dabei tragen sowohl die Unternehmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch die Sozialpartner Verantwortung für eine kontinuierliche berufliche Weiterbildung. Jeder Einzelne muss in jeder Lebensphase bedarfs- und begabungsgerechte Weiterbildungsangebote wahrnehmen können, um sich auf neue Herausforderungen in der Berufswelt einstellen zu können. Weiterbildung ist also ein Beitrag zur Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes und erfordert als Investition in das persönliche Humankapital auch persönliches Engagement. Gleichzeitig ist die Förderung der Mitarbeiterpotenziale eine Unternehmensaufgabe. Unterstützung müssen hier die Tarifparteien leisten.

Das Land sollte in stärkerem Maße als bisher entsprechende Prozesse initiieren, moderieren und ggf. gesetzliche Rahmenbedingungen für Veränderungen schaffen. Beispielhaft sind hier die Programme „Weiterbildungsoffensive für den Mittelstand“ und „Arbeit durch Qualifizierung in und mit Betrieben“ zu nennen, in denen Belegschaften, aber auch einzelne Mitarbeiter durch gezielte Qualifizierungsmaßnahmen gefördert werden können, wenn die Unternehmen im Zuge des technologischen Fortschritts neue Verfahren einführen. Darüber hinaus ist das Land hier zudem als Arbeitgeber und in seiner Vorbildfunktion gefordert.

Besonders für bildungsferne Zielgruppen und Gruppen mit unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung ist zu prüfen, inwiefern die Kommunen in Zusammenarbeit mit Arbeitsagenturen und den lokalen Bildungseinrichtungen flexible Angebote vor Ort gestalten können.

2.2 Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen

Wie die Analyse im ersten Teil des Kapitels zeigt (vgl. Kapitel A.II.1 in diesem Abschnitt), sind einige Gruppen von einer niedrigen Erwerbsbeteiligung gekennzeichnet. Wenn es gelingt, die Erwerbsbeteiligung dieser Gruppen zu erhöhen, kann der Rückgang der Erwerbspersonenzahlen gebremst werden. Es geht also um eine bessere Ausschöpfung der vorhandenen und die Aktivierung neuer Potenziale. Neben alters- und geschlechtsspezifischen Unterscheidungen spielen hier vor allem qualifikations-spezifische Unterscheidungen eine Rolle. Das Ziel einer höheren Erwerbsbeteiligung lässt sich nur erreichen, wenn Wirtschaft und Staat die jeweiligen spezifischen Präferenzen und Bedarfslagen der Gruppen erkennen und entsprechende Maßnahmen einleiten bzw. entsprechende Rahmenbedingungen gestalten.

2.2.1 Gering Qualifizierte

Selbst wenn die Bildungs- und Qualifizierungsanstrengungen intensiviert werden, ist davon auszugehen, dass es auch zukünftig Personen geben wird, die den Qualifizierungsanforderungen des Arbeitsmarktes nicht entsprechen werden. Für diese Gruppe muss es spezielle Konzepte geben, die die weitere Qualifizierung sowie die Vermittlung auf dem Arbeitsmarkt zum Ziel haben sollten.

Zu den besonderen Qualifizierungsmaßnahmen gehören verstärkte individuelle Förderungen im Bildungsbereich. Der Vermittlungsnachteil „fehlender Abschluss“ muss so weit wie möglich beseitigt werden. Dafür muss ein möglichst großer Anteil einen schulischen und einen beruflichen Abschluss erlangen. Darüber hinaus müssen Angebote für Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Abschluss vorgehalten werden, damit auch diese nachträglich einen Abschluss erwerben können. Eine Modularisierung der Berufsausbildung mit dem Ziel, niedrigere Abschlüsse wie z. B. einen „kleinen Gesellenbrief“ zu schaffen, könnte lernschwachen Jugendlichen den Abschluss einer Ausbildung erleichtern.

Für die Vermittlung von gering Qualifizierten sind insbesondere Netzwerke zwischen Wirtschaft, Schule und Arbeitsverwaltung vor Ort bedeutsam. Erfolg versprechend ist dabei die Vermittlung „aus einer Hand“. Ein gutes Beispiel in diesem Sinne sind die Jugendwerkstätten in Niedersachsen, die gering qualifizierten Jugendlichen eine zweite Chance bieten und gute Vermittlungsquoten aufweisen.

Vor dem Hintergrund eines zurückgehenden Anteils Erwerbsfähiger an der Gesellschaft hat jeder Erwerbsfähige das Recht und die Pflicht, sich an der Erwirtschaftung des Gesamteinkommens zu beteiligen. Diejenigen, die trotz aller Qualifizierungsangebote nicht in die Lage versetzt werden, einen zu deutschen Lohnansprüchen wettbewerbsfähigen und damit wohlstandsmehrenden Arbeitsplatz auszufüllen, sollten dennoch einen gesellschaftlichen Beitrag leisten. Modelle dazu können Kombilohn, negative Einkommensteuer oder progressive Lohnnebenkosten sein.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Forderung einer undifferenzierten Arbeitspflicht für gering qualifizierte Menschen, um volkswirtschaftliche Schäden durch einen künftigen Arbeitskräftemangel auszugleichen, wird abgelehnt.

Tatsache ist, dass es auch künftig Menschen geben wird, die trotz aller Qualifizierungsangebote aus verschiedenen persönlichen, seelischen oder krankheitsbedingten Gründen, Schwierigkeiten haben werden, eine reguläre Beschäftigung auszuüben. Diesen Menschen muss der Staat auch künftig eine Perspektive zur gesellschaftlichen Teilhabe und Beteiligung am Erwerbsleben im Rahmen ihrer Möglichkeiten geben.

2.2.2 Hoch Qualifizierte

Die Verstärkung der Bildungs- und Qualifizierungsanstrengungen muss darauf abzielen, den Rückstand bei den hoch Qualifizierten und insbesondere bei den Hochschulabsolventen in Niedersachsen aufzuholen und ihre Zahl auf ein international wettbewerbsfähiges Maß zu bringen (vgl. Kapitel C.V.2.1 bis 2.3). Insbesondere ist dabei zu überlegen, auf welche Weise mehr Menschen für naturwissenschaftliche und ingenieurwissenschaftliche Fächer gewonnen werden können, um so die Absolventenzahlen in diesen für die technologische Leistungsfähigkeit Niedersachsens entscheidenden Studiengängen zu steigern; denn neben dem demografischen Ersatzbedarf von hoch Qualifizierten muss auch der Bedarf, der durch den strukturellen Wandel entsteht, gedeckt werden.

Für die arbeitsmarktorientierte Betrachtung ist umso wichtiger, wie die hoch Qualifizierten nach ihrer Ausbildung in Niedersachsen gehalten werden können. Dazu bedarf es zum einen einer stärkeren Vernetzung zwischen den Hochschulen und der regionalen Wirtschaft. Die Studierenden müssen bereits in der Ausbildung die Gelegenheit erhalten, Kontakte in die Unternehmen zu knüpfen und ihre Berufstätigkeit in Niedersachsen zu beginnen. Des Weiteren könnte die Weiterentwicklung intelligenter Studienformen, wie z. B. duale Studiengänge oder Studiengänge für Berufstätige, es den

Unternehmen ermöglichen, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend ihrem spezifischen Bedarf zu qualifizieren. Aufgrund der engen Bindung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein größerer Anteil der Hochschulabsolventen nach dem Studium in den Unternehmen bleibt.

Zum anderen müssen Konzepte erarbeitet werden, die insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen in die Lage versetzen, hoch qualifizierte Personen anzuwerben. Dies ist vor dem Hintergrund eines zunehmenden Wettbewerbs um qualifiziertes Personal für die Entwicklung des Mittelstandes bedeutsam. Hier wäre eine besondere Förderung von FuE-intensiven Branchen vorstellbar, sodass attraktive Arbeitsplätze für Akademiker entstehen (vgl. Kapitel A.I.2.5 in diesem Abschnitt).

Darüber hinaus müssen die weichen Standortfaktoren berücksichtigt werden. Diese können Abwanderung von hoch Qualifizierten sowie von Investoren verhindern.

2.2.3 Ältere Erwerbspersonen

In der Analyse (vgl. Kapitel A.II.1.3.3 in diesem Abschnitt) ist deutlich geworden, dass

- die Älteren – selbst unter der Bedingung der heutigen Erwerbsbeteiligung – eine der größten Gruppen des Erwerbspersonenpotenzials stellen,
- mit zunehmenden Alter aber immer weniger von ihnen erwerbstätig sind,
- erwerbslose Ältere größere Probleme haben, eine neue Arbeitsstelle zu finden, als Jüngere.

Wenn es gelingt, die Erwerbsbeteiligung von älteren Erwerbspersonen zu erhöhen, sodass ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt verhindert wird, dann könnte das Erwerbspersonenpotenzial Niedersachsens entscheidend ausgeweitet werden. Dieses Arbeitskräftepotenzial müsste aber auch von der Wirtschaft genutzt werden. Ältere müssen im größeren Umfang als bisher die Möglichkeit haben, von der Berufstätigkeit in die Rente einzutreten, ohne dass sie in einer Übergangsphase auf Transferleistungen angewiesen sind.⁷⁴

Umdenken durch Sensibilisierung

Voraussetzung für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer ist eine Veränderung des Denkens. Hier sind der Staat, die Unternehmen, die Älteren, aber auch die jüngeren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Sozialpartner angesprochen. Ein Umdenken setzt die Sensibilisierung durch Information über die Zusammenhänge zwischen den demografischen Auswirkungen und dem Erwerbspotenzial von Älteren sowie über die Notwendigkeit des präventiven Handelns voraus. Nur so kann etwa verhindert werden, dass Betriebe eine dem demografischen Wandel gegenläufige Strategie einschlagen, in der sie „um knapper werdende junge Arbeitskräfte konkurrieren, statt ältere Arbeitskräfte im Betrieb zu ‚pflegen‘ bzw. sich neu älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu öffnen.“ (BRUSSIG 2005: 13).

Der Staat kann eine gesellschaftliche Debatte zur Herstellung eines positiven Altersbildes in den Unternehmen und in der gesamten Gesellschaft initiieren und moderieren. In den Unternehmen selbst gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, Führungskräfte und Mitarbeiterschaft zu sensibilisieren. Dies kann beispielsweise über Beiträge in der Werkszeitung, Vorträge, Publikationen, Tagungen, Workshops, Seminare, inner- und überbetriebliche Arbeitskreise, Sprechstunden, persönliche Gespräche und Beratung oder die Aufnahme in das Unternehmensleitbild gelingen.

⁷⁴ Auf europäischer Ebene ist die Problematik der geringen Erwerbsbeteiligung Älterer ebenfalls erkannt worden. Das in der Europäischen Beschäftigungsstrategie formulierte Ziel sieht eine Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen von mindestens 50 % für das Jahr 2010 vor.

Maßnahmen müssen sich an alle richten

Eine höhere Erwerbstätigkeit von älteren Menschen ist nur durch einen integrativen Ansatz zu realisieren. Bisherige Maßnahmen konzentrierten sich lediglich auf die Erwerbstätigen und hatten dabei hauptsächlich die älteren Beschäftigten im Blick. Dieser Ausgangspunkt verursacht mehrere Probleme:

Zum einen werden durch die Fokussierung auf die Gruppe der älteren Erwerbstätigen vor allem Männer angesprochen, während die Erwerbstätigenquote von Frauen insgesamt niedrig ist. Altersspezifische Maßnahmen können aber lediglich dann wirken, „wenn Frauen nicht schon in den Jahren zuvor infolge der Unvereinbarkeit von Beruf und Familie aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind.“ (BOSCH, SCHIEF 2005: 8). Daher müssen Erwerbstätige jeden Alters bei der Betreuung von Kindern und bei der Pflege von Angehörigen unterstützt werden, um sie im Beruf zu halten (vgl. Kapitel C.1.2.3).

Zum anderen haben bisherige Maßnahmen keinen präventiven Charakter, sondern setzen bei bereits bestehenden „Missständen“ an. In Zukunft ist es aber erforderlich, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu erhalten und zu verbessern. Dazu gehören eine hohe Weiterbildungsbeteiligung und Gesundheitsvorsorge im gesamten Erwerbsverlauf sowie mehr Arbeitszeitflexibilität und -souveränität. Hier sollte auch auf betrieblicher Ebene die Einführung von entsprechenden Anreizsystemen geprüft werden.

Dafür gibt es kein Patentrezept; vielmehr müssen je nach Branche, Betriebsgröße, Marktanforderungen, Belegschaftsstruktur etc. differenzierte Antworten gefunden werden.⁷⁵ Die Auseinandersetzung muss aber heute beginnen, da die Anpassung der Bedingungen in den Unternehmen an die Alterung der Belegschaften eine strategische Umstellungszeit erfordert.

Personalgewinnung muss auch Ältere berücksichtigen

Unternehmen sollten sich die Vorteile von älteren Erwerbspersonen, die sie im Alltag erleben, auch bei der Personalgewinnung vergegenwärtigen. Die Berücksichtigung von älteren Bewerberinnen und Bewerbern erweitert die Auswahloptionen um die Gruppe der erfahrenen Fachkräfte.

Der Staat kann hier flankierende Maßnahmen anbieten, um die altersspezifischen Risiken „Langzeitarbeitslosigkeit“ oder „frühzeitiger Austritt aus dem Arbeitsmarkt“, die durch einen Arbeitsplatzverlust ausgelöst werden, zu minimieren. Dazu bedarf es Instrumente, die sowohl den Unternehmen einen Anreiz für die Neueinstellung Älterer geben als auch ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Wiedereintritt in eine Beschäftigung anregen.

Erhalt und Förderung der Leistungsfähigkeit

Für den Erhalt und die Förderung der Leistungsfähigkeit sind insbesondere drei betriebliche Personalfunktionen wichtig:

⁷⁵ So sind beispielsweise kleinere Unternehmen oftmals nicht in der Lage, betriebsinterne Weiterbildungsmaßnahmen zu organisieren.

Fort- und Weiterbildung

Fort- und Weiterbildung beugen alterstypischen Beschäftigungsproblemen durch unzureichende Qualifizierung vor. Kurz- und mittelfristig muss die berufsspezifische Weiterbildung stärker auf ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgerichtet werden. Die Verantwortung hierfür liegt sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Unternehmen müssen ihre Personalentwicklung dementsprechend anpassen. Gleichzeitig muss jede und jeder Einzelne Weiterbildung als eine Investition in die persönliche Qualifikation begreifen. Auch staatliche Anreizmechanismen zur Förderung der Weiterbildung älterer Erwerbspersonen sind zu prüfen.

Langfristig muss Fort- und Weiterbildung während des gesamten Berufslebens stattfinden. Wenn das berufsbegleitende Lernen selbstverständlich wird, werden Ältere auch keine Problemgruppe der Weiterbildung mehr sein. Nur durch wiederkehrende Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen kann verhindert werden, dass die Erwerbspersonen das Lernen verlernen und Weiterbildungsangebote ablehnen, wenn sie älter werden (vgl. C.VI.2.2). Die Unternehmen müssen mithilfe der Personalentwicklung die Lernbereitschaft und die Lernfähigkeit ihrer Beschäftigten fördern und somit Qualifizierungsdefiziten in ihrer Belegschaft vorbeugen. Gleichwohl ist es sinnvoll, ein Früherkennungssystem zu installieren, das rechtzeitig auf drohende Defizite hinweist.

Neben der Fort- und Weiterbildung können auch Maßnahmen des Personaleinsatzes und der Arbeitsplatzgestaltung die Qualifizierung der Arbeitskräfte fördern. Insgesamt verstärkt der demografische Wandel den Druck auf die Unternehmen, eine systematische Begleitung der Erwerbsbiographie ihrer Mitarbeiterschaft zu betreiben.

Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung

Zur Minimierung von krankheitsbedingten Fehlzeiten und eines durch vorzeitigen Verschleiß verursachten frühzeitigen Ausscheidens müssen Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung eine größere Rolle als bisher in der Arbeitswelt spielen. Dabei gilt auch hier, dass Prävention besser ist als Reaktion und dass eine Prävention bereits in jungen Jahren ansetzen sollte. So muss die betriebliche Gesundheitsvorsorge, die sowohl allgemeine Vorsorgeuntersuchungen als auch gesundheitliche Aufklärung und Präventionsangebote umfasst, alle Altersgruppen berücksichtigen. Daneben muss insbesondere dem gesundheitsfördernden Personaleinsatz mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, indem beispielsweise die Beschäftigungsdauer an besonders belastenden Arbeitsplätzen (auf der Basis medizinischer Empfehlungen) begrenzt wird oder der Arbeitsplatz unter ergonomischen Aspekten prospektiv gestaltet wird. Zur Vermeidung von altersspezifischen Berufsrisiken sind betriebliche Gesundheits-Früherkennungssysteme erforderlich.

Dort, wo es doch zu Einschränkungen kommt, muss der Arbeitsplatz entsprechend angepasst werden. Hierzu sind betriebliche Konzepte für leistungsgewandelte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter notwendig, die eventuell einen Arbeitsplatzwechsel – verbunden mit einer Umschulung – vorsehen. Nach längeren Ausfallzeiten aufgrund von Krankheit oder eines Unfalls kann die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit mithilfe eines Integrationsmanagements unterstützt werden.

Arbeitsorganisation

Ziel der Arbeitsorganisation muss es sein, das Auftreten von arbeitsbedingten physischen oder psychischen Einschränkungen zu vermeiden, sodass die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die gesamte Lebensarbeitszeit erhalten bleibt. Insbesondere ist der Erhalt und der Ausbau der Lernfähigkeit durch den Personaleinsatz von zentraler Bedeutung (vgl. BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 69). So können z. B. durch regelmäßige Jobrotation und Möglichkeiten zum horizontalen Tätigkeitswechsel Spezialisierungsfallen vermieden werden. Um die Lernpotenziale inner-

halb des Unternehmens zu fördern, können sich altersgemischte Teams oder auch Tandem- und Patenmodelle zwischen älteren und jüngeren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als günstig erweisen.⁷⁶

Ein vorausschauender Personaleinsatz versucht, einen Verschleiß von Personal zu vermeiden, indem die Arbeitskraft von jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als Ressource der Zukunft begriffen wird, die es zu bewahren gilt. Eine Überbelastung durch Arbeit findet oftmals bereits in jungen Jahren statt, die sich später dann in Form von gesundheitlichen Schäden oder eines „Burn-out-Syndroms“ äußert. Die nachhaltige Sicherung der Arbeitskraft muss somit im Prinzip bereits beim Berufsstart einsetzen.

Abbau von Beschäftigungsbarrieren bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Noch bestehende Anreize zum vorgezogenen Ruhestand müssen abgebaut werden. Die Altersteilzeit, die bis 2009 befristet ist, sollte entweder ganz entfallen oder entsprechend ihrer eigentlichen Zielrichtung modifiziert werden. Dafür müsste sie um die Möglichkeit des „Blockmodells“ beschnitten werden; denn nur als Teilzeitmodell ist ein wirklich „gleitender Übergang“ gegeben. Während das Blockmodell durch eine Überlastung zum vorzeitigen Verschleiß führen kann, schon das Teilzeitmodell die Gesundheit und ermöglicht einen Erfahrungstransfer von den Älteren zu den Jüngeren (vgl. BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 90). Darüber hinaus sollte bei der Einstellung von älteren Arbeitnehmern eine Abfindungsregelung statt des Kündigungsschutzes möglich sein.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Forderung eines gelockerten Kündigungsschutzes zugunsten von Abfindungsregelungen ist unnötig. Es bestehen bereits jetzt durch gesetzliche Regelungen weitreichende Möglichkeiten der befristeten Einstellung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Die derzeit noch bis 2009 befristete Altersteilzeit sollte auch darüber hinaus befristet weitergeführt werden. Sie ist angesichts der derzeitigen Situation mit hohen Arbeitslosenquoten sowohl junger als auch älterer Arbeitnehmer eine Möglichkeit, vor allem jüngeren Menschen den Eintritt in das Erwerbsleben zu ermöglichen, während ältere gleitend in den Ruhestand wechseln können. Die Möglichkeit des früheren Ausstiegs muss jedoch nach wie vor an die gleichzeitige Einstellung jüngerer Beschäftigter gekoppelt bleiben und ist ein Modell für zunächst noch anstehende Erwerbspersonenzuwächse der kommenden Jahre.

Auch die anderen bereits installierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (z. B. Beitragsbonus, Entgeltsicherung) bedürfen der Überprüfung ihrer Effektivität. Sie sind ggf. zu verändern und zu verlängern.

Die Tarifparteien sollten ihre Tarifverträge in Hinblick auf die Herausforderungen einer alternden Arbeitswelt überarbeiten. Dazu zählt auch die Diskussion der in einigen Tarifverträgen noch vorhandenen Senioritätsregelungen oder der am Lebensalter orientierten Kündigungsschutzvereinbarungen.

Verbesserung der Chancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Die seit Jahrzehnten bestehende Benachteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben und auf dem Arbeitsmarkt muss überwunden werden.

⁷⁶ Bei altersgemischten Arbeitsgruppen muss die Herausbildung einer zu hohen Arbeitsteilung und Spezialisierung vermieden werden, die das wechselseitige Lernen verhindert. Ziel muss es sein, dass alle Teammitglieder an sämtlichen Arbeitsschritten beteiligt sind (vgl. BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 72-75).

Für die Unternehmen bedeutet dies einen Paradigmenwechsel von einer stark jugendzentrierten hin zu einer an allen Altersgruppen ausgerichteten Personalpolitik. Außerdem müssen Vorurteile über die Leistungsfähigkeit Älterer in den Betrieben abgebaut werden. Staatliche Maßnahmen, die eigentlich die älteren Erwerbspersonen fördern sollen, sind auf eventuell negative Wirkungen zu überprüfen. Eine Benachteiligung kann bereits durch die Abgrenzung der Älteren als „Problemgruppe“ mit besonderem Förderbedarf entstehen. Für den Einzelnen können diese Maßnahmen nachteilig sein (vgl. z. B. zur Befristung von Arbeitsverträgen Kapitel A.II.1.3.3 in diesem Abschnitt), für die Unternehmen kann die Signalisierung eines erhöhten Förderbedarfs eine Warnfunktion haben, sodass die entsprechende Maßnahme eher das Gegenteil erreicht (vgl. EICHHORST 2006: 21).

Konzepte für Erwerbspersonen mit kürzerer Erwerbstätigkeit

Auch zukünftig werden nicht alle Erwerbspersonen bis zum gesetzlichen Rentenalter erwerbstätig sein können. Dies gilt insbesondere für Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Behinderungen. Hier werden die Berufsunfähigkeitsrente sowie die teilweise und volle Erwerbsminderungsrente als Leistungen gewährt. Bei einer weiteren Ausdehnung der Regelarbeitszeit, insbesondere die Heraufsetzung des gesetzlichen Renteneintrittsalters, sind diese Instrumente auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Flankierende Maßnahmen des Landes

Es wäre wünschenswert, wenn Krankenkassen, Berufsgenossenschaften und Unternehmen in Kooperation an dem Auf- und Ausbau von Präventionsprogrammen zur Verbesserung der Arbeitnehmergesundheit teilhaben würden.

Land und Kommunen sollten über die genannten Maßnahmen zum Erhalt der Leistungs- und Innovationsfähigkeit Älterer verstärkt informieren und insbesondere „Best-Practice“-Beispiele hervorheben.

2.2.4 Frauen

Ergebnis der Analyse ist (vgl. Kapitel A.II.1.3.4 in diesem Abschnitt), dass zurzeit ein bei den Frauen vorhandenes großes Qualifikationspotenzial nicht genutzt wird, da viele Frauen zumindest für eine gewisse Zeit nicht am Erwerbsleben teilnehmen und dieses Potenzial infolgedessen z. T. nicht auf dem erforderlichen Level gehalten werden kann. Zahlreiche Frauen ziehen sich in der Familienphase zwar nicht vollständig vom Arbeitsmarkt zurück, sondern wechseln von einer Vollzeit- in eine Teilzeitbeschäftigung, verbleiben aber anschließend häufig in der Teilzeitbeschäftigung.

Gleichzeitig zeigt sich, dass in anderen Ländern und auch in den ostdeutschen Bundesländern ein höheres Frauenerwerbspersonenpotenzial dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Zieht man dieses als Vergleichsmaßstab heran, so wird deutlich, dass es auch in Niedersachsen möglich sein müsste, das Potenzial besser auszuschöpfen und somit eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Frauen zu realisieren.

Die Erhöhung der Frauenerwerbsquote ist eine wichtige Komponente zur Sicherung des zukünftigen Erwerbspersonenpotenzials. Dazu muss es gelingen, dass erstens mehr Frauen erwerbstätig werden und dass zweitens auch mehr Frauen einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Über die demografischen Bedingungen hinaus stellen Frauen aufgrund ihres hohen Qualifikationsniveaus eine für den Arbeitsmarkt bedeutsame Gruppe dar.

Neben der Ausschöpfung des Potenzials der Frauen bietet eine Erwerbstätigkeit für die Frau persönlich die finanzielle Eigenständigkeit sowie die Sicherung eines eigenen Rentenanspruches.

Gleichstellung von Frauen und Männern in den Unternehmen

Auch die Unternehmen haben dafür Sorge zu tragen, dass Frauen und Männer im Erwerbsleben gleichberechtigt sind. Dazu zählt zum einen der Grundsatz, dass bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit auch ein gleiches Entgelt gezahlt wird. Frauen und Männer müssen dieselben Chancen haben, eine Führungsposition im Unternehmen zu erlangen. Die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen ist aber nur möglich, wenn Frauen an den notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen können. Außerdem muss das Angebot an Führungspositionen als Teilzeitarbeitsplätze vergrößert werden.

Ausbau und Verbesserung der Kinderbetreuung

Eltern, die sich auf eine gesicherte Kinderbetreuung verlassen können, werden zur Erwerbstätigkeit und auch zur Erhöhung ihrer Arbeitszeit motiviert. Gleichzeitig bietet der Ausbau der Kinderbetreuung zudem aus der Sicht des Arbeitgebers Vorteile und baut Einstellungshemmnisse ab. Die Unternehmen können z. B. durch Einrichtung von Betriebskindergärten sowie Hausaufgabenbetreuung oder durch Kooperationen mit außerbetrieblichen Kinderbetreuungsangeboten hier selbst aktiv werden. Dazu müssen bürokratische Hürden abgebaut und flexible Lösungen ermöglicht werden, ohne dass die Betreuungsstandards sich verschlechtern (vgl. Kapitel D.I.2.3).

Ausbau und Verbesserung der Unterstützung bei pflegebedürftigen Angehörigen

Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege behinderter und älterer Familienangehöriger sind insbesondere vor dem Hintergrund der Alterung der Gesellschaft von besonderer Bedeutung. Eine mögliche Maßnahme in diesem Bereich ist die Anerkennung von Pflegezeiten (vgl. Kapitel D.IV.2.3.1).

Flexiblere Arbeitszeiten und alternative Arbeitszeitmodelle

Berufstätige Eltern oder pflegende Angehörige benötigen eine variable Gestaltungsmöglichkeit der Arbeitszeit. Darunter lassen sich sowohl Lebensarbeitszeitmodelle als auch Möglichkeiten zur Stellenteilung verstehen. Letztere müssten insbesondere im Bereich der hoch Qualifizierten ausgebaut werden (vgl. Kapitel A.II.2.3.4 in diesem Abschnitt).

Förderung des Wiedereinstiegs nach einer Berufsunterbrechung

Um den Wiedereinstieg nach einer Berufsunterbrechung zu fördern, sollten die Unternehmen zu ihren Mitarbeiterinnen engen Kontakt halten. Die familienbedingten Unterbrechungen können auch für Fort- und Weiterbildung genutzt werden, sodass Dequalifizierungen vermieden werden.

2.2.5 Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund

Menschen mit Migrationshintergrund weisen derzeit eine unterdurchschnittliche Bildungs- und Erwerbsbeteiligung auf. Beschäftigungspotenziale bleiben damit nicht nur heute ungenutzt, sondern verschlechtern auch künftig die Arbeitsmarktchancen dieser stetig wachsenden Bevölkerungsgruppe. Zudem stellt ein Arbeitsplatz die beste Möglichkeit der Integration dieser Mitbürger dar.

Neben der gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund, der Anerkennung ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit sowie dem weiteren Abbau ethnischer Diskriminierung ist insbesondere eine echte Chancengleichheit bei der schulischen Bildung zentrale Grundvoraussetzung und gesellschaftliche Aufgabe. Dies erfordert entsprechende Anpassungen im Bildungssystem und insbesondere eine gezielte und frühzeitige Förderung dieser Menschen.

Zwischenzeitlich sind kompensatorische Hilfen für diejenigen dringend erforderlich, die heute über unzureichende schulische Voraussetzungen verfügen und damit kaum Zugang zu den Arbeitsmärkten haben. Vorhandene Programme, wie z. B. das Präventions- und Integrationsprogramm (PRINT), die Pro-Aktiv-Centren (Netzwerk der Jugendberufshilfe) sowie „Arbeit durch Qualifizierung“ sind bedarfsgerecht anzupassen und auszubauen bzw. zu ergänzen.

Der Nutzen unserer Gesellschaft durch Unternehmerinnen und Unternehmer, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Migrationshintergrund ist öffentlich stärker zu betonen. Es ist zu empfehlen, die ggf. im Ausland erworbenen Qualifikationen bei uns von Unternehmen, Behörden, Verbänden und Kammern arbeitnehmerfreundlicher anzuerkennen, um einen qualifikationsgerechten Berufseinstieg zu ermöglichen.

2.2.6 Jüngere Erwerbspersonen

Maßnahmen zur Förderung der individuellen Ausbildungsvoraussetzungen

Um Jugendlichen zu einer besseren Orientierung auf dem Arbeitsmarkt zu verhelfen, ist eine Verbesserung der Information und Beratung erforderlich. Dabei muss auf die individuellen Stärken und Schwächen eingegangen werden.

Zudem kann den Anforderungen des Arbeitsmarktes nur gerecht werden, wenn die schulische Qualifikation verbessert wird (vgl. Kapitel C.III.2.2). Um insbesondere den am Arbeitsmarkt benachteiligten jungen Menschen eine berufliche Perspektive aufzuzeigen, sind 2004 flächendeckend Pro-Aktiv-Centren eingerichtet worden, in denen Jugendberufshilfe und die Träger der Grundsicherung des SGB II eng zusammenarbeiten.

Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation

Es sind weiterhin Maßnahmen notwendig, um das Ausbildungsstellenangebot zu erhöhen. Die angespannte Lage auf dem Ausbildungsmarkt wird sich in den nächsten Jahren ansonsten verschlechtern, da die Zahl der Schulabgänger zunächst noch steigen wird.

Verbesserung des Übergangs von der Schule in die Berufsausbildung

Um junge Menschen beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung zu unterstützen, könnte beispielsweise im Bedarfsfall eine sozialpädagogische Begleitung eingesetzt werden. Auch die geteilte Verantwortung für die Ausbildung in Ausbildungsverbünden erweist sich insbesondere für junge Menschen, die eine größere Unterstützung in der Ausbildung benötigen, als vorteilhaft. Ebenso hilfreich ist der Einsatz von Ausbildungslotsen oder Ausbildungspaten, also von Menschen, die einen großen Erfahrungshintergrund haben, und so jungen Menschen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz, aber auch in der Ausbildung und beim Übergang von der Berufsausbildung in den Beruf zur Seite stehen wird (vgl. Kapitel C.IV.2.2).

2.2.7 Erwerbspersonen mit Behinderungen

Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass nicht alle Menschen mit Behinderungen zwischen 15 und 65 Jahren erwerbsfähig sein können, deutet die geringe Erwerbsquote an, dass hier durchaus Potenzial für eine Erhöhung der Erwerbspersonenzahl vorhanden ist. Voraussetzung für die Aktivierung dieses Potenzials sind Fördermaßnahmen, die Menschen mit Behinderungen einen höheren schulischen und beruflichen Abschluss ermöglichen. Darüber hinaus müssen die Unternehmen verstärkt auf die bereits bestehenden Fördermöglichkeiten bei der Einstellung von Schwerbehinderten hingewiesen werden (vgl. Kapitel D.III.2.2).

2.3 Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit

Neben der Erhöhung der Beschäftigungsquoten von bestimmten Personengruppen muss auch über die Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit nachgedacht werden. Dabei geht es im Folgenden zunächst um Anfang und Ende der Berufstätigkeit. Innerhalb der Zeitspanne „Berufstätigkeit“ sind aber flexible Arbeitszeitkonzepte gefragt.

2.3.1 Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit im Sinne eines späteren Renteneintritts ist letztlich Folge der zunehmenden Lebenserwartung. Dabei geht es nicht nur um das auf der Bundesebene bereits vereinbarte Ziel, das gesetzliche Renteneintrittsalter von 2012 an schrittweise bis 2029 auf 67 Jahre anzuheben. Wesentlich für das Erwerbspersonenpotenzial ist das faktische Renteneintrittsalter, das in den letzten Jahren deutlich unter dem gesetzlichen Rentenalter lag (vgl. Kapitel A.II.1.3.3 in diesem Abschnitt).

Die Verlängerung der Erwerbsarbeitszeit führt zu einer Verkürzung der Rentenbezugsdauer, um so trotz steigender Lebenserwartung und eines höheren Anteils von älteren Menschen eine gravierende Erhöhung der Lohnnebenkosten zur Finanzierung der Renten zu verhindern.

Bei allem muss beachtet werden, dass das Altern letztlich das Ergebnis individueller Lebensumstände ist. Damit Erwerbstätige vermehrt die Möglichkeit haben, das gesetzliche Renteneintrittsalter im Beruf zu erleben, müssen die Arbeitsbedingungen alters-, alters- und gesundheitsgerecht gestaltet werden (vgl. Kapitel A.II.2.2.3 in diesem Abschnitt). Alternativlos ist daneben die Heraufsetzung der Altersgrenze unter Berücksichtigung der Lebensarbeitszeit. Für ein kürzeres Erwerbsleben müssten adäquate Abschläge, für eine längere Erwerbstätigkeit entsprechende Zuschläge berechnet werden, sodass ein vorzeitiges Ausscheiden sanktioniert und ein Verbleib im Arbeitsleben begünstigt wird. Für kranke Menschen und Menschen mit Behinderungen müssen spezielle Regelungen entwickelt werden.

2.3.2 Früherer Berufseinstieg

Eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit zur Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials kann – unabhängig von dem faktisch späteren Renteneintritt – durch einen früheren Berufseinstieg ermöglicht werden. Ansätze dazu sind die Einführung des Abiturs nach zwölf Schuljahren bei gleichwertiger Qualifikation sowie die Einführung von Bachelorstudiengängen. Ohne die Akzeptanz des Bachelorabschlusses durch die Wirtschaft und eine entsprechende Nachfrage nach Absolventinnen und Absolventen wird jedoch kein früherer Berufseinstieg erfolgen. Sonst wird sich ein großer Teil der Absolventinnen und Absolventen doch für ein anschließendes Masterstudium entschließen, sodass die Studiendauer im Vergleich mit der früheren Situation nicht kürzer wird. Es ist notwendig, dass sich das Land in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden dafür einsetzt, dass die neuen modularen Ausbildungs- und Studienabschlüsse von den Unternehmen akzeptiert und nachgefragt werden.

Weitere Maßnahmen zur Straffung der Ausbildungszeiten müssen folgen. So muss der zeitliche Übergang von der Schule in die Berufsausbildung verkürzt werden, indem genügend Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden. Außerdem müssen Warteschleifen abgebaut und mit Abschlussqualifikationen versehen werden (vgl. Kapitel C.IV.2.4). Auch die Angebote an Hochschulen müssen so organisiert werden, dass ein früherer Studienabschluss möglich wird. Daneben könnte bereits eine bessere zeitliche Abstimmung zwischen dem Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung und dem Beginn des Semesters die bisherige Übergangszeit von etwa vier Monaten reduzieren sowie die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen ein kürzeres Studium ermöglichen.

2.3.3 Differenzierung und Flexibilisierung der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit

Ein weiterer Ansatzpunkt zur besseren Nutzung vorhandener Erwerbspersonenpotenziale und Anpassung der Arbeitswelt an die demografischen Veränderungen ist die Flexibilisierung von Wochen- und Jahresarbeitszeiten. Sie können bei weiter zu erwartenden starken Schwankungen der Konjunkturzyklen zu einer Produktivitätssteigerung auch unter den Bedingungen eines zurückgehenden Erwerbspersonenpotenziales beitragen, ohne dass Arbeitsplätze abgebaut werden. Dazu sollten zunächst die vorhandenen Möglichkeiten im Rahmen bereits bestehender Regelungen besser genutzt werden. Ferner erscheinen weitergehende Möglichkeiten sinnvoll, insbesondere während der familienorientierten Lebensphase durch flexible Arbeitszeitmodelle die Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Karriere zu verbessern.

2.3.4 Flexible Modelle und Unterbrechung der Lebensarbeitszeit

Eine Flexibilisierung der Wochen- und Jahresarbeitszeit umfasst sowohl die Möglichkeiten einer temporären Anhebung als auch einer temporären Absenkung der Arbeitszeit. Nach einer Studie des BMFSFJ zu familienorientierten Arbeitszeiten wollen Männer ihre Überstunden reduzieren und gemäß ihrem Arbeitsvertrag arbeiten, vollzeitbeschäftigte Frauen ihre Überstunden abbauen und insgesamt weniger arbeiten sowie teilzeitbeschäftigte Frauen ihre Arbeitszeit gerne erhöhen (BMFSFJ 2005: 21). Flexiblere Arbeitszeitmodelle, die auf die individuellen Umstände eingehen, würden – so die Studie – zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen führen.

Zukunftsorientierte Konzepte zur Arbeitszeit sollten die gesamte Lebensarbeitszeit umfassen und die Zeitbedürfnisse in den unterschiedlichen Lebensphasen stärker berücksichtigen. Neben der Arbeitszeit müssen Zeiten für Freizeit, Familie und Weiterbildung einbezogen werden. Zu nennen wären Erziehungs- und Pflegeurlaube oder Sabbatjahre⁷⁷. Auf diese Weise können Familien-, Bildungs- und Erwerbsphasen besser geplant werden.

Ein mögliches Instrument zur Gestaltung der Lebensarbeitszeit könnte die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten sein. Während einzelne Unternehmen bereits entsprechende Modelle für ihre Beschäftigten eingeführt haben, muss sich der Gesetzgeber mit der Entwicklung eines Lebensarbeitszeitkontos befassen, welches auch die Übertragbarkeit von Arbeitgeber zu Arbeitgeber ermöglicht, ohne dass bei einem Arbeitgeberwechsel die angesparte Lebensarbeitszeit verloren geht.

Allerdings ist zu bedenken, „dass die Tendenzen zu befristeten Beschäftigungsverhältnissen, zu ‚modernen‘ Arbeitsformen überhaupt, diesen Konzepten entgegenstehen. Alle derartigen unternehmensseitigen Flexibilisierungsbemühungen zerstören die notwendige Stabilität der Rahmenbedingungen für arbeitnehmerseitige Flexibilität – und dies nicht nur mit der Folge steigender Vereinbarkeitsprobleme, sondern allzu oft auch mit negativen Konsequenzen hinsichtlich von Familiengründung und Realisierung von Kinderwünschen mit den bekannten nachteiligen Auswirkungen auf die demografische Entwicklung.“ (BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 98-99).

⁷⁷ Mit „Sabbatjahr“ (englisch *sabbatical*) wird ein Arbeitszeitmodell bezeichnet, das dem Arbeitnehmer für eine gewisse Zeit die Möglichkeit einräumt, in Teilzeit zu arbeiten oder eine längere Auszeit von der Arbeit zu nehmen.

2.4 Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials durch Zuwanderung aus dem In- und Ausland sowie Verringerung von Abwanderung

Die bisherigen Handlungsoptionen zielten auf eine bessere Nutzung des vorhandenen Erwerbspersonenpotenzials bzw. auf die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung. Eine arbeitsmarktgesteuerte Zuwanderung bietet die Möglichkeit, Humankapital, das in Niedersachsen nicht vorhanden ist, ins Land zu holen.⁷⁸ Dies gilt insbesondere für den Bedarf an bestimmten Qualifikationen. Somit könnten die Folgen des demografischen Wandels für den Arbeitsmarkt gemildert werden – eine Kompensation allein durch Zuwanderung ist allerdings unmöglich. Nur im Verbund mit den bereits beschriebenen Strategien kann arbeitsmarktorientierte Zuwanderung dazu beitragen, in Zukunft ein ausreichendes Erwerbspersonenangebot zu haben.

Arbeitsmarktorientierte Zuwanderung zielt auf qualifizierte Personen; denn jede Zuwanderung, die den Umfang derjenigen Personengruppen erweitert, die ein hohes Arbeitsmarktrisiko haben, wird die Probleme der Sozialsysteme verschärfen. Neben der Zuwanderung von hoch Qualifizierten gilt es aber auch, die Abwanderung dieser Arbeitskräfte zu verhindern.

Niedersachsen befindet sich in einem zunehmend intensiver werdenden Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte. Dieser Wettbewerb besteht sowohl mit anderen deutschen Bundesländern als auch mit anderen hoch entwickelten Volkswirtschaften. Fast alle Konkurrenten sind von ähnlichen demografischen Entwicklungen betroffen, so dass sie ebenfalls Strategien entwickeln werden, um in diesem Wettbewerb zu bestehen.

Sensibilisierung für die Notwendigkeit der Zuwanderung

Wichtig für die Aufnahmebereitschaft und die Akzeptanz der Gesellschaft, aber auch für die Umsetzung einer gesteuerten Zuwanderungspolitik ist das Bewusstsein, dass es für die niedersächsische Volkswirtschaft unerlässlich ist, dass mehr hoch Qualifizierte zuwandern. In diesem Zusammenhang sollte zudem deutlich gemacht werden, dass hoch qualifizierte Zuwanderer, die dem Bedarf des deutschen Arbeitsmarktes entsprechen, Einheimischen keine Arbeitsplätze wegnehmen, sondern dazu beitragen, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Steigerung der Attraktivität Niedersachsens, um Zuwanderung zu fördern und Abwanderung zu vermeiden

Niedersachsen muss sich der Frage stellen, wie das Land seine Attraktivität insbesondere für junge gut ausgebildete Menschen steigern kann, sodass mehr Menschen nach Niedersachsen ziehen und weniger abwandern.

Als Erstes kommen hier jene Maßnahmen in Betracht, die eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung fördern und dadurch qualitativ hochwertige Arbeitsplätze schaffen. Dies können beispielsweise Maßnahmen der Innovationsförderung sein (vgl. Kapitel A.I.2.5). Ein ausreichendes und attraktives Angebot an Arbeitsplätzen kann die Zuwanderung erhöhen und die Abwanderung mindern. Unternehmen müssen ihre Bemühungen intensivieren, hoch qualifizierte Beschäftigte an sich zu binden.

Um die Abwanderung von jungen Menschen zu verhindern, die eine Ausbildungsstelle suchen, muss eine ausreichende Zahl von Ausbildungsplätzen von der niedersächsischen Wirtschaft angeboten werden. Dazu muss die Kooperation zwischen Schule und regionalen Unternehmen ausgeweitet werden.

⁷⁸ In diesem Zusammenhang geht es ausschließlich um Arbeitsmigration. Zuwanderung aus humanitären Gründen bleibt hiervon unberührt.

Der Ausbau des Hochschulbereiches und eine Verbesserung des Studienangebotes könnten niedersächsische Schulabgängerinnen und Schulabgänger in Niedersachsen halten und junge Menschen aus anderen Bundesländern und anderen Ländern anziehen. Durch internationale Studiengänge, Kooperationen mit regionalen Unternehmen, Karrieremöglichkeiten im Hochschulbetrieb und eine familienfreundlichere Hochschule könnten diese an niedersächsische Standorte gebunden werden. Ein Baustein ist die systematische Beratung der Abiturientinnen und Abiturienten über Studienmöglichkeiten im Land.

Der Ausbau von und die Stärkung der vorhandenen renommierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen mit guten Karrierechancen für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung.

Als unterstützende Maßnahme sollte ein Standortmarketing aufgebaut werden, das sich auf die Zielgruppe der hoch qualifizierten Arbeitskräfte spezialisiert und über das Arbeitsplatzangebot in Niedersachsen informiert.

Besondere Anstrengungen müssen zur Förderung der Zuwanderung von Selbstständigen insbesondere in den Branchen mit Problemen bei der Betriebsnachfolge unternommen werden. Maßnahmen könnten z. B. unbürokratische Zulassungen und Unterstützungen sein.

Vor Ort können die Kommunen insbesondere in die weichen Standortfaktoren investieren. Zur Vermeidung von Abwanderung muss die lokale bzw. regionale Identität gestärkt werden. Dazu zählt die Förderung des bürgerschaftlichen Engagement und die Ausweitung der Bürgerbeteiligungsverfahren (vgl. Kapitel D.V.2).

Weitere weiche Faktoren betreffen die Attraktivität des Wohnstandorts. Zu nennen wären u. a. flexible Kinderbetreuungsangebote, besondere Bildungsangebote (z. B. auch internationale Schulen) oder gute Freizeit- und Kulturangebote. Diese weichen Standortfaktoren könnten durch Qualitätsverbesserung von Unterricht und Schule und Vernetzung der regionalen privaten und staatlichen Bildungsträger gestärkt werden.

Besondere Anforderungen für Zuwanderung aus dem Ausland

Die Zuwanderung aus den anderen Bundesländern und der EU lässt sich nur bedingt steuern.⁷⁹ Dagegen bedarf die Zuwanderung aus Ländern außerhalb der EU einer Steuerung in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht. Eine ungesteuerte Zuwanderung wird den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes nicht gerecht und strapaziert auf Dauer die Aufnahmebereitschaft einer Gesellschaft. Die Steuerung müsste anhand von arbeitsmarktrelevanten Merkmalen erfolgen, die es zu definieren gilt, und auf diejenigen Personen abzielen, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entsprechen. Insbesondere sind dies hoch qualifizierte Personen.

Deutschland wird sich im globalen Wettbewerb um hoch Qualifizierte nur dann behaupten können, wenn es für diese Gruppe attraktiv ist, hierher zu kommen. Über die oben bereits vorgeschlagenen Maßnahmen hinaus ist dafür die Entwicklung eines ausländerfreundlicheren Bildes, das auch nach außen projiziert wird, von großer Bedeutung. Niedersachsen muss daher weltoffen sein, um auf potenzielle Zuwanderer anziehend zu wirken.

Gesteuerte Zuwanderung kann nur erfolgen, wenn sie von entsprechenden Integrationsmöglichkeiten und -angeboten begleitet wird. Hier ist über eine entsprechende Beteiligung der einstellenden Betriebe nachzudenken, um Fehlsteuerungen – wie etwa Anwerbung von ausländischen Kräften statt stärkerer Investitionen in das Poten-

⁷⁹ Eine Ausnahme bildet die vorübergehende Einschränkung der Freizügigkeit für Staatsangehörige der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer der EU-Erweiterung 2004.

zial der alternden Belegschaften – vorzubeugen (vgl. BUCK, KISTLER, MENDIUS 2002: 19).

Um junge Menschen für ein Leben und Arbeiten in Niedersachsen zu interessieren, sollte die Ausbildungsmigration nach Deutschland gefördert werden. Nach Abschluss des Studiums müssen ausländische Studierende die Möglichkeit erhalten, eine Arbeitsstelle anzunehmen und somit in Niedersachsen zu bleiben.⁸⁰

Um ausländische Fachkräfte anzulocken, müsste Deutschland eine darauf zielende Einwanderungspolitik betreiben. Hoch Qualifizierte, die den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen, müssten ungeachtet ihrer Herkunft angeworben werden. Deutschland benötigt dafür allerdings eine Einrichtung, die gezielt Fachkräfte im Ausland für Deutschland anwirbt.

Für ausländische Fachkräfte ist neben den Bedingungen des Familiennachzuges und der Arbeitserlaubnis für die Familienmitglieder auch von Bedeutung, welche Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Ausbildungsangebote (z. B. internationale Schulen) es gibt.

Überprüfung des Umgangs mit bereits hier lebenden Migranten

Im Wettbewerb um hoch Qualifizierte muss auch auf das bereits in Deutschland vorhandene Potenzial zurückgegriffen werden. Daher ist es notwendig, einen Großteil der Menschen mit Migrationshintergrund besser zu integrieren und zu qualifizieren. Dazu zählt auch die Verbesserung der Verfahren zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse, um die zugewanderten Menschen entsprechend ihren Qualifikationen einsetzen zu können. Die in diese Richtung zielenden Anstrengungen müssen ausgeweitet werden.

Darüber hinaus sind die Möglichkeiten zu verbessern, integrierten Migranten, die eine bedarfsgerechte Qualifikation aufweisen sowie über ein hohes Maß an Rechtstreue verfügen und deren Lebensunterhalt gesichert ist, einen sicheren aufenthaltsrechtlichen Status zu verschaffen. Eine mögliche Regelung muss dabei insbesondere den Blick auf Eltern mit Kindern sowie Jugendliche richten. Die arbeitsrechtlichen Voraussetzungen sind entsprechend zu verbessern.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Integrierte Migranten, die eine bedarfsgerechte Qualifikation aufweisen, bedürfen eines gesicherten aufenthaltsrechtlichen Status, der ihnen eine langfristige Perspektive bietet. Wenn dieses Potenzial genutzt wird, kann auf einen Teil der Anwerbungen im Ausland verzichtet werden.

Das Land sollte bei den bereits seit Längerem hier lebenden abgelehnten Asylbewerbern und Flüchtlingen bei guter Integrationsleistung und bedarfsgerechter Qualifikation wohlwollend Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse erteilen, um das in dieser Gruppe für unsere Gesellschaft vorhandene Potenzial zu nutzen.

⁸⁰ Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass Diskussionen zum Thema Zuwanderung nicht ausschließlich vor dem Hintergrund der reinen Bedarfsdeckung an Humankapital geführt werden. Berücksichtigt werden sollten auch die Auswirkungen auf die gesellschaftlichen Entwicklungschancen der Herkunftsländern. Die Kommission ist sich bewusst, dass es hier zu einem Konflikt mit der Entwicklungshilfepolitik kommen kann.

B Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr

I Landes- und Regionalentwicklung

Die demografischen Prozesse und die von ihnen ausgehenden strukturellen Verschiebungen im Bevölkerungsaufbau und in der Veränderung der Bevölkerungszahl der Regionen Niedersachsens sind wichtige Orientierungen für die Raumordnungspolitik. Durch den demografischen Wandel wird sich die Nachfrage nach Infrastruktureinrichtungen und öffentlichen sowie privaten Dienstleistungen nicht nur grundlegend verändern, sondern durch das Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen auch kleinräumig stark verschieben. Raumplanung muss diese Prozesse – als Querschnittsaufgabe – auf der Landes- wie der regionalen Ebene in allen Plänen und Maßnahmen berücksichtigen, um eine tragfähige und an die Bedürfnisse der Bevölkerung angepasste Entwicklung der räumlichen Strukturen zu ermöglichen.

1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstrukturen

Wesentliches Ziel der Raumplanung ist die „Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in den Regionen des Landes. Der demografische Wandel stellt dabei eine Herausforderung dar, da durch ihn tendenziell die Zunahme klein- und großräumiger Disparitäten verstärkt und die Sicherung flächendeckender Daseinsvorsorge gefährdet werden.

1.1 Ziele und Funktion der Raumordnung im demografischen Wandel

Die Raumordnung hat die Aufgabe, unterschiedliche Nutzungsansprüche zu koordinieren und räumlich funktional zu steuern sowie Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

Leitvorstellung der Raumordnung ist dabei eine nachhaltige Raumentwicklung, die soziale, wirtschaftliche und ökologische Belange in Einklang bringt und eine dauerhafte und großräumig ausgewogene Ordnung des Raumes ermöglicht.

Die veränderten demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stellen die Raumordnungspolitik vor die Aufgabe, ihre Ziele, Aufgaben und Instrumente zu prüfen und ggf. neu auszurichten.

Dabei ist insbesondere zu überprüfen, in welcher Weise sich das vorhandene Instrumentarium auch für Regionen mit Bevölkerungsverlusten eignet und in welcher Form das Postulat der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen künftig erfüllt werden kann. Angesichts dieser Herausforderungen gewinnt der Entwicklungs-, Koordinations- und Mittelauftrag der Raumordnung auf allen Ebenen an Bedeutung, um zur Entfaltung von Innovationspotenzialen beizutragen und die raumordnerischen Ziele und Grundsätze auch künftig zu erfüllen.

Mit Blick auf den demografischen Wandel sind

- „die langfristige Sicherung offener Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung“ sowie
- „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“

von besonderer Bedeutung (vgl. § 1 Abs. 2 ROG).

Vor dem Hintergrund sich regional sehr unterschiedlich entwickelnder Bevölkerungsstrukturen besitzen die folgenden raumordnerischen Grundsätze ein besonderes Gewicht (vgl. § 2 Abs. 2 ROG):

- Erhalt der dezentralen Siedlungsstruktur bei Konzentration der Siedlungstätigkeit auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte, wobei der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen gegenüber der Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke Vorrang einzuräumen ist (2. Grundsatz),
- Abstimmung der Infrastrukturen mit der Siedlungs- und Freiraumstruktur unter Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung (4. Grundsatz),
- Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Ausrichtung auf ein integriertes Verkehrssystem, Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Personenverkehrs durch Ausgestaltung von Verkehrsverbünden und die Schaffung leistungsfähiger Schnittstellen (5. Grundsatz),
- Entwicklung ländlicher Räume als eigenständige Lebens- und Wirtschaftsräume durch Förderung einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur und Unterstützung der Zentralen Orte im ländlichen Raum (6. Grundsatz),
- bevorzugte Verbesserung der Entwicklungsvoraussetzungen in strukturschwachen Räumen (7. Grundsatz),
- Sicherstellung der guten Erreichbarkeit aller Teilräume durch Personen- und Güterverkehr sowie Verringerung der Verkehrsbelastung und Mischung unterschiedlicher Raumnutzungen in der Siedlungsentwicklung (12. Grundsatz).

Zur Umsetzung dieser Aufgaben, Leitvorstellungen und Grundsätze steht der Raumplanung ein abgestuftes Planungssystem zur Verfügung, welches in den Ländern die Landes- und Regionalplanung umfasst.

Die Landesplanung stellt die überörtliche und überfachliche Gesamtplanung dar. In ihrer Zuständigkeit liegt die Formulierung von Entwicklungsvorstellungen auf der Grundlage der raumbezogenen Fachplanungen wie Wirtschaft, Verkehr, Ver- und Entsorgung, Wohnen, Arbeit Freizeit, Landwirtschaft sowie Natur- und Umweltschutz. Die Landesplanung formuliert Grundsätze und verbindliche Ziele der Raumordnung, die im Landes-Raumordnungsprogramm festgehalten werden.

Die Regionalplanung in Niedersachsen ist kommunal auf Ebene der Landkreise, der kreisfreien Städte⁸¹ und der Region Hannover organisiert. Diese nehmen die Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahr.

Um die Handlungsfähigkeit der Regionalplanung angesichts stark voneinander abweichender Kreisgrößen und zurückgehender Bevölkerungszahlen sowie sich ständig verändernder Bevölkerungsstrukturen zu wahren und um den Belangen einzelner Raumnutzungen, die sich über Kreisgrenzen hinaus erstrecken, gerecht zu werden, sind in Niedersachsen zwei unterschiedliche Wege angelegt:

1. Übertragung der Aufgabe der Regionalplanung nach § 26 Abs. 2 NROG auf einen Zweckverband, der sich aus Landkreisen und kreisfreien Städten zusammensetzen kann (derzeit einziger Fall in Niedersachsen: Zweckverband Großraum Braunschweig),
2. freiwillige kreisgrenzenübergreifende Zusammenarbeit bei einzelnen Aufgaben der Regionalplanung (vgl. Kapitel B.1.2.2 in diesem Abschnitt).

⁸¹ In den kreisfreien Städte ersetzt der Flächennutzungsplan den Regionalplan.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Der dritte in Niedersachsen angelegte Weg zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben der Regionalplanung ist der Zusammenschluss von Gebietskörperschaften (Region Hannover).

1.2 Auswirkungen der demografischen Trends auf die Landes- und Regionalentwicklung

1.2.1 Zunahme groß- und kleinräumiger Disparitäten

Niedersachsen weist eine Vielzahl von Regionen auf, die sich in ihren ökonomischen und demografischen Strukturen und ihren Entwicklungsperspektiven sehr unterschiedlich darstellen. Bereits heute bestehen zwischen den Regionen Niedersachsens zum Teil erhebliche strukturelle Disparitäten, die sich anhand der Bevölkerungsdichte, der Versorgungssituation mit Gütern und Dienstleistungen, der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur und auch der verkehrstechnischen Erschließung beschreiben lassen.

Insbesondere die Kumulation unterschiedlicher struktureller Defizite wirkt sich negativ auf die Attraktivität der betroffenen Landesteile als Wohn- und Wirtschaftsstandort aus. Dies wiederum hat Folgen für die demografische Entwicklung der jeweiligen Räume, da tendenziell mobile Bevölkerungsgruppen, wie z. B. junge gut ausgebildete Arbeitnehmer, strukturschwache Regionen verlassen; ebenso unterbleibt eine Zuwanderung entsprechender Gruppen. Damit verbunden sind – bei gleichzeitigem Geburtendefizit – ein Sinken der Bevölkerungszahlen und eine Erhöhung des Altersdurchschnitts. Als Folge verringern sich die Einnahmen der öffentlichen Hand bei allen personenbezogenen Hebesätzen und Schlüsselzuweisungen, und es erhöhen sich die Ausgaben etwa im Bereich der Pflege und Versorgung älterer Menschen. Die Möglichkeiten, die strukturellen Defizite aus eigener Kraft zu beheben, sinken, wodurch sich die Ausgangsproblematik verstärkt.

Entsprechende Prozesse verlaufen sowohl großräumig in den einzelnen Landesteilen – wobei insbesondere Landkreise in den südlichen und östlichen Regionen des Landes betroffen sind – als auch kleinräumig innerhalb einzelner Landkreise.

Für die Landesplanung und Raumordnung bedingt die Zunahme dieser strukturellen Disparitäten eine stärkere Ausrichtung auf die Besonderheiten und auf innovative Lösungen zur „Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“. Die Neuausrichtung des Leitziels gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordert eine Abkehr von der Durchschnittsorientierung. Bisher wurde zumeist von einer Angleichung des Standards in strukturschwachen Räumen an den Bundesdurchschnitt ausgegangen. Dies erscheint nun angesichts einer zurückgehenden Bevölkerungszahl und damit sinkender Auslastung von öffentlichen und privaten Dienstleistungsangeboten nicht länger uneingeschränkt möglich. Statt dessen müssen die jeweiligen regionalen Ausgangsbedingungen stärker in Betracht gezogen und die Konzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge stärker auf die regionalen Potenziale und Nachfragestrukturen ausgerichtet werden (vgl. GATZWEILER, KOCKS 2004: 138; BMVBW, BBR 2005: 22).

Die größte Herausforderung ergibt sich in diesem Zusammenhang aus den Fragen, ob die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen zukünftig verstärkt zur Behebung struktureller Defizite in peripheren Regionen eingesetzt werden oder ob prosperierende Regionen in ihrer Entwicklung gezielt gefördert werden, um ihre bundesweite und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, und wie ggf. ein Ausgleich beider Zielstellungen erreicht werden kann.

1.2.2 Gefährdung tragfähiger Standorte für die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum

Der demografische Wandel, insbesondere die zu erwartende rückläufige Einwohnerzahl sowie die Veränderung der Bevölkerungsstrukturen, bringt für zahlreiche Angebote der öffentlichen und privaten Daseinsvorsorge Anpassungsbedarf mit sich. Teilweise kann es dabei auch zu Auslastungsproblemen und damit verbunden Kostensteigerungen kommen.

Die Folgen sind Konzentrationsprozesse, die sich aus Gründen der Auslastung stärker an Nutzerzahlen als an räumlichen Distanzen orientieren. Diese Entwicklung gefährdet vor allem im ländlichen Raum vorhandene Versorgungsstandorte und führt – bei einem Wegfall von Angeboten in der Fläche – zu einem erhöhten Mobilitätsbedarf, den vor allem nicht automobilen Bevölkerungsgruppen immer schwerer bewältigen können.

Während sich privatwirtschaftliche Angebote etwa in den Bereichen Einzelhandel, kommerzielle Freizeitinfrastruktur oder Finanzdienstleistung der direkten Steuerungsmöglichkeit durch die öffentliche Hand entziehen und sich weitgehend an den Marktkräften ausrichten, bietet das Zentrale-Orte-Konzept einen geeigneten Steuerungsansatz für die Verteilung von Angeboten und Dienstleistungen der öffentlichen Hand z. B. in den Feldern Wohnraumversorgung, Bildung und Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen.

Das Zentrale-Orte-Konzept behält damit auch im demografischen Wandel seine Funktion als wichtiger Orientierungsmaßstab für Anpassungsstrategien. Sowohl die Anzahl der Gliederungsebenen als auch der Zentralen Orte sind dabei vor dem Hintergrund sinkender Bevölkerungszahlen zu überprüfen, um der notwendigen Forderung nach räumlicher Bündelung und Wirtschaftlichkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen nachzukommen. Das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration kommt diesem Anspruch entgegen.

Niedersachsen verfügt über eine relativ ausgewogene Struktur Zentraler Orte, da jede Einheits- und Samtgemeinde zumindest die Funktion eines Grundzentrums besitzt und damit die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen für die tägliche Daseinsvorsorge zu gewährleisten hat. Mindeststandards der Daseinsvorsorge können auf diese Weise auch im ländlichen Raum bisher weitgehend gewahrt werden (vgl. Abbildung 86).

Aufgrund zurückgehender Nutzerzahlen und angespannter Haushalte werden auch im öffentlichen Sektor der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum zunehmend Einschränkungen ersichtlich, die – in Kombination mit einem Rückgang privatwirtschaftlicher Angebote – die Funktionsfähigkeit einzelner Versorgungsstandorte gefährden.

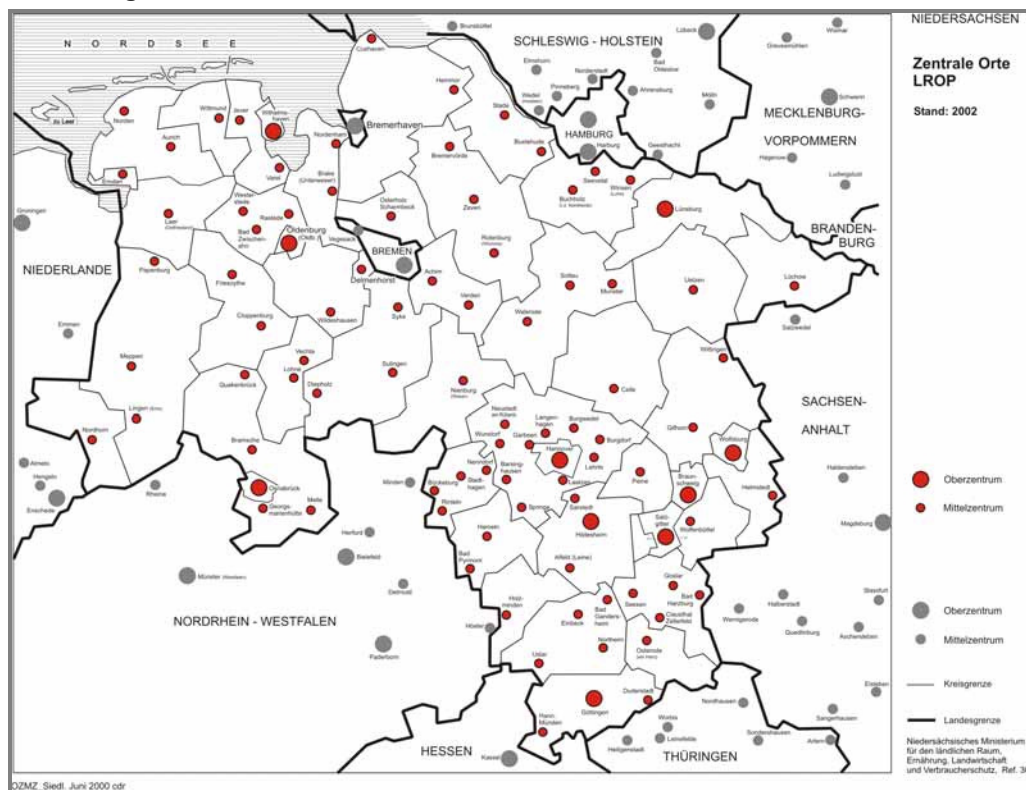
Für die Raumordnung und die Landesentwicklung ergibt sich hieraus die besondere Herausforderung, entsprechenden Prozessen entgegenzuwirken und notwendige Konzentrationsprozesse durch begleitende Maßnahmen zu unterstützen. Dazu zählen etwa die Sicherstellung der Erreichbarkeit verbleibender Angebote für alle Bevölkerungsgruppen oder die Förderung regionaler Konzepte, die auf einer Zusammenarbeit von Kommunen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge basieren.

Zu beantworten sind in diesem Zusammenhang auch die Fragen, wie weit die Zentralisierung getrieben werden kann, wenn sie nicht gleichzeitig zur Unterversorgung in der Fläche führen soll oder welche Standorte für eine mögliche Konzentration von Einrichtungen geeignet sind.

Nach Untersuchungen des BBR werden längerfristig auch Versorgungsbereiche von Mittelzentren durch den Bevölkerungsrückgang gefährdet. Solche Bereiche wurden insbesondere für das südliche, vereinzelt aber auch für das nördliche und östliche Niedersachsen identifiziert. Hier werden frühzeitige Maßnahmen der Raumordnung

zur Vergrößerung von Versorgungsbereichen angemahnt, um Mindeststandards und Erreichbarkeiten zu gewährleisten (vgl. BMVBS, BBR 2006: 46).

Abbildung 86: Struktur der Zentralen Orte in Niedersachsen 2002



Quelle: ML

1.2.3 Auswirkung auf die räumliche Entwicklung

Während die Entwicklung in Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg ganz wesentlich von Wachstum geprägt war, gibt es in einigen Regionen bereits seit Jahrzehnten Bevölkerungsverluste, die nur zu Beginn der 1990er-Jahre unterbrochen wurden. Gleichzeitig wurden Infrastrukturnetze, Einrichtungen sowie Siedlungs- und Verkehrsflächen in allen Landesteilen ausgebaut und Wachstumsstrategien trotz vergangener und zukünftiger Einwohnerverluste weiter verfolgt. Da sich die ungleiche Entwicklungen der Bevölkerungszahl künftig weiter verstärken wird, stellen die räumlich eng nebeneinander ablaufende Wachstums- und Schrumpfungprozesse der Zukunft eine wichtige Herausforderung für die Landes- und Regionalentwicklung dar. Dies gilt für die Ausweisung von Siedlungsflächen für Wohn- und Gewerbebezwecke oder die Dimensionierung von Infrastrukturen und deren Anpassungsfähigkeit an veränderte Bevölkerungsstrukturen.

Die Folgen hieraus sind zum einen finanzieller Natur, da die erhofften Erträge der öffentlichen und privaten Investitionen ausbleiben, Anlagevermögen abgewertet werden und die entstehenden Kosten von den heutigen und zukünftigen Steuerzahlern und Nutzern getragen werden müssen, und zum anderen widersprechen räumliche Fehlentwicklungen dem Ziel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und dem daraus abgeleiteten Grundsatz des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden (§ 1 Abs. 5 BauGB). Ferner droht die Gefährdung von Versorgungsstrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge.

Besondere Anforderungen richten sich dabei an die Regionen, die mittelfristig noch mit einer wachsenden Bevölkerungszahl rechnen können, bei denen jedoch schon

heute ein Rückgang in der Zukunft absehbar ist. Sie stehen vor dem Problem, zwar heute noch eine steigende Nachfrage etwa im Bereich der Schul- und Wohnraumversorgung befriedigen zu müssen, jedoch die Gefahr, Überkapazitäten für die Zukunft zu produzieren, bereits vor Augen zu haben.

Für eine bedarfsgerechte räumliche Planung sind demnach aktuelle regionale Raumordnungsprogramme, die die absehbare demografische Entwicklung berücksichtigen, sowie eine daran angepasste kommunale Bauleitplanung notwendig.

2 Unterstützung der Anpassung im demografischen Wandel durch Raumordnung sowie Landes- und Regionalentwicklung – Handlungsoptionen

Durch ihre ordnungs- und entwicklungsbezogene Aufgabenstellung sowie ihren ressortübergreifenden raumbezogenen Handlungsansatz besitzen Landes- und Regionalplanung weitreichende Handlungspotenziale, um die Regionen Niedersachsens bei den notwendigen Umbau- und Anpassungsmaßnahmen im demografischen Wandel zu unterstützen.

Maßgeblicher Ansatzpunkt sind die Koordinierung von Akteuren sowie der verschiedener zuständigen Fachressorts und die frühzeitige Abstimmung von Maßnahmen und Nutzungen, um Konflikte und Fehlinvestitionen zu verhindern.

Ein Instrument in diesem Zusammenhang ist das „Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Niedersachsen/Bremen 2007-2013“ des ML. Unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes bestehen die Schwerpunkte des Programms in der „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“, der „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“, der „Verbesserung der Lebensqualität und Erhaltung des ländlichen Lebensraumes“ sowie der „Erhöhung der Selbstentwicklungspotenziale“.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die starke Konzentration der Programmmittel auf den Sektor Landwirtschaft schränkt die Nutzung zur Lösung demografischer Aufgabenstellungen jedoch stark ein.

2.1 Konzepte und Maßnahmen zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse

Die Entwicklung der Regionen Niedersachsens sowie die Sicherung der flächendeckenden Daseinsvorsorge liegen maßgeblich in den Händen der lokalen Akteure. Um allerdings die Anforderungen, die der demografische Wandel an die kommunale Ebene stellt, zu bewältigen, werden zum einen unterstützende Maßnahmen vonseiten der Landesplanung und zum anderen eine Stärkung der Kompetenz und Koordinierungskraft der Regionalplanung notwendig.

2.1.1 Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes

Die dreistufige Gliederung des Systems Zentraler Orte in Niedersachsen, bestehend aus Grund-, Mittel- und Oberzentren, hat sich als Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung bewährt und bewahrt ihre Funktionalität auch angesichts der zunehmenden räumlichen Polarität aus Schrumpfung und Wachstum.

Das Zentrale-Orte-Konzept fördert funktionale Standortqualitäten und ihre Erreichbarkeit und ist in der Lage, die Angebots- und Nachfrageseite bei der Planung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge integrativ zu betrachten und durch die Verortung von Infrastrukturen sowie Wohn- und Arbeitsmarktfunktionen zu steuern.

Insbesondere zur Sicherung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum sowie zur Stärkung der niedersächsischen Regionen im internationalen Wettbewerb erfordert die demografische Entwicklung Modifikationen des Zentrale-Orte-Konzeptes, die sich vor allem auf eine flexiblere Ausgestaltung beziehen.

Die daraus folgenden Anpassungsbedarfe beinhalten (vgl. GATZWEILER, KOCKS 2004: 146)

- eine stärkere Definition Zentraler Orte über Funktionen als über Einrichtungen, wodurch ihre Funktionalität gewährleistet bleibt, jedoch mehr Flexibilität bei der Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben erreicht werden kann und Möglichkeiten für an den tatsächlichen lokalen Bedarf angepasste Konzepte und Lösungen eröffnet werden. Dabei kann die Sicherung der Funktionalität auch bedeuten, dass das System gestrafft wird.
- die Möglichkeit, einzelne zentralörtliche Funktionen von Zentren höherer Stufe auf Zentren geringerer Stufe zu übertragen, wenn damit eine höhere Effizienz, Nachhaltigkeit und Erreichbarkeit gegeben ist.
- die Möglichkeit, Zentrenverbünde zu bilden, wenn Zentren gleicher Stufe in räumlicher Nähe zueinander liegen und sich zentralörtliche Funktionen teilen, wodurch Abstufungen einzelner Zentren aufgrund von Bevölkerungs- und/oder Funktionsverlusten vermieden werden können.
- mehr Spielräume bei einzelnen Festlegungen für Versorgungsstandorte, um insbesondere im ländlichen Raum die Versorgungssituation zu stabilisieren und weiterzuentwickeln. Dabei sollte jedoch die weitere Ausdünnung der Einzelhandelsstrukturen im ländlichen Raum verhindert werden, indem künftig insbesondere Entwicklungen des großflächigen Einzelhandels regional abgestimmt und funktionsfähige Nahversorgungsstrukturen gesichert werden. Wo keine tragfähigen Einzelhandelsstrukturen erhalten werden können, sind geeignete alternative und flexible Angebote zu fördern und zu unterstützen.
- die Erhöhung der Verbindlichkeit gegenüber Trägern der öffentlichen Belange und Privaten, die im öffentlichen Auftrag handeln, wie etwa Bahn, Post oder Sparkassen, um die Versorgung mit Dienstleistungen, die sich nicht in direkter kommunaler Zuständigkeit befinden, zu verbessern.

Ganz wesentlich ist die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes vom – eher als statisch empfundenen – Ordnungsleitbild hin zum regionalen Selbststeuerungskonzept. Damit verbunden ist ein Gestaltungs- und Selbstorganisationsauftrag, den die Kommunen durch die Gewährleistung der zentralörtlichen Funktionen ausfüllen müssen. Dabei rücken regionale Belange und Betrachtungsweisen immer mehr in den Vordergrund.

Zukünftig wird das Zentrale-Orte-Konzept vor dem Hintergrund sich verändernder Bevölkerungsstrukturen in den Regionen und der sich daran orientierenden regionalen Entwicklungspolitik vor allem drei Funktionen erfüllen müssen:

1. Erhalt effizienter Raumstrukturen durch Sicherung Zentraler Orte als Stützpunkte der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum,
2. Stärkung der bedeutenden Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren, um ihre Position im nationalen und internationalen Wettbewerb zu festigen,
3. Förderung der im Landesvergleich zurückliegenden Regionen und deren Zentraler Orte durch eine ausgleichende Entwicklungspolitik, um die dort bestehenden strukturellen Defizite zu reduzieren.

2.1.2 Regionale Entwicklungskonzepte

Die komplexen Probleme der regionalen Entwicklung und Umstrukturierung lassen sich leichter und nachhaltig bewältigen, wenn Regionen über ein integriertes regionales Entwicklungs- bzw. Umstrukturierungskonzept verfügen. In einem solchen Konzept können – auf der Basis der regionalen Eigenanstrengungen – Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen und von verschiedenen Politikebenen aufeinander abge-

stimmt und zu einem regionsspezifischen Maßnahmenbündel zusammengeschnürt werden.

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) eignen sich durch ihren integrativen und kooperativen Charakter in besonderer Weise auch zur Bewältigung der Herausforderungen durch den demografischen Wandel. Der regionale Fokus eröffnet Chancen zur Identifizierung regionaler Potenziale und für besondere Entwicklung sowie zur Identifizierung regional angepasster Lösungsstrategien. Die umfassende Einbeziehung aller relevanten Akteure bietet Chancen zur Sensibilisierung, erschließt Kreativitätspotenziale und bietet vergleichsweise gute Umsetzungsmöglichkeiten durch den freiwilligen Kooperationsansatz über Gebietsgrenzen.

Einbezogen werden sollten dabei im Sinne eines integrativen Ansatzes die wesentlichen strukturbedeutsamen Politikbereiche, insbesondere Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Wissenschaftspolitik, Technologiepolitik, berufliche Qualifizierungspolitik, Tourismus, Städtebau- und Dorfentwicklungspolitik, Umwelt- und Naturschutzpolitik sowie Verkehrspolitik.

Erarbeitung und Umsetzung eines solchen Konzeptes sind als Prozess der Mobilisierung und Bündelung der regionsinternen Stärken und Potenziale und der interkommunalen Zusammenarbeit zu verstehen. REK sind das Ergebnis einer regionalen Kooperation, die Wissen, Ressourcen und Erfahrungen der wichtigen regionalen Akteure aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Kommunen, Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Forschung, regionale Banken/Finanzdienstleistern u. a. zusammenführt.

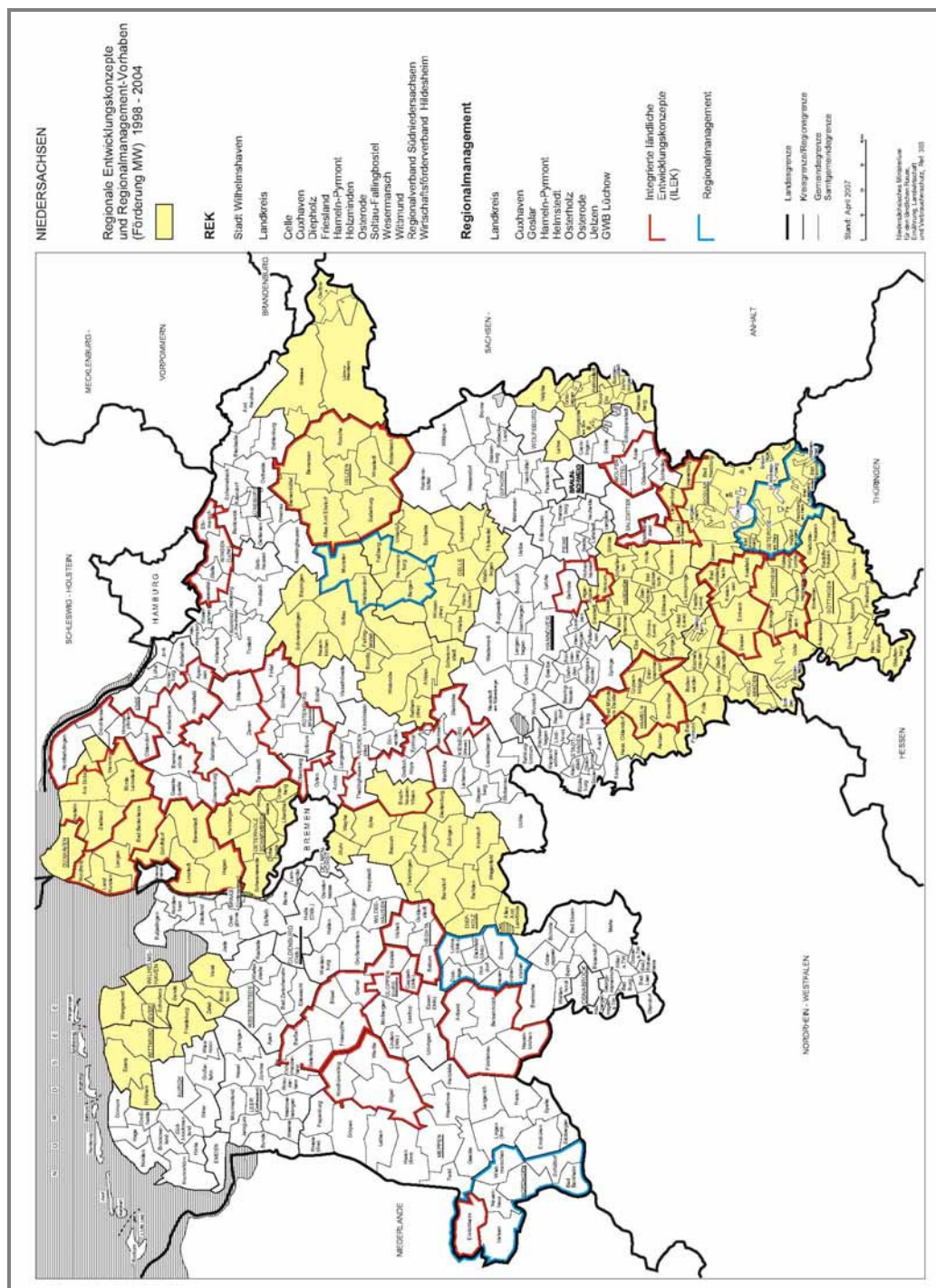
Sie sind im Sinne von regionalen Entwicklungsstrategien und Handlungskonzepten umsetzungsorientiert auf regionsspezifische Problemlösungen und Rahmenbedingungen ausgerichtet.

Sowohl seitens des Bundes (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“), der EU (Ziel-2-Programm im Rahmen des EU-Strukturfonds EFRE) als auch des Landes wird die Erstellung solch regionaler Entwicklungskonzepte unterstützt. In Niedersachsen ist aus der unterschiedlichen Kooperationslandschaft eine Reihe von REK erarbeitet worden. Beispielhaft reicht dies von REK für die Metropolregion Hamburg, dem REK für Südostniedersachsen bis zum REK für den Landkreis Soltau-Fallingb. (vgl. Abbildung 87).

Regionale Entwicklungskonzepte leisten einen wesentlichen Beitrag für eine regionalisierte Strukturpolitik des Landes, da sie dazu beitragen, den regionalen Gestaltungswillen umzusetzen und die strukturpolitischen Vorstellungen der Regionen in die landespolitischen Entscheidungen zu integrieren. Für die Region bringt die Erarbeitung regionaler Entwicklungsziele und die Festlegung auf gemeinsame Handlungsschwerpunkte und prioritäre Ziele erhebliche Vorteile.

Die Stärkung des Kooperationsgedankens, eine höhere Flexibilität bei regionaler Abstimmung, die stärkere Berücksichtigung der demografischen Entwicklung, die Stärkung ihres Prozesscharakters und die stärkere Verbindung mit Fördermitteln bzw. die Bindung von Fördermitteln an das Vorliegen bestimmter Konzepte sind die Vorteile regionaler Entwicklungskonzepte, die zunehmend von Kommunen angenommen werden.

Abbildung 87: Regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagementvorhaben in Niedersachsen 2007



Quelle: ML

2.1.3 Integrierte Entwicklungsplanung: ZILE – Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung

Ein Beispiel für die integrierte ländliche Entwicklungsplanung stellt das Instrument des integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK) dar.

Die Sicherstellung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen verlangt integrierte Handlungsansätze, um die begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen effizient einsetzen zu können. Ganz wesentlich sind dabei die Koordination zwischen den

unterschiedlichen an der regionalen Entwicklung beteiligten Ressorts und den bestehenden Förderprogrammen sowie die Einbeziehung aller Beteiligten aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft.

Einen Beitrag hierzu leisten die im Jahr 2005 aufgestellten „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung“ (ZILE), welche die bisher in unterschiedlichen Zusammenhängen durchgeführten raumbezogenen Maßnahmen zusammenführen (vgl. ML 2005). Die ZILE-Richtlinien geben eine umfassende Grundlage für den Einsatz der Fördermittel von EU, Bund und Land. Sie verfolgen zwar einen integrierten Ansatz und sollen Kräfte bündeln, allerdings fehlt ein Bezug zur demografischen Entwicklung.

Die Stärkung des ländlichen Raumes soll u. a. durch aktive Bürgerverantwortung und Mobilisierung der Eigenkräfte der Regionen, Steigerung der Lebensqualität, Verbesserung der Standortfaktoren und damit Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Entwicklung der Dörfer unter den Bedingungen des demografischen Wandels erzielt werden.

Zur besseren Planung und Koordination der einzelnen Maßnahmen werden über die ZILE-Richtlinien auch die Aufstellung der ILEK sowie die Durchführung eines Regionalmanagements zur Umsetzung der Maßnahmen durch das Land gefördert.

2.1.4 Erweiterte Aufgabenstellung für die Regionalplanung

Im herkömmlichen Sinne umfasst Regionalplanung die raumordnerische Koordination unterschiedlicher Raumnutzungen im Rahmen der Erstellung Regionaler Raumordnungsprogramme (RROP) sowie der Durchführung von Raumordnungsverfahren.

Zunehmend haben in den vergangenen Jahren jedoch auch Entwicklungsaufgaben an Bedeutung gewonnen. Dabei steht die gezielte Entwicklung bestimmter Raumfunktionen etwa im Bereich Einzelhandel, Mobilität oder Freizeit unter Einbeziehung der jeweils relevanten regionalen Akteursgruppen im Vordergrund.

Ausgangspunkt dieser Bestrebungen sind auf der einen Seite die zunehmende Globalisierung und Europäisierung, die als Gegenpol starke handlungsfähige Regionen verlangt, und auf der anderen Seite ein zurückgehender Steuerungswille übergeordneter politischer Ebenen mit den Zielen der Übertragung von Funktionen und Aufgaben auf die regionale Ebene und der Förderung endogener Entwicklungspotenziale.⁸²

Der demografische Wandel erfordert vor allem eine Stärkung dieses entwicklungsbezogenen Aufgabenbereichs.

Daraus leitet sich die Forderung nach stärkerer Wahrnehmung einer Moderationsfunktion ab, durch die das Handeln der öffentlichen und privaten Akteure im Sinne eines nachhaltigen Entwicklungsprozesses koordiniert wird. Aufgaben, die sich in diesem Zusammenhang auf der regionalen Ebene stellen, sind etwa

- Sensibilisierung der regionalen Akteure für die Auswirkungen und Erfordernisse des demografischen Wandels und Unterstützung durch Informations- und Monitoringsysteme,
- Dialog und Verhandlung mit den Trägern nicht öffentlicher Dienstleistungen und Daseinsfunktionen, um den Rückzug aus der Fläche einzuschränken,
- Suche und Aufbau neuer Modelle für die Bereitstellung von Einrichtungen zur Daseinsvorsorge z. B. durch Erledigung von Aufgaben in Public Private Partnership (PPP), die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge sind dabei allerdings auch weiterhin durch die öffentliche Hand zu gewährleisten und zu verantworten, hierbei

⁸² Der Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene wird in der Literatur umfassend beschrieben, z. B. BLOTEVOGEL 2000; FUCHS 2006; FÜRST 1999.

ist insbesondere die Kontrolle der Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Hand sicherzustellen,

- Sicherstellung auch der künftigen Erreichbarkeit der Einrichtungen zur Daseinsvorsorge,
- Abstimmung der Siedlungsentwicklung über die übliche Beteiligung der Träger öffentlicher Belange hinaus, um kosten- und ressourcenintensive Fehlentwicklungen zu vermeiden,
- aktive Beteiligung der Bevölkerung zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements und Kommunikation angesichts sich verändernder Angebotsstrukturen,
- Organisation der Beteiligung an Förderprogrammen und Wettbewerben übergeordneter Ebenen zur Förderung der Entwicklung in der Region.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Mit der Novellierung der niedersächsischen Raumordnung (Verabschiedung des Raumordnungsgesetzes im April 2007 und aktuell Beratung des Landes-Raumordnungsprogramms) erfolgt eine Deregulierung der landesweiten Vorgaben. Damit werden die Spielräume der Kommunen erweitert, aber auch Abstimmungs- und Nutzungskonflikte verlagert. Ob dieser Weg angesichts der demografischen Herausforderungen, des wachsenden kommunalen Wettbewerbs, steigender regionaler Disparitäten und Abstimmungserfordernisse in den Regionen sinnvoll ist, wird in starkem Maße bezweifelt. Die demografischen Veränderungen erfordern bei zunehmendem Wettbewerb erhöhte interkommunale Abstimmung und Koordination. Daher ist es – auch angesichts der sehr unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der niedersächsischen Regionen – fraglich, ob dieser Aufgabenzuwachs von den Trägern der Regionalplanung bewältigt werden kann, wenn bereits die heutige Koordinationsfähigkeit durchweg als ausbaufähig eingeschätzt wird. Der demografische Wandel erfordert, dass das Land Steuerungsinstrumente zur Gewährleistung des räumlichen Zusammenhalts behält.

2.2 Regionale und interkommunale Kooperation zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels

2.2.1 Demografischer Wandel als Motor interkommunaler Zusammenarbeit

Bei schrumpfenden Einwohnerzahlen und starken Altersstrukturverschiebungen sinkt die Zahl der Nutzer bestimmter öffentlicher Dienstleistungen. Dadurch ist die Tragfähigkeit langfristig gefährdet. Gleichzeitig sinken die finanziellen Handlungsspielräume der betroffenen Städte und Gemeinden durch rückläufige Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen, sodass dem Ausgleich unzureichender Tragfähigkeit mit Mitteln der öffentlichen Hand Grenzen gesetzt sind.

Eine geeignete Strategie, um in dieser Situation die Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Landesteilen aufrechterhalten zu können, liegt in der Koordination und Kooperation von Städten und Gemeinden.

Dabei liegen die Vorteile vor dem Hintergrund des demografischen Wandels insbesondere in den folgenden Punkten (vgl. NIW 2005: 75):

- Im internationalen Standortwettbewerb ist die lokale von der regionalen Ebene abgelöst worden und die Bewertung eines Standorts orientiert sich an den regionalen Stärken und Potenzialen. Diese können nur in interkommunaler Kooperation gestärkt und ausgebaut werden.
- Eine Reihe von Einrichtungen und Dienstleistungen ist durch interkommunale Kooperation leichter aufrechtzuerhalten. Dadurch können sowohl Einspareffekte für die Kommunen entstehen als auch eine bessere Anpassung des Angebotes an die

Nachfrage, beispielsweise durch die Einrichtung mobiler und temporärer Dienstleistungen, erzielt werden.

- Durch eine Arbeitsteilung von Kommunen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben können Ressourcen gebündelt und Spezialisierungsvorteile realisiert werden. Dadurch können auch anspruchsvolle wirtschaftliche und soziale Dienstleistungen sowie Infrastrukturen leichter erhalten und weiterentwickelt werden.
- Koordinationsaufgaben, die durch ein enges räumliches Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum ausgelöst werden, können sehr viel besser auf der regionalen als auf der lokalen Ebene gelöst werden.

Im Bewusstsein dieser Vorteile haben sich in Niedersachsen bereits zahlreiche interkommunale Kooperationsformen herausgebildet. Zwar war der demografische Wandel nicht immer Auslöser für diese Kooperationsprozesse, jedoch gewinnt er als Rahmenbedingung bei einer wachsender Zahl interkommunaler Kooperationen an Bedeutung. Darüber hinaus ist in der jüngeren Vergangenheit eine Reihe regionaler Kooperationen entstanden, deren Ziel ausdrücklich die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels ist.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Es ist festzustellen, dass sich bestehende Kooperationen oft auf weiche Handlungsfelder beschränken und auch die Herausforderungen des demografischen Wandels bisher nur in Ausnahmefällen Anlass zu regionalen Kooperationsaktivitäten waren.

2.2.2 Regionale Kooperationsräume in Niedersachsen

Die Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften in der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben reicht in Niedersachsen mehrere Jahrzehnte zurück. Merkmale der frühen Phase interkommunaler Zusammenarbeit waren ein hohes Maß an Institutionalisierung (z. B. in Form von Zweckverbänden), fest definierte Kompetenzstrukturen und zumeist ein relativ eng gesteckter Aufgabenbezug, wie beispielsweise die Nahverkehrs- oder die Ver- und Entsorgungsplanung.

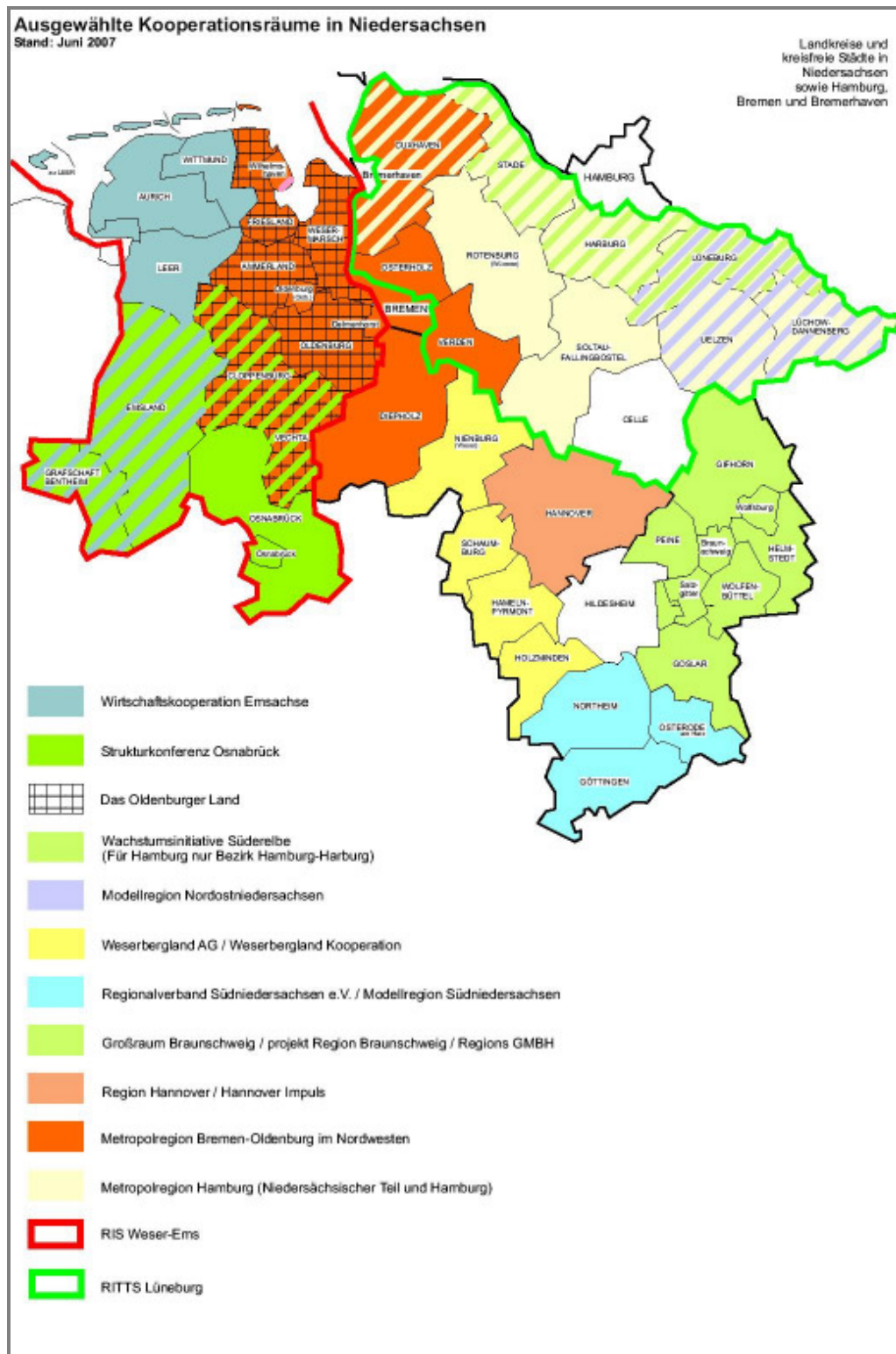
Seit den frühen 1990er-Jahren ist die interkommunale Kooperation zum festen Bestandteil regionaler Strukturpolitik in Niedersachsen geworden und hat zur Herausbildung unterschiedlicher Kooperationsräume geführt, deren Ziele sich auf die regionale Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung richten (vgl. Abbildung 88).⁸³

Der Innovationsgehalt dieser regionalen Kooperationsansätze liegt vor allem darin begründet, dass sie

- über die traditionell involvierten öffentlichen Akteure hinaus Gruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft integrieren,
- vielfach „weiche“ Organisationsformen wie Runde Tische, Regionalkonferenzen oder regionale Arbeitsgruppen aufweisen,
- weniger hierarchische, sondern eher konsensorientierte und kollektive Arbeitsformen nutzen,
- zumeist über ein breiteres thematisches Spektrum verfügen und neben den traditionell gemeinsam bearbeiteten Aufgaben der Infrastrukturversorgung vor allem entwicklungsbezogene Aspekte einbeziehen.

⁸³ Ausführliche Beschreibung der regionalen Kooperationsräume in MI 1997; NIW 2005: 75-152.

Abbildung 88: Kooperationsräume in Niedersachsen 2007



Quelle: ML

Die bestehenden und seit Jahren erfolgreich arbeitenden Kooperationen bieten auch einen guten Ansatzpunkt, um den Herausforderungen des demografischen Wandels gemeinsam auf der regionalen Ebene zu begegnen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Das von der Landesregierung in Auftrag gegebene Gutachten „Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen“ benennt in deutlicher Form die Grenzen freiwilliger Kooperationen und hält zusätzliche Anreize und Maßnahmen für erforderlich. Die Akzeptanz der freiwilligen Kooperationen hängt auch entscheidend von der demokratischen Legitimation ab, die bislang unzureichend berücksichtigt wurde.

Allerdings kann eine Vielzahl kooperativer Ansätze mit unterschiedlicher organisatorischer und institutioneller Einbindung auch dazu führen, dass mögliche Synergiepotenziale eben noch nicht ausgeschöpft werden können.

2.2.3 Regionale Kooperation im demografischen Wandel

Motivation und Herausforderungen

Interkommunale Kooperation ist durch die freiwillige Beteiligung der Kooperationspartner gekennzeichnet. Daher lag der Schwerpunkt entsprechender Formen der Zusammenarbeit in der Vergangenheit vor allem in den Feldern, in denen sich die Kommunen von ihrem Engagement (Einsatz finanzieller und personeller Ressourcen) einen direkten Mehrwert versprechen konnten. Schwerpunkte waren dabei entweder die gemeinsame Bewältigung öffentlicher Aufgaben (Kostenspareffekte) oder die Arbeit an entwicklungsbezogenen Aufgabenstellungen, die nur im Verbund gelöst werden können, wie etwa die Durchführung eines regionalen Marketings, die Behebung regionaler struktureller Defizite oder die Förderung der regionalen Wirtschaft.

Der demografische Wandel ergänzt die Kooperationsgründe um weitere Motive: Steuerung von Rückbauprozessen bzw. regionale Abstimmung, um Fehlentwicklungen in der Flächennutzung zu verhindern. Die Motivation zur Kooperation besteht in der Aussicht auf Kostenspareffekte und der Möglichkeit, auf regionaler Ebene trotz zurückgehender Bevölkerungszahlen ein attraktives Angebot zur Sicherung der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten.

Herausforderungen sind dabei:

- *Information und Sensibilisierung:* Allen Beteiligten müssen die Konsequenzen des demografischen Wandels bewusst sein, um den Handlungsbedarf und die Notwendigkeit zur Koordination und Kooperation zu erkennen.
- *Sicherung der Daseinsvorsorge:* Kooperation unter Schrumpfungsbedingungen kann die Notwendigkeit zur Schließung von Standorten zur Folge haben, um die Tragfähigkeit anderer Standorte in der Region zu erhöhen.
- *Abstimmung der Siedlungsflächenpolitik:* Eine aus demografischer Sicht ggf. sinnvolle Begrenzung weiteren Siedlungsflächenzuwachses in einer Region berührt das Recht der Städte und Gemeinden auf eine eigenständige Flächenentwicklung.
- *Ausgleich zwischen Schrumpfung und Wachstum:* Schrumpfung und Wachstum liegen in den Regionen oft auch kleinräumig eng nebeneinander. Dies erhöht auf der einen Seite das Kooperationspotenzial, da eine steigende Nachfrage in den wachsenden Kommunen bis zu einem gewissen Grad durch frei werdende Kapazitäten in anderen Kommunen kompensiert werden kann, bedeutet auf der anderen Seite jedoch auch, dass sich im Kooperationsprozess ggf. ungleiche Partner gegenüberstehen, wodurch eine Zusammenarbeit erschwert wird.

Modellvorhaben zur demografischen Entwicklung in Niedersachsen

Derzeit werden durch den interministeriellen Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“⁸⁴ mit der Region Nordostniedersachsen (Landkreise Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen) und der Region Südniedersachsen (Landkreise Osterode, Northeim, Göttingen)⁸⁵, die jeweils erhebliche demografische Veränderungen zu erwarten haben, modellhaft regionale Entwicklungsprozesse unterstützt.

In diesen Prozessen wird die demografische Entwicklung nicht isoliert betrachtet, sondern in den Zusammenhang mit der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung gestellt. Für beide Regionen wurden regionale Projektgruppen eingerichtet, die sich personell aus den beteiligten Ressorts des Landes sowie aus den für die Entwicklung bedeutenden regionalen Akteuren aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und gesellschaftliche Interessengruppen zusammensetzen.

Methodisch arbeiten die Projektgruppen auf der Grundlage der regionalen demografischen Entwicklung die wichtigsten Themenfelder und Handlungsbereiche heraus und suchen nach gezielten Lösungsansätzen. Dabei hat sich bestätigt, dass Themen nicht isoliert behandelt werden können, sondern einer integrativen Bearbeitung bedürfen, die das Engagement unterschiedlicher Ressorts und Akteursgruppen erfordert. Dies schließt auch einen zielorientierten Einsatz von Fördermitteln ein.

Eine Funktion der beiden Modellprojekte ist es auch, Ergebnisse ableiten zu können, die auf andere Regionen übertragbar sind. Dabei hängt die erfolgreiche und vor allem spezifische Nutzung dieser Ergebnisse in den Regionen in hohem Maße von der Fähigkeit zur interkommunalen Kooperation und dem Vorhandensein von funktionsfähigen Akteursnetzwerken ab.

2.2.4 Anforderungen an Kooperationsprozesse im demografischen Wandel

Der demografische Wandel bedeutet für die Städte und Gemeinden in Niedersachsen Chancen und Herausforderungen gleichermaßen. Die Zusammenarbeit auf interkommunaler und regionaler Ebene stellt eine geeignete Möglichkeit dar, um die Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels effizient zu steuern und Entwicklungschancen zu nutzen.

Dabei sollte eine Reihe von Anforderungen berücksichtigt werden, um die Erfolgsaussichten kooperativer Prozesse zu erhöhen:

- Information und Sensibilisierung der regionalen Akteure sind daher notwendige Voraussetzungen, um die Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln zu erhöhen. Dies gilt gleichermaßen für eine umfassende Information der Bevölkerung, um ggf. notwendige Einschränkungen von Angeboten zu kommunizieren und nachvollziehbar zu machen.
- Die Auswirkungen des demografischen Wandels betreffen zahlreiche miteinander verwobene Handlungsfelder. Daher ist auf der konzeptionellen Ebene der Zusammenarbeit ein integrativer Ansatz erforderlich, aus dem einzelne Maßnahmen und Projekte abgeleitet werden können.
- Kooperation kann nicht staatlicherseits verordnet werden. Entscheidend ist die Freiwilligkeit der Kooperationspartner, da nur so ihre Motivation und ihr Engagement für die Zusammenarbeit sichergestellt werden können. Das Land kann aber

⁸⁴ Die Federführung für den Arbeitskreis liegt beim ML. Seine Aufgaben beziehen sich auf die Erarbeitung ressortübergreifender Handlungsempfehlungen für eine koordinierte regionale Entwicklungspolitik, die Begleitung von Entwicklungsprozessen in ausgewählten Regionen sowie die Erarbeitung von Empfehlungen für einen regional orientierten und effizienten Einsatz von Fördermitteln.

⁸⁵ Die Region Südniedersachsen nimmt unter dem Titel „Generationennetzwerk Südniedersachsen – Modellplanung zur Generationsübergreifenden Infrastrukturplanung“ darüber hinaus am Programm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung teil (vgl. www.bbr.bund.de/moro).

diese Entwicklungen durch entsprechende Förderpolitik anregen und beschleunigen.

- Die Einbeziehung aller gesellschaftlichen Kräfte und damit die Nutzung des gesamten endogenen Potenzials einer Region ist erforderlich, um die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen.
- Dabei sind Anreizsysteme notwendig, um die Motivation zur Kooperation auf regionaler Ebene zu fördern, da mit dem demografischen Wandel auch unpopuläre Fragestellungen verbunden sind, die ohne entsprechende Anreize nicht oder nur spät aufgegriffen werden. Solche Anreizsysteme können sich auf die Bereitstellung von Know-how, politische Unterstützung durch die Landesebene oder finanzielle Mittel für den Planungsprozess und die Projektumsetzungen beziehen. Dabei sollten die Anreizsysteme so ausgerichtet sein, dass sie einen langfristigen Kooperationsprozess ermöglichen.
- Bestehende Hemmnisse in der interkommunalen Zusammenarbeit sollten verringert werden. Dies gilt vor allem für die vergaberechtlichen Vorschriften der EU, die in vielen Fällen eine Ausschreibungspflicht bei der Vergabe öffentlicher Aufgaben beinhalten und die Suche nach interkommunal abgestimmten und praktikablen Lösungen dadurch erschweren.

II Siedlungsentwicklung und Wohnen

1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Entwicklung von Städten und Gemeinden

Städte und Gemeinden nehmen bei der Versorgung der Bevölkerung eine zentrale Stellung ein:

- In eigener Verantwortung stellen sie öffentliche Infrastrukturen, Mobilitätsangebote, Schulen, soziale Systeme und Freiraumangebote bereit.
- Sie setzen die Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt, sind dabei zum Teil als Anbieter aktiv und eröffnen privatwirtschaftlichen Wohnungsmarkakteuren Handlungsräume.
- Sie schaffen die Voraussetzungen für alle Versorgungsangebote privatwirtschaftlicher Akteure vor allem in den Bereichen Handel, Dienstleistung und Freizeit.

Wesentliches Instrument für die Erfüllung ihres Versorgungsauftrages bildet dabei die Bauleitplanung, deren Aufgabe in der Koordination der unterschiedlichen Nutzungsansprüche und damit letztlich in der Sicherung nachhaltiger Siedlungsstrukturen besteht.

Zudem hängt eine bedarfsgerechte Gestaltung der Angebote ganz wesentlich von der Zahl und der Struktur der Nutzer ab. Auch der demografische Wandel stellt deshalb eine wichtige Rahmenbedingung für die Siedlungsentwicklung in Niedersachsen dar.

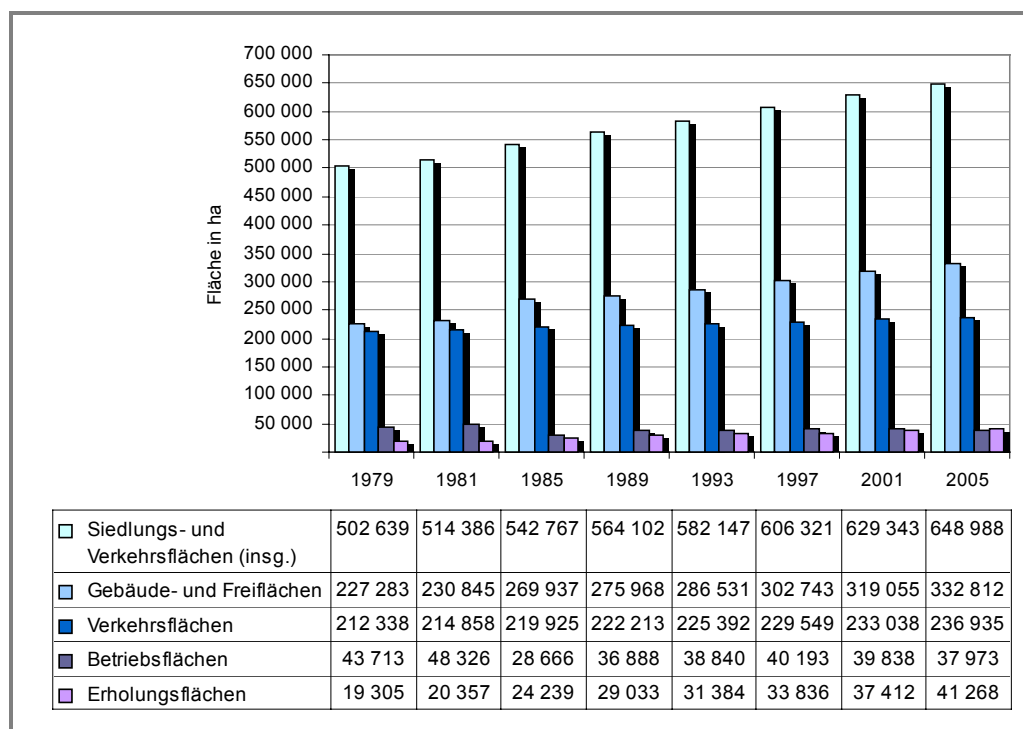
Für die Städte und Gemeinden ergeben sich daraus besondere Herausforderungen, da vielerorts einerseits mit einem Rückgang der Bevölkerungs- und damit der Nutzerzahlen, der Nachfrage nach Wohnraum in spezifischen Teilmärkten und sonstiger Angebote gerechnet werden muss und andererseits durch die Zunahme der Anzahl älterer Menschen sowie von Menschen mit Migrationshintergrund qualitative Anpassungen der Versorgungsangebote notwendig werden.

1.1 Entwicklung der Siedlungsstrukturen in den Städten und Gemeinden

1.1.1 Entwicklung der Siedlungsflächen

Mit dem Wachstum der Bevölkerungszahl der zurückliegenden Jahre hat sich auch die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Niedersachsen immer weiter ausgedehnt und ist in der Zeit von 1979 bis 2005 um rund 20 %, d. h. von gut 500 000 ha auf knapp 650 000 ha angewachsen (vgl. Abbildung 89). Den ganz überwiegenden Teil dieses Wachstums machte im betrachteten Zeitraum mit 105 000 ha die Zunahme der Gebäude- und Freiflächen aus, während die Verkehrsflächen um knapp 25 000 ha anwachsen. Die Anzahl der Erholungsflächen hat sich von 1979 bis 2005 mehr als verdoppelt, allerdings auf deutlich geringerem Niveau, während die Summe der Betriebsflächen im betrachteten Zeitraum auf niedrigem Niveau stagnierte respektive leicht rückläufig war.

In den Jahren 2001 bis 2004 betrug der durchschnittliche tägliche Flächenverbrauch in Niedersachsen 14,4 ha täglich; dies entspricht in etwa der Größe von 20 Fußballfeldern.

Abbildung 89: Siedlungs- und Verkehrsflächen in Niedersachsen 1979 bis 2005

Anmerkung: Siedlungsflächen ohne Friedhöfe

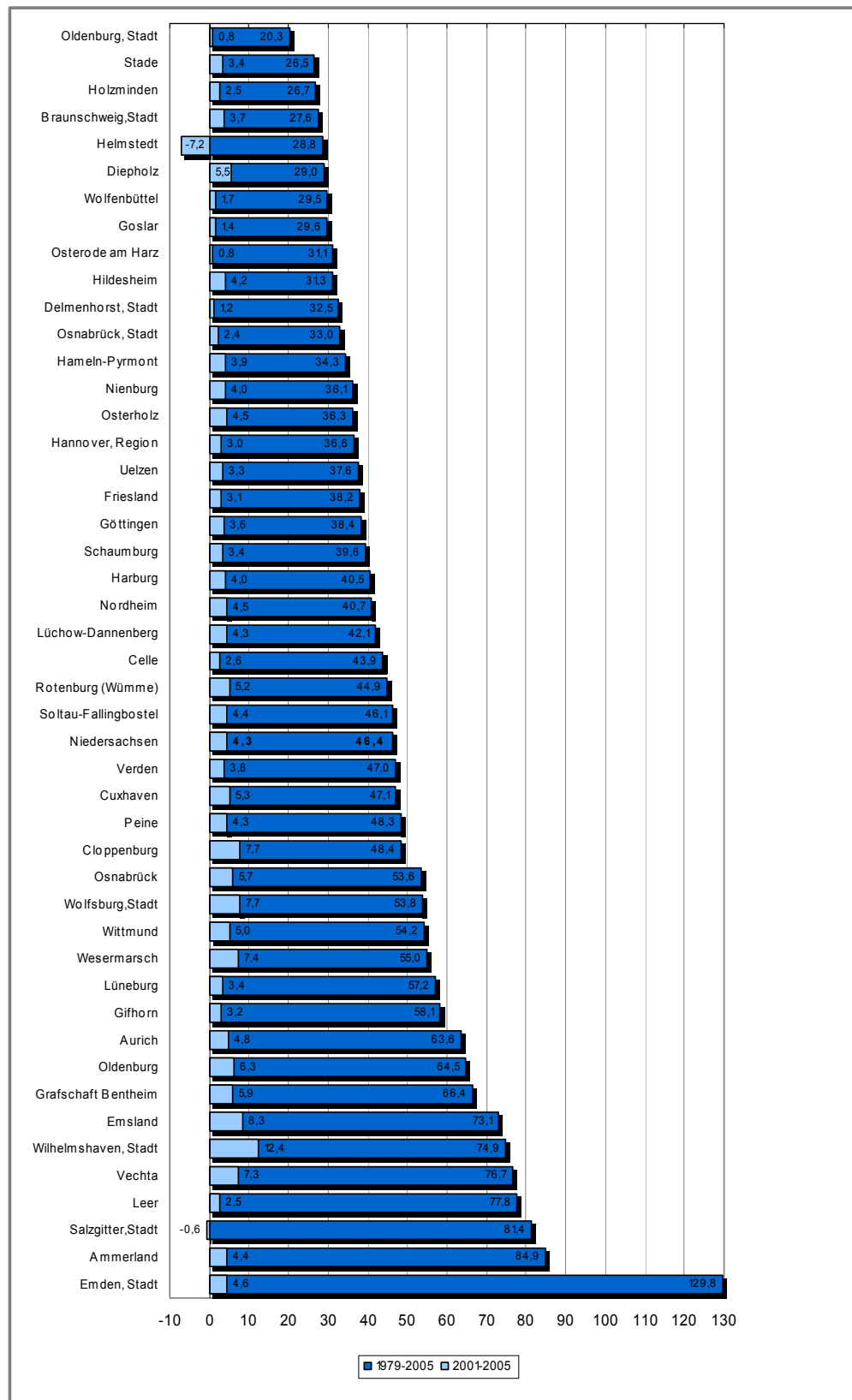
Datengrundlage: NLS – Flächenerhebung (tatsächliche Nutzung). Eigene Darstellung.

Der bisher ungebrochene Trend der Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke sollte im Rahmen einer verantwortungsbewussten Abwägung die Möglichkeiten der Innenentwicklung und des Flächenrecyclings vorrangig berücksichtigen. Vor dem Hintergrund der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung birgt jede dieser Flächenneuansprüche die Gefahr in sich, zukünftige Überkapazitäten noch zu vergrößern.

Neben dem daraus folgenden und nur begrenzt reversiblen Verlust von Natur und Landschaft ist vor allem die sich aus anwachsender Siedlungsfläche bei gleichzeitigem Rückgang der Bevölkerungszahl ergebende Abnahme der Siedlungsdichte bedeutend. Diese kann für die öffentliche Hand, die privatwirtschaftlichen Versorgungsträger und die Privathaushalte aufgrund von Kostenremanenzen und verringerter Einnahmen bei sinkenden Nutzerzahlen erhebliche Kostenanstiege insbesondere bei der Aufrechterhaltung und Nutzung von Versorgungsinfrastrukturen mit sich bringen (vgl. Kapitel B.III.1.1 in diesem Abschnitt).

Die Siedlungsflächenerweiterungen der Vergangenheit belasten die Städte und Gemeinden vielfach noch in anderer Hinsicht. Die entstandenen Wohn- und Gewerbegebiete an den Ortsrändern oder im direkten Umland haben vielerorts bereits zu Funktionseinschränkungen der Stadtzentren und Ortskerne geführt und beeinträchtigen die teilweise über Jahrhunderte gewachsenen Siedlungsstrukturen. Eine besondere Herausforderung für die Stadtentwicklung stellt dabei der Strukturwandel im Einzelhandel dar, der einen Attraktivitätsverlust von Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen bewirkt und insbesondere in den ländlichen Räumen bereits zu einer gewissen Einschränkung des Nahversorgungsangebotes geführt hat.

Abbildung 90: Veränderung der Gebäude- und Freiflächen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 1979 bis 2005 (in %)



Datengrundlage: NLS – Flächenerhebung (tatsächliche Nutzung). Eigene Darstellung.

Die regional differenzierte Betrachtung der Entwicklung im Bereich der Gebäude- und Freiflächen, die in etwa die Hälfte der gesamten Siedlungs- und Verkehrsflächen und gleichzeitig den größten Anteil am Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche ausmachen, weist auf eine sehr unterschiedliche Entwicklung in Niedersachsen hin (vgl. Abbildung 90). Die Spanne der Zuwächse reichte hier zwischen 1979 und 2005 von 20 % in der Stadt Oldenburg bis nahezu 130 % in der Stadt Emden und betrug im Landesdurchschnitt knapp 50 %. Dabei korrespondiert die Entwicklung mit der Bevölkerungsentwicklung in dieser Zeitspanne: Städte und Gemeinden in Landkreisen mit einem hohen Bevölkerungsanstieg haben auch ihre Gebäude- und Freiflächen deutlich vergrößert, während der Zuwachs dieser Flächen in den Landkreisen mit geringerem Bevölkerungsanstieg oder Stagnation bei Werten zwischen 20 und 40 % wesentlich niedriger ausfiel.

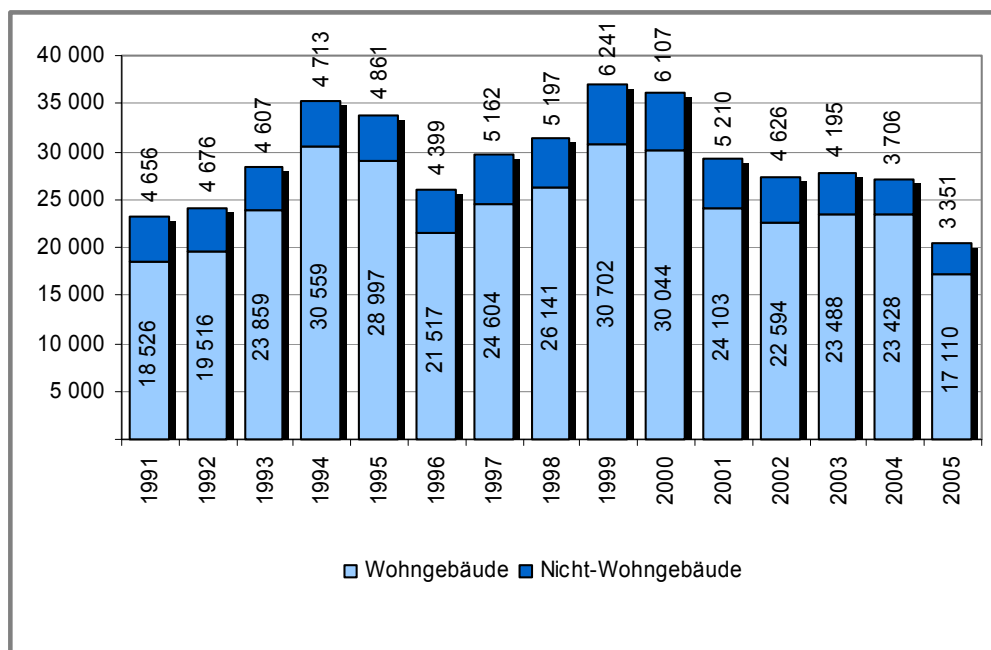
Von der Stadt-Umland-Wanderung haben in den zurückliegenden Jahren insbesondere die Gemeinden profitiert, die sich im ersten und zweiten Ring um größere Zentren befinden. Dadurch bedingt ist auch der Siedlungsflächenzuwachs in diesen Gebieten deutlich ausgeprägter als in den Zentren selber. In diesem Zusammenhang sind auch Tendenzen intraregionaler Segregation erkennbar geworden, da vornehmlich jüngere, besser situierte Familien aus den Städten in das Umland abgewandert sind. Im Ergebnis leben heute in den Städten deutlich mehr ältere Menschen, Alleinstehende, Ausländer sowie Menschen, die auf Transferleistungen angewiesen sind, als im Umland.

In der jüngeren Vergangenheit hat sich die Zunahme der Gebäude- und Freiflächen allerdings deutlich abgeschwächt und ist insgesamt sehr viel ausgeglichener verlaufen. Die ganz überwiegende Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte verzeichnete im Zeitraum von 2001 bis 2005 einen Zuwachs der Gebäude- und Freiflächen, der sich relativ nahe am niedersächsischen Durchschnitt von 4,3 % orientierte (vgl. Abbildung 90). Ein Grund hierfür könnte auch in der relativ schlechten konjunkturellen Lage der letzten Jahre liegen, sodass bei einem Anziehen der Konjunktur auch wieder mit erhöhter Bautätigkeit und damit einem wiederum steigenden Freiflächenverbrauch gerechnet werden müsste.

Der Trend der letzten Jahre im Flächenverbrauch stellt sich wie folgt dar:

- In den Jahren 2002 und 2003 wurden knapp 3 000 ha Wohnbauland ausgewiesen. Hierbei wurde ein Drittel weniger Bauland mobilisiert als in den Jahren 2000 und 2001. Dies ist der stärkste Rückgang der Neuausweisungen seit 1992.
- In der gleichen Zeit haben 40 % der Städte und Gemeinden in Niedersachsen auf die Ausweisung von neuem Wohnbauland verzichtet. Dieser Anteil lag zwei Jahre zuvor noch bei rund 30 % und vier Jahre zuvor noch bei 10 %.
- Erstmals seit 1992 hat sich der Trend zu immer niedrigeren Bebauungsdichten auf neuem Bauland nicht fortgesetzt.
- Auch die Entwicklung der Fertigstellungszahlen von Wohn- und Nicht-Wohngebäuden deutet auf einen Rückgang des Flächenverbrauchs hin. Bereits seit 2001 ist die Anzahl der fertiggestellten Gebäude in den niedersächsischen Städten und Gemeinden deutlich zurückgegangen und lag im Jahr 2005 erstmals wieder unter der Marke von 1991 (vgl. Abbildung 91).

Die einfache Gleichung „weniger Menschen = weniger Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke“ geht allerdings (bisher) nicht auf. Entgegenstehen dabei die Zunahme des Umfangs der Verkaufsflächen im Einzelhandel, die (bisherige) Baulandausweisungspolitik der Kommunen, die versuchen, dem Bevölkerungsverlust durch neue Baugebiete entgegenzuwirken, sowie die seit Jahren anhaltende Zunahme der Wohnfläche pro Einwohner.

Abbildung 91: Baufertigstellungen in Niedersachsen 1991 bis 2005

Datengrundlage: NLS – Baufertigstellungsstatistik. Eigene Darstellung.

1.1.2 Siedlungsbestand

Mit dem Rückgang der Neubautätigkeit gewinnen die Bestandssicherung und Entwicklung an Bedeutung. Aus dem demografischen Wandel lässt sich daraus eine Reihe von Folgen ableiten:

- Die Abnahme von Bevölkerungszahlen hat in vielen Städten und Gemeinden bereits zu – auf Quartiersebene bezogen – teilweise hohen Leerständen geführt und wird dies weiterhin tun. Von dieser Entwicklung betroffen sind zunächst unattraktivere Wohnformen wie etwa der Geschosswohnungsbau der 1950er-, 1960er- und 1970er-Jahre.
- Die Zunahme der Anzahl älterer und alleinstehender Menschen sowie von Paaren ohne Kinder führt dazu, dass viele Wohnungsbestände hinsichtlich Ausstattung, Zuschnitt und Wohnumfeld nicht mehr bedarfsgerecht sind.
- Der Anstieg der Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund hat insbesondere in den größeren Städten bereits zu kleinräumigen Konzentrationsprozessen dieser Bevölkerungsgruppe geführt. Gleichzeitig ermöglichen es entspannte Wohnungsmärkte in den Städten und Gemeinden, dass besser situierte Bevölkerungsgruppen diese Gebiete verlassen und soziale Segregationsprozesse dadurch verstärkt werden.

Viele Kommunen in Niedersachsen stehen darüber hinaus vor dem Problem, dass sie Geschosswohnungsbau- und Einfamilienhausgebiete aus den 1950er- und 1960er-Jahren aufweisen, die heute überwiegend von 70- bis 80-jährigen Menschen bewohnt werden. In diesen Gebieten sind in den kommenden Jahren umfangreiche Leerstände zu erwarten.

Hinzu kommt, dass diese Wohnungen den gewandelten Nutzeransprüchen nicht oder nur in geringem Umfang entsprechen. Hier ist gerade im Hinblick auf hochaltrige Menschen, die noch selbstbestimmt und selbstständig in ihren Wohnungen verbleiben möchten, ein hoher Anpassungsbedarf festzustellen.

Eine wesentliche Aufgabe besteht für die Städten und Gemeinden auch in der Aufrechterhaltung attraktiver Innenstädte, Stadtteilzentren und Ortskernen. Die hierbei bestehenden Schwierigkeiten liegen insbesondere in der oben bereits angedeuteten

Umstrukturierung des Einzelhandels begründet. Grundsätzlich ist weiterhin eine Tendenz zu größeren Verkaufsstätten erkennbar, die aufgrund ihrer Flächen- und Erreichbarkeitsansprüche in den vergangenen Jahren überwiegend im städtischen Randbereich oder Umland realisiert worden sind.

Gestützt wird diese Entwicklung durch die Konsumenten selbst, die – in der überwiegenden Mehrzahl mobil – sich vermehrt am Preis orientieren und daher ihren Bedarf eher in Discountern und großen Fachmärkten außerhalb der Zentren decken.

Ein zweiter Trend besteht darin, dass in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Städten vielfach auf ehemaligen Brachflächen zentrumsnah große Einkaufszentren entstanden sind, die zwischen 15 000 und 30 000 m² Verkaufsfläche unter einem Dach bieten und so in direkter Konkurrenz zu den gewachsenen Einzelhandelsstrukturen der Zentren stehen.

Diese hier nur skizzierten Konzentrations- und Verdrängungsprozesse im Einzelhandel haben in der Vergangenheit bereits dazu geführt, dass eine echte fußläufige Nahversorgung vielfach nicht mehr gegeben und der innerstädtische Einzelhandel vielerorts in seiner Existenz bedroht sind.

1.2 Haushalts- und Wohnungsmarktentwicklung

Die Entwicklung der Wohnungsmärkte wirkt sich unmittelbar auf die Siedlungsentwicklung in den niedersächsischen Städten und Gemeinden aus. Die Dynamik der Wohnungsmärkte wird weitgehend durch die Nachfrage bestimmt. Nachfrager sind dabei nicht einzelne Personen, sondern die Haushalte. Im Weiteren werden daher zunächst die Struktur und die Entwicklungszahlen der Haushalte dargestellt, bevor anschließend die Auswirkungen dieser Zusammenhänge auf die Wohnungsmärkte beschrieben werden.

Grundlage dieser Ausführungen bildet das seit Mitte der 1990er-Jahre in Niedersachsen bestehende System der regionalisierten Wohnungsmarktbeobachtung, welches ein Instrument zur Analyse des Wohnungsmarktes darstellt und für alle öffentlichen und privaten Entscheider auf den Ebenen des Landes und der Kommunen Marktinformationen als Grundlage ihrer Unternehmens- und Wohnungsmarktpolitik zur Verfügung stellt.

Das System wird durch die Niedersächsische Landestreuhandstelle (LTS) betreut und basiert auf jährlichen Befragungen von Akteuren der Wohnungswirtschaft sowie einer im zweijährigen Turnus fortgeschriebenen Bevölkerungs- und Haushaltsprognose (vgl. www.lts-nds.de).

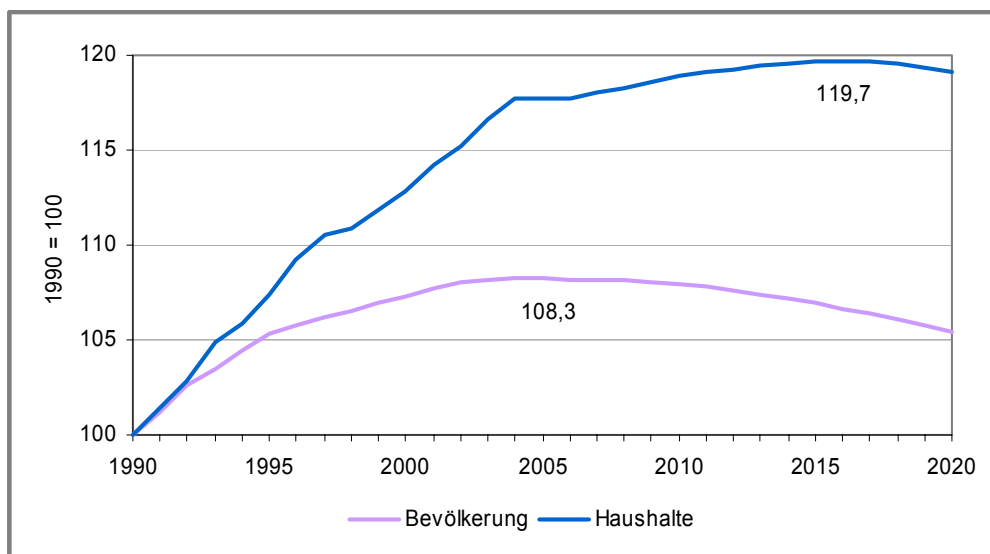
1.2.1 Haushaltsentwicklung in Niedersachsen bis 2020

Anzahl der Haushalte

Die Entwicklung der Zahl der Haushalte in Niedersachsen verläuft nicht parallel zur Entwicklung der Bevölkerungszahlen, sondern weist eine eigene Dynamik auf (vgl. Abbildung 92). Insbesondere im Zeitraum von 1990 bis etwa 2004 hat sich die Zahl der Haushalte in weit größerem Ausmaß erhöht als die Bevölkerungszahl. Dieser Trend wird sich nach der Prognose des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) – in abgeschwächter Form – weiter fortsetzen.⁸⁶

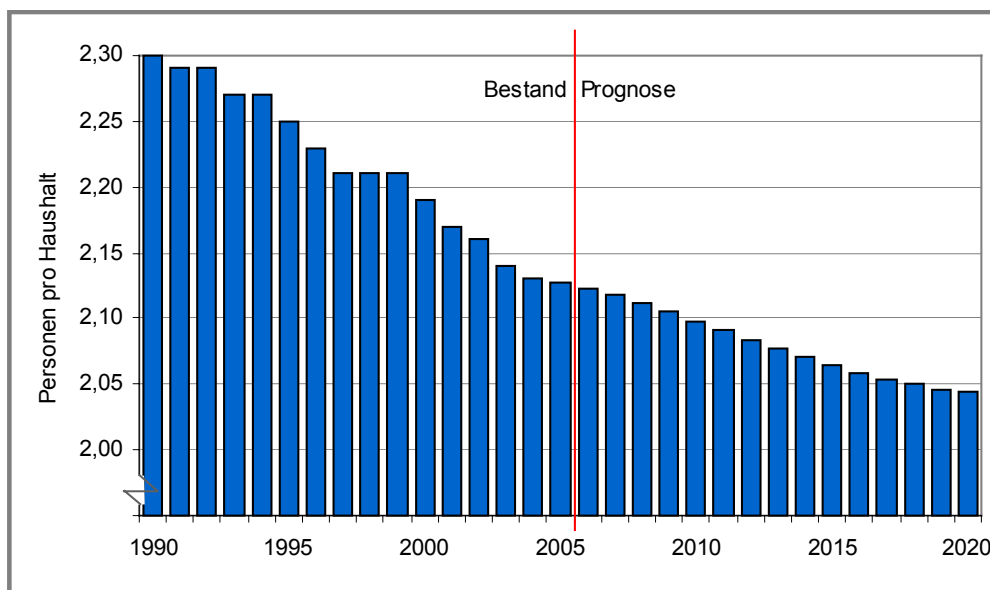
⁸⁶ Die in diesem Abschnitt verwendeten Daten basieren auf der aktuellen Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2006, die das NIW im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung für die Niedersächsische Landestreuhandstelle erstellt hat. Dargestellt ist hier die Variante II B („Normalvariante“), die von einem jährlichen Zuwanderungsüberschuss in Höhe von 15 000 Personen ausgeht und von den Autoren der Prognose als wahrscheinlichste Entwicklung angenommen wird.

Abbildung 92: Entwicklung der Bevölkerungs- und Haushaltszahlen in Niedersachsen 1990 bis 2020



Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung, Mikrozensus; LTS – Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2006. Eigene Darstellung.

Abbildung 93: Durchschnittliche Haushaltsgröße in Niedersachsen 1990 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Mikrozensus; LTS – Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2006. Eigene Darstellung.

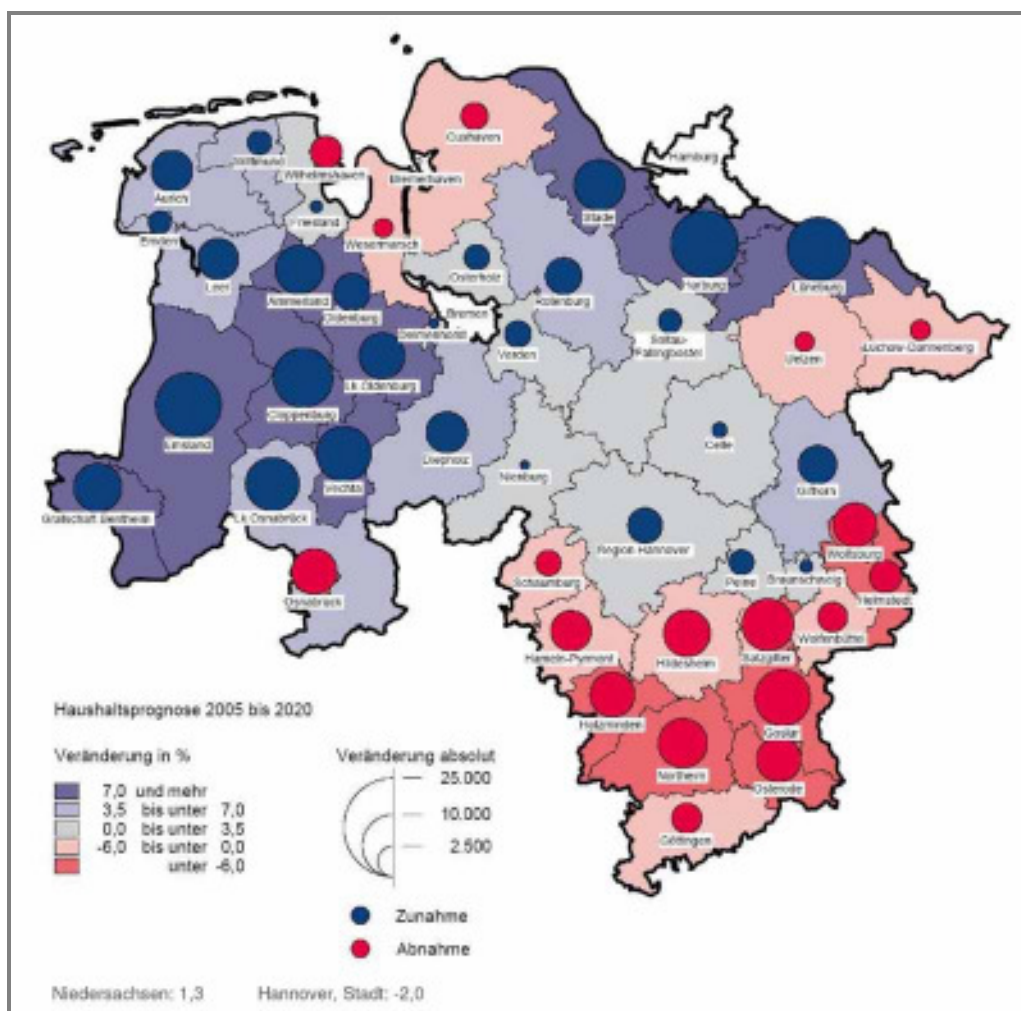
Die Ursache für die Auseinanderentwicklung der beiden Kurven liegt im nach wie vor ungebrochenen Trend zur Verringerung der Mitglieder pro Haushalt (Haushaltsverkleinerung). Umfasste ein Haushalt 1990 noch durchschnittlich 2,3 Personen, so waren es im Jahr 2005 nur noch 2,13 Personen (vgl. Abbildung 93)⁸⁷. Bis zum Jahr 2020 wird mit einer weiteren Verkleinerung der Haushalte gerechnet, die dazu führt, dass in 10 Jahren ein durchschnittlicher Haushalt aus ca. 2 Personen bestehen wird. Der Trend zur Haushaltsverkleinerung scheint sich demnach abzuschwächen.

⁸⁷ Deutschlandweit lag die durchschnittliche Haushaltsgröße im Jahr 1960 noch bei 2,87 Personen.

Als Ursache können die Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung herangezogen werden. Ältere Menschen leben tendenziell in kleineren Haushalten, da die Kinder den Haushalt verlassen haben oder der Partner/die Partnerin verstorben ist. Gleichzeitig wird diese Entwicklung durch sinkende Geburtenzahlen in jüngeren Haushalten verstärkt, da viele Paare heute kinderlos bleiben. Hinzu kommt, dass auch in den jüngeren Altersgruppen eine wachsende Anzahl von Menschen alleine lebt. In der Bilanz verteilt sich dieselbe Anzahl von Personen folglich auf immer mehr – kleinere – Haushalte.

Allerdings sind auch dem Anstieg der Haushaltszahlen in Niedersachsen Grenzen gesetzt. Etwa zehn Jahre nach Einsetzen des Bevölkerungsrückganges im Jahr 2006 werden – so die Prognose des NIW – auch die Haushaltszahlen wieder rückläufig sein, da der dann abgeschwächte Trend zur Haushaltsverkleinerung die sinkenden Bevölkerungszahlen nicht mehr kompensieren kann (vgl. Abbildung 92). Insgesamt wird für das Jahr 2020 die Zahl von ca. 3 809 000 Haushalten erwartet. Diese läge dann um ca. 47 000 Haushalte höher als im Jahr 2005 und um 612 000 höher als im Jahr 1990.

Abbildung 94: Haushaltsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020



Quelle: LTS – Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2006.

Der bis 2020 noch zu erwartende Anstieg der Zahl der Haushalte in Niedersachsen fällt regional sehr unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 94). Besonders ausgeprägt sind

die Zuwächse mit Werten von bis zu 14 % vor allem in Westniedersachsen und dem südlichen Hamburger Umland sowie im Landkreis Gifhorn (vgl. LTS 2006: 104).

Deutlich Verluste bei der Zahl der Haushalte mit Werten von bis zu 14 % werden dagegen für die südlichen Landesteile erwartet. Aber auch einige nördlich und östlich gelegenen Landkreise sowie die südlich an die Region Hannover angrenzenden Landkreise werden im Vorausberechnungszeitraum bereits mit rückläufigen Haushaltszahlen konfrontiert sein.

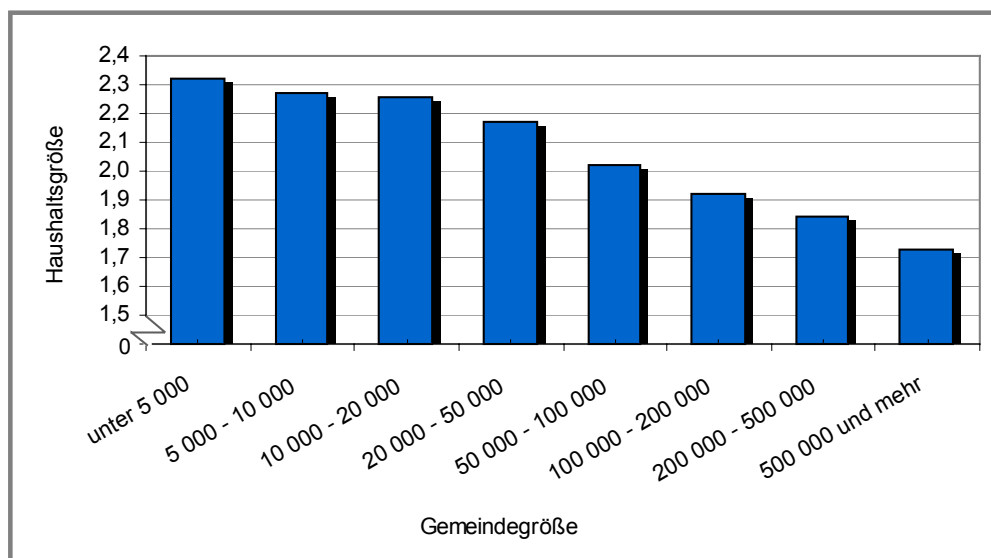
Die im Zentrum Niedersachsens gelegenen Landkreisen werden dagegen bis zum Jahr 2020 voraussichtlich nur relativ geringe Veränderungen der Anzahl ihrer Haushalte zu erwarten haben.

Insgesamt ist festzustellen, dass der aktuell erwartete Zuwachs bei der Zahl der Haushalte und damit auch die Nachfrage nach Wohnungen bis 2020 gegenüber früheren Erwartungen deutlich geringer ausfallen wird (vgl. LTS: 2005).

Struktur der Haushalte

Auch die Struktur der Haushalte in Niedersachsen stellt sich in den Landesteilen sehr unterschiedlich dar. Die durchschnittliche Haushaltsgröße steht dabei in einem direkten Zusammenhang mit der Gemeindegröße. Die Personenzahl je Haushalt sinkt mit zunehmender Bevölkerungszahl einer Gemeinde (vgl. Abbildung 95). Die Spanne zwischen den großen Städten und den kleineren Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern reicht dabei von 1,7 bis zu 2,3 bis Personen je Haushalt.

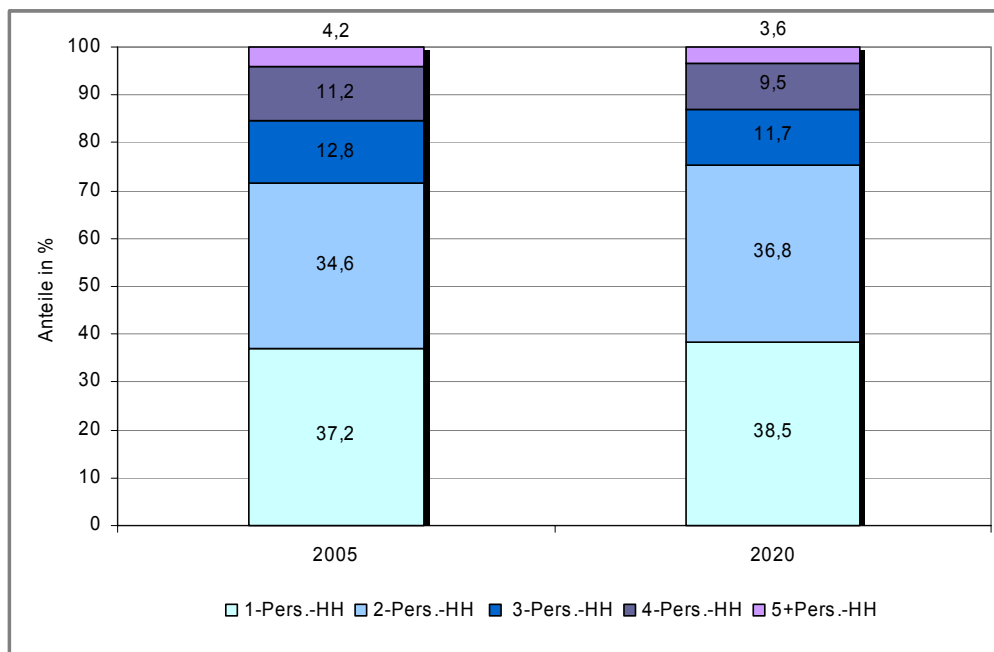
Abbildung 95: Durchschnittlicher Haushaltsgröße in Niedersachsen 2005 (nach Gemeindegröße)



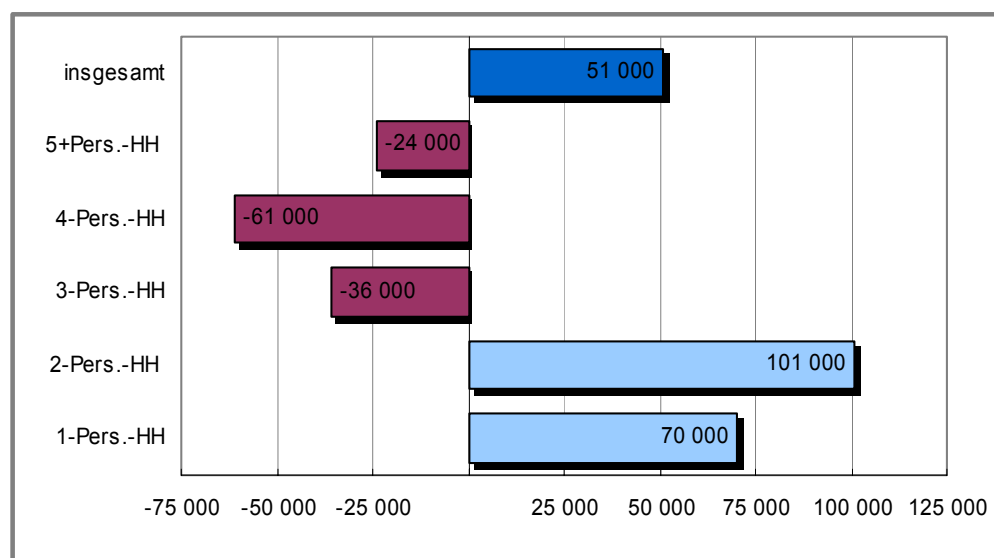
Quelle: NLS – Mikrozensus 2005. Überarbeitete Darstellung.

Der Trend der Verringerung der durchschnittlichen Personenzahl pro Haushalt zieht eine Veränderung der Haushaltsstruktur in Niedersachsen nach sich (vgl. Abbildung 96). Während sich der Anteil von Ein- und Zweipersonenhaushalten in der Zeit von 2005 bis 2020 vergrößert, sinkt er für alle Haushaltstypen mit drei und mehr Personen.

In absoluten Zahlen wird landesweit ein Zuwachs von 70 000 Ein- bzw. 101 000 Zweipersonenhaushalten erwartet (vgl. Abbildung 97). Insgesamt wird jedoch von einem Plus von nur 51 000 Haushalten ausgegangen, da für die größeren Haushaltstypen mit Verlusten in der Größe von 24 000 bis 61 000 Haushalten gerechnet wird.

Abbildung 96: Struktur der Haushalte in Niedersachsen 2005 und 2020

Datengrundlage: LTS – Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2006. Eigene Darstellung.

Abbildung 97: Absolute Veränderung der Haushaltszahlen in Niedersachsen von 2005 bis 2020 (nach Haushaltsgrößen)

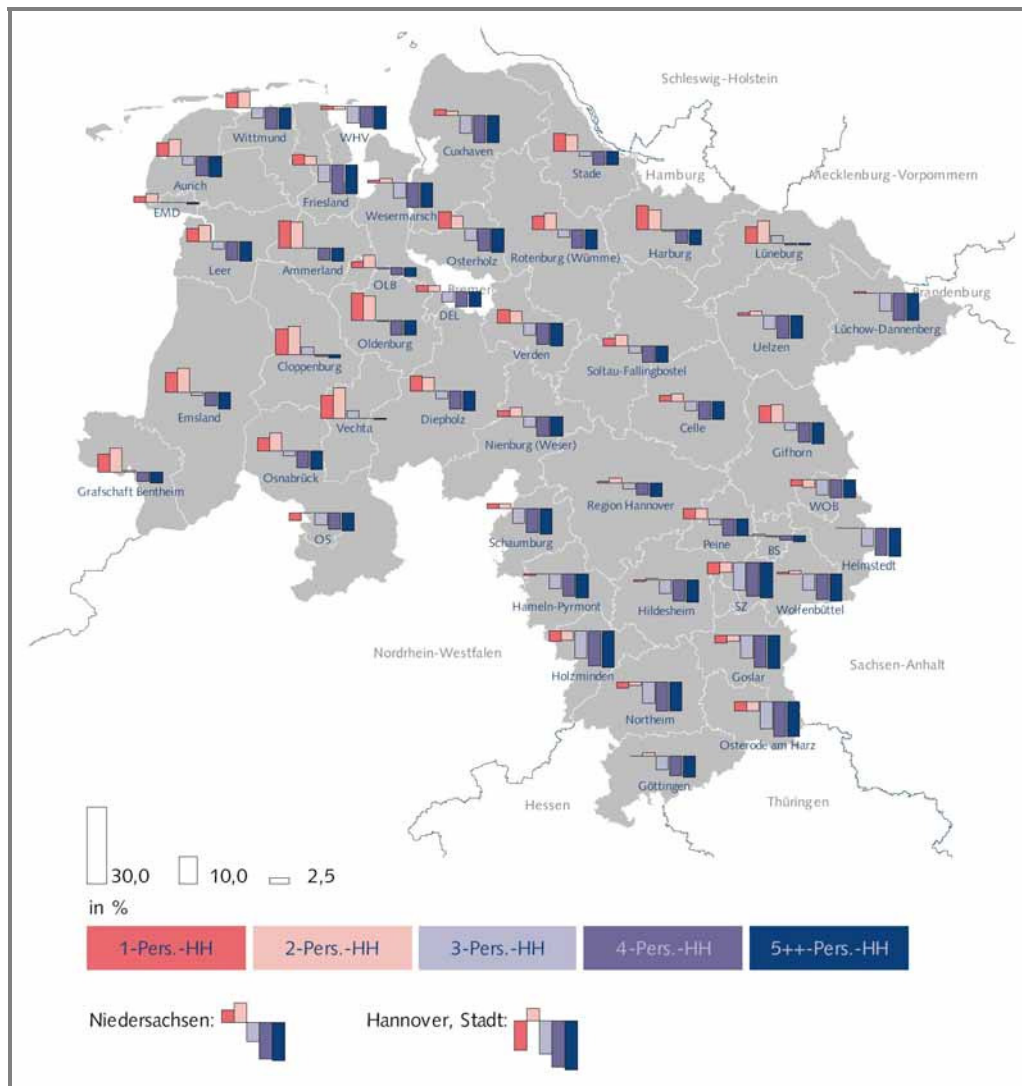
Datengrundlage: LTS – Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2006. Eigene Darstellung.

Diese Verschiebungen in der Haushaltsstruktur erfolgen in ähnlicher Weise in allen Regionen Niedersachsens (vgl. Abbildung 98). Die Zahl der Vier- sowie der Fünf- und Mehrpersonenhaushalte wird nach der Vorausberechnung in allen Landesteilen sinken, gleiches gilt – bis auf wenige Ausnahmen – für die Dreipersonenhaushalte. Die Landkreise, die insgesamt noch einen Anstieg der Zahl der Haushalte zu erwarten haben, erzielen diesen dagegen nahezu ausschließlich über ein Anwachsen der Zahlen der Ein- und Zweipersonenhaushalte.

Aufgrund der bereits geringeren Haushaltsgröße im Jahr 2005 ist allerdings das Veränderungspotenzial in den größeren Städten geringer, sodass, relativ betrachtet, die

kleineren und mittelgroßen Städte und Gemeinden im Prognosezeitraum eine größere Veränderung ihrer Haushaltsstruktur zu erwarten haben und sich die durchschnittliche Haushaltsgröße in den unterschiedlichen Landesteilen somit tendenziell einander annähert.

Abbildung 98: Entwicklung der Zahl der Haushalte in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020 (nach Haushaltsgrößen)



Quelle: LTS – Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2006.

1.2.2 Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte

Die dargestellten Veränderungen der Zahl der Haushalte und ihrer Struktur werden weitreichende Auswirkungen auf die Wohnungsmärkte der Regionen haben. Neben den demografisch bedingten Ursachen werden dabei auch gesellschaftliche Trends, die sich vor allem auf eine zunehmende Individualisierung beziehen, wirksam.

Aufgrund des unterschiedlichen Verlaufes der demografischen Entwicklung und insbesondere des zeitlich versetzten Beginns des Bevölkerungsrückganges in den verschiedenen Landesteilen werden die regionalen Wohnungsmärkte auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in unterschiedlicher Ausprägung von den Folgeentwicklungen betroffen sein.

Quantitative Veränderung der Wohnungsnachfrage

Landesweit besteht vorläufig noch ein – geringer – zusätzlicher Bedarf an Wohnraum, der aus der bis zum Jahr 2016 noch anwachsenden Anzahl von Haushalten resultiert.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Ein möglicher weiterer Bedarf wird sich – örtlich differierend – aus der Dynamik von Wohnungsteilmärkten ergeben. Hierzu gehört die zu erwartende stärkere Nachfrage nach preiswertem Wohnraum für Erwerbslose und andere Transfergeldbezieher.

Perspektivisch ist allerdings mit einem Nachfragerückgang auf den Wohnungsmärkten zu rechnen, welcher sich regional jedoch sowohl im Umfang als auch im Zeitpunkt seines Eintretens deutlich unterscheiden wird. So besteht in den Landesteilen, die bereits in der Vergangenheit rückläufige Bevölkerungszahlen aufwiesen, schon heute kaum noch ein Bedarf an zusätzlichem Wohnraum, während in Landesteilen mit mittelfristig noch wachsenden Bevölkerungszahlen auch bis auf Weiteres zusätzlicher Wohnraum benötigt wird.

Der in allen Landesteilen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu erwartende Rückgang der Nachfrage nach Wohnraum wird mit verschiedenen Auswirkungen für die Akteure der Wohnungsmärkte verbunden sein:

- Für die Nachfrager werden sich die derzeit bereits relativ entspannten Wohnungsmärkte weiter entspannen, ihre Auswahlmöglichkeiten werden steigen, wodurch qualitative Aspekte des Wohnungsangebotes an Bedeutung gewinnen und sich die Wohnungsmärkte weiter ausdifferenzieren werden.
- Für die Anbieter ist, bezogen auf einzelne Lagen und Segmente des Wohnungsmarktes, aufgrund sinkender Nachfrage mit einem Preisverfall zu rechnen, der insbesondere den standardisierten Massenwohnungsmarkt in mittleren bis schlechten Lagen betreffen wird und zu Leerständen führt (vgl. HOHN 2005: 20).

Strukturelle Veränderung der Nachfrage

Die Kombination aus altersstrukturellen Veränderungen, dem weiteren Rückgang der Haushaltsgrößen und gesellschaftlichen Trends, die sich auf Haushaltsstrukturen und Wohnbedürfnisse auswirken, führt zusätzlich zu den quantitativen Veränderungen der Wohnungsnachfrage auch zu strukturellen Nachfrageverschiebungen.

- Die Nachfrage auf den Wohnungsmärkten wird zukünftig weniger von jungen Menschen und Familien mit Kindern, dafür stärker von kleinen Ein- und Zweipersonenhaushalten und älteren Menschen getragen. Tendenziell werden damit eher kleinere und flexibel nutzbare und weniger standardisierte Familienwohnungen nachgefragt. Allerdings wäre es ein Trugschluss anzunehmen, dass kleine Haushalte zwangsläufig kleine Wohnungen nachfragen.
- Die Veränderung in der Zusammensetzung der wichtigsten Nachfragergruppen auf den Wohnungsmärkten drückt sich bereits aktuell in der nachlassenden Nachfrage nach Eigenheimen aus (LTS 2006: 40-41). Im Bereich des Wohneigentumserwerbs spielt vor allem die Altersgruppe der 30- bis 45-Jährigen derzeit noch die bedeutendste Rolle. Der absehbare Rückgang der Personenzahlen in dieser Altersgruppe wird sich auf die Dynamik der Wohnungsmärkte auswirken. In besonderem Maße werden von dieser Entwicklung die Eigenheimmärkte in den Wohngebieten im Stadtumland betroffen sein, da die Personenzahlen der Hauptnachfragergruppe in diesen Gebieten – die jungen Familien mit Kindern – rückläufig sein werden.
- Parallel dazu werden die Suburbanisierungskräfte schwächer; denn auch sie werden überwiegend von jüngeren Haushalten und schwerpunktmäßig von Familienhaushalten getragen.

- Mit der stark wachsenden Zahl älterer Menschen wächst die Nachfrage nach altengerechten Wohnungen. Neben angemessener Größe und Barrierefreiheit spielt dabei auch das Versorgungsangebot im Wohnumfeld eine entscheidende Rolle. Entsprechende Bedürfnisse können – aufgrund der größeren Nachfragebündelung – am besten in größeren Orten und zentralen Lagen erfüllt werden.
- Ob ältere Menschen zukünftig tatsächlich in großer Zahl aus suburbanen und peripher gelegenen Gebieten in städtische bzw. zentral gelegene Lagen ziehen, ist zurzeit schwer einzuschätzen. Auf alle Fälle wird ihre Umzugsbereitschaft aber davon abhängen, ob sie ihre Immobilien zu dem erwarteten Preis veräußern können.
- Weitere Nachfrageimpulse werden sich voraussichtlich aus den zunehmend differenzierten Wohnbedürfnissen unterschiedlicher Lebensstilgruppen ergeben. Hier sind die Phänomene Singularisierung, niedrige Kinderzahl oder Kinderlosigkeit und auch der Bedeutungsverlust der „Normbiographie“ zu nennen. In dieser Normbiographie treten immer häufiger unvorhersehbare Brüche auf. Es entstehen Abfolgen von Lebens- und Wohnphasen, die zu jedem Zeitpunkt des Erwachsenenlebens eintreten können: Alleinwohnen, mit „Lebensabschnittspartner“, mit oder ohne Kinder, in Wohngemeinschaften. So gibt es durchaus Partnerschaften, die sich nicht mehr über das gemeinsame Wirtschaften in einem Haushalt definieren (Living-Together-Apart).
- Auch die weiter steigende Wohnfläche pro Kopf als Ergebnis von Haushaltsverkleinerungen und Veränderungen in der Wohnform wird zusätzliche Nachfrageimpulse auslösen. Dass die Zunahme der Zahl kleiner Haushalte den Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnfläche erhöht, kann seit Langem beobachtet werden. Aber auch in größeren Haushalten wächst der Wohnflächenkonsum. So erhöht sich das Gewicht der einzelnen Haushaltsmitglieder. Dies äußert sich z. B. im Wunsch nach jeweils eigenen Schlaf- oder Arbeitszimmern. Auch die als Patchwork-Familien bezeichneten Konstellationen von Elternteil und neuer Partnerin oder neuem Partner mit mitgebrachten und/oder gemeinsamen Kindern verändern die Nachfrage nach Wohnraum in eine Richtung, die zu Mehrbedarfen aufgrund von erweiterten Anforderungen an die Wohnungsgröße führt. Und die strikte Trennung von Arbeiten und Wohnen wird immer häufiger aufgehoben. War die Wohnung im Regelfall der Ort des außerberuflichen Lebens, ermöglichen neue Technologien sowie neue Tätigkeiten das Verbinden von Arbeiten und Wohnen an einem Ort. In einer Gesellschaft des lebenslangen Lernens erhalten Wohnungen und Wohnstandorte immer größere Bedeutung für die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Haushaltsmitglieder. Allerdings setzt das Haushaltseinkommen diesen Tendenzen Grenzen; auf angespannten Wohnungsmärkten werden mehr Haushalte diese Bedürfnisse auch realisieren können als auf angespannten Wohnungsmärkten.
- Durch die alters- und haushaltsstrukturellen Veränderungen wird die Wohnattraktivität integrierter und zentraler Wohnstandorte gegenüber peripherer Lagen mit unzureichender Versorgungsinfrastruktur steigen.
- Inwieweit sich die demografischen, altersstrukturellen und gesellschaftlichen Veränderungen auf die Neigung zur Eigentumsbildung auswirken werden, ist unklar. Auf der einen Seite geht die Zahl der klassischen Eigentumserwerber (junge Familien) zurück. Darüber hinaus erschweren es zunehmend unsicherer werdende Berufskarrieren, sich dauerhaft an einen Wohnstandort zu binden. Zudem wirken die hohen Transaktionskosten beim Erwerb von Wohneigentum insbesondere für die mobilen Gruppen, die damit rechnen, ihre Immobilie wegen eines berufsbedingten Umzugs auch wieder veräußern zu müssen, hemmend auf den Erwerb von Wohneigentum. Auf der anderen Seite gewinnt Wohneigentum als Alterssicherung an Bedeutung. Viele Mieter nehmen die Angebote von Wohnungsunternehmen, ihre Wohnung zu kaufen, an. Darüber hinaus ist bereits heute jeder fünfte Bauherr über 50 Jahre alt, worauf sich das Baugewerbe mit seniorengerechten Fertighäusern bereits einzustellen beginnt. Allerdings wechseln die wenigsten dieser Bauherren von Mietwohnungen in Eigentum, fast alle besaßen bereits vorher Wohneigentum. Sie wechseln quasi nur von einem nicht altengerechten in ein altengerechtes Haus, von einer nicht altengerechten in eine altengerechte Wohnlage.

Auch wenn die zukünftigen Nachfragemuster nicht eindeutig vorhersehbar sind, ist doch abzusehen, dass nicht mehr quantitative, sondern vielmehr qualitative Aspekte im Vordergrund stehen. Wohnungspolitik und Wohnungsversorgung werden sich stärker als in der Vergangenheit auf die Sicherung und die Schaffung von Wohnqualitäten einrichten müssen. Dazu gehört auch, Konzepte für unattraktive Wohnungstypen und Wohnlagen zu entwickeln.

Kleinräumige Segregation

Die Wohnbedürfnisse der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen werden sich zunehmend ausdifferenzieren. Singles, ältere Menschen und Familien sowie unterschiedliche Gruppen von Menschen mit Migrationshintergrund verfügen über unterschiedliche finanzielle Spielräume und variieren auch ihre Ansprüche hinsichtlich Wohnraum und Wohnumfeld. Entspannte Wohnungsmärkte ermöglichen es, diese unterschiedlichen Bedürfnisse auch zu erfüllen.

In der Folge ist es wahrscheinlich, dass sich soziale und kulturelle Milieus auch in den Wohnlagen mehr ausdifferenzieren werden. „Nachbarschaft“ und damit die Sicherheit und Geborgenheit in der Gruppe von Gleichgesinnten, die zur Erleichterung des Alltages beitragen kann, sind hierbei die leitenden Motive.

Diese Entwicklungen bergen die Gefahr, dass sich die soziale Segregation in den Städten und Gemeinden verstärkt. Wenn auf entspannten Märkten immer mehr Gruppen ihre individuellen Wohnbedürfnisse realisieren können, bleiben immobile und benachteiligte Gruppen in unattraktiven Wohnlagen zurück.

Eine Gegenstrategie wäre, soziale Aufsteiger in ethnisch geprägten Vierteln zu halten, um dort den Abwertungstendenzen der Quartiere entgegenzuwirken. Erfolgen Wohnstandortentscheidungen jedoch zunehmend nach dem sozioökonomischen und funktional bestimmten räumlichen Muster der deutschen Haushalte, haben die selektiven Wegzüge eventuell ein Vakuum zur Folge, das mit dem überproportionalen Zuzug neuer Migrantengruppen erhöhte Integrationsprobleme in sich birgt

2 „Demografiefeste“ Entwicklung der Stadt- und Gemeindestrukturen in Niedersachsen – Handlungsoptionen

2.1 Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung

Mittelfristig sind alle Städte und Gemeinden Niedersachsens von altersstrukturellen Veränderungen in der Zusammensetzung ihrer Bevölkerung und größtenteils auch von einer Verringerung ihrer Einwohnerzahl betroffen. Bisherige Strategien der Siedlungsentwicklung, die vielerorts eng mit Wachstumsprozessen und einer Ausweitung der Siedlungsflächen verbunden waren, müssen vor diesem Hintergrund überprüft werden. Der zukunftstaugliche Umbau im Bestand sowie kompakte und durchmischte Siedlungsstrukturen mit leistungsfähigen Ortszentren, die die Funktionen Wirtschaften und Wohnen eng mit den technischen Infrastrukturen verbinden und so auch unter dem Vorzeichen sinkender Bevölkerungszahlen attraktiv und finanzierbar bleiben, gewinnen dagegen immer mehr an Bedeutung.

2.1.1 Stärkung der Innenentwicklung

Die Ausdehnung der Siedlungsfläche, die sich in der Vergangenheit in weiten Landesteilen insbesondere durch Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbegebiete in Randlagen und außerhalb der bestehenden Siedlungsflächen bemerkbar gemacht hat, ist für die Städte und Gemeinden mit hohen infrastrukturellen Folgekosten verbunden, die sich nur durch eine entsprechende Auslastung dieser Gebiete refinanzie-

ren. Eine solche Auslastung neuer Gebiete wird jedoch angesichts sinkender Bevölkerungszahlen in weiten Landesteilen immer weniger wahrscheinlich. Die finanziellen Risiken im Falle von Neuinvestitionen steigen folglich für Investoren und Kommunen.

Vor dem Hintergrund der bereits laufenden und absehbaren demografischen Veränderungsprozesse sollte daher der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden eindeutig Vorrang vor Siedlungserweiterungen in Rand- und Außenbereichen eingeräumt werden, um funktionsgerechte, attraktive und finanzierbare Siedlungsstrukturen in Niedersachsen dauerhaft zu erhalten.

Wesentliche Elemente einer solchen Strategie sind:

- Revitalisierung vorhandener Brachflächen innerhalb des Siedlungsgebietes; insbesondere Bahn-, Gewerbe- und Militärbrachen liegen vielfach in verkehrstechnisch günstigen Lagen und verfügen darüber hinaus häufig bereits über eine weitreichende infrastrukturelle Erschließung, die eine Wiedernutzung in ökonomischer, ökologischer und siedlungsstruktureller Hinsicht sinnvoll machen,
- Sanierung und Modernisierung vorhandener Gewerbe-, Freizeit- und Wohnimmobilien, um die verfügbare Bausubstanz aktuellen Nutzungsformen und Qualitätsanforderungen anzupassen,
- Neustrukturierung und -gestaltung des öffentlichen Raumes zur Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität in den Städten und Gemeinden; wichtige Maßnahmen können dabei die Neuordnung des ruhenden und fließenden Verkehrs sowie die Schaffung/Aufwertung von Freizeit- und Erholungsflächen sein.

Eine Erweiterung von Siedlungsflächen sollte dagegen nur noch dann angestrebt werden, wenn ein tatsächlicher Bedarf vorhanden ist, nach Möglichkeit ein Anschluss an den ÖPNV realisiert werden kann und keine Gelegenheit gegeben ist, das Vorhaben auf bereits erschlossenen Flächen zu realisieren.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass mit der Ausweisung von neuem Bauland regelmäßig auch eine Wertsteigerung der Fläche und damit Partikularinteressen verbunden sind, die einem gemeinwohlorientierten Handeln entgegenstehen können. Hier sollten Wege gefunden werden, die den entsprechenden Wertzuwachs der Allgemeinheit zur Verfügung stellen, um so den Weg für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu erleichtern.

2.1.2 Belebung der Stadt- und Gemeindezentren

Die Situation von innerstädtischen Zentren wird im Bezug auf anhaltende Leerstandstendenzen sowie durch die Auswirkungen des allgemeinen Strukturwandels im Einzelhandel zunehmend schwieriger. Allgemeine Tendenzen zur Unternehmenskonzentration und zur Verkaufsflächenexpansion, welche mit dem Aufkommen großflächiger Betriebsformen an dezentralen, autokundenorientierten Standorten einhergehen, belasten innerstädtische Zentren nachhaltig.

Die gegenwärtige Situation im Handel erfordert kreative Maßnahmen, um die Attraktivität der Städte und Gemeinden zu erhalten und weiterzuentwickeln. Ein jetzt vermehrt diskutierter Lösungsansatz besteht in der Einrichtung von Immobilien- und Standortgemeinschaften. In den Städten und Gemeinden bilden sich zunehmend private Gemeinschaften, die sich aktiv bemühen wollen, ihren Standort städtebaulich zu verbessern und zu stärken.

Der Niedersächsische Landtag setzt zur Stärkung der Einzelhandelsstandorte für 2007 einen neuen und besonderen Schwerpunkt. Mit dem Start der neuen Modellförderung „Belebung der Innenstädte“ unterstützt das Land die Bildung von privaten Standortgemeinschaften.

Mit dieser Modellförderung soll ein Anreiz für vielfältige beispielhafte und innovative Ideen gegeben werden, um die unterschiedlichen Situationen vor Ort berücksichtigen zu können. Ziel ist es, im Jahr 2007 ca. zehn Modellprojekte in Niedersachsen zu initiieren, in denen private Initiativen die Innenstädte als Standort des Einzelhandels und der Dienstleistungen weiterentwickeln und koordiniert mit der Stadt städtebaulich verbessern. Die Modellförderung „Belebung der Innenstädte“ zielt darauf ab, das Engagement privater Immobilienbesitzer bzw. Gewerbetreibender für Belange der Stadtentwicklung zu steigern.

Mit dem Wettbewerb „Ab in die Mitte! Die City-Offensive Niedersachsen“ verfolgt das Land Niedersachsen gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie Unternehmens- und Handelsverbänden bereits seit 2002 das Ziel, die nachhaltige Entwicklung der Ortszentren niedersächsischer Städte und Gemeinden zu fördern. Schwerpunkte des 2007 stattfindenden Wettbewerbs sind (vgl. www.abindiemitte-niedersachsen.de):

- Erhalt der Multifunktionalität der Ortszentren,
- Öffnung der Zentren für ein breites Besucherspektrum,
- Stärkung der kulturellen Identität der Orte,
- Vernetzung von Handel, Gastronomie und Kultur sowie
- Schaffung neuer Impulse für Erlebnisqualität und Verweildauer der Besucher.

Im Zusammenhang mit der Sicherung und Belebung von Stadt- und Gemeindezentren muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass der Erhalt und die Sicherung von attraktiven Zentren und Einzelhandelsstrukturen auch von einer Siedlungsentwicklungspolitik abhängen, die diese Standorte stärkt. Ein Erfolg versprechender Weg zur Aufwertung von Innenstädten ist z. B. die Bildung von privaten Standortgemeinschaften nach Vorbild der Business Improvement Districts.

2.1.3 Abstimmung von Stadt- und Infrastrukturentwicklung

Zur Reduzierung von infrastrukturellen Folgekosten sollte die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden verstärkt mit der Infrastrukturplanung abgestimmt werden. Dabei sollte insbesondere bei notwendigen Siedlungsflächenenerweiterungen für Wohn- und Gewerbefunktionen eine möglichst günstige Lage zu bestehenden Infrastrukturen gewählt werden, um Betriebs- und laufende Kosten für die Infrastrukturen zu minimieren. Neben den netzgebundenen Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung gilt dies insbesondere für eine notwendigerweise enge Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsplanung, um die im Flächenland Niedersachsen ohnehin hohen Mobilitätskosten nicht weiter anwachsen zu lassen.

Gleichermaßen sollte bei ggf. notwendiger Nutzungsaufgabe von Siedlungsflächen aufgrund zurückgehender Bevölkerungszahlen eine enge Abstimmung mit der Infrastrukturplanung erfolgen, um möglichst optimale und damit kostengünstige Infrastrukturnetze erhalten zu können. In der Regel beinhaltet dieser Ansatz einen Rückbau von den Enden der Infrastrukturnetze her.

2.1.4 Anpassung der Städtebauförderprogramme an den demografischen Wandel

Bereits heute stehen den Städten und Gemeinden in Niedersachsen unterschiedliche Förderprogramme zur Verfügung, die sich direkt oder indirekt zur Bewältigung der städtebaulichen Folgen des demografischen Wandels einsetzen lassen.

Die städtebauliche Entwicklung und Erneuerung in Städten und Dörfern werden seit 1971 gemeinsam von Bund, Land und Gemeinden gefördert, wobei die Schwerpunkte im Städtebauförderprogramm des Landes jährlich fortgeschrieben werden.

Zurzeit werden die Fördermittel in zwei Programmkomponenten eingesetzt:

- Im „Normalprogramm“ werden insbesondere Maßnahmen zur Stärkung von Stadt- und Ortskernen in ihrer städtebaulichen Funktion sowie die Revitalisierung von Brachflächen gefördert, während
- im Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ Maßnahmen zur Stabilisierung von Stadt- und Ortsteilen, in denen erhebliche soziale Missstände mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen zusammentreffen, gefördert werden.

Beide Programmkomponenten sind damit zwar nicht ausdrücklich auf die städtebaulichen Anforderungen, die sich aus dem demografischen Wandel ergeben, ausgerichtet, zielen inhaltlich jedoch ebenfalls auf die Schaffung starker Ortszentren, die Wiedernutzung vorhandener Flächen und die Steigerung der Lebensqualität in den Städten und Gemeinden. Dieser eingeschlagene Weg sollte auch bei künftigen Fortschreibungen der Städtebauförderung in Niedersachsen weiterverfolgt und ggf. ausgebaut werden. Möglichkeiten ergeben sich dabei beispielsweise in der Aufnahme demografisch bedingter Rückbaumaßnahmen und der verstärkten Koordination der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung als Fördertatbestände.

Ausdrücklich zur Bewältigung der städtebaulichen Folgen des demografischen Wandels wurde vom Bund ab 2004 das Städtebauförderprogramm „Stadtumbau West“ aufgelegt. Gefördert werden damit Stadtumbaumaßnahmen in Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, und dort zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen beitragen

Es ist zu prüfen, ob das Land sich zukünftig an der Kofinanzierung im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau West“ beteiligen wird. Unabhängig davon ist sicherzustellen, dass das Ziel erreicht wird, den Kommunen die Nutzung der Bundesmittel, die für die Anpassungsmaßnahmen an die demografischen Veränderungsprozesse bereitgestellt werden, zu ermöglichen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Angesichts der Herausforderungen durch den demografischen Wandel in einigen Landesteilen Niedersachsens ist eine Kofinanzierung des Programms „Stadtumbau West“ eine der wenigen derzeit vorhandenen Fördermaßnahmen, die den notwendigen Stadtumbau unterstützen und erhebliche private Investitionen auslösen kann, zumal Niedersachsen auch die Städtebauförderung zwischenzeitlich ausgesetzt hatte.

Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) können finanzielle Mittel zur Erneuerung städtischer Problemgebiete in Ziel-2-Regionen eingesetzt werden. Diese Mittel wurden in Niedersachsen in der Vergangenheit vornehmlich für Maßnahmen in den Programmgebieten „Soziale Stadt“ verwendet.

Auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 stehen aus dem EFRE entsprechende Mittel zur Verfügung, die zur Unterstützung bei der städtebaulichen und sozialen Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels sowohl im Ziel-1-Gebiet (Bereich der Regierungsvertretung Lüneburg) als auch im Ziel-2-Gebiet (übrige Landesteile) eingesetzt werden sollen.

Um die durch die Bevölkerungsveränderungen besonders betroffenen Städte und Gemeinden so weit wie möglich zu unterstützen, sollte von der Option Gebrauch gemacht werden, die EFRE-Mittel mit den Städtebaufördermitteln von Bund und Land zu kombinieren, um so die notwendigen Eigenanteile der Kommunen zu reduzieren.

2.1.5 Integrierte Konzepte zur Stadt- und Gemeindeentwicklung

Die zukunftssichere Gestaltung der Siedlungsentwicklung in den niedersächsischen Städten und Gemeinden erfordert mehr als die Kombination einzelner Maßnahmen und Projekte. Notwendig sind integrierte Gesamtkonzepte, an deren Erstellung und Umsetzung die relevanten Akteure aus den Bereichen Staat und Gesellschaft beteiligt werden. Entsprechende Konzepte ermöglichen ein Umdenken von kurzfristigen Planungen hin zu einer langfristigen Strategie, die einen dauerhaften Anpassungsprozess an die Erfordernisse des demografischen Wandels ermöglicht (vgl. HÄUßERMANN, 2005: 66).

Die wesentlichen Bausteine bei der Erstellung und Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzeptes sind (vgl. SCHMIDT 2004 ff.):

- Sensibilisierung der zu beteiligenden Akteursgruppen, um ihre Mitwirkungsbereitschaft zu erreichen,
- Analyse der lokalen demografischen Entwicklung und ihrer möglichen Auswirkungen auf die unterschiedlichen Handlungsfelder der Siedlungsentwicklung,
- Vereinbarung von Zielen und Schwerpunkten der zukünftigen Siedlungsentwicklung,
- Entwicklung und Implementierung von Strategien und Handlungskonzepten,
- Untersuchung der Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen durch ein prozessbegleitendes Controlling und durch Zielerreichungskontrollen, ggf. Einleiten von Steuerungsmaßnahmen.

Einen wichtigen Schritt bei der Erstellung und Umsetzung integrierter Entwicklungskonzepte kann auch die regionale Abstimmung und Kooperation darstellen. Eine solche Zusammenarbeit dient dazu, Transparenz darüber herzustellen, was in den umliegenden Kommunen geschieht, um die eigenen Planungen daran ausrichten zu können. Darüber hinaus ermöglicht sie es, bestimmte Nutzungen und Aufgaben zwischen den Kommunen zu verteilen, um so die Tragfähigkeit einzelner Einrichtungen und Infrastrukturen zu erhöhen und die Region insgesamt im demografischen Wandel zu stärken (vgl. Kapitel B.I.2.2 in diesem Abschnitt).

2.2 Wohnungsmarktpolitische Maßnahmen

Die zukünftig zu erwartende quantitative und qualitative Nachfrageveränderung an den niedersächsischen Wohnungsmärkten erfordert umfassende wohnungsmarktpolitische Maßnahmen, um eine finanzierbare und qualitativ hochwertige Wohnraumversorgung in den niedersächsischen Städten und Gemeinden weiterhin zu gewährleisten. Dabei bedingen die regional sehr unterschiedlich ausgeprägten demografischen Veränderungsprozesse auch differenzierte Politikansätze, um den jeweiligen Bedingungen Rechnung tragen zu können.

2.2.1 Wohnraumversorgungskonzepte

Ein geeignetes Instrument, um die Ausgangssituation des lokalen Wohnungsmarktes in den Städten und Gemeinden zu beschreiben, zukünftige Entwicklungen aufzuzeigen und Strategien zur Entwicklung festzulegen, stellen Wohnraumversorgungskonzepte dar. Als Einzelaufgabe oder Bestandteil eines oben dargestellten integrierten Konzeptes zur Stadt- und Gemeindeentwicklung bietet ein Wohnraumversorgungskonzept die Möglichkeit, den kommunalen Wohnungsmarkt in seiner Gesamtheit zu betrachten und die Entwicklungsperspektiven und Erfordernisse für die einzelnen Marktsegmente darzustellen. Wesentliche Elemente eines solchen Konzeptes sind:

- Analyse des lokalen Wohnungsmarktes,
- Prognose der Wohnungsmarkt-/Wohnungsnachfrageentwicklung; Bedarfsabschätzung,

- Entwicklung von Maßnahmen und Strategien zur adäquaten Wohnraumversorgung,
- gemeinsame Erarbeitung und Umsetzung durch alle relevanten Wohnungsmarktteilnehmer wie Politik, Verwaltung und private Unternehmen,
- Strategien im Umgang mit Leerständen.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist es im Rahmen eines solchen Konzeptes von besonderer Bedeutung, den zukünftigen Wohnraumbedarf differenziert nach Lagen und Marktsegmenten aufzuzeigen und so das Risiko für Fehlplanungen zu minimieren.

Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte sollten bei der Vergabe von finanziellen Mitteln zur Wohnraumförderung mit einbezogen werden, um auf diese Weise eine Analyse über den künftigen Wohnraumbedarf differenziert nach Lagen und Marktsegmenten zu erhalten und damit das Risiko für Fehlplanungen zu minimieren.

2.2.2 Bestandspflege und -umbau

Angesichts sinkender Bevölkerungszahlen, die früher oder später alle Landesteile erfassen und auch einen zeitversetzten Rückgang der Zahl der Haushalte mit sich bringen werden, verliert der Neubau von Wohnraum zunehmend an Bedeutung.

Gleichzeitig erfüllen Teile des Wohnungsbestandes nur noch bedingt die Anforderungen einer sich wandelnden Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. Kleinere Haushaltsgrößen, eine zunehmende Anzahl älterer Wohnungsnutzer mit spezifischen Anforderungen an Barrierefreiheit und wohnungsnahe Dienstleistungen sowie ein steigender Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund stellen die bestimmenden Kräfte dieser Nachfrageveränderungen dar.

Städte und Gemeinden sollten daher gemeinsam mit den lokalen Wohnungsunternehmen umfassende Anstrengungen unternehmen, um die vorhandenen Wohnungsbestände an die sich wandelnden Anforderungen anzupassen. Betroffen sind dabei insbesondere Quartiere, die über teils hochverdichteten Geschosswohnungsbau der 1950er- bis 1970er-Jahre verfügen und in denen sich vielerorts bereits heute große Leerstandsanteile abzeichnen.

Wesentliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang können sein

- Veränderung des Zuschnitts und der qualitativen Standards des vorhandenen Wohnraums (Modernisierung),
- Verringerung der Bebauungsdichte in Wohnquartieren durch Rückbau einzelner Gebäude (Abriss),
- Aufwertung des Wohnumfeldes durch attraktive Freiräume und wohnungsnahe Dienstleistungsangebote.

Diese Maßnahmen erfordern ein hohes Engagement der lokalen Wohnungsmarktteilnehmer und können nur gemeinsam durch die öffentliche Hand und die private Wohnungswirtschaft – im besten Falle auf Grundlage eines kommunalen Wohnraumversorgungskonzeptes – durchgeführt werden.

Insbesondere die Wohnungsunternehmen stehen vor großen Herausforderungen, da sie gleichzeitig steigende Leerstände, umfassende Sanierungen und ggf. Rückbaumaßnahmen finanzieren müssen. Ziel der öffentlichen Städtebau- und Wohnungsmarktförderung sollte es daher sein, die Unternehmen und im Falle kommunaler Wohnungsbestände auch die Kommunen bei diesen Aufgaben soweit wie möglich zu unterstützen.

Die Städte- und Wohnungsbauförderung des Landes ist gefordert, notwendige Umbauprozesse insbesondere für die Bedürfnisse älterer Menschen anzustoßen und zu unterstützen.

2.2.3 Sozialer Segregation entgegenwirken

Die zunehmende Entspannung der kommunalen Wohnungsmärkte vergrößert die Wahlmöglichkeiten bei der Suche nach Wohnstandorten. Diese aus der Perspektive der Nutzer positive Entwicklung verstärkt Tendenzen zur sozialen Segregation, wenn Haushalte, die sich anderweitig mit Wohnraum versorgen können, unattraktive Wohngebiete meiden und damit die Konzentration von einkommensschwachen und benachteiligten Menschen in Wohngebieten mit baulichen und städtebaulichen Mängeln erhöhen.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Erschwerend und die Tendenzen sozialer Segregation verstärkend wirkt sich die Praxis der zuständigen Behörden vor allem im Bereich des SGB II aus, die die Transfergeldbezieher im Falle der Überschreitung entsprechend gebotener Miethöhen dazu auffordern, ihr angestammtes Wohnquartier zu verlassen und sich preiswertere Wohnungen zu suchen. Dieser gesetzlich vorgegebenen, an Kostenminimierung und Budgeteinhaltung orientierten Handlungslogik steht bisher keinerlei sozialplanerische Konzeption der Kommunen entgegen.

Untersuchungen zur innerstädtischen Verteilung einkommensschwacher Haushalte verweisen vor allem auf zwei Stadtteiltypen (KLAGGE 2005: 211):

1. Stadtteile, die durch den sozialen Wohnungsbau der 1950er- bis 1970er-Jahre gekennzeichnet sind, werden besonders häufig als Armutsgebiete identifiziert. Die meist an den Stadträndern gelegenen Wohngebiete sind gekennzeichnet durch mangelnde private Versorgungsinfrastruktur, durch ein geringes Arbeitsplatzangebot im Stadtteil, eine schlechte Verkehrliche Anbindung und eine als unattraktiv wahrgenommene bauliche Gestaltung.
2. Gründerzeitliche Wohngebiete in der erweiterten Innenstadt weisen häufig vergleichsweise schlechte bauliche Zustände und Wohnungsausstattungen auf. Ihre Lage an innerstädtischen Verkehrsachsen ruft meist hohe Luftverschmutzungen und Lärmbelästigungen hervor. In der Regel liegen für die innerstädtischen Wohnquartiere hohe Anteile an Einpersonenhaushalten und hohe Ausländeranteile vor.

Darüber hinaus zeichnen sich auch für einzelne Einfamilienhausgebiete der 1950er- bis 1970er-Jahre Probleme beim Generationswechsel ab. Finden sie keine ausreichende Nachfrage bei jüngeren Haushalten, wachsen Konzentration und damit Isolierung älterer Bewohner. In der Folge werden lokale Unterstützungs- und Selbsthilfepotenziale geschwächt.

Es bedarf daher großer Anstrengungen seitens der Kommunen, innerhalb der Verwaltung fachbereichsübergreifende Konzepte zu entwickeln und umzusetzen mit dem Ziel, dem sozialen Niedergang benachteiligter Wohngebiete entgegenzuwirken und soziale Probleme anzugehen. Zudem sind auch die verschiedenen Institutionen wie Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungseigentümer, Unternehmen, IHK, Schulen und soziale Träger, aber durchaus auch private Haushalte angehalten zu kooperieren. Entsprechende Maßnahmen richten sich sowohl auf die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Strategien zur Bestandspflege, aber auch auf die Stärkung des sozialen Gefüges und der Nachbarschaften, die Stärkung der lokalen Wirtschaft und der Versorgungsqualität. Die Konzipierung und Koordination dieser Aufgaben wurden, insbesondere im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“, von sozial ausgerichteten Quartiersmanagements übernommen (vgl. VOLKMANN 2005: 224). Derartige Institutionen bieten sich auch außerhalb von Programmgebieten zur Stabilisierung und Aufwertung von Wohngebieten an, die aufgrund mangelnder Attraktivität soziale und bauliche Abwertungsprozesse durchlaufen.

2.2.4 Wohnen im Alter

Der absehbare Anstieg der Anzahl älterer Menschen in allen Landesteilen Niedersachsens lässt auch einen deutlich wachsenden Bedarf an altengerechten Wohnformen erwarten. Gleichzeitig wird es zukünftig immer mehr ältere Menschen geben, die keine eigenen Kinder haben, sodass familiäre Unterstützungsstrukturen für diese Gruppe an Bedeutung verlieren und öffentliche Hilfeangebote die entstehenden Versorgungslücken schließen müssen (vgl. DSN 2004: 137 ff.)⁸⁸.

Die ganz überwiegende Mehrzahl der Menschen zieht es vor, auch im Alter so lange wie möglich in der eigenen Wohnung verbleiben zu können, sodass Wohnformen und Unterstützungsstrukturen entwickelt werden müssen, die eine möglichst lange Eigenständigkeit älterer Menschen gewährleisten.

Wesentliche Anforderungen an das Wohnen im Alter bestehen in

- einem Wohnungszuschnitt, der sich für Ein- bis Zweipersonenhaushalte eignet,
- einer barrierefreien Wohnungsausstattung, die ein selbstständiges Bewegen in der Wohnung bis ins hohe Alter ermöglicht,
- Einkaufsmöglichkeiten und sozialen (Versorgungs- und Pflege-)Dienstleistungen im nahen Wohnungsumfeld,
- einem sicheren und attraktivem Wohnumfeld,
- einer guten Verkehrsanbindung, insbesondere mit öffentlichen Verkehrsmitteln,
- zielgruppengerechten Kultur- und Freizeitangeboten in erreichbarer Entfernung.

Da zu erwarten ist, dass es zukünftig auch verstärkt ärmere ältere Menschen geben wird, müssen Unterstützungsmodelle entwickelt werden, die auch den Gruppen mit einem geringen Alterseinkommen eine angemessene Wohnraumversorgung ermöglichen.

Am ehesten lassen sich die genannten Anforderungen in größeren Gemeinden oder Städten erfüllen. Insbesondere die Versorgungsdienstleistungsangebote für ältere Menschen erfordern eine Mindestnutzerdichte, die im ländlichen Raum nicht immer gegeben ist. Allerdings sollte jedem Menschen auch im Alter ermöglicht werden, in der ihm vertrauten Umgebung zu verbleiben. Nachbarschaftliche Netze und soziale Unterstützungsstrukturen können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Städte und Gemeinden sollten daher eine möglichst ausgewogene Vielzahl unterschiedlicher Wohnformen für ältere Menschen entwickeln und anbieten, die vom eigenständigen Wohnen mit (flexiblen) unterstützenden Dienstleistungen über unterschiedliche Abstufungen des betreuten Wohnens bis hin zu stationären Wohnformen in Alten- und Pflegeheimen reichen.

Auch das „Mehrgenerationenwohnen“ oder das Leben in gemeinsamen Wohnprojekten, zu denen sich ältere Menschen zusammenschließen, um sozialen Austausch und gegenseitige Unterstützung auch im Alter sicherzustellen, findet zunehmend Verbreitung und sollte gezielt gefördert werden.⁸⁹

⁸⁸ Auf die besonderen Anforderungen, die sich aus dem Unterstützungs- und Pflegebedarf für ein „Wohnen im Alter“ sowie aus der Forderung nach mehr Selbständigkeit im Alter ergeben, wird auch in den Kapiteln D.II.1.3.1 und D.IV.1.6.6 eingegangen.

⁸⁹ Mittlerweile gibt es zahlreiche erfolgreiche Projekte zum Thema „Gemeinsames Wohnen im Alter“ oder auch „Mehrgenerationenwohnen“. Einen Einstieg liefert die Homepage der Bundesvereinigung des „Forums gemeinschaftliches Wohnen e.V.“ (www.fgwa.de).

III Daseinsvorsorge und Verkehr

1 Herausforderungen des demografischen Wandels für Daseinsvorsorge und Verkehr

Ausschlaggebend für die Funktionalität und Tragfähigkeit technischer Infrastrukturen, personenbezogener Dienstleistungen und Verkehrssysteme ist im demografischen Wandel weniger die Entwicklung der absoluten Einwohnerzahlen als vielmehr die Entwicklung der Siedlungsdichte.

Siedlungsstrukturen und Tragfähigkeit der verschiedenen Infrastrukturen weisen eine hohe Korrelation auf: Eine dezentrale flächenhafte Siedlungsentwicklung wirkt sich aufgrund ungünstigerer Kostenstrukturen tendenziell nachteilig auf die Sicherung der Daseinsvorsorge aus, während kompakte und dichte Siedlungsstrukturen für die meisten Funktionen der Daseinsvorsorge Vorteile bieten.

1.1 Herausforderungen des demografischen Wandels für technische Infrastrukturen

Der demografische Wandel hat vor allem Auswirkungen auf die Versorgungssysteme für Wasser, Energie und Telekommunikation sowie auf die Systeme der Entsorgung von Abwasser und Abfall.

Die Verantwortung für die technischen Infrastrukturen liegt bei der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft. Die wichtigsten Aufgaben sind die (vgl. TIETZ 2006: 155)

- Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung in allen Landesteilen,
- Gewährleistung der inneren und äußeren Anlagensicherheit,
- Verantwortung für einen umweltfreundlichen Betrieb.

Diese Anforderungen zielen auf die Qualität technischer Infrastrukturausstattung, die einen wichtigen Bestandteil der Standortattraktivität für Wohnen und Wirtschaften darstellt.

1.1.1 Auslastung und wirtschaftliche Tragfähigkeit

Technische Infrastrukturen weisen einen hohen Fixkostenanteil auf, der – je nach System – bei bis zu 80 % liegen kann und sich zumeist nicht oder nur eingeschränkt reduzieren lässt, wenn sich die Nachfrage lokal verändert. Eine Reduzierung der Nachfrage wirkt sich somit zumeist unmittelbar auf die spezifischen Kosten für die Bereitstellung technischer Infrastrukturen aus.

Veränderungen der Nachfrage

Einer möglichen Nachfrageveränderung können zwei Faktoren zugrunde liegen (vgl. KOZIOL 2004: 70):

1. Rückgang der Zahl der Nutzer durch sinkende Bevölkerungszahlen und/oder nachlassende gewerbliche und industrielle Nachfrage,
2. sinkender spezifischer Verbrauch durch Veränderungen des Verbraucherverhaltens und Verbesserung technischer Standards.

Von Bedeutung für die Nachfrage ist dagegen die Entwicklung der Haushaltszahlen, respektive die Entwicklung der spezifischen Wohnfläche je Einwohner, da insbesondere der Wärmeverbrauch eher von der Wohnfläche als von der Personenzahl abhängt. Da bis auf Weiteres eine Zunahme der Haushaltszahlen für Niedersachsen bei gleichzeitiger Steigerung der Wohnfläche pro Kopf erwartet wird (vgl. Kapitel B.II.1.2.1

in diesem Abschnitt), wird eine sinkende Nachfrage aufgrund von Einwohnerverlusten zumindest im Bereich der Energieversorgung weitgehend kompensiert (vgl. TIETZ 2006: 158 f.).

Für die Abfallentsorgung bedeutet ein Rückgang der Nutzerzahlen einen direkten Rückgang des Abfallaufkommens. Dieser wurde in der Vergangenheit auch durch die Einführung des Trennungsgebotes und des Recyclings einzelner Abfallkategorien gefördert. Die Folge sind Auslastungsdefizite der Abfallentsorgungsanlagen, die letztlich nur durch eine Konzentration von Entsorgungsstandorten kompensiert werden können.

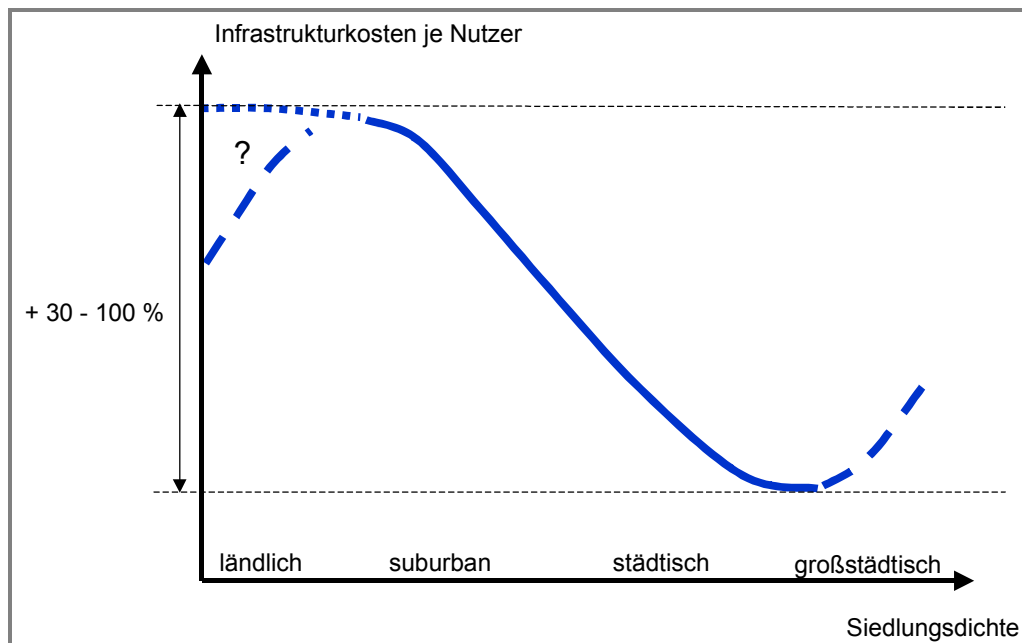
Größere Auswirkungen hat der Rückgang der Bevölkerungszahlen dagegen auf Funktionalität und Kosten der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung. Hierauf wird im Kapitel B.III.1.1.2 in diesem Abschnitt gesondert eingegangen.

Einfluss der Siedlungsdichte

Größter Einflussfaktor auf die spezifischen Kosten für die Bereitstellung von technischen Infrastrukturen ist die Siedlungsdichte, also die Anzahl von Einwohnern pro km² Siedlungs- und Verkehrsfläche. Verallgemeinernd gilt, dass die spezifischen Kosten mit steigender Siedlungsdichte sinken. Besondere Herausforderungen bestehen daher vor allem in Räumen mit geringer Siedlungsdichte und künftig starken Bevölkerungsrückgängen.

Die Kostenstruktur stellt sich demnach in städtischen Verdichtungsräumen günstiger dar als im ländlichen Raum. Dabei kann je nach Art und System der Infrastruktur von unterschiedlichen spezifischen Kosten mit einer Differenz von 30 bis 100 % ausgegangen werden (vgl. Abbildung 99).

Abbildung 99: Einfluss der Siedlungsdichte auf die spezifischen Kosten für technische Infrastruktur



Quelle: Institut für ökologische Raumentwicklung.

Ausnahmen sind allerdings dann zu verzeichnen, wenn in dünn besiedelten Räumen auf bestimmte Infrastruktursysteme verzichtet wird (z. B. keine gemeinsame Kläranlagen und Kanalsysteme) oder wenn im urbanen Raum zusätzliche Infrastrukturen erforderlich werden (z. B. Parkleit- und Verkehrssteuerungssysteme). Auch können mit steigender Siedlungsdichte Kostensprüngeffekte entstehen, wenn die Kapazitäten

bestehender Einrichtungen nicht mehr ausreichen und einen Neubau erforderlich machen.

Trotz dieser Einschränkungen bleibt der Effekt der Erhöhung der spezifischen Infrastrukturkosten bei zurückgehender Siedlungsdichte aufgrund abnehmender Nutzerzahlen wesentlich. Die entstehenden Kostenremanenzen resultieren daraus, dass

- technische Infrastrukturen in der Regel auf eine bestimmte Nutzerzahl hin ausgelegt sind und vielfach nicht in dem Maße zurückgebaut werden können, wie die Bevölkerungszahlen sinken, ohne Funktionseinbußen zu erleiden oder die Tragfähigkeit zu gefährden,
- der Fixkostenanteil vieler technischer Systeme bei bis zu 80 % liegt und bei sinkender Nachfrage von einer geringeren Nutzerzahl oder der öffentlichen Hand aufgebracht werden muss,
- ein Personalabbau parallel zum Nutzerrückgang aufgrund funktioneller und kündigungsschutzrechtlicher Gründe schwierig ist,
- funktionelle Einschränkungen der Versorgung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern politisch nicht angestrebt werden.

1.1.2 Spezifische Herausforderungen für netzgebundene Infrastrukturen

Netzgebundene Infrastrukturen, wie Wasserver- und -entsorgung, Energieversorgung und Telekommunikation, sind von den Auswirkungen des demografischen Wandels in besonderem Maße betroffen. Zu den netzgebundenen Infrastrukturen zählen neben den eigentlichen Leitungsnetzen auch die dazugehörigen Anlagen wie Wasserwerke, Kläranlagen, Kraftwerke und Sendestationen.

Entsprechende Infrastrukturen sind mit hohen Investitions- und Unterhaltungskosten verbunden. In Niedersachsen wurden diese Anlagen überwiegend in der Vergangenheit und unter der Maßgabe steigender Bevölkerungszahlen errichtet, ein möglicher Bedarfsrückgang wurde bei Dimensionierung und Systemauswahl in der Regel nicht berücksichtigt. Eine Anpassung der bestehenden Systeme an rückläufige Nutzerzahlen ist insbesondere für Rohrleitungssysteme technisch aufwendig und geht mit hohen Investitionen einher.

Dabei wirken sich sinkende Nutzerzahlen sehr unterschiedlich auf die technischen Systeme aus. Entscheidend sind im demografischen Wandel die Merkmale (vgl. TIETZ 2006: 156)

- „Mindestkapazität“ des Systems, um einen ordnungsgemäßen Betrieb zu garantieren,
- „Teillastverhalten“, welches bestimmt, welche Funktionseinbußen und Zusatzkosten bei Unterauslastung anfallen.

Ganz überwiegend sind Tragfähigkeit und Funktionalität der netzgebundenen Infrastrukturen in Niedersachsen derzeit nicht gefährdet. Langfristig könnten jedoch einzelne Landesteile mit einem besonders starken Bevölkerungsrückgang von entsprechenden Einschränkungen betroffen sein. Allerdings kann und sollte dieser längere Zeitraum für einen kontinuierlichen Anpassungsprozess genutzt werden, sodass Investitionen über einen langen Zeitraum verteilt werden und vielfach im Zuge ohnehin notwendiger Sanierungen oder technischer Anpassungen der Systeme erfolgen können.

Besonders anfällig für sinkende Nutzerzahlen sind die Rohrsysteme und Anlagen der Wasserver- und -entsorgung. Hier können ein verringerter Wasserverbrauch respektive ein verringertes Abwasseraufkommen zu funktionalen Einschränkungen führen, die kostenintensive betriebstechnische und ggf. auch investive Maßnahmen erfordern. Da sich gleichzeitig die Umsätze der Versorgungsunternehmen aufgrund der geringeren

Mengen reduzieren, müssen die entstehenden Defizite entweder über erhöhte Gebühren oder durch die öffentliche Hand kompensiert werden.

Die Funktionalität der Netze zur Energie- und Telekommunikationsversorgung wird dagegen weit weniger durch sinkende Nutzerzahlen eingeschränkt. Allenfalls könnten sich langfristig Umsatzeinschränkungen für die Unternehmen und dadurch wiederum erhöhte Gebühren für die Verbraucher ergeben. Allerdings steigt derzeit noch der Pro-Kopf-Energieverbrauch respektive die Nutzungsintensität von Telekommunikation, wodurch für die Betreiber ein Rückgang der Anzahl der Nutzer bis auf Weiteres kompensiert werden kann.

Im Gegensatz zum Telekommunikationsbereich könnte sich der Pro-Kopf-Energieverbrauch zukünftig jedoch wiederum reduzieren. Einsparungen aufgrund steigender Energiekosten sowie die sukzessiv erfolgende energetische Sanierung des Wohnungsbestandes könnten wesentlich zu einem Rückgang des Gesamtverbrauchs beitragen.

Im Bereich der Telekommunikation zeichnen sich deutliche Versorgungsunterschiede zwischen größeren Städten und dem ländlichen Raum ab. Insbesondere die Versorgung mit leistungsfähigen Internetverbindungen (DSL) und günstigen Telefonanbietern liegt bereits heute in peripheren Regionen deutlich unter dem Niveau der größeren Zentren. Ein weiterer Rückgang der Nutzerzahlen in diesen Räumen birgt die Gefahr, dass die privatwirtschaftlichen Betreiber ihre Angebote in diesem Bereich weiter einschränken könnten.

1.2 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Nahversorgung

Nahversorgung umfasst die Bereiche Einzelhandel, Finanzdienstleistungen, Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung sowie die Versorgung mit medizinischen Diensten und Angeboten für Freizeit und Kultur. Während die Aspekte der Versorgung mit medizinischen Angeboten im Kapitel D.IV dargestellt werden, geht es im Folgenden um die drei erstgenannten Bereiche der Nahversorgung.

Vor allem der Bevölkerungs- und damit der Kundenrückgang stellt eine Herausforderung für die Sicherung der Nahversorgung dar. Insbesondere in ländlichen Regionen können Versorgungslücken entstehen, die aus einem Rückzug privatwirtschaftlicher Anbieter aus der Fläche resultieren.

Zusätzlich erfordern ein wachsender Anteil älterer Menschen sowie die Zunahme von Menschen mit Migrationshintergrund strukturelle Veränderungen bei den Angeboten der Daseinsvorsorge.

Der Staat kann in diesem Aufgabenbereich im Wesentlichen nur indirekt wirksam werden, indem er die Rahmenbedingungen für eine flächendeckende Versorgung verbessert. Allerdings besitzt er auch im Bereich der Nahversorgung eigene Zuständigkeiten, die sich auf die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen beziehen.

1.2.1 Einzelhandel

Angebot

Der Einzelhandel sichert die Versorgung der Bevölkerung mit allen Gütern für den häuslichen Bedarf. Als Folge des demografischen Wandels verändert sich vor allem die Versorgungssituation im ländlichen Raum. Festzustellen sind:

- Zunahme von großflächigen Einzelhandelsgeschäften. Insbesondere im Lebensmittelbereich haben Discounter und großflächige Vollsortimenter den klassischen Lebensmitteleinzelhandel weitgehend verdrängt. Ähnlich ist die Situation im Fach-einzelhandel: Hier sind mittlerweile Fachmärkte – z. B. in den Bereichen Technik,

Heimwerker, Garten oder Möbel – vielfach an die Stelle klassischer Einzelhandelsfachgeschäfte getreten.

- Konzentration der Standorte. Da die neuen Betriebsformen auf mehr Fläche und immer größere Kundenpotenziale ausgelegt sind, werden nicht mehr existenzfähige Standorte im ländlichen Raum aufgegeben.
- Bedeutungswandel des Begriffs der „Nahversorgung“. Die Möglichkeiten zur Deckung des täglichen Bedarfs in fußläufiger Entfernung sind im ländlichen Raum abseits der Zentren nur noch selten gegeben. Angebote, welche in zumutbarer Entfernung für den wöchentlichen Großeinkauf mit dem Auto erreichbar sind, haben dagegen an Bedeutung gewonnen.

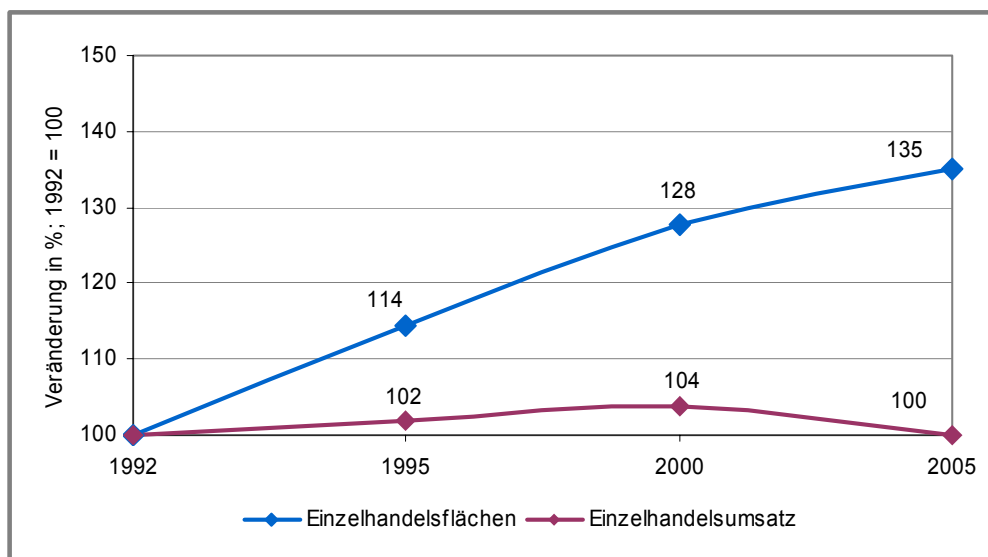
Die Konzentrationsprozesse betreffen jedoch nicht nur den ländlichen Raum, sondern verlaufen grundsätzlich auch in den Städten. Im Stadtgebiet sind die Auswirkungen auf die Versorgungssituation jedoch geringer, da das vorhandene Kundenpotenzial zumindest einen Teil der – auch dort großflächigeren – Standorte sichert.

In Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte, in denen sich parallel zum Einzelhandelsangebot vielfach auch das Angebot öffentlicher Verkehrsmittel reduziert, können dagegen Versorgungsengpässe für einzelne Bevölkerungsgruppen entstehen. Betroffen davon sind vor allem ältere oder sozial schwächere Bevölkerungsgruppen, die oftmals nicht über einen eigenen Pkw verfügen, um die wachsenden Distanzen zum nächsten Nahversorgungsstandort zu überwinden.

Die Ursachen für den Konzentrationsprozess im Einzelhandel sind allerdings nicht allein im demografischen Wandel begründet, sondern darüber hinaus in weiteren Entwicklungen, u. a. in dem internationalen Wettbewerbsdruck, in einer Änderung des Einkaufsverhaltens und in der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten.

Die Folgen dieser Entwicklung sind steigende Verkaufsflächen für einzelne Geschäfte und für den Einzelhandel insgesamt (vgl. Abbildung 100). Aus Perspektive des Einzelhandels problematisch ist dabei, dass sich die Umsatzsituation nicht analog zur Verkaufsfläche entwickelt. Während sich die gesamte Verkaufsfläche in Deutschland in der Zeit von 1992 bis 2005 um rund ein Drittel vergrößerte, stagnierten die Umsatzzahlen im gleichen Zeitraum mit der Folge, dass die Umsatzleistung pro m² kontinuierlich gesunken ist und im deutlichen Umfang ein Verdrängungswettbewerb eingesetzt hat.

Abbildung 100: Flächen- und Umsatzentwicklung im Einzelhandel in Deutschland 1992 bis 2005



Datengrundlage: StBA, HDE. Eigene Darstellung.

Diese Situation setzt die Anbieter unter Druck, möglichst effiziente Verkaufsformen zu finden, wodurch den laufenden Konzentrationsprozessen und dem damit verbundenen Angebotsrückgang im ländlichen Raum weiter Vorschub geleistet wird.

Nachfrage

Auf die allgemeinen Folgen der demografisch bedingten Veränderung der Konsumnachfrage wurde bereits im Kapitel A.I.1.2 eingegangen. Für die Einzelhandelsentwicklung von besonderer Bedeutung ist

- die Abnahme der absoluten Bevölkerungszahlen, die lokal die Existenz von Einzelhandelsstandorten gefährden kann,
- die Vergrößerung des Anteils älterer Menschen an der Gesamtgruppe der Konsumenten, die neue Formen der Warenpräsentation verlangt und eine Veränderung von Qualitätsansprüchen zur Folge hat,
- die Erhöhung des Anteils von Menschen ausländischer Abstammung, die gleichfalls eine Anpassung der Sortimente an diese Kundengruppe notwendig macht.

Gleichzeitig stagniert bereits seit Jahren das für Konsumausgaben verfügbare Einkommen der Verbraucher. Der Einzelhandel muss die notwendigen Anpassungsleistungen erbringen, ohne in der Summe mit zusätzlichen Einnahmen rechnen zu können.

1.2.2 Finanzdienstleistungen

Die Geschäftsfelder und Organisationsstrukturen der Finanzdienstleister unterliegen einem Wandel, der zum einen der demografischen Entwicklung, zum anderen aber auch der technischen sowie der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung geschuldet ist.

Ein wesentliches Element ist der seit Jahren feststellbare Zuwachs im Bereich des Onlinebankings. Technische Entwicklungen haben hier mittlerweile relativ sichere Abwicklungsmöglichkeiten für onlinegestützte Geldgeschäfte eröffnet, die aufgrund der hohen PC-/Internetverfügbarkeit insbesondere von jüngeren Bevölkerungsgruppen zunehmend genutzt werden und den filialgestützten Banken somit Kundengruppen entziehen.

Auch die Geschäftsfelder haben sich verändert. Während der klassische Zahlungsverkehr mittlerweile weitgehend über Automaten abgewickelt wird, konzentriert sich die Arbeit in den Filialen zunehmend auf die Beratung und den Verkauf in anderen Feldern der Finanzdienstleistungen. Dabei erleben die Banken und Sparkassen derzeit eine erhöhte Nachfrage im Bereich der Altersvorsorge, während Wohnungsbaufinanzierungen, gewerbliche Finanzierungen sowie das Versicherungsgeschäft eher rückläufig sind.

Die Situation der filialgestützten Banken und Sparkassen entwickelt sich analog zur Situation des Einzelhandels. Zurückgehende Kundenzahlen führen insbesondere im ländlichen Raum zu einer Konzentration von Standorten und somit tendenziell zu einer Verschlechterung des Versorgungsangebotes. Allerdings sind unterschiedliche Entwicklungen bei den Privatbanken und bei den Volksbanken/Sparkassen erkennbar.

Privatbanken

Privatbanken sind in Niedersachsen im ländlichen Raum traditionell nur schwach vertreten. Sie konzentrieren sich vornehmlich auf die Städte, da sie dort die notwendigen Kundenpotenziale vorfinden. Aber auch die in den Städten bestehenden Standorte wurden in der Vergangenheit deutlich reduziert. Eine Fortsetzung dieses Trends, insbesondere ein weiterer Rückzug aus der Fläche, ist absehbar.

Die Postbank ist ebenfalls als privates Finanzdienstleistungsunternehmen anzusehen, da sie gemäß der Postdienstleistungsverordnung nicht zum Dienstleistungsbereich der Post gehört. Auch im Bereich der Postbank ist es in der Vergangenheit zu einer deutlichen Reduktion der Zweigstellen gekommen. Insbesondere in den ländlichen Räumen können sich daraus für die Kunden der Postbank Versorgungsengpässe entwickeln.

Volksbanken und Sparkassen

Die Volksbanken und Sparkassen sind für die Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen – gerade im ländlichen Raum – von wesentlicher Bedeutung, da sie dem Regionalprinzip unterliegen. Dies führt zu einer höheren Bindung an die Region und verhindert einen vollständigen Rückzug aus dem ländlichen Raum.

Hinzu kommt, dass die Sparkassen aufgrund ihres öffentlichen Auftrages ein umfassendes Finanzdienstleistungsangebot erbringen müssen. Sie sichern dabei auf der einen Seite ein umfassendes Angebot auch im ländlichen Raum, haben aber auf der anderen Seite – im Gegensatz zu den Privatbanken – nicht die Möglichkeit, sich auf besonders lukrative Geschäftsbereiche zu konzentrieren.

In Niedersachsen liegt der durchschnittliche Einzugsbereich pro Sparkasse bei ca. 6 000 Personen, wobei allerdings regional große Unterschiede bestehen. Dennoch führt ein Absinken der Bevölkerungszahl notwendigerweise zur Aufgabe einzelner Standorte; so wurden in den vergangenen fünf Jahren bereits 10 % der bestehenden Filialen abgebaut. Regional liegt dieser Wert teilweise deutlich höher, in einigen ländlichen Bereichen hat sich die Versorgungssituation mit Finanzdienstleistungen bereits spürbar verschlechtert – weitere Verschlechterungen zeichnen sich ab.

1.2.3 Verwaltungsdienstleistungen

Die Versorgung mit öffentlichen Verwaltungsdienstleistungen ist nur indirekt von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen, da Dienstleistungen der öffentlichen Hand unabhängig von laufenden Marktprozessen zu erbringen sind.

Dennoch treten in Teilen des ländlichen Raumes für nicht automobilen Bevölkerungsgruppen Erreichbarkeitsprobleme auf, wenn die entsprechenden Dienstleistungen als Folge von Kommunal- oder Verwaltungsreformen beispielsweise nur am Sitz der Samtgemeinde oder in der Kreisstadt angeboten werden. Dies kann sich die Standortattraktivität der kleineren Gemeinden negativ auswirken.

1.3 Herausforderungen des demografischen Wandels für Verkehr und Mobilität

Mobilität ist zum bestimmenden Faktor des Alltags geworden. Die hierfür notwendigen Infrastrukturen und Verkehrssysteme sind daher ein wichtiger Standortfaktor und bilden eine Basis des gesellschaftlichen Lebens.

Gleichzeitig sind die bestehenden Verkehrssysteme in Aufbau und Unterhalt sehr kostenintensiv. Ihre Tragfähigkeit hängt in hohem Maß von Anzahl und Struktur der Nutzer und somit von den demografischen Veränderungsprozessen ab. Die einfache Gleichung „weniger Bevölkerung = weniger Auslastung der Verkehrssysteme“ geht jedoch nicht auf, da sich zusätzlich zur demografischen Entwicklung auch Mobilitätsanforderungen sowie das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung verändern.

Bevölkerungsrückgang und Wandel der Altersstruktur, besonders in ländlichen Regionen, können zu einer weiteren Reduzierung des Angebots des öffentlichen Nahverkehrs führen. Daraus ergeben sich insbesondere für die älteren nicht motorisierten Bevölkerungsteile Probleme, da gerade für diese Gruppe öffentliche Verkehrsangebote zur Sicherstellung der eigenen Mobilität notwendig sind.

1.3.1 Wachsende Mobilitätsanforderungen

Die Aktionsräume der Menschen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich vergrößert. Wesentliche Gründe waren dabei der Trend zur Suburbanisierung, der für viele Menschen dazu geführt hat, dass sich die Distanz zwischen Wohn- und Arbeitsort vergrößerte, sowie eine Zunahme des Freizeitverkehrs. Dabei ist jedoch das Zeitbudget, welches für die Mobilität aufgewendet werden muss, über die Jahre relativ konstant geblieben, da sich mit größer werdenden Distanzen gleichzeitig die durchschnittliche Reisegeschwindigkeit erhöht hat. Der Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen sowie die Erhöhung der Verfügbarkeit privater Pkws tragen hier zu einem wesentlichen Anteil bei (vgl. SCHEINER 2006: 133).

Inwieweit der demografische Wandel – und hier vor allem die Aspekte „Bevölkerungsrückgang“ und „Erhöhung des Durchschnittsalters“ – zukünftig zu einer Erhöhung oder Verringerung des Verkehrsaufkommens führt, ist offen, da sich Struktur- mit Kohorteneffekten und ökonomischen Veränderungen mischen und zudem erhebliche teils räumliche Unterschiede erwartet werden:

- Zwar bedeutet ein Bevölkerungsrückgang zunächst eine Verringerung der Zahl der Verkehrsteilnehmer, jedoch führen die insbesondere im ländlichen Raum ablaufenden Konzentrationsprozesse von Arbeitsstätten sowie Versorgungs- und Freizeiteinrichtungen zu immer längeren Wegen.
- Zwar nimmt der Aktionsradius der Menschen mit dem Alter tendenziell ab⁹⁰, jedoch wird eine starke Zunahme des Freizeitverkehrs auch von Seniorinnen und Senioren erwartet. Hinzu kommt, dass die Verfügbarkeit privater Pkws in den höheren Altersgruppen zukünftig noch ansteigen wird, sodass sich die Mobilität dieser Gruppe aller Voraussicht nach erhöhen wird.⁹¹
- Allerdings wird mit der steigenden Zahl hochbetagter Menschen auch die Zahl derer ansteigen, die künftig nicht mehr automobil sind und auf öffentliche Verkehrsangebote angewiesen sein werden.

Unstrittig ist die Zunahme der individuellen Mobilitätsanforderungen. Eine besondere Herausforderung der Zukunft ist die Sicherung der Mobilitätsangebote in den ländlichen Räumen Niedersachsens, wo rückläufige Bevölkerungszahlen und die Ausdünnung öffentlicher Verkehrsangebote die Teilhabemöglichkeiten für nicht automobile Bevölkerungsgruppen erschweren. Die Konzentrationsprozesse von Arbeitsstätten und Versorgungseinrichtungen führen dabei nicht nur zu einer Verlängerung der einzelnen Wegestrecken, sondern auch dazu, dass diese Wege immer häufiger mit dem privaten Pkw zurück gelegt werden, da konventionelle öffentliche Verkehrsangebote unter den Bedingungen sinkender Fahrgastzahlen immer schlechter wirtschaftlich zu betreiben sind und entsprechend reduziert werden.

Ein weiterer Einfluss, der die Mobilitätsanforderungen erhöht, liegt in der Entwicklung des Arbeitsmarktes begründet. Die seit Jahren angespannte Situation führt zu einer steigenden Bereitschaft, auch Arbeitsplätze in größerer Entfernung anzunehmen. Nicht immer erfolgt dabei auch ein Umzug, vor allem dann nicht, wenn dieser mit der Aufgabe von Wohneigentum verbunden ist. Stattdessen werden vielfach weite Distanzen durch tägliches oder auch Wochenendpendeln überbrückt. Erfolgt dagegen ein Umzug zum neuen Arbeitsort, so entsteht häufig ein erhöhtes Fernverkehrsaufkommen, da sich die Menschen in ihrer Freizeit aufgrund bestehender sozialer Kontakte an ihren alten Wohnort rückorientieren (vgl. SCHEINER 2006: 140).

Auch die ökonomischen Veränderungen in Deutschland und Niedersachsen können zu Veränderungen im Mobilitätsverhalten führen.

⁹⁰ Ein Rentner legt derzeit im Durchschnitt etwa 20 km pro Tag zurück, ein Erwerbstätiger dagegen ca. 52 km pro Tag.

⁹¹ In der Altersgruppe der 20- bis 50-Jährigen verfügen derzeit 90 % über einen Führerschein; entsprechend hoch wird der Führerscheinbesitz der künftigen Senioren sein (vgl. BMVBW, BBR 2004: 8).

1.3.2 Auswirkungen auf den öffentlichen Personenverkehr

Das Angebot im öffentlichen Personennahverkehr ist unmittelbar von den Fahrgastzahlen abhängig. Da diese – aufgrund der geringeren Siedlungsdichte – im ländlichen Raum naturgemäß niedriger sind als in den Städten, standen dort bereits in der Vergangenheit auch nur eingeschränkte Angebote zur Verfügung. Das Nutzerverhalten hat sich dem im ländlichen Raum geringen Angebot langfristig angepasst, woraus eine Zunahme des motorisierten Individualverkehrs resultierte.

Der öffentliche Personenverkehr im ländlichen Raum ist dabei mit einem sich selbst verstärkenden Problem konfrontiert: Sinkende Fahrgastzahlen führen zu einer Reduzierung des Angebotes – ein reduziertes Angebot führt zu einer weiteren Abnahme der Fahrgastzahlen. Sinkende Bevölkerungszahlen beschleunigen diesen Prozess, da sie die Wirtschaftlichkeit der Systeme weiter schwächen.

Von dieser Entwicklung sind insbesondere die Bevölkerungsgruppen betroffen, die nicht über einen eigenen Pkw verfügen. Hierzu zählen hochaltrige und junge Menschen sowie finanziell schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen. Für sie könnte sich die Versorgungssituation im ländlichen Raum durch die zu erwartenden Entwicklungen im öffentlichen Personenverkehr weiter erschweren.

Gerade für die Teilhabe der stark steigenden Zahl älterer Menschen in ländlichen Räumen wäre ein solches Szenario unbefriedigend, weil ihre Mobilitätsbedürfnisse aufgrund der Konzentration von Versorgungseinrichtungen noch weiter steigen werden.

Straßengebundener öffentlicher Personennahverkehr im ländlichen Raum

Der straßengebundene öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Daraus resultieren sehr unterschiedliche Angebotsqualitäten in den verschiedenen Landesteilen.

Der ÖPNV im ländlichen Raum wird überwiegend durch die Schülerbeförderung finanziert.⁹² Ein Rückgang der Schülerzahlen, wie er zukünftig in weiten Teilen des Landes zu erwarten ist, wirkt sich daher unmittelbar auf die wirtschaftliche Tragfähigkeit des ÖPNV-Angebotes aus. Dabei lässt sich allerdings vermuten, dass eine mit dem Rückgang der Schülerzahlen verbundene Reduzierung von Schulstandorten zum einen dazu führt, dass prozentual mehr Schülerinnen und Schüler auf einen Transport angewiesen sein werden und zum anderen weitere Wege für die Beförderung zurückgelegt werden müssen, was den beschriebenen Effekt zumindest teilweise kompensieren könnte.

Die Finanzierung der Schülerbeförderung wird über das Personenbeförderungsgesetz (§ 45a PBefG) geregelt. Die Zuschusskosten sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich bis auf landesweit ca. 95 Mio. Euro/Jahr gestiegen. Die weitere Entwicklung des ÖPNV hängt eng mit der zukünftigen Finanzierung der Schülerbeförderung zusammen.

Als problematisch für die Verkehrsunternehmen im ländlichen Raum erweist es sich auch, dass für die Schülerbeförderung große Fahrzeuge benötigt werden, die alle gleichzeitig eingesetzt werden müssen. Im restlichen Tagesverlauf, den Schulferien und an den Wochenenden ist die Nachfrage dagegen wesentlich geringer, sodass eigentlich kleinere und damit kostengünstigere Fahrzeuge eingesetzt werden müssten.

Durch die Konzentrationsprozesse im ländlichen Raum werden die Wegeketten der Bevölkerung komplexer. Wege zur Arbeit werden mit unterschiedlichen Versorgungs-

⁹² Je nach Region liegt der Anteil der Schülerbeförderung an der Finanzierung des ÖPNV zwischen 70 und 90 %.

fahrten kombiniert und die Kinder müssen vor und nach der eigenen Arbeit zu teilweise entfernter liegenden Betreuungs- und Freizeitangeboten gebracht werden. Entsprechend komplexe Wegeketten lassen sich jedoch in einem zeitlich vertretbaren Maß immer weniger mit öffentlichen Verkehrsmitteln bewältigen, wodurch der private Pkw seine Bedeutung im ländlichen Raum weiter ausbauen und die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsangeboten voraussichtlich weiter sinken wird.

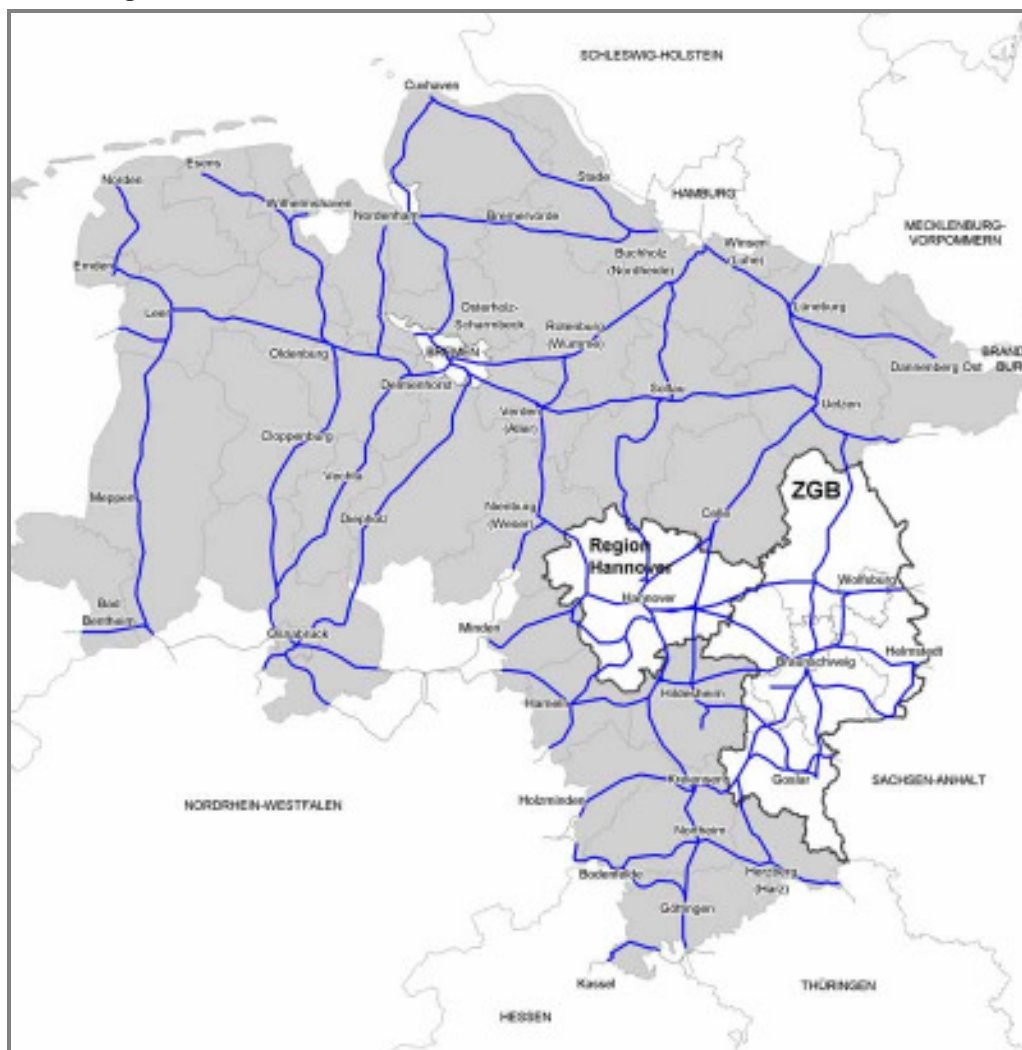
Ob die steigende Anzahl älterer Menschen den Rückgang anderer Nutzergruppen des ÖPNV kompensieren wird, ist fraglich, da einerseits der Führerscheinbesitz und die Pkw-Verfügbarkeit unter den älteren Menschen ansteigen, andererseits aber die Zunahme der Hochaltrigen einen Anstieg nicht (mehr) automobiler Bevölkerung bewirken dürfte. Dennoch kann von einem Anwachsen der ÖPNV-Nutzer im Rentenalter ausgegangen werden. Für die ÖPNV-Betriebe wirkt sich diese Entwicklung positiv aus, da entsprechende Nutzergruppen zumeist außerhalb der Verkehrsspitzenzeiten fahren, wodurch eine gleichmäßigere Nachfrage über den Tag erwartet werden kann. Allerdings ist auch eine Verbesserung der Barrierefreiheit des Angebotes notwendig, da diese Eigenschaft insbesondere von älteren Menschen zunehmend nachgefragt wird.

Schienengebundener öffentlicher Personennahverkehr im ländlichen Raum

Auch der schienengebundene Personennahverkehr (SPNV) war wie der ÖPNV im ländlichen Raum von einem Rückgang der Fahrgastzahlen betroffen. Damit verbunden waren in der Vergangenheit eine Einschränkung der Taktraten sowie zahlreiche Streckenstilllegungen. Insbesondere periphere Regionen sind auch heute noch von entsprechenden Entwicklungen betroffen, da die öffentlichen Mittel zur Unterstützung der öffentlichen Verkehrsangebote auch in der jüngeren Vergangenheit weiter eingeschränkt worden sind.

Insgesamt weist jedoch der SPNV, der heute bereits zu rund einem Drittel durch private Anbieter abgewickelt wird, eine positive Entwicklung auf. Erhöhung der Taktfrequenzen sowie Modernisierung der Fahrzeuge und Haltepunkte haben dazu geführt, dass sich innerhalb weniger Jahre die Zahl der Personenkilometer – trotz eines geringeren Zuschusses aus öffentlichen Mitteln – auf einigen Strecken nahezu verdoppelt hat.

Der SPNV erfüllt im ländlichen Raum eine wichtige Versorgungsaufgabe, beschränkt sich dabei allerdings eher auf regionale Verbindungen (vgl. Abbildung 101). Auf der Ebene kleinräumiger Verbindungen, wie sie zur Sicherung der Mobilität innerhalb ländlicher Regionen notwendig sind, ist der SPNV gegenüber dem straßengebundenen ÖPNV im Nachteil, da eine Anpassung an reduzierte Fahrgastzahlen aufgrund der höheren Fixkosten oder eine Flexibilisierung der Wegeführung wesentlich schwieriger zu leisten ist.

Abbildung 101: Streckennetz des SPNV in Niedersachsen 2006

Quelle: Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen

1.3.3 Auswirkungen auf den motorisierten Individualverkehr

Da – wie oben dargestellt – die Mobilitätsanforderungen aufgrund der Konzentrationsprozesse im ländlichen Raum steigen und gleichzeitig eine weitere Reduktion des Angebotes an öffentlichen Verkehrsmitteln eintreten kann, wäre damit die individuelle Erhöhung der Pkw-Nutzung in diesen Räumen eine absehbare Folge.

Ob sich dabei allerdings das Gesamtaufkommen des motorisierten Individualverkehrs (MIV) aufgrund der höheren spezifischen Pkw-Nutzung erhöht oder aufgrund abnehmender Bevölkerungszahlen verringert, wird unterschiedlich bewertet. Die bestimmenden Trends dieser Entwicklung sind:

- Zunehmende individuelle Verfügbarkeit von Pkws: Bereits heute besitzen vier von fünf Haushalten einen Pkw (BMVBW, BBR 2004: 8). Es wird von einer weiter steigenden Verfügbarkeit ausgegangen.⁹³ Dabei könnte allerdings die Bindung von einem Auto an eine Person durch die sich insbesondere in den Städten verbreitenden Modelle des Car-Sharings abnehmen.

⁹³ Die Shell-Studie „Flexibilisierung bestimmt Motorisierung“ geht von einer Pkw-Zunahme von heute 664 Pkws auf 1 000 Personen auf 725 bis 285 Pkws/1 000 Personen im Jahr 2030 aus. Im gleichen Zeitraum würde sich nach dieser Studie die Gesamtzahl der Pkws trotz eines Rückganges der Bevölkerung von heute 44,7 Mio. auf 53,5 Mio. Pkws erhöhen. (vgl. SHELL DEUTSCHLAND OIL o. J.).

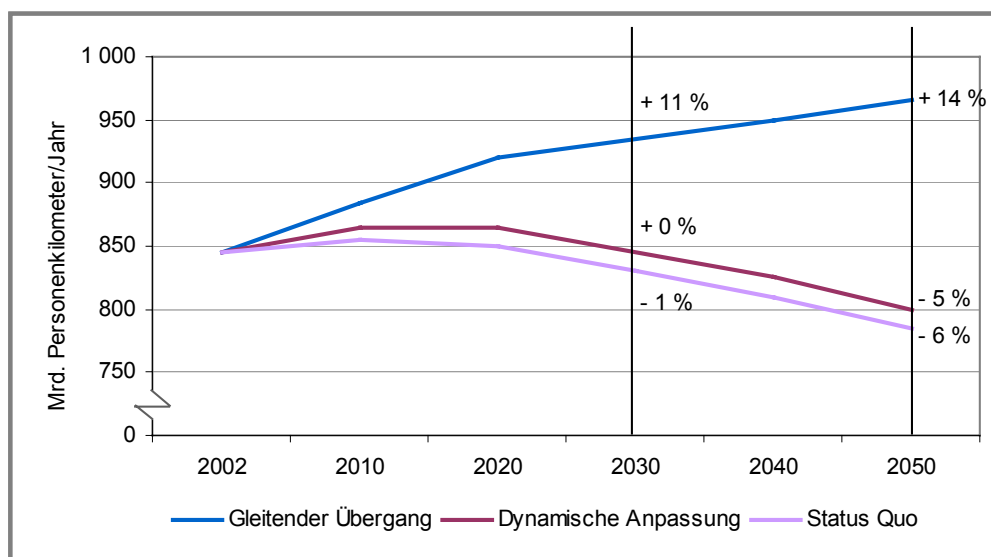
- Steigender Anteil des Führerscheinbesitzes: Die Führerscheinverfügbarkeit liegt in der Altersgruppe der 20- bis 50-Jährigen bei 90 %. Erst in den höheren Altersgruppen nimmt diese merklich ab. Insbesondere ältere Frauen besitzen heute noch deutlich seltener einen Führerschein als ältere Männer. In der Gruppe der über 65-Jährigen liegt der Gesamtanteil daher etwas unter 80 %. Da jedoch die jüngeren Frauen eine den Männern vergleichbare Quote aufweisen, ist zu erwarten, dass sich der noch bestehende Unterschied bei älteren Menschen zukünftig nivellieren wird. Der Gesamtanteil der Menschen mit Führerschein wird sich dadurch erhöhen.

Allerdings bedeutet ein steigender Anteil von Pkw- und Führerscheinbesitz nicht zwingend auch eine Zunahme des MIV. Hier spielt zum einen die Entwicklung der Benzinpreise, die die Menschen zu einem sparsameren Verhalten – etwa durch die Bildung von Fahrgemeinschaften oder die Kombination von Wegen – bringt, und zum anderen die qualitative Entwicklung des ÖPNV-Angebotes eine große Rolle.

In der Summe geht der ADAC zunächst von einer weiteren Zunahme der Pkw-Nutzung und des MIV-Aufkommens aus. Allerdings sieht er einen Anstieg nur noch bis 2010 und etwa ab 2015 wiederum einen Rückgang dieser Entwicklung (vgl. ADAC 2003). Gegen eine noch vorübergehend ansteigende individuelle Verkehrsleistung im MIV spricht allerdings, dass bereits in den ersten Jahren nach dem Jahrtausendwechsel die individuelle jährliche Fahrleistung der privaten Pkw-Nutzer zurückgeht (vgl. PROGTRANS 2004: 36). Für das Jahr 2050 wird ein MIV-Aufkommen erwartet, welches – aufgrund der bis dahin reduzierten Bevölkerungszahlen – etwa 30 % unter dem heutigen Niveau liegt.

Das BMVBS kommt in seinen Szenarien zur Entwicklung des MIV zu der Einschätzung, dass der MIV bis 2050 in weit geringerem Maße abnehmen respektive sogar noch steigen könnte (vgl. BMVBS 2006: 114 ff.). Grundsätzlich wird in den Szenarien von einer Zunahme der Altersmobilität, einer nachholenden Motorisierung von Frauen und älteren Menschen sowie von einem Anstieg der Mobilitätskosten aufgrund steigender Energiepreise, höheren Klimaschutzanforderungen und sinkender Subventionen für den Verkehr ausgegangen.

Abbildung 102: Entwicklung der Verkehrsleistung der privaten Haushalte im MIV in Deutschland 2002 bis 2050 (in Personenkilometer pro Jahr)



Quelle: BMVBS 2006: 114. Überarbeitete Darstellung.

Im Szenario „Dynamische Anpassung“ wird dabei ein starker Preisanstieg bei deutlichem Subventionsabbau zugrunde gelegt. Dies würde nach Einschätzung des Bun-

desministeriums zu einer verstärkten Reurbanisierung führen, wodurch Wege verkürzt werden könnten und sich die MIV-Verkehrsleistung so bis 2050 um 5 % gegenüber 2002 reduzieren würde (Abbildung 102).

Im Szenario „Gleitender Übergang“ werden dagegen ein moderater Preisanstieg und Subventionsabbau sowie eine daraus resultierende langsamere Veränderung der Siedlungsstrukturen angenommen. Die Folge daraus wäre ein bis 2020 stärkerer und danach geringerer kontinuierlicher Anstieg der MIV-Verkehrsleistung privater Haushalte, die im Jahr 2050 um 14 % über dem Wert von 2002 läge.

Die Fortschreibung des Status quo geht dagegen von konstanten Teilnahmequoten aller Gruppen am MIV sowie gleich bleibenden Energiepreisen und einer unveränderten Subventionspraxis aus. Lediglich die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung wurde berücksichtigt. Die Siedlungsstrukturen würden sich dabei nicht wesentlich verändern, und das Gesamtvolumen der Verkehrsleistung der privaten Haushalte im MIV läge 2050 rund 6 % unter dem Wert von 2002.

2 Sicherung der Qualitätsstandards und flächendeckender Strukturen für Daseinsvorsorge und Mobilität – Handlungsoptionen

Die verschiedenen Regionstypen Niedersachsens sind von den Konsequenzen des demografischen Wandels hinsichtlich der Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge und Mobilität in sehr unterschiedlichem Maße betroffen. Während die Folgen in den größeren Städten und den dichter besiedelten Regionen aufgrund eines breiteren Angebots und einer größeren Nachfrage die Daseinsvorsorge bis auf absehbare Zeit kaum belasten werden, zeichnen sich insbesondere in dünner besiedelten ländlichen Räumen bereits heute Versorgungsengpässe ab, die sich bei abnehmender Bevölkerungszahl weiter verstärken können.

Eine besondere Belastung stellt die heute bereits zu beobachtende Ausdünnung und Konzentration von Versorgungsangeboten im ländlichen Raum für alle nicht automobilen Bevölkerungsgruppen dar, da gleichzeitig auch die Angebote des ÖPNV in diesen Räumen verringert werden. Insbesondere älteren Menschen wird – sofern sie keinen eigenen Pkw besitzen – eine eigenständige Lebensführung in diesen Gebieten erschwert. Aber auch Familien mit Kindern stehen zunehmend vor dem Problem, die Zunahme der Anzahl und der Länge von Berufs-, Versorgungs-, und Freizeitfahrten in ihrem Alltag zu koordinieren.

Die Sicherstellung der Daseinsvorsorge – insbesondere in dünner besiedelten ländlichen Räumen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung – stellt daher eine Herausforderung und politische Gestaltungsaufgabe dar.

Dabei können zwei grundsätzliche Strategien gewählt werden:

1. Konzentration der Angebote auf tragfähige Standorte kombiniert mit Mobilitätskonzepten, die allen Einwohnern eine Nutzung ermöglichen,
2. Umsetzung von kleinteiligen flexiblen Lösungen, die eine Versorgung vor Ort nach wie vor gewährleisten.

Es ist also bei der Sicherung der Daseinsvorsorge zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung abzuwägen; dies muss aufgaben- und raumbezogen erfolgen. Der regionalen Ebene kommt in diesem Prozess – insbesondere im ländlichen Raum – eine besondere Bedeutung zu.

2.1 Sicherung von Tragfähigkeit und Funktionalität technischer Infrastrukturen

2.1.1 Koordination von Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung

Die Tragfähigkeit technischer und vor allem netzgebundener Infrastrukturen steigt mit zunehmender Siedlungsdichte. Die Anforderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, die eine Konzentration auf Zentren und Siedlungsachsen beinhaltet, weist somit eine Zielkongruenz mit den Erfordernissen effizienter Infrastrukturnetze auf.

Von Bedeutung ist daher die enge Koordination und Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Infrastrukturplanung, was vor allem die Berücksichtigung der Erfordernisse netzgebundener Infrastrukturen bei der Siedlungsplanung beinhaltet.

Aus Sicht einer effizienten Infrastrukturversorgung von Bedeutung ist dabei,

- der Nachverdichtung in bestehenden Siedlungsstrukturen Vorrang einzuräumen vor einer Erweiterung der Siedlungsflächen im Umland von Städten und Gemeinden und
- die Siedlungsentwicklung an den vorhandenen Hauptversorgungstrassen der Infrastrukturnetze zu orientieren.

Allerdings wird die Siedlungsentwicklung bei sinkender Bevölkerungszahlen zukünftig in einigen Regionen Niedersachsens auch verstärkt den Rückbau von Wohn- und Gewerbeeinheiten in den Blick nehmen müssen. Hierbei spielt die Berücksichtigung stadttechnischer Aspekte eine bedeutende Rolle. Aus Perspektive der netzgebundenen Infrastrukturen ist dabei ein flächenhafter Rückbau einem geschossweisen oder punktuellen Rückbau vorzuziehen, weil sich so die Kosten für Netzerneuerungen und Netzbetrieb erheblich reduzieren ließen (vgl. TIETZ 2006: 164 ff.).

Grundsätzlich lässt sich bei „Verästelungsnetzen“ ein Rückbau nur an deren Endpunkten durchführen, bei „vermaschten“ oder „Ringnetzen“ dagegen müssen die Hauptleitungen erhalten bleiben, um ihre Funktionalität zu erhalten. Die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Netzinfrastuktur steht vor der Herausforderung, dass sich gerade an den Netzen die neuesten Netzabschnitte befinden, die auch die jüngsten Siedlungseinheiten versorgen, wohingegen ein Rückbaubedarf zumeist eher in älteren Quartieren entsteht.

2.1.2 Technische Lösungsansätze

Technische Lösungen zur Anpassung von Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen an zurückgehende Nutzerzahlen beziehen sich auf betriebliche Maßnahmen, baulich-investive Maßnahmen sowie die Umstellung auf kleinere dezentral strukturierte Systeme.

Betriebliche Anpassungen

Betriebliche Maßnahmen können zur Sicherung der Funktionalität technischer Infrastrukturen und/oder zur Steigerung der Effizienz und damit zur Kompensation von Einnahmedefiziten aufgrund von Nachfragerückgang eingesetzt werden.

Insbesondere im Bereich der Wasserver- und -entsorgung können beispielsweise durch Rohr-/Kanalspülungen sowie durch den Einsatz von Chemikalien hygienische Probleme behoben werden, die auf sich verlängernde Verweilzeiten des Wassers/Abwassers in den Leitungen zurückzuführen sind. Allerdings sind diese Maßnahmen mit nachteiligen Auswirkungen auf die Kosten und möglicherweise auch auf die Umwelt verbunden und müssen zusammen mit den Mindereinnahmen aufgrund verringerter Nachfrage letztlich auf die Gebühren aufgeschlagen oder aber aus öffentlichen Mitteln getragen werden müssen.

Alternativ können entstehende Mehrkosten – zumindest teilweise – über eine Steigerung der Effizienz im Anlagenbetrieb kompensiert werden. Hierzu zählen insbesondere Personalmaßnahmen sowie eine Optimierung von Betriebsabläufen.

Baulich-investive Maßnahmen

Im Bestand betreffen baulich-investive Maßnahmen vor allem eine Redimensionierung von Leitungsnetzen und der dazugehörigen technischen Anlagen wie Kraftwerke, Wasserwerke und Kläranlagen.

Entsprechende Maßnahmen sind für die betroffenen Leistungserbringer zunächst sehr kostspielig, können sich allerdings langfristig durch verringerte Betriebskosten amortisieren.

Aufbau dezentraler Systeme

Geeignet für den Aufbau dezentraler Infrastruktursysteme sind hauptsächlich die Bereiche Energieversorgung, Abwasserbehandlung und – mit Einschränkungen – Wasserversorgung. Sie bieten sich vor allem in dünn besiedelten ländlichen Regionen an, in denen sich zentrale Systeme nicht oder zukünftig nicht mehr wirtschaftlich tragen.

Eine dezentrale Versorgung mit Wärmeenergie zu Heizzwecken ist insbesondere im ländlichen Raum bereits Standard. Die Versorgung mit Fernwärme ist in der Regel auf die größeren Städte beschränkt, da sie nur ab einer bestimmten Siedlungsdichte tragfähig ist, sodass durch den demografischen Wandel in diesem Feld kaum Handlungsbedarf ausgelöst wird.⁹⁴

Im Bereich der Stromversorgung ist ein Handlungsbedarf für dezentrale Systeme aus demografischer Sicht ebenfalls nicht gegeben. Allerdings spielen hier seit einigen Jahren dezentrale Anlagen zur Gewinnung regenerativer Energien aus Wind, Biogas oder Sonne eine zunehmende Rolle. Diese Entwicklung ist jedoch eher ökologisch/ökonomisch motiviert und weniger eine Folge des demografischen Wandels.

Im Feld der Abwasserbehandlung können dagegen dezentrale Systeme vor dem Hintergrund eines Bevölkerungsrückgangs an Bedeutung gewinnen. Kleinkläranlagen oder Pflanzenkläranlagen in Kombination mit technischen Sammelsystemen erzielen bei häuslichem Abwasser gute Reinigungswerte und weisen bei geringer Siedlungsdichte gegenüber zentralen Kläranlagen und entsprechenden Kanalsystemen Kostenvorteile auf: Allerdings besteht in den meisten niedersächsischen Kommunen noch der Zwang zum Anschluss an die Kanalsysteme. Hier wäre eine Überprüfung der Satzungen sowie übergeordnete Rechtsvorschriften dahin gehend sinnvoll, unter welchen Bedingungen Ausnahmeregelungen zugelassen werden können. Die Einhaltung ökologischer Standards ist dabei zu berücksichtigen.

Eine Alternative zur zentralen Wasserversorgung besteht darin, Brunnen zur Versorgung einzelner Haushalte oder kleiner Gruppen von Haushalten zu errichten. Voraussetzung hierfür ist, dass das Grundwasser in erreichbarer Tiefe und ausreichender Qualität ansteht.

Dezentrale Betriebsmodelle sind im demografischen Wandel jedoch nicht grundsätzlich gegenüber zentralen Modellen im Vorteil. Zum einen sind sie bei Investition und Betrieb pro Produktions-/Verbrauchseinheit vielfach teurer, und zum anderen lässt sich eine Vielzahl kleinerer Systeme weniger leicht an technische Innovationen anpassen als zentrale Systeme. Es muss also sorgfältig abgewogen werden, ob zentrale oder dezentrale Systeme im jeweiligen Raum zukunftssicherer erscheinen.

⁹⁴ TIETZ (2006: 159) geht von einer Wirtschaftlichkeit für Fernwärme ab einer Geschossflächenzahl von 1,0 aus. Dieser Wert wird großflächig nur in größeren Städten erreicht.

2.1.3 Organisatorische Lösungsmodelle

Organisatorische Lösungsansätze zielen auf die Schaffung von effizienteren Betriebsformen zur Bewirtschaftung der technischen Infrastrukturen. Die Notwendigkeit hierzu besteht vor dem Hintergrund sinkender finanzieller Spielräume der öffentlichen Hand und eines wachsenden kommunalen Wettbewerbs auch unabhängig vom demografischen Wandel. Allerdings können zurückgehende Nutzerzahlen und dadurch sinkende Tragfähigkeit kleinerer Betriebseinheiten die Notwendigkeit zur organisatorischen Umstrukturierung erhöhen.

Folgende Möglichkeiten bestehen:

- Zusammenfassung von kleineren Betriebseinheiten zu einer größeren zentralen Einheit. Beispiele hierfür können etwa die Zusammenlegung von einzelnen Wasserverbänden zu kreis- oder regionsweit agierenden Verbänden oder die Schaffung regionaler Abfall (Zweck-)Verbände sein. Vorteile sind hierbei Synergieeffekte, die durch gemeinsame Verwaltung, Personal und Betriebsinfrastrukturen geschaffen werden können. Die Kooperation von Kommunen bei der Bereitstellung der stadttechnischen Infrastrukturen spielt dabei eine tragende Rolle.
- Abgrenzung von Versorgungsgebieten nach funktionalen Einzugsbereichen und weniger nach vorhandenen politischen Grenzen. Dieser Punkt knüpft an den vorhergehenden an, da er ebenfalls die Kooperationsbereitschaft bisher getrennt agierender Infrastrukturbetreiber voraussetzt, wobei es jedoch weniger allein um Größeneffekte, als viel mehr um funktionale Zusammenhänge geht. Je nach Infrastrukturtyp können entsprechende Zusammenhänge innerhalb eines Landkreises vorliegen oder sich auf das Gebiet mehrerer Landkreise beziehen.
- Verstärkte Einbeziehung privatwirtschaftlicher Partner bei der Bereitstellung und beim Betrieb technischer Infrastrukturen. Möglich ist die Übertragung von Aufgaben auf private Unternehmen, wie heute schon vielfach bei der Energieversorgung der Fall, die Gründung kommunal getragener eigenwirtschaftlicher Gesellschaften oder die direkte Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wirtschaft in „Public-Private-Partnership“. Bei einer Übertragung von Aufgaben an privatwirtschaftliche Unternehmen muss durch Festlegung von Versorgungsstandards sichergestellt werden, dass notwendige Kosteneinsparungen vornehmlich über eine qualitätsneutrale Optimierung der Systeme und nicht durch eine Verringerung der Verfügbarkeit in peripheren Räumen realisiert werden, um eine flächendeckende Versorgungsqualität dauerhaft zu sichern. Trotz der wachsenden Vielfalt an Formen der Aufgabenerledigung muss die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge stets staatliche Aufgabe bleiben.

2.2 Sicherung der Erreichbarkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen

Während die Versorgungssituation in den Städten Niedersachsens durch den demografischen Wandel auf absehbare Zeit nicht wesentlich gefährdet ist, bestehen in Teilen des ländlichen Raumes bereits heute Versorgungsengpässe, die sich angesichts zurückgehender Bevölkerungszahlen weiter verschärfen könnten.

Die Möglichkeiten staatlicher- und kommunalerseits, im überwiegend privatwirtschaftlich organisierten Bereich der Daseinsvorsorge direkten Einfluss auf die Versorgungssituation zu nehmen, sind begrenzt. Allerdings können günstigere Rahmenbedingungen für die Nahversorgungsstrukturen im ländlichen Raum geschaffen oder unterstützt und gemeinsam mit den Anbietern tragfähige Lösungen entwickelt werden, die eine Aufrechterhaltung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen ermöglichen.

Von großer Bedeutung wird es dabei sein, dass die Koordinierung von öffentlicher und privater Daseinsvorsorge verbessert wird, da im ländlichen Raum allein die bestehenden Marktkräfte eine flächendeckende Versorgung nicht mehr gewährleisten. Dabei können – vergleichbar z. B. den Bereichen Freizeit und Kultur – ggf. unterstützende

Maßnahmen notwendig werden, um die Attraktivität des ländlichen Raumes für Wirtschaft und Bevölkerung zu erhalten.

2.2.1 Planerische Vorsorge und Kooperation

Kompakte Siedlungsstrukturen wirken sich grundsätzlich positiv auf die Nahversorgungssituation aus, da die unterschiedlichen Angebote bei einer höheren Siedlungsdichte eher gewährleistet werden können. Insofern besitzt die Siedlungsplanung auf kommunaler und regionaler Ebene auch für die Daseinsvorsorge eine hohe Bedeutung.

Dies bedeutet vor allem die Sicherung und den Ausbau der Grundzentren zu langfristig tragfähigen Zentralen Orten für die Grundversorgung und ggf. auch eine Anpassung bestehender zentralörtlicher Einstufungen. Entsprechende Überlegungen sollten innerhalb der Gemeinden und gemeinsam mit der regionalen Ebene erfolgen. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang die Aufstellung von regionalen Nahversorgungskonzepten mit den Aufgaben

- gegenseitige Abstimmung und Information über neue Projekte der Nahversorgung,
- Sicherung der Nahversorgung in den Städten und ländlichen Bereichen,
- Erhöhung der Investitions- und Standortsicherheit für die Anbieter der Nahversorgung,
- nachhaltige Sicherung und Entwicklung der Einzelhandelsflächen,
- Vermeidung eines ruinösen Wettbewerbs bei der Einzelhandelsentwicklung zwischen den Kommunen.

Aus der Erstellung gemeinsamer Nahversorgungskonzepte könnten auch konkrete projektbezogene Kooperationen entstehen. Möglichkeiten bieten sich beispielsweise im gemeinsamen Aufbau von Nahversorgungsstandorten, die das Gebiet mehrerer kleinerer Gemeinden versorgen, oder in der gemeinsamen Wahrnehmung der Serviceleistungen der öffentlichen Verwaltung durch Einrichtung von gemeinsamen (mobilen) Bürgerbüros.

2.2.2 Dienstleistungszentren im ländlichen Raum

Die Konzentrationsprozesse im Bereich der Nahversorgung, die sich durch eine Abnahme von Standorten bei gleichzeitiger Zunahme der jeweiligen Verkaufsfläche auszeichnen, schaffen Versorgungslücken im ländlichen Raum, die durch neue Versorgungskonzepte gefüllt werden können.

Eine geeignete Lösung für kleinere Gemeinden im ländlichen Raum bietet die Einrichtung von Dienstleistungszentren, in denen verschiedene Nahversorgungsangebote gemeinsam vorgehalten werden. Durch die Bündelung unterschiedlicher Angebote an zentraler Stelle steigt die Attraktivität des Gesamtangebotes und somit auch die Chance, die Existenzfähigkeit auch bei geringer oder noch zurückgehender Bevölkerungsdichte zu sichern.

Beispiel: Das Projekt „MarktTreff“ in Schleswig-Holstein

Zur Stabilisierung und Verbesserung der Grundversorgung im ländlichen Raum wurden in den vergangenen Jahren mit Unterstützung der öffentlichen Hand in Schleswig-Holstein 18 Dienstleistungszentren unter dem Markennamen „MarktTreff“ errichtet. Die Umsetzung weiterer Standorte ist vorgesehen oder bereits in Planung.⁹⁵

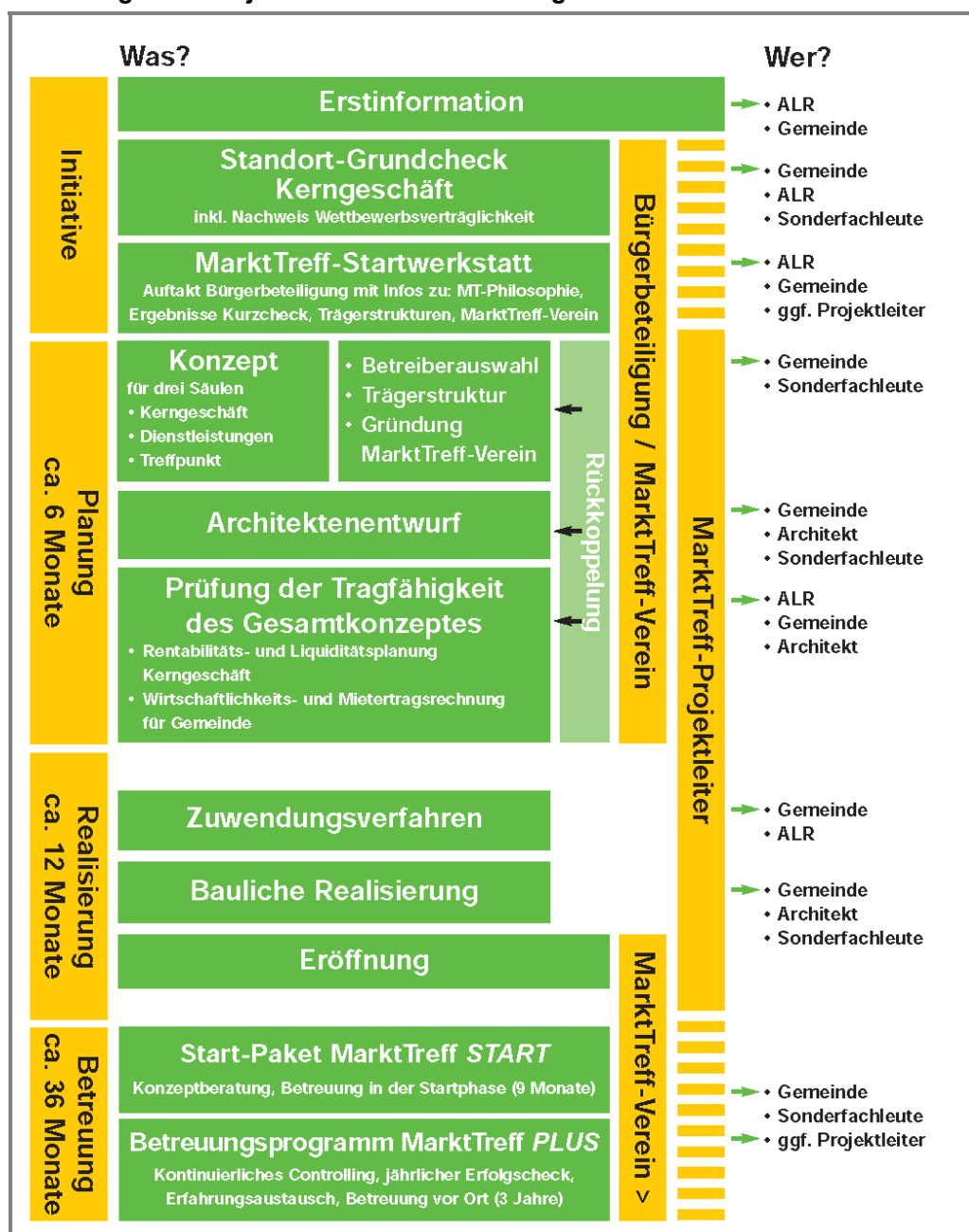
Das Konzept basiert auf drei Säulen, die im Verbund einen attraktiven Nahversorgungsstandort in Gemeinden von etwa 800 bis 2 000 Einwohner schaffen:

⁹⁵ Informationen im Internet unter www.markttreff-sh.de.

1. „Das Kerngeschäft“: in der Regel ein Lebensmittel- und Nonfood-Einzelhandel, Gastronomie oder ein Direktvermarkter,
2. „Die Dienstleistungen“: Annahmestelle für Fotoservice und Lotto-Toto, Service-stelle für Versandhandel, Servicepunkte von Post, Banken und Sparkassen sowie der Kommunalverwaltung, Versorgungsunternehmen oder Touristinformationen,
3. „Der Treffpunkt“: Räumlichkeiten für Gruppen und Vereine, öffentlicher Internetzu-gang, vielfältige generationsübergreifende Angebote.

Von großer Bedeutung bei der Realisierung der MarktTreffs ist die enge Zusammenarbeit zwischen der Gemeindeverwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Betreibern, um ein optimal auf den Standort zugeschnittenes Konzept zu schaffen. Dabei sind vier Grundmodelle vorgesehen (S, M, L, XL), die sich in Größe und Umfang des Angebots unterscheiden und sich so für unterschiedliche Gemeindestrukturen eignen.

Abbildung 103: Projektverlauf zur Einrichtung eines Markttreffs



Quelle: www.markttreff-sh.de

Die notwendigen Schritte zur Realisierung eines Markttreffs sind in der Abbildung 103 dargestellt. Ausschlaggebend ist dabei, dass die absatzwirtschaftlichen und die Standortbedingungen geklärt werden, dass alle relevanten lokalen Akteure in der Projektplanung einbezogen werden und dass ein kompetenter Träger für das Projekt gewonnen werden kann.

In diesem Prozess werden die Kommunen von Beratungsunternehmen mit Know-how und vom Land mit finanzieller Hilfe unterstützt. Die Förderung der Markttreffs beschränkt sich nicht auf die Gründungsphase, sondern schließt die Betriebsphase in den ersten drei Jahren mit ein.

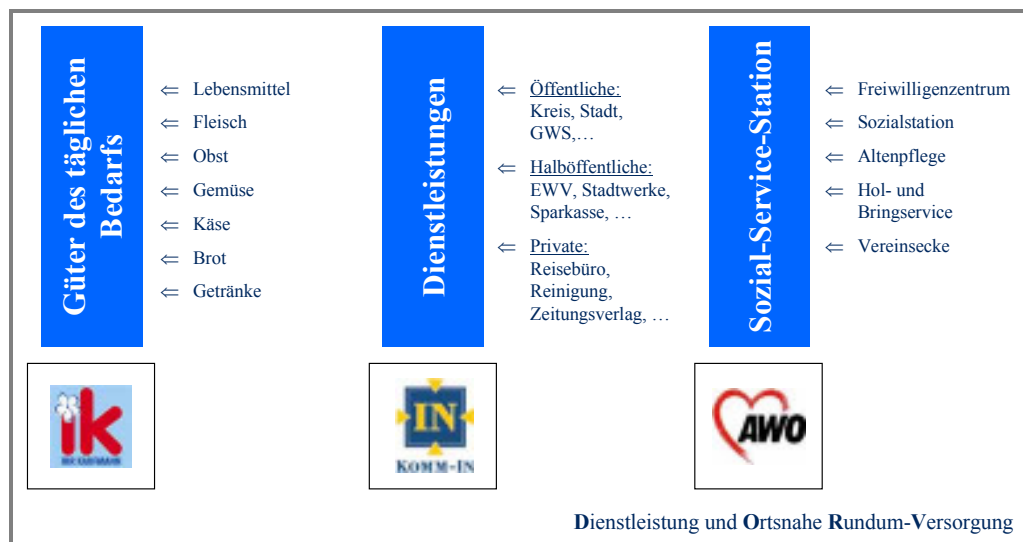
Beispiel: Das Projekt „DORV“ (Dienstleistung und Ortsnahe RundumVersorgung) in Nordrhein-Westfalen

Auch das Projekt DORV in Nordrhein-Westfalen verfolgt den Ansatz, die Nahversorgungssituation in den Dörfern im ländlichen Raum zu verbessern. Ähnlich wie in Schleswig-Holstein wird dabei eine Bündelung unterschiedlicher Nahversorgungsangebote unter einem Dach und somit die Schaffung eines „DORV-Zentrums“ angestrebt.

Organisiert werden die DORV-Zentren durch einen Trägerverein. Die wesentlichen Angebotsbausteine, die jeweils individuell auf die lokale Situation zugeschnitten werden, umfassen (vgl. Abbildung 104)

- einen Lebensmittelhändler, der auf kleiner Fläche Güter des täglichen Bedarfs anbietet,
- öffentliche, halböffentliche und private Dienstleistungen sowie
- eine Sozial-Service-Station mit Angeboten für Familien und ältere Menschen.

Abbildung 104: Projekt DORV – 3-Säulen-Modell (Beispiel Jülich-Barnem)



Quelle: Grontmij, GFL

Durch die Einrichtung der DORV-Zentren soll die eigenständige und kulturelle Identität der Dörfer im ländlichen Raum gestärkt werden. Die Bündelung unterschiedlicher Funktionen an zentralen Standorten fördert Synergien, die den Gesamtstandort tragfähig machen können und für alle Bevölkerungsgruppen die Nahversorgungssituation verbessern.

Fazit: Nahversorgungszentren im ländlichen Raum

Bereits diese Beispiele zeigen, dass laufende Konzentrationsprozesse im Bereich der privaten Daseinsvorsorge auch Raum für neue Angebotskonzepte schaffen, die die entstehenden Versorgungsdefizite zumindest teilweise kompensieren können.

Wesentliche Anforderungen, die sich bei der Umsetzung entsprechender Konzepte stellen, sind:

- **Wirtschaftliche Tragfähigkeit:** Die dauerhafte Tragfähigkeit von Dienstleistungszentren im ländlichen Raum muss gewährleistet sein, hierzu ist eine gewisse Mindestbevölkerungsdichte im Einzugsgebiet notwendig, die jedoch deutlich unter den Schwellen großer rein marktwirtschaftlicher Anbieter liegt.⁹⁶ Dabei kann es notwendig werden, eine Anschubunterstützung sowie Beratungsdienstleistungen bereit zu stellen, um eine vielfach wirtschaftlich schwierige Startphase zu bewältigen. Entsprechende Förderung muss nicht in einer direkten finanziellen Unterstützung bestehen, sondern kann sich auch auf Mieterleichterungen oder die Möglichkeit zur Anstellung von Arbeitslosen oder Ehrenamtlichen beziehen.
- **Keine Konkurrenz zu großflächigen Nahversorgern:** Dienstleistungszentren haben vor allem die Funktion, die Lücken, die sich im weiter werdenden Netz großflächiger Einzelhandelsanbieter entwickeln, zu schließen. Dies sollte bei der Standortwahl beachtet werden. Sie stellen keinen Ersatz für die Versorgungsangebote an den zentralen Standorten, sondern eine Ergänzung dar, mit der der tägliche Bedarf gedeckt werden kann.
- **Denken in Funktionen statt Einrichtungen:** Entscheidend für die örtliche Nahversorgung ist nicht das Vorhandensein eigenständiger Einrichtungen zur Daseinsvorsorge für alle Bereiche. Wesentlich ist, dass die notwendigen Funktionen angeboten werden, dies kann auch unter einem Dach und aus einer Hand erfolgen. Entscheidend ist ein Angebotsmix aus privaten und öffentlichen Dienstleistungen, der dem Bedarf vor Ort in Umfang und Qualität entspricht.
- **Flexible Konditionen:** Nicht alle wünschenswerte Angebote in einem Dienstleistungszentrum können vergleichbare Gewinne realisieren. Um auch weniger ertragreiche Branchen und Dienstleistungen an den Standort zu binden, können diese durch subventionierte Mieten oder vergleichbare Erleichterungen unterstützt werden.
- **Kommunale Verantwortung:** Die Sicherung der Nahversorgung im ländlichen Raum liegt nicht allein in der Verantwortung privatwirtschaftlicher Unternehmen, sondern ist auch Bestandteil des Versorgungsauftrages, den die Kommunen für ihre Einwohner ausfüllen. Kommunen sollten daher die Einrichtung von Nahversorgungszentren aktiv unterstützen, soweit die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen Erfolg möglich scheinen lassen.

2.2.3 Mobile und Internet-gestützte Angebote

Die dargestellten Dienstleistungszentren im ländlichen Raum können sich etwa ab einer Einwohnerzahl im Einzugsgebiet von 1 000 als tragfähig erweisen. Für kleinere Gemeinden in Niedersachsen erscheinen sie daher nicht immer geeignet. Alternativen können in diesen Gemeinden in der Einrichtung mobiler Angebote oder dem Ausbau des E-Commerce bestehen.

Mobile Angebote

Privatwirtschaftlich organisierte mobile Angebote leisten bereits heute in einer Reihe ländlicher Räume einen wichtigen Beitrag zur Nahversorgung. Ein gezielter und ggf. öffentlich geförderter Ausbau entsprechender Angebote könnte dazu beitragen, auch

⁹⁶ Die Tragfähigkeitsschwelle für die auf Kleinflächen spezialisierte Marke „Ihr Kaufmann“ liegt bei etwa 1 200 Einwohnern im Einzugsgebiet, für einen Supermarkt der Gruppe „EDEKA neukauf“ wird dagegen von mindestens 10 000 Einwohnern ausgegangen.

in kleinen Kommunen ein zumindest minimales Grundversorgungsangebot wieder herzustellen.

Entsprechende Angebote müssen nicht auf den Handel mit Gütern des täglichen Bedarfs beschränkt bleiben, sondern könnten ebenfalls auf Finanzdienstleistungen und bürgerbezogene Verwaltungsdienstleistungen ausgeweitet werden.

Durch eine Koordination entsprechender Angebote lässt sich dabei auch ein Markt- oder Markthallenkonzept realisieren, wodurch wiederum die (zeitlich beschränkte) Kombination unterschiedlicher Angebote zur gleichen Zeit und am gleichen Ort die Gesamtattraktivität steigern könnte.

E-Commerce

Die Möglichkeiten, Internet-gestützte Angebotsformen als Alternative zu konventionellen Formen der Daseinsvorsorge zu etablieren, sind begrenzt. Zwar sind seit Jahren kontinuierliche Zuwächse im E-Commerce zu beobachten, jedoch sind hiervon vor allem die Warengruppen Elektro, Elektronik und Unterhaltungsmedien betroffen.

Insbesondere der Lebensmittelhandel, die Grundlage der täglichen Daseinsvorsorge, hat sich dagegen im Internet bisher kaum etabliert. Die Gründe sind zum einen eine zurückhaltende Nachfrage in diesem Bereich, da die meisten Menschen Lebensmittel eher nach persönlicher „Inaugenscheinnahme“ kaufen, und sie liegen zum anderen darin, dass sich Lebensmittel kaum auf dem üblichen Postweg versenden lassen und insofern eigene Verteilernetze der bestellten Waren aufgebaut werden müssten. Diese allerdings rentieren sich nur bei hinreichend großer Nachfrage. Zudem dürften gerade in den älteren Bevölkerungsgruppen – zumindest derzeit noch – größere Hemmnisse bei der Nutzung dieser Techniken bestehen.

E-Commerce wird seine Rolle in der Handelslandschaft zukünftig wohl dennoch weiter ausbauen, einen Ersatz für die zurückgehende Nahversorgung im ländlichen Raum wird er dagegen in absehbarer Zeit nicht darstellen. Allerdings kann er – beispielsweise in Dienstleistungszentren – eine gute Ergänzung zum tatsächlich vorgehaltenen Angebot darstellen. Ein öffentlicher Internetzugang und ggf. ein entsprechendes Beratungsangebot könnte daher einen wichtigen Baustein entstehender Dienstleistungszentren bilden.

2.3 Handlungsansätze zur Sicherung der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen

Kompakte und durchmischte Siedlungsstrukturen erhöhen die Effizienz insbesondere des öffentlichen Personenverkehrs, reduzieren Anzahl und Länge notwendiger Wege und ermöglichen es der Bevölkerung somit eher, auf einen eigenen Pkw zu verzichten oder zumindest einen Teil der Wege mit Fahrrad, Bus und Bahnen zurückzulegen. Es ist demzufolge sinnvoll, Siedlungsentwicklung, Versorgungs- und Infrastrukturen sowie Verkehrsentwicklung verstärkt aneinander auszurichten und entsprechende Konzepte in der Praxis konsequenter umzusetzen.

Da sich die Bevölkerungszahlen regional sehr unterschiedlich entwickeln, zudem in einigen Regionen vor einem zu erwartenden Rückgang zunächst noch ansteigen und sich die Struktur der Nachfrager verändert, sind anpassungsfähige bzw. stärker nachfragegerechte Verkehrskonzepte notwendig.

Besondere Herausforderungen zur Sicherung der Mobilität aller Bevölkerungsgruppen stellen sich in den ländlichen Räumen mit überproportionalen Entleerungs- und Alterungstendenzen. Hier sind konventionelle ÖPNV-Systeme aufgrund der geringen und sinkenden Bevölkerungsdichte immer schwieriger zu finanzieren. Vor dem Hintergrund einer steigenden Anzahl älterer Verkehrsteilnehmer sind damit insbesondere Fragen der Angebotsqualität, die sich an den Bedürfnissen älterer Menschen aus-

richten muss, verbunden. Hier sind neue und innovative Konzepte notwendig, die insbesondere die Teilhabe von nicht automobilen Menschen gewährleisten können. Ferner erfordert nicht nur die steigende Zahl älterer Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, sondern auch der Gleichstellungsanspruch perspektivisch den Ausbau barrierefreier Verkehrsangebote.

2.3.1 Flexible und anpassungsfähige Lösungen

Die zukünftige Entwicklung der Mobilitätsbedürfnisse und -anforderungen ist schwer abschätzbar, da sie nicht allein von demografischen Prozessen abhängt. Hinzu kommen insbesondere die Entwicklung der Mobilitätskosten, die Veränderung gesellschaftlicher Präferenzen bei der Wahl von Verkehrsmitteln, die Einkommensentwicklung oder auch der Wandel von Wegebeziehungen zwischen den Wohn-, Arbeits-, Freizeit- und Versorgungsstätten.

Zukunftsfähige Mobilitätskonzepte müssen daher sowohl zeitlich als auch räumlich flexibel und anpassungsfähig sein. Zeitlich, weil bei der Erstellung zukunftsfähiger Mobilitätskonzepte zu beachten ist, dass zunächst noch mit einer Zunahme des Mobilitätsaufwandes aufgrund sich verlängernder Wegebeziehungen gerechnet werden kann, während mittelfristig der Bevölkerungsrückgang und die steigenden Energiepreise zu einem Absinken des Gesamtverkehrsaufkommens führen werden. Räumlich flexible Konzepte sind gefragt, weil die Herausforderungen und Bedürfnisse lokal und regional unterschiedlich sind und nur durch angepasste integrierte Konzepte bewältigt werden können.

Investitionen zur Deckung des aktuellen und in naher Zukunft entstehenden Bedarfs laufen Gefahr, im weiteren Verlauf zu kostenintensiven Überkapazitäten zu werden. Notwendig sind daher flexible Konzepte, deren Schwerpunkte nicht im investiven, sondern im betriebstechnischen Bereich liegen und die die lokalen Entwicklungsvoraussetzungen berücksichtigen.

Entwicklung kreativer nachfragegerechter Angebote zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV am Beispiel „HANNOVERmobil“

Für das Projekt HANNOVERmobil haben sich der Verkehrsverbund der Region Hannover (GVH) und eine Reihe weiterer Verkehrsunternehmen zusammengetan, um den Menschen in der Region Hannover ein umfassendes Mobilitätsangebot aus einer Hand zu bieten. Durch die Kombination unterschiedlicher Angebote soll es ihnen dabei ermöglicht werden, auf einen eigenen Pkw zu verzichten.⁹⁷ Das Leistungsangebot umfasst

- ÖPNV-Jahreskarte für alle täglich anfallenden Fahrten in der Region,
- Bahncard 25 für Fernreisen mit der Deutschen Bahn,
- kostenlose Mitgliedschaft in einem CarSharing-Verein für günstige individuelle Einkaufs- und Ausflugsfahrten,
- Rabatt bei einem Mietwagenunternehmen für längere Fahrten mit einem Pkw,
- Rabatt bei Taxiunternehmen für Einzelfahrten außerhalb des ÖPNV-Angebotes,
- Vergünstigungen und Rabatt im Fahrradhandel und -verleih,
- günstige Anlieferung von Lebensmitteln.

Alle Leistungen werden über das Internet gebucht, mit einer „MobilCard“ bezahlt und monatlich abgerechnet. Die Nutzer können durch das Projekt ganz unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse befriedigen, ohne auf ein eigenes Auto angewiesen zu sein. Durch die Kombination mit günstigen Lieferservices ist das Angebot gerade auch für ältere Menschen gut geeignet.

⁹⁷ Nähere Informationen unter www.gvh.de.

Das Konzept basiert auf der hohen Nutzer- und Angebotsdichte in der Region Hannover und lässt sich sicherlich nicht uneingeschränkt auf ländliche Regionen übertragen. Dennoch könnte die Kombination unterschiedlicher Mobilitätsangebote auch in anderen Landesteilen Niedersachsens zu einer erheblichen Verbesserung des Mobilitätsangebotes – ohne eigenen Pkw – beitragen.

Überbrückung temporärer Bedarfe durch betriebstechnische Maßnahmen am Beispiel „Verkehrs-Telematik“

Um den bis auf Weiteres noch wachsenden Verkehrsströmen – insbesondere auf den Straßen – gerecht zu werden, wird seit Jahren der Einsatz von Telematik-Systemen⁹⁸ im Verkehr erprobt. Der Einsatz entsprechender Techniken soll

- die Effizienz der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur steigern,
- Staus, Leer- und Suchfahrten vermeiden,
- die Vorteile der einzelnen Verkehrsträger kombinieren („Modal Split“),
- die Verkehrssicherheit erhöhen,
- die Umweltbelastung durch einen effizienteren Verkehrsablauf reduzieren.

Verkehrs-Telematik-Applikationen können die Leistungsfähigkeit der Verkehrssysteme ohne oder mit nur geringen baulich-investiven Maßnahmen erhöhen. Dieser Ansatz ist gerade angesichts des demografischen Wandels von besonderer Bedeutung, da nur noch mittelfristig mit einem Anwachsen des Verkehrsaufkommens gerechnet werden kann, langfristig jedoch von einem Rückgang auszugehen ist. Verkehrs-Telematik könnte dazu beitragen, auf längere Sicht unrentierliche Investitionen zu vermeiden und dabei gleichzeitig das Mobilitätsangebot zu verbessern.

Einsatzgebiete der Verkehrs-Telematik sind z. B.

- Wechselverkehrszeichen auf Autobahnen, die Warnhinweise, Geschwindigkeitsbeschränkungen oder – im Falle eines Staus oder einer Baustelle – Umleitungsempfehlungen anzeigen können,
- Fahrerassistenzsysteme wie Navigationssysteme, die den Fahrer via Satellitenavigation zum Ziel leiten, oder Abstandssensoren, Notbremsassistenten und Seitenkollisionswarnsysteme zur Erhöhung der Verkehrssicherheit,
- verkehrsabhängig geschaltete Lichtsignalanlagen zur Optimierung der Verkehrsströme in den Städten,
- Parkleitsysteme zur Einschränkung des Parksuchverkehrs,
- elektronische Leitsysteme zur Abwicklung eines optimalen Betriebsablaufes von ÖPNV-Unternehmen.

Inwieweit die unterschiedlichen Telematik-Applikationen im Straßenverkehr ihren Nutzen zukünftig werden entfalten können, hängt dabei vor allem von der Möglichkeit ab, laufend aktuelle Informationen zu den Verkehrsträgern und der jeweiligen Verkehrssituation zu erfassen, auszuwerten und an die Nutzer der Systeme zu übermitteln. Hierbei besteht weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf.

2.3.2 Mobilität im ländlichen Raum

Die Mobilität im ländlichen Raum basiert ganz wesentlich auf der Nutzung des eigenen Pkws. Der demografische Wandel und die damit einhergehenden Konzentrationsprozesse werden die Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs in diesen Räumen tendenziell weiter stärken. Diese Entwicklung geht allerdings zulasten derjenigen, die nicht über einen eigenen Pkw verfügen. Um die Attraktivität der ländlichen Räume und die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge auch für diese

Bevölkerungsgruppen zu bewahren, sind Anpassungsleistungen im ÖPNV erforderlich. Diese können sich etwa auf eine Optimierung der Schülerbeförderung, die Ergänzung des ÖPNV-Angebotes um alternative Bedienkonzepte oder auf eine regionale Koordination und Kooperation der ÖPNV-Dienstleister richten.

Schülerbeförderung

Die Schülerbeförderung trägt maßgeblich zur Finanzierung des ÖPNV-Angebots im ländlichen Raum bei. Der zu erwartende Rückgang der Schülerzahlen und die damit in einigen Regionen notwendigerweise verbundene Konzentration von Schulstandorten machen daher Anpassungsleistungen notwendig.

Unter diesem Gesichtspunkt wäre insbesondere zu prüfen, ob die Landkreise jeweils die optimale Grenze für die Beschulung und die Organisation der Schülerbeförderung bilden. Insbesondere in den Grenzbereichen zwischen den Landkreisen könnten Schul- und damit Transportwege vielfach verkürzt und effizienter gestaltet werden, wenn sich Landkreise in diesem Feld koordinierten und in entsprechenden Situationen zusammenarbeiteten.

In diesem Zusammenhang kann auch die Frage der Schulstruktur in Niedersachsen Bedeutung für die Länge der Schulwege und damit für die Kosten der Schülerbeförderung erlangen. Das dreigliedrige Schulsystem sichert eine wohnortnahe Schulversorgung und damit kurze Schulwege.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Abseits bildungspolitischer Diskussionen ist zur künftigen Entwicklung der Schülerbeförderung bei abnehmenden Schülerzahlen die Perspektive einzelner Schulstandorte im bestehenden Schulsystem entscheidend. Werden weniger Schüler als bisher weiterhin auf drei weiterführende Schulen verteilt, benötigen die einzelnen Standorte der unterschiedlichen Schulformen konsequenterweise größere Einzugsbereiche, was die Schulwege der Schüler verlängert. In einem eingliedrigem System könnten die Schüler im gleichen Einzugsbereich auf drei Standorte verteilt werden, was konsequenterweise die Schulwege der Schüler verkürzt.

Die durch Mehrheitsbeschluss eingefügte und an dieser Stelle unnötige Behauptung, das dreigliedrige Schulsystem sichert eine wohnortnahe Schulversorgung und kurze Schulwege, steht somit für sich und bedarf keiner weiteren Kommentierung.

Eine Möglichkeit der effizienteren Abwicklung der Schülerbeförderung bestünde auch darin, gestaffelte Anfangs- und Endzeiten zwischen den Schulstandorten einzuführen. Das Transportaufkommen könnte dadurch zeitlich entzerrt werden, wodurch sich der notwendige Einsatz von Fahrzeugen und Personal deutlich reduzieren ließe. Dabei wäre jedoch auch die Situation der Eltern zu berücksichtigen, die – im Falle einer Berufstätigkeit – auf eine rechtzeitige Betreuung der Kinder durch die Schule angewiesen sind. Zahlreiche Beispiele in Deutschland belegen allerdings, dass hinsichtlich gestaffelter Schulanfangszeiten durchaus Spielräume bestehen.

Die derzeit laufenden Diskussionen zur Änderung des § 45 a des Personenbeförderungsgesetzes sollten genutzt werden, um die Transparenz der Mittelvergabe für die Schülerbeförderung an die Unternehmen zu erhöhen und effizientere Strukturen zu schaffen. Dabei ist vor allem die Frage zu klären, ob direkte Vereinbarungen zwischen Land und Transportdienstleister oder zwischen Land und den öffentlichen Auftraggebern (Landkreise) getroffen werden sollten. Für die erste Variante spricht die hohe

⁹⁸ Als „Telematik“ wird die Technologie bezeichnet, welche die Technologiebereiche Telekommunikation und Informatik miteinander verknüpft.

Leistungsfähigkeit privatwirtschaftlicher Unternehmer und die Möglichkeit, einen positiven Wettbewerb zwischen diesen zu entwickeln, während die zweite Option die Planbarkeit und Koordinationsmöglichkeiten auf der kommunalen und regionalen Ebene erhöhen würde. In beiden Fällen stellen angemessene Qualitäts- und Sicherheitsstandards eine wichtige Voraussetzung dar.

Alternative Bedienkonzepte

Der klassische liniengebundene ÖPNV ist unter den Bedingungen sinkender Nutzerzahlen in einer Reihe ländlicher Regionen Niedersachsens nur noch mit einem hohen Einsatz von Zuschüssen flächendeckend aufrechtzuerhalten. Lösungs- und Anpassungsmöglichkeiten bestehen in alternativen Bedienkonzepten, die mit kleinen Fahrzeugen ohne feste Linien- und Fahrplanbindung eine flexible Versorgung gewährleisten können, wie etwa

- Rufbusse und Sammeltaxis, die ohne feste Fahrplan- und Routenbindung in einem definierten Korridor auf telefonische Anmeldung Personentransporte durchführen und von den vorhandenen Transportunternehmen unterhalten werden,
- Bürgerbusse und Dorfmobile, die in ehrenamtlichen Organisationsstrukturen Personen ohne eigenen Pkw Mobilitätsmöglichkeiten bieten,
- Einrichtung von Event- und Mitnahmeverkehren (Theaterbusse, Event-Shuttlebusse, Tourismusverkehre), Mitfahrzentralen bzw. Anlaufstellen.

Ob durch die vorhandenen Transportunternehmen oder durch private Vereine organisiert, erfordern es die alternativen Bedienkonzepte, eine Leitstelle aufrechtzuerhalten, die die Fahrgastanfragen entgegennimmt und den Einsatz der Fahrzeuge koordiniert.

Darüber hinaus erfordern Lösungen, die das Engagement von Bürgern mit einbeziehen, eine ausreichende Umsetzungsunterstützung sowie die Klärung versicherungs- und verkehrsrechtlicher Rahmenbedingungen.

Entsprechende Systeme können im ländlichen Raum eine sinnvolle Ergänzung zum verbliebenen liniengebundenen ÖPNV darstellen und dabei vor allem eine Anbindungsfunktion zu den bestehenden Linien übernehmen. Eine parallele Streckenbedienung zu bestehenden Angeboten ist dagegen wenig sinnvoll.

Sollen entsprechende alternative Bedienkonzepte im ländlichen Raum verstärkt zum Einsatz kommen, so müsste dies auch in den Förderstrukturen für den öffentlichen Personenverkehr Berücksichtigung finden.

Regionale Koordination und Kooperation

Die Mobilitätsanforderungen im ländlichen Raum reichen längst über die Grenzen einzelner Landkreise hinaus. Berufspendler zu entfernter liegenden Arbeitsstätten, Versorgungs- und Freizeitangebote jenseits der Kreisgrenzen sowie steigende Distanzen im Schul- und Ausbildungsverkehr erfordern regional abgestimmte Verkehrskonzepte, die eine optimale Koordination der verschiedenen Verkehrsmittel und -träger ermöglichen.

Der Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen im Bereich der Verkehrs- und Mobilitätsplanung kommt deshalb eine hohe Bedeutung zu. Optimierungsmöglichkeiten bieten sich etwa:

- in der Abstimmung der Netzpläne, um schnellere regionale Verbindungen zu schaffen, Umstiegszeiten zu reduzieren und die Erreichbarkeit der Region insgesamt zu erhöhen; dabei geht es auch um die sinnvolle Koordination der unterschiedlichen Verkehrsmittel auf Schiene und Straße (Modal Split).
- in der Zusammenlegung von Verkehrsunternehmen, um durch gemeinsame organisatorische Strukturen den Mitteleinsatz zu effektivieren und Synergieeffekte zu erzeugen. Entsprechend größere Einheiten könnten dabei – durch interne Quer-

subventionen – in einzelnen Teilregionen auch leichter alternative Bedienformen unterhalten.

- Ausbau von geeigneten (internetbasierten) Informationssystemen, die nachfragegerecht und kundenorientiert Information und Vertrieb von Mobilitätsangeboten aus einer Hand bieten.

Von großer Bedeutung für die integrierte Entwicklung regionaler Mobilität ist ein geeignetes (z. B. internetbasiertes) Informationssystem, welches aus einer Hand über alle in der Region vorhandenen liniengebundenen und alternativen Angebote informiert und ggf. auch Buchungsmöglichkeiten bietet.⁹⁹

2.3.3 Mobilität im Alter

Der Anteil älterer Verkehrsteilnehmer wird sich zukünftig erhöhen. Da insbesondere die Zahl hochaltriger Menschen stark ansteigen wird, muss auch mit einer wachsenden Zahl Menschen mit Mobilitätseinschränkungen gerechnet werden, für die entsprechende Angebote vorgehalten werden müssen. Hieraus ergibt sich ein Handlungsbedarf sowohl für den öffentlichen Personenverkehr als auch für den motorisierten Individualverkehr.

Öffentlicher Personenverkehr

Inwieweit es dem Öffentlichen Personenverkehr (ÖPV) gelingen wird, von der zunehmenden Mobilität und der steigenden Anzahl älterer Menschen zu profitieren, wird maßgeblich von der jeweiligen Ausgestaltung der Angebote bestimmt sein. Insbesondere wenn ältere Menschen ihr Berufsleben überwiegend mit dem eigenen Pkw verbracht haben, müssen sie die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zunächst „neu erlernen“. Entsprechende Schulungsangebote seitens der Verkehrsträger könnten hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Darüber hinaus können günstige „Seniorennetz-karten“ die Attraktivität öffentlicher Verkehrsmittel für ältere Menschen steigern und somit einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Mobilität älterer Menschen leisten.

Handlungsmöglichkeiten für die ÖPV-Anbieter bestehen darüber hinaus insbesondere

- in der barrierefreien Gestaltung der Angebote, durch die älteren Menschen ein einfaches Ein- und Aussteigen sowie die selbstständige Orientierung und Bewegung an den Haltepunkten ermöglicht wird (so erleichtern z. B. niveaugleiche Einstiege Rollstuhlfahrern und Eltern mit Kinderwagen die Nutzung),
- in der Schaffung eines leicht wahrnehmbaren und verständlichen Informationsangebotes, welches Fahrpläne und Tarifsysteme in einfacher Form begreifbar macht,
- in der sicheren und qualitativ hochwertigen Gestaltung der Fahrzeuge und Haltepunkte, die den Komfortanforderungen älterer Menschen gerecht wird.

Motorisierter Individualverkehr

Wie oben dargestellt, wird der Anteil alter Menschen mit Führerschein und auch die Verfügbarkeit über einen eigenen Pkw im Alter zukünftig steigen. Inwieweit regionale individuelle Pkw-Fahrten älterer Menschen tatsächlich zunehmen, hängt dabei ganz wesentlich von der Qualität der vorhandenen Angebote an öffentlichen Verkehrsmitteln ab. In der Summe jedoch ist mit einem Anstieg zu rechnen. Die Anforderungen für die Verkehrssysteme liegen dabei in der

- Gewährleistung der Verkehrssicherheit, da das Unfallrisiko aufgrund verlängerter Reaktionszeiten ab ca. 70 bis 75 Jahren zunimmt, wobei allerdings Routine und langsamere Fahrweise im Alter dieses Risiko zumindest teilweise ausgleichen,

⁹⁹ Ein entsprechendes Angebot für ganz Niedersachsen liegt für den „konventionellen“ liniengebundenen ÖPNV und SPNV mit der „Elektronischen Fahrplanauskunft“ (EFA) bereits vor. Alternative Bedienformen sind dabei jedoch nicht enthalten (vgl. www.efa.de).

- Vereinfachung der Orientierung im Straßenverkehr, wobei komplexe Verkehrssituationen und zahlreiche oder auch zu klein beschriftete Verkehrsschilder eine besondere Herausforderung für ältere Menschen darstellen.

C Bildung, Wissenschaft und Forschung

Im Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels stellt die qualitative Verbesserung der Bildung in Niedersachsen ein wichtiges Instrument dar.

Zukünftig wird eine sinkende Zahl von erwerbstätigen Personen die Produktions- und Arbeitskraft im Land sichern müssen. Da dabei die Anforderungen an den einzelnen Arbeitnehmer steigen werden, ist eine gute Bildung eine notwendige Voraussetzung. Gleichzeitig wird sich die Anzahl älterer Erwerbstätiger erhöhen, woraus sich insbesondere an das System der beruflichen Weiterbildung umfassende Anforderungen ergeben.

Diese und weitere Aufgaben, die sich durch den demografischen Wandel für das Bildungssystem in Niedersachsen ergeben, werden vor allem dann zu erfüllen sein, wenn es gelingt, alle vorhandenen Bildungspotenziale auszuschöpfen. Hierzu zählt zum einen die Notwendigkeit eines chancengerechten Zuganges aller Bevölkerungsgruppen zum Bildungssystem und zum anderen eine Veränderung des Verständnisses, welches Bildung primär als Schul- und Ausbildung begreift hin zu der Auffassung, dass Bildung im Sinne des Konzeptes des „Lebenslangen Lernens“ alle Lebensphasen von den ersten Lebensjahren bis ins hohe Alter umfasst.

Gleiche Chancen beim Zugang zu Bildung sind wesentlicher Bestandteil des Anspruchs auf gesellschaftlicher Teilhabe für alle Menschen in Niedersachsen. Gleiche Bildungschancen für alle dienen nicht nur der Sicherung des künftigen Arbeitskräftebedarfs der Wirtschaft, sondern ermöglichen in erster Linie gesellschaftliche Teilhabe. Gute Bildung für alle ist die Grundlage für eine eigenständige Lebensführung durch die Sicherung eines Einkommens sowie eine eigenverantwortliche und gesundheitsbewusste Lebensführung, soziale Kompetenz und gesellschaftliche Verantwortung.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Der hier gewählte Begriff der Chancengerechtigkeit ermöglicht nicht allen gleichen Zugang zu Bildung. Er geht von unterschiedlichen Vorprägungen der Kinder aus und gewährt jedem lediglich gerechten Zugang zu dem für seine Vorprägung anscheinend geeigneten Teil in einem System mit unterschiedlichen Leistungsstufen. Der Begriff Chancengerechtigkeit greift deutlich zu kurz. Chancengleichheit fordert dagegen, dass allen Kindern die gleichen Chancen zur Entfaltung ihrer individuellen Potenziale eingeräumt werden, indem allen die gleichen Zugangschancen zu einer guten Bildung eingeräumt werden.

I Übergreifende Anforderungen an das Bildungssystem

1 Herausforderungen des demografischen Wandels für den Bildungssektor

Die absehbaren Veränderungen der Einwohnerzahl, der Altersaufbau sowie die ethnisch-kulturelle Struktur der Bevölkerung stellen das Bildungssystem vor neue Herausforderungen. Zudem sind die steigenden Bildungsanforderungen der Gesellschaft und des Arbeitsmarktes zu bewältigen.

Dabei sind insbesondere die folgenden Aspekte von Bedeutung:

- Erforderlich sind qualitative Verbesserungen im Bereich der frühkindlichen Bildung, der allgemein- und der berufsbildenden Schulen sowie der Universitäten, um dem Bildungsauftrag dauerhaft, flächendeckend und in hoher Qualität gerecht werden zu können.
- Der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft der Eltern und Bildungschancen der Kinder sowie die steigende Anzahl von Menschen mit Migrationshintergrund erfordern Konzepte und Maßnahmen, um den Zugang aller zum Bildungssystem zu verbessern.
- Die älter werdende Erwerbsbevölkerung bedarf im stärkeren Maße als bisher berufsbegleitender Weiterbildung, um auf die Anforderungen der sich ständig verkürzenden Halbwertszeit beruflichen Wissens reagieren zu können.

Hieraus ergeben sich drei zentrale Aufgaben für das Bildungssystem in Niedersachsen:

1. Sicherstellung und Verbesserung einer hohen Bildungsqualität,
2. Gewährleistung einer flächendeckenden Bildungsversorgung,
3. Verbesserung der Zugangschancen aller Bevölkerungsgruppen im Bildungssystem.

1.1 Qualitative Verbesserung der Bildung

Durch die Ergebnisse der OECD-Ländervergleiche („PISA-Studien“) aus den Jahren 2000, 2003 und 2006 ist deutlich geworden, dass die Leistungen der Schülerinnen und Schüler in Deutschland in den drei untersuchten Bereichen „Lesen“, „Mathematik“ und „Naturwissenschaften“ den OECD-Mittelwert jeweils lediglich knapp erreichten oder sogar darunter lagen (MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG 2002: 16; PISA-KONSORTIUM DEUTSCHLAND 2005: 6 ff.; OECD 2006).

Um den steigenden Qualifikationsanforderungen zukünftig besser gerecht zu werden, muss die Qualität von Schule weiter entwickelt werden. Dies umfasst ein Aufgabenspektrum, das von der Verbesserung von Lehren und Lernen bis zur Entwicklung der Schule zu einer lernenden Organisation reicht. Deshalb ist die Eigenverantwortliche Schule Basis des niedersächsischen Schulwesens. Mit zentralen Maßnahmen zur Leistungsüberprüfung und mit der Einrichtung der Niedersächsischen Schulinspektion steckt das Land zugleich den Rahmen seiner staatlichen Verantwortung für das Bildungswesen ab. Zudem ist ein zunehmendes Interesse der Kommunen und Landkreise an der inneren Schulqualität auszumachen. Eine engere Einbindung der Schulträger und ihrer Initiativen für Kinder und Jugendliche in die Qualitätsentwicklung ihrer Schulen würde diesem Interesse Rechnung tragen. Weiterhin wichtig sind:

- die Umsetzung des Konzeptes des lebenslangen Lernens, welches neben dem berufsbegleitenden Lernen auch den Bereich der frühkindlichen Bildung einschließt,
- die Entkopplung der Bildungsbeteiligung und Bildungschancen von der sozialen Herkunft,
- die Stärkung der Zusammenarbeit und Koordination zwischen den unterschiedlichen Lernorten und Phasen der Bildungsbiografien, um die pädagogische, methodische und inhaltliche Konsistenz¹⁰⁰ im Bildungsverlauf zu verbessern,
- die Erstellung und kontinuierliche Anpassung von Bildungs- und Lehrplänen für alle Lernorte und -formen,
- die bessere Schulung und Weiterbildung des Lehrpersonals,
- die kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -sicherung an allen Lernorten sowie
- eine steuernde Verantwortung auch der regional Verantwortlichen für einen systematischen Austausch zwischen Lernorten und Bildungsträgern sowie für die Entwicklung und Evaluation von Zielen für „Bildung in der Region“.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit des heutigen Schulsystems sind umfangreich und deutlich. Im internationalen Vergleich bestehen erhebliche Defizite, deren Ursachen bekannt und in Fachkreisen unumstritten sind. Die bestehenden Mängel werden allein durch zentrale Leistungsüberprüfungen und die Einführung der eigenverantwortlichen Schule nicht behoben. Solange die Bildungschancen nicht von der sozialen Herkunft entkoppelt sind und das System der frühzeitigen Sortierung nicht aufgegeben ist, wird das Land seiner staatlichen Verantwortung für das Bildungswesen in keiner Weise gerecht, weil es die Benachteiligung ganzer Schülergruppen in Kauf nimmt und damit Teilhabechancen weiter Bevölkerungsteile nicht gewährt.

1.2 Flächendeckende Bildungsversorgung

Ein entscheidender Faktor für die Bildungsbeteiligung ist die Zugänglichkeit und dabei vor allem die räumliche Erreichbarkeit von Bildungsangeboten.

Bedingt durch die unterschiedliche Siedlungsdichte des Flächenlandes Niedersachsen weist das Bildungsangebot in den einzelnen Regionen deutliche Unterschiede auf. Während die wohnortnahe Versorgung im Primarbereich flächendeckend weitgehend gesichert ist, gibt es im ländlichen Raum in den übrigen Bildungsbereichen teilweise nur eingeschränkte Angebote. Hiermit verbunden sind vielfach längere Anfahrtswege. Die dadurch entstehenden Belastungen können die Entscheidung für bestimmte Bildungsangebote beeinflussen. Spürbar wird dieser Zusammenhang insbesondere beim Übergang der Schülerinnen und Schüler auf die unterschiedlichen Schulformen im Sekundarbereich I: tendenziell fallen die Auswahlentscheidungen eher zugunsten der leichter erreichbaren Schulstandorte. Da insbesondere die Erreichbarkeit von Gymnasien in Teilen des ländlichen Raumes schwerer ist als die der Haupt- und Realschulen, ergibt sich dort eine geringere Gymnasialbeteiligung als in den größeren Städten.

Durch den Rückgang der Zahl junger Menschen steigt das Risiko, dass sich diese Prozesse in vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffenen Räumen zukünftig noch verstärken. Notwendig ist es daher, beizeiten das Bildungsangebot so auszu-

¹⁰⁰ Der Begriff „Konsistenz“ steht hier für die inhaltliche und pädagogische Kontinuität zwischen den unterschiedlichen Lernorten und Lernphasen, wodurch die Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsabschnitten erleichtert und ein ganzheitliches Bildungsverständnis gefördert werden soll (vgl. HESSISCHES SOZIALMINISTERIUM, HESSISCHES KULTUSMINISTERIUM 2005: 40).

bauen, dass für die Menschen, die im ländlichen Raum leben, ein gleichwertiger Zugang zu Bildung sichergestellt wird.

1.3 Chancengerechtigkeit

Bildungsangebote werden von den verschiedenen sozialen und ethnisch-kulturellen Gruppen in der Bevölkerung sehr unterschiedlich angenommen. Insbesondere Kinder und junge Menschen aus bildungsfernen Elternhäusern oder mit Migrationshintergrund sind in solchen Bildungsangeboten deutlich unterdurchschnittlich vertreten, die zu höheren Bildungsabschlüssen führen.¹⁰¹

Der familiäre und ethnisch-kulturelle Hintergrund hat folglich erheblichen Einfluss auf den schließlich erreichten Bildungsabschluss. Das hat zur Folge, dass die in diesen Bevölkerungsgruppen vorhandenen Bildungs- und Qualifikationspotenziale bei Weitem nicht genutzt werden.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Ursache für die dargelegte unterdurchschnittliche Bildungsbeteiligung von Kindern mit niedrigem sozialem Status und mit Migrationshintergrund ist nicht, dass sie sich - wie hier unterstellt - höheren Bildungsangeboten aktiv verweigern. Vielmehr manifestiert das bestehende Bildungssystem Benachteiligungen durch fehlende individuelle Förderung und frühzeitige Sortierung. Dadurch werden diesen Kindern gleiche Chancen auf Bildung verwehrt. Die niedrige Bildungsbeteiligung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen ist damit Folge des Systems und nicht Ursache an sich.

Deshalb ist das Prinzip des Forderns und insbesondere des Förderns besonders für diese Bevölkerungsgruppen auszubauen, damit Kindern und Jugendlichen nicht allein aufgrund ihrer sozialen Herkunft oder ihres ethnisch-kulturellen Hintergrundes ein Erfolg im Bildungssystem und damit auch im späteren Berufsleben verwehrt bleibt.

Wesentliches Bildungs-Hemmnis für Menschen mit Migrationshintergrund ist zudem häufig die mangelnde Beherrschung der deutschen (Bildungs-)Sprache. Quer zu den Stationen des Bildungssystems besteht somit die Notwendigkeit der sprachlichen Förderung, um den bildungsferneren Bevölkerungsgruppen größere Chancen für eine erfolgreiche Bildungskarriere zu eröffnen und Menschen mit Migrationshintergrund eine umfassende Integration zu ermöglichen.

Erforderlich dafür ist die interkulturelle Öffnung der Institutionen, um besser als bisher mit den Herausforderungen umzugehen, die sich durch zunehmende soziale und ethnisch-kulturelle Heterogenität ergeben. Dazu gehört auch der Blick auf die interkulturellen und lebensweltlich mehrsprachigen Kompetenzen der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund sowie die Bereitstellung entwicklungsfördernder Lernumgebungen.

¹⁰¹ Die PISA-Studie 2000 belegt, dass in Deutschland die Differenz der Lesekompetenz zwischen Kindern, in deren Haushalt nicht Deutsch gesprochen wird, und denen, in deren Elternhaus Deutsch gesprochen wird, von allen Ländern mit einem vergleichbaren Migrantenanteil nach Belgien am größten ist. Gleichzeitig zeigt die Studie, dass sich die sprachlichen Defizite auch auf die Leistungen in anderen Fächern negativ auswirken. Ebenso wird aufgezeigt, dass die Differenz der schulischen Leistungen zwischen Kindern aus Familien mit einem hohen sozialen Status und Kindern aus Familien mit einem geringen sozialen Status von allen verglichenen Ländern am größten ist (vgl. MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG 2002: 11 ff.).

2 Lebenslanges Lernen

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen des demografischen Wandels in Niedersachsen kommt dem Konzept des Lebenslangen Lernens eine besondere Bedeutung zu. Die Umsetzung dieses Konzeptes kann dabei vor allem dazu beitragen, die Qualifikation und die Innovationsfähigkeit aller Beschäftigten im gesamten Erwerbsleben zu erhalten, um so den absehbaren Rückgang der Anzahl insbesondere jüngerer Erwerbspersonen kompensieren zu können (vgl. die Kapitel A.II.1.1.4 und C.VI in diesem Abschnitt).

Die Wurzeln des „Lebenslangen Lernens“ gehen auf die 1960er-Jahre zurück. Damals ging es zunächst darum, Lernen über die Zeit der Schul- und Berufsausbildung hinaus fortzuführen, um die Humanressourcen für die Anforderungen moderner Wissensgesellschaften zu pflegen und weiterzuentwickeln. Hieraus hat sich ein Lernverständnis entwickelt, welches formale, nicht-formale und informelle Lernformen verbindet, neue Lernorte erschließt und sich über die gesamte Lebensphase erstreckt. Danach wird Lebenslanges Lernen heute als „*Grundprinzip (...), an dem sich Angebot und Nachfrage in sämtlichen Lernkonzepten ausrichten sollte*“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000: 3), als „*Leitprinzip*“ (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2002: 2), als „*framework*“ (OECD 1996: 15) oder auch als „*Schlüssel zum 21. Jahrhundert*“ (UNESCO 1997: 15) aufgefasst.

„Lebenslanges Lernen umfasst alles formale, nicht-formale und informelle Lernen an verschiedenen Lernorten von der frühen Kindheit bis einschließlich der Phase des Ruhestands. Dabei wird ‚Lernen‘ verstanden als konstruktives Verarbeiten von Informationen und Erfahrungen zu Kenntnissen, Einsichten und Kompetenzen.“ (BLK 2004: 13).

2.1 Ziele und Strategien des Lebenslangen Lernens

Das Konzept des Lebenslangen Lernens stellt den Einzelnen und seine persönliche Lernbiographie in den Mittelpunkt. Wesentliche Ziele des Konzepts sind die Erhöhung der Bildungsbeteiligung in allen Lebensphasen, um die Begabungen der Menschen soweit wie möglich zu mobilisieren, die Entgrenzung der unterschiedlichen Bildungsorte und Bildungsphasen, um die Durchlässigkeit zwischen den Systemen zu erhöhen und formale Hürden im Bildungserwerb abzubauen, sowie die Erhöhung der Professionalität und Qualität in allen Bildungsphasen durch eine konsistente und abgestimmte Gestaltung von Lernprozessen.

Zur Umsetzung dieser Ziele basiert das Konzept des Lebenslangen Lernens auf einer Reihe von Strategiebausteinen (vgl. BLK 2004: 14 ff.):

- Die *Einbeziehung informellen Lernens* soll formal institutionalisierte Bildungsangebote ergänzen und das Verständnis von Bildung als Produkt unterschiedlicher Lernorte und Lernphasen erweitern.
- Die *Selbststeuerung* der Lernprozesse durch die Lernenden ist eine wichtige Voraussetzung, um die individuell verschiedenen Lernvoraussetzungen optimal zu nutzen. Fremd- und selbstorganisierte Lernformen ergänzen sich in diesem Prozess.
- Die *Entwicklung von Lernkompetenz* ermöglicht es, sich aktuell notwendiges Wissen vor dem Hintergrund einer zunehmenden Informationsfülle selbst gezielt zu erschließen. Die Beherrschung moderner Kommunikations- und Informationstechnologien spielt hierbei eine zentrale Rolle.
- Die vertikale und horizontale *Vernetzung von Lernangeboten* ist eine wichtige Voraussetzung, um ein konsistentes und effizientes Lebenslanges Lernen zu ermöglichen. Die vorhandenen Bildungsinstitutionen müssen sich dabei auch gegenüber informellen und nicht-formalen Bildungsangeboten öffnen.

- Die *Modularisierung von Lernangeboten* erleichtert es den Lernenden, ihre individuellen Lernprozesse an ihren aktuellen Bedürfnissen auszurichten.
- Die *Lernberatung* unterstützt den Menschen vor dem Hintergrund vielfältiger Angebote in institutionell übergreifenden Lernnetzwerken bei einem selbstgesteuerten Lernen.
- Das *Werben für eine neue Lernkultur* trägt zur Motivation der Menschen und Popularisierung des Lernens im weiteren Lebensverlauf bei.
- Die Sicherung eines *chancengleichen Zuganges* zu allen Lernangeboten ist die Grundlage für das Leben und Lernen in einer auf demokratische Teilhabe ausgerichteten Gesellschaft, in der der Erwerb von Wissen und Kompetenzen immer mehr an Bedeutung gewinnt.

2.2 „Lernende Regionen“ in Niedersachsen

Zur Förderung des lebenslangen Lernens hat das BMBF gemeinsam mit den Ländern das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ geschaffen. Von 2001 bis 2007 werden in diesem Rahmen 71 modellhafte regionale Bildungsnetzwerke für einen Zeitraum von maximal fünf Jahren gefördert, die ein institutionenübergreifendes Beratungs-, Lern- und Weiterbildungsangebot aufbauen.

Hauptanliegen des Programms „Lernende Regionen“ sind (vgl. BMBF 2004):

- nachhaltige Struktur-, Organisations- und Qualitätsentwicklung in den Netzwerken,
- Bildungsmarketing zum besseren Austausch zwischen Bildungsanbietern und Nachfragern,
- Beratung in Aus- und Weiterbildung,
- Schaffung neuer Lernwelten mit innovativen Lehr- und Lernformen,
- Verbesserung der Übergänge zwischen Lern- und Bildungsphasen und Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen,
- Einbindung von und Zusammenarbeit mit kleineren und mittleren Unternehmen.

Niedersachsen ist mit neun eigenen regionalen sowie anteilig drei länderübergreifenden Netzwerken am Programm Lernende Regionen beteiligt (vgl. Tabelle 22).

Das Bundesprogramm der „Lernenden Regionen – Förderung von Netzwerken“ verfolgt einen Bildungsansatz, der über die Aktivierung regionaler Bildungspotenziale zur allgemeinen Entwicklung der Region beitragen soll. Dies ist in der Regel mit der regionalen Wirtschaftsförderung verknüpft. Diese Zielsetzung des Bundesprogramms deckt sich mit der Strategie des Landes Niedersachsen, Innovationspotenziale und Regionalpolitiken nachhaltig miteinander zu verbinden, um so über die regionalen Netzwerke ein landesweites Netzwerk zu entwickeln.

Die „Lernenden Regionen“ haben sich zu regionalen „Entwicklungsmotoren“ und zu innovativen Qualifizierungsplattformen (Innovationspool) entwickelt. So sind sie zum einen im Rahmen von Regionalentwicklung an der Schaffung neuer Arbeitsplätze beteiligt und auf der anderen Seite haben sie auch die Aufgabe, die Menschen für diese neuen Arbeitsplätze zu qualifizieren. Realisiert wird dieser integrative regionale Bildungsansatz beispielhaft in den „Lernenden Regionen“ - als Ergebnis der gemeinsamen Anstrengungen aller Erwachsenenbildungseinrichtungen in der Region.

So hat z. B. das hannoversche Netzwerk für Lebens- und Berufsorientierung FLUXUS gemeinsam mit der Lernenden Region Osnabrück die Konzeption für die Einrichtung eines landesweiten Instituts für Frühkindliche Bildung und Entwicklung vorgelegt, die den Grundstein für die Realisierung des Vorhabens der Landesregierung in diesem Bildungsbereich bildet.

Tabelle 22: Lernende Regionen in Niedersachsen

Netzwerk	Teilprojekte (Auswahl)
lernenfürsleben – Netzwerk zur Erschließung und Integration von Lern- und Lebenswelten im Oldenburger Land www.lernenfuersleben.de	1. Inplacement-Agentur, 2. Landagentur, 3. Medienkompetenz,
BELOS – Netzwerk für Weiterbildung e.V. – Beratung und Vernetzung von Bildungsangeboten unter Einsatz einer Beratungs- und Telefonplattform (Papenburg) www.belos-net.de	1. Personalentwicklung für ältere Arbeitnehmer, 2. Regionale Online-Beratungsplattform, 3. Verbesserung der Sprachkompetenz für MigrantInnen, 4. Verbesserung von Chancen von Jugendlichen
FLUXUS – das Netzwerk für Lebens- und Berufsorientierung (Hannover) www.fluxus-hannover.de	1. Arbeitswelten, 2. Außerschulische Jugendbildung, 3. Denkwerkstatt Schule/Kindertagesstätten, 4. Elternwerkstatt, 5. Werkstatt Interkulturelle Region
Harburger LernWelten – Das Bildungsnetzwerk für Stadt und Land (länderübergreifend: Hamburg, Niedersachsen) www.halewe.de	1. Mehr Chancen für Hauptschüler, 2. Bachelor in Handwerk und Gewerbe, 3. Interkulturelle Bildungsmodule, 4. Bildungsberatung
LENZ – Lernnetzwerk im Landkreis Gifhorn www.lenz-info.de	1. Regionales Bildungszentrum für Nachhaltigkeit, 2. Ländliche Entwicklungsperspektiven
Lernende Metropolregion Hamburg – Vorbereitung auf die Informations- und Wissensgesellschaft durch lebenslanges Lernen (länderübergreifend: Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) www.lernende-metropole.de	1. Berufsorientierung durch Unternehmensplanspiel, 2. EDU 21 – Messe für Bildung und Karriere im Norden, 3. Bildungsanschluss, 4. Öffentlichkeitsarbeit für lebenslanges Lernen
Lernende Region – Bildung 21 in Südniedersachsen www.bildung21.net	1. Integrationsprojekt für Flüchtlinge und MigrantInnen, 2. Kurse zum nachträglichen Erwerb von Real- und Hauptschulabschlüssen
Lernende Region Landkreis Osterholz www.lernende-region-ohz.de	1. Arbeitsweltbezogene Lern- und Beratungsangebote und Fördermöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, 2. IuK-Initiative, 3. Neue Wege in der Förderung bildungsferner Zielgruppen
Lernende Region Osnabrück www.lernenderegionosnabrueck.de	1. Netzwerk Bildungs- und Berufswelt Jugendlicher, 2. Netzwerk Transparenz der Bildungslandschaft, 3. Netzwerk zur Integration nichtdeutschsprachiger Inländer und Ausländer
Lernnetzwerk Drei-Länder-Eck (länderübergreifend: Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Niedersachsen) www.drei-laender-eck.net	1. Kulturguterhaltung als regionale Weiterbildungsaufgabe, 2. Lernende Kommune, 3. Innovationswerkstatt Genossenschaften und Beschäftigungspotenziale für sozial Benachteiligte
ROBIN – Regionale Offensive für Bildung und Innovation (Weserbergland) www.robin-weserbergland.de	1. Regionales Bildungszentrum mit Lokalen Lernzentren, 2. Bildungsportal Weserbergland mit eLearning, 3. Akademie für Wirtschaft und Arbeit
VIEL – Von der Region lernen – In der Region lernen – Eine Lernende Region (Braunschweig) www.viel-wissen.de	1. Arbeitsstelle Methodenkompetenz für selbstgesteuertes Lernen, 2. Intergenerationales und Interkulturelles Lernen, 3. Weiterbildung in KMU

Eigene Darstellung.

Die „Lernenden Regionen“ sind wichtige regionale Impulsgeber und Ausgangspositionen für den lebenslangen Lernprozess und deshalb ein unverzichtbarer Bestandteil der Erwachsenenbildung/Weiterbildung und ihrer Entwicklung in Niedersachsen. Ihr inhaltliches Arbeitsspektrum erstreckt sich von der Elternbildung bis hin zum Lernen

im demografischen Wandel und trägt zur Weiterbildung und zum Lernen im Erwachsenenalter bei.

Angestrebtes Ziel ist es, die neun niedersächsischen regionalen Netzwerke zu einem landesweiten Bildungsnetzwerk zusammenzuführen. Dafür wurde bereits eine enge Kooperation zwischen der Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung und den Lernenden Regionen initiiert.

II Frühkindliche Bildung

1 Herausforderungen und Hintergründe für die frühkindliche Bildung in Niedersachsen

Die Grundlagen für ein lebenslanges Lernen werden in den ersten Lebensjahren gelegt, da in dieser frühen Lebensphase bereits eine wesentliche Entwicklung von Lernkompetenzen der Menschen stattfindet. Frühkindliche Bildung – im hier verstandenen Sinne – bezieht sich auf die Lebensphase von 0 bis 6 Jahren und damit das Kindesalter bis zur Einschulung. Die wichtigsten Lernorte sind Familien und Freunde sowie Kindertagesstätten (Kinderkrippen (0 bis 3 Jahre), Kindergärten (3 bis 6 Jahre) und Kindertagespflege). Frühkindliche Bildung setzt sich aus dem komplexen Wechselspiel dieser sich ergänzenden Bildungsorte zusammen und basiert ganz wesentlich auf Interaktion und sozialem Dialog.

Aus wissenschaftlicher Sicht besteht Einigkeit, dass Lern- und Bildungsmaßnahmen bereits im frühkindlichen Alter ansetzen müssen, da bereits in diesem Alter zentrale Weichenstellungen für die weitere Bildungsentwicklung eines Menschen erfolgen. Die wesentliche Begründung hierfür liegt in der hohen Anpassungsfähigkeit des menschlichen Gehirns (Plastizität) in den ersten Lebensjahren, die eine besondere Lerneffizienz ermöglicht und im weiteren Lebensverlauf kontinuierlich abnimmt.

Das ganzheitliche Lernen stellt von der Geburt an einen wichtigen Bestandteil der kindlichen Entwicklung dar, wobei Kinder in der Regel einen großen Lerneifer und Wissensdurst entwickeln. Allerdings sind die frühkindlichen Bildungsprozesse stark vom sozialen und ethnisch-kulturellen Kontext, in den die Kinder einbezogen sind, sowie von individuellen Präferenzen und Begabungen abhängig.

Die Berücksichtigung dieser Unterschiede und damit eine möglichst frühe und individuelle Förderung der Kinder ist die wichtigste Voraussetzung, um erfolgreiche Bildungsbiographien zu ermöglichen und die genannten Anforderungen auch im späteren Leben bewältigen zu können.

1.1 Ziele frühkindlicher Bildung

Im Mittelpunkt frühkindlicher Bildung steht nicht der Wissenserwerb, sondern die Aneignung sozialer und methodischer Kernkompetenzen, die die Voraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben schaffen. Von großer Bedeutung ist dabei die Konsistenz der vermittelten Inhalte zwischen den unterschiedlichen Lernorten und Lernphasen.

Ziel frühkindlicher Bildung muss es sein, die Kinder zu starken, kreativen, entdeckungsfreudigen und verantwortungsvollen Persönlichkeiten heranzubilden. Im „Orientierungsplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich niedersächsischer Tageseinrichtungen für Kinder“ (MK 2005) werden für den Elementarbereich folgende Bildungsziele vorgegeben:¹⁰²

- Förderung sozialer und emotionaler Kompetenz zur positiven Gestaltung der Beziehungen zu anderen Menschen und Entwicklung des eigenen Selbstbewusstseins.

¹⁰² Rechtliche Grundlage bildet das Sozialgesetzbuch VIII, welches von den Betreuungseinrichtungen für Kinder die Entwicklung des Kindes zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten, die Erziehung und Bildung sowie eine enge Zusammenarbeit mit den Eltern fordert (SGB VIII § 22). Diese Bildungsauftrag wird durch den § 2 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder konkretisiert.

- Ausbildung lebenspraktischer Fertigkeiten zur Alltagsbewältigung.
- Schaffung eines Körper- und Gesundheitsbewusstseins durch Bewegung, Hygiene und gesunde Ernährung.
- Verbesserung der Sprachkompetenz und Sprechfähigkeit als Grundvoraussetzungen für den weiteren Erfolg im Bildungssystem.
- Entwicklung kognitiver Fähigkeiten und der Freude am Lernen, um die Grundlage für lebenslanges Lernen zu legen.
- Aufbau eines mathematischen Grundverständnisses als Grundlage für den späteren Erwerb mathematischer Fähigkeiten.
- Erwerb von Wissen über Natur und Lebensumwelt, um das Verständnis für Ursache-Wirkung-Zusammenhänge und die Voraussetzungen für einen achtsamen Umgang mit den Ressourcen zu schaffen.
- Vermittlung ästhetischer Bildung als Grundlage für den Aufbau kognitiver Strukturen sowie sinnliches Wahrnehmen und Empfinden.
- Auseinandersetzung mit ethischen und religiösen Fragen zur Entwicklung eigener Wertmaßstäbe.

1.2 Frühkindliche Bildung in niedersächsischen Kindertagesstätten

Um die Ziele frühkindlicher Bildung zu erreichen, ist zum einen ein bedarfsgerechtes und flexibles Angebot an Plätzen in den Kindertagesstätten und zum anderen entsprechend qualifiziertes Personal in den Einrichtungen notwendig. Entsprechende Rahmenbedingungen sind in den Kindertagesstätten zu schaffen.

1.2.1 Nutzung von Kindertagesstätten in Niedersachsen

Kindertagesstätten stellen einen wichtigen Lernort für Kinder im Vorschulbereich dar. Eine möglichst umfassende Nutzung der Einrichtungen sowohl von Kindern zwischen 3 und 6 Jahren als auch von Kindern unter 3 Jahren ist daher eine wichtige Voraussetzung, um die Bildungsqualität im frühkindlichen Alter zu erhöhen.

Insgesamt 19 475 Kinder im Alter bis zu 3 Jahren wurden am 01.10.2005 in Krippen, Kindergartengruppen, altersübergreifenden Gruppen und kleinen Kindertagesstätten betreut. Damit ergab sich eine Versorgungsquote von 9,3 %. Bei den Kindern im Alter von 3 bis 6,5 Jahren lag der Anteil der in Kindertagesstätten betreuten Kinder – aufgrund des bestehenden Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz – dagegen bei 82,5 %.¹⁰³

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Leider konnte im Verlauf der Beratungen die tatsächliche Versorgungsquote für Kinder in Einrichtungen bis zum Alter von drei Jahren nicht aufgeklärt werden. Die Zahlen verschiedener Quellen im Bezug auf die Versorgungsquote weichen erheblich voneinander ab, darüber hinaus gibt es auch widersprüchliche Angaben des zuständigen Ministeriums. Im bundesweiten Vergleich von unter Dreijährigen, die einen Kindergarten oder eine Kinderkrippe besuchen, lag Niedersachsen laut 7. Familienbericht gemeinsam mit NRW und einer Quote von 4,5% im Jahr 2004 auf dem letzten Platz.

Der Umfang der Nutzung von Kindertagesstätten hängt dabei nicht allein vom vorhandenen Versorgungsangebot, sondern auch von der tatsächlichen Inanspruchnahme

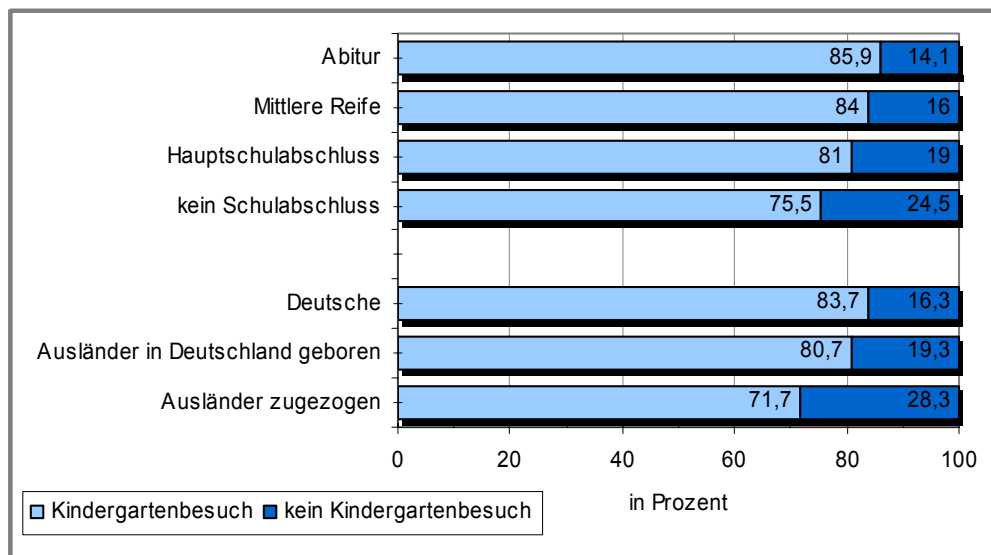
¹⁰³ Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des Angebotes der Kindertagesstätten in Niedersachsen erfolgt im Kapitel D.I.1.2.

des Angebotes und somit vom Elternwillen ab. Hier bestehen hinsichtlich des Bildungsabschlusses der Bezugspersonen der Kinder wie auch ihrer Nationalität erhebliche Unterschiede.

Die Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes sinkt deutschlandweit mit abnehmendem Niveau der Schulabschlüsse der Bezugspersonen der Kinder. Gleichzeitig ist die Inanspruchnahme von Kindergartenplätzen durch ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, insbesondere bei den zugezogenen Ausländern, deutlich geringer als bei der deutschen Bevölkerung (vgl. Abbildung 105).

Damit werden vor allem Kindergartenplätze durch die Bevölkerungsgruppen relativ gering nachgefragt, in denen eine frühkindliche Förderung – und dabei vor allem eine Sprachförderung – in Kindertagesstätten dringlich wäre, da sie sprachliche und soziale Defizite kompensieren und somit Bildungsnachteile ausgleichen könnte.

Abbildung 105: Inanspruchnahme des Kindergartens ab dem Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt in Deutschland 2004 (nach Schulbildung der Bezugspersonen und Staatsangehörigkeit der Kinder)



Datengrundlage: StBA – Mikrozensus 2005. Eigene Darstellung.

1.2.2 Qualifikation des Personals

Der Schwerpunkt der Arbeit in den niedersächsischen Kindertagesstätten liegt in den Bereichen „Bildung“, „Betreuung“ und „Erziehung“. Rund 70 % der insgesamt rund 30 000 Beschäftigten in der Kinderbetreuung sind Erzieherinnen und Erzieher (vgl. Tabelle 23). Zusammen mit der Gruppe der Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger (gut 15 %) stellen sie rund 85 % aller Betreuungspersonen in den Kindertagesstätten.

Pädagogisches Personal, dessen Ausbildungsschwerpunkt auf der Vermittlung von Wissen und Bildung liegt, ist dagegen in den Kindertagesstätten nur in sehr geringem Umfang vertreten. Neben einigen Grund-, Haupt- und Förderschullehrern sind dies insbesondere Diplom- und Sozialpädagogen. Eine weitere Gruppe bilden Personen mit unterschiedlichen therapeutischen Ausbildungen, die in den integrativ arbeitenden Kindergärten eingesetzt sind. In dieser Gruppe sind die Heilpädagogen mit knapp 900 Personen am stärksten vertreten. Daneben gibt es Personen mit einer Ausbildung in den Bereichen Ergotherapie, Logopädie, Motopädie, Krankengymnastik sowie mit Zusatzausbildungen zur Sprachentwicklung.

Tabelle 23: Gruppengebundenes Personal in Kindertagesstätten in Niedersachsen am 01.10.2005

Qualifikation	Anzahl der Kräfte	in %
Erzieher/in	21 080	70,1
Kinderpfleger/in	4 546	15,1
Heilpädagogin/e	894	3,0
Sozialpädagogin/e	659	2,2
Kinderspielkreisgruppenleiter/in	613	2,0
Heilerziehungspfleger/in	494	1,6
Sozialassistent/in	365	1,2
Helfer/in	259	0,9
Freiwilliges Soziales Jahr	236	0,8
Berufspraktikant/in	157	0,5
Diplom-Pädagogin/e	101	0,3
Sonstige	673	2,2
Summe	30 077	100,0

Anmerkung: Nicht berücksichtigt sind ca. 3 000 Fachkräfte, die gruppenungebunden in Tageseinrichtungen für Kinder tätig sind, wie beispielsweise voll freigestellte Leitungskräfte.

Quelle: MK – Statistik über Tageseinrichtungen für Kinder. Überarbeitete Darstellung.

2 Förderung der frühkindlichen Bildung in Niedersachsen - Handlungsoptionen

Aufgabe frühkindlicher Bildung ist es, Kinder in möglichst jungen Jahren individuell und intensiv zu fördern, um ihnen optimale Entfaltungsmöglichkeiten ihrer Potenziale für ihre weitere Bildungs- und spätere Berufskarriere zu bieten. Bildung ist dabei als sozialer Prozess aufzufassen, an dessen Ausgestaltung die Eltern und Familien sowie die Lehr- und Betreuungskräfte in Kindertagesstätten und Grundschulen und die Kinder selbst beteiligt sind.

Frühkindliche Bildung ist umso erfolgreicher, je weniger die Institutionen, sondern die Kinder mit ihren individuellen Begabungen und Neigungen im Blickpunkt stehen. Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass Kinder vor allem das lernen, was sie interessiert und emotional bewegt. Kinder müssen daher aktiv in den Lernprozess einbezogen werden, um Kreativität und Freude am Lernen zu wecken. Geeignet sind vor allem Lernformen, die kooperatives Arbeiten beinhalten, eigenes Entdecken und Experimentieren fördern, unterschiedliche Lerngeschwindigkeiten berücksichtigen und auch Fehler zulassen, respektive zur eigenen Fehlerkorrektur anregen.

Die unterschiedlichen Bildungsorte und Bildungspartner der Kinder müssen in ihrer Beziehung zueinander koordiniert werden, um einen konsistenten Bildungsverlauf der Kinder sicherzustellen. Darüber hinaus sollte insbesondere auch in den Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung eine bewusste und qualifizierte Bildungsarbeit gestärkt werden, die durch einen Ausbau von beitragsfreien Bildungs- und Betreuungsangeboten möglichst vielen Kindern zugänglich gemacht wird.

2.1 Ausbau des Angebots und Erhöhung der Inanspruchnahme von Kindertagesstätten

Neben den Familien und dem Freundeskreis stellen die Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung einen entscheidenden Lernort für frühkindliche Bildung dar. Ein wichti-

ges Ziel ist es daher, möglichst allen Kindern die Möglichkeit zum Besuch einer Kindertagesstätte zu geben.

Im Bereich der Kindergärten sind das Angebot und die Nutzung in Niedersachsen aufgrund des bestehenden Rechtsanspruchs bereits vergleichsweise gut, dennoch besteht Handlungsbedarf. Vor allem in einigen ländlichen Regionen Niedersachsens sind das Angebot und auch die Inanspruchnahme relativ niedrig. Hier sollte daher eine Förderung der Nachfrage verbunden mit einem Ausbau des Angebotes auch im Ganztagsbereich angestrebt werden. Der zukünftig zu erwartende weitere Rückgang der Kinderzahlen sollte nicht zum Abbau von Kindergartenplätzen, sondern zunächst zur Gewährleistung eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Angebotes genutzt werden.

Die Nutzung von Betreuungsangeboten in Krippen, Kindergartengruppen, altersübergreifenden Gruppen und kleinen Kindertagesstätten für Kinder unter 3 Jahre liegt landesweit nur bei 9,3 %. Darin sind Tagespflegeeinrichtungen nicht berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die Angebote sich überwiegend auf die Städte konzentrieren. Der weitere Ausbau des Angebotes an Kinderkrippenplätzen in allen Regionen Niedersachsens ist daher eine wichtige Maßnahme, um die Möglichkeiten der frühkindlichen Bildung bereits in frühen Jahren einem größeren Nutzerkreis – auch außerhalb größerer Städte – zugänglich zu machen (vgl. AKJ^{STAT} 2004: 9).

Notwendig ist eine verstärkte Inanspruchnahme von Kindertagesstätten durch Familien mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Schichten, um deren Kindern bessere Chancen für eine erfolgreiche Bildungskarriere zu eröffnen. Möglichkeiten hierzu bieten sich etwa darin,

- durch gezielte Informationsarbeit auf die Notwendigkeit frühkindlicher Bildung in den Tagesstätten hinzuweisen, um so möglichst viele Kinder zu erreichen,
- den Kindergartenbesuch perspektivisch beitragsfrei zu gestalten,
- Maßnahmen einzuführen, die einen Besuch des Kindergartens zumindest vor der Einschulung verpflichtend machen.

Um im Einzelfall den Bedarf – insbesondere nach Sprachförderung – besser einschätzen zu können, sollte darüber hinaus die Feststellung der Sprachfähigkeit so früh wie möglich durchgeführt werden. Defizite könnten so rechtzeitig erkannt und bereits im Vorfeld der Grundschule gezielt behoben werden.

2.2 Qualitative Verbesserung des Bildungsangebotes in den Kindertagesstätten

Eine wichtige Voraussetzung zur Verbesserung des Bildungsangebotes in den Kindertagesstätten ist die verstärkte Wahrnehmung des Bildungsauftrages entsprechender Einrichtungen, der durch den niedersächsischen Orientierungsplan für Bildung und Erziehung in seiner Bedeutung unterstrichen wird.

2.2.1 Schaffung von Standards für frühkindliche Bildung

Die Einführung verbindlicher Bildungsstandards und Kerncurricula könnte dazu beitragen, die Bildungsqualität in den Kindertagesstätten einander anzugleichen und die Standards insgesamt zu heben. Der „Orientierungsplan für Bildung und Erziehung“ kann hierfür als eine erste Grundlage genutzt werden (vgl. MK 2005). Bei der Entwicklung entsprechender Bildungsziele und Inhalte für den Elementarbereich bietet sich auch die Möglichkeit, europäische Normen und Standards zu berücksichtigen, um rein nationale Curricula zu überwinden und ein Zusammenwachsen der europäischen Gemeinschaft bereits durch vergleichbare Standards im Vorschulalter zu fördern.

Entsprechende Vorgaben eines landesweit gültigen Curriculums sollten obligatorisch durch ein pädagogisches Konzept der Kindertageseinrichtung unterstützt werden, in

welchem die übergreifenden Ziele mit spezifischen Methoden, Inhalten und pädagogischen Konzepten der jeweiligen Einrichtung ausgefüllt werden.

Wichtiger Bestandteil von Standards in der frühkindlichen Bildung ist der Erwerb sprachlicher Kompetenz, die bei Bedarf durch eine individuelle gezielte Sprachförderung unterstützt werden sollte.

Diese Vorgaben sind im Rahmen der Qualitätssicherung laufend hinsichtlich ihrer Umsetzung zu evaluieren und ggf. auch an veränderte Anforderungen anzupassen.

2.2.2 Individuelles Fördern und Fordern

Die Zusammensetzung der Gruppen in den Kindertagesstätten ist sowohl durch sozio-ökonomische als auch ethnisch-kulturelle Unterschiede geprägt. Darüber hinaus weisen Kinder sehr unterschiedliche Potenziale und Fähigkeiten auf.

Insbesondere die ethnisch-kulturellen Unterschiede bieten vielfältige Möglichkeiten, das Bildungsangebot in den Kindertagesstätten zu erweitern. Dazu sollten diese Unterschiede als Bereicherung aufgefasst und gezielt thematisiert werden. Insbesondere im musischen Bereich bieten sich hierzu Möglichkeiten. In kindgerechter Form sollen sich die Kindertageseinrichtungen mit der unterschiedlichen Herkunftskultur der Kinder und der ethnisch-kulturellen Situation der Kinder mit Migrationshintergrund in Deutschland auseinandersetzen.

Sozio-ökonomische Unterschiede können sich dagegen negativ auswirken, wenn sie – aufgrund entstehender Kosten – zum Ausschluss von Kindern bei einzelnen Aktivitäten führen. Hier müssen Wege gefunden werden, allen Kindern die Teilnahme an allen Aktivitäten wie beispielsweise Freizeitfahrten zu ermöglichen. Zusätzlich sollten Themen wie Konsum, Reichtum und Armut mit in die pädagogische Arbeit einbezogen werden.

Zum Umgang mit Heterogenität gehört auch die Integration von Kindern mit körperlichen, geistigen oder sonstigen Handicaps. Dazu sind in den Einrichtungen die erforderlichen Voraussetzungen baulicher Art und Maßnahmen für eine integrierte Betreuung zu schaffen.

Die unterschiedlichen Potenziale und Fähigkeiten der Kinder können sich auf ein unterschiedliches Lerntempo oder auch besondere Neigungen, Interessen und Kompetenzen beziehen. Integrierte Einrichtungen bieten die Möglichkeit, Kinder mit sehr unterschiedlichen Fähigkeiten gemeinsam zu betreuen. Dabei können die Kinder auch voneinander lernen und durch die Weitergabe ihres Wissens oder die Annahme des Wissens anderer Selbstvertrauen und soziale Kompetenz gewinnen. Von großer Bedeutung dabei ist, dass bestehende Unterschiede, etwa im Lerntempo, nicht verwischt werden, sondern dass durch eine innere Differenzierung alle Kinder entsprechend ihren Potenzialen gefördert werden.

2.2.3 Aus- und Weiterbildung des Personals

Um in den Kindertagesstätten in stärkerem Maße einen Bildungsauftrag wahrnehmen zu können, muss auch das Personal dieser Einrichtungen hierzu in die Lage versetzt werden. Entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen sollten daher vermehrt für das vorhandene Personal angeboten werden.

Darüber hinaus soll in Niedersachsen die Ausbildung der Fachkräfte für die Kindertagesstätten unter besonderer Berücksichtigung der neuen Anforderungen durch den Bildungsauftrag weiterentwickelt werden. Bildung und Sprache sind wesentliche Schwerpunkte der aktuellen Rahmenrichtlinien für die Ausbildung. Inzwischen ist das neue Unterrichtsfach „Sozialpädagogische Bildungsarbeit“ an allen an der Erzieherausbildung beteiligten Berufsfachschulen und Fachschulen des Landes eingeführt. Im Gesamtkonzept der umfassenden Niveauanhebung der Qualifikation aller Fachkräfte

werden für die Leitungs-, Führungs- und Beratungsebene in Kooperation zwischen Fachschulen und Fachhochschule Aufbaustudiengänge entwickelt, deren Ausbildungskonzepte den Bildungsauftrag umfassend berücksichtigen.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Ungeachtet dessen liegt die Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher noch deutlich unter dem in den meisten anderen europäischen Ländern üblichen Niveau.

2.2.4 Erhöhung des Männeranteils in der Kinderbetreuung

Ein besonderes Problem der Bildung im frühkindlichen und kindlichen Bereich resultiert aus dem extremen Ungleichgewicht zwischen weiblichem und männlichem Personal in Kindergärten und Grundschulen. Pädagogen führen den zunehmenden Bildungsrückstand und die überproportionale Verhaltensauffälligkeit von Jungen u. a. auf dieses Missverhältnis zurück. Dadurch fehlen den Jungen gleichgeschlechtliche Rollenvorbilder und Autoritätspersonen. Weibliches Kindergarten- und Lehrpersonal tendiert obendrein unbewusst dazu, Mädchen, die häufig sozial kompetenter sind als Jungen, zu bevorzugen. Eine geschlechterausgeglichene Besetzung des Kindergarten- und Lehrpersonals würde somit die Möglichkeiten für Jungen verbessern und es ihnen ermöglichen, vorhandene Bildungsangebote optimal zu nutzen.

Ein Grund für den hohen Frauenanteil in diesem Bildungsbereich ist die vergleichsweise schlechte Bezahlung.

2.2.5 Qualitätssicherung und Entwicklung

Die regelmäßige Überprüfung der eigenen pädagogischen Arbeit (Evaluation), die prozesshafte Weiterentwicklung (Qualitätsentwicklung) und ihre Umsetzung in der Praxis (Qualitätssicherung) sind wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungsarbeit in den Kindertagesstätten. Ihre Anwendung als selbstverständlicher Teil der pädagogischen Arbeit sollte daher gefordert und gefördert werden (vgl. MK 2005: 48 ff.).¹⁰⁴

Ein solches Qualitätsmanagement in Kindertagesstätten bedeutet insbesondere, dass die Ziele der pädagogischen Arbeit gemeinsam bestimmt und alle pädagogischen Handlungen an diesen Zielen ausgerichtet werden. Eine regelmäßige Kontrolle ermöglicht es, den Grad der Zielerreichung festzustellen, Standards zu überprüfen und ggf. das Zielsystem neu zu justieren oder das Handeln anzupassen.

Wichtige Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind:

- gemeinsame Festlegung pädagogischer Ziele,
- Entwicklung von Bewertungsmaßstäben zur Kontrolle der Zielerreichung,
- gezielte Beobachtung als Bestandteil der pädagogischen Arbeit und Instrument zur Überprüfung der Zielerreichung,
- Dokumentation des Beobachteten als Grundlage zur gezielten und systematischen Förderung auf der einen und zur Weiterentwicklung des pädagogischen Konzeptes auf Grundlage individueller Entwicklungspläne auf der anderen Seite.

2.3 Sicherung der Konsistenz im Bildungsverlauf

Konsistenz im Bildungsverlauf stellt eine wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Bildungskarriere dar. Im optimalen Falle sollten Bildungsziele, -inhalte und -organisation der unterschiedlichen Lernorte, die die Kinder in ihrer Entwicklung besuchen, sinnvoll

¹⁰⁴ Vgl. ausführlich zur Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten BMFSFJ 2003; FTHENAKIS 2003.

ineinander greifen, ohne Brüche im Bildungsverlauf der Kinder zu produzieren. Eine besondere Aufmerksamkeit sollte daher dem Übergang zwischen dem Kindergarten und der Grundschule gewidmet werden.

Dazu gehört auch, dass insgesamt mehr Flexibilität beim Übergang vom Kindergarten in die Grundschule geschaffen wird, bei dem in erster Linie der individuelle Entwicklungsstand des jeweiligen Kindes ausschlaggebend sein sollte und weniger das Lebensalter.

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Abstimmung sind gegeben: Im Grundsatzterlass des MK „Die Arbeit in der Grundschule“ vom 03.02.2004 wird die Pflicht der Grundschule hervorgehoben, eng mit dem Kindergarten zusammenzuarbeiten; ebenso besteht für die Kindertagesstätten nach dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder der Auftrag zur Zusammenarbeit mit der Grundschule (§ 3 Abs. 5 NKiTaG).

Die Kooperation muss von beiden Seiten ernst genommen und als kontinuierlicher Prozess angelegt und weiterentwickelt werden. Zu diesem Zweck hat das Land Niedersachsen das Projekt „Brückenjahr“ initiiert. Das Projekt zielt sowohl auf Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, als auch auf Kinder, die eine solche Einrichtung nicht besuchen. Die Kinder sollen durch Förder- und Beratungsprogramme auf die Grundschule vorbereitet werden.

Weitere Möglichkeiten, den Kontakt und den Austausch zwischen beiden Einrichtungen zu fördern und die Kindergartenkinder auf den Schulalltag vorzubereiten, liegen etwa (vgl. MK 2005: 46 f.)

- im persönlichen Austausch der Fachkräfte über pädagogische Inhalte und Methoden sowie in der Einbeziehung der Eltern in Erziehungs- und Bildungsaufgaben,
- bei Maßnahmen, Kindergartenkinder mit der Schulumgebung vertraut zu machen,
- im gemeinsamen Besuch der Fachkräfte beider Einrichtungen von Fortbildungen z. B. im Bereich Sprachförderung,
- in der gegenseitigen Hospitation einzelner Fachkräfte,
- in der Benennung jeweils eines bzw. einer Kooperationsbeauftragten in Kindertagesstätte und Grundschule, die einen schnellen und direkten Austausch sicherstellen.

Ein geeignetes Instrument zur Konsolidierung der Zusammenarbeit stellt eine verbindliche Kooperationsvereinbarung dar, in der Umfang und Maßnahmen der gemeinsamen Abstimmung festgelegt werden.

2.4 Aufwertung von Kooperation und Beteiligung

Frühkindliche Bildung ist die gemeinsame Aufgabe der Kindertagesstätten, der Eltern und der Kinder selbst sowie des weiteren sozialen Umfeldes. Im letzten Kindergartenjahr ist zunehmend auch die Grundschule beteiligt.

2.4.1 Einbeziehung der Eltern

Alle Eltern sind Experten für ihr Kind. Sie sind daher von Kindertagesstätten und Schulen als Partner bei der Erziehung und Bildung ihrer Kinder einzubeziehen. Dazu ist es auch notwendig, sie im Rahmen der Elternweiterbildung in die Lage zu versetzen, diese Partnerschaft auch wahrnehmen und ihrer Erziehungspflicht nachkommen zu können (vgl. MK 2005: 42 ff.).

Wichtige Voraussetzungen sind gegenseitige Wertschätzung, Vertrauen und eine positive Grundhaltung für eine Zusammenarbeit. Dabei können erzieherische Maßnahmen und Konzepte abgestimmt und angeglichen werden und die Eltern können

Lerninhalte zu Hause aufgreifen, um die kognitive Entwicklung und Lernmotivation des Kindes nachhaltig zu stärken.

Von großer Bedeutung ist die Einbeziehung der Eltern mit Migrationshintergrund, um ihnen das deutsche Bildungssystem besser zu vermitteln und Zugangshürden abzubauen. Ein intensiver Kontakt zu diesen Eltern kann sich darüber hinaus auch vorteilhaft auf deren Integration und bei Bedarf auch Spracherwerb auswirken.

Mögliche Maßnahmen richten sich auf

- Bildungs- und Erziehungsvereinbarungen, die gemeinsam von Eltern und Einrichtungen getroffen werden,
- individuelle Elterngespräche zum Entwicklungsstand der Kinder, zur Abstimmung pädagogischer Vorgehensweisen oder zu Verhaltens-/Lernauffälligkeiten,
- Einrichtung niedrigschwelliger und zielgruppenspezifischer Beratungsangebote, darunter auch aufsuchende Elternarbeit mit präventivem Charakter wie z. B. ein Hebammenprogramm,
- Mitbestimmung der Eltern in den Gremien der Einrichtung über Elternvertreter,
- Einbeziehung der Eltern in pädagogische Aufgaben, beispielsweise im Rahmen von Projektarbeit oder der individuellen Förderung leistungsschwächerer Kinder.

Nach dem Vorbild der englischen Early Excellence Centers sollen die Kindertagesstätten zu Familienzentren weiterentwickelt werden. Eine entsprechende Zusammenarbeit erleichtert die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen und führt auch zu einer Stärkung der Elternkompetenz, da sie mehr über die kindliche Entwicklung lernen können, Hinweise über sinnvolle und die Bildungsinhalte unterstützende Freizeitbeschäftigungen erlangen und eine Anlaufstelle für konkrete Fragen zur Entwicklung ihres Kindes erhalten.

2.4.2 Mitbestimmung der Kinder

Kinder haben das Recht, an allen Entscheidungen, die sie betreffen, entsprechend ihrem Entwicklungsstand beteiligt zu werden (Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention). Für Kindertagesstätten bieten sich vielfältige Möglichkeiten, die Kinder an den Entscheidungen, die das Zusammenleben in der Einrichtung betreffen, zu beteiligen. Das Alter der Kinder spielt dabei lediglich für die Form der Beteiligung eine Rolle, nicht jedoch für die Beteiligung als solche (HESSISCHES SOZIALMINISTERIUM, HESSISCHES KULTUSMINISTERIUM 2005: 113 f.).

Eine aktive Mit- und Selbstbestimmung kann den Kindern frühzeitig demokratische Grundwerte und die Notwendigkeit politischer Bildung vermitteln. Gleichzeitig erwerben sie emotionale und soziale Kompetenz, da sie eigene Positionen vertreten und sich mit den Meinungen anderer auseinandersetzen müssen, darüber hinaus lernen sie, Verantwortung für sich und andere zu übernehmen.

III Allgemeinbildende Schulen

1 Herausforderungen für das System der allgemeinbildenden Schulen

Eine sinkende Zahl junger Menschen sowie der gleichzeitige Anstieg des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund sind wesentliche Einflussgrößen für das System der allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen.

Der zu erwartende Rückgang der Schülerzahlen stellt Land und Kommunen vor die Herausforderung, eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Schulversorgung in allen Landesteilen aufrechtzuerhalten.

Die Notwendigkeit zur permanenten Verbesserung der Schulausbildung erhält vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ein besonderes Gewicht. Je weniger Arbeitnehmer es zukünftig geben wird, desto wichtiger ist ihre Ausbildung, um die Innovations- und Leistungsfähigkeit der Gesellschaft zu erhalten. Den Kindern und Jugendlichen als den Arbeitnehmern von morgen muss daher eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Gleichzeitig muss das allgemeine Bildungs- und Qualifikationsniveau den Anforderungen einer immer stärker wissensbasierten Gesellschaft und Arbeitswelt angepasst werden, was nur durch eine Anhebung der Bildungsqualität und eine Steigerung des Anteils hochwertiger Schulabschlüsse erreicht werden kann. Neben der demografischen Entwicklung beeinflussen folglich auch bildungspolitische Entscheidungen die zukünftige Entwicklung der allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen.

1.1 Entwicklung der Schülerzahlen 1980 bis 2025

Die Entwicklung der Schülerzahlen wird durch drei wesentliche Faktoren bestimmt:

1. Stärke der Geburtsjahrgänge im schulfähigen Alter,
2. bildungspolitischen Entscheidungen,
3. Bildungsbeteiligung.

Die Stärke der Geburtsjahrgänge ist unmittelbarer Bestandteil der demografischen Entwicklung und lässt sich aus der Bevölkerungsstatistik und -prognose direkt ableiten.

Bildungspolitische Entscheidungen, die wesentlich Einfluss auf die Schülerzahlen hatten, waren in der Vergangenheit vor allem die Auflösung der Vorklassen im Jahre 2002, wodurch rund 7 000 Schülerinnen und Schüler nicht mehr in der Schülerstatistik geführt, sondern den Kindergärten zugerechnet wurden, sowie die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur auf 12 Jahre, wodurch sich nach dem Jahr 2011, welches durch einen doppelten Abiturjahrgang geprägt sein wird, die Zahl der Gymnasiasten verringern wird. Die Auflösung der Orientierungsstufe im Jahr 2004 hat sich dagegen nicht auf die Gesamtschülerzahlen, sondern lediglich auf die Schülerzahlen in den einzelnen Schulzweigen ausgewirkt.

Aufgrund der bestehenden 12-jährigen Schulpflicht in Niedersachsen wirken sich Veränderungen in der Bildungsbeteiligung in den einzelnen Schulformen zwar nicht auf die Gesamtschülerzahlen aus, können allerdings zu Verschiebungen innerhalb der Schulformen sowie zwischen den allgemein- und berufsbildenden Schulen führen und somit Einfluss auf die Entwicklung der Schülerzahlen an den allgemeinbildenden Schulen nehmen.

1.1.1 Landesweite Betrachtung

Ausgehend von einer Schülerzahl von gut 1,16 Mio. im Jahr 1980 hat sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler bis 1989 zunächst um nahezu ein Drittel auf ca. 800 000 reduziert, da den geburtenstarken Jahrgängen aus den frühen 1960er-Jahren deutlich geburtenschwächere Jahrgängen folgten. Mit Beginn der 1990er-Jahre sind die Schülerzahlen wegen starker Außenzuwanderung und der Einschulung der Kinder der geburtenstarken Jahrgänge wieder angestiegen und erreichten im Jahr 2005 den Stand von knapp 990 000 (vgl. Abbildung 106).

Für die Folgezeit geht das MK in seiner Schülerprognose wiederum von einem Absinken der Schülerzahlen aus. Ein vorläufiger Tiefststand würde danach im Jahr 2021 mit 785 000 Schülerinnen und Schülern erreicht werden. Bis zum Ende des Prognosehorizontes im Jahr 2025 würde sich die Zahl dann wieder um ca. 11 000 auf rund 796 000 erhöhen. Insgesamt entspräche die Entwicklung im Prognosezeitraum von 2005 bis 2025 einem Rückgang der Schülerzahlen von knapp 20 %.¹⁰⁵

Im Zeitraum von 1980 bis 1989 waren alle Schulformen vom Rückgang der Schülerzahlen betroffen. Überdurchschnittliche Verluste ergaben sich für die Haupt- (- 48 %) und Realschulen (- 42 %) sowie für die Förderschulen (- 40 %)¹⁰⁶, während der Schülerrückgang der Grundschulen (- 19 %) sowie der Gesamtschulen (- 24 %) in diesem Zeitraum geringer ausfiel. Der Anteil der Gymnasiasten ging in diesem Zeitraum um 32 Prozentpunkte und damit in etwa im gleichen Maße zurück wie die Schülerzahlen insgesamt (- 31 %).

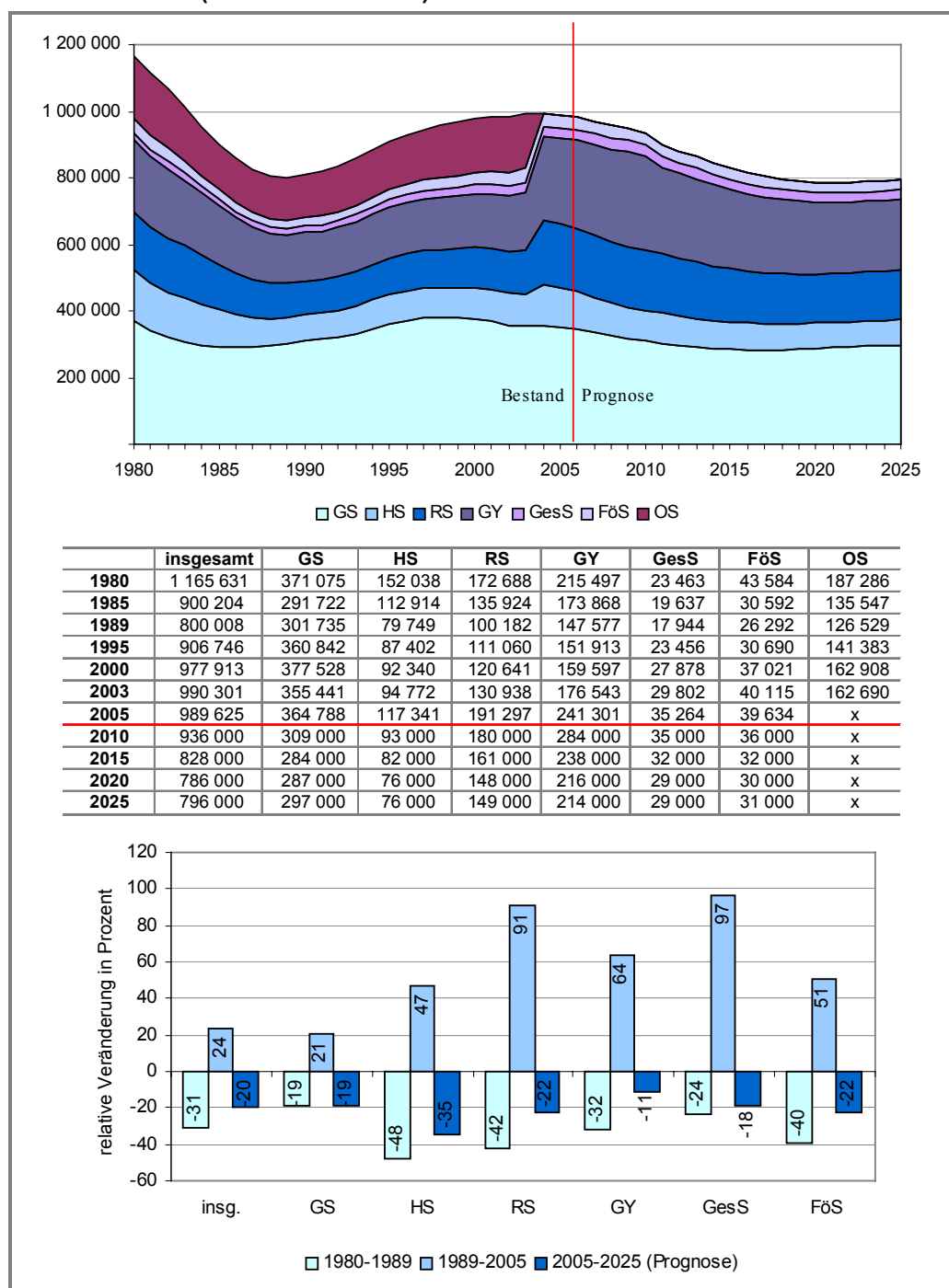
Der Zeitraum von 1989 bis 2005 war dagegen von einem Anstieg der Schülerzahlen um insgesamt 24 % geprägt.¹⁰⁷ Bei der Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen Schulformen ist allerdings zu beachten, dass die Schülerinnen und Schüler der Orientierungsstufe nach ihrer Auflösung im Jahr 2003 den anderen Schulformen zugerechnet wurden. In der Folge stiegen die Schülerzahlen in den Hauptschulen, den Realschulen, den Gymnasien und den Gesamtschulen zwischen 2003 und 2005 sprunghaft an und führten so zu einem Schülerzuwachs, der für die Gesamtschulen 97 % und für die Realschulen 91 % betrug. Auch die Gymnasien konnten im Zeitraum von 1989 bis 2005 einen Zuwachs der Schülerzahlen von immerhin noch 64 % und die Hauptschulen von 47 % verzeichnen.

Da die Grundschulen nicht wie die anderen Schulformen von der Auflösung der Orientierungsstufe profitierten und im Jahr 2002 mit dem Wegfall der Vorklassen rund 7 000 Kinder nicht mehr – wie zuvor – zu den Grundschulen gezählt wurden, fiel ihr Schülerzuwachs mit 21 % – relativ betrachtet – vergleichsweise gering aus. Allerdings trugen sie mit einem absoluten Schüleranstieg im Umfang von gut 63 000 dennoch rund ein Drittel zum Anstieg der Gesamtschülerzahlen bei.

¹⁰⁵ Grundlage der Schülerprognose des MK bilden die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, die Schulstatistik zum Schuljahresbeginn 2005/2006 mit den aktuellen Beteiligungsquoten, die konstant für alle Prognosejahre verwendet wurden, sowie die Verkürzung der Schulzeit an den Gymnasien von 13 auf 12 Jahrgänge. Die Schülerzahlen für den jeweils nächsthöheren Jahrgang werden anhand von Übergangsquoten ermittelt. Der Aufteilung auf die unterschiedlichen Schulformen nach der vierten Klasse basiert auf der Verteilungsquote zum Schuljahresbeginn 2005/2006.

¹⁰⁶ Die Förderschulen in Niedersachsen weisen unterschiedliche Förderschwerpunkte auf, wobei die beiden Typen „Schwerpunkt Lernen“ und „Schwerpunkt Geistige Entwicklung“ den mit Abstand größten Anteil der Schülerzahlen aufweisen. Weitere Schwerpunkte an Förderschulen sind: „Emotionale und soziale Entwicklung“, „Hören“ (Schwerhörige, Gehörlose), „Körperliche und Motorische Entwicklung“, „Sprache“, „Sehen“ (Sehbehinderte, Blinde), und „Hören/Sehen“ (Taubblinde).

¹⁰⁷ Der höchste Schülerstand wurde nach 1989 mit gut 993 000 im Jahr 2004 registriert.

Abbildung 106: Entwicklung der Schülerzahlen in Niedersachsen 1980 bis 2025 (nach Schulformen)

Anmerkung: GS = Grundschulen, HS = Hauptschulen, RS = Realschulen, GY = Gymnasien (einschließlich Abendgymnasien und Kollegs), GesS = Gesamtschulen (Integrierte Gesamtschulen, Freie Waldorfschulen; die Schülerinnen und Schüler der Kooperativen Gesamtschulen wurden dagegen den entsprechenden Schulformen zugeordnet), FöS = Förderschulen (Zusammenfassung der unterschiedlichen Förderschwerpunkte), OS = Orientierungsstufe (2004 abgeschafft).

Datengrundlage: MK – Schülerstatistik, Schülerprognose. Eigene Darstellung.

Der Prognosezeitraum bezieht sich auf die zu erwartende Schülerentwicklung von 2005 bis 2025. Insgesamt wird von einem Rückgang der Schülerzahlen um ca. 20 % ausgegangen. Die niedrigste Schülerzahl wird mit gut 785 000 für das Jahr 2021 erwartet, bevor sich die Zahlen bis 2025 wieder leicht erhöhen. Mit rund 796 000 läge die Schülerzahl im Jahr 2025 dann in etwa auf dem niedrigen Niveau von 1989. Unter der Annahme, dass das Übergangsverhalten der letzten Jahre auch künftig Bestand

hat, werden mit einem Minus von 35 % die stärksten Verluste für den Hauptschulsektor prognostiziert. Bei einem Rückgang von jeweils 22 % zeichnet sich für die Real- und Förderschulen eine nahe am Durchschnitt liegende Entwicklung ab. Etwas geringer würden die Verluste für die Grundschulen (- 19 %) sowie die Gesamtschulen (- 18 %) ausfallen. Im Gymnasialbereich liegt der erwartete Rückgang mit - 11 % deutlich unter dem Gesamtverlust, obwohl mit der Reduzierung der Zeit bis zum Abitur auf 12 Schuljahre und dem damit verbundenen Ausscheiden zweier Abiturjahrgänge im Jahr 2011 ein Jahrgang weniger in die Berechnungen der Gymnasiastenzahlen einfließt.

Legt man die Betrachtung des gesamten Zeitraumes von 1980 bis 2025 zugrunde, zeigt sich eine deutliche Erhöhung der Bildungsbeteiligung bei den höheren Schulformen und insbesondere im Gymnasialbereich: Während sich die Zahl der Hauptschüler in diesem Zeitraum nach der Prognose insgesamt halbieren und sich die Anzahl der Schülerinnen und Schüler an den Förderschulen um ein Drittel verringern würde, hätten die Realschulen lediglich Schülerverluste von 14 % zu erwarten und bliebe die Zahl der Gymnasiasten weitgehend konstant.

1.1.2 Regionale Betrachtung

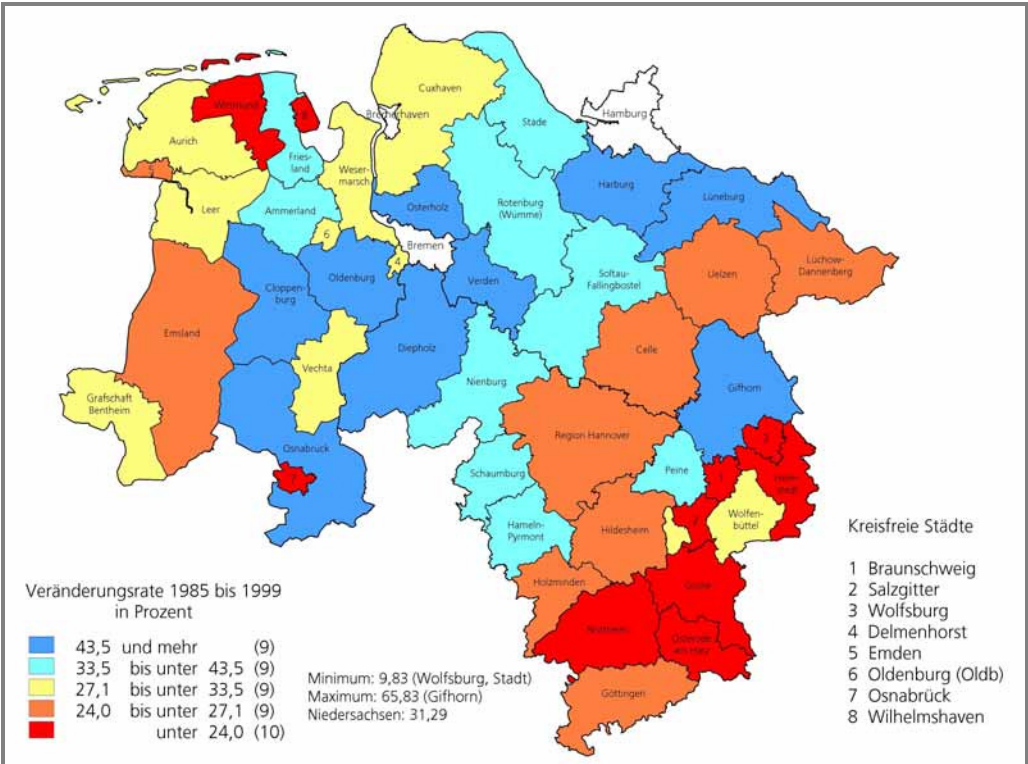
Die Entwicklung der Schülerzahlen weist innerhalb des Landes große Unterschiede auf. Dies wird im Weiteren anhand der Schülerzahlentwicklung im Primarbereich verdeutlicht.¹⁰⁸ Dabei werden die beiden Zeiträume 1985 bis 1999 (im Landesdurchschnitt steigende Zahl von Grundschülern) und 1999 bis 2005 (im Landesdurchschnitt sinkende Zahl von Grundschülern) betrachtet (vgl. Abbildung 107 und Abbildung 108).

Im Zeitraum von 1985 bis 1999 stiegen in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt in Niedersachsen die Schülerzahlen, wobei landesweit der Zugewinn gut 31 Prozentpunkte betrug. Die höchsten Zuwächse waren in den Landkreisen um Hamburg und Bremen sowie in den Kreisen Oldenburg, Diepholz und Osnabrück zu registrieren. Dabei fiel der Anstieg der Schülerzahlen im Primarbereich mit knapp 66 % im Landkreis Gifhorn am höchsten aus. Bereits in diesem Zeitraum vergleichsweise geringe Anstiege hatten insbesondere die im südlichen Niedersachsen gelegenen Landkreise sowie der Kreis Wittmund zu verzeichnen. Aber auch die kreisfreien Städte Wilhelmshaven und Osnabrück lagen in ihrer Entwicklung deutlich hinter dem Landesdurchschnitt zurück. Den geringsten Zuwachs in dieser Zeitspanne erzielte die Stadt Wolfsburg mit einem Plus von knapp unter 10 %.

In der anschließenden Phase des landesweiten Rückgangs der Schülerzahlen im Primarbereich von 1999 bis 2005 um gut 7 % zeigte sich eine Verstärkung der regionalen Disparitäten. Wiederum waren es hauptsächlich die südlich gelegenen Landkreise – aber auch einige Landkreise im Osten und Nordwesten des Landes –, die die höchsten Verluste von Schülern im Primarbereich hinnehmen mussten, während die Landkreise im Umland von Hamburg und Bremen lediglich geringe Verluste und im Falle Harburgs sogar einen Gewinn von über 5 % zu verzeichnen hatten. Bei den kreisfreien Städten musste die Stadt Wilhelmshaven mit einem Rückgang über 20 % den höchsten Verlust der Zahl der Schülerinnen und Schüler im Primarbereich registrieren.

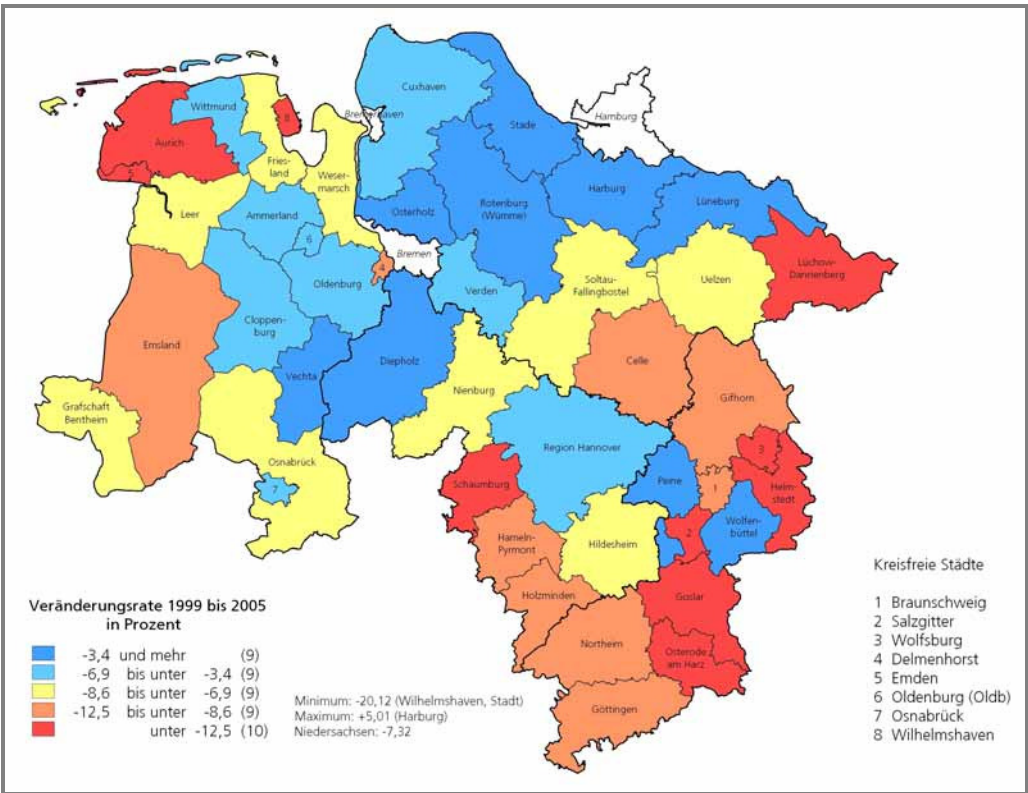
¹⁰⁸ Von einer regionalisierten Darstellung der Schülerzahlen im Sekundar I- und Sekundar II-Bereich wird Abstand genommen, da die Schüler am Schulort und nicht am Wohnort erfasst werden. Folglich würde durch die Konzentration weiterführender Schulen in den größeren Städten, die auch von Schülern aus dem Umland besucht werden, ein falsches Bild der regionalen Bildungsbeteiligung entstehen. Im Primarbereich ist dieses Problem weniger ausgeprägt, da die Grundschulen flächendeckend wohnortnah oder zumindest im eigenen Landkreis vorhanden sind.

Abbildung 107: Entwicklung der Schülerzahlen im Primarbereich in den Landkreisen und kreisfreien Städten 1985 bis 1999



Quelle: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen.

Abbildung 108: Entwicklung der Schülerzahlen im Primarbereich in den Landkreisen und kreisfreien Städten 1999 bis 2005



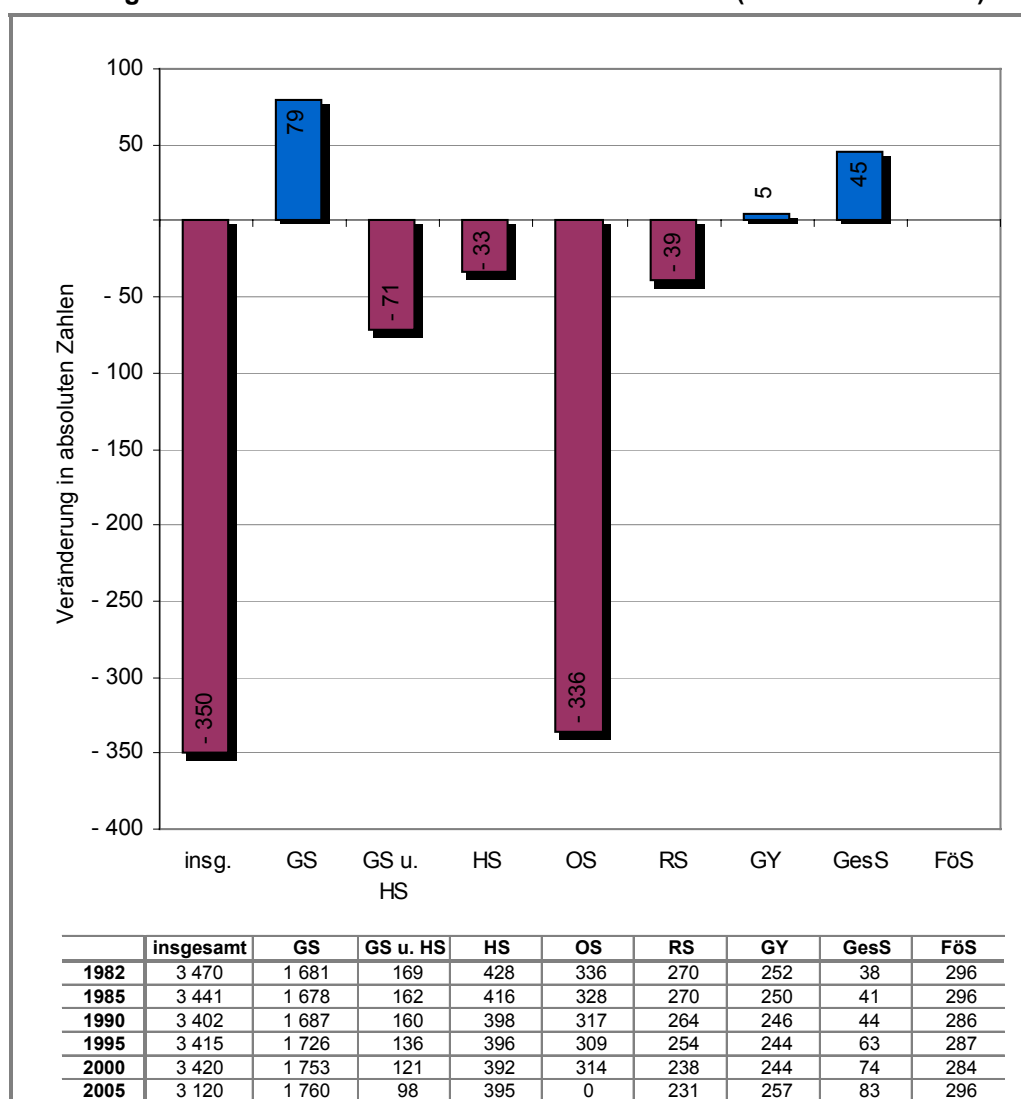
Quelle: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen.

1.2 Entwicklung der Zahl der Schulen 1982 bis 2005

Die Zahl der Schulen hat sich im Zeitraum von 1982 bis 2005 insgesamt um 350 von 3 470 auf 3 120 verringert. Der ganz überwiegende Teil dieses Rückgangs ist auf die Abschaffung der Orientierungsstufe im Jahr 2004 zurückzuführen, bei der über 300 Schulen aufgelöst worden sind (vgl. Abbildung 109).

Reduziert hat sich jedoch auch die Zahl der kombinierten Grund- und Hauptschulen, deren Zahl sich im Betrachtungszeitraum von 169 auf 98 um ein gutes Drittel verringerte. Allerdings steht diesem Rückgang eine Zunahme von insgesamt 79 Grundschulen gegenüber, sodass sich die wohnungsnahe Versorgung zumindest im Primarbereich insgesamt nicht verschlechtert hat. Bei den Realschulen wurden 39 Standorte und bei den Hauptschulen 33 Standorte abgebaut.

Abbildung 109: Schulen in Niedersachsen 1982 bis 2005 (nach Schulformen)



Anmerkung: GS = Grundschulen, HS = Hauptschulen, RS = Realschulen, GY = Gymnasien (einschließlich Abendgymnasien und Kollegs), GesS = Gesamtschulen (Integrierte Gesamtschulen, Freie Waldorfschulen; FöS = Förderschulen (Zusammenfassung der unterschiedlichen Förderschwerpunkte), OS = Orientierungsstufe (2004 abgeschafft).

Datengrundlage: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen. Eigene Darstellung.

Bei den Gymnasien hat sich dagegen ein Zuwachs von 5 Schulen ergeben, während die Zahl der Förderschulen im Jahr 2005 die gleiche ist wie zu Beginn des Betrachtungszeitraumes. Mehr als verdoppelt hat sich von 1982 bis 2005 die Zahl der Ge-

samtschulen, wobei die Integrierten Gesamtschulen und die Freien Waldorfschulen hierbei den größten Anteil ausmachten. Allerdings liegt ihre absolute Zahl mit 83 Schulen im Jahr 2005 nach wie vor deutlich unter den Zahlen der anderen Schulformen im Sekundar I- und II-Bereich.

1.3 Entwicklung der Absolventenzahlen

Die Absolventenzahlen der Vergangenheit können direkt aus der Schulstatistik entnommen werden. Darin sind die tatsächlichen Zahlen bis einschließlich 2005 erfasst. Die Vorausschätzung der Absolventen wird durch das MK durchgeführt. Dabei werden die Absolventen anhand der Abgangsklassen der Schülerprognose und der Abgangsquoten entsprechend der letzten Schulstatistik ermittelt.¹⁰⁹ Die Gesamtsumme der Absolventen folgt – zeitversetzt – weitgehend der demografisch bedingten Besetzung der Geburtsjahrgänge.

Die Gesamtzahl der Absolventen¹¹⁰ folgt in etwa der Entwicklung der Schülerzahlen (vgl. Abbildung 110). Nach einem Höchststand von gut 132 000 im Jahr 1982 sank ihre Zahl bis 1992 auf 76 500 Absolventinnen und Absolventen ab. Die anschließende positive Entwicklung, die bis 2005 zu einer Absolventenzahl von gut 92 000 führte, wird sich nach der Prognose noch einige Jahre fortsetzen. Die besonders hohe Zahl der Absolventen im Jahr 2011 ergibt sich dabei aus dem doppelten Abiturjahrgang in diesem Jahr.¹¹¹ Nach 2013 wird ein weitgehend kontinuierlicher Rückgang der Absolventen bis auf die Zahl von gut 72 000 im Jahr 2025 erwartet.

Im Zeitraum von 1980 bis 1992, der insgesamt von einem Rückgang der Absolventenzahlen um rund 40 % geprägt war, reduzierte sich insbesondere die Zahl der Absolventen mit Haupt- und Realschulabschluss. Gleichzeitig ging auch die Zahl der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in etwa um die Hälfte zurück. Entgegen dem allgemeinen rückläufigen Trend erhöhten sich die Zahlen der Absolventen mit Fachhochschul- und Hochschulreife von 1980 bis 1992 in geringem Umfang.

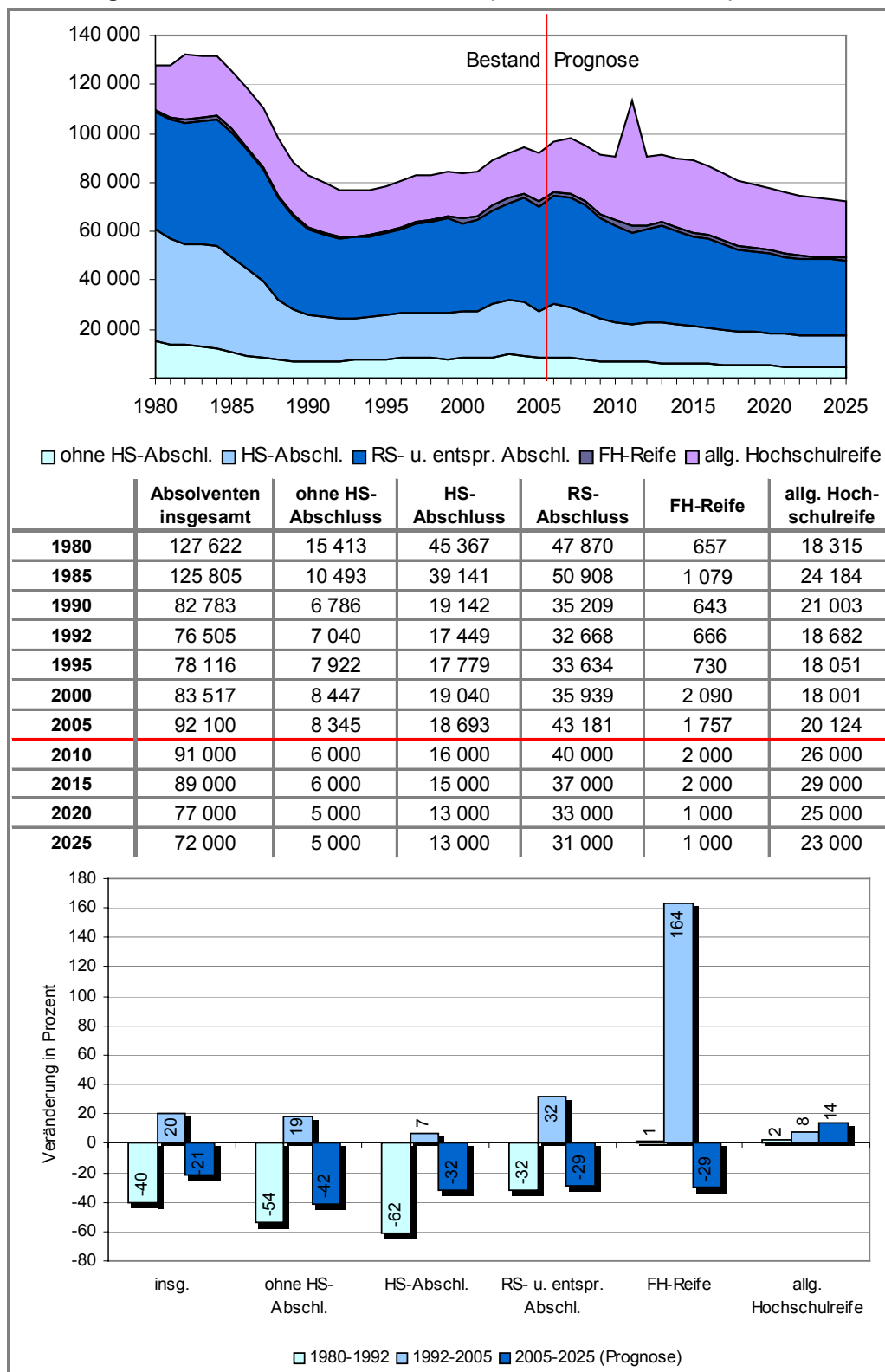
In der Folgezeit vergrößerte sich die Zahl der Absolventen wieder und stieg bis 2005 auf gut 92 000 an. Mit 32 % Zunahme stieg die Zahl der Realschulabschlüsse überdurchschnittlich, während die Zahl der Absolventen mit einer Hochschulreife lediglich um 8 % und die der Absolventen mit einem Hauptschulabschluss um nur 7 % anstiegen und damit deutlich hinter der Gesamtentwicklung von 20 % zurückblieben. Dagegen stieg die Zahl der Fachhochschulabsolventen um 164 %. Diese stellten mit 1 757 im Jahr 2005 jedoch nur einen Anteil von knapp 2 % aller Absolventen.

Im Prognosezeitraum von 2005 bis 2025 wird wiederum mit einem Rückgang der Absolventenzahlen um knapp ein Viertel gerechnet, wobei allerdings die ersten Jahre von einem Wechsel zwischen Zugewinn und Verlust an Absolventen geprägt sein werden. Insgesamt am stärksten werden voraussichtlich die Zahlen der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss (- 42 %) sowie der Absolventen mit Hauptschulabschluss (- 32 %) sinken. In etwas geringerem Maße ist ein Rückgang der Realschulabschlüsse (- 29 %) sowie der Abgänger mit Fachhochschulreife (- 29 %) zu erwarten. Die Zahl der Absolventen mit Hochschulreife wird sich von 2005 bis 2025 dagegen um ca. 14 % erhöhen, wobei allerdings bereits im Jahr 2015 mit gut 29 000 die höchsten Abschlusszahlen in diesem Bereich erwartet werden, die sich dann bis 2025 wieder auf knapp 23 000 Absolventen mit Hochschulreife reduzieren werden.

¹⁰⁹ Die Abgangsquoten aus dem Jahr 2005 wurden konstant für alle Prognosejahre verwendet.

¹¹⁰ In der Statistik werden zu den Absolventen auch die Schüler gezählt, die die Schule ohne einen Hauptschulabschluss verlassen. Die Absolventen der Förderschulen zählen zu den Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss und machen in etwa 40 % der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss aus.

¹¹¹ Durch die Reduzierung der Zeit bis zum Abitur von 13 auf 12 Jahre werden im Jahr 2011 zwei Abiturjahrgänge gleichzeitig ausscheiden.

Abbildung 110: Absolventen 1980 bis 2025 (nach Abschlussarten)

Anmerkung: Die Abkürzung FH-Reife steht für Fachhochschulreife; hierin erfasst sind diejenigen Schülerinnen und Schüler, die die gymnasiale Oberstufe vor dem Abitur verlassen und zumindest das elfte Schuljahr absolviert haben.

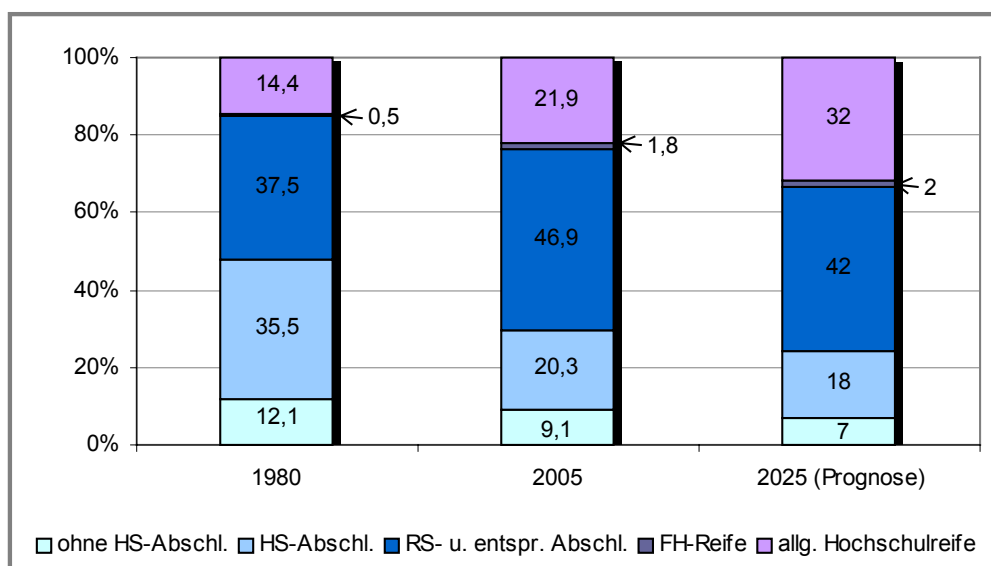
Datengrundlage: MK – Schulstatistik. Eigene Darstellung.

Die Zahlen der Schulabgänger waren im Zeitraum von 1980 bis 2005 – trotz Anstieg der Bevölkerung – insgesamt rückläufig. Nach der Prognose des MK wird sich der rückläufige Trend – mit einigen den Geburtsjahrgangsstärken folgenden Schwankungen – auch zukünftig fortsetzen. Von Bedeutung ist dabei allerdings, dass sich die Abschlussjahrgänge gemessen an der Art des Abschlusses schon in der Vergangenheit deutlich verändert haben und dies voraussichtlich auch zukünftig weiter der Fall sein wird (vgl. Abbildung 111).

Insgesamt wird sich der Trend der Vergangenheit – hin zu höherwertigen Schulabschlüssen – nach Einschätzung des MK weiter fortsetzen. Nach einem Anteil der Abiturienten an allen Schulabgängern von knapp 22 % im Jahr 2005 wird sich dieser Anteil bis 2025 um knapp ein Drittel erhöhen. Gleichzeitig ist von einem Rückgang der Hauptschulabschlüsse von gut 20 % auf 18 % auszugehen, wie auch der Anteil der Schulabgänger ohne einen Hauptschulabschluss von gut 9 % auf 7 % sinken wird.

Der Anteil der Realschulabschlüsse wird sich dagegen voraussichtlich ebenfalls reduzieren. Hier wird ein Rückgang von knapp 47 % im Jahr 2005 auf 42 % im Jahr 2025 erwartet. Realschulabschlüsse würden danach auch im Jahr 2025 noch den größten Anteil an allen Schulabschlüssen ausmachen.

Abbildung 111: Anteile der Schulabschlüsse in Niedersachsen 1980, 2005 und 2025 (nach Schulformen)



Datengrundlage: MK – Schulstatistik. Eigene Darstellung.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

In der MK-Prognose wird davon ausgegangen, dass das Übergangsverhalten konstant bleibt. Tatsächlich verändern sich die Übergangsquoten jedoch zugunsten höherwertiger Schulabschlüsse. Das bedeutet, dass insbesondere die künftigen Zahlen an Hauptschülern zu hoch angesetzt sein dürften.

1.4 Lehrerversorgung

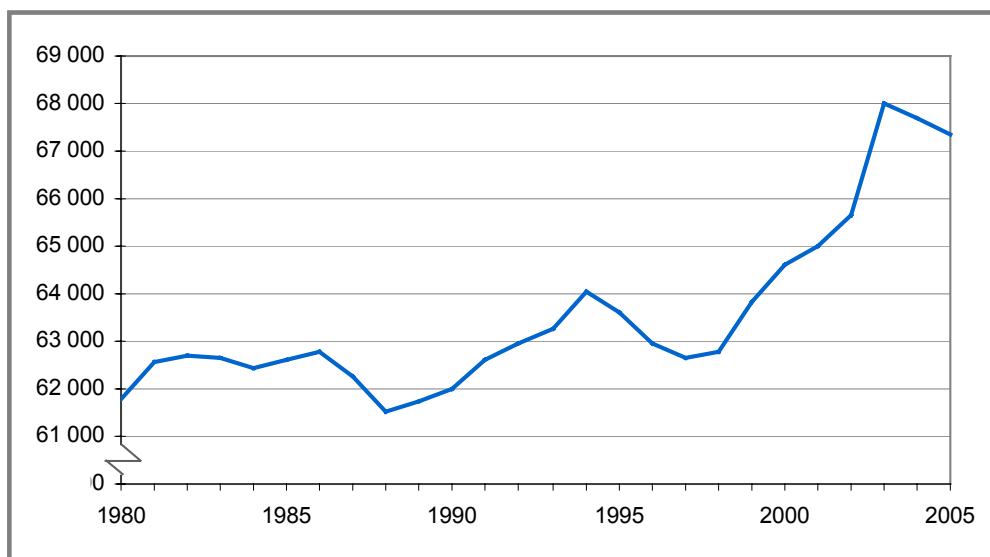
1.4.1 Anzahl der Lehrkräfte

Der Rückgang der Schülerzahlen bedeutet nicht, dass automatisch in gleichem Umfang Lehrerstellen eingespart werden können. Allerdings können sich die Lehrerstellen nicht völlig analog zu den Schülerzahlen entwickeln. Gründe hierfür liegen darin, dass

- bei einem Schlüerrückgang nicht immer Klassen eingespart werden, sondern in vielen Fällen lediglich die Schülerzahl pro Klasse reduziert wird,
- auch kleine Schulstandorte aufrecht erhalten werden, um eine wohnungsnahe Versorgung zu sichern,
- zunächst bestehende Engpässe in der Unterrichtsversorgung ausgeglichen werden,
- der Anspruch qualitativer Verbesserungen im Bildungssystem auch Anpassungen beim Lehrpersonal erfordern kann,
- das Dienstrecht kurzfristige Anpassungen an rückläufige Schülerzahlen nicht zulässt.

Der Zeitraum von 1980 bis 2005 war – mit einigen kurzen Unterbrechungen – insgesamt von einem deutlichen Anstieg der Lehrerzahlen geprägt. Mit gut 68 000 Lehrkräften erreichte der Lehrbestand an den allgemeinbildenden Schulen im Jahr 2003 seinen Höhepunkt (vgl. Abbildung 112). In den beiden darauf folgenden Jahren wurden als Folge des einsetzenden Schlüerrückganges jedoch wieder Lehrerstellen abgebaut. Beim Abbau des Lehrerüberhangs ist zukünftig zu prüfen, ob überzählige Lehrerstellen nicht teilweise erhalten bleiben könnten, um die Bildungsqualität zu erhöhen.

Abbildung 112: Anzahl der Lehrkräfte in Niedersachsen 1980 bis 2005



Anmerkung: dargestellt sind die hauptamtlichen und hauptberuflichen Lehrkräfte
 Datengrundlage: MK – Schulstatistik. Eigene Darstellung.

Zum 08.09.2005 gab es an den allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen insgesamt 67 358 Lehrkräfte. Etwa die Hälfte war an Grund- und Hauptschulen tätig, während ein knappes Viertel eine Anstellung an Gymnasien besaß. Eigenständige Realschulen besaßen mit knapp 7 000 Lehrkräfte eine Lehrerzahl in etwa der gleichen Höhe wie die Förderschulen (6 300) (vgl. Tabelle 24).

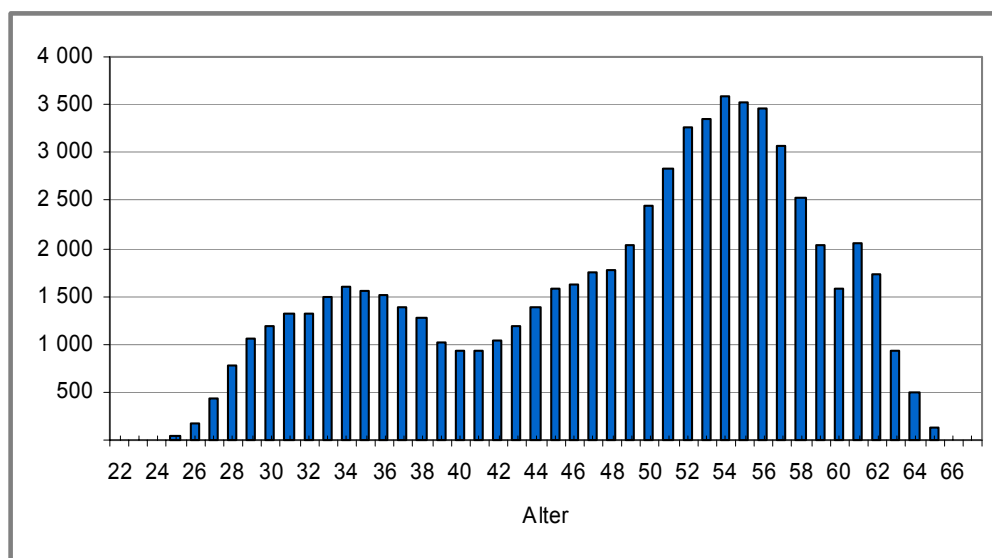
Tabelle 24: Hauptamtliche und hauptberufliche Lehrkräfte am 08.09.2005

Schulform	Lehrkräfte
Grund- und Hauptschule (einschl. mit HS verbundene RS)	33 278
selbst. Realschule	6 940
Gymnasium (einschl. Abendgymnasium und Kolleg)	15 368
Kooperative Gesamtschule	2 664
Integrierte Gesamtschule	2 248
Freie Waldorfschule	537
Förderschule (alle Formen)	6 323
Summe	67 358

Quelle: MK – Schulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

1.4.2 Altersstruktur der Lehrkräfte

Die Altersstruktur der Lehrkräfte in Niedersachsen ist unausgewogen. Die einzelnen Jahrgänge sind sehr unterschiedlich stark besetzt: die Zahlen schwanken zwischen 1 000 und 3 500 Lehrkräfte pro Jahrgang (vgl. Abbildung 113).

Abbildung 113: Alterstruktur der Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen am 08.09.2005

Datengrundlage: MK – Schulstatistik. Eigene Darstellung.

Die Gründe hierfür liegen in der unterschiedlichen Einstellungspolitik der vergangenen Jahrzehnte. Insbesondere in den 60er- und 70er-Jahren erfolgten rund 3 000 bis 4 000 Neueinstellungen jährlich. Allein die fünf stärksten Lehrerjahrgänge, alle um das Jahr 1950 herum geboren, stellen heute rund ein Viertel aller Lehrer. Diese werden bis 2015 aus dem Schuldienst ausscheiden. In den kommenden Jahren werden ca. 3 000 Lehrer jährlich in den Ruhestand gehen.

1.4.3 Zukünftige Lehrerversorgung

Auch wenn eine Reduzierung der Lehrerstellen als Reaktion auf die sinkenden Schülerzahlen in Niedersachsen möglich ist, müssten zunächst dennoch jährlich 2 000

Lehrerinnen und Lehrer eingestellt werden, um die Unterrichtsversorgung an den Schulen im bisherigen Umfang sicherzustellen oder sogar zu verbessern.

Da bereits heute in einigen Fächern ein Mangel an Fachlehrern besteht, der sich aufgrund der zu erwartenden Absolventenzahlen bis auf weiteres nur schwer kompensieren lässt, kann sich das allerdings schwierig gestalten. Als problematisch kann sich insbesondere die Aufrechterhaltung der Lehrerversorgung im ländlichen Raum erweisen, da dort die erforderlichen oft spezifischen Fächerkombinationen von Fachlehrern fehlen, die Mehrzahl der Lehrkräfte eine Anstellung in den größeren Städten bevorzugt und die Nachfrage nach Stellen im ländlichen Raum bereits heute sehr gering ist.

1.4.4 Aus- und Fortbildung der Lehrer

Nicht alle Lehrer an den allgemeinbildenden Schulen sind den wachsenden Bildungsanforderungen sowie den Anforderungen, die sich aus zunehmender Interkulturalität und wachsenden sozialen Spannungen an der Schule ergeben, gewachsen. Die Ursachen hierfür werden vor allem darin gesehen, dass

- Lehrer erst relativ spät in ihrem Studium den Schulalltag praktisch erleben und sich so auch erst zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt ihres Studiums auf die psychischen Anforderungen des Lehrerberufs einstellen können,
- in der Ausbildung Theorie und Praxis zu wenig verzahnt sind,
- zu viel Systematik und zu wenig problembezogenes Wissen vermittelt wird,
- Lehrerfortbildung nicht konsequent genug betrieben wird und viele Lehrer daher auf dem Wissensstand ihres Studiums stehen bleiben, wodurch neue wissenschaftliche Erkenntnisse und Techniken nur sehr verzögert Einzug in den Schulalltag finden.

Die Fachdiskussion und die Hochschulen haben unter stärkerer Beachtung der Didaktik mittlerweile eine ganze Reihe von Empfehlungen zur qualitativen Weiterentwicklung der Lehrerausbildung erarbeitet.

Insgesamt findet die Lehrerausbildung in der aktuellen Exzellenzdiskussion jedoch wenig Beachtung und ist selbst zu selten Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Entwicklung.

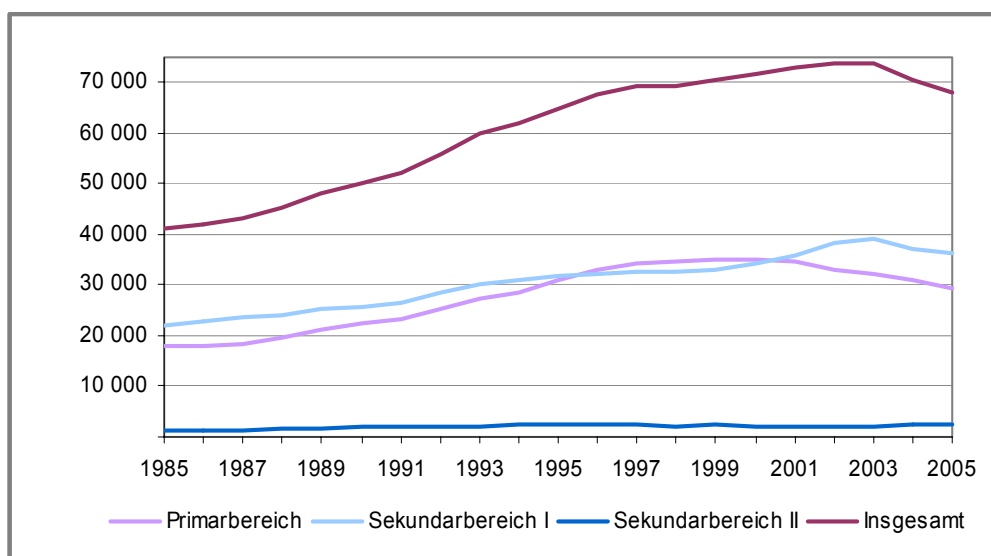
1.5 Ausländische Schülerinnen und Schüler

1.5.1 Schülerzahlen und Anteile

Der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler an den allgemeinbildenden Schulen Niedersachsens hat sich in den zurückliegenden 20 Jahren kontinuierlich vergrößert und ist von gut 40 000 im Jahr 1985 auf knapp 74 000 im Jahr 2003 angewachsen, bevor die Zahl in den folgenden beiden Jahren wieder auf gut 68 000 gesunken ist (vgl. Abbildung 114).

Von großer Bedeutung für die Schulen ist dabei, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund deutlich über der Zahl der Ausländer liegt. So hat der Mikrozensus 2005 für Niedersachsen gezeigt, dass bezogen auf die Gruppe der 6- bis 18-Jährigen neben einem Ausländeranteil von 8 % noch ein Anteil von 15,4 % von Deutschen mit Migrationshintergrund hinzuzurechnen ist, um die Gesamtsituation von jungen, schulpflichtigen Menschen mit Migrationshintergrund in Niedersachsen zu erfassen, deren Anteil im Jahr 2005 somit bei 23,4 % lag. Da in den Schulstatistiken jedoch nur die Ausländer und nicht alle Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund geführt werden, kann in den weiteren zahlenmäßigen Darstellungen lediglich auf die Gruppe der ausländischen Schülerinnen und Schüler Bezug genommen werden.

Abbildung 114: Ausländische Schülerinnen und Schüler in Niedersachsen 1985 bis 2005 (nach Schulbereichen)



Anmerkung: Zum 01.01.2000 wurde das Staatsangehörigkeitsrecht geändert. Dadurch wurde es für Kinder ausländischer Eltern, die in Deutschland geboren wurden, leichter, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erlangen. Der Rückgang der ausländischen Schülerinnen und Schüler in den Folgejahren ist primär auf diesen Umstand zurückzuführen.

Datengrundlage: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen. Eigene Darstellung.

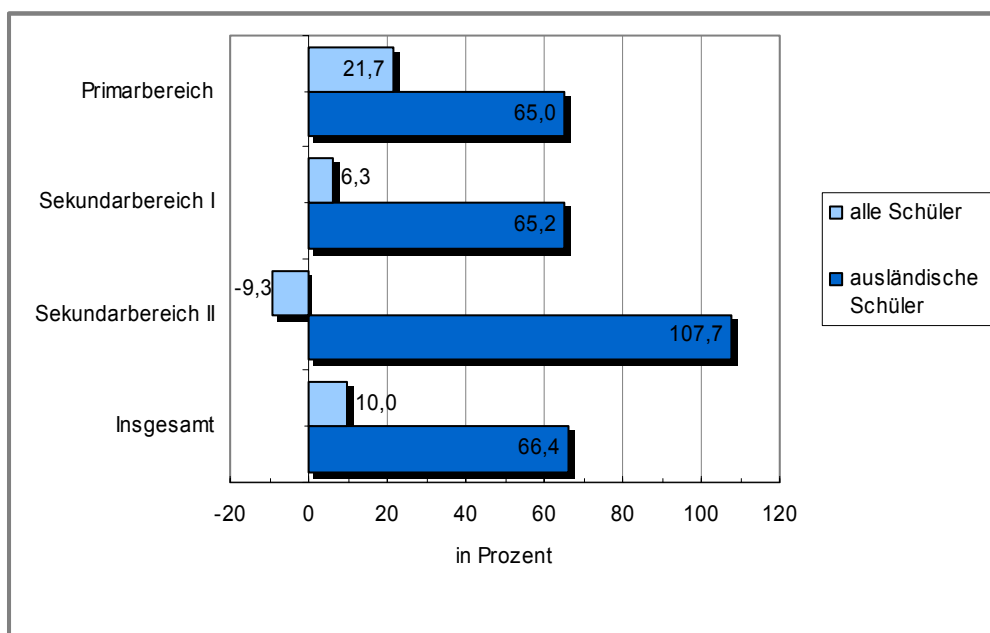
Mit gut 35 000 wurde im Jahr 2000 an den Grundschulen die höchste Anzahl ausländischer Schülerinnen und Schüler erreicht, während der entsprechende Höchstwert im Sekundarbereich I mit knapp 40 000 Schülern zeitversetzt im Jahr 2003 registriert wurde. Die Anzahl ausländischer Schülerinnen und Schüler im Sekundarbereich II ist bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes stetig gestiegen, mit einem Höchstwert von gut 2 500 im Jahr 2005 jedoch verhältnismäßig gering.

Die relative Entwicklung der Anzahl ausländischer Schülerinnen und Schüler an den allgemeinbildenden Schulen Niedersachsens ist in der Zeit von 1985 wesentlich dynamischer verlaufen als die Entwicklung der Gesamtschülerzahlen: Einer Zunahme der ausländischen Schüler um rund 66,4 % steht ein Gesamtzuwachs von lediglich 10 % aller Schülerinnen und Schüler gegenüber. Die größte Differenz zeigt sich dabei im Sekundarbereich II. Hier waren die Gesamtschülerzahlen im Betrachtungszeitraum bereits um gut 9 % rückläufig, während sich die Zahlen der ausländischen Schülerinnen und Schüler – allerdings ausgehend von einem sehr geringen Niveau – mit einem Plus von gut 107 % mehr als verdoppelt haben. Auch im Primarbereich sowie im Sekundarbereich I war der relative Zuwachs um die Faktoren 3 respektive 10 deutlich höher als der Gesamtzuwachs der Schülerzahlen in diesen Bereichen (vgl. Abbildung 115).

Absolut sind die Schülerzahlen im Zeitraum von 1985 bis 2005 um knapp 90 000 angewachsen, hierunter waren knapp 63 000 deutsche und gut 27 000 ausländische Schülerinnen und Schüler.

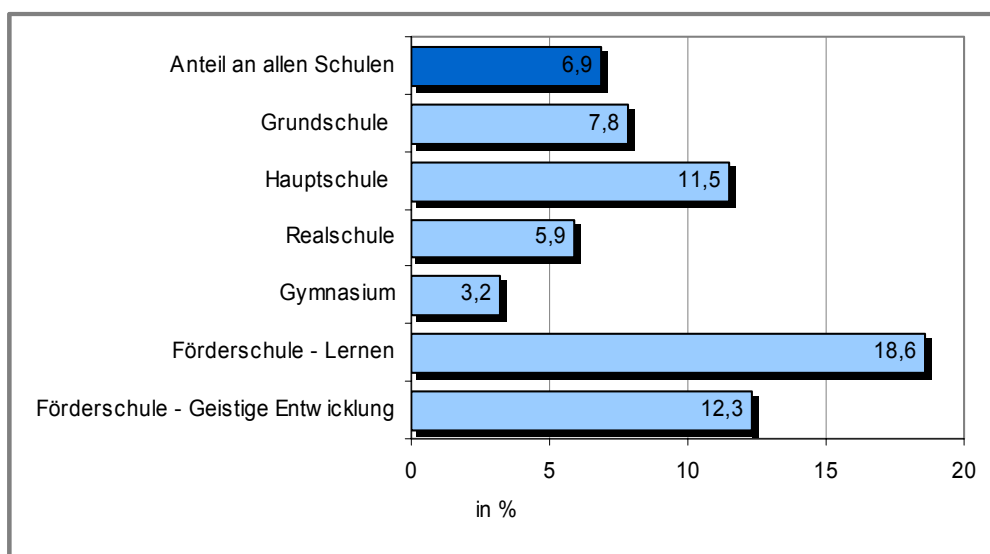
Zu Beginn des Schuljahres 2005 lag der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler an den allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen bei 6,9 % (vgl. Abbildung 116).

Abbildung 115: Relative Veränderung der Gesamtschülerzahlen und der Zahl der ausländischen Schüler in Niedersachsen 1985 bis 2004



Datengrundlage: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen. Eigene Darstellung.

Abbildung 116: Anteile der ausländischen Schülerinnen und Schüler an den Gesamtschülerzahlen zum Schuljahresbeginn in Niedersachsen 2005 (nach Schularten)



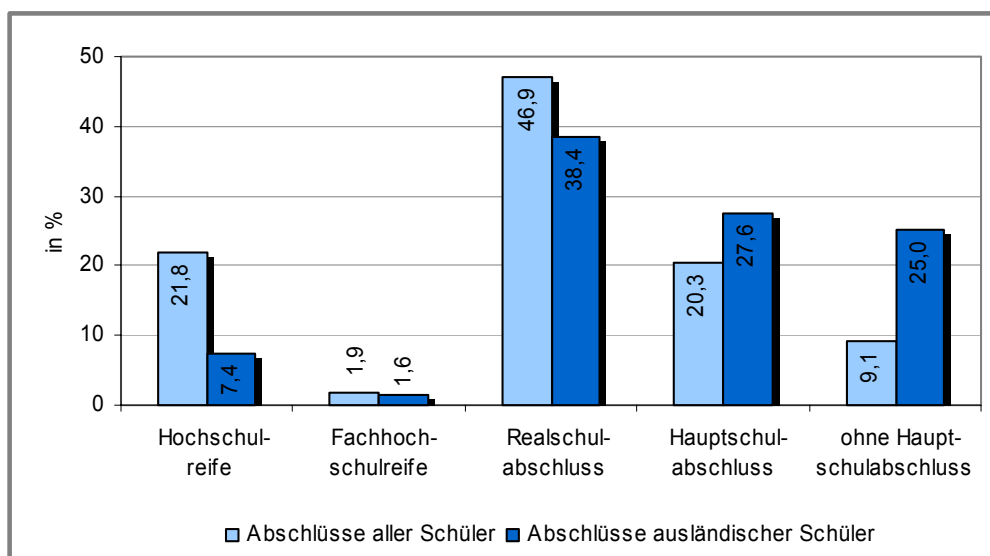
Datengrundlage: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen. Eigene Darstellung.

Bezogen auf die einzelnen Schulformen waren jedoch starke Abweichungen von diesem Durchschnitt festzustellen. Besonders hoch war ihr Anteil mit 11,5 % an den Hauptschulen sowie an den Förderschulen Lernen (18,6 %) und Geistige Entwicklung (knapp 12,3 %). Unter dem Durchschnitt lag ihr Anteil dagegen mit 5,9 % bei den Realschulen und mit lediglich 3,2 % bei den Gymnasien.

1.5.2 Schulabschlüsse

Ausländische Schülerinnen und Schüler sind somit in den Realschulen und insbesondere in den Gymnasien deutlich unterrepräsentiert und weisen darüber hinaus insbesondere in den Haupt- und Förderschulen überdurchschnittlich hohe Anteile auf. Dieser Eindruck wird auch durch die Betrachtung der Schulabschlüsse gestützt: Während im Jahr 2005 21,8 % aller Schülerinnen und Schüler die Schule mit der Hochschulreife verließen, lag der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer hier nur bei 7,4 %. Die Quote der Ausländerinnen und Ausländer lag auch bei den Realschulabschlüssen um 8,5 Prozentpunkte niedriger als der Anteil aller Schülerinnen und Schüler in diesem Bereich, während der Anteil der Hauptschulabschlüsse bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern bei einem Wert von 27,6 % um 7,3 Prozentpunkte über der Quote aller Schüler lag. Mit 25 % war der Anteil der ausländischen Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss mehr als zweieinhalbmal so hoch wie die über alle Schulabgänger ermittelte Quote (vgl. Abbildung 117).

Abbildung 117: Anteil der Schulabschlüsse aller Schüler und ausländischer Schüler in Niedersachsen 2005 (nach Abschlussart)

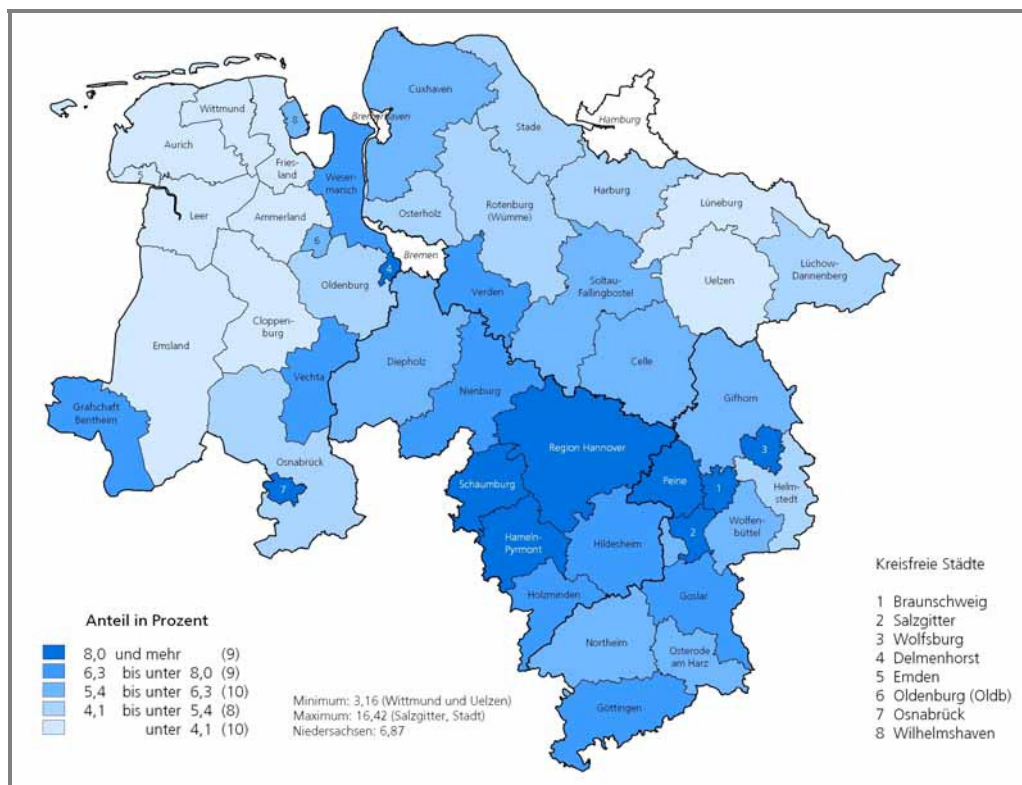


Datengrundlage: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen. Eigene Darstellung.

1.5.3 Regionale Verteilung

Der Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler ist regional sehr unterschiedlich. Die Spanne reichte dabei im Jahr 2005 von 3,1 % in den Landkreisen Wittmund und Uelzen bis zu 16,4 % in der Stadt Salzgitter. Deutlich über dem landesweiten Durchschnitt von 6,9 % lagen neben Salzgitter vor allem die kreisfreien Städte Wolfsburg, Braunschweig, Osnabrück und Delmenhorst sowie die Region Hannover und die angrenzenden Landkreise Schaumburg, Hameln-Pyrmont und Peine. Ein Anteil von unter 4,1 % wurde dagegen für die Landkreise im Nordwesten sowie für die Landkreise Lüneburg und Uelzen im Nordosten Niedersachsens ermittelt (vgl. Abbildung 118).

Abbildung 118: Regionale Verteilung des Anteils ausländischer Schülerinnen und Schüler in Niedersachsen 2005



Quelle: NLS – Statistik allgemeinbildende Schulen.

1.5.4 Qualitative Herausforderungen

Ausländische Schülerinnen und Schüler stellen bereits heute einen großen Anteil an der Gesamtzahl aller Schülerinnen und Schüler, der sich perspektivisch weiter vergrößern wird. Zählt man die Gruppe der deutschen Schulpflichtigen mit Migrationshintergrund hinzu, so umfasst diese Gruppe bereits heute rund ein Viertel der Gesamtschülerzahl. Gleichzeitig sind ausländische Schülerinnen und Schüler im deutschen Schulsystem sehr viel weniger erfolgreich als Deutsche und erlangen nur zu einem weitaus geringeren Anteil eine Hochschulzugangsberechtigung.

Von wesentlicher Bedeutung für das Erlangen von Schulabschlüssen ist die Beherrschung der deutschen (Bildungs-)Sprache: Defizite im Bereich Lesen und Schreiben beeinträchtigen erheblich auch die Erfolgsaussichten in nahezu allen anderen Fächern.

Festzustellen sind gravierende kleinräumige Unterschiede. Ein höherer Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund geht jedoch nicht zwangsläufig mit einer Einschränkung der Unterrichtsqualität einher, da es bei einem größeren Anteil auch sehr viel leichter ist, eine gezielte Förderung dieser Gruppen zu realisieren.

Dennoch können Konzentrationen von Kindern mit Migrationshintergrund eine soziale Segregation verstärken. Bereits heute besucht jedes vierte Kind mit Migrationshintergrund eine Schule mit einem Anteil von mehr als 50 % Migranten, die darüber hinaus vielfach einen schwierigen sozialen Hintergrund aufweist. Bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund ist dies nur bei jedem 20. Kind der Fall.

Von großer Bedeutung ist auch die Tatsache, dass Kinder der zweiten Migrantengeneration, die ihre gesamte Bildungskarriere in Deutschland erleben, zumeist schlechter abschneiden als Kinder, die einen unmittelbaren Migrationshintergrund aufweisen. Dies muss als Indiz dafür gewertet werden, dass die Integration der Eltern nicht ge-

lungen ist. Die Wahrscheinlichkeit für ein Scheitern im deutschen Bildungssystem ist für Kinder insbesondere dann sehr hoch, wenn bereits ihre Eltern gescheitert sind.

Allerdings ist die Gruppe der Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund sehr heterogen. So ist beispielsweise der Unterschied in der Beteiligung an höheren Schulformen zwischen Deutschen und westeuropäischen Ausländern nicht signifikant. Im Gegensatz dazu sind die Differenzen zwischen deutschen Schülerinnen und Schülern und solchen, die aus osteuropäischen Länder stammen, deutlich größer. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit eines differenzierten Förderbedarfs von Kindern mit Migrationshintergrund.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Es ist bedauerlich, dass die Kommissionsmehrheit nicht bereit war, die in diesem Kapitel beschriebenen Erkenntnisse in klaren Aussagen zu bündeln. Wenn rund ein Viertel aller Schüler bereits heute einen Migrationshintergrund hat und gleichzeitig in allen Bereichen eine sehr viel niedrige Bildungsbeteiligung aufweist als der Durchschnitt, dann findet eine systematische Benachteiligung durch das bestehende Schulsystem statt. Ein weiterer erheblicher qualitativer Mangel des bestehenden Schulsystems – der hier leider nicht beschrieben wurde – ist die in den letzten Jahren durch verschiedene Untersuchungen belegte Tatsache, dass die Bildungschancen so stark von der sozialen Herkunft der Eltern abhängen wie in keinem anderen westlichen Industrieland. Angesichts der künftigen Anforderungen einer zunehmend wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft werden damit in wachsendem Maß volkswirtschaftlich existenzielle Ressourcen verschwendet, den betroffenen Kindern Teilhabechancen verwehrt und die Zukunftschancen des Landes nachhaltig gefährdet.

2 Sicherung einer flächendeckenden Schulversorgung und Förderung der Bildungsqualität – Handlungsoptionen

2.1 Sicherung einer flächendeckenden Schulversorgung

Das vor Ort verfügbare Schulangebot stellt einen wichtigen Standortfaktor dar, dies gilt insbesondere für Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter. Der Erhalt eines entsprechenden Angebotes ist daher vor allem im ländlichen Raum von besonderer Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als die Schulen über ihren eigentlichen Bildungsauftrag hinaus kulturelle, sportliche und freizeitbezogene Aufgaben erfüllen und gleichzeitig eine wichtige Funktion als Arbeitsstätte für hochqualifizierte Personen darstellen. Im Umkehrschluss kann der Verlust einer Schule für Gemeinden im ländlichen Raum mit einem Attraktivitätsverlust einhergehen, der sich sowohl ungünstig auf eine mögliche Ansiedlung neuer Bewohner als auch auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken kann.

Für die allgemeinbildenden Schulen gelten hinsichtlich der Anzahl der Züge und der Jahrgangsbreite die folgenden vom MK festgelegten Vorgaben (vgl. Tabelle 25).¹¹² Dabei wurden die Größen der Schulen festgelegt, die die Erfüllung des Bildungsauftrages und die Funktionsfähigkeit des Schulablaufes sicherstellen. Diese beschreiben die Grenze, innerhalb derer der Bildungsauftrag sachgerecht erfüllt werden kann.

¹¹² § 3 Abs. 1 Verordnung zur Schulentwicklungsplanung vom November 2003 (VO-SEP)

Tabelle 25: Vorgaben zu Mindestzügigkeit und Mindestjahrgangsbreite in Niedersachsen

Schulform	Mindestzügigkeit	Mindestjahrgangsbreite
Grundschule	1	28
Hauptschule	2	48
Realschule	2	52
Gymnasium im Sek. I Bereich	2	54
IGS im Sek. I Bereich	4	104
KGS im Sek. I Bereich	4	104
Gymnasiale Oberstufe	3	54
Fachgymnasium	3	66
Abendgymnasium, Kolleg	3	60
Förderschule (alle Formen)	1	9 (im Mittel)

Quelle: NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG (2005: 11). Überarbeitete Darstellung.

Zu dieser organisatorisch und pädagogisch begründeten Festlegung steht jedoch die Forderung nach wohnungsnaher Beschulung und dem Erhalt zumutbarer Schulwege für die Schülerinnen und Schüler in Konkurrenz. Insbesondere in Teilen des ländlichen Raumes werden diese Mindestgrößen bereits heute unterschritten. Diese Entwicklung wird sich künftig angesichts der kleinräumig teilweise weiter rückläufigen Schülerzahlen noch verschärfen.

Nach § 3 der Verordnung zur Schulentwicklungsplanung vom November 2005 sind daher Ausnahmeregelungen von den Vorgaben zur Mindestgröße der unterschiedlichen Schulformen vorgesehen, die den Erhalt von Schulstandorten auch bei unterschreiten der Mindestgrößen ermöglichen sollen.

Die Bedingungen für die Erteilung einer Ausnahmeregelung, die den Betrieb einer Schule auch bei Unterschreiten der vorgegebenen Mindestgrößen ermöglicht, bestehen darin, dass

- andernfalls die Schulwege wesentlich ungünstiger würden¹¹³,
- die Schule nicht nach § 106 Abs. 4 NSchG mit einer anderen Schule organisatorisch zusammengefasst werden kann,
- dadurch der bestehende Schulstandorte erhalten wird,
- benachbarte Schulstandorte in ihrem Bestand nicht gefährdet sind,
- eine ständige organisatorische und pädagogische Zusammenarbeit mit einer anderen Schule der gleichen Schulform vereinbart wird.

Nach § 106 Abs. 1 NSchG obliegt es dem Schulträger, Schulen nach Maßgabe der lokalen Bedürfnisse zu errichten, zu erweitern, zusammenzulegen, zu teilen oder aufzuheben. Dementsprechend wird auch der Bedarf für eine Ausnahmeregelung durch den lokalen Schulträger festgestellt. Dabei sind insbesondere die Entwicklung der örtlichen Schülerzahlen, die Interessen der Erziehungsberechtigten sowie die Ziele der Schulentwicklungsplanung zu berücksichtigen. Die tatsächliche Zulassung einer Ausnahmeregelung wird dann durch die Landesschulbehörde im Benehmen mit dem jeweiligen Schulträger beschlossen.

Alternativen zur Aufhebung von Schulen bestehen im Rahmen der Ausnahmeregelungen

- in der Zusammenlegung von Schulen,
- in der pädagogischen Zusammenarbeit von Schulen zur Sicherstellung eines differenzierten Angebotes, beispielsweise durch Fachlehrer, die an mehreren Standorten eingesetzt werden,
- in der organisatorischen Zusammenfassung von Schulen durch eine gemeinsame Verwaltung,
- in der Umgestaltung bestehender Schulbezirke, um die Auslastung einzelner Standorte zu erhöhen und die Schülerströme sachgerecht zu steuern,
- in der Einrichtung von Kombiklassen, in denen die Schülerinnen und Schüler jahrgangs- und/oder schulformübergreifend unterrichtet werden.

Bei Bedarf können sich auch die lokalen Schulträger zusammenschließen und die Schulträgerschaft nach § 104 NSchG auf einen Zweckverband übertragen, um eine effizientere Gestaltung und bessere Koordination des lokalen Schulangebotes zu ermöglichen. Schließlich bietet auch die gemeinde- und kreisgrenzenübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung der Schulträger bei der Schulentwicklungsplanung gute Chancen zur Lösung bestehender und anstehender Probleme. Durch eine solche Zusammenarbeit ist es vielfach möglich, ein wirtschaftlicheres und pädagogisch sinnvollerer Netz an Schulen zu gewährleisten.

Bei allen Ausnahmeregelungen ist grundsätzlich zwischen pädagogisch sachgerechten und stabilen Bildungsangeboten auf der einen Seite und dem Erhalt wohnungs- bzw. wohnortnaher Beschulung auf der anderen Seite abzuwägen. Eine besondere Herausforderung besteht dabei im Bereich der gymnasialen Oberstufe. Hier führt eine Unterschreitung der Mindestjahrgangsbreite zumeist zu einer Begrenzung der Angebotsvielfalt und damit auch zu einer Einschränkung der Wahlmöglichkeiten für die Schülerinnen und Schüler. Gleichzeitig bedingen zunehmend lange Schulwege eine geringere Frequentierung höherer Schulformen, was wiederum dem Ziel, das allgemeine Bildungsniveau anzuheben, entgegensteht.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Bereits heute arbeitet eine Vielzahl von Schulen unterhalb der vom Land definierten Mindestgrößen. Da die Kinderzahlen auch künftig noch weiter zurückgehen werden, ist absehbar, dass in den ländlichen Regionen des Landes die Ausnahmen zur Regel werden müssen. Bessere Perspektiven für wohnortnahe Schulangebote und eine bessere Bildungsqualität bietet eine gemeinsame Schule.

2.2 Verbesserung der Bildungsqualität an den allgemeinbildenden Schulen

Vor dem Hintergrund steigender Qualifikationsanforderungen stellen die Sicherung und Verbesserung der Bildungsqualität in den allgemeinbildenden Schulen neben der flächendeckenden Schulversorgung in allen Landesteilen eine zweite wichtige Aufgabe dar. Dabei sind nicht nur Modifikationen der bildungspolitischen Konzepte, sondern auch Qualitätsverbesserungen im Unterricht sowie in der Lehreraus- und -fortbildung notwendig.

¹¹³ Eine nähere Definition, welche Veränderungen als „wesentlich ungünstiger“ einzustufen sind, erfolgt an dieser Stelle nicht, sondern ist je nach Schulform und Alter der Schülerinnen und Schüler fallbezogen zu entscheiden.

Voraussetzungen für die erfolgreiche Bildung von Schülerinnen und Schülern in den allgemeinbildenden Schulen sind Überschaubarkeit des Systems Schule, persönliche Bekanntheit von Schulleitung, Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern miteinander, Verantwortlichkeit füreinander und für die Schule, qualifizierte und überzeugende Lehrpersönlichkeiten, Interesse am Lernerfolg jedes einzelnen Schülers durch individuelle Förderung und Zuwendung, ständige Weiterentwicklung der Qualität von Schule und Unterricht sowie Attraktivität, Funktionalität und eine sachgemäße Ausstattung des Schulgebäudes. Diese Faktoren können zu einer hohen Identifikation mit der Schule beitragen und dadurch den Bildungserfolg vergrößern.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, dass die Weiterentwicklung bildungspolitischer Konzepte künftig in erster Linie nach inhaltlichen und pädagogisch-fachlichen Anforderungen erfolgt, für die dann geeignete Strukturen und organisatorischer Modelle geschaffen werden, und nicht umgekehrt wie derzeit der Fall.

2.2.1 Anpassungen bildungspolitischer Konzepte

Mehr individuelle Förderung

Die individuelle Förderung der Schülerinnen und Schüler ist eine notwendige Voraussetzung, um den unterschiedlichen Neigungen und Begabungen besser gerecht werden zu können.

Neben der Förderung sprachlicher Kompetenz müssen sich entsprechende Bemühungen auch auf einzelne Lernschwächen wie Legasthenie, Dyskalkulie oder Hyperaktivitätsstörungen beziehen. Dabei sollten die Anforderungsprofile der Schulen auch in stärkerem Maße berücksichtigen, dass einzelne Teillernschwächen nicht die Möglichkeiten für eine erfolgreiche Schulbildung insgesamt verstellen.

Die Notwendigkeit individueller Förderung bezieht sich auf alle Schüler. Nur durch individuelle Förderung können individuelle Begabungen bestmöglich entwickelt und die Bildungspotenziale jeder Schülerin und jedes Schülers ausgeschöpft werden. Dazu bedarf es Diagnoseinstrumenten, die geeignet sind, die Entwicklung der einzelnen Kinder zu verfolgen. Entsprechende Instrumente sollten schulformübergreifend angelegt sein, um eine längerfristige Beobachtung der individuellen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu ermöglichen.

Neben der besonderen Förderung in Förder- oder Hochbegabtschulen bieten sich auch integrative Wege im bisherigen Klassenverband an. Eine integrative Förderung setzt die Fähigkeit des Lehrpersonals zur Binnendifferenzierung ihres Unterrichts voraus und sollte daher eine stärkere Berücksichtigung in der Aus- und Weiterbildung der Lehrerinnen und Lehrer finden.

Verbesserung von Übergängen

Besondere Herausforderungen stellen sich für die Schülerinnen und Schüler beim Übergang auf die jeweils weiterführende Schule. Hierbei werden sie vielfach mit sehr unterschiedlichen Anforderungsprofilen und pädagogischen Konzepten konfrontiert und erleben dabei nicht selten einen Bruch in ihrem Bildungsverlauf. Insofern bedarf die Gestaltung der Übergänge besonderer Aufmerksamkeit, um die Konsistenz in der Bildungslaufbahn zu erhöhen. Möglich wäre hier – wie beim Übergang vom Elementar- in den Primarbereich – eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Schulformen und dabei insbesondere eine Abstimmung der pädagogischen Konzepte. So wird beispielsweise im Sekundarbereich I vollständige Lesefähigkeit vorausgesetzt – und infolgedessen auch nicht weiter vermittelt. Viele Grundschüler –

insbesondere solche mit Migrationshintergrund – haben diesen Stand am Ende der vierten Klasse jedoch noch nicht erreicht und starten insofern mit einer Hypothek im Sekundarbereich I, da Lesekompetenz nicht nur im Deutschunterricht, sondern auch für alle anderen Fächer Voraussetzung ist. Notwendig wäre daher eine Förderung der Lesekompetenz bei Bedarf auch über die Grundschule hinaus.

Mehr Selbstständigkeit und Verantwortung der Schulen

Schulen sollten mehr Handlungsspielräume und Kompetenzen eingeräumt werden, um die an sie gestellten Anforderungen besser erfüllen zu können. Mehr Spielräume ermöglichen, sich gezielt auf regionale und lokale Bedürfnisse einzustellen. Die Zuweisung von Budgets ermöglicht zielgerichtete und bedarfsgerechte Maßnahmen beispielsweise für Fortbildungen, Beratungsangebote oder sonstige Unterstützungsmaßnahmen.

2.2.2 Qualitätsverbesserung im Unterricht

Entscheidend für die Motivation und damit für den Erfolg in der Schule sind positive Bildungserfahrungen. Bildung sollte emotional besetzt sein, sie muss Spaß machen und darf nicht abschreckend wirken. Positiv sind in diesem Zusammenhang methodische Ansätze, die Schlüsselqualifikationen wie Lern- und Sozialkompetenz vermitteln, Erfolgserlebnisse ermöglichen und zum eigenen Entdecken und Ausprobieren anregen. Lehrer und Schüler müssen gleichermaßen Bereitschaft zeigen, sich auf neue Formen einzulassen.

Neue Medien

Um der voranschreitenden Technisierung der Arbeits- und Lebensumwelt gerecht zu werden, ist ein sicherer Umgang insbesondere mit Computern und dem Internet eine entscheidende Schlüsselkompetenz. Die Nutzung dieser Medien sollte daher von Anbeginn der Schullaufbahn verstärkt zum Bestandteil des Unterrichts werden. Neben den technischen Voraussetzungen sind hierfür auch entsprechende Kompetenzen der Lehrkräfte notwendig. Hier bedarf es ggf. gezielter Fortbildungsmaßnahmen, da viele ältere Lehrkräfte ihre Studien- und einen Teil ihrer Berufszeit ohne Computer bewältigt haben und sich die erforderliche Medienkompetenz zunächst selbst aneignen müssen. Grundsätzlich können E-Learning-Module den Unterricht an allen Schulen sinnvoll ergänzen, viel wichtiger ist jedoch die Vermittlung von Medienkompetenz.

Flexibilität im Zuschnitt von Fächern und Lerngruppen

Bereits heute deutet sich ein Fachkräftemangel insbesondere im Bereich der Natur- und Ingenieurwissenschaften an (vgl. Kapitel A.II.1.3.2). Perspektivisch kann dieser Mangel nur abgewendet werden, wenn entsprechende Fächer an den Schulen ein stärkeres Gewicht erhalten. Dabei sollte das Interesse der Schülerinnen verstärkt auf naturwissenschaftliche und technische Themen gelenkt werden, um die bestehende Unterrepräsentanz von Frauen in entsprechenden Berufsfeldern mittelfristig zu beheben. Möglichkeiten böten sich dabei beispielsweise in der Einrichtung spezieller Mädchenkurse in technischen und naturwissenschaftlichen Fächern.

Auch das Beherrschen von Fremdsprachen wird in einer zusammenwachsenden Welt immer mehr zur Schlüsselqualifikation. Entsprechend früh sollte mit dem Fremdsprachenunterricht begonnen werden. Gute Möglichkeiten, die Fremdsprachenkompetenz zu festigen, bietet insbesondere ein bilingualer Unterricht.

2.2.3 Lehrerbildung und -versorgung

Neue bildungspolitische Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der Unterrichtsqualität bringen auch für das Lehrpersonal an den allgemeinbildenden Schulen neue Anforderungen mit sich. Die Vermittlung von Pädagogik und Fachwissen sowie

eine bessere Verbindung von Theorie, Praxis und situativem problemorientierten Wissen sollten daher in der Lehrerbildung stärker berücksichtigt werden.

Neue Anforderungen für die Lehrerinnen und Lehrer bestehen etwa in der Notwendigkeit,

- den Unterricht binnendifferenziert an den unterschiedlichen Interessen und Potenzialen der Schüler auszurichten,
- Sozialkompetenz und Schlüsselqualifikationen wie etwa Kritikfähigkeit, Selbstbewusstsein und Teamfähigkeit der Schüler zu fördern,
- die Motivation der Schülerinnen und Schüler für technische und naturwissenschaftliche Fächer zu erhöhen,
- interkulturelle Kompetenz selber zu erlangen und den Schülerinnen und Schülern zu vermitteln,
- den Umgang mit neuen Medien zu vermitteln und
- über hohe diagnostische Fähigkeiten zu verfügen.

Eine Reihe dieser Fähigkeiten war bisher nicht oder nur in geringem Maße Gegenstand der Curricula in den Lehrerbildungen. Neben einer Ergänzung der bestehenden Ausbildungsgänge um entsprechende Inhalte sollte daher auch die Lehrerfortbildung um diese Themen erweitert werden. Möglichkeiten bieten sich hierfür beispielsweise darin, das „Sabbatjahr“¹¹⁴ verstärkt für Fortbildungszwecke zu nutzen oder aber verpflichtende Fortbildungen in der unterrichtsfreien Zeit anzubieten.

Nicht jeder Lehrer muss alle genannten Anforderungen gleichermaßen erfüllen können. Bedeutend für die Schulen ist, dass die genannten Qualifikationen insgesamt im Lehrerkollegium vorhanden sind. Schulen brauchen demnach Spezialisten für die unterschiedlichen Aufgaben wie etwa EDV-Experten, psychologisch geschulte Lehrer, Fachkräfte für Lernstörungen oder solche, die über ein hohes Maß an interkultureller Kompetenz verfügen, wobei sich für den letzten Punkt vor allem die Einstellung von Lehrerinnen und Lehrern mit eigenem Migrationshintergrund anbietet. Es wäre daher erforderlich, Lehrerstellenausschreibungen in stärkerem Maße als bisher schulscharf zu gestalten, um die jeweils spezifischen Anforderungen der Schulen besser berücksichtigen zu können.

Gleichzeitig könnte die verstärkte Einrichtung von Coaching-Möglichkeiten für die Lehrerinnen und Lehrer dazu beitragen, ihre Kompetenzen in den genannten Feldern auszubauen und tagesaktuelle Probleme im Unterricht zeitnah zu lösen. Neben individuellen Beratungen und thematisch ausgerichteten Lehrerkonferenzen bietet sich hierfür auch die Einrichtung entsprechender Internetforen an, in denen Lehrer sich zu spezifischen Problemen und Konflikten austauschen können. Entsprechende Foren sollten durch Experten begleitet werden, die ihr Wissen dadurch allen am Forum teilnehmenden Lehrern gleichzeitig zur Verfügung stellen können.

Um den erwarteten Fachlehrermangel insbesondere in naturwissenschaftlichen Fächern abzumildern, sollten die Möglichkeiten für einen Quereinstieg von Fachkräften aus anderen Bereichen der Arbeitswelt verbessert werden. Darüber hinaus könnten auch „Umschulungen“ von Lehrkräften mit weniger nachgefragten Fächerkombinationen zur Kompensation des Fachlehrermangels beitragen.

Eine besondere Aufmerksamkeit erfordert die Lehrerversorgung im ländlichen Raum. Hier müssen Anreizinstrumente entwickelt werden, die geeignet sind, die aus Lehrer-

¹¹⁴ Gemäß § 80 Abs. 4 NBG stellt das so genannte „Freijahr“ (sabbatical) für die Beamtinnen und Beamten eine besondere Variante der Arbeitszeitregelung dar. Durch Umschichtung der Arbeitszeit können sie bis zu einem Jahr vom regulären Dienst freigestellt werden. Ergänzende Regelungen zur Durchführung des „Sabbatjahres“ trifft § 8 a der Niedersächsischen Verordnung über die Arbeitszeit von Beamtinnen und Beamten.

sicht vielfach bestehende geringere Attraktivität entsprechender Räume gegenüber den größeren Städten auszugleichen. Gleichzeitig ergibt sich aus den zu erwartenden Engpässen der Lehrerversorgung im ländlichen Raum ein weiterhin bestehender Steuerungsbedarf für die Lehrereinstellung seitens des Landes, um die flächendeckende Lehrerversorgung weiterhin sicherzustellen.

2.2.4 Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund

Die entscheidende Voraussetzung für den schulischen Erfolg des wachsenden Anteils von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund im niedersächsischen Schulsystem ist das Beherrschen der deutschen Bildungssprache. Ein systematischer Ausbau sprachlicher Förderprogramme gehört für diese Schülergruppe daher zu den vordringlichen Maßnahmen. Dabei sollte eine entsprechende Förderung bereits im frühkindlichen Bereich einsetzen und im Bedarfsfall auch über den Primarbereich hinaus fortgeführt werden.

Aufbauend auf der sprachlichen Förderung sind weitergehende Integrationsbemühungen notwendig, um Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund eine gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft und der späteren Berufswelt zu ermöglichen. Geeignete Maßnahmen hierfür sind etwa:

- Förderung der interkulturellen Kompetenz aller Schülerinnen und Schüler durch den bewussten und respektvollen Umgang mit ethnisch-kulturellen und religiösen Unterschieden im Rahmen des Schulunterrichts,
- verstärkte Einbeziehung der Eltern von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in den schulischen Alltag, um die Integrationsbemühungen auch auf das Zuhause der Kinder und Jugendlichen auszuweiten; beispielsweise durch gezielte Einzelberatungen, multikulturelle Feste oder Sprachförderungsangebote für die Eltern,
- Einstellung von Lehrpersonal mit eigenem Migrationshintergrund, die als Ansprechpartner und Vertrauensperson für alle Kinder mit Migrationshintergrund fungieren und eine wichtige Vermittlerrolle im Schulalltag ausfüllen können.

Darüber hinaus sollten Wege gefunden werden, die zu einer gleichmäßigeren Verteilung von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund führen. Die heute in einigen Schulen vor allem in den größeren Städten bestehende Konzentration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund wirkt sich kontraproduktiv auf laufende Integrationsbemühungen aus und verstärkt die Tendenzen sozialer Segregation. Entsprechende Maßnahmen können nur im Zusammenhang mit Überlegungen zur sozialräumlichen Stadtentwicklung umgesetzt werden, da die Konzentration von Kindern mit Migrationshintergrund in einzelnen Schulen das Ergebnis sozialer Segregation in den Wohnquartieren ist.

2.2.5 Bildungspartnerschaften

Die allgemeinbildenden Schulen nehmen aufgrund der bestehenden Schulpflicht eine zentrale Stellung für die Bildung der Kinder und Jugendlichen ein, die sie auch zukünftig behalten werden. Allerdings gibt es darüber hinaus eine Reihe von weiteren Institutionen und Personengruppen, die einen Anteil an der Bildung der Schülerinnen und Schüler besitzen oder ausbauen könnten.

Schulen sollten sich daher verstärkt auch als Mittler für den Aufbau von Bildungspartnerschaften verstehen, wodurch die Qualität der Bildung der Kinder und Jugendlichen insgesamt gestärkt werden kann. Hierfür ergeben sich beispielsweise folgende Möglichkeiten:

Ausbau des Mitspracherechts der Schülerinnen und Schüler an Entscheidungen, die sie selbst oder den Schulalltag betreffen. Hierdurch können die Identifikation mit der Schule, Verantwortungsbewusstsein und Demokratieverständnis gefördert werden.

- Einbeziehung der Elternschaft in den Schulalltag etwa zur Förderung einzelner Kinder oder auch bei pädagogischen und organisatorischen Aufgaben. Zum einen können so die Potenziale der Eltern besser für die Bildung der Schülerinnen und Schüler genutzt werden, und zum anderen können pädagogische Ziele und Methoden abgestimmt und auch zu Hause weiterverfolgt werden.
- Einbeziehung von ehrenamtlich tätigen qualifizierten Personen, die zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit Lernschwächen oder sprachlichen Defiziten eingesetzt werden können.
- Zusammenarbeit mit einzelnen Wirtschaftsunternehmen oder öffentlichen Einrichtungen, die den Schulkindern einen frühzeitigen Einblick in die Arbeitswelt gewähren können. Eine solche Zusammenarbeit kann in Form von einmaligen Betriebsbesuchen, Praktika oder auch der zeitlich begrenzten Teilnahme entsprechender Vertreter im Schulunterricht und an Projekttagen erfolgen.
- Kooperation mit Universitäten und Fachhochschulen, die beispielsweise studienvorbereitende Seminare für interessierte Oberstufenschülerinnen und -schüler anbieten oder Vorlesungen an der Schule halten könnten. So könnte vor allem für die naturwissenschaftlichen und ingenieurtechnischen Fachrichtungen das Interesse gestärkt werden und die Schülerinnen und Schüler würden erste Einblicke in den Universitätsalltag gewinnen.

Darüber hinaus sollten Schulen verstärkt mit unterschiedlichen sozialen Stellen, wie etwa Jugendämtern, Erziehungsberatungsstellen und Ausländerbeiräten, zusammenarbeiten, um bei sozial schwierigen Situationen einzelner Schülerinnen und Schüler gemeinsam agieren und so ihre Bildungschancen vergrößern zu können.

Insgesamt müssen sich Schulen mehr als ein offenes System begreifen, welches in vielfältiger Verbindung zu anderen Institutionen und Personengruppen steht, deren gemeinsames Ziel die Sicherung hoher Bildungsstandards ist.

2.2.6 Qualitätsentwicklung und -sicherung

Die Verbesserung der Bildungsqualität an den Schulen ist eine prozesshafte Aufgabenstellung, in die alle am System Schule beteiligten Gruppen einzubeziehen sind. Die wesentlichen Schritte zur Qualitätsentwicklung sind

Festlegung von Zielen und Maßnahmen,

Umsetzung der Maßnahmen,

Kontrolle der Zielerreichung und ggf.

Steuerungsmaßnahmen zur Optimierung der Zielerreichung.

Durch die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Schulen liegt die Hauptverantwortung für die Bildungsqualität in den Händen der Schulen und Schulträger vor Ort. Allerdings sind auch Hilfestellungen seitens des Landes notwendig, um die Schulen in ihrem Qualitätsentwicklungsprozess zu unterstützen.

Festlegung von Zielen und Maßnahmen

Auf der Ebene des Landes ist die Ergänzung der bestehenden Lehrpläne, die sich vornehmlich auf die zu vermittelnden fachlichen Inhalte beziehen, um einen Bildungsplan sinnvoll. Dieser sollte nicht auf einzelne Schulformen oder Jahrgangsstufen zielen, sondern institutionenübergreifend und lernorientiert angelegt sein, um die Konsistenz des Bildungsverlaufes der Kinder und Jugendlichen sicherzustellen und die Übergänge zwischen den Schulformen respektive den Übertritt vom Elementar- in den Primarbereich zu erleichtern.¹¹⁵

¹¹⁵ Mit dem „Orientierungsplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich niedersächsischer Tageseinrichtungen für Kinder“ liegt ein entsprechender Plan für den Elementarbereich bereits vor (MK 2005). Hessen ist mit seinem Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren „Bildung von Anfang an“ bereits einen Schritt weiter gegangen und stellt darin die übergreifenden pädagogischen

Die wesentlichen Inhalte eines solchen Planes beziehen sich auf allgemeine und lernortübergreifende Ziele und Maßnahmen zur Optimierung des Bildungsverlaufes und damit insbesondere auf

- die Stärkung der Basiskompetenzen und Ressourcen der Kinder und Jugendlichen,
- den Umgang mit individuellen Unterschieden und ethnisch-kultureller Vielfalt,
- die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und Jugendlichen,
- die inhaltliche und pädagogische Abstimmung zwischen den Lernorten,
- die Kooperation und Beteiligung von Kindern und Eltern,
- die laufende Reflexion und Evaluation der Bildungsprozesse.

Um die im Bildungsplan landesweit vorgegebenen Bildungsziele zu konkretisieren, auf die lokale Situation zu beziehen und zu operationalisieren, ist die Aufstellung von Schulprogrammen sinnvoll. Schulleitung, Lehrer, Eltern und Schüler können in einem solchen Schulprogramm gemeinsam ihre Rollen und Anforderungen im Schulalltag definieren, Bildungsziele bestimmen und Maßnahmen zu ihrer Erreichung festlegen. Dabei sollte auf die individuelle Förderung lernschwacher oder hochbegabter Kinder sowie die Integration unterschiedlicher sozialer und ethnisch-kultureller Kreise ein besonderer Wert gelegt werden.

Umsetzung der Maßnahmen

Die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen liegt zunächst in der Verantwortung der Schulen und damit der Lehrer, Schüler und Eltern. Allerdings können von Landesseite geschaffene Unterstützungs- und Anreizstrukturen die Umsetzung der Schulprogramme fördern.

Unterstützungsstrukturen können beispielsweise in der Bereitstellung von Best-Practice-Beispielen, der Einrichtung eines Internetforums zum gegenseitigen Austausch oder dem Aufbau von gezielten Beratungsangeboten für die Schulen bestehen.

Anreizstrukturen dagegen könnten die Einrichtung eines Fonds, aus dem Schulen Gelder zu Umsetzung einzelner Maßnahmen beantragen können, oder Angebote zur gezielten Lehrerfortbildung zur Entwicklung spezieller Kompetenzen sein. Auch die Ausrichtung landesweiter Wettbewerbe zu unterschiedlichen Aufgabenstellungen kann sich förderlich auf die Motivation der Schulen auswirken, ihre eigene Angebotsqualität zu verbessern.

Zielerreichungskontrolle

Die laufende Kontrolle, ob die durchgeführten Maßnahmen greifen und geeignet sind, die definierten Bildungsziele umzusetzen, ist ein wichtiger Bestandteil der Qualitätsentwicklung. Geeignet sind hier sowohl interne als auch externe Evaluationsmethoden.

Die interne Kontrolle, die nach gemeinsam definierten Kriterien der Zielerreichung regelmäßig durchgeführt werden sollte, zielt vor allem auf die Frage, inwieweit die Ziele des eigenen Schulprogramms erreicht werden konnten.

Um eine externe Evaluation zu ermöglichen, sollte das System der heute schon bestehenden Schulinspektion ausgebaut werden. Neben der reinen Überprüfung der Wissensstände der Schülerinnen und Schüler müssen dabei auch Fragen einbezogen werden, inwieweit die im aufzustellenden Bildungsplan formulierten Ziele und Bildungsstandards an der jeweiligen Schule erreicht werden konnten.

Anforderungen für den Elementar- und Primarbereich dar (vgl. HESSISCHES SOZIALMINISTERIUM, HESSISCHES KULTUSMINISTERIUM 2005).

Optimierung von Zielen und Maßnahmen

Aufgabe der internen und externen Evaluation ist es, Erfolge und Missstände der Entwicklung der Bildungsqualität an den Schulen aufzuzeigen. Insbesondere die externe Kontrolle ist darüber hinaus geeignet, Problemmuster aufzudecken, die regions- oder schulformtypisch bestehen.

Der letzte Schritt einer erfolgreichen Qualitätsentwicklung sollte daher die Kommunikation solcher Problemmuster innerhalb und zwischen den Schulen sein. Dabei ist vor allem nach Maßnahmen zu suchen, die diese Problemmuster beheben können. Gegebenenfalls können in einem solchen Prozess auch Ziele optimiert werden, wenn sie sich vor dem Hintergrund des Schulalltags als anpassungswürdig erweisen.

Für diese Aufgabe sollte das Land Kapazitäten bereitstellen, etwa in Form von Personal, welches die einzelnen Schulen auf Anfrage gezielt bei der Qualitätsentwicklung unterstützen kann.¹¹⁶

¹¹⁶ In Bayern und Hessen beispielsweise soll diese Aufgabe den Schulräten übertragen werden.

IV Berufsbildende Schulen

1 Herausforderungen für das System der berufsbildenden Schulen

Die Leistungsfähigkeit berufsbildender Schulen ist für die Qualität der Berufsbildung von erheblicher Bedeutung. Sie trägt nachhaltig zur Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Wirtschaft bei. Das Berufsbildungssystem ist damit einer der wichtigsten strategischen Bausteine zur Zukunftssicherung. Infolge der zunehmend schnelleren Entwicklung neuer Technologien, neuer Berufe und neuer Strukturen steht die Anpassungsfähigkeit des Berufsbildungssystems vor großen Herausforderungen.

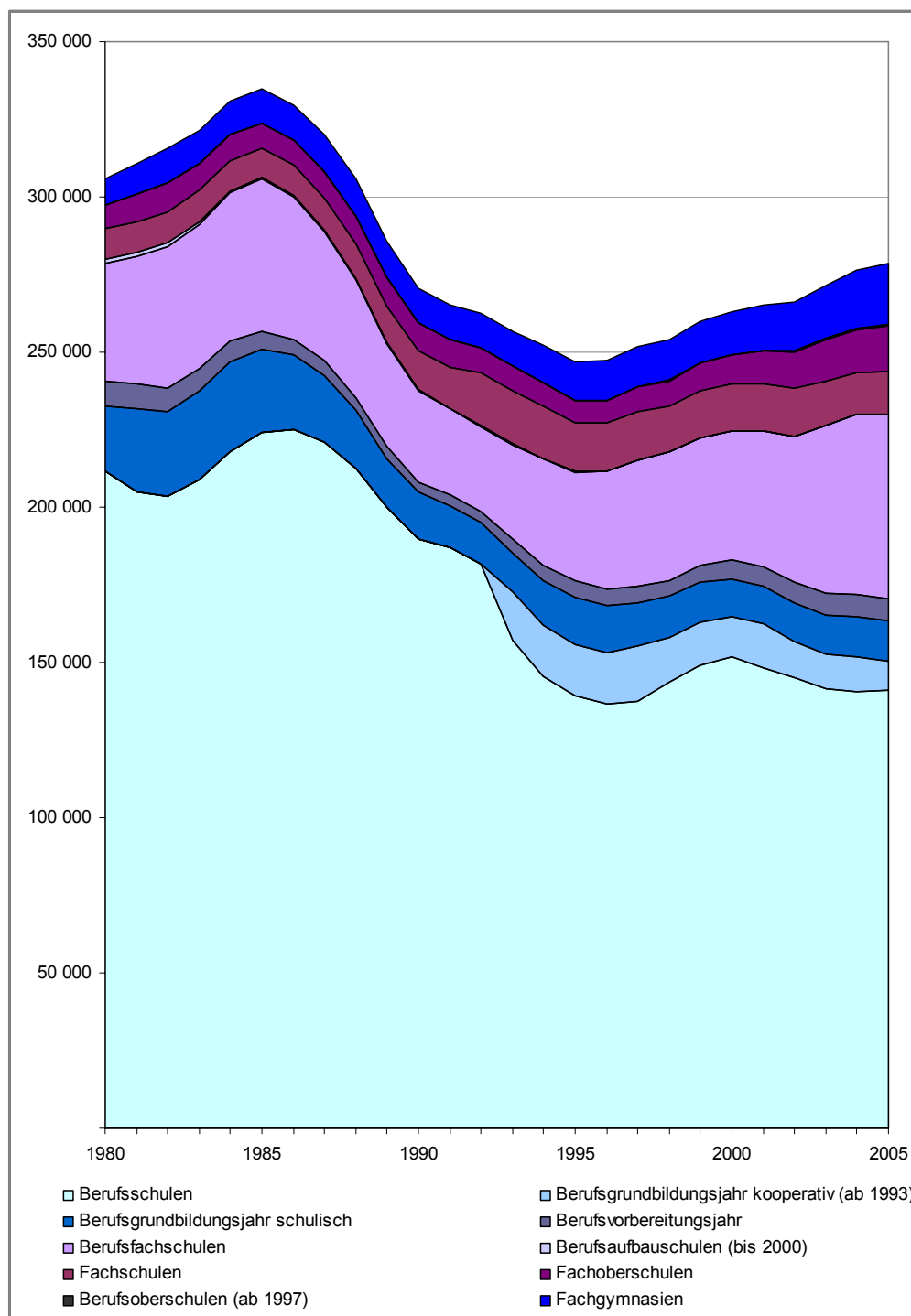
Zudem erhöht die demografische Entwicklung aufgrund des erwarteten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials die Notwendigkeit, das Potenzial der jungen Generation möglichst auszuschöpfen (vgl. Kapitel A.II.1.1.4). Die Erstausbildung muss dementsprechend auf hohem Niveau erfolgen – gleichzeitig wird immer deutlicher, dass sie nicht mehr für ein ganzes Berufsleben vorhält, sondern das Wissen durch eine kontinuierliche Weiterbildung aktualisiert werden muss (vgl. Kapitel C.VI.2.2 in diesem Abschnitt). Darüber hinaus ist abzusehen, dass der Wettbewerb zwischen dem dualen System und dem Hochschulsystem um junge Menschen mit einer hohen schulischen Vorbildung zunehmen wird, da sich auch die Anforderungen in einigen Ausbildungsberufen erhöhen.

Außerdem sieht sich das Berufsbildungssystem mit dem bestehenden Lehrstellen- bzw. Ausbildungsplatzmangel konfrontiert. Immer mehr junge Menschen können keinen Platz im dualen System finden und weichen daher auf vollschulische Bildungsgänge aus. Dies erhöht aber die Ressourcenbelastung des Berufsbildungssystems. Gleichzeitig verstärkt sich ein Verdrängungseffekt: Schulabgänger mit einem niedrigen Schulabschluss können sich im Wettbewerb um einen Ausbildungsplatz nur selten gegen Schulabgänger mit einem höheren Schulabschluss durchsetzen.

In Niedersachsen erreichte die Zahl der Schülerinnen und Schüler im System der berufsbildenden Schulen 1985 mit knapp 335 000 den höchsten Stand (vgl. Abbildung 119). Danach sank sie bis zum Jahr 1995 auf 247 000 ab, um anschließend wieder zu steigen. 2005 gab es rund 279 000 Schülerinnen und Schüler an berufsbildenden Schulen in Niedersachsen (261 000 an berufsbildenden Schulen in öffentlicher und 18 000 an Schulen in privater Trägerschaft).

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den berufsbildenden Schulen bis 2009 weiter steigen wird. Zwischen 2010 und 2017 wird sie leicht zurückgehen, allerdings auf hohem Niveau. Bis 2030 wird dann ein kontinuierlicher Schülerrückgang erfolgen.

Abbildung 119: Entwicklung der Gesamtschülerzahl an den berufsbildenden Schulen in Niedersachsen 1980 bis 2005



Quelle: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Überarbeitete Darstellung.

Das System der Berufsschulen ist äußerst komplex. Je nach Vorbildung können verschiedene Berufsschulformen besucht werden. Dabei können in einer Schulform unterschiedliche schulische und/oder berufliche Abschlüsse erworben werden. Die folgende Darstellung trennt daher zwischen dem System der beruflichen Grundbildung und den Schulformen, in denen ausschließlich ein höherer Bildungsabschluss erworben werden kann (Fachschulen, Fachhochschulen, Berufsoberschulen sowie Fachgymnasien).

1.1 System der beruflichen Grundbildung

In Niedersachsen findet – wie in Deutschland insgesamt – die berufliche Ausbildung überwiegend im dualen System, d. h. als Ausbildung an zwei Lernorten, statt: Die Praxis erfolgt im Unternehmen, die Theorie wird in der Berufsschule gelehrt.

Insgesamt reduzierte sich die Zahl der Berufsschülerinnen und -schüler, die in Niedersachsen eine betriebliche Ausbildung mit begleitendem Schulunterricht absolvierten, zwischen 1980 und 2005 von 211 500 auf 141 000. Dieser Rückgang lief bis etwa 1996 parallel zum Sinken der Gesamtschülerzahl im System der beruflichen Grundbildung. Danach erholten sich die Schülerzahlen im dualen System, bis sie nach 2000 wieder zu sinken begannen. Während die Gesamtschülerzahlen um rund 5 500 zunahmen, sank die Zahl der Berufsschülerinnen und -schüler in der dualen Ausbildung um knapp 11 000.

Außerhalb des dualen Systems gibt es aber auch berufliche Abschlüsse, die nur über den mehrjährigen Besuch einer Berufsfachschule erreicht werden können (z. B. Kaufmännische Assistentin und Kaufmännischer Assistent für Fremdsprachen und Korrespondenz). Dabei nehmen die ausschließlich vollschulisch angebotenen Bildungsgänge der durch Bundesrecht normierten „anderen Heilberufe“ (z. B. Krankenpflege, Physiotherapie, Logopädie) eine Sonderstellung ein, da sie an staatlich anerkannten Schulen, die meist mit Krankenhäusern verbunden sind, angeboten werden. In Niedersachsen unterliegen einige dieser Bildungsgänge (Altenpflege, Ergotherapie, Pharmazeutisch-technische Assistenten) auch schulrechtlichen Vorgaben und können damit auch an öffentlichen berufsbildenden Schulen angeboten werden. Mit insgesamt 21 717 Schülerinnen und Schülern im Jahr 2004 sind diese Bildungsgänge eine relevante Größe im System der beruflichen Bildung und werden bei Berücksichtigung der demografischen Entwicklung zusätzliche Bedeutung erfahren.

Der dualen Ausbildung und der schulischen Berufsausbildung ist gemein, dass die Schülerinnen und Schüler mit Bestehen der Abschlussprüfung einen Berufsabschluss erwerben. Darüber hinaus gibt es Angebote für diejenigen, die keinen Ausbildungsplatz im dualen System oder keinen Platz in der schulischen Ausbildung finden. In diesem beruflichen Übergangssystem liegen die (Aus-)Bildungsangebote unterhalb einer qualifizierten Berufsausbildung bzw. führen zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss. Stattdessen zielen sie auf die Verbesserung der individuellen Kompetenz zur Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung und ermöglichen zum Teil das Nachholen eines allgemeinbildenden Schulabschlusses. In Niedersachsen gibt es verschiedene Formen: das schulische Berufsgrundbildungsjahr sowie Angebote an Berufsfachschulen mit dem Ziel einer beruflichen Grundbildung bzw. eines schulischen Abschlusses. Bei erfolgreichem Besuch ist der Einstieg in das zweite Ausbildungsjahr möglich, wenn ein Ausbildungsplatz vorhanden ist.

In anderen Analysen wird auch das Berufsvorbereitungsjahr dem Übergangssystem zugerechnet. Allerdings richtet es sich insbesondere an diejenigen, die noch nicht für einen direkten Eintritt ins Berufsleben geeignet sind, weil ihnen eine entsprechende Vorbildung fehlt. Eine Sonderform ist das Berufsvorbereitungsjahr für Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie für Ausländerinnen und Ausländer, das vor allem dem Erlernen der deutschen Sprache dient. Das Berufsvorbereitungsjahr bereitet folglich auf eine berufliche Ausbildung vor.

1.1.1 Neuzugänge im System der beruflichen Grundbildung

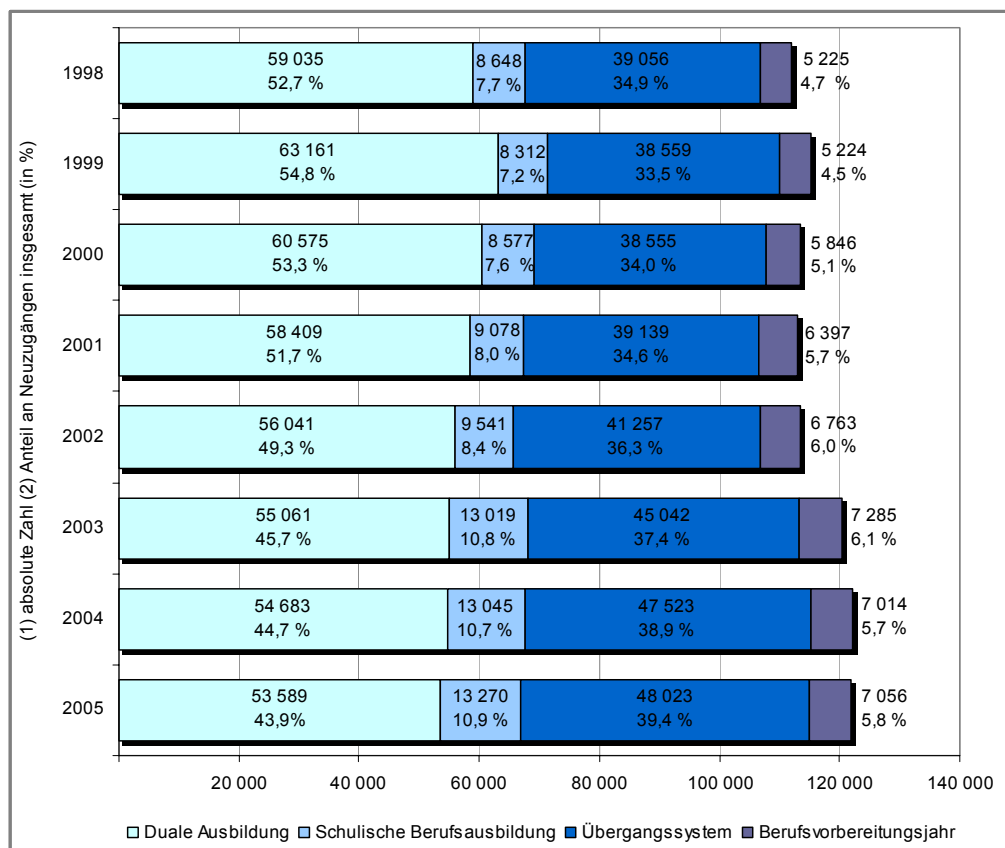
Im System der beruflichen Grundbildung gab es in der Vergangenheit Verschiebungen zwischen den beschriebenen Teilsystemen, die im Folgenden anhand des Zeitraums 1998 bis 2005 dargestellt werden. Dabei wird auf die Neuzugänge abgestellt.

Zwischen 1998 und 2005 konnte ein Zuwachs von rund 10 000 Neuzugängen (+ 8,9 %) im System der beruflichen Grundbildung verzeichnet werden. Diese Neuzu-

gänge gingen ausschließlich in das System der schulischen Ausbildung (+ 4 600) sowie in das Übergangssystem (+ 9 000) und in das Berufsvorbereitungsjahr (+ 1 800), während die Zahl der Neuzugänge in die duale Berufsausbildung zurückging (- 5 400) (vgl. Abbildung 120).

Abbildung 120: Neuzugänge im System der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 1998 bis 2005 (absolut und in %)

Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung NLS



Anmerkungen: *Duale Ausbildung* = Berufsschule Teilzeit und kooperatives Berufsgrundbildungsjahr; *schulische Berufsausbildung* = Berufsfachschule mit dem Ziel eines beruflichen Abschlusses; *Übergangssystem* = schulisches Berufsgrundbildungsjahr und Berufsfachschule mit dem Ziel einer beruflichen Grundbildung bzw. eines schulischen Abschlusses, die aber bei Erfolg den Einstieg ins zweite Ausbildungsjahr ermöglichen; *Berufsvorbereitungsjahr* = besondere Förderung vor den Eintritt ins Berufsleben
 Datengrundlage: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Eigene Berechnungen.

Im Jahr 2005 begannen 43,9 % aller Neuzugänge im System der beruflichen Grundbildung eine duale und 10,9 % eine schulische Ausbildung. Viele der Neuzugänge befanden sich allerdings in einer Maßnahme, die nicht zu einem qualifizierten Abschluss führt: 39,4 % der Neuzugänge gingen in das Übergangssystem, und 5,8 % absolvierten ein Berufsvorbereitungsjahr.

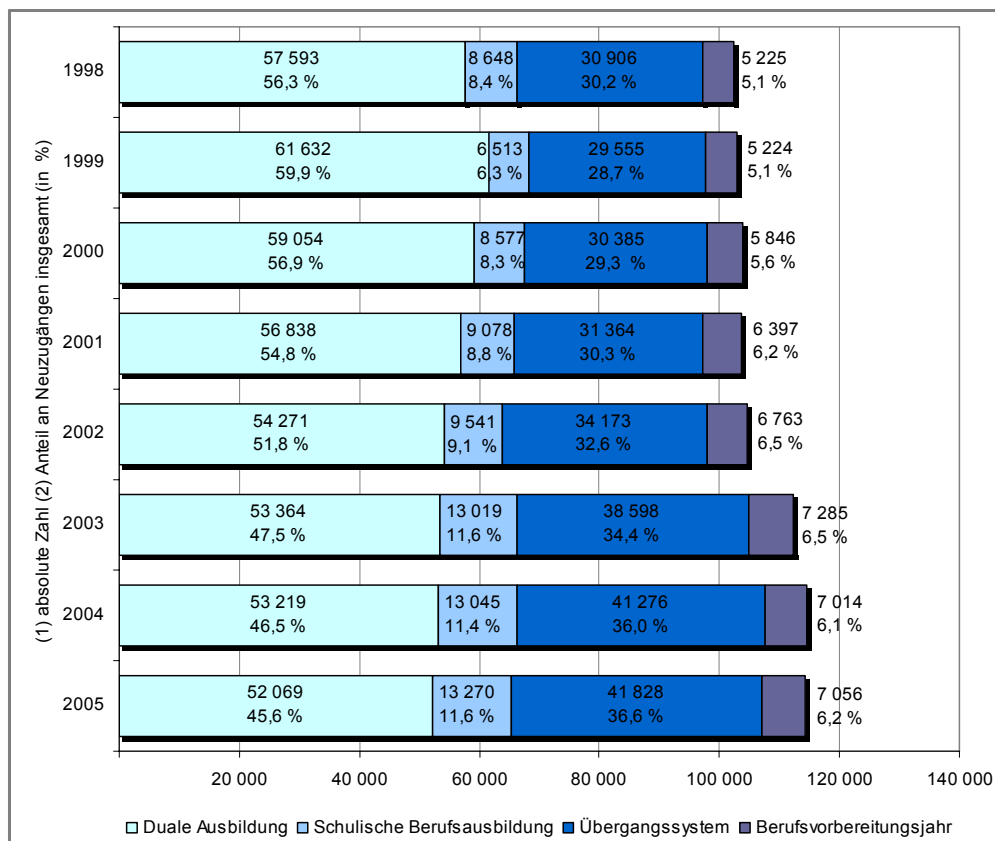
Das MK geht von einer niedrigeren Gesamtzahl von Neuzugängen in das System der beruflichen Grundbildung aus. Für das Jahr 2005 ergibt sich z. B. eine Differenz von rund 7 700 Neuzugängen (MK: 114 223 vs. NLS: 121 938). Darüber hinaus werden diejenigen Schülerinnen und Schüler des schulischen Berufsgrundbildungsjahrs und der Berufsfachschulen, die anschließend unter Anrechnung der Schulzeit ins zweite Jahr der Berufsschule – Teilzeit – übergehen, aus dem „Übergangssystem“ heraus- und dem System „duale Ausbildung“ zugerechnet.

Auf der Basis dieser Zahlen begannen 46,6 % aller Neuzugänge im Jahr 2005 eine duale Ausbildung und 11,6 % eine schulische Ausbildung (vgl. Abbildung 121). 36,6 %

der Neuzugänge gingen in das Übergangssystem und 6,2 % absolvierten ein Berufsvorbereitungsjahr.

Abbildung 121: Neuzugänge im System der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 1998 bis 2005 (absolut und in %)

Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung MK



Anmerkungen: *Duale Ausbildung* = kooperatives Grundbildungsjahr, Berufsschule Teilzeit (mit anerkanntem Ausbildungsvertrag); *schulische Berufsausbildung* = Berufsfachschulen mit beruflichen Abschluss; *Übergangssystem* = Schulisches Berufsgrundbildungsjahr und Berufsfachschule (schulischer Abschluss oder berufliche Grundbildung), vermindert um die Anzahl der Schülerinnen und Schüler, die anschließend unter Anrechnung dieser Schulzeit ins zweite Jahr der Berufsschule - Teilzeit - übergehen; *Berufsvorbereitungsjahr* = besondere Förderung vor den Eintritt ins Berufsleben

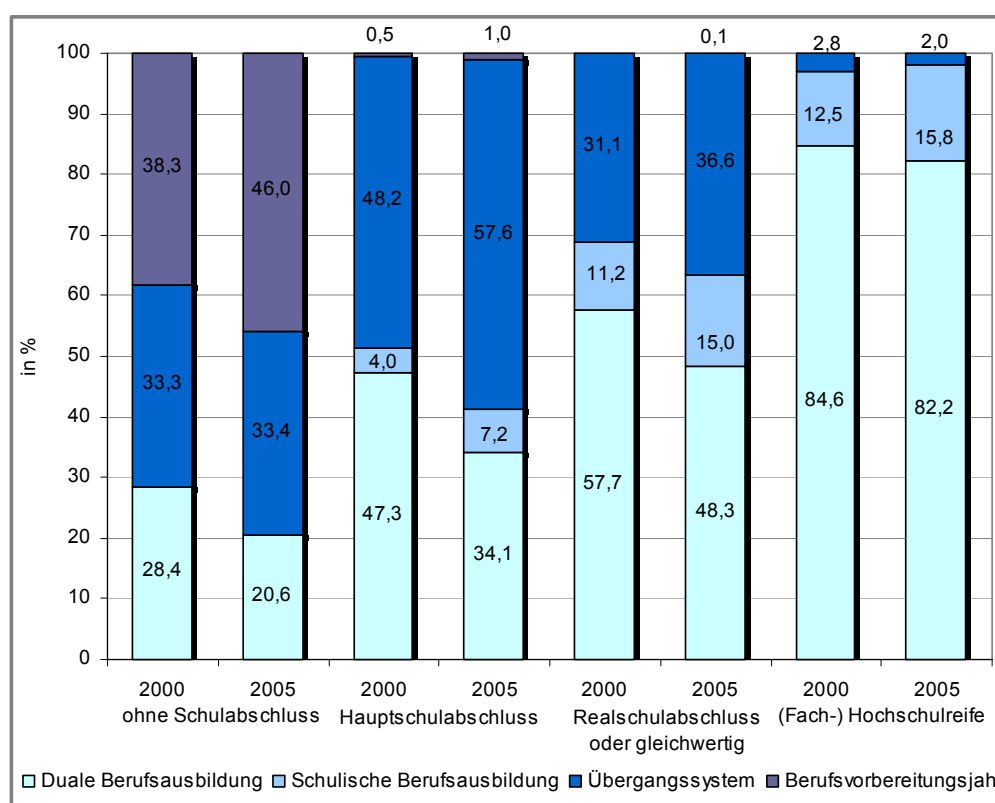
Datengrundlage: MK – amtliche Schulstatistik. Eigene Darstellung.

Obwohl es keine rechtlichen Zugangsvoraussetzungen für den Einstieg in eine duale Ausbildung gibt, zeigt sich, dass der zuletzt erworbene Schulabschluss einen großen Einfluss darauf hat, ob Neuzugänge eine duale Ausbildung bzw. eine schulische Berufsausbildung beginnen oder ins Übergangssystem bzw. ins Berufsvorbereitungsjahr eintreten (vgl. Abbildung 122):

- Der Großteil der Neuzugänge ohne einen Schulabschluss besuchte 2005 ein Berufsvorbereitungsjahr (46,0 %) oder eine Maßnahme im Übergangssystem (33,4 %). Immerhin 20,6 % schafften auch ohne einen schulischen Abschluss den Sprung ins duale System; allerdings hat sich dieser Anteil seit 2000 um 7,8 Prozentpunkte verringert. Da eine schulische Berufsausbildung einen Schulabschluss voraussetzt, konnte folglich keiner der Neuzugänge ohne einen Schulabschluss in dieses Teilsystem einsteigen.
- Neuzugänge mit Hauptschulabschluss konzentrierten sich 2005 mehrheitlich auf das Übergangssystem (57,6 %). Lediglich 34,1 % begannen eine duale Ausbildung bzw. 7,2 % eine schulische Berufsausbildung. Im Vergleich zu 2000 waren dies 10,0 Prozentpunkte weniger.

- 63,3 % der Personen mit einem Realschul- oder gleichwertigen Abschluss, die ins System der beruflichen Grundbildung eintraten, fingen eine Ausbildung an, die auf einen beruflichen Abschluss gerichtet ist. 2000 waren es noch 5,6 Prozentpunkte mehr. Allerdings verschoben sich die Gewichte: Während der Einstieg in die duale Ausbildung um 9,4 Prozentpunkte auf 48,3 % sank, nahm die schulische Berufsausbildung um 3,8 Prozentpunkte zu. Darüber hinaus befanden sich im Jahr 2005 36,6% der Neuzugänge mit Realschulabschluss in Übergangsmaßnahmen.
- Personen mit (Fach-)Hochschulreife haben im System der beruflichen Grundbildung die größte Chance, sofort eine duale Ausbildung beginnen zu können: 2005 betrug der Anteil in der dualen Ausbildung 82,2 % an allen Neuzugängen mit (Fach-)Hochschulreife; seit 2000 ist er um 2,4 Prozentpunkte zurückgegangen. Um 3,3 Prozentpunkte auf 15,8 % erhöht hat sich der Anteil in schulischer Berufsausbildung. Personen mit (Fach-)Hochschulreife waren auch die einzige Gruppe, die im Vergleich zu 2000 weniger häufig an Übergangsmaßnahmen teilnahm.

Abbildung 122: Neuzugänge nach dem höchsten erworbenen Schulabschluss und nach Anteil im Teilsystem der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 2000 und 2005 (in %)
Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung NLS

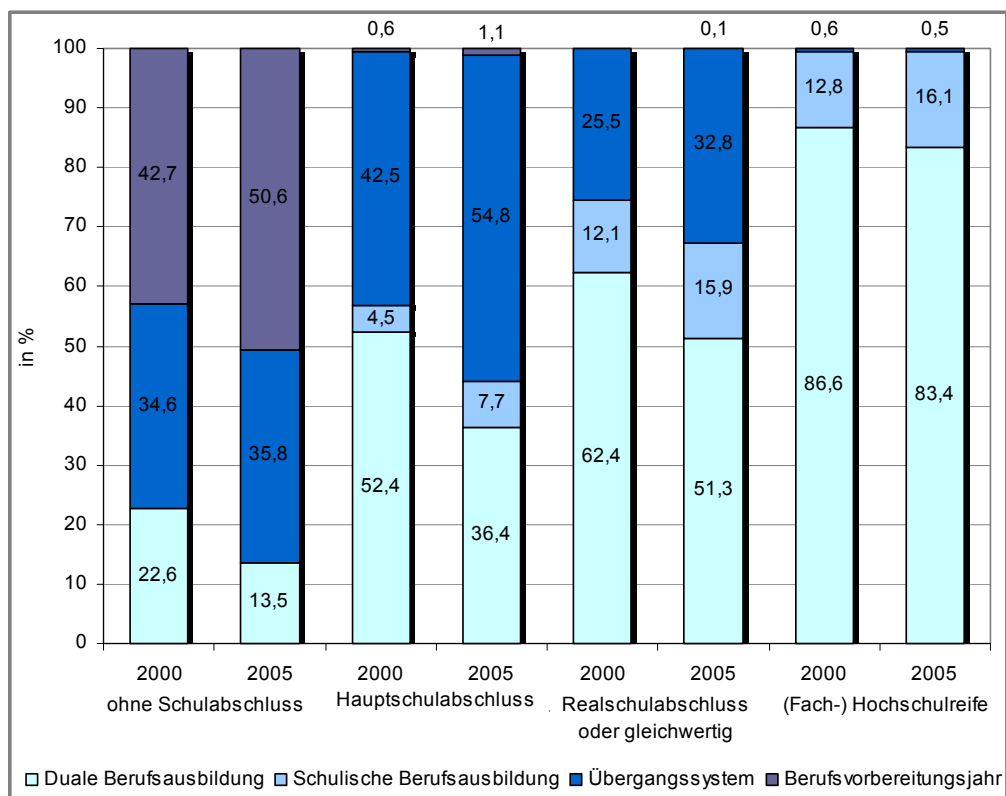


Anmerkungen: Ohne Neuzugänge mit Abschlüssen einer Schule für Lernhilfe oder sonstige Abschlüsse. Datengrundlage: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Eigene Berechnungen.

Auf Grundlage der Auswertungen des MK ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 123).

Abbildung 123: Neuzugänge nach dem höchsten erworbenen Schulabschluss und nach Anteil im Teilsystem der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 2000 und 2005 (in %)

Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung MK

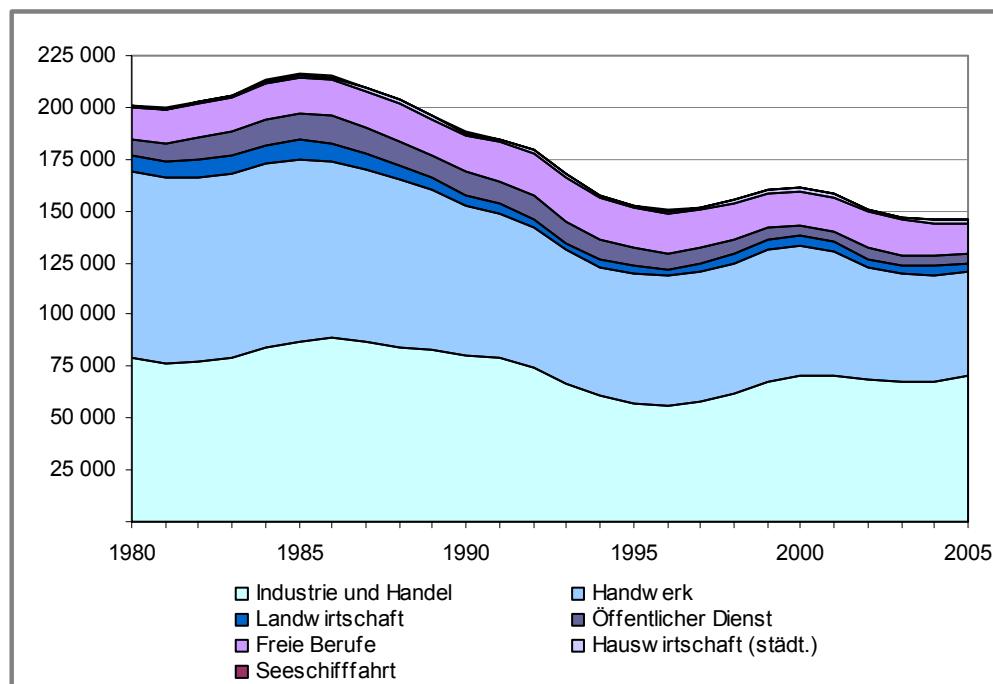


Datengrundlage: MK – amtliche Schulstatistik. Eigene Darstellung.

Exkurs: Auszubildende

Im Zeitvergleich von 1980 bis 2005 ist auffällig, dass die Zahl der Auszubildenden im dualen System zwar bis 1985 stieg, in den Folgejahren aber gesunken ist (vgl. Abbildung 124, vgl. auch Kapitel A.II.1.3.6). Befanden sich 1980 noch über 200 000 Auszubildende im dualen System, waren es 2005 nur noch rund 145 000, also über 55 000 Auszubildende weniger. Der Rückgang zwischen 1985 und 2005 betrug sogar über 70 000 Auszubildende. Insbesondere das Handwerk, das 1980 mit über 90 000 Auszubildenden noch der größte Ausbildungsbereich war, verzeichnete 2005 etwa 40 000 Auszubildende weniger (- 45 %) und war damit nur noch der zweitgrößte Ausbildungsbereich. Der stärkste Rückgang von Auszubildenden fand im Bereich des Öffentlichen Dienstes statt (- 46 %); ebenso ging die Anzahl im Bereich „Landwirtschaft“ deutlich zurück (- 35 %). Der 2005 größte Ausbildungsbereich war mit 70 000 Auszubildenden der Bereich „Industrie und Handel“; allerdings verlor auch er im Zeitvergleich zu 1980 Auszubildende (- 11 %). Eine Steigerung der Auszubildendenzahlen konnte jedoch für die relativ kleinen Ausbildungsbereiche „Seeschifffahrt“ (+ 78 %) und „Hauswirtschaft“ (+ 145 %) festgestellt werden.

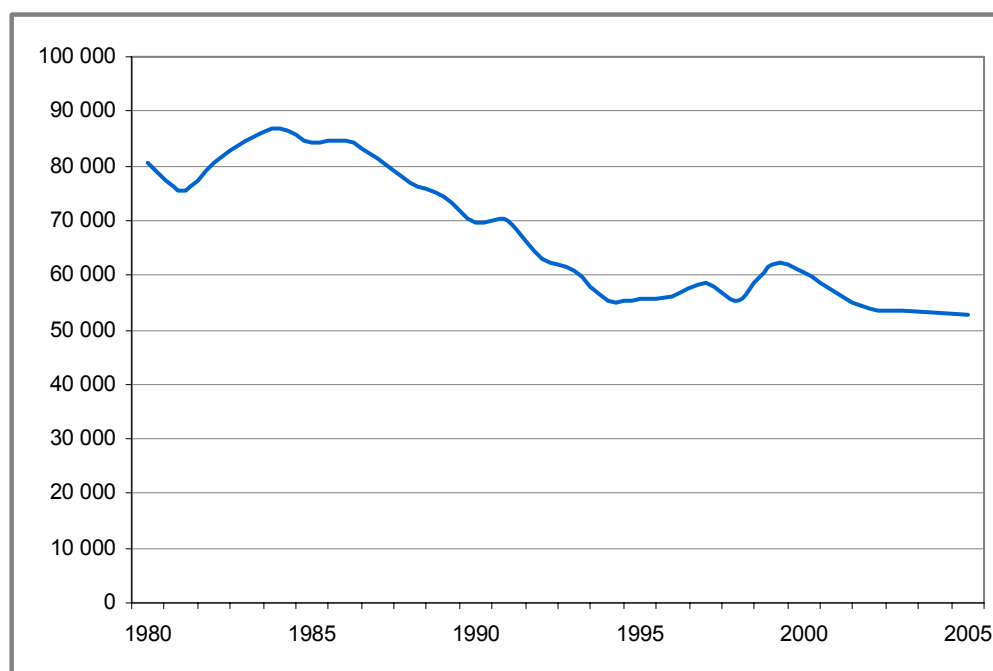
**Abbildung 124: Auszubildende in Niedersachsen 1980 bis 2005
(nach Ausbildungsbereichen)**



Quelle: NLS – Berufsbildungsstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Entsprechend den rückläufigen Ausbildungszahlen im dualen System entwickelte sich auch die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge rückläufig (vgl. Abbildung 125). Wurden 1980 noch über 80 000 Ausbildungsverträge abgeschlossen, waren es 2005 nur knapp 53 000 (- 35 %).

**Abbildung 125: Entwicklung der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge
in Niedersachsen 1980 bis 2005**



Quelle: NLS – Berufsbildungsstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Demografisch bedingt steigende Schülerzahlen im berufsbildenden Schulsystem führen bei gleichzeitigem Rückgang von betrieblichen Ausbildungsplätzen dazu, dass die Schülerinnen und Schüler auf schulische Vollzeitangebote ausweichen müssen. Zum einen besteht für viele Schülerinnen und Schüler auch nach Verlassen der allgemeinbildenden Schulen weiterhin Schulpflicht, zum anderen können sie in vollschulischen Maßnahmen Qualifikationen erwerben, die ihre Einstiegschancen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erhöhen.

Dabei ist die schulische Vorbildung der Auszubildenden in den einzelnen Ausbildungsbereichen sehr unterschiedlich (vgl. Tabelle 26). In den meisten Ausbildungsbereichen überwogen die Auszubildenden mit einem Realschulabschluss. In den Bereichen „Öffentlicher Dienst“, „Freie Berufe“ und „Seeschifffahrt“ stellten sie sogar jeweils über 50 % der Auszubildenden. Lediglich in den Ausbildungsbereichen „Handwerk“ und „Hauswirtschaft“ bildeten sie nicht die Mehrheit.

Tabelle 26: Schulische Vorbildung der Auszubildenden mit neu abgeschlossenenem Ausbildungsvertrag 2005 (nach Ausbildungsbereichen, in %)

		Ohne Haupt- schulabschluss	Mit Hauptschul- abschluss	Realschul- oder gleichwertiger Abschluss	Hochschul-/ Fachhochschul- reife	Schulisches Berufgrundbil- dungsjahr	Berufsfach- schule	Berufsvorberei- tungsjahr	Sonstige und keine Angabe
Industrie und Handel	Nds.	0,3	12,5	32,9	22,3	5,7	21,6	1,2	3,4
	D	0,6	25,1	41,3	22,9	0,9	6,2	0,8	2,2
Handwerk	Nds.	1,5	33,2	24,1	4,4	23,3	10,7	2,4	0,2
	D	4,4	46,6	30,6	4,9	5,0	4,2	2,4	1,9
Landwirt- schaft	Nds.	6,9	21,1	24,3	14,0	23,1	1,6	–	9,0
	D	9,0	33,7	32,1	9,1	7,2	0,9	3,9	4,1
Öffent- licher Dienst	Nds.	0,1	3,2	51,2	27,4	0,1	12,5	0,1	5,2
	D	0,1	4,7	57,3	31,2	0,1	4,1	0,1	2,5
Freie Berufe	Nds.	0,0	6,2	61,7	19,1	0,2	10,1	0,3	2,3
	D	0,5	15,8	55,4	20,0	0,4	3,3	0,2	4,3
Hauswirt- schaft	Nds.	12,4	13,6	4,1	0,2	0,7	21,9	–	47,0
	D	24,8	31,6	7,9	0,7	4,8	5,6	16,2	8,4
Seeschiff- fahrt	Nds.	7,5	18,7	52,3	15,9	5,6	–	–	–
	D	3,0	13,5	49,3	31,9	2,3	–	–	–
Alle Bereiche	Nds.	1,0	18,8	32,6	15,8	11,4	16,0	1,4	2,9
	D	2,1	30,4	39,2	17,1	2,2	5,2	1,4	2,4

Anmerkungen: Die Statistik zeigt den zuletzt erworbene Schulabschluss bzw. die zuletzt besuchte Schule. Das bedeutet, dass der allgemeine Schulabschluss derjenigen Auszubildenden, die vor der Aufnahme des Ausbildungsvertrages eine berufliche Vollzeitschule besucht haben, nicht aufgeführt ist.

Datengrundlage: StBA – Berufsbildungsstatistik. Eigene Berechnungen.

Die Auszubildenden des Handwerks besaßen zu einem hohen Anteil einen Hauptschulabschluss (33,2 %); berücksichtigt man, dass die Mehrheit derjenigen, die ein schulisches Berufsgrundbildungsjahr absolviert haben, ebenfalls einen Hauptschulabschluss besitzen, lag die Quote sogar bei 56,5 %.

Sieht man von dem hohen Anteil der Kategorie „Sonstige und keine Angabe“ ab, dann besuchten die Auszubildenden im Bereich „Hauswirtschaft“ zuvor zu großen Teilen die Berufsfachschule (21,9 %) oder besaßen einen Hauptschulabschluss (13,6 %). Daneben ist dieser Ausbildungsbereich auch für Auszubildende ohne eine schulische Ausbildung offen (12,4 %).

Insgesamt lässt sich für Niedersachsen feststellen, dass 28,8 % der Auszubildenden zuerst das Berufsvorbereitungsjahr, das schulische Berufsgrundbildungsjahr oder eine Berufsfachschule besuchten, bevor sie in das duale System wechselten. Im Bundesdurchschnitt waren es lediglich 8,8 %, also 20 Prozentpunkte weniger.

1.1.2 Schüler im System der beruflichen Grundbildung

Auch die Gesamtschülerzahl im System der beruflichen Grundbildung erhöhte sich von 218 000 im Jahr 1998 um 5,5 % auf 230 000 im Jahr 2005 (vgl. Tabelle 27). Die Zahl der weiblichen Berufsschüler stieg im gleichen Zeitraum etwas schwächer an, sodass sich ihr Anteil von 45,3 % (1998) auf 44,5 % (2005) verringerte.

Trotz steigender Gesamtschülerzahlen ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler mit ausländischer Staatsangehörigkeit um 2 700 zurückgegangen. Damit verringerte sich auch ihr Anteil: Besaßen sie 1998 noch einen Anteil von 5,4 % an allen Berufsschülern, waren es 2005 nur noch 3,9 %. Der Rückgang verhält sich gegenläufig zur allgemeinen Bevölkerungsentwicklung.

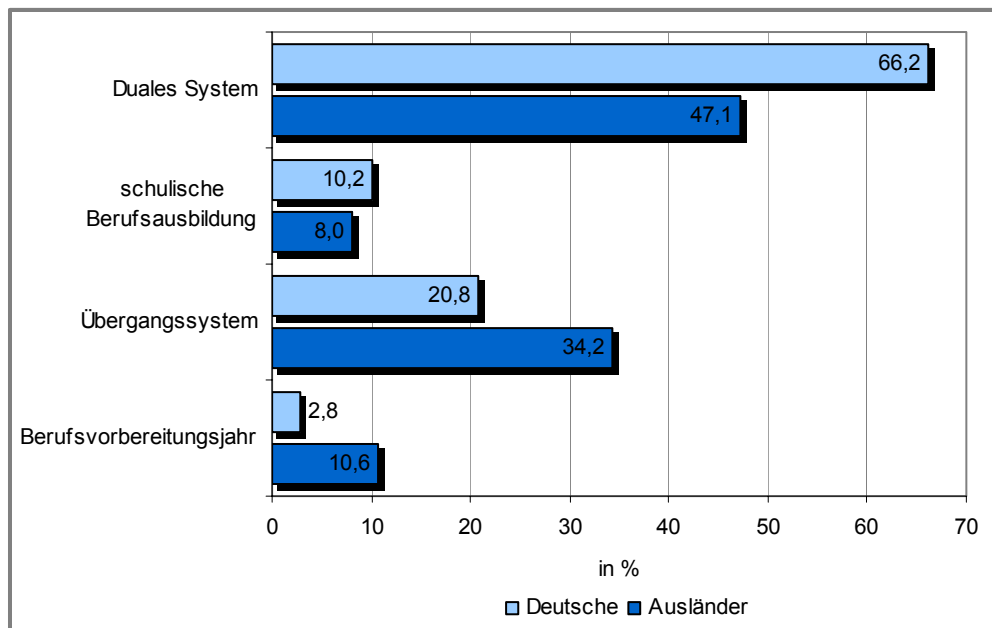
Tabelle 27: Entwicklung der Schülerzahlen im System der beruflichen Grundbildung 1998 bis 2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Schüler insgesamt	218 057	222 404	224 728	224 754	222 655	226 448	230 010	230 043
davon weiblich	98 751	100 919	101 783	101 368	100 116	101 989	103 211	102 265
davon Ausländer	11 782	11 590	11 241	11 025	10 427	10 146	9 799	9 080

Datengrundlage: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Eigene Berechnungen.

Der Vergleich zwischen Schülern mit deutscher und mit ausländischer Staatsbürgerschaft zeigt deutliche Unterschiede in der Verteilung im Berufsausbildungssystem (vgl. Abbildung 126): Die überwiegende Mehrheit (66,2 %) der deutschen Schülerinnen und Schüler befand sich 2005 im dualen System. Ein Fünftel besuchte Maßnahmen im Übergangssystem, ein Zehntel absolvierte eine schulische Berufsausbildung. Lediglich 2,8 % besuchten ein Berufsvorbereitungsjahr. Auch ein Großteil der Schülerinnen und Schüler mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft (47,1 %) hatte einen Platz im dualen System, aber im Vergleich zu den deutschen Schülern war der Anteil deutlich geringer. Mit 34,2 % befand sich eine große Gruppe in Übergangsmaßnahmen; auch hier gab es zwischen Deutschen und Ausländern deutliche Unterschiede. Im Berufsvorbereitungsjahr war der Anteil der ausländischen Schüler mit 10,6 % fast vier Mal so groß wie der der deutschen Schüler. In der schulischen Berufsausbildung waren die Unterschiede zwischen den Anteilen der deutschen und der ausländischen Schüler geringer.

Abbildung 126: Verteilung der deutschen und ausländischen Schüler auf das duale System, die schulische Berufsausbildung, das Übergangssystem und das Berufsvorbereitungsjahr in Niedersachsen 2005



Datengrundlage: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Eigene Berechnungen.

1.1.3 Absolventen des Systems der beruflichen Grundbildung

Rund 100 000 Schülerinnen und Schüler verließen zum Schuljahresende 2004/2005 die berufsbildenden Schulen. Je nach besuchter Schulform erreichten sie unterschiedliche Abschlüsse (vgl. Tabelle 28). Die Mehrzahl der Schülerinnen und Schüler hat eine Berufsausbildung erfolgreich beenden können (54,8 %). Bei den ausländischen Schulabgängern waren es nur 36,4 %. Ohne einen Abschluss verließen 14,6 % der Schülerinnen und Schüler das System der beruflichen Grundbildung. Die Quote der ausländischen Schulabgänger liegt hier mit 23,3 % deutlich höher.

Tabelle 28: Schulabgängerinnen und Schulabgänger an berufsbildenden Schulen in Niedersachsen im Schuljahr 2004/2005

	Schulabgänger insgesamt		Ausländische Schulabgänger	
	absolut	in %	absolut	in %
Insgesamt	99 779	100,0	5 154	100,0
Fachhochschulreife	503	0,5	25	0,5
Realschulabschluss	21 025	21,1	870	16,9
Hauptschulabschluss	3 019	3,0	314	6,1
Erfolgreicher Besuch	54 653	54,8	1 874	36,4
Entlassung aus dem BVJ	5 985	6,0	872	16,9
Ohne erfolgreichen Besuch	14 594	14,6	1 199	23,3
Nachrichtlich: Abbruch im laufenden Schuljahr	16 108		1 079	

Datengrundlage: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Eigene Berechnungen.

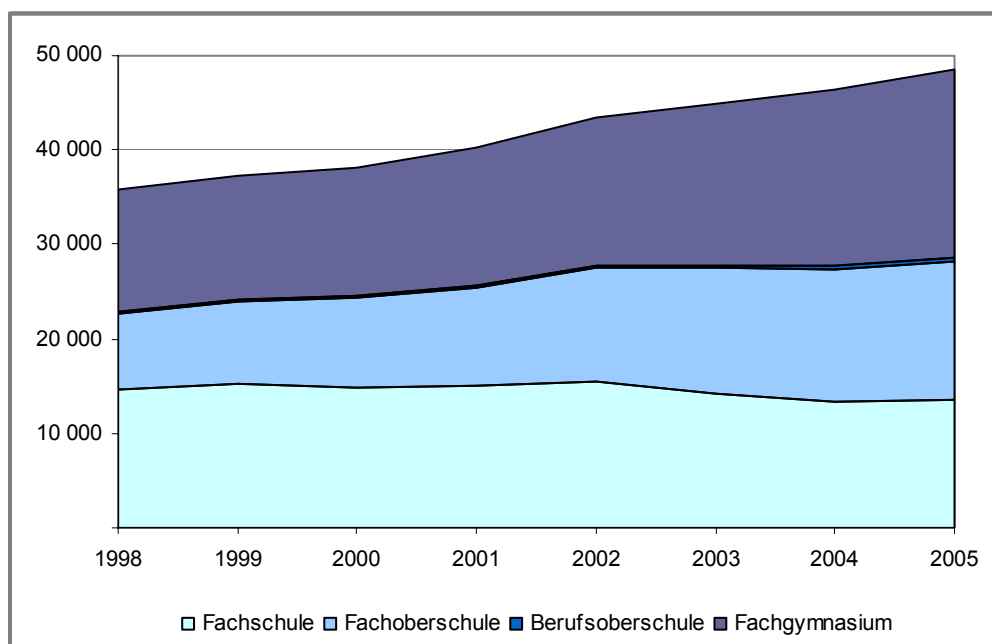
Auffallend ist zudem die hohe Zahl der Abbrüche während des laufenden Schuljahres. Über 16 100 Schülerinnen und Schüler brachen ihre Ausbildungsgänge ab. Im Vergleich zu den Schulabgängern zum Schuljahresende lag die Quote bei 6:1, d. h. auf sechs Schulabgänger kam ein Schulabbrecher. Auch hier fällt der Vergleich zwischen der Zahl der Absolventen mit ausländischer Staatsbürgerschaft (5 200) und der Zahl der ausländischen Schulabbrecher (1 100) negativer aus.

1.2 Weitere Schulformen im System der berufsbildenden Schulen

Zu den berufsbildenden Schulen zählen zudem Schulformen, die einen auf die Erstausbildung folgenden weiteren berufsqualifizierenden Abschluss sowie die Berechtigung zur Aufnahme eines Studium an einer Fachhochschule bzw. einer Hochschule vermitteln.

- *Fachschule*: Die Fachschule ist eine wesentliche Säule der beruflichen Weiterbildung. Sie setzt eine berufliche Erstausbildung und in der Regel eine entsprechende praktische Berufserfahrung voraus. In der Fachschule wird eine vertiefende berufliche und allgemeine Bildung vermittelt. Nach erfolgreichem Besuch wird ein weiterer berufsqualifizierender Abschluss und unter bestimmten Voraussetzungen auch die Fachhochschulreife verliehen.
- *Fachoberschule*: Die Fachoberschule vermittelt erweiterte und vertiefte fachpraktische und fachtheoretische Bildung in einzelnen Fachrichtungen (z. B. Wirtschaft, Sozialwesen oder Gesundheit). Mit Bestehen der Abschlussprüfungen erwerben die Schülerinnen und Schüler die Berechtigung zum Studium an der Fachhochschule (Fachhochschulreife). Während der Einstieg in die Klasse 12 der Fachoberschule den Realschulabschluss oder eine einschlägige Berufsausbildung voraussetzt, ist für den Eintritt in die Klasse 11 der Realschulabschluss ausreichend.
- *Berufsoberschule*: Die Berufsoberschule führt in zwei Jahren zum Erwerb der fachgebundenen Hochschulreife und unter bestimmten Voraussetzungen zur allgemeinen Hochschulreife. In die Klasse 12 kann aufgenommen werden, wer über einen Realschulabschluss und eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt. Die Klasse 13 setzt eine Berufsausbildung und die Fachhochschulreife voraus.
- *Fachgymnasium*: Das dreijährige Fachgymnasium zielt auf den Erwerb der allgemeinen Hochschulreife. Neben Allgemeinbildung werden berufsbezogene Schwerpunkte in den Fachrichtungen Wirtschaft, Technik sowie Gesundheit und Soziales gesetzt. Der Besuch des Fachgymnasiums setzt eine Berechtigung für den Sekundarbereich II voraus.

Die Schülerzahlen in diesen Schulformen sind in der Vergangenheit kontinuierlich angestiegen (vgl. Abbildung 127). Mit rund 48 600 Schülerinnen und Schülern hatte dieser Bereich 2005 einen Anteil von 17,4 % an der Gesamtschülerzahl der berufsbildenden Schulen in Niedersachsen; 1998 waren es noch 14,1 %. Während die Zahl der Schülerinnen und Schüler an Fachschulen im Betrachtungszeitraum um etwa 1 000 zurückging, konnten Fachoberschule (+ 6 500), Fachgymnasium (+ 7 000) und auf niedrigerem Niveau auch die Berufsoberschule (+ 200) Zuwächse erzielen. Für die Zukunft ist ein weiteres Steigen der Schülerzahlen zu erwarten.

Abbildung 127: Entwicklung der Schülerzahlen an Fachschule, Fachoberschule, Berufsoberschule und Fachgymnasium 1998 bis 2005

Datengrundlage: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Eigene Darstellung.

Im Gegensatz zum oben beschriebenen Bereich der beruflichen Grundbildung ist die Zahl der Ausländer im Betrachtungszeitraum gestiegen. Allerdings nicht so stark wie die Schülerzahlen insgesamt, sodass der Anteil der ausländischen Schüler dennoch von 3,6 % (1998) auf 3,1 % (2005) gesunken ist.

Im Schuljahr 2004/2005 verließen rund 20 000 Schülerinnen und Schüler die Fachschulen, Fachoberschulen, Berufsoberschulen und Fachgymnasien (vgl. Tabelle 29). Der Großteil erwarb mit dem Abschluss die Berechtigung zum Studium an einer Hochschule (21,2 %) bzw. an einer Fachhochschule (50,6 %). Jeder zehnte ging ohne einen Abschluss von der Schule ab. Unter den ausländischen Schülerinnen und Schülern war diese Quote mit 20,0 % doppelt so hoch.

Tabelle 29: Schulabgängerinnen und -abgänger an Fachschule, Fachoberschule, Berufsoberschule und Fachgymnasium im Schuljahr 2004/2005

	Schulabgänger insgesamt		Ausländische Schulabgänger	
	absolut	in %	absolut	in %
Allgemeine und fachgebundene Hochschulreife	4 211	21,2	89	18,0
Fachhochschulreife	10 075	50,6	242	48,9
Erfolgreicher Besuch	3 613	18,2	65	13,1
Ohne erfolgreichen Besuch	1 995	10,0	99	20,0
Insgesamt	19 894	100,0	495	100,0
Nachrichtlich: Abbruch im laufenden Schuljahr	3 446		188	

Datengrundlage: NLS – Statistik der Berufsbildenden Schulen. Eigene Berechnungen.

2 Sicherung und Optimierung des Systems der beruflichen Bildung – Handlungsoptionen

2.1 Sicherstellung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen oder vergleichbaren Qualifizierungsangeboten

Gerade vor dem Hintergrund eines zurückgehenden Erwerbspersonenpotenzials gilt es, ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen oder vergleichbare Qualifizierungsangebote sicherzustellen, um möglichst alle Begabungspotenziale ausschöpfen zu können (vgl. Kapitel A.II.1.1.4).

Während Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung der beruflichen Bildung und Qualifikation erst langfristig greifen können, sind auch kurz- und mittelfristige Maßnahmen erforderlich, die den derzeitigen Engpässen auf dem Lehrstellenmarkt und der heute noch hohen Zahl Jugendlicher ohne berufliche Perspektive Rechnung tragen. Dabei muss es darum gehen, diese Jugendliche so weit nachzuqualifizieren, dass sie auf Dauer berufliche Perspektive auf dem ersten Arbeitsmarkt erhalten. Das bedeutet auch, dass ggf. ergänzende Alternativen zur dualen Ausbildung notwendig werden, um die Warteschleifen zu verkürzen.

2.2 Optimierung des Übergangs in die berufliche Bildung

Die allgemeinbildenden Schulen müssen verstärkt Maßnahmen ergreifen, damit der Übergang in das Berufsbildungssystem optimiert werden kann. Schulabgänger aus den allgemeinbildenden Schulen müssen in der Lage sein, eine qualifizierte und an der eigenen Leistungsfähigkeit orientierte Entscheidung über den Ausbildungsgang zu treffen. Dazu ist es erforderlich, dass Schüler einen Überblick und ein grundlegendes Verständnis von den unterschiedlichen Ausbildungsgängen, Berufsfeldern und Berufsbildern besitzen. Zwei wichtige Bausteine in diesem Zusammenhang sind

- Betriebspraktika, die einen Einblick in den Berufsalltag geben, und
- Berufsberatung, die über neue Entwicklungen informieren kann und junge Menschen bei ihrer Berufswahl unterstützt.

Daneben sollte die Schule ihre Schülerinnen und Schüler bei deren Suche nach einem Ausbildungsplatz aktiv unterstützen.

2.3 Anrechnung beruflicher Vorbildung auf die Ausbildungszeit

Die Verpflichtung, das Berufsgrundbildungsjahr auf eine Ausbildung anzurechnen, endet am 31.07.2009. Um weitere „Warteschleifen“ zu vermeiden, kann der Anrechnungsverpflichtung eine freiwilligen Anerkennung des Berufsgrundbildungsjahres folgen. Um dies zu gewährleisten, müssten verschiedene Voraussetzungen sichergestellt werden:

- die berufliche Grundbildung findet in Berufsfachschulen statt,
- als Mindesteingangsvoraussetzung sollte ein Hauptschulabschluss festgelegt werden,
- die theoretischen Anforderungen werden den Inhalten des Rahmenlehrplanes und den Erfordernissen der Ausbildungsbetriebe angepasst,
- die fachpraktischen Unterrichtsanteile sind durch Betriebspraktika zu verstärken.

2.4 Kammerprüfung für schulische Bildungsangebote

Da die Ausbildungsplätze im dualen System begrenzt sind, muss für diejenigen, die dort keinen Ausbildungsplatz erhalten, eine Alternative entwickelt werden. Das vorhandene Übergangssystem ist hierfür nicht ausreichend, da nur ein Teil der daraus

hervorgehenden Absolventen im Anschluss einen Ausbildungsplatz im dualen System erlangen kann. Die übrigen verbleiben im Übergangssystem und absolvieren eine weitere Maßnahme zur Grundqualifikation.

Mit vollschulischen Ausbildungsgängen könnten diejenigen, die nach einem Jahr im Übergangssystem keinen Ausbildungsplatz finden, ein zweites und drittes Ausbildungsjahr mit entsprechenden Praxisteilen absolvieren. Die Möglichkeit der schulischen Ausbildung sollte allerdings nur nachrangig gegenüber der dualen Ausbildung ausgestaltet sein. Am Ende der Ausbildung soll eine Kammerprüfung stehen, deren Ausgestaltung durch eine Vereinbarung mit der jeweils zuständigen Kammer sicherzustellen ist.

Diese Handlungsoption könnte in einem regionalen Modellversuch erprobt werden. Vorbedingung ist auch hier, dass wie im Kapitel C.IV.2.3 in diesem Abschnitt angesprochen der Wert des ersten Grundbildungsjahres erhöht wird. Gleichzeitig muss aber ein Wechsel in eine betriebliche Ausbildung zu jeder Zeit möglich sein.

2.5 Flexibilisierung der Berufsausbildungsdauer

Die starre Berufsausbildungsdauer ist nicht mehr zeitgemäß. Die Ausbildungslänge sollte dementsprechend den individuellen Bedarfen angepasst werden. Derjenige, der die Ausbildung schneller absolvieren kann, sollte die Möglichkeit der individuellen Anpassung ebenso wie derjenige erhalten, der für die Ausbildungsinhalte mehr Zeit benötigt. So könnte der Ausbildungserfolg sichergestellt werden. Hierzu ist eine Änderung des Berufsausbildungsgesetzes notwendig.

2.6 Modularisierung der Berufsbildung

Die Modularisierung der Berufsbildung zielt auf die Entwicklung von in sich abgeschlossenen, nachprüfbaren und zeitlich begrenzten Qualifizierungsabschnitten. Diese können sowohl an verschiedenen Lernorten als auch in einem selbstbestimmten Tempo durchlaufen werden (vgl. Kapitel C.IV.2.5 in diesem Abschnitt). In der Summe führt das Bestehen der einzelnen Module zu einem Berufsabschluss. Insbesondere für junge Menschen mit Lern- bzw. Motivationsproblemen erleichtert die modulare Ausbildung die Aufnahme einer Berufsausbildung. Ausbildungsabbrecher hätten so die Chance, wieder in die Berufsausbildung einzusteigen und auf der Basis bereits absolvierter Module die Berufsausbildung fortzusetzen.

Darüber hinaus bietet die Modularisierung die Möglichkeit, aufbauend auf einem Basismodul Wahlpflichtfächer einzurichten, sodass die Schülerinnen und Schüler inhaltliche Schwerpunkte ihrer Ausbildung individuell bestimmen können.

Damit die Modularisierung nicht zu einer Stigmatisierung für lernschwache Jugendliche führt, sollte sie in der gesamten beruflichen Bildung Anwendung finden.

2.7 Berufsschulen als regionale Kompetenzzentren

Berufsschulen sollten zu regionalen Kompetenzzentren weiterentwickelt werden. Daher ist der Schulversuch „Berufsbildende Schulen in Niedersachsen als regionale Kompetenzzentren“ weiter zu verfolgen. An dem fünfjährigen Projekt, das am 31.12.2007 endet, beteiligen sich 19 öffentliche berufsbildende Schulen. Schulen, Schulträger, Schulaufsicht und MK erproben im Rahmen einer deutlich verstärkten eigenverantwortlichen Steuerung – im Sinne größerer Selbstständigkeit und Gestaltungsspielräume der Schule – neue Wege mit dem Ziel, die Qualität der schulischen Arbeit zu verbessern. Die berufsbildenden Schulen sollen sich zu regionalen und kundenorientierten Dienstleistern für berufliche Bildung entwickeln. Neben den schulrechtlich geregelten Bildungsgängen sollen die Schulen auch individuelle Bildungsangebote sowie „Neue Produkte“ anbieten:

- Individuelle Bildungsangebote richten sich zum einen an leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler, die mit speziellen Maßnahmen gefördert werden. Zum anderen soll es aber auch Angebote für leistungsstärkere Schülerinnen und Schüler geben, die so Zusatzqualifikationen erwerben können. Da die individuellen Bildungsangebote im direkten Zusammenhang mit den rechtlichen Bildungsplänen stehen, sind sie gebührenfrei. Ausnahmen sind Gebühren für Zertifikate etc.
- „Neue Produkte“ hingegen agieren außerhalb der schulrechtlichen Vorschriften. Dies können Weiterbildungsmaßnahmen, Kurse oder Dienstleistungen sein, die in der Region am Markt angeboten werden und dementsprechend kostenpflichtig sind.

Die Ausweitung des regionalen Bildungsangebotes und die Entwicklung neuer Produkte müssen einen qualifizierenden und pädagogischen Zweck erfüllen und dürfen nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sein. Voraussetzung ist der Konsens mit dem Schulbeirat.

V Hochschulen

1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Hochschulen in Niedersachsen

Die niedersächsischen Hochschulen stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Erstens müssen sie den zunehmenden Bedarf des Arbeitsmarktes nach hoch qualifizierten Arbeitskräften durch eine höhere Zahl von Hochschulabsolventen decken. Dazu müssen sich einerseits mehr junge Menschen für ein Studium entschließen, andererseits müssen aber sowohl die Studienqualität als auch der Studienerfolg in angemessener Zeit sichergestellt werden. Für die nachhaltige Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind folgende Herausforderungen von Bedeutung:

- Den Kindern der geburtenstarken Jahrgänge und den Absolventen des Doppelabiturjahrganges 2011 müssen Chancen zum Hochschulstudium in Niedersachsen ermöglicht werden.
- Neben der allgemeinen muss insbesondere die Studierbereitschaft für ingenieur- und naturwissenschaftliche Fächer steigen.
- Die Hochschulen müssen sich noch mehr als bisher für beruflich Qualifizierte öffnen.
- Die Hochschulen müssen in Anbetracht der steigenden Anforderungen an die Aktualität des Wissens vermehrt Weiterbildungsangebote entwickeln.
- Die Potenziale der Hochschulen und der Wissenschaft müssen zur Stärkung der Regionen und damit zur Stärkung Niedersachsens weiterentwickelt werden.
- Die Hochschulen müssen mit Schwerpunkten in Lehre und Forschung auf die demografische Entwicklung reagieren, indem beispielsweise die Alterung der Gesellschaft mehr Beachtung findet.
- Schließlich sind die Hochschulen auch gefordert, Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Studium und Familie bzw. für ihre eigenen Beschäftigten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu entwickeln.

1.1 Bisherige Entwicklung der Studierendenzahlen und Absolventenzahlen in Niedersachsen

1.1.1 Übergänge in die Hochschule

Das Studierpotenzial umfasst alle, die mit einer Studienberechtigung die Schule verlassen (vgl. Kapitel C.III.1.3 in diesem Abschnitt). Wie viele der Studienberechtigten allerdings auch die Option eines Studiums wahrnehmen, wird mit Hilfe der Übergangsquote ermittelt. Zwischen 1980 und 2000 ist die Studierneigung in Niedersachsen, aber auch in Deutschland insgesamt, zurückgegangen (vgl. Tabelle 30). Lag die Übergangsquote derjenigen, die 1980 in Niedersachsen die Hochschulzugangsberechtigung erwarben, noch bei 85,8 %, so waren es aus dem Jahrgang 2000 nur noch 72,1 %. Das bedeutet, dass etwa 28 % derjenigen, die über eine Studienberechtigung verfügen, derzeit kein Studium aufnehmen. Folglich wird das Studierpotenzial nicht ausgeschöpft.

Tabelle 30: Übergangsquoten von der Schule zur Hochschule in Niedersachsen und Deutschland 1980 bis 2000

	Zusammen			Allgemeine und fachgebundene Hochschulreife			Fachhochschulreife		
	Nds.	D.	Diff.	Nds.	D.	Diff.	Nds.	D.	Diff.
1980	85,8	86,9	-1,1	89,3	91,7	-2,4	74,7	71,6	3,1
1985	78,0	78,2	-0,2	84,0	84,4	-0,4	57,8	57,5	0,3
1990	79,4	83,8	-4,4	85,1	91,3	-6,2	62,4	63,8	-1,4
1995	76,3	75,7	0,6	82,8	81,1	1,7	57,1	58,2	-1,1
2000	72,1	75,0	-2,9	89,7	84,1	5,6	37,4	48,9	-11,5

Anmerkung: Die Übergangsquote zeigt die Studienanfängerinnen und -anfänger in Bezug zur Gesamtzahl aller Studienberechtigten eines Jahrganges. Dabei werden auch diejenigen berücksichtigt, die nicht im Jahr des Erwerbs der Hochschulreife, sondern erst später ein Studium aufnehmen. Daher sind erst nach fünf Jahren annähernd vollständige Aussagen möglich, d. h. letztmalig für das Jahr 2000.

Quelle: StBA – Hochschulstatistik (Fachserie 11, R 4.3.1, 1980-2005). Überarbeitete Darstellung.

Allerdings betrifft der Rückgang der Übergangsquote vor allem die Studienberechtigten mit Fachhochschulreife: Lediglich 37,4 % der niedersächsischen Schulabgängerinnen und -abgänger des Jahrgangs 2000 mit Fachhochschulreife haben ein Studium aufgenommen (Deutschland: 48,9 %). Dagegen war die Übergangsquote der Schulabgängerinnen und -abgänger mit einer allgemeinen bzw. fachgebundenen Hochschulreife des selben Jahrgangs mit 89,7 % in Niedersachsen wesentlich höher und übertraf sogar den Bundesdurchschnitt von 84,1 %. Folglich besteht insbesondere bei den Studienberechtigten mit Fachhochschulreife ein noch nicht ausgeschöpftes Potenzial für die Steigerung der Quote der hoch Qualifizierten. Allerdings eröffnen sich auch über Berufsakademien Ausbildungsgänge mit hoch qualifizierten Abschlüssen.

Zwischen der Entscheidung für ein Studium und dem erreichten Schulabschluss bzw. der besuchten Schulart lässt sich dementsprechend ein Zusammenhang feststellen, der auch auf Bundesebene greift (vgl. HEINE, SPANGENBERG, SOMMER 2006: 31). Insbesondere Studienberechtigte, die ihre Hochschulzugangsberechtigung auf dem zweiten Bildungsweg erworben haben (Abendgymnasium, Kolleg), weisen hohe Übergangsquoten zum Studium auf. Dagegen studieren Berufsfachschüler und Fachschüler, die eine Hochschulzugangsberechtigung erwerben, nur selten.

Neben diesen institutionellen Einflussgrößen hängt die Aufnahme eines Studiums zudem von individuellen Faktoren ab (vgl. auch HEINE, SPANGENBERG, SOMMER 2006: 28-29):

- **Geschlecht:** Auch wenn alle anderen Einflussgrößen gleich sind, entscheiden sich Männer eher für ein Studium als Frauen. Obwohl immer mehr Frauen eine Hochschulzugangsberechtigung erwerben, liegt ihre Übergangsquote durchgängig unterhalb des dargestellten Durchschnittes und ist somit niedriger als die der Männer. Aus dem Jahrgang 2000 entschieden sich lediglich 68,6 % der studienberechtigten Frauen in Niedersachsen für die Aufnahme eines Studiums. Hier besteht somit ein Ansatzpunkt, die Studierendenquote zu steigern.
- **Abschlussnote:** Mit schlechter werdenden Abschlussnoten sinkt die Wahrscheinlichkeit einer Studienaufnahme.
- **Alter:** Jüngere entscheiden sich öfter für ein Studium als ältere. Für Studienberechtigte in Deutschland gilt: „Ein 20-Jähriger beginnt mit einer Wahrscheinlichkeit von 82 % ein Studium, ein 30-Jähriger nur mit einer Wahrscheinlichkeit von 57 %.“ (HEINE, SPANGENBERG, SOMMER 2006: 28-29).
- **Studien- und Ausbildungsmotive:** Studierberechtigte, deren Ziel die baldige finanzielle Unabhängigkeit ist, entscheiden sich mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen ein Studium. Gleiches gilt – wenn auch auf niedrigeren Niveau – für das Ziel „sicherer

Arbeitsplatz“. Für ein Studium entscheiden sich hingegen diejenigen, deren Wunsch es ist, eigene Vorstellungen besser verwirklichen zu können, diejenigen, die ein großes Interesse an wissenschaftlicher Arbeit haben, sowie diejenigen, die einen hohen sozialen Status erreichen wollen.

- *Bildungsherkunft*: Studienberechtigte aus Familien, in denen mindestens ein Elternteil einen Hochschulabschluss erlangt hat, nehmen zu einer höheren Wahrscheinlichkeit ein Studium auf als Studienberechtigte aus Familien ohne diesen Bildungshintergrund.
- *Migrationshintergrund*: Schulabgänger mit einem Migrationshintergrund, die eine Hochschulzugangsberechtigung erworben haben, sind eher geneigt ein Studium aufzunehmen als Schulabgänger ohne einen solchen.

1.1.2 Studienanfängerinnen und Studienanfänger an Hochschulen

Niedersachsen verfügte im Studienjahr 2006/2007 über eine Aufnahmekapazität von 28 025 Studienanfängerplätzen in grundständigen Studiengängen. Im Studienjahr 2001/2002 waren es noch 33 326 Studienanfängerplätze. Daraus ergibt sich für diesen Zeitraum ein Rückgang von 5 301 Studienanfängerplätzen (- 15,9 %).¹¹⁷

Im Studienjahr 2006/2007 entfielen auf die Universitäten und die ihnen gleichgestellten Hochschulen 20 959 Studienanfängerplätze, von denen 54,0 % zulassungsbeschränkt waren, und auf die staatlichen Fachhochschulen 7 066 Plätze, von denen 86,2 % zulassungsbeschränkt waren. An den privaten Fachhochschulen und an den Berufsakademien gab es etwa 500 Studienanfängerplätze.¹¹⁸

Trotz der rückläufigen oder stagnierenden Übergangsquote sind die Studienanfängerzahlen und die Studienanfängerquoten¹¹⁹ in Niedersachsen wie auch in Deutschland insgesamt im langfristigen Zeitvergleich gestiegen. Zurückzuführen ist diese Entwicklung auf die Erhöhung der Studienberechtigtenzahlen und der Studienberechtigtenquote. Bestimmende Faktoren der Studienanfängerzahlen sind insbesondere die demografische Entwicklung, die Studierneigung und die Nachfrage aus dem Ausland.

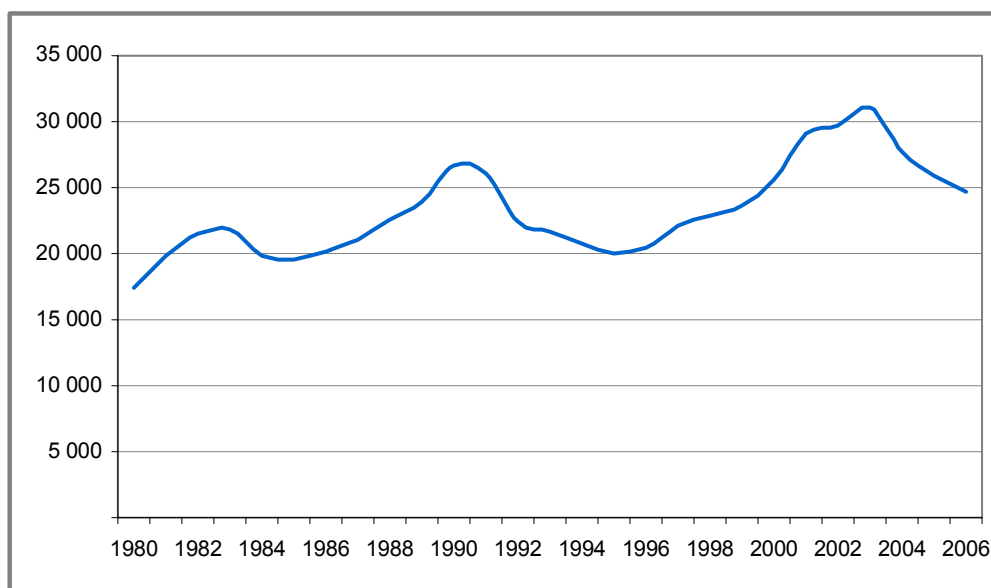
Die Studienanfängerzahlen in Niedersachsen zeigen einen diskontinuierlichen Verlauf. Zwischen 1999 und 2003 stieg die Zahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger im ersten Hochschulsesemester von 23 600 auf 31 000 deutlich an (vgl. Abbildung 128). Seit dem Jahr 2004 sinken die Zahlen der Studienanfänger. Im Jahr 2006 nahmen rund 24 800 Studienanfängerinnen und Studienanfänger ein Studium in Niedersachsen auf. Dieser Rückgang lässt sich demografisch nicht begründen.

¹¹⁷ Die Zahl der Studienanfängerplätze ist eine planerische Größe, bei der die Höhe der Aufnahmekapazitäten u. a. auch vom sogenannten Schwundfaktor bestimmt wird. In der Regel werden nicht alle, die ein Studium beginnen, es auch erfolgreich beenden. Diese studiengangspezifischen Schwundfaktoren werden in regelmäßigen Abständen empirisch ermittelt. Da bei neuen Studiengängen keine empirischen Ergebnisse vorliegen, wurden die Schwundfaktoren in Erwartung einer weiteren Verbesserung der Effizienz des Hochschulsystems bei den auf Bachelor und Master umgestellten Studiengängen deutlich verringert. Dies geschah vor allem vor dem Hintergrund der bereits durchgeführten Maßnahmen zur Verbesserung der Betreuungsrelationen und Ausbildungsqualitäten insbesondere bei den „Massenfächern“. Damit geht nach den Regeln der Kapazitätsverordnung zunächst eine rechnerische Verminderung der Zahl der Studienanfängerplätze einher. Bei einer Verbesserung des Studienerfolgs wird dann gleichwohl eine Erhöhung der Zahl der Absolventen eintreten.

¹¹⁸ Die niedersächsische Hochschullandschaft besteht aus elf Universitäten, zwei künstlerisch-wissenschaftlichen Hochschulen und fünf Fachhochschulen in staatlicher bzw. in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft einer Stiftung. Hinzu kommen acht private Fachhochschulen (Stand: 2005).

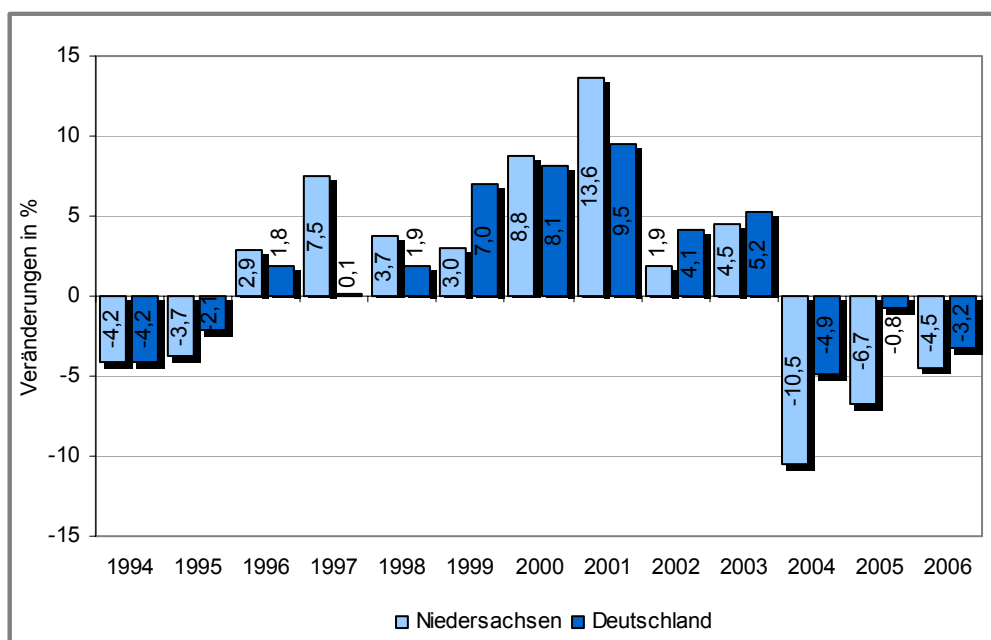
¹¹⁹ Die Studienanfängerquote zeigt den Anteil der Studienanfängerinnen und -anfänger im ersten Hochschulsesemester an der Bevölkerung des entsprechenden Alters.

Abbildung 128: Studienanfängerinnen und Studienanfänger im 1. Hochschulsemester in Niedersachsen 1980 bis 2006



Anmerkung: (1) zusammengefasst sind jeweils das Sommersemester und das nachfolgende Wintersemester, (2) die Jahre 1980, 1981 sowie das Wintersemester 1992/1993 berücksichtigen nicht Studierende an Verwaltungsfachhochschulen, (3) die Werte für das Studienjahr 2006 sind vorläufig.
 Quelle: (1) 1980-2005: NLS – Hochschulstatistik, Studienanfänger im Land des Studienortes. (2) 2006: MWK – amtliche Statistik, vorläufige Werte aus der Kleinen Hochschulstatistik. Eigene Darstellung.

Abbildung 129: Veränderung der Studienanfängerzahl in Niedersachsen und Deutschland im Vergleich zum Vorjahr 1994 bis 2006

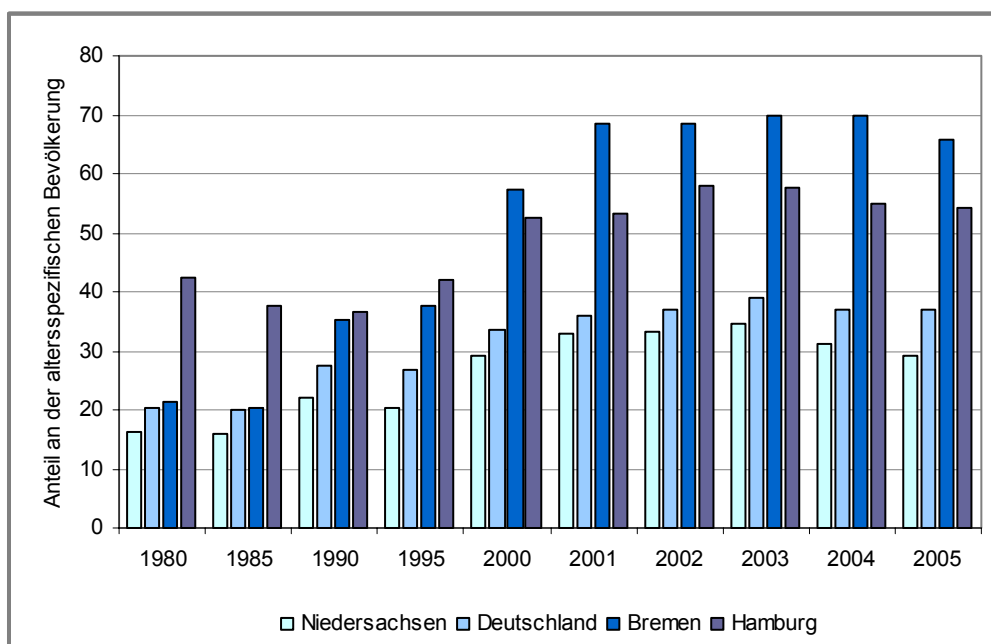


Anmerkung: (1) zusammengefasst sind jeweils das Sommersemester und das nachfolgende Wintersemester, (2) Die Werte für das Studienjahr 2006 sind vorläufig.
 Datengrundlage: (1) Niedersachsen 1994-2005: NLS – Hochschulstatistik, Studienanfänger im Land des Studienortes. (2) Niedersachsen 2006: MWK – amtliche Statistik, vorläufige Werte aus der Kleinen Hochschulstatistik. (3) Deutschland 1994-2005: StBA – Hochschulstatistik, Studienanfänger im Land des Studienortes (Fachserie 11, R 4.1, WS 2005/2006). (4) Deutschland 2006: StBA – Hochschulstatistik, Studienanfänger im Land des Studienortes (Fachserie 11, R 4.1, WS 2006/2007 – Vorbericht, Stand 13.03.2007). Eigene Berechnungen.

Die niedersächsische Entwicklung ähnelt dabei dem bundesweiten Verlauf (vgl. Abbildung 129). Jedoch waren die Veränderungsraten in einzelnen Jahren stärker, in anderen Jahren schwächer ausgeprägt. So waren die Rückgänge in den Studienjahren 2004 und 2005 in Niedersachsen ausgeprägter als die Rückgänge im Bundesdurchschnitt: Im Vergleich zum Vorjahr nahm die Studienanfängerzahl in Niedersachsen im Jahr 2004 um 10,5 %, in Deutschland insgesamt aber nur um 4,9 % ab. Im Jahr 2005 betrug die Abnahme in Niedersachsen 6,7 % und in Deutschland 0,8 %. Nach den vorläufigen Ergebnissen ist im Studienjahr 2006 in Niedersachsen ein Rückgang von 4,5 % festzustellen; dies bedeutet eine Annäherung an das Bundesergebnis von - 3,2 %.

Für den Anstieg der Studierendenanfängerzahlen bis 2003 spielte die Studierneigung eine größere Rolle als die demografische Entwicklung. Seit 1980 hat sich die Studienanfängerquote in Niedersachsen wie auch in Deutschland insgesamt nahezu verdoppelt (vgl. Abbildung 130). Im Jahr 2005 begannen 29,2 % der niedersächsischen Bevölkerung des entsprechenden Alters ein Studium in Niedersachsen, 1980 waren es hingegen lediglich 16,3 %. Im Bundesdurchschnitt lag die Studienanfängerquote 2005 bei 37,0 %, also um 7,8 Prozentpunkte höher als in Niedersachsen. Wesentlich höher waren 2005 die Studienanfängerquoten in den beiden an Niedersachsen angrenzenden Stadtstaaten Bremen (65,9 %) und Hamburg (54,2 %). Während Hamburg bereits 1980 ein recht hohes Niveau aufwies, nahm die Studienanfängerquote in Bremen bis heute um fast 45 Prozentpunkte zu.

Abbildung 130: Studienanfängerquote in Niedersachsen und Deutschland sowie in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg (ausgewählte Studienjahre)



Anmerkungen: (1) Sommer- und nachfolgendes Wintersemester, bis 1990 nur "Früheres Bundesgebiet". (2) Anteil der Studienanfänger an der Bevölkerung des entsprechenden Alters. Es werden Quoten für einzelne Altersjahrgänge berechnet und anschließend aufsummiert (sog. "Quotensummenverfahren"). Datengrundlage: StBA – Hochschulstatistik, Studienanfänger im Land des Studienortes (Fachserie 11, R 4.3.1, 1980-2005). Eigene Darstellung.

Zu- und Abwanderung von Studienanfängern

Die hohen Studienanfängerquoten der beiden Stadtstaaten deuten an, dass Bremen und Hamburg von einer hohen Zuwanderung von Studienanfängern aus anderen Bundesländern profitieren. Dies wird bei Betrachtung der Wanderungsbewegungen

der Studienanfänger in Deutschland noch deutlicher (vgl. Tabelle 31). Hamburg und Bremen hatten 2005 einen hohen absoluten Wanderungsgewinn zu verzeichnen; lediglich nach Bayern zogen noch mehr Studienanfängerinnen und Studienanfänger aus anderen Bundesländern. Setzt man diese Wanderungsgewinne in Relation zu den jeweiligen Studienanfängerzahlen, so wies Bremen mit 31,6 % die höchste Quote im Bundesländervergleich auf, gefolgt von Hamburg mit 23,3 %.

Niedersachsen hingegen verzeichnete im Bundesländervergleich mit - 4 877 den höchsten absoluten Wanderungsverlust. Allerdings fielen in Relation zu den Studienanfängern die Verluste in Brandenburg mit 47,9 % und im Saarland mit 32,3 % erheblich höher aus als in Niedersachsen mit 18,8 %.

Tabelle 31: Wanderungsbewegungen der Studienanfänger in Deutschland 2005

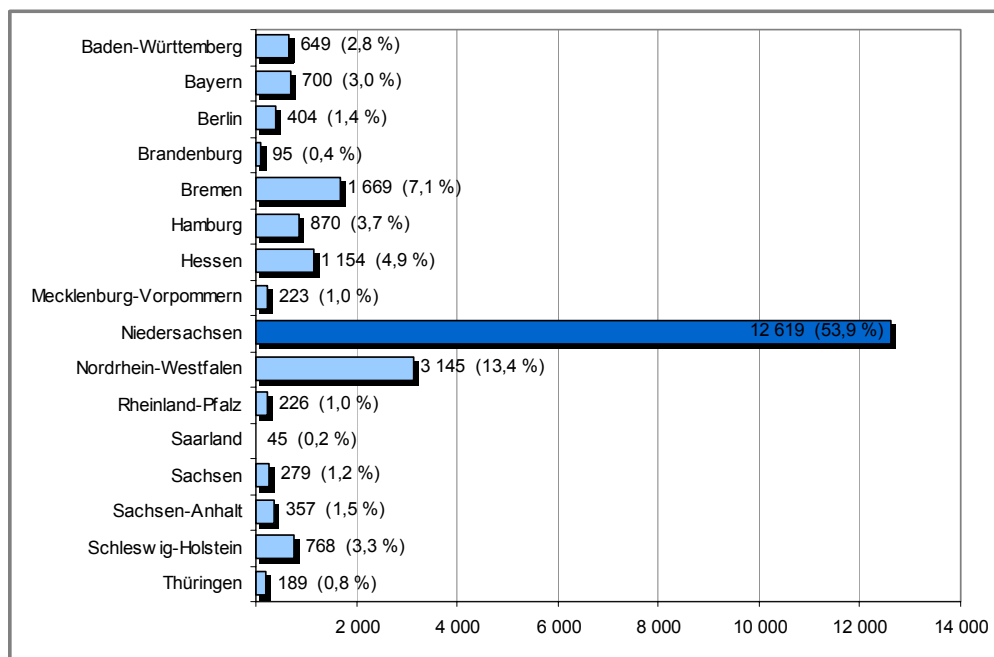
	Studienanfänger in ...	Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung in ...	Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung im Ausland	Saldo - = Abwanderung + = Zuwanderung	Wanderungssaldo in Relation zu den Studienanfängern (in %)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1)-(2)-(3)	(5) = (4)/(1)*100
Baden-Württemberg	49 578	40 017	10 168	-607	-1,2
Bayern	50 518	39 180	8 026	3 312	6,6
Berlin	20 704	13 457	5 702	1 545	7,5
Brandenburg	7 552	9 496	1 674	-3 618	-47,9
Bremen	5 256	2 655	942	1 659	31,6
Hamburg	11 864	6 725	2 377	2 762	23,3
Hessen	30 059	23 860	3 798	2 401	8,0
Mecklenburg-Vorpommern	6 169	6 059	873	-763	-12,4
Niedersachsen	25 930	26 567	4 240	-4 877	-18,8
Nordrhein-Westfalen	80 903	68 436	10 561	1 906	2,4
Rheinland-Pfalz	17 535	13 880	2 423	1 232	7,0
Saarland	3 740	4 050	897	-1 207	-32,3
Sachsen	19 940	15 652	3 503	785	3,9
Sachsen-Anhalt	8 765	9 299	1 100	-1 634	-18,6
Schleswig-Holstein	8 123	8 554	831	-1 262	-15,5
Thüringen	9 325	9 860	1 099	-1 634	-17,5

Quelle: StBA – Hochschulstatistik (Fachserie 11, R 4.3.1, 1980-2005). Überarbeitete Darstellung.

Im Wintersemester 2005/2006 haben rund 23 400 Studienanfängerinnen und -anfänger, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Niedersachsen erworben haben, ein Studium in Deutschland aufgenommen.¹²⁰ Mit 53,9 % studierte die Mehrzahl der Studienanfänger aus Niedersachsen auch in Niedersachsen (vgl. Abbildung 131). 13,4 % der Studienanfänger aus Niedersachsen waren an einer Hochschule in Nordrhein-Westfalen eingeschrieben. Es folgten Bremen (7,1 %), Hessen (4,9 %) und Hamburg (3,7 %).

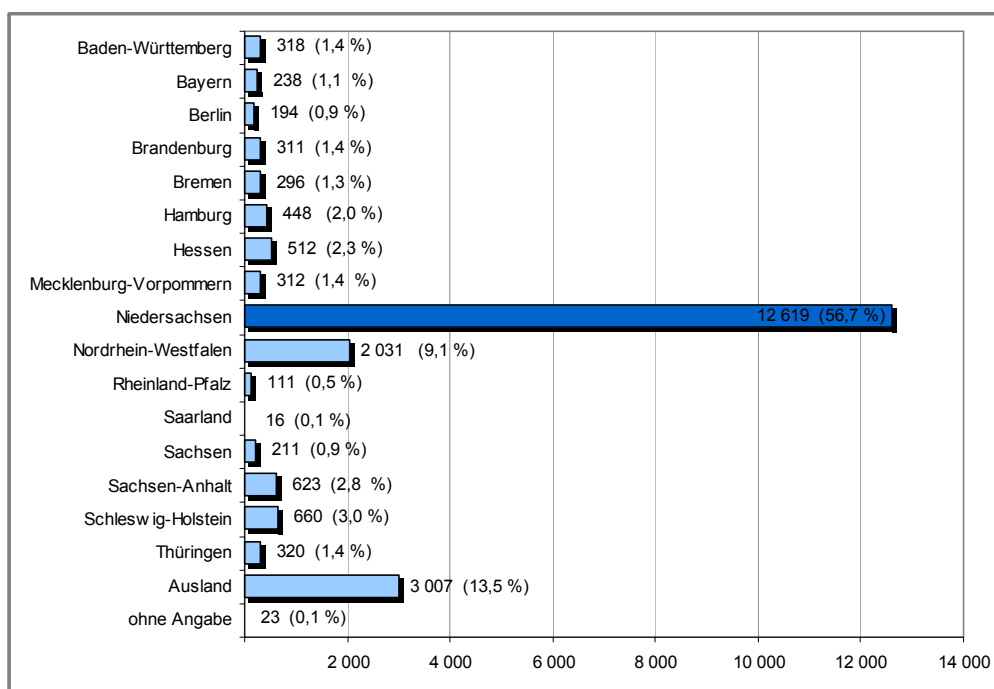
¹²⁰ Unberücksichtigt bleiben Studienanfängerinnen und -anfänger aus Niedersachsen, die im Ausland studieren.

Abbildung 131: Studienanfängerinnen und -anfänger, die in Niedersachsen ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben, im Wintersemester 2005/2006 (nach Land des Studienortes, absolut und in %)



Datengrundlage: StBA – Hochschulstatistik (Fachserie 11, R 4.1, WS 2005/06). Eigene Darstellung.

Abbildung 132: Studienanfängerinnen und -anfänger in Niedersachsen im Wintersemester 2005/2006 (nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, absolut und in %)



Datengrundlage: StBA – Hochschulstatistik (Fachserie 11, R 4.1, WS 2005/06). Eigene Darstellung.

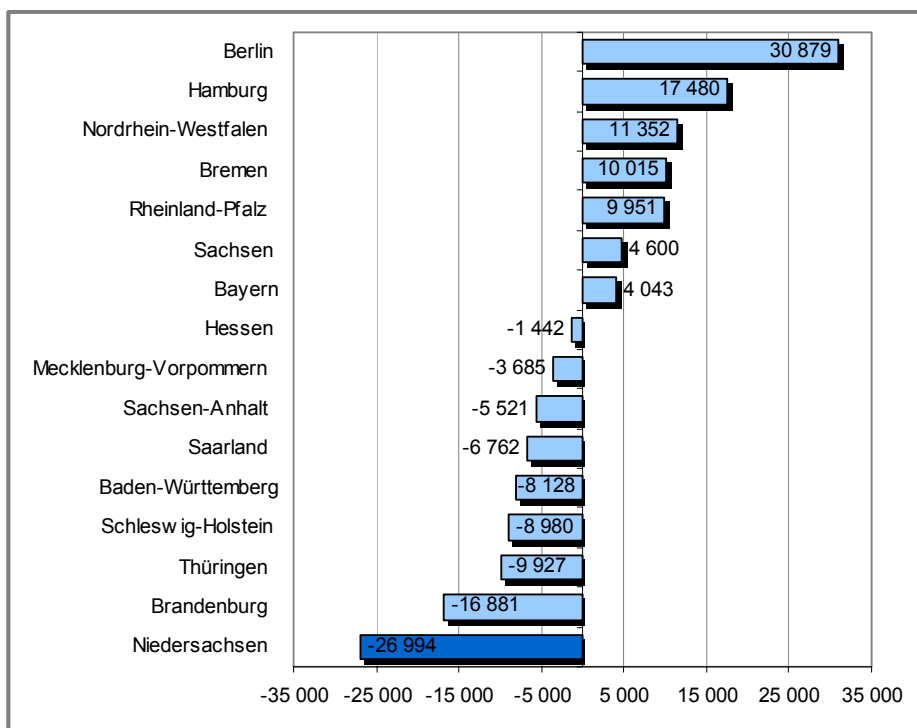
Dementsprechend kam auch der Großteil der 22 250 Studienanfänger an den niedersächsischen Hochschulen im Wintersemester 2005/2006 aus Niedersachsen (vgl.

Abbildung 132). Mit 13,5 % kam die zweitgrößte Gruppe innerhalb der Studienanfänger aus dem Ausland. Auf die Studienanfänger aus Nordrhein-Westfalen (9,1 %) folgten mit Abstand diejenigen aus Schleswig-Holstein (3,0 %) und Sachsen-Anhalt (2,8 %).

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Festzuhalten bleibt, dass Niedersachsen von allen Bundesländern den höchsten Wanderungsverlust von Studierenden aufweist. Damit verliert Niedersachsen nicht nur wegen der räumlichen Nähe zu Hamburg und Bremen junge Studierende und damit die Hochqualifizierten der Zukunft. Der Umfang dieses jährlichen Brain-Drain wird in der folgenden Abbildung deutlich.

Saldo der zu- und abgewanderten Studierenden je Bundesland im Studienjahr 2005



Datengrundlage: StBA – Hochschulstatistik (Fachserie 11, R 4.3.1, 1980-2005).

Damit schwächt das Land seine prinzipiell gute Ausgangsposition im wachsenden Wettbewerb um Hochqualifizierte ganz erheblich. Diese Situation wird sich in den nächsten Jahren weiter deutlich verschlechtern, weil die Zahl der Studienplätze rückläufig ist und die Zahl der Studienanfänger zunächst noch weiter zunehmen wird.

1.1.3 Studierende

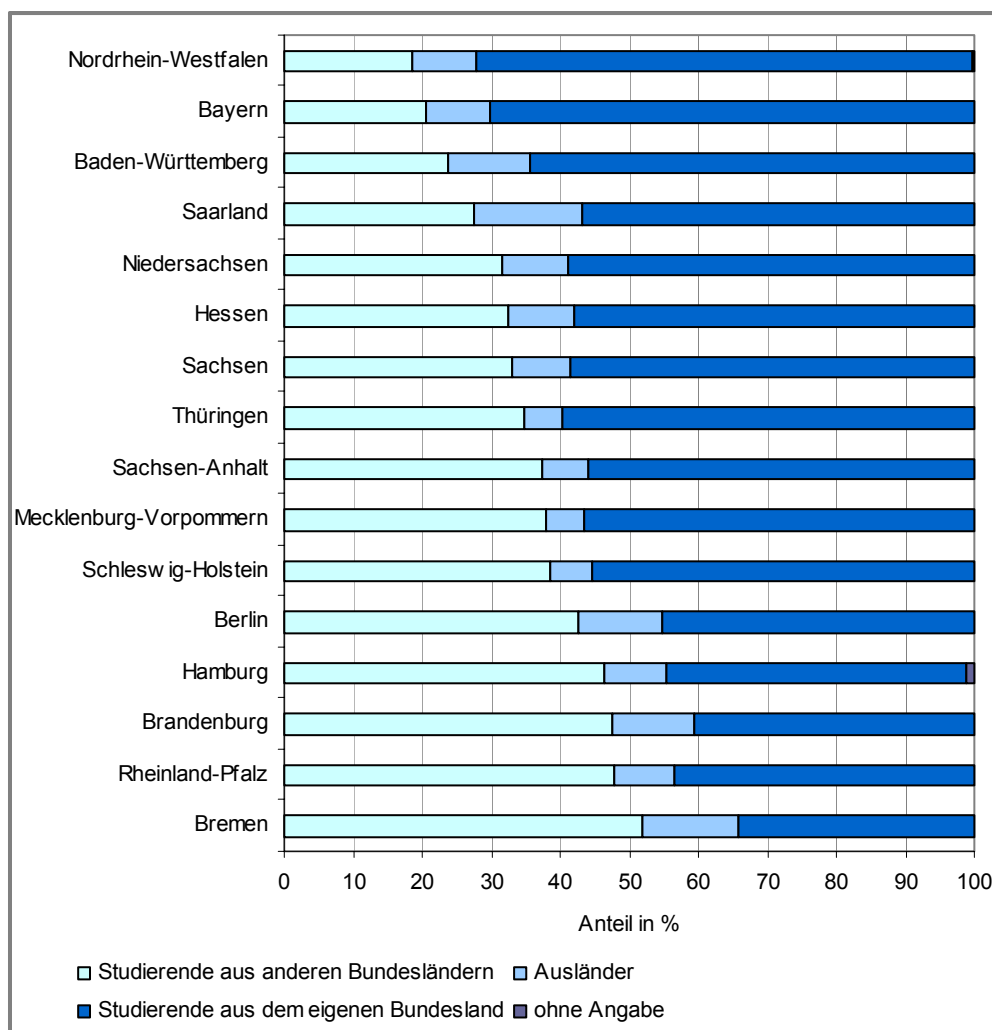
Struktur der Studierenden in Niedersachsen

Gemessen an der Gesamtzahl der Studierenden lag Niedersachsen auf Rang fünf des Bundesländervergleichs: 7,7 % aller Studierenden in Deutschland studierten im Wintersemester 2005/2006 an niedersächsischen Hochschulen.¹²¹ Niedersachsen gehört demnach zu den bedeutendsten Studienländern in Deutschland. Mit 58,8 % stammte

¹²¹ Den ersten Rang belegt mit weitem Abstand Nordrhein-Westfalen mit 24,1 %. Es folgen Bayern (12,7 %), Baden-Württemberg (12,3 %) und Hessen (8,2 %).

die Mehrzahl der Studierenden in Niedersachsen aus dem Land, 31,6 % kamen aus anderen Bundesländern und 9,6 % aus dem Ausland (vgl. Abbildung 133).

Abbildung 133: Studierende im Bundesland ihres Studienortes im Wintersemester 2005/2006 (nach Herkunft, in %)



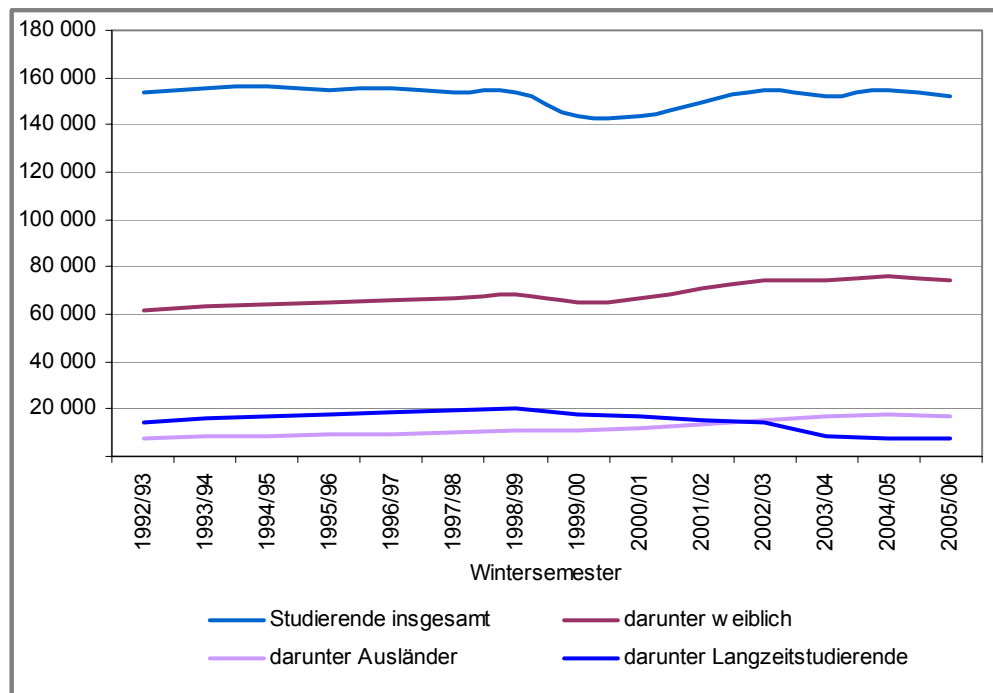
Datengrundlage: StBA – Hochschulstatistik (Fachserie 11, R 4.1, WS 2005/06). Eigene Berechnungen (sortiert nach „Studierende aus anderen Bundesländern“).

Im Wintersemester 2005/2006 waren 152 317 Studentinnen und Studenten an den niedersächsischen Hochschulen eingeschrieben. Während sich die Gesamtzahl der Studierenden nach einem Rückgang im Wintersemester 1999/2000 auf einem ähnlich hohen Niveau wie im Wintersemester 1992/1993 befand, stieg die Zahl der weiblichen Studierenden deutlich an (vgl. Abbildung 134 und Abbildung 135). Im Wintersemester 2005/2006 unterschied sich ihr Anteil mit 48,8 % nur noch minimal von dem der Männer.

Nach dem Höhepunkt im Wintersemester 1998/1999 mit knapp 20 500 Langzeitstudierenden¹²² ging ihre Zahl kontinuierlich zurück und betrug im Wintersemester 2005/2006 nur noch rund 7 700 und damit insgesamt noch 5,0 % aller Studierenden. Im Vergleich zum Wintersemester 1992/1993 ist dies ein Rückgang von über 46 %.

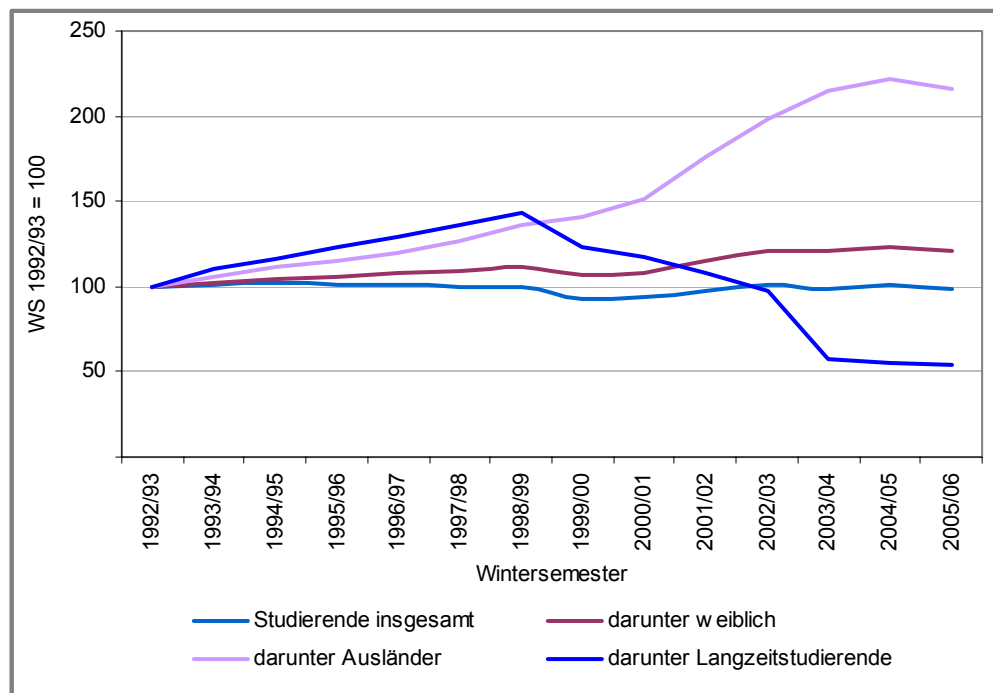
¹²² Als Langzeitstudierender gilt, wer 15 oder mehr (Fach-)Semester in einem Studiengang für eine angestrebte Abschlussprüfung studiert.

Abbildung 134: Entwicklung der Studierenden in Niedersachsen in den Wintersemestern 1992/1993 bis 2005/2006 (nach ausgewählten Indikatoren)



Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Abbildung 135: Entwicklung der Studierenden in Niedersachsen seit dem Wintersemester 1992/1993 bis zu Wintersemester 2005/2006 (nach ausgewählten Indikatoren, WS 1992/1993 = 100)



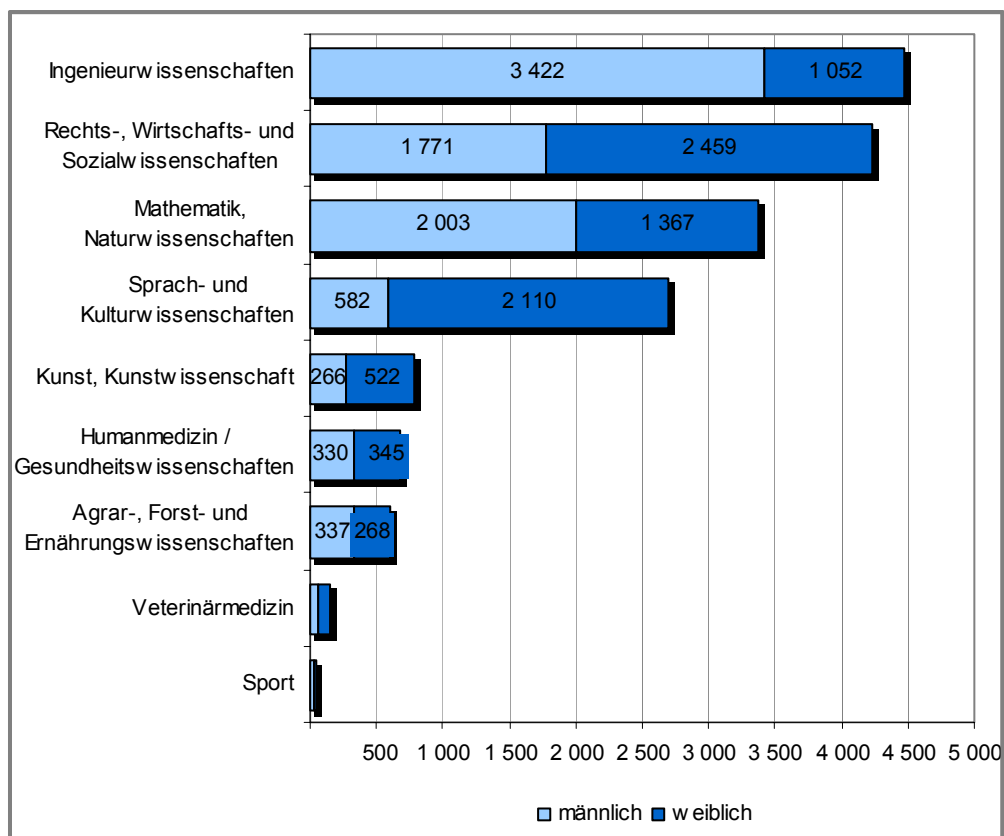
Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Ausländische Studierende

Der Anteil der ausländischen Studierenden hat sich vergrößert. Insgesamt waren 17 028 ausländische Studierende im Wintersemester 2005/2006 an den niedersächsischen Hochschulen eingeschrieben, was einem Anteil von 11,2 % an allen Studierenden (Deutschland: 12,5 %) entspricht. Bei Betrachtung der Studierendenzahlen in Niedersachsen während der letzten Jahre fällt auf, dass etwa die Hälfte des Anstiegs seit 2000 allein auf den deutlichen Zuwachs ausländischer Studierender zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 134). Im Vergleich zum Wintersemester 1992/1993 stieg ihre Zahl um 116 % (vgl. Abbildung 135).

Die ausländischen Studierenden verteilten sich im Wintersemester 2005/2006 hauptsächlich auf die vier Fächergruppen „Ingenieurwissenschaften“, „Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“, „Mathematik, Naturwissenschaften“ sowie „Sprach- und Kulturwissenschaften“ (vgl. Abbildung 136). Dabei war der Anteil der ausländischen Studierenden in den Ingenieurwissenschaften (16,8 %) sowie in der Mathematik und den Naturwissenschaften (12,9 %) überdurchschnittlich hoch.

Abbildung 136: Ausländische Studierende an niedersächsischen Hochschulen nach Geschlecht und Fächergruppen im Wintersemester 2005/2006



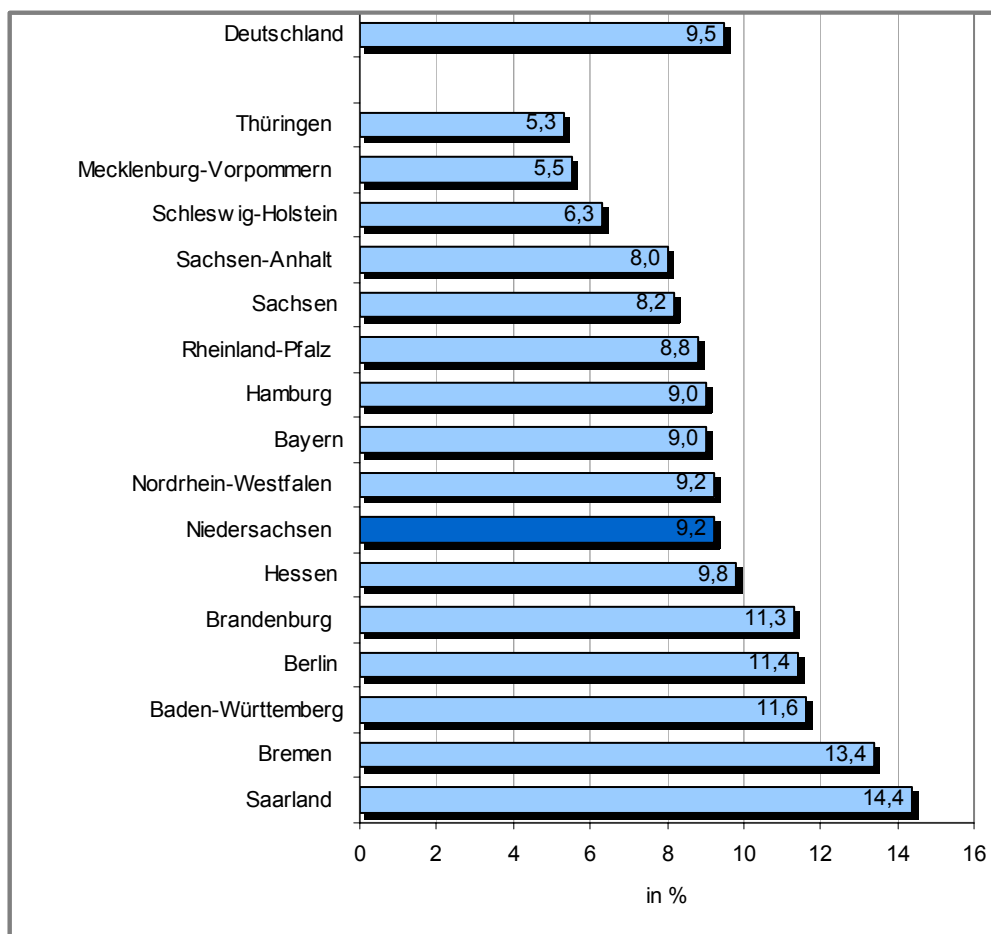
Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Weitaus die meisten der ausländischen Studierenden sind zugleich Bildungsausländer, d. h. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die ihre Studienberechtigung im Ausland erworben haben.¹²³ Unter den Studienanfängern lag der Anteil der Bildungsausländer im Studienjahr 2005 bei 15,8 % (Deutschland: 15,6 %); fast jeder

¹²³ Die Statistik zählt auch die ausländischen Studierenden als Bildungsausländer, die ihre Studienberechtigung an einem Studienkolleg erworben haben.

sechste Studienanfänger in Niedersachsen stammte folglich aus dem Ausland. Der Anteil an den Studierenden war allerdings mit 9,2 % (Deutschland: 9,5 %) deutlich geringer (vgl. Abbildung 137). Das deutsche Hochschulwesen hat dementsprechend eine hohe Attraktivität für ausländische Studierende. „Deutschland ist, relativ gesehen, weltweit – nach Australien, aber weit vor den USA – eines der führenden Zielländer für ausländische Studieninteressierte.“ (vgl. KONSORTIUM BILDUNGSBERICHTSERSTATTUNG 2006: 106).

Abbildung 137: Anteil der Bildungsausländer an den Studierenden in den Bundesländern im Wintersemester 2005/2006



Datengrundlage: StBA – Hochschulstatistik (Fachserie 11, R 4.3.1, 1980-2005). Eigene Darstellung.

Der Anteil der Bildungsinländer – ausländische Studierende, die ihre Studierendenberechtigung im deutschen Schulsystem erworben haben – liegt bei 1,9 % (Deutschland: 3,0 %), also erheblich unter dem entsprechenden Bevölkerungsanteil 6,7 % (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.1.4.2). Damit wird das Potenzial der Bildungsinländer nur in geringem Umfang ausgeschöpft.

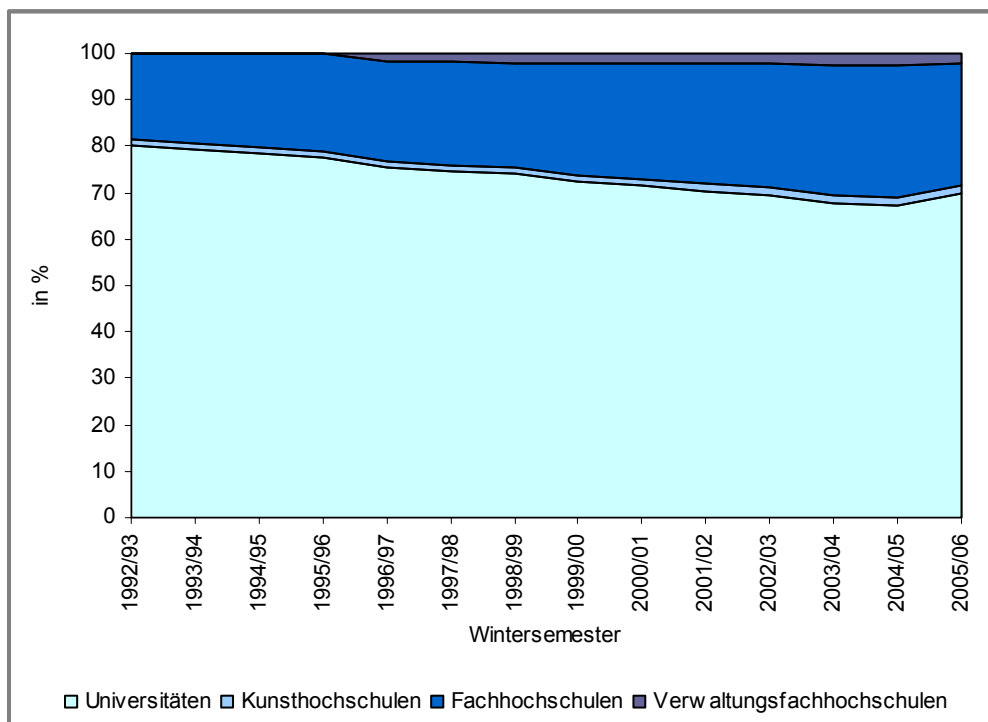
Verteilung der Studierenden auf Universitäten und Fachhochschulen

Im Zeitverlauf hat sich der Anteil der Fachhochschulen am Gesamtaufkommen der Studierenden vergrößert (vgl. Abbildung 138). Allein im Vergleich der Wintersemester 1992/1993 und 2004/2005 stieg der Anteil der Studierenden an den niedersächsischen Fachhochschulen um über zehn Prozentpunkte von 18,3 auf 28,6 %. Im Wintersemester 2005/2006 sank der Anteil allerdings im Vergleich zum Vorjahressemester um 2,3 Prozentpunkte auf 26,3 % (in absoluten Zahlen: - 4 203); dies lässt sich vor allem auf die Fusion der Fachhochschule Nordostniedersachsen mit der Universität

Lüneburg zurückführen. Die Mehrheit der Studierenden studiert nach wie vor an Universitäten. Aber ihr Anteil an allen Studierenden nahm zugunsten der Fachhochschulen zwischen den Wintersemestern 1992/1993 und 2005/2006 von 80,2 auf 69,9 % ab.

Stellt man auf die Studienanfänger ab, so verschieben sich die Anteile aufgrund von längeren Studienzeiten an den Universitäten leicht zugunsten der Fachhochschulen: Im Wintersemester 2005/2006 studierten 67,2 % der Studienanfängerinnen und -anfänger an Universitäten und 28,0 % an Fachhochschulen.

Abbildung 138: Studierende nach Hochschulart in Niedersachsen in den Wintersemestern 1992/1993 bis 2005/2006



Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

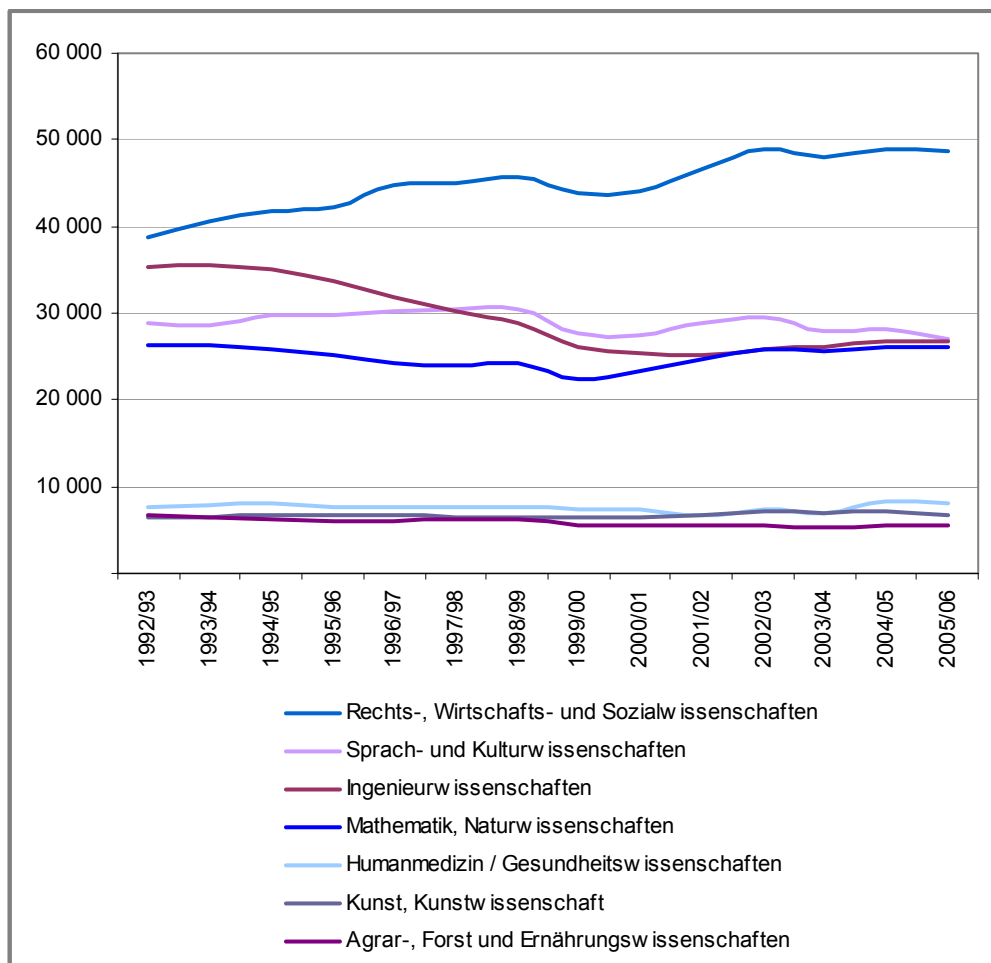
Wahl des Studienfachs

Die Wahl des Studienfachs ist von hoher arbeitsmarktpolitischer Bedeutung, denn sie bestimmt – unter der Voraussetzung des erfolgreichen Studienabschlusses – das zukünftige Potenzial an akademisch ausgebildeten Fachkräften in den einzelnen Fachrichtungen. Die Entscheidung für ein bestimmtes Studienfach gründet sich indes auf sehr individuellen Erwägungen und kann die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes zudem nur unzureichend berücksichtigen.

In Niedersachsen sind bei der Wahl des Studienfachs im Zeitverlauf Veränderungen zu erkennen (vgl. Abbildung 139). So sind die Studierendenzahlen in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zwischen den Wintersemestern 1992/1993 und 2005/2006 um etwa 10 000 Studierende gewachsen. Im Wintersemester 2005/2006 waren rund 48 600 Studierende dieser Fächergruppe zuzuordnen, die damit 31,9 % aller Studierenden auf sich vereinen konnte. Dagegen sanken Anfang der 1990er-Jahre die Studierendenzahlen in den Ingenieurwissenschaften; seit dem Wintersemester 2002/2003 steigen die Zahlen langsam wieder an. Die Ingenieurwissenschaften werden an den Fachhochschulen derzeit wieder voll angenommen. An allen Studierenden hatten die Ingenieurwissenschaften 2005/2006 einen Anteil von 17,6 %.

Nach einem Rückgang Ende der 1990er-Jahre konnten sich auch die Studienfächer Mathematik und Naturwissenschaften in den letzten Jahren wieder etwas erholen.

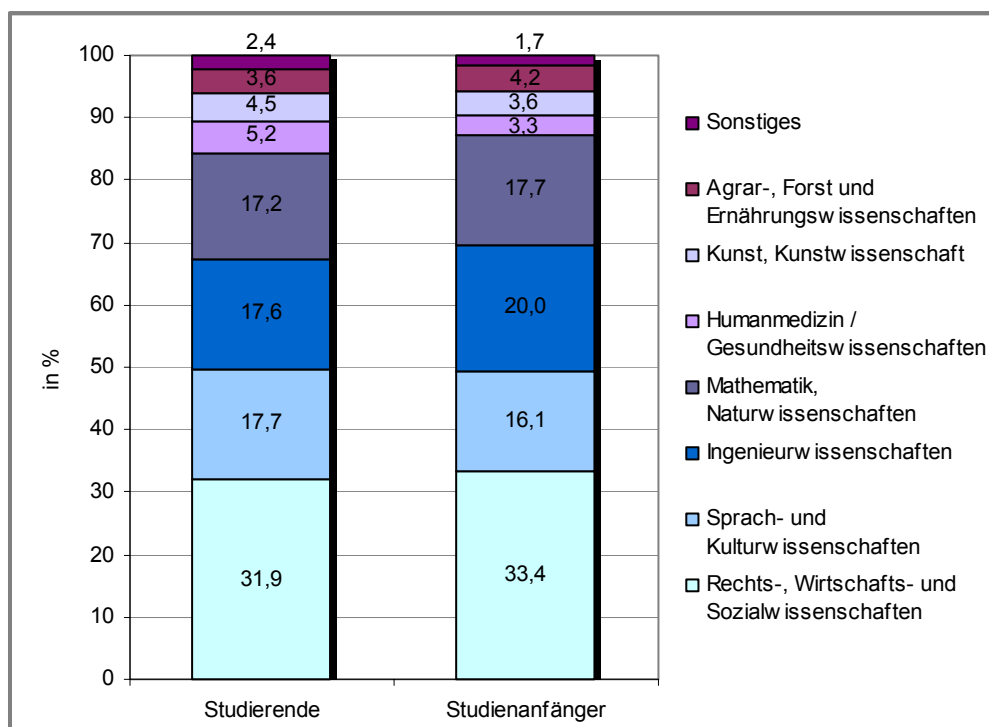
Abbildung 139: Studierende in Niedersachsen in den Wintersemestern 1992/1993 bis 2005/2006 (nach ausgewählten Fächergruppen)



Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Die Anteilswerte in den verschiedenen Fächergruppen waren bei den Studierenden und den Studienanfängern im Wintersemester 2005/2006 ähnlich (vgl. Abbildung 140). Die höchste Differenz ergab sich in den Ingenieurwissenschaften: Hier war der Anteil an den Studienanfängern mit 20,0 % um 2,4 Prozentpunkte höher als der Anteil von 17,6 % an allen Studierenden.

Abbildung 140: Verteilung der Studierenden und Studienanfänger in Niedersachsen auf ausgewählte Fächergruppen im Wintersemester 2005/2006 (in %)



Datengrundlage: NLS – Hochschulstatistik. Eigene Darstellung.

Ingenieur- und Naturwissenschaften

Obwohl die Studienanfängerzahlen seit 1996 insgesamt gestiegen sind (vgl. Abbildung 128), konnten die Ingenieur- und Naturwissenschaften davon nicht profitieren: ihre Studierendenzahlen sanken in den 1990er-Jahren (vgl. Abbildung 139). Insbesondere in den Ingenieurwissenschaften ging man davon aus, dass sich die Studiennachfrage stark an den Aussichten auf dem Arbeitsmarkt orientiert, d. h. dass hohe Gehälter oder allgemein gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu einer steigenden Zahl von Studienanfängern führen, die dann nach mehreren Jahren gleichzeitig auf den Arbeitsmarkt drängen. Die schlechteren Arbeitsmarktchancen schrecken so dann neue mögliche Studienanfänger ab.¹²⁴ Entgegen dieser Annahme sind die Studienanfängerzahlen allerdings nicht mit dem letzten Aufschwung am Arbeitsmarkt gestiegen.

Entscheidende Voraussetzung für die Aufnahme eines Studiums dieser Fächergruppen ist die Selbsteinschätzung der fachlichen Stärke: Studienberechtigte, die ihre technische Leistungsstärke als hoch einschätzen, nehmen häufiger ein Ingenieursstudium auf als Studienberechtigte mit einer als durchschnittlich eingeschätzten technischen Begabung. Gleiches gilt auch für ein naturwissenschaftliches Studium oder – auf niedrigerem Niveau – für ein Studium der Informatik (vgl. HEINE, EGELN et al. 2006: 14-15). Dabei fällt auf, dass Studienberechtigte mit berufsbildendem Schulhintergrund, insbesondere mit einem Schwerpunkt im technischen Bereich, eher ein technisches Studium ergreifen als Abiturienten.

Frauen nehmen im Vergleich zu Männern deutlich seltener ein Studium dieser Fächer auf. Dies gilt selbst bei vergleichbarer Abschlussnote und technischer Leistungsstärke. So lag 2002 in Deutschland der Anteil der Frauen an den Studienanfängern im

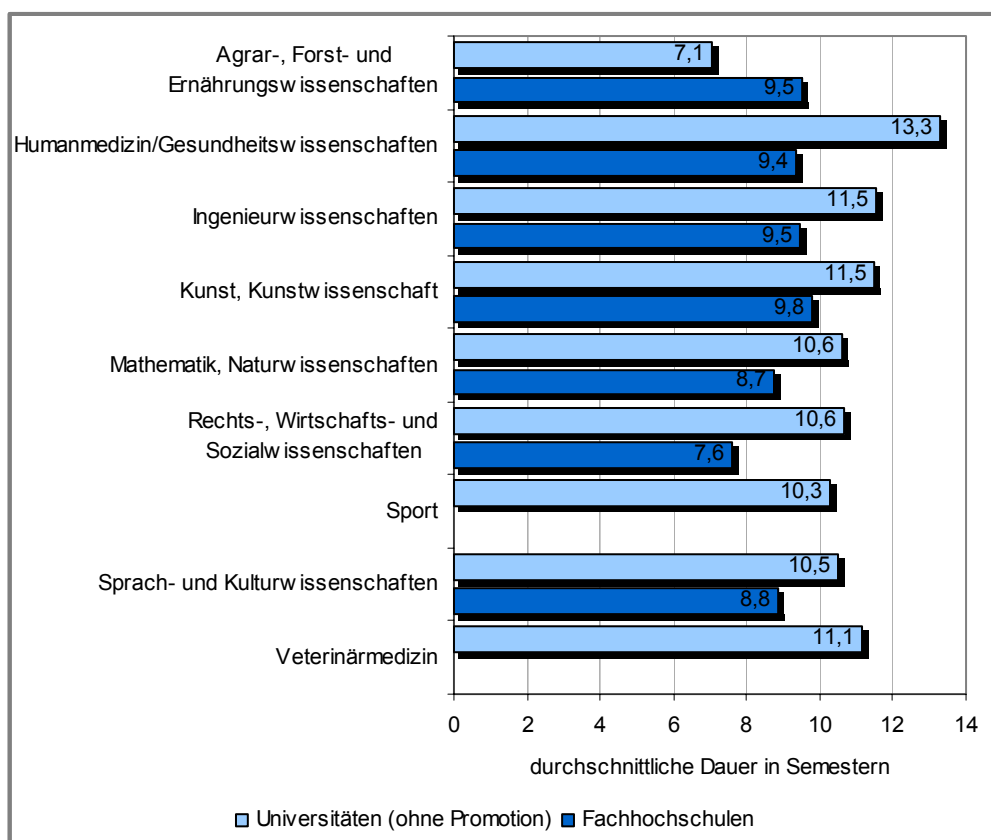
¹²⁴ In den Wirtschaftswissenschaften wird dies als „Schweinezyklus“ bezeichnet.

Studiengang „Maschinenbau“ bei 16 % und im Studiengang „Elektrotechnik“ bei 6 %. Ausnahmen bilden die Studienfächer „Chemie“ mit einem Frauenanteil von 51 % und „Biologie“ mit 59 % (vgl. HEINE, EGELN et al. 2006: 18).

1.1.4 Studieneffektivität: Dauer und Abbruch des Studiums

Die durchschnittliche Studiendauer variiert je nach Fächergruppe (vgl. Abbildung 141). So wies im Wintersemester 2005/2006 die Fächergruppe „Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“ an Fachhochschulen die kürzeste Studiendauer mit durchschnittlich 7,6 Semestern auf; mit 13,3 Semestern dauerte das Universitätsstudium der Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften am längsten. Im Allgemeinen war das Studium an Fachhochschulen von einer kürzeren Studiendauer geprägt als das Studium an Universitäten (Ausnahme: Fächergruppe „Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften“).

Abbildung 141: Durchschnittliche Studiendauer der Absolventen an den niedersächsischen Universitäten und Fachhochschulen im Wintersemester 2005/2006 (nach Fächergruppen, in Semestern)



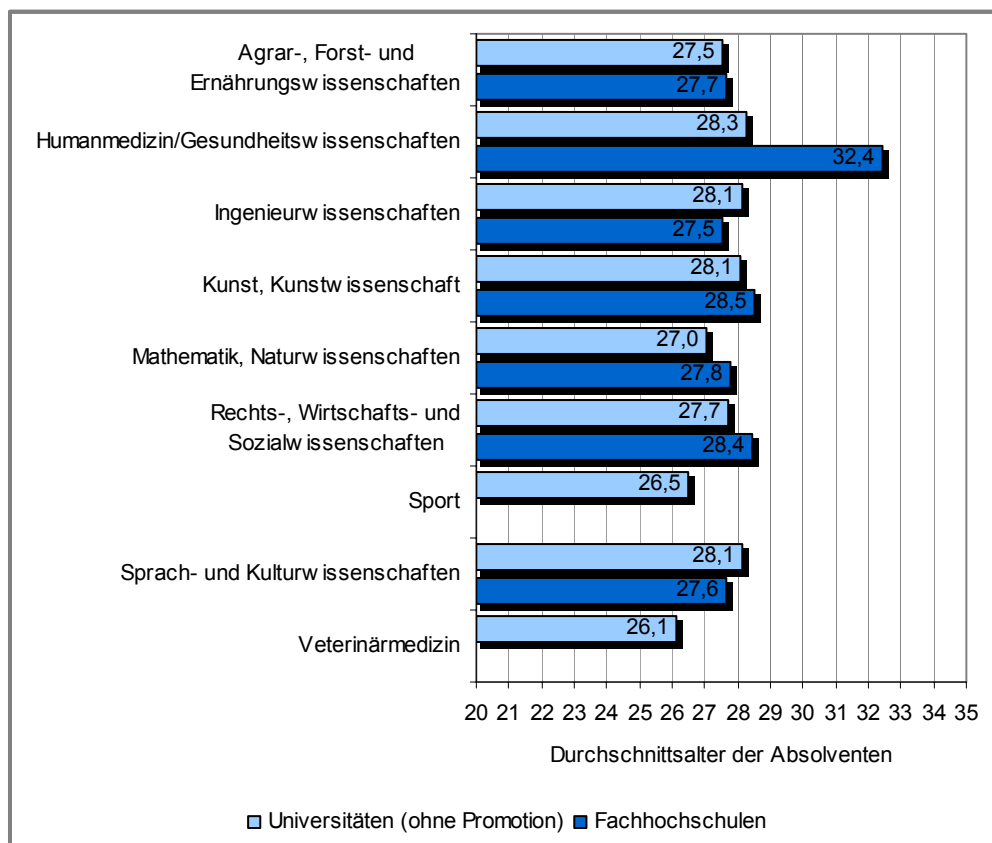
Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Die unterschiedlich langen Studienzeiten wirken sich auch auf das Durchschnittsalter der Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen aus (vgl. Abbildung 142). Das niedrigste Durchschnittsalter wiesen mit 26,1 Jahren Absolventen des Studienfaches Veterinärmedizin an Universitäten auf. Ein weitaus höheres Durchschnittsalter ist mit 32,4 Jahren im Studienfach Humanmedizin/Gesundheitswissenschaften an Fachhochschulen feststellbar.¹²⁵ Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass viele Studierende dieser Fächergruppe zunächst eine andere Ausbildung abgeschlossen ha-

¹²⁵ In der Statistik werden Humanmedizin und Gesundheitswissenschaften zu einer Fächergruppe zusammengefasst, obwohl das Studium der Medizin ist an Fachhochschulen nicht möglich ist.

ben. Unter anderem ist auch der Anteil der Studierenden im Zweitstudium in dieser Fächergruppe ungleich größer als in der Fächergruppe an Universitäten.

Abbildung 142: Durchschnittsalter der Absolventen an den niedersächsischen Universitäten und Fachhochschulen im Wintersemester 2005/2006 (nach Fächergruppen)



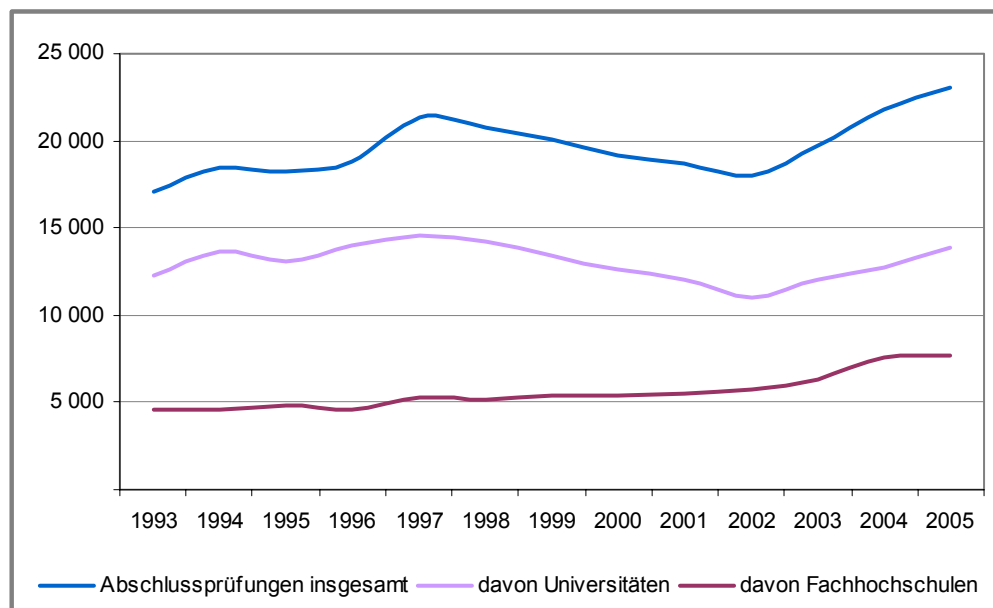
Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Nach einem Rückgang ab 1997 stieg die Zahl der Abschlussprüfungen in Niedersachsen seit 2002 wieder an (vgl. Abbildung 143). Im Prüfungsjahr 2005 haben 22 921 Studierende ihre Abschlussprüfung bestanden und standen danach dem Arbeitsmarkt zur Verfügung.¹²⁶ Aber nicht nur in Hinblick auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt sind die Absolventinnen und Absolventen von Bedeutung, sondern aus ihnen rekrutiert sich zudem der wissenschaftliche Nachwuchs. Im internationalen Vergleich ist der Anteil der Hochschulabsolventen noch zu gering, wenn Niedersachsen seine Position im internationalen Wettbewerb behaupten will (vgl. Kapitel A.II.1.3.2).

Bezogen auf gesamtdeutsche Daten erwerben rund 24 % aller Studienanfänger an Universitäten und 17 % aller Studienanfänger an Fachhochschulen keinen Abschluss (vgl. KONSORTIUM BILDUNGSBERICHTSERSTATTUNG 2006: 112).¹²⁷ Besonders hohe Abbruchquoten von über 30 % weisen Studierende der Sprach- und Kulturwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Informatik und einiger Ingenieurstudiengänge an Universitäten sowie an Fachhochschulen die Studienbereiche Informatik und Elektrotechnik auf.

¹²⁶ 171 Studierende haben im Prüfungsjahr 2005 die Abschlussprüfung endgültig nicht bestanden.

¹²⁷ Die Studienabbruchquote bezieht sich auf den Absolventenjahrgang 2004. Sie wird berechnet, indem der Absolventenjahrgang zum zugehörigen Studienanfängerjahrgang ins Verhältnis gesetzt wird. Fach- und Hochschulwechsel gehen nicht in die Studienabbruchquote ein.

Abbildung 143: Abschlussprüfungen in Niedersachsen in den Prüfungsjahren 1993 bis 2005

Quelle: NLS – Hochschulstatistik. Überarbeitete Darstellung.

Nach Feststellung der HIS-Studienabbruchstudie 2002 gibt es drei Hauptmotive für den Studienabbruch: berufliche Neuorientierung, finanzielle Motive und mangelnde Studienmotivation. Ein Studienabbruch aufgrund einer beruflichen Neuorientierung heißt, dass nicht mehr der mit dem Studienabschluss verbundene Beruf präferiert wird, sondern meist Tätigkeiten, die auf einen bereits erworbenen Berufsabschluss aufbauen, bevorzugt werden. Finanzielle Motive spielen vor allem dann eine Rolle, wenn die für die Studienfinanzierung notwendige Erwerbstätigkeit mit den Studienverpflichtungen nicht zu vereinbaren ist. Neben diesen Gründen, die von der Hälfte der befragten Studienabbrecher genannt worden sind, wurden auch problematische Studienbedingungen, mangelnde Studienleistungen, familiäre Probleme (vor allem die Betreuung von Kindern), Prüfungsversagen oder Krankheit als Begründungen angeführt (vgl. HEUBLEIN et al. 2003).

1.2 Aktuelle Entwicklungen im Hochschulbereich

Die niedersächsischen Hochschulen stehen zurzeit vor wichtigen Herausforderungen, die zwar unabhängig von der demografischen Entwicklung sind, aber im Hinblick auf die Entwicklung der Studierendenzahlen entscheidend sein werden.

1.2.1 Bologna-Prozess

1999 verpflichteten sich 29 Staaten in der sogenannten Bologna-Erklärung darauf, bis zum Jahr 2010 einen gemeinsamen europäischen Hochschulraum zu schaffen. Damit verbunden sind zwei Ziele: Zum einen die Dreistufigkeit des Studiums mit den Abschlüssen Bachelor, Master und Promotion. Zum anderen die Modularisierung des Studiums und das European Credit Transfer System, um die gegenseitige Anerkennung und damit die Mobilität der Studierenden über die Ländergrenzen zu sichern.¹²⁸

Diese Ziele stehen in einem engen Zusammenhang mit dem demografischen Wandel:

¹²⁸ Inzwischen unterstützen 46 Staaten den Bologna-Prozess, darunter viele, die weder jetzt noch in naher Zukunft der Europäischen Union angehören werden.

- Durch die Verkürzung der Studienzeit bis zum berufsqualifizierenden Bachelorabschluss wird ein früherer Einstieg in den Arbeitsmarkt angestrebt. Dieses entspricht der Forderung nach einer höheren Erwerbsbeteiligung von jungen Menschen (vgl. Kapitel A.II.1.3.6).
- Gleichzeitig besteht die Chance, dass sich aufgrund der kürzeren Studiendauer mehr Menschen zu einem Studium entschließen und dadurch die Akademikerquote steigt.
- Die Modularisierung erleichtert nach dem ersten berufsqualifizierenden Abschluss ein Fortführen des Lernprozesses im Berufsleben (vgl. die Kapitel A.II.2.1 und C.I.2 in diesem Abschnitt).
- Durch die Vergleichbarkeit der Abschlüsse wird die Internationale Mobilität von Akademikern gefördert.

Die niedersächsischen Hochschulen sind bei der Umstellung ihrer Studiengänge auf Bachelor und Master ziemlich weit vorangeschritten. Damit liegt Niedersachsen deutlich über dem Bundesdurchschnitt (bundesweit Platz 3). Bis Ende 2007 werden die meisten der angebotenen Studiengänge umgestellt sein. Vornehmlich die durch Bundesrecht gestalteten Studiengänge wie die Heilberufe und die Juristenausbildung werden dann noch angepasst werden müssen. Die vollständige Umsetzung der Ziele von Bologna erfolgt spätestens 2009/2010.¹²⁹

Der Bachelorabschluss führt zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss eines Hochschulstudiums. Die Regelstudienzeit in Bachelorstudiengängen beträgt drei bis vier Jahre.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Mit Umstellung und Anpassung der Hochschullandschaft auf das europäische System wurde die Regelstudienzeit deutlich verkürzt. Das bedeutet höhere Anforderung an die Betreuung von Studierenden und damit eine Anpassung von personellen Ressourcen an den Hochschulen. Da die dafür erforderlichen Mittel nicht bereitgestellt wurden, wurde die notwendige Umstellung durch Abbau von Studienkapazitäten kompensiert, der in den letzten fünf Jahren 5 300 Plätze oder - 16 % betrug.

Die Masterstudiengänge bauen fachlich vertiefend oder ergänzend auf den Bachelorstudiengängen auf und können auch nicht-konsekutiv, d. h. weiterbildend, ausgestaltet sein. Der Zugang zu weiterbildenden Studiengängen setzt eine Phase beruflicher Tätigkeiten voraus. Master-Angebote sollen an ausgewiesenen Leistungsschwerpunkten der jeweiligen Hochschule in Lehre, Forschung oder in der Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse in der Praxis anknüpfen. Ihre Regelstudienzeit liegt zwischen ein und zwei Jahren.

1.2.2 Verkürzung der gymnasialen Schulzeit

Im Jahr 2011 wird in Niedersachsen das Abitur nach zwölf Schuljahren eingeführt. Da in diesem Jahr auch der letzte Jahrgang nach dreizehn Schuljahren zum Abitur zugelassen wird, kommt es im Wintersemester 2011/2012 zu einer erhöhten Nachfrage nach Studienplätzen. Die Hochschulen müssen sich daher auf eine größere Auslastung ab 2011/2012 einstellen, die mindestens vier bis fünf Jahre andauern wird. Darüber hinaus stellen andere Bundesländer ebenfalls auf eine zwölfjährige Schulzeit um,

¹²⁹ Dies gilt für Studienanfänger. Auch nach 2010 wird es vermutlich noch Studierende an den niedersächsischen Hochschulen geben, die nach einer alten Studienordnung studieren und z. B. mit einem Diplom abschließen werden.

sodass es zwischen 2008 und 2013 zu einer zusätzlichen Nachfrage von Studierberechtigten aus anderen Bundesländern kommen kann.¹³⁰

1.2.3 Studienbeiträge

Ab dem Wintersemester 2006/2007 werden für Erstsemester und ab dem Sommersemester 2007 allgemeine Studienbeiträge in Höhe von 500 Euro pro Semester erhoben. Für die Finanzierung erhalten die Studenten die Möglichkeit, ein Studiendarlehen zu beantragen. Der Beitrag soll dazu dienen, die Lehre an der jeweiligen Hochschule zu verbessern. Langzeitstudierende, also Studierende, die die Regelstudienzeit um fünf Semester und mehr überschreiten, müssen einen höheren Beitrag leisten. Die Einführung der Studienbeiträge zu Beginn des Wintersemesters 2006/2007 hat zu keinen großen Veränderungen geführt. Die Zahl der Studienanfänger an staatlichen Hochschulen ist im Vergleich zum Wintersemester 2005/2006 lediglich um 1 % zurückgegangen und damit annähernd konstant geblieben.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Die per Mehrheitsbeschluss oben eingefügte Formulierung und Feststellung „Studienbeiträge ... haben zu keinen großen Veränderungen der Studienanfängerzahlen geführt“ ist sachlich falsch und wird so nicht geteilt. Gründe sind:

- 1. Die Frage, wie viele Menschen ein Studium beginnen, ist nicht nur von Studiengebühren abhängig. So muss auch einbezogen werden, wie viele Menschen eine Hochschulzugangsberechtigung erlangt haben, und welche Angebote zu Verfügung stehen. Soll eine solche Aussage getroffen werden, kann dies nur auf Basis der Studienanfängerquoten erfolgen.*
- 2. Der angebliche Rückgang der Studienanfänger im Wintersemester 2006/2007 um nur ein Prozent widerspricht der amtlichen Statistik, die in Abbildung 129, auf Seite 311 dargestellt ist. Der Rückgang beträgt - 4,5 %.*
- 3. Die Aussage, das Studieverhalten werde von Studiengebühren nicht beeinflusst, widerspricht der Aussage des MK auf Seite 328 (Kapitel C.V.1.3 in diesem Abschnitt) „Für eine Auswirkung auf das Studieverhalten (... durch Bologna-Prozess und Studiengebühren ...) gibt es bislang noch keine Datenbasis“. Diese Einschätzung trifft sicherlich auf Niedersachsen zu, weil bisher noch keine abgesicherten Erfahrungswerte vorliegen. Dort wo dies der Fall ist, wie z. B. in Nordrhein-Westfalen, wurde ein Zusammenhang zwischen der Einführung von Studiengebühren und rückläufigen Studierendenzahlen festgestellt und offiziell bestätigt.*

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Auch wenn der Rückgang der Studienanfängerzahlen zunächst relativ gering erscheint und die Ursachen hierfür sicherlich vielfältig sind, so ist dies, da gleichzeitig die Zahl der Studienberechtigten gestiegen ist, kein Beleg dafür, dass Studiengebühren/Studienbeiträge die Studierneigung nicht negativ beeinflussen.

Insbesondere durch das Fehlen von ausreichenden Befreiungstatbeständen (z. B. BAföG), unzureichende Stipendiensysteme und die Tatsache, dass bei einer Finanzierung der Studienbeiträge über Studienkredite die Schuldenlast insgesamt - durch Verzinsung auch in der Rückzahlungsphase – deutlich über 15 000 Euro liegen kann, ist zu befürchten, dass die Neigung ein Studium aufzunehmen besonders bei Kindern aus einkommensschwachen und bildungsfernen Schichten negativ beeinflusst wird.

¹³⁰ Im Jahr 2008 sind dies die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, 2009 das Saarland, 2010 Hamburg, 2011 neben Niedersachsen auch Bayern, 2012 Baden-Württemberg und Berlin, 2013 schließlich Hessen und Nordrhein-Westfalen.

1.2.4 Neuordnung des Zulassungsrechts für Studienplätze

Durch die Neuordnung des Zulassungsrechts bekommen die Hochschulen die Möglichkeit, ihre Studierenden stärker nach von ihnen bestimmte Kriterien selbst auszuwählen. Mit einer Auswahl der Studieninteressierten gemäß dem Anforderungsprofil des jeweiligen Studienganges soll die Erfolgsquote im Studium gesteigert werden.

- In den Studiengängen mit bundesweiten Zulassungsbeschränkungen (Medizin, Pharmazie, Psychologie und der auslaufende Diplom-Studiengang Biologie) wurde die Hochschulauswahlquote von bislang 24 auf 60 % gesteigert. Neben der Abiturnote sollen die Hochschulen mindestens ein weiteres Kriterium heranziehen. Dies könnten z. B. Auswahlgespräche, Tests, gewichtete Schulnoten oder einschlägige Berufserfahrungen sein.
- In Studiengängen mit örtlichen Zulassungsbeschränkungen sieht das geänderte Niedersächsische Hochschulzulassungsgesetz (NHZG) vom Februar 2005 eine noch weitergehende Steigerung der Hochschulauswahlquote vor. Danach werden 75 bis 90 % der Studienplätze nach dem Ergebnis hochschuleigener Auswahlverfahren vergeben, d. h. einer Kombination der Abiturnote mit mindestens einem weiteren Auswahlkriterien. Die restlichen Plätze von 10 bis 25 % werden durch die Hochschulen nach der Wartezeit vergeben. Dieses neue Verfahren trat zum Wintersemester 2006/2007 in Kraft. Mit Ausnahme musischer und künstlerischer Fächer ist die Eignung dieses Auswahlverfahrens nicht für alle Fachbereiche unumstritten. In vielen Fällen wird die Abiturnote weiterhin ausschlaggebendes Kriterium sein.

1.3 Prognose der Studiennachfrage

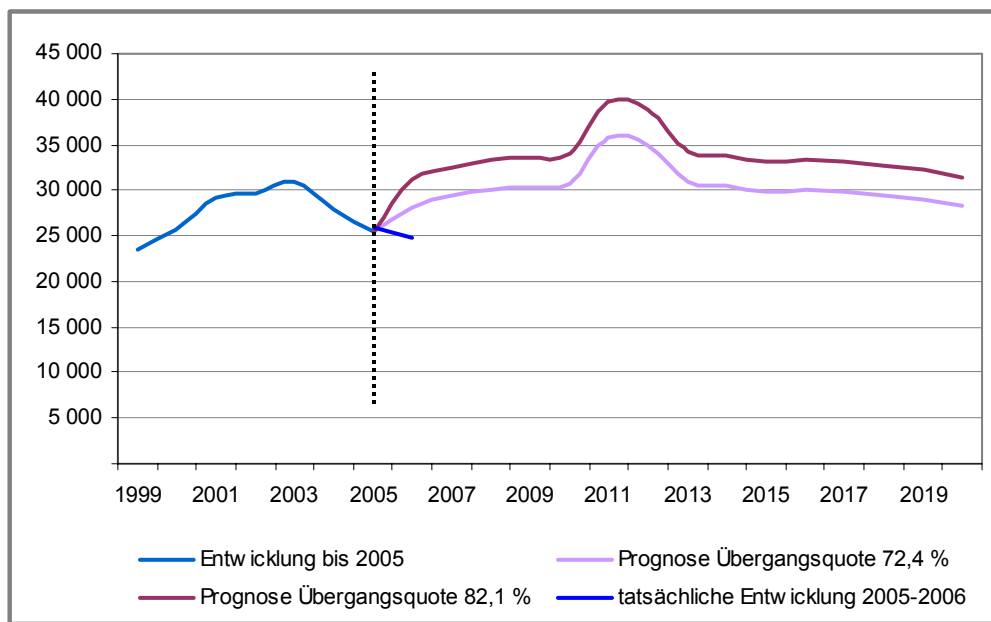
Die Studienanfängerzahlen resultieren im Wesentlichen aus der Zahl der Abiturienten und den Übergangsquoten. Die Entwicklung beider Größen ist angesichts der oben angesprochenen zurzeit stattfindenden Strukturveränderungen nur schwer vorhersagbar. In ihrer länderspezifischen Hochschulprognose geht die Kultusministerkonferenz (KMK) davon aus, dass in Niedersachsen die Nachfrage nach Studienplätzen weiter steigen wird (vgl. Abbildung 144). Dabei werden zwei verschiedene Übergangsquoten zugrunde gelegt: Eine Übergangsquote von 72,4 %, die in etwa dem heutigen Niveau entspricht, und eine Übergangsquote von 82,1 %, die somit eine höhere Studiennachfrage impliziert. Beide Übergangsquoten zeigen, dass kurzfristig die Nachfrage nach Studienplätzen steigen wird. Die höchsten Studienanfängerzahlen werden aufgrund des doppelten Abiturjahrganges im Jahr 2011 in den Jahren 2011 und 2012 erwartet. In den folgenden Jahren sinkt der Wert langsam wieder ab. Nach den vorläufigen Ergebnissen lagen die Studienanfängerzahlen im Studienjahr 2006 mit rund 24 800 Studienanfänger deutlich unter der Prognose.

Dementsprechend werden in den Jahren 2011 und 2012 kurzfristig im Vergleich zu heute 10 000 bis 15 000 zusätzliche Studienanfängerplätze benötigt. Andere Experten wie z. B. Prof. Dr. Rainer Künzel (Universität Osnabrück) gehen davon aus, dass der Effekt des doppelten Abiturjahrgangs mindestens fünf Jahre anhalten wird. Bis 2020 werden die Studienanfängerplätze wieder ein ähnlich hohes Niveau wie 2003 erreichen. Danach ist mit einem Rückgang zu rechnen (vgl. Kapitel C.III.1.3 in diesem Abschnitt).

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Mittelfristig wird es bis zum Jahr 2020 einen zusätzlichen Bedarf von mindestens 3 000 Studienanfängerplätzen geben.

Abbildung 144: Prognose der Studienanfänger an den niedersächsischen Hochschulen bis 2020 (nach Übergangsquoten)



Anmerkungen: (1) Sommer- und nachfolgendes Wintersemester sind zusammengefasst, (2) 2006 vorläufige Entwicklung.

Quelle: Kultusministerkonferenz – Länderspezifische Hochschulprognose (Stand: 30.08.2006); 2006: NLS – Hochschulstatistik (vorläufiges Ergebnis). Eigene Darstellung.

Die Umsetzung des Bologna-Prozesses und die Einführung der Studienbeiträge werden auch die Verweildauern an den Hochschulen und damit die Anzahl der Studierenden insgesamt beeinflussen. Für eine Beurteilung der Auswirkungen auf das Studierverhalten gibt es bislang noch keine nationale Datenbasis.

2 Hochschulen im demografischen Wandel – Handlungsoptionen

Eine Steigerung des Anteils an hoch qualifizierten Menschen stellt eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Niedersachsens dar. Mehr Hochschulabsolventen steigern die volkswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit.

2.1 Erhöhung der allgemeinen Studierbereitschaft und der Zahl an Studienplätzen

Das Ziel eines höheren Anteils von Hochschulabsolventen kann nur erreicht werden, wenn möglichst viele Studienberechtigte ein Studium aufnehmen, d. h. die Übergangsquoten erhöht werden. Um den wachsenden Qualifikationsanforderungen in der Erwerbsarbeit gerecht zu werden, sollte der Anteil der Hochschulzugangsberechtigten pro Altersjahrgang weiter erhöht werden.

Angesichts der wachsenden Qualifikationsanforderungen, der demografischen Veränderungen und des Nachholbedarfs im internationalen Vergleich bei der Ausbildung von Akademikerinnen und Akademikern ist eine Erhöhung der Anzahl an Studienplätzen in Niedersachsen dringend erforderlich, um dem drohenden Fachkräftemangel in Niedersachsen entgegenzuwirken sowie die Zukunfts- und Innovationsfähigkeit des Landes zu erhalten. Diese Erhöhung der Studienplatzzahlen muss zeitnah erfolgen, weil in den nächsten Jahren die Zahl der Studienberechtigten noch ansteigt und damit nur für kurze Zeit zusätzliche Qualifikationspotenziale zur Verfügung stehen. Auch der

doppelte Abiturjahrgang 2011 wird zu einer stark steigenden Nachfrage nach Studienplätzen führen. Daher muss die Hochschulpolitik dafür Sorge tragen, dass genügend Ressourcen bereitgestellt werden.

Grundbedingung für ein Studium ist die materielle Sicherung während der Studienzeit, gerade für die unteren Einkommensschichten. Studieninteressierte müssen einen Überblick über die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten erhalten (z. B. BAföG, Kredite, Stipendien, Befreiung von Studiengebühren durch die Hochschulen und Stipendien von den Hochschulen selbst).

Zudem ist es erforderlich, dass mehr Schülerinnen und Schüler eine Hochschulzugangsberechtigung erreichen müssen. Außerdem müssen für Einzelne vorhandene Hürden zur Aufnahme eines Studiums abgebaut werden.

Des Weiteren müssen die Hochschulen weiter für beruflich Qualifizierte geöffnet werden. Dies kann z. B. durch die Ausweitung der dualen und nebenberuflichen Studienangebote erfolgen.

Um die Studienfähigkeit und Studierbereitschaft zu erhöhen, müssen (zukünftige) Studienberechtigte umfassend über die Vorteile einer Hochschulbildung informiert werden. Dazu zählen die Information über die besseren Arbeitsmarktchancen, die sich in einer merklich unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von Akademikerinnen und Akademikern ausdrücken, sowie die besseren Verdienst- und Karrieremöglichkeiten.

Zudem gilt es, darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Modularisierung ein Studienabschluss in einer begrenzten Zeit mit überschaubaren Kosten möglich ist. Auch in diesem Sinne soll der Bologna-Prozess, der die universitären Ausbildungszeiten wesentlich verkürzen will, weiter gefördert werden, um verantwortungsvoll mit der Lebenszeit junger Menschen umzugehen.

Entscheidende Voraussetzung für ein kurzes Studium ist, dass die Unternehmen den Bachelorabschluss als erste berufliche Qualifizierung akzeptieren; darauf ist hinzuwirken.

Die Curricula müssen vermehrt berufsqualifizierende und Schlüsselkompetenzen – fachlicher wie überfachlicher Art – berücksichtigen. Dementsprechend ist die Studienorganisation anzupassen. Durch die Einführung gestufter Studiengänge kann die Berufs- und Praxisorientierung verstärkt werden.

2.2 Erhöhung der Zahl der Studierenden in ingenieur- und naturwissenschaftlichen Fächern

2.2.1 Bessere Technikvermittlung im Vorschulalter und in der Schule

Bereits im Rahmen der frühkindlichen Förderung und Bildung sollte durch entsprechende individuelle Förderung bei Kindern das Interesse und die Neugier im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich geweckt werden. Grundlage hierfür sind entsprechende Angebote im Rahmen der frühkindlichen Bildung, Qualifikationen der Erzieherinnen und Erzieher sowie ein verstärkter Einsatz von männlichem Personal in den Kindertagesstätten.

Auch in den allgemeinbildenden Schulen muss die technische Bildung z. B. durch die Einführung eines Faches „Technik“ gestärkt werden. Der naturwissenschaftliche Unterricht muss deutlich mehr Praxisbezug erhalten, indem etwa Praktiker in den Unterricht einbezogen werden. Nur so kann ein Anwendungsbezug zwischen den naturwissenschaftlichen Theorien und der Praxis hergestellt werden. Dazu müssen die Schulen mit Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Unternehmen usw. kooperieren und bereits bestehende Angebote wie z. B. die Schülerlabors an Hochschulen besser nutzen.

Weitere Voraussetzung ist die Fortbildung der Lehrer, um die Unterrichtsqualität in den Naturwissenschaften und in der Mathematik zu erhöhen.

2.2.2 Förderung von Frauen in technisch-naturwissenschaftlichen Studiengängen

Die Erhöhung der Studierenden und damit der Absolventen von ingenieur- und naturwissenschaftlichen Fächern kann nur gelingen, wenn mehr Frauen eine solche Studienwahl treffen. Dazu müssen Maßnahmen entwickelt werden, die das Interesse an Naturwissenschaften und Technik bei Mädchen fördern, z. B. durch temporäre Monoedukation, also ein Unterricht nur für Mädchen.

An den Hochschulen muss das Thema „Gender“ in den ingenieur- und naturwissenschaftlichen Fächern in den Fokus gerückt werden. Mentoring-Programme sollten ausgebaut bzw. weiterentwickelt werden.

Zudem könnten die Unternehmen als spätere Arbeitgeber mit einer konsequenten familienfreundlichen Politik ihres Unternehmens junge Frauen für ein solches Studium ermutigen.

2.2.3 Studium der Ingenieur- und Naturwissenschaften fördern

Mithilfe finanzieller Anreize sollen mehr Studieninteressierte für ingenieur- und naturwissenschaftliche Studiengänge gewonnen werden, indem z. B.

- spezielle Stipendien für Studienplätze in den Ingenieur- und Naturwissenschaften angeboten werden,
- fächerspezifische Förderprogramme in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft installiert werden,
- Prämien für jeden von den Hochschulen neu geschaffenen und besetzten Studienplatz im Bereich der Ingenieur- und Naturwissenschaften ausgelobt werden, um den Hochschulen einen Anreiz zu geben, Studienanfänger zu werben.
- erhöhte BAföG-Sätze bzw. verminderte Darlehensanteile ermöglicht werden oder
- differenzierte Studienbeiträge im Rahmen der Hochschulautonomie für diese Fächergruppen eingeführt werden.

Leistungsstarke Schüler in den technisch-naturwissenschaftlichen Fächern sollten vermehrt die Möglichkeit des gleitenden Übergangs in die Hochschule angeboten bekommen. Erwerbsfähigen in technischen Berufen muss der Hochschulzugang erleichtert werden (Anerkennung beruflicher Qualifikation als Zugangsberechtigung).

Darüber hinaus gilt es, Studienberechtigte über die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt für Ingenieure und Naturwissenschaftler zu informieren. Für diese Studiengänge muss offensiv geworben werden.

2.3 Erhöhung der Studienerfolgswahlen

2.3.1 Übereinstimmung zwischen den Interessen und Leistungsstärken der Studierenden sowie den Studienanforderungen erhöhen

Die Zahl der Studienabbrecher ließe sich reduzieren, wenn Studienberechtigte realistische Einblicke in die Studienanforderungen bekämen. Dabei sind längerfristig angelegte Formen (z. B. Probestudium, Sommerkurse, Studienpraktikum) punktuellen vorzuziehen.

Die Hochschulen sollten die Chancen der Studierendenauswahl und Eignungsfeststellung verstärkt nutzen, um so die Wahrscheinlichkeit des Studienerfolgs zu erhöhen (vgl. Kapitel C.V.1.2.4 in diesem Abschnitt). Mit der Novellierung des NHZG hat das Land Niedersachsen die Voraussetzungen dafür geschaffen.

2.3.2 Verbesserung der Lehre und der Betreuung im Grundstudium

Die Verbesserung der Lehre im Grundstudium ist ein zentraler Ansatzpunkt zur Reduzierung des Studienabbruchs. Maßnahmen könnten z. B. Angebote, die schulische Defizite auszugleichen helfen (Brückenkurse), oder die Nutzung der Möglichkeiten des Projektstudiums sein.

Von herausragender Bedeutung ist die verbesserte Betreuung der Studierenden. Dazu gehört die Rückmeldung auf erbrachte Leistungen durch die Lehrenden sowie der bessere Kontakt zwischen Studierenden und Lehrenden (z. B. durch Mentoring-Programme). Das MWK hat im Zuge der Umstellung der Studienstruktur auf Bachelor und Master die Curricularnormwerte (CNW) angehoben, um so eine höhere Betreuungsintensität zu gewährleisten und damit die Studienabbruchquote zu senken und folglich die Studienerfolgsquote zu erhöhen. Damit verringerte sich die Zahl der Studienanfängerplätze an den Universitäten um rund 1 600 und an den Fachhochschulen um rund 1 000. Mit dem zwischen Bund und Ländern am 14.06.2007 zu vereinbarenden Hochschulpakt 2020 sollen zunächst bis zum Jahre 2010 Studienmöglichkeiten für 11 200 zusätzliche Studierende geschaffen werden. Dafür werden 107 Mio. Euro, jeweils zur Hälfte finanziert durch Bund und Land, in vier Jahren bereitgestellt.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass die Bundesmittel aus dem Hochschulpakt nur für zusätzliche Studienplätze auf Basis des Angebotes im Jahr 2005 zur Verfügung stehen. Da in Niedersachsen von 2005 allein bis 2006 rund 1 800 Studienplätze abgebaut wurden, müssen diese zunächst wieder eingerichtet werden, ohne dass dafür die Bundesmittel des Hochschulpakts in Anspruch genommen werden können. Niedersachsen muss daher zunächst aus eigener Kraft wieder auf das Niveau des Jahres 2005 kommen, um von dem Hochschulpakt profitieren zu können. Neben der bisher fehlenden Finanzierung dieser Studienplätze verliert Niedersachsen im föderalen Wettbewerb um die Schaffung attraktiver Studienbedingungen und die verstärkte Ausbildung Hochqualifizierter zusätzlich an Zeit und Boden.

Um das Ziel einer verbesserten Betreuung zu erreichen, sind verschiedenen Maßnahmen denkbar, die miteinander kombiniert werden müssen:

- Verwendung der Einnahmen aus Studienbeiträgen in den Bachelorstudiengängen für die Erhöhung der Lehrkapazität und damit auch für die Erweiterung und Vertiefung des Regellehrangebots.
- Erhöhung der Lehrverpflichtung. Dies würde allerdings das Lehrpersonal weiter belasten, was insbesondere für die Lehrenden an Fachhochschulen gilt, da diese bereits heute eine hohe Semesterwochenstundenzahl haben. Alternativ könnte ein Lehrdeputatskonto eingerichtet werden, sodass die Zeit einer individuell erhöhten Lehrverpflichtung ausgeglichen wird, wenn die Lehnachfrage zurückgeht. Eine weitere Möglichkeit wäre die Gewährung von besonderen Leistungsbezügen für zusätzliche Lehrbelastungen.
- Erhöhung der Lehrkapazität über die Maßnahmen des Hochschulpaktes hinaus:
 - Schaffung zusätzlicher Professuren. Diese Maßnahme ist mit erheblichen zusätzlichen Mitteln verbunden (Personalkosten, Ausstattung der Professuren).
 - Vorzeitige Besetzung freierwerdender Professuren. In Anlehnung an das so genannte „Fiebiger-Programm“ könnten Professuren kurz vor dem Ausscheiden aus Altersgründen doppelt besetzt werden. Allerdings würde ein zusätzlicher Aufwand für Sachmittel und eventuell Mitarbeiterstellen notwendig.
 - Verstärkter Einsatz von Berufspraktikern und Wissenschaftlern aus außeruniversitären Forschungsinstituten.
 - Verstärkter (Wieder-)Einsatz von pensioniertem Lehrpersonal. Dafür sollten die pensionierten Hochschullehrerinnen und -lehrer einen angemessenen Zu-

schuss zu ihrer Pension erhalten. Daneben wird auch eine Bereitstellung von Sachmitteln erforderlich sein.

- Verstärkte Einwerbung von dauerhaften Stiftungsprofessuren („endowed chairs“) mit staatlicher Ergänzungsfinanzierung.
- Anpassung des akademischen Mittelbaus, um die Lehrversorgung nach Bedarf sicherzustellen.

Zur Verbesserung der Lehre sollte zudem der Einsatz elektronischer Medien ausgebaut werden, sodass Möglichkeiten für den Ersatz der Präsenzlehre entstehen. Allerdings wird sich auch ein höherer Medieneinsatz nicht in einer Reduktion des Lehrpersonals ausdrücken, denn die Pflege und Weiterentwicklung der Module ist sehr personalintensiv.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Verbesserung der Lehre und der Betreuungssituation sind zentrale Ansatzpunkte zur Reduzierung des Studienabbruchs. Es fehlen aber Anreizsysteme für derartige Verbesserungen. Daher sollen Erlöse aus dem Verkauf von Landesvermögen zukünftig in einen Bildungsfonds überführt werden, aus dessen Zinserträgen innovative Hochschulprojekte unterstützt werden, die eine Steigerung der Qualität der Lehre und des studentischen Lernens ermöglichen.

Es ist nicht absehbar, dass die von den Studierenden zu erbringenden Studiengebühren/Studienbeiträge zu Verbesserungen im Bereich Lehre und Betreuung beitragen bzw. auf Grund des Kapazitätsrechts beitragen können. Daher ist auch aus Gründen der Verbesserung der Studienbedingungen eine Erhebung von Studiengebühren/Studienbeiträgen nicht sinnvoll.

2.3.3 Verbesserung der Studienbedingungen

Die modularisierten Studiengänge und die studienbegleitenden Prüfungen setzen voraus, dass die Studierenden in der Hochschule entsprechende Arbeitsbedingungen vorfinden. Beispielhaft zu nennen sind etwa Arbeitsplätze in Bibliotheken und ein verbesserter Zugang zu wissenschaftlichen Informationen im Bestand sowie Neuanschaffungen. Dies erfordert auch die Bereitstellung von mehr Mitteln.

2.3.4 Erleichterung des Studienabschlusses bei finanziellen Engpässen und beruflicher Neuorientierung

Alle Studierenden sollten die Möglichkeit des Teilzeitstudiums, die das Niedersächsische Hochschulgesetz (NHG) bietet, wahrnehmen können. Darüber hinaus muss auch über ökonomische Anreize zum erfolgreichen Studienabschluss oder überbrückende Finanzierungshilfe nachgedacht werden.

2.4 Ausbau der Fort- und Weiterbildungsangebote

Die Hochschulen müssen zukünftig vermehrt Weiterbildungsangebote anbieten. Unter der Maßgabe des Lebenslangen Lernens muss es ein ausreichendes Angebot an Masterstudiengängen geben, die berufsbegleitend oder berufsunterbrechend absolviert werden können. Diese sind nach dem NHG kostenpflichtig und können somit zugleich eine zusätzliche Einnahmequelle für die Hochschulen bieten. Allerdings erfordern die zusätzlichen Lehrangebote auch zusätzliches Personal und Sachmittel. Es kommt darauf an, von vornherein eine möglichst wirtschaftliche Organisationsform und eine effektive Qualitätssicherung zu gewährleisten.

Mit der Novelle des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes hat der Landtag den Grundstein für die Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung gelegt, die ihre Arbeit zum 01.01.2006 aufgenommen hat. Es ist zu untersuchen, inwiefern die Aufgaben der Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung künftig ausgebaut werden

könnten, um den Anforderungen des lebenslangen Lernens gerecht zu werden. Darüber hinaus ist zu prüfen, wie Senioren aktiver in die Lehre einbezogen werden können (Beispielsweise selbstorganisierte Studiengänge von und für Senioren).

Obwohl Weiterbildungsstudien grundsätzlich gebührenpflichtig sind, werden Gebührensätze auf der Basis einer Vollkostenkalkulation nicht immer realisierbar sein. Da die Weiterbildungsstudiengänge zukünftig eine notwendige Ergänzung der Erstausbildung sein werden, gehört auch ihre Grundfinanzierung zu den öffentlichen Aufgaben. Höhere Gebühren können deshalb nur mit der besseren Kalkulierbarkeit des privaten Vorteils der Weiterbildung gegenüber der Grundbildung begründet werden. Daraus folgt, dass die Hochschulen für diejenigen Weiterbildungsprogramme eine staatliche Grundfinanzierung erhalten müssen, die sie in unmittelbarer Verbindung mit der grundständigen Lehre anbieten können.

2.5 Wissenschaft und Forschung im Zeichen des demografischen Wandels

Die Herausforderungen und Chancen des demografischen Wandels für Wirtschaft und Gesellschaft sollten verstärkt in den Mittelpunkt der Lehre und der Forschung gerückt werden. In allen Studiengängen sollten die demografische Entwicklung und ihre Konsequenzen in den Lehrplänen berücksichtigt werden. Voraussetzung hierfür ist ein Ausbau der Grundlagenforschung zu den Fragestellungen des demografischen Wandels. Bereits heute befassen sich niedersächsische Hochschulen mit den demografischen Auswirkungen und möglichen Handlungsoptionen. Beispielhaft sollen hier erwähnt werden:

- Der Forschungsschwerpunkt „Gerontologie/Soziale Dienstleistungen“ an der Hochschule Vechta setzt sich interdisziplinär mit den Problemen und Chancen einer alternden Gesellschaft aus soziologischer, psychologischer, pädagogischer und ökonomischer Perspektive auseinander. Mit dem Aspekt der „Organisationellen Gerontologie“ wird insbesondere die Frage in den Blick genommen, wie sich Organisationen und Arbeitswelt auf eine älter werdende Beschäftigtenpopulation einstellen sollen. Auch werden die wechselnden (Bildungs-)Bedürfnisse im Verlauf der Lebensspanne in den Blick genommen.
- Im Rahmen der Exzellenzinitiative arbeiten niedersächsische Wissenschaftler an Projekten, die für eine alternde Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind: Zum einen das Exzellenzcluster „Hearing and its Disorders“ (Oldenburg), das sich mit Hörforschung befasst, und zum anderen das Cluster „From Regenerative Biology to Reconstructive Therapy“ (MH Hannover) mit dem Fokus Regenerative Medizin. Beide Bereiche sind nicht nur international wichtige Themen der Grundlagenforschung der Gegenwart; unter den Bedingungen einer alternden Gesellschaft mit einem hohen Interesse an einem aktiven Leben können sie zukünftig enorme Wertschöpfungen erzeugen.

Insbesondere in folgenden Bereichen sollte ein Ausbau der Grundlagenforschung weiter vorangetrieben werden:

Forschungsbereiche, die künftig Grundlage für Innovationen und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft sein können, wie z. B.

- Produktinnovationen aus dem Bereich Mobilität (Fahrerassistenzsysteme, Mobilitätshilfen etc.),
- Innovationen im Bereich der gesunden Ernährung (Functional Food),
- Kommunikationssysteme (Intelligente Häuser, Notfall-Systeme, Informations- und Kommunikationstechnologien),
- Anpassungen in der Arbeitswelt im Hinblick auf eine älter werdende Belegschaft (ergonomische Arbeitsplätze).

Forschungsbereiche, die sich mit der Thematik des Lebenslangen Lernens beschäftigen (Bildungsforschung), wie z. B.

- Frühkindliche Bildung,
- ortsungebundener Schulunterricht (z. B. E-Learning),
- Weiterbildung,
- Lernen im Alter.

Forschungsbereiche, die sich mit dem Alter beschäftigen, wie z. B.

- altersbedingte Krankheiten und Gesundheitsprobleme,
- ausschlaggebende biologische, psychologische, soziale und wirtschaftliche Faktoren des Alterwerdens, die zur Aufrechterhaltung von Gesundheit und Selbständigkeit im Alter führen,
- Vermeidung und Kompensationsmöglichkeiten altersbedingter funktioneller Einschränkungen,
- effiziente Erbringung von Gesundheitsdiensten und sozialen Pflegediensten für Seniorinnen und Senioren, einschließlich vergleichender Forschung über die Finanzierung von Langzeitpflege und Renten.

Bereich der Bevölkerungsforschung, z. B.

- Migrationsforschung,
- Fertilitätsforschung,
- Integrationsforschung.

2.6 Ausbau der Zusammenarbeit von Hochschulen und Wirtschaft

Die wirtschaftliche Leistungs- und Entwicklungskraft hängt entscheidend von der Zahl und der Qualität der in Niedersachsen ausgebildeten Hochschulabsolventen sowie von der Leistungsfähigkeit und der Innovationskraft der Hochschulforschung ab. Ziel muss es sein, dass die Hochschulen die Absolventen ausbilden, die der Arbeitsmarkt braucht. Grundlage hierfür ist auch weiterhin ein gutes Zusammenwirken von Wissenschaft und Wirtschaft. Erfolgreiche Wege, wie der der Stiftungsprofessur, sollten auch künftig öfter verfolgt werden. Zudem ist zu untersuchen, wie Anreize für die Wirtschaft geschaffen werden können, die Forschung in Niedersachsen in einem höheren Maße finanziell zu unterstützen. Die Wirtschaft ist außerdem aufgefordert, in einem weitaus größeren Umfang Stipendien zur Verfügung zu stellen.

2.7 Erhöhung der Attraktivität der niedersächsischen Hochschulen für Studierende und Wissenschaftler mit Kindern

Studium und ggf. auch die wissenschaftliche Karriere müssen mit Familie vereinbar sein. Nur so können hoch Qualifizierte trotz akademischer Ausbildung und Karriere stärker für eine Familiengründung gewonnen werden. Dazu muss die notwendige Infrastruktur ausgebaut werden, entweder durch die generelle Verbesserung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder aber durch „betriebliche“ Einrichtungen, die speziell auf die Bedürfnisse der Studierenden/Wissenschaftler zugeschnitten sind.

In diesen Zusammenhang gehört auch der Ausbau der Teilzeiteignung der grundständigen Studienangebote. Teilzeiteignung heißt in erster Linie: wiederkehrendes Angebot der Studienmodule in kurzen Zyklen (möglichst in jedem Semester oder wenigstens im jährlichen Turnus). Diese Forderung ist nur mit zusätzlichem Personal erfüllbar. Die Teilzeiteignung wird auch durch Fernstudien- bzw. E-Learning-Angebote verbessert; auch hierfür ist dauerhaft mehr, nicht weniger Personal erforderlich. Die

rechtlichen Voraussetzungen sind durch die Wiedereinführung des Teilzeitstudiums durch die Novellierung des NHG geschaffen worden.

Bereits durch die Befreiung der Studierenden mit Kindern von der Studienbeitragspflicht hat das Land einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Studium geleistet. Zudem unterstützt das Land Hochschulen beim Ausbau von Kindertagesstätten und bei der Einführung neuer Studiengänge. Ein gutes Beispiel ist das in Deutschland einzigartige Modellprojekt der HAWK Hochschule für Angewandte Wissenschaft und Kunst – Fachhochschule Hildesheim/Holzminde/Göttingen. Bundesweit bieten bisher weniger als zehn Hochschulen die schon lange geforderte akademische Ausbildung für Erzieherinnen und Erzieher an. Dazu gehört ab dem kommenden Wintersemester 2006/2007 die HAWK. Der Studiengang „Bildung und Erziehung im Kindesalter“ ist jetzt auflagenfrei akkreditiert. Dieser Studiengang ist mit einer Modellkinderkrippe kombiniert, in der ein pädagogisches Modellkonzept auf der Basis von international anerkannten Standards realisiert wird. Solche Konzepte müssen aufgrund der Erfahrungen dieses Modellprojektes weiter ausgebaut und unterstützt werden.

2.8 Sicherung der Finanzierung der Hochschulen

Mit dem Zukunftsvertrag und der Einführung von Studienbeiträgen, die den Hochschulen zur Verbesserung der Qualität der Lehre verbleiben, hat das Land den niedersächsischen Hochschulen erstmals nachhaltige finanzielle Planungssicherheit gegeben. Die Hochschulpolitik muss auch künftig für förderliche Rahmenbedingungen, mehrjährig verlässliche Finanzierung, Ziel- und Leistungsvereinbarungen und Qualitätssicherung an den Hochschulen sorgen.

Leistungsstarke, renommierte Hochschulen erhöhen die Attraktivität des Standortes für in- und ausländische Studierwillige.

Für den tertiären Bildungsbereich müssen auch neue Finanzierungsquellen erschlossen werden, da insgesamt mehr Finanzmittel – ob von Privaten oder durch die öffentliche Hand – zur Verfügung gestellt werden müssen, um dem zunehmend höheren Stellenwert der Bildung gerecht zu werden. Die Anforderungen des Beschäftigungssystems werden langfristig zu einer Zunahme der Nachfrage nach Hochschulabsolventen führen. Jede Erhöhung der Staatsausgaben sollte von einer weit überproportionalen Steigerung der privaten Aufwendungen begleitet werden. In diesem Zusammenhang sind Möglichkeiten für attraktive Steuervergünstigungen für private Zuwendungen und Stiftungen zu prüfen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Zentrale Grundlage zur Erreichung der genannten Ziele hinsichtlich Verbesserung von Studienbedingungen, Erhöhung von Absolventen- und Erfolgszahlen sind mehr Mittel für die Hochschulen. Es wird nicht gelingen, im nationalen und internationalen Innovationswettbewerb zu bestehen, geschweige denn aufzuholen und mehr hoch Qualifizierte auszubilden, wenn zusätzliche Investitionen an und in Hochschulen unterbleiben. Die Erhebung von Studiengebühren ist kontraproduktiv und sollte abgeschafft werden, weil Teilen der Bevölkerung der Zugang zu den Hochschulen verwehrt und die Studierbereitschaft gemindert wird, was zu sinkenden Studierendenzahlen führt.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Kürzungen der Landesmittel für die Hochschulen im Rahmen des Hochschuloptimierungskonzeptes haben der niedersächsischen Hochschulentwicklung erheblichen Schaden zugefügt. Die Fortschreibung der Kürzungen über den sogenannten Zukunftsvertrag muss beendet werden. Zur Finanzierung von dringend notwendigen zusätzlichen Studienanfängerplätzen bedarf es zusätzlicher Landesmittel.

VI Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter

1 Herausforderungen für Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter

Lernen im Erwachsenenalter wird vor dem Hintergrund der wirtschaftsstrukturellen und demografischen Veränderungen immer bedeutender. Die Veränderung des Arbeitskräftepotenzials – zunehmender Anteil von älteren Arbeitnehmern und sinkender Anteil von jüngeren Arbeitnehmern – sowie die steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitnehmer führen dazu, dass die permanente berufliche Weiterbildung der Arbeitnehmer zu einer der entscheidenden Voraussetzungen für die wirtschaftliche Zukunftsfähigkeit wird. Daher sollte das Interesse an der Weiterentwicklung der Qualifikationen und Kompetenzen sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite hoch sein: Der Einzelne sichert durch eine Investition in seine eigene Beschäftigungsfähigkeit seinen Arbeitsplatz bzw. erhöht seine Chance, einen Arbeitsplatz zu finden. Die Unternehmen bleiben durch die berufliche Weiterbildung ihrer Beschäftigten wettbewerbsfähig. Eine entscheidende Rolle kommt dabei der Kompetenzentwicklung der älteren Beschäftigten zu.

Weiterbildung bedeutet aber nicht nur die Sicherung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, sondern zielt auch auf gesellschaftliche Teilhabe insgesamt. So stellen sich dem Bildungssystem weitere Herausforderungen wie die Realisierung von Vereinbarkeit von Familie und Weiterbildung sowie in der Integration von Personen mit Migrationshintergrund. Aber auch für die nachberufliche Phase müssen Lernangebote entwickelt werden, denn die Zahl älterer Menschen, die nach dem Ausscheiden aus dem Berufsleben ihr Leben aktiv gestalten wollen, nimmt demografisch bedingt zu.

1.1 Organisation der Weiterbildung

Im Gegensatz zur Bildung im Kindes- und Jugendalter ist Erwachsenenbildung nicht staatlich organisiert. Die Förderung der Bildungsarbeit in den Einrichtungen erfolgt auf der Basis des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes (NEBG) i. d. F. vom 23.11.2004. Finanzhilfeberechtigt gemäß NEBG sind:

- Bildungsvereinigung ARBEIT und LEBEN Niedersachsen e.V.,
- Bildungswerk der Niedersächsischen Wirtschaft gemeinnützige GmbH,
- Bildungswerk der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) in Niedersachsen e.V.,
- Evangelische Erwachsenenbildung Niedersachsen,
- Katholische Erwachsenenbildung im Lande Niedersachsen e.V.,
- Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsens e.V.,
- Ländliche Erwachsenenbildung in Niedersachsen e.V.,
- Niedersächsischer Landesverband der Heimvolkshochschulen e.V.,
- Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen e.V.

Sie alle sind im Dachverband „Niedersächsischer Bund für Freie Erwachsenenbildung“ organisiert.

Die Gesamtfinanzierung der Erwachsenen- und Weiterbildung verteilt sich auf die Weiterbildungsteilnehmer, den Staat, auf die Unternehmen sowie auf Stiftungen, Institutionen und Verbände.

- **Unternehmen:** Die öffentlichen und privaten Arbeitgeber investieren in die berufliche Weiterbildung ihres Personals. Dies geschieht sowohl in Form von internen Weiterbildungsmaßnahmen als auch durch die teilweise oder vollständige Übernahme von Kosten für externe Maßnahmen.
- **Teilnehmer:** Die Bildungsteilnehmer tragen mit über 35 % den größten Einzelanteil der direkten Weiterbildungskosten in Form von Teilnahmegebühren, Ausgaben für Lernmittel, Fahrt- und Übernachtungskosten, Prüfungsgebühren. Darüber hinaus können z. B. durch Aufgabe der Erwerbsarbeit, Verzicht auf Nebentätigkeit oder bezahlte Überstunden, Arbeitsreduzierung, unbezahlten Urlaub zudem indirekte Kosten entstehen.
- **Staat:** Das Land Niedersachsen stellte im Jahr 2006 rund 45,4 Mio. Euro für die Erwachsenenbildung zur Verfügung. Es förderte damit die 66 Volkshochschulen, die 25 Heimvolkshochschulen mit Internatsbetrieb, sieben Landeseinrichtungen und sowie die Agentur für Erwachsenen- und Weiterbildung. Neben dem Land fördern auch Bund (z. B. durch die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des SGB III) und Kommunen die Weiterbildung.

1.2 Teilnahme an Weiterbildung und Einflussfaktoren

Nach Verbandsangaben werden in Niedersachsen von den Einrichtungen der Erwachsenenbildung jährlich rund 3,3 Mio. Unterrichtsstunden mit rund 1,5 Mio. Teilnehmerinnen und Teilnehmern nach dem NEBG durchgeführt. Darüber hinausgehende landesspezifische Daten für die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Niedersachsen sind nicht vorhanden. Im folgenden Kapitel werden daher zwei verschiedene Untersuchungen herangezogen:

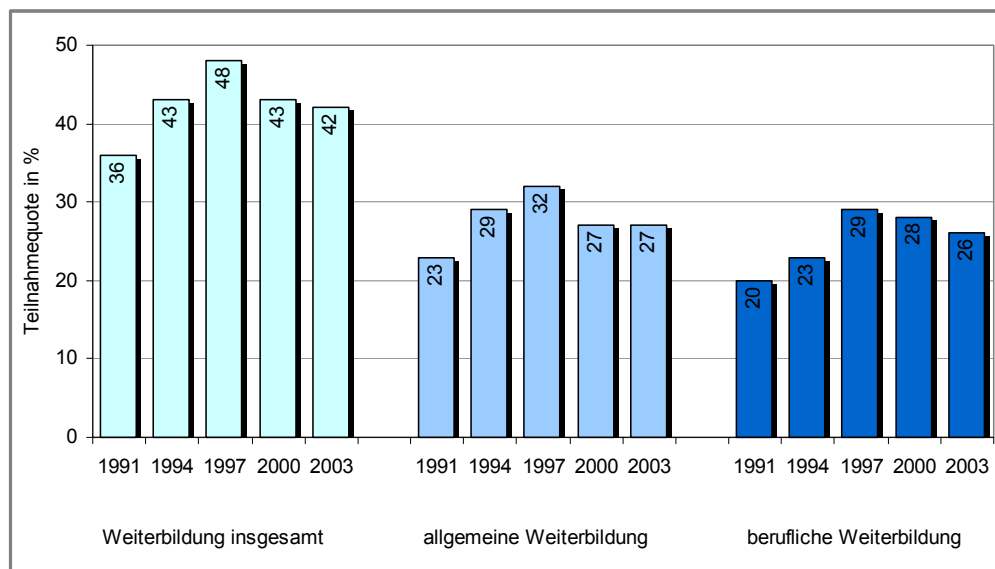
- Die Ergebnisse des Berichtssystems Weiterbildung IX beruhen auf einer repräsentativen mündlichen Bevölkerungsbefragung (Personen im Alter von 19 bis 64 Jahren), die von TNS Infratest Sozialforschung im Dreijahresturnus durchgeführt wird. Es handelt sich um eine nationale Erhebung, die keine landesspezifischen Daten zur Verfügung stellt, sondern lediglich eine Differenzierung zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern enthält; allerdings ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse für Westdeutschland auch die Verhältnisse in Niedersachsen wiedergeben. Das Berichtssystem Weiterbildung bietet den Vorteil, dass es nachfrageorientiert ist, während andere Untersuchungen auf die Angebotsseite abstellen. Die aufgezeigten Tendenzen des Berichtssystems Weiterbildung werden aber auch durch die angebotsorientierten Untersuchungen bestätigt.
- Für das Segment der beruflichen Weiterbildungsteilnahme von Erwerbstätigen liegen Daten des NIW für Niedersachsen vor (vgl. GEHRKE, SCHASSE 2006: 122-132). Die Berechnungen des NIW beruhen auf den Ergebnissen des Sozioökonomischen Panel (SOEP) 2004. Dieses basiert auf der Befragung von 15- bis 64-Jährigen Erwerbstätigen, die sich nicht in Ausbildung befinden, und fragt nach der Teilnahme an Weiterbildung in den letzten drei Jahren. Ergebnisse dieser Untersuchung werden unter der Überschrift „Berufliche Weiterbildung in Niedersachsen“ als Ergänzung zu den Daten des Berichtssystems Weiterbildung dargestellt.

Die Erhebungen zum Berichtssystem Weiterbildung zeigen, dass bis 1997 die Teilnahmequote an Weiterbildung kontinuierlich gestiegen ist (vgl. Abbildung 145). So hat sich die Teilnahme an Weiterbildung insgesamt zwischen 1991 und 1997 um 12 Prozentpunkte auf 48 % erhöht. Im Jahr 2000 sank die Teilnahmequote erstmals wieder. Das Ergebnis des Jahres 2003 bestätigte den rückläufigen Trend: Demnach lag die Teilnahmequote in den westdeutschen Bundesländern bei 42 % (vgl. BMBF 2006: 18-24).

Auch die zeitlichen Verläufe der Teilnahmequoten von allgemeiner und beruflicher Weiterbildung spiegeln den Rückgang nach 1997 wieder:

- 2003 nahmen in Westdeutschland 27 % der Befragten an allgemeiner Weiterbildung teil.¹³¹ Damit stagnierte die Teilnahmequote im Vergleich zum Jahr 2000, lag aber im Vergleich zu 1997 um fünf Prozentpunkte niedriger. Am stärksten nachgefragt wurden die Themenbereiche „Computer, EDV, Internet“ und „Sprachkenntnisse“.
- Die Teilnahmequote an beruflicher Weiterbildung¹³² lag 2003 bei 26 %. Dies waren drei Prozentpunkte weniger als 1997.

Abbildung 145: Teilnahme an Weiterbildung in Westdeutschland 1991 bis 2003 (in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden soziodemografische Merkmale betrachtet, die einen deutlichen Einfluss auf die Teilnahme an Weiterbildung haben.¹³³

1.2.1 Erwerbstätigkeit und berufliche Stellung

Erwerbstätige nehmen deutlich häufiger an Weiterbildungen teil als Nichterwerbstätige. Im Jahr 2003 nahmen 49 % der Erwerbstätigen in Westdeutschland Weiterbildungsangebote wahr, während es bei den Nichterwerbstätigen lediglich 27 % waren (vgl. Abbildung 146). Dieser Unterschied ist vor allem auf die höhere Beteiligung der Erwerbstätigen an beruflicher Weiterbildung zurückzuführen (34 % vs. 8 %). Dagegen zeigten sich bei der allgemeinen Weiterbildung geringere Unterschiede (29 % vs. 22 %).

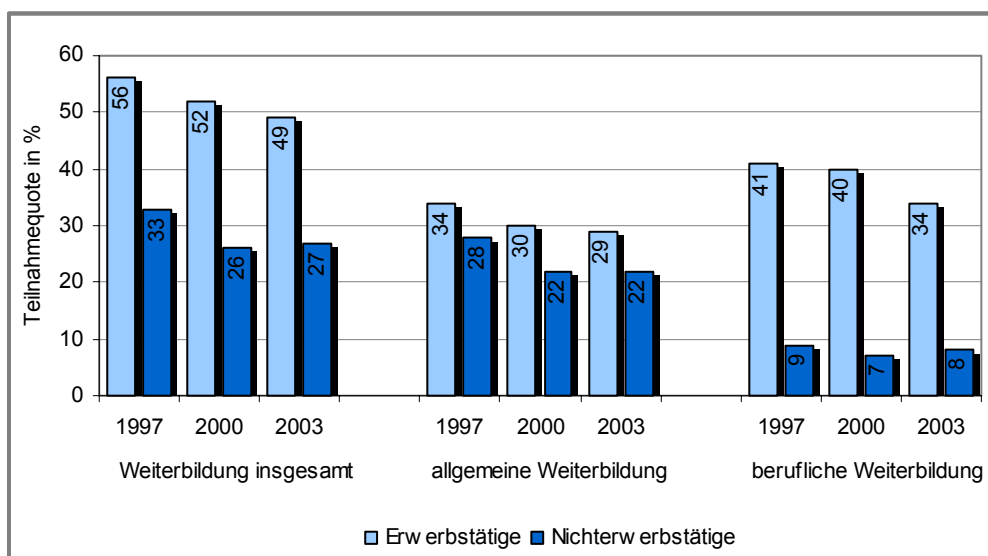
Dementsprechend spielt die Erwerbsnähe insbesondere bei der beruflichen Bildung eine große Rolle für die Teilnahme bzw. Nichtteilnahme. Aber auch die Erwerbstätigen nahmen 2003 im Vergleich zu 2000 seltener an beruflicher Weiterbildungen teil (- 6 Prozentpunkte). Dagegen hat sich die Beteiligung von Nichterwerbstätigen an der beruflichen Weiterbildung über die Jahre nur geringfügig verändert.

¹³¹ Als Teilnehmer an allgemeiner Weiterbildung gilt, wer zu einem oder mehreren von 17 verschiedenen Themenbereichen (z. B. Sprachen, Computer/Internet, Gesundheitsfragen und Wissen auf Gebieten wie Literatur, Religion, Kunst) Kurse, Lehrgänge oder Vorträge besucht hat.

¹³² Als Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung gilt, wer an einem oder mehreren der folgenden Kurse oder Lehrgänge teilgenommen hat: Umschulung, Aufstiegsfortbildung, Einarbeitung, Anpassungsweiterbildung sowie sonstige Lehrgänge/Kurse im Beruf.

¹³³ Für die Analyse der soziodemografischen Faktoren wird auf die Jahre 1997 (Höchststand Weiterbildungsbeteiligung), 2000 und 2003 (aktuellste Daten) abgestellt.

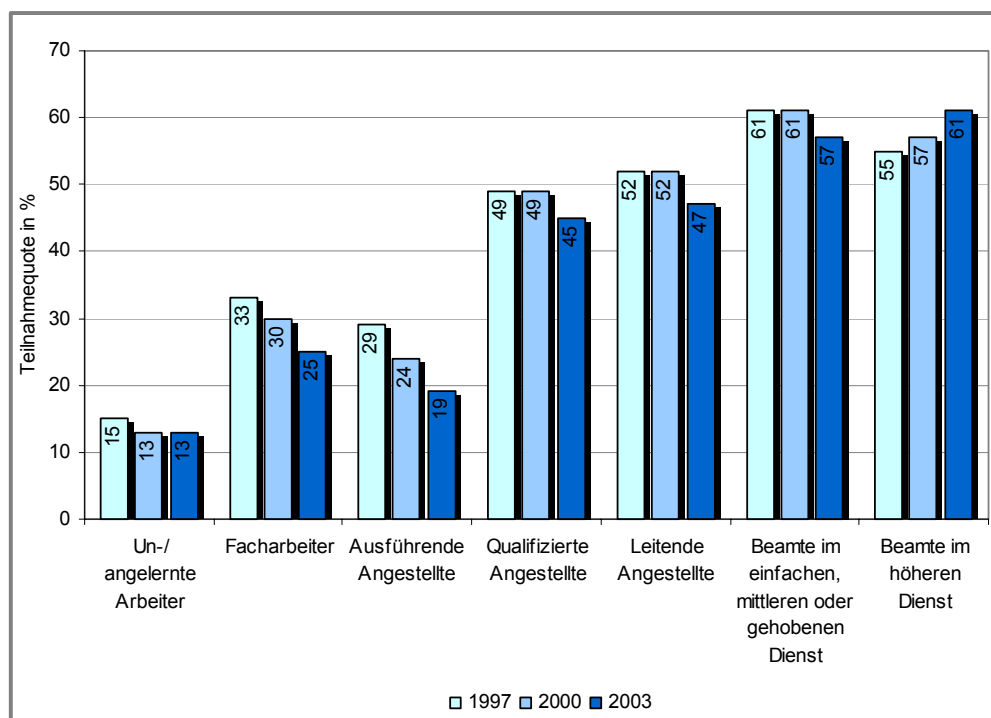
Abbildung 146: Teilnahme an Weiterbildung in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Erwerbstätigkeit, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Die Beteiligung an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ist aber auch innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen sehr unterschiedlich (vgl. Abbildung 147). So haben 2003 in Westdeutschland 57 % der Beamten und 25 % der Facharbeiter an beruflicher Weiterbildung teilgenommen. Die niedrigste Teilnahmequote wiesen die un- und angelernten Arbeiter mit 13 % auf. Mit steigender beruflicher Stellung nimmt folglich die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung zu. Auffallend ist, dass allein die Beamten im höheren Dienst auch nach 1997 steigende Teilnahmequoten aufzeigten.

Abbildung 147: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Stellung im Beruf, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

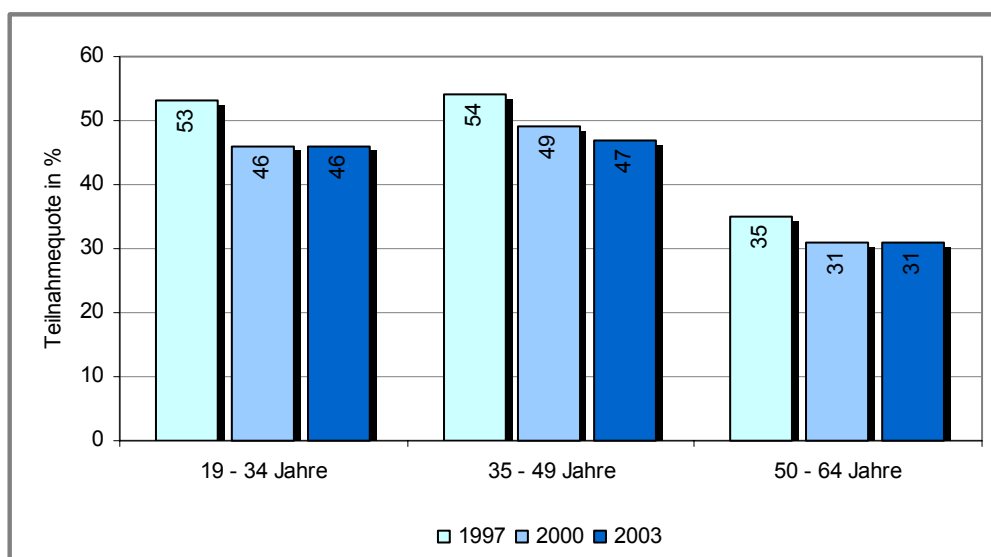
Berufliche Weiterbildung in Niedersachsen

Die Auswertungen des SOEP durch das NIW zeigen für Niedersachsen ein ähnliches Bild für die berufliche Weiterbildung von Erwerbstätigen: Von den im Jahr 2004 befragten niedersächsischen Erwerbstätigen gaben 32 % an, in den letzten drei Jahren an berufsbezogenen Lehrgängen oder Kursen teilgenommen zu haben (Westdeutschland: 29 %).

1.2.2 Alter

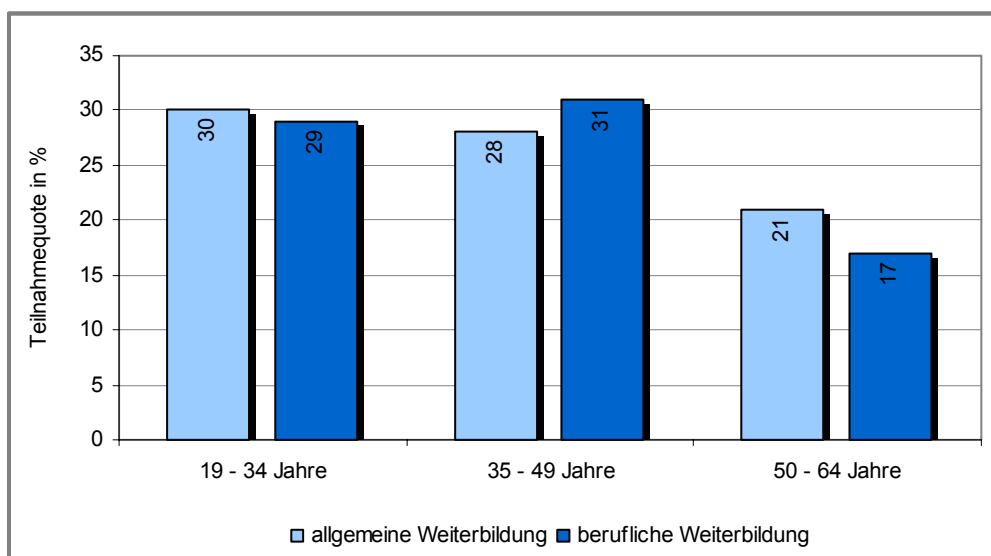
Die Beteiligung an Weiterbildung sinkt mit steigendem Alter (vgl. Abbildung 148). Während sich die Teilnahme in der jungen und mittleren Altersgruppe kaum unterscheidet und im Jahr 2003 bei 46 % (19- bis 34-Jährige) bzw. 47 % (35 bis 49-Jährige) lag, nahmen Personen im Alter von 50 bis 64 Jahren nur zu 31 % an Weiterbildungsangeboten teil.

Abbildung 148: Teilnahme an Weiterbildung insgesamt in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Altersgruppen, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

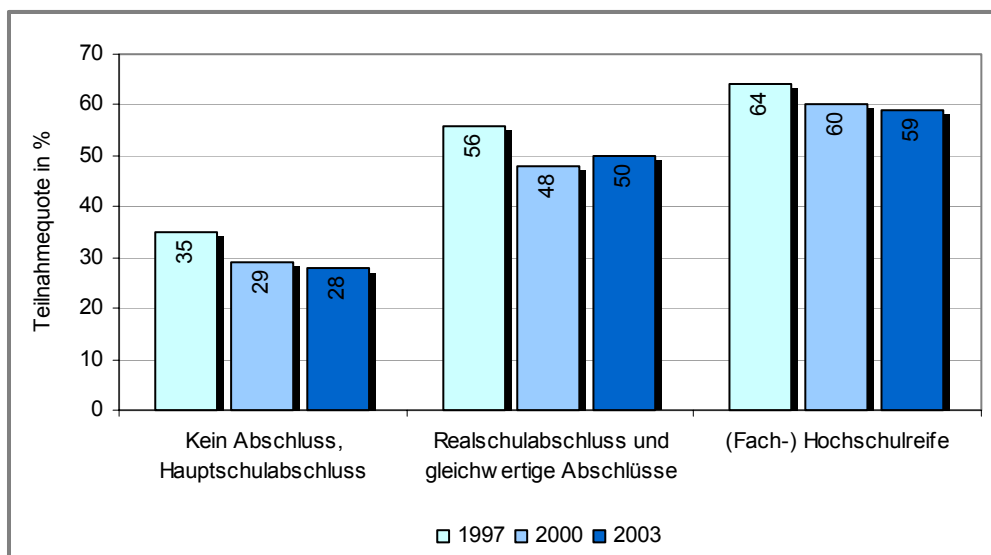
35- bis 49-Jährige nahmen 2003 am häufigsten an beruflicher Weiterbildung teil, 19- bis 34-Jährige beteiligten sich am stärksten an allgemeiner Weiterbildung (30 %) (vgl. Abbildung 149). Allerdings sind die Unterschiede zwischen den Beteiligungen an allgemeiner und beruflicher Bildung in diesen beiden Altersgruppen nicht sehr hoch. Die 50- bis 64-Jährigen nahmen dagegen weniger häufig an allgemeiner (21 %) und beruflicher Weiterbildung (17 %) teil. Aus demografischer Perspektive bedeutet dies, dass die Weiterbildungsbeteiligung gerade bei den Gruppen gering ausgeprägt ist, die künftig zahlenmäßig stark anwachsen werden, und dass deren Beteiligung an Maßnahmen der Weiterbildung in den letzten Jahren sogar noch rückläufig war.

Abbildung 149: Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung in Westdeutschland 2003 (nach Altersgruppen, in %)

Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

1.2.3 Bildungsabschluss

Mit steigender Schulbildung nimmt die Beteiligung an Weiterbildung zu (vgl. Abbildung 150). Diese Aussage gilt gleichermaßen für allgemeine und berufliche Weiterbildung. Die Teilnahmequote von Personen mit (Fach-)Hochschulreife war 2003 mit 59 % mehr als doppelt so hoch wie die von Personen ohne Schulabschluss oder mit einem Hauptschulabschluss (28 %).

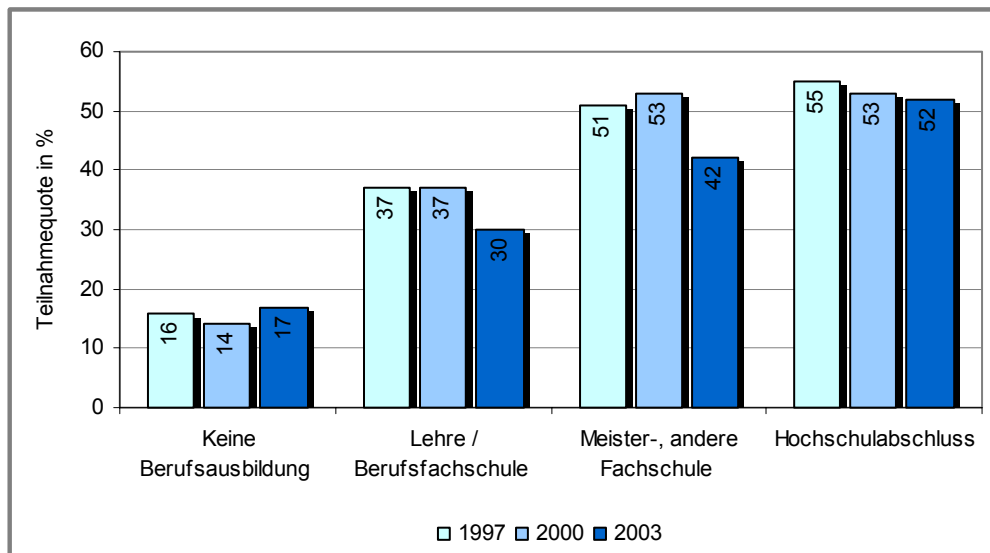
Abbildung 150: Teilnahme an Weiterbildung insgesamt in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach schulischen Bildungsabschlüssen, in %)

Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Eine ähnliche Verbindung zeigt sich bei den beruflichen Bildungsabschlüssen (vgl. Abbildung 151). Von allen Erwerbstätigen ohne eine berufliche Ausbildung nahmen im Jahr 2003 nur 17 % an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teil. Hingegen

besuchte über die Hälfte (52 %) aller Erwerbstätigen mit einem Hochschulabschluss eine berufliche Weiterbildungsveranstaltung.

Abbildung 151: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach beruflichen Bildungsabschlüssen, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Berufliche Weiterbildung in Niedersachsen

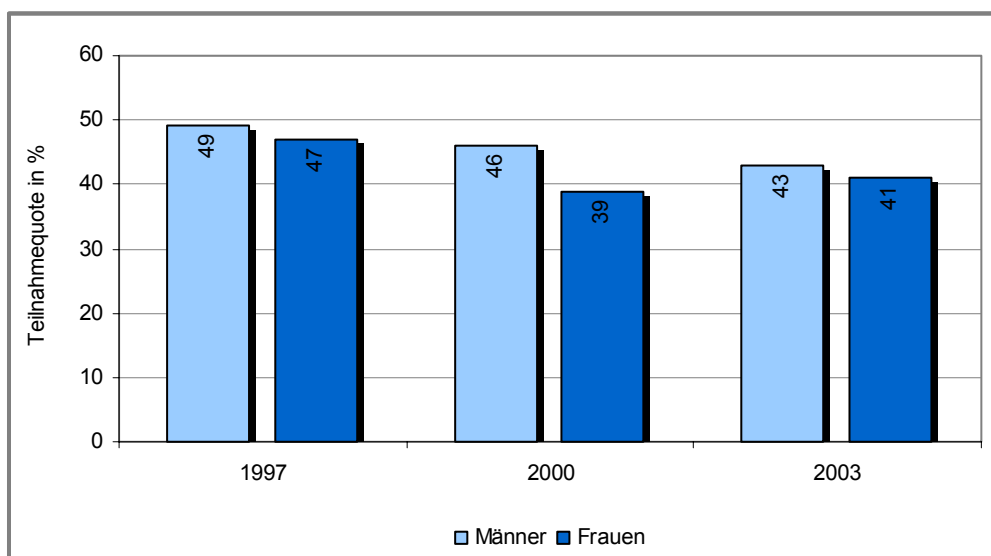
Die Berechnungen des NIW für Niedersachsen ergeben ebenfalls, dass mit dem beruflichen Abschluss die Weiterbildungsteilnahme steigt, auch wenn die Anteilswerte im Vergleich zu den Bundeswerten niedriger ausfallen. So gaben 14 % der Personen ohne beruflichen Abschluss, 31 % der Personen mit einem Lehr- oder Fachhochschulabschluss und knapp 47 % der (Fach-)Hochschulabsolventen an, in den letzten drei Jahren einen berufsbezogenen Lehrgang oder Kurs besucht zu haben. In jedem der drei Fälle liegen die Anteilswerte in Niedersachsen höher als im westdeutschen Durchschnitt.

Bei der Betrachtung der einzelnen Altersgruppen ist auffällig, dass die Weiterbildungsbeteiligung von (Fach-)Hochschulabsolventen zwar mit zunehmendem Alter abnimmt, aber auch in der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen mit knapp 34 % immer noch deutlich stärker ausgeprägt ist als die von den Personen ohne einen Berufsabschluss. Bei den unter 35-Jährigen ohne einen beruflichen Abschluss lag die Quote mit 10 % besonders niedrig. In der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen konnte aufgrund der niedrigen Fallzahl kein Anteilswert berechnet werden.

1.2.4 Geschlecht

Auch das Geschlecht spielt eine Rolle bei der Beteiligung an Weiterbildung. Wenngleich Männer im Vergleich zu Frauen häufiger Weiterbildungsangebote wahrnehmen, war der Unterschied im Jahr 2003 mit 2 Prozentpunkten vergleichsweise gering (vgl. Abbildung 152).

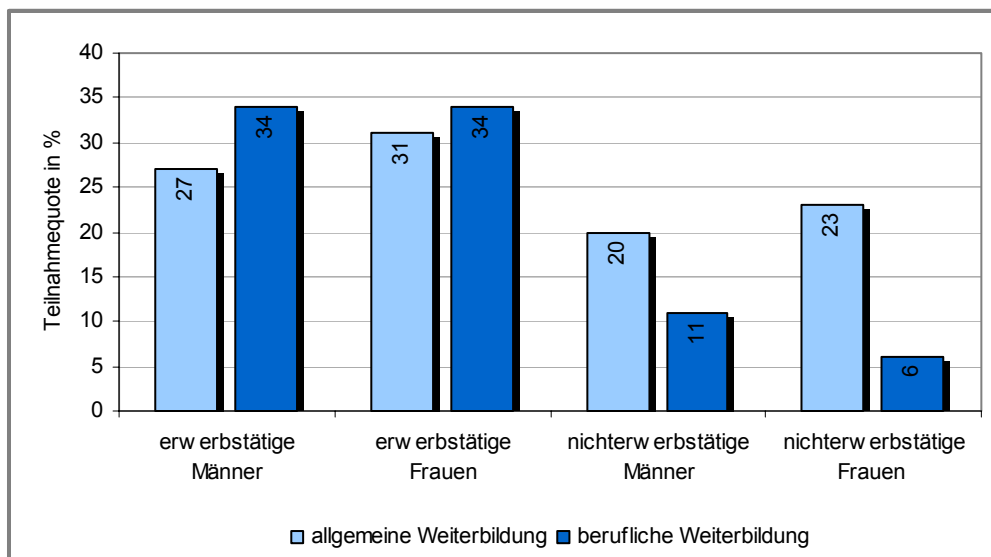
Abbildung 152: Teilnahme an Weiterbildung in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Geschlecht, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Frauen beteiligten sich 2003 häufiger an allgemeiner Weiterbildung als Männer (vgl. Abbildung 153). Dies galt sowohl für Erwerbstätige als auch für Nichterwerbstätige. Hingegen gab es bei der Teilnahme an beruflicher Bildung keine Unterschiede zwischen erwerbstätigen Männern und Frauen. Bei den Nichterwerbstätigen besuchten jedoch die Männer häufiger berufliche Weiterbildungsangebote als die Frauen.

Abbildung 153: Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung in Westdeutschland 2003 (nach Geschlecht und Erwerbsstatus, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Berufliche Weiterbildung in Niedersachsen

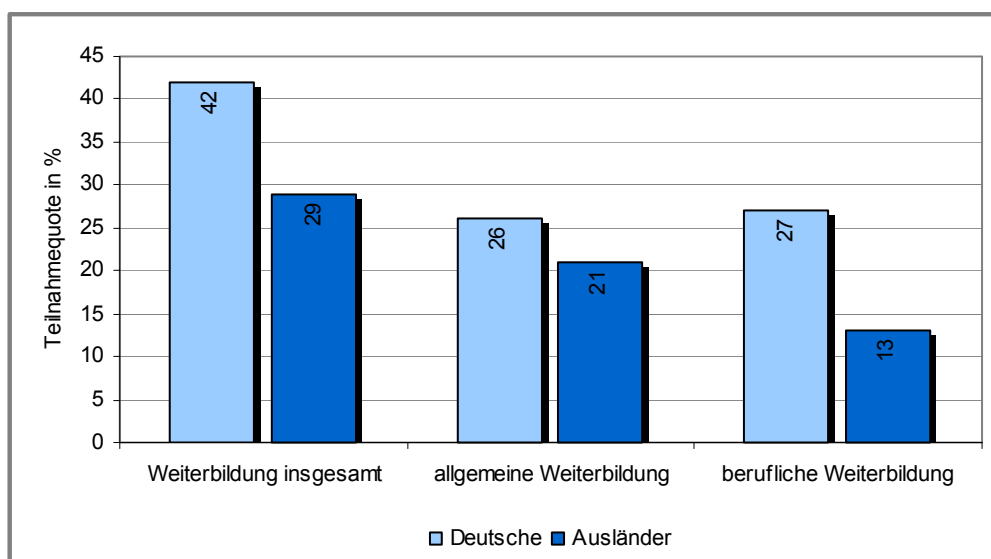
Für Niedersachsen kommt das NIW in seinen Berechnungen zum selben Ergebnis: Männer und Frauen zeigen keine Unterschiede in ihrer Weiterbildungsbeteiligung. 2004 lag sie bei jeweils 32 %. Deutliche Unterschiede von zehn Prozentpunkten

zeigten sich jedoch bei den Teilnahmequoten von Frauen mit Kindern (28 %) und Frauen ohne Kinder (38 %).

1.2.5 Nationalität

Ausländer nehmen seltener an Weiterbildungsmaßnahmen teil als Deutsche (vgl. Abbildung 154). Insbesondere bei der Beteiligung an beruflicher Weiterbildung zeigen sich deutliche Unterschiede: Im Jahr 2003 nahmen 27 % der 19- bis 64-Jährigen mit deutscher Staatsangehörigkeit an einer beruflichen Weiterbildung teil; von den Personen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit waren es lediglich 13 %. Geringere Unterschiede von fünf Prozentpunkten zeigten sich in der allgemeinen Weiterbildung. Dies geht vor allem auf hohe Teilnahmequoten bei Deutschkursen zurück. Hier wiesen Ausländer eine hohe Teilnahmequote an Kursen im Bereich „Sprachen“ auf; dies ist wahrscheinlich auf die Belegung von Deutschkursen zurückzuführen.

Abbildung 154: Teilnahme an Weiterbildung von Deutschen und Ausländern in Deutschland 2003 (in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Berufliche Weiterbildung in Niedersachsen

Auch in Niedersachsen unterscheidet sich die Teilnahme von Ausländern und Deutschen an beruflicher Weiterbildung signifikant. Laut NIW gaben 2004 lediglich 15 % der Ausländer eine Teilnahme an, gegenüber 32 % der Deutschen.

1.3 Berufliche Weiterbildung im betrieblichen Kontext

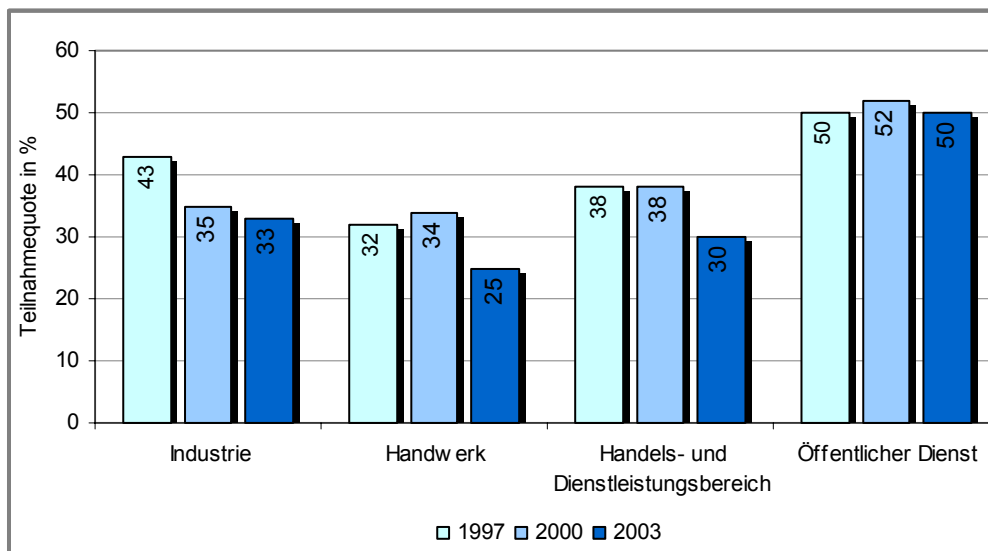
Für die Betrachtung der beruflichen Weiterbildung im betrieblichen Kontext wird zum einen auf die individuelle Sicht der Weiterbildungsteilnehmer abgestellt (Datengrundlage: Berichtssystem Weiterbildung IX). Zum anderen wird auf Grundlage von Berechnungen des NIW (Basis IAB-Betriebspanel) auch die Bereitschaft der Betriebe in Niedersachsen, die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu fördern, dargestellt. Damit wird eine angebotsorientierte Sicht eröffnet (vgl. GEHRKE, SCHASSE 2006: 127-128).

1.3.1 Betriebliche Weiterbildung aus individueller Sicht

Die Beteiligung an beruflicher Weiterbildung weist auch nach Wirtschaftsbereichen differenziert deutliche Unterschiede auf (vgl. Abbildung 155). 2003 nahm jeder zweite Beschäftigte im öffentlichen Dienst an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teil

und damit weitaus häufiger als Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Im Handwerk war es nur jeder vierte. Insgesamt ist mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes die Weiterbildungsbeteiligung in allen Wirtschaftsbereichen seit 1997 deutlich zurückgegangen.

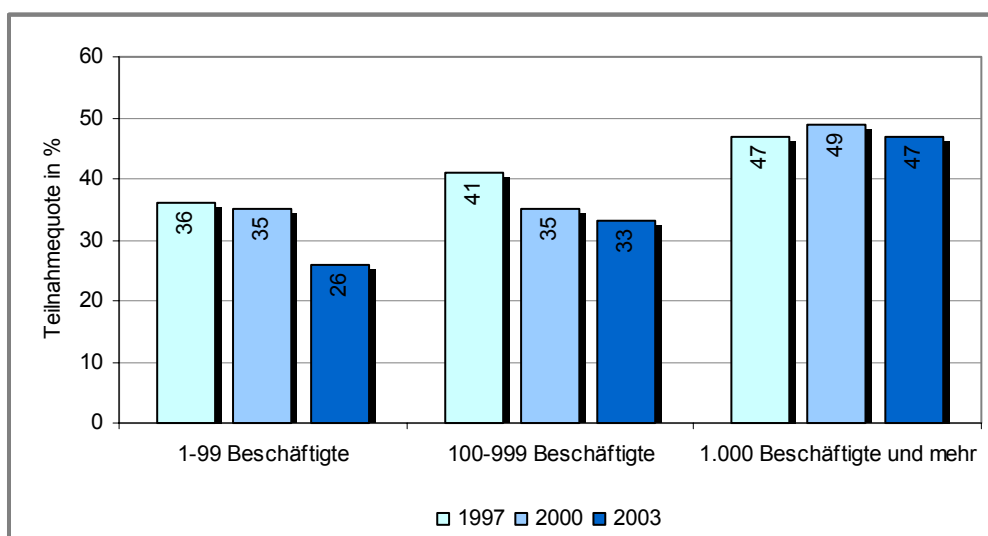
Abbildung 155: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 2003 (nach Wirtschaftsbereichen, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

Weiterhin lässt sich feststellen, dass sich Beschäftigte in Großbetrieben deutlich häufiger an beruflicher Weiterbildung beteiligen als Beschäftigte in Kleinbetrieben (vgl. Abbildung 156). Diese Unterschiede haben sich seit 1997 noch verstärkt, weil insbesondere in den Betrieben mit weniger als 1 000 Beschäftigten die Weiterbildungsbeteiligung stark rückläufig war. Während 2003 fast jeder zweite Beschäftigte in Betrieben mit über 1 000 Beschäftigten an Weiterbildungsmaßnahmen teilnahm, war es in Betrieben mit 100 bis 999 Beschäftigten nur jeder Dritte und in Betrieben mit bis zu 100 Beschäftigten nur jeder Vierte.

Abbildung 156: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Betriebsgrößenklasse, in %)



Datengrundlage: BMBF – Berichtssystem Weiterbildung IX. Eigene Darstellung.

1.3.2 Betriebliche Weiterbildung in Niedersachsen aus der Sicht der Betriebe

Das Steigen der individuellen Teilnahmequote mit zunehmender Betriebsgröße lässt sich auch aus Sicht der Betriebe und deren Bereitschaft, Weiterbildung zu fördern, bestätigen.¹³⁴ Während im 1. Halbjahr 2003 lediglich 38 % der niedersächsischen Kleinstbetriebe mit bis zu 10 Mitarbeitern betriebliche Weiterbildung förderten, waren es bei den Kleinbetrieben (10 bis 49 Beschäftigte) 57 %, bei den mittleren Betrieben (50 bis 249 Beschäftigte) 84 % und bei den Großbetrieben (über 250 Beschäftigte) 97 %.

Insgesamt förderten rund 45 % der Betriebe der gewerblichen Wirtschaft in Niedersachsen im 1. Halbjahr 2003 betriebliche Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (Deutschland: 41 %). Folglich hat über die Hälfte der Betriebe in diesem Zeitraum keine Weiterbildung gefördert. Jeder zweite Betrieb begründet dies damit, dass kein Qualifizierungsbedarf bestand; rund ein Viertel der Betriebe gab allerdings an, grundsätzlich keine Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern.

2 Sicherung und Förderung von Weiterbildung – Handlungsoptionen

2.1 Sicherstellung des Zugangs zur Weiterbildung

Vorrangiges Ziel muss die Sicherstellung eines flächendeckenden, bedarfsgerechten und bezahlbaren Weiterbildungsspektrums in pluralen Trägerstrukturen sein. Daher ist insbesondere die Finanzierung von Weiterbildung zu prüfen.

Der Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten hängt stark von der schulischen und der beruflichen Qualifikation ab. Insbesondere Personen ohne einen schulischen oder beruflichen Abschluss sind zudem häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Chancengleichheit bedeutet, dass die Zugangsmöglichkeiten zu den Bildungsabschlüssen auf dem zweiten Bildungsweg und auch die Bildungsmöglichkeiten des beruflichen Aufstiegs verbessert werden. Aufbauend auf den guten Erfahrungen mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (auch Meister-BAföG genannt), das sowohl finanzielle Zuschüsse als auch Darlehen gewährt, sollte z. B. eine Ausweitung auf andere Weiterbildungsmaßnahmen geprüft werden.

Im Kern muss festgestellt werden, dass die Weiterbildungsbeteiligung umso geringer ausfällt, je niedriger die Arbeitsmarktchancen der betroffenen Personen sind. Das Ziel einer echten Chancengleichheit wird damit verfehlt, weil genau diejenigen besonders selten an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt sind, die es allem Anschein nach am nötigsten haben. Angesichts der demografischen Veränderungen und des künftig wachsenden Anteils älterer Beschäftigter sind daher sowohl auf individueller als auch auf betrieblicher Ebene erhebliche Anstrengungen notwendig, um die Erfordernisse des lebenslangen Lernens in der Praxis umzusetzen.

2.2 Förderung von beruflicher Weiterbildung

Berufliche Weiterbildung wird immer bedeutender für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen in Niedersachsen. Angesichts der steigenden Anforderungen an Qualifikation kommt es heute mehr denn je darauf an, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während ihres gesamten Berufslebens Zugang zu Weiterbildungsangeboten haben. Erst durch den Ausschluss von laufenden Lernmöglichkeiten entstehen

¹³⁴ Die Förderung der Betriebe bezieht sich auf die zeitliche Freistellung und/oder auf die ganz oder teilweise Übernahme der Weiterbildungskosten. Es handelt sich dabei um Kurse (extern/intern), Lehrgänge, Seminare, Teilnahme an Vorträgen, Fachtagungen, Messeveranstaltungen, Weiterbildungen am Arbeitsplatz durch Unterweisungen.

Lernbarrieren, die den Wiedereinstieg ins Lernen erschweren. Dies bedeutet zum einen, dass Lernmöglichkeiten verstärkt in den Arbeitsprozess integriert (Lernen am Arbeitsplatz), und zum anderen, dass zukünftig wiederkehrende Weiterbildungsphasen im Erwerbsleben eingeplant werden müssen (Wechsel von Arbeit und systematischem Lernen). Eine so verstandene berufliche Weiterbildung verfolgt einen präventiven Ansatz, der Qualifizierungsdefizite ausschließt und nicht erst handelt, wenn Defizite erkennbar werden. Dabei muss berufliche Weiterbildung immer auf die spezifischen Anforderungen des Einzelnen reagieren und darf nicht zum „zwanghaften Phasenlernen“ werden. Zudem muss die individuelle Kompetenz gestärkt werden, eigene Qualifizierungsdefizite zu erkennen und eine Lösung in einer Weiterbildungsmaßnahme zu sehen.

Da heute bestimmte Gruppen von Weiterbildung weitgehend ausgeschlossen sind, ist kurz- und mittelfristig neben der Präventionsstrategie des berufsbegleitenden Lernens auch eine Kompensationsstrategie erforderlich, die geeignet ist, die Weiterbildungsbeteiligung dieser Gruppen zu erhöhen.

Ältere Erwerbstätige

Die Weiterbildungsbeteiligung von älteren Erwerbspersonen muss signifikant gesteigert werden, um deren Teilhabechancen am Erwerbsleben zu erhalten. Dafür ist es notwendig, die Bereiche zu identifizieren, in denen ältere Beschäftigte einen erhöhten Qualifizierungsbedarf haben (z. B. den generationsbedingten Nachholbedarf in den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien). Bei ausschließlich auf ältere Erwerbstätige fokussierten Kursen besteht allerdings die Gefahr der Diskriminierung. Zudem würde ein möglicher Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen jüngeren und älteren Teilnehmern verhindert.

In Wilhelmshaven hat die Volkshochschule im Auftrag des Job-Center Wilhelmshaven das Projekt „arbeitsmarkt50.de“ ins Leben gerufen, das im September 2005 im bundesweiten Ideenwettbewerb „Beschäftigungspakte für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Regionen“ unter 260 Bewerbern mit dem 1. Preis ausgezeichnet worden ist. Mit verschiedenen Maßnahmen sollen ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezielt auf künftige Anforderungen vorbereitet und ihre beruflichen Kernkompetenzen gefördert und ausgebaut werden. Ältere Arbeitslose sollen wieder in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Darüber hinaus sensibilisiert das Projekt die Betriebe und Unternehmen der Region für den demografischen Wandel und dessen Folgen.

Frauen

Weiterbildungsangebote müssen verstärkt auf die vielfach diskontinuierlichen Erwerbsverläufe von Frauen reagieren. Erforderlich sind z. B. mehr Angebote für Teilzeitbeschäftigte, bei denen Frauen den überwiegenden Anteil stellen (vgl. Kapitel A.II.1.3.4), oder Weiterbildungsangebote mit Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Berufliche Weiterbildung ist auch in und nach der Erziehungszeit von großer Bedeutung, um so die (Re-)Integration ins Berufsleben zu erleichtern.

Beschäftigte in kleinen und mittelständischen Unternehmen

Beschäftigte in kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) haben seltener Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten als Beschäftigte in Großbetrieben. KMU haben, da sie oftmals nicht über eine eigene Personalabteilung verfügen, einen hohen Bedarf an externer Weiterbildungsberatung und der Entwicklung von passgenauen Personalentwicklungsmaßnahmen.

Ein möglicher Ansatz, um die Weiterbildungsteilnahme von Beschäftigten in KMU zu erhöhen, ist das seit Ende 2004 laufende Programm „Individuelle Weiterbildung in Niedersachsen (IwiN)“. Durch passgenaue Qualifizierungen kann auf den individuellen

Schulungsbedarf der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingegangen und ein gezielter Beitrag zu den strukturellen Anpassungsprozessen in den Unternehmen geleistet werden. Zehn Regionale Anlaufstellen (RAS) beraten die KMU und bearbeiten die Förderanträge. Im 1. Halbjahr 2006 konnten mit rund 2 400 Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus etwa 1 600 KMU bereits mehr Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden als im gesamten Jahr 2005. Maßnahmen, die Fach-, Methoden- oder Sozialkompetenzen vermitteln, werden mit einem Zuschuss von bis zu 90 % der Weiterbildungskosten gefördert; der Betrieb übernimmt mindestens 10 % der Kosten sowie die Freistellungskosten. Innerhalb eines Kalenderjahres können so maximal fünf Personen aus einem Unternehmen gefördert werden.

Nichterwerbstätige

Nichterwerbstätige weisen eine wesentlich geringere Teilnahme an beruflicher Weiterbildung auf als Erwerbstätige. Berufliche Weiterbildung muss aber auch gezielt Personen, die gegenwärtig nicht erwerbstätig sind, die aber zurzeit oder zukünftig eine Beschäftigung suchen, ansprechen, um so deren Chancen für eine Integration auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Verantwortung der Sozialpartner

Weiterbildung ist Aufgabe von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Von beiden Seiten müssen aus jeweils eigenem Interesse künftig größere Anstrengungen bei der Weiterbildung gefordert werden. Hierzu ist neben Überzeugungsarbeit zur Herbeiführung von Bewusstseinsveränderungen auch die Entwicklung von geeigneten Anreizsystemen notwendig.

Ausbau der beruflichen Weiterbildungsangebote

Angesichts der wachsenden berufsbegleitenden Qualifikationsanforderungen sind Anpassungen der Weiterbildungsangebote erforderlich. Dazu gehören neben der Modularisierung von Qualifikations- und Bildungsmaßnahmen z. B. auch der Ausbau von Berufsschulen zu regionalen Kompetenzzentren oder die stärkere Öffnung der Hochschulen für die berufliche Bildung.

2.3 Förderung von allgemeiner Weiterbildung

Die Weiterbildungslandschaft in Niedersachsen ist zu stärken. Die allgemeine Weiterbildung ist Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen und bietet ein hohes Integrationspotenzial von verschiedenen Bevölkerungsgruppen.

Im Folgenden werden zwei besondere Zielgruppen angesprochen, für die sich die Weiterbildung weiter öffnen muss. Dennoch bleibt neben der Aufgabe, soziale Milieus und hierbei auch bildungsferne Gruppen spezifisch anzusprechen, die Herausforderung an die Weiterbildung, milieuübergreifende Erfahrungsräume anzubieten.

2.3.1 Ältere Menschen

Die Bildungsexpansion hat dazu geführt, dass immer mehr junge Menschen mittlere und höhere Bildungsabschlüsse erwerben (vgl. Kapitel C.III.1.3 in diesem Abschnitt). Dieser Trend, der seit den 1960er-Jahren zu beobachten ist, führt dazu, dass die Älteren in Zukunft zu einem sehr viel höheren Anteil als heute eine weiterführende und höhere Schulbildung mitbringen werden. Damit wird das Potenzial derjenigen steigen, die auch im Alter Bildungsangebote nachfragen werden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der steigenden Anzahl von älteren Menschen, die aufgrund der zunehmenden Lebenserwartung eine längere Altersphase nach dem Beruf erleben. Lernen im Alter kann für diese Menschen eine Option für eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung

sein. Zudem beeinflusst Aktivität – so zeigen Studien – die Gesundheit positiv und hilft, die Phase des selbstständigen Lebens zu verlängern.

Deshalb ist es umso wichtiger, altersspezifische Barrieren beim Zugang zu Lernangeboten abzubauen. Dazu gehören die Verbesserung und der Ausbau der Weiterbildungsinfrastruktur, denn insbesondere durch Angebote in Wohnortnähe wird sich die Nachfrage erhöhen. Darüber hinaus müssen Angebotsformen geschaffen werden, die sich stärker an den Interessen und Potenzialen älterer Menschen ausrichten. Grob lassen sich zwei Phasen unterscheiden, die unterschiedliche Bedarfe haben:

- Im sogenannten „dritten Alter“, also in der aktiven Altersphase, ist Bildung ein Teil der Lebensgestaltung und Freizeit. Im Gegensatz zu allen anderen Lebensabschnitten unterliegt Bildung erstmalig nicht mehr externen Qualifikationserfordernissen, sondern ist freiwillig. Wichtige Themen sind die Gestaltung des Übergangs vom Beruf in die nachberufliche Phase oder die Vermittlung von Kompetenzen zur Übernahme eines Ehrenamtes (vgl. Kapitel D.V.2.2.1). In diesem Sinne sollte Erwachsenenbildung zur Selbstaktivität und Verantwortungsübernahme anregen. Darüber hinaus spielen aber die individuellen Interessen wie z. B. Geschichte, Literatur und Kunst eine große Rolle.
- Im „vierten Alter“, das gekennzeichnet ist vom Eintreten physischer und psychischer Einschränkungen, ist Bildung nicht mehr lediglich auf die Akkumulation von Wissen (wie das Erlernen einer Fremdsprache) gerichtet, sondern hilft, die Veränderungen des hohen Alters zu bewältigen und zu gestalten. Wichtige Funktionen der Bildungsangebote sind z. B. der Sozialkontakt, psychosoziales und mentales Training sowie der möglichst lange Erhalt selbständiger Lebensführung.

Um die Finanzierbarkeit des Ausbaus der Weiterbildung im Alter zu sichern, sollte insbesondere die Professionalisierung der selbstorganisierten Seniorenarbeit gestärkt werden. Auch ehren-, neben- oder hauptamtlich engagierte Personen aus der Weiterbildung, der Altenhilfe oder aus Wohlfahrtsverbänden sollten für diese Form der Bildungsarbeit qualifiziert werden.

Dennoch wird es notwendig bleiben, entsprechende Infrastrukturen bereitzustellen. Möglichkeiten hierfür bieten z. B. die Volkshochschulen. Daneben bestehen weitere Ansätze in der Schaffung von speziellen Angeboten an den Universitäten, die sich beispielsweise auf aktuelle Fragen zu Technik, Politik, Zeitgeschehen und Gesellschaft beziehen („Seniorenuniversität“), oder in Zusammenschlüssen unterschiedlicher Bildungsträger zur Aufstellung von altersspezifischen Kurs- und Seminarprogrammen („Seniorenakademie“).

Bei den Angeboten sollte zudem ein Schwerpunkt auf einen generationsübergreifenden Austausch gelegt werden. Jüngere Generationen können dabei vom Erfahrungswissen Älterer profitieren und Senioren können umgekehrt von den technischen und naturwissenschaftlichen Kenntnissen Jüngerer profitieren.

Der Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsen hat bereits ein Fortbildungskonzept zum Thema „Gelingendes Lernen mit Älteren“ entwickelt.

2.3.2 Menschen mit Migrationshintergrund

Die Weiterbildungsteilnahme von Personen mit Migrationshintergrund muss aktiv gefördert werden. Für die Integration in die Gesellschaft sind Deutsch- und Integrationskurse eine wichtige Voraussetzung, auf die Menschen mit Migrationshintergrund verstärkt aufmerksam gemacht werden müssen. Darüber hinaus muss zudem ihre Teilnahme an den allgemeinen und beruflichen Weiterbildungsangeboten erhöht werden, denn Integration ist mehr als der Erwerb von Sprache und braucht einen Austausch mit den anderen Mitgliedern der Gesellschaft. Weiterbildung könnte einen Rahmen für den Austausch zwischen den unterschiedlichen Kulturen und Nationalitäten bieten.

2.4 Ansatzpunkte in der politischen Bildung

Vor dem Hintergrund der demografischen Veränderung erhält auch die politische Weiterbildung einen hohen Stellenwert. Sie muss u. a.

- die Akzeptanz von Zuwanderung in der Bevölkerung erhöhen,
- das Verständnis der Generationen füreinander verbessern,
- einen Austausch zwischen Familien mit Kindern und kinderlosen Personen anregen,
- zu bürgerschaftlichem Engagement ermuntern.

Die Träger der politischen Bildung müssen hier entsprechende Angebote entwickeln und ausbauen.

2.5 Qualität der Weiterbildung

Weiterbildung muss flexibel auf die Anforderungen in Gesellschaft und Wirtschaft reagieren, um so bedarfsorientierte Angebote entwickeln zu können. Dabei hängt die Qualität der Weiterbildungsangebote – und damit die Sicherstellung des Lernerfolgs – neben der institutionellen und finanziellen Ausstattung auch von der Professionalität der Lehrenden ab. Auch das Lehrpersonal bedarf dementsprechend Fortbildungen. Für alle Qualitätsaspekte gilt es landesweite Standards zu formulieren.

Auch die Lernmethoden müssen an die gesellschaftlichen Veränderungen und technologischen Entwicklungen angepasst werden. So ermöglichen z. B. internetbasierte Lernangebote ein selbstbestimmtes Lernen. Angesichts der Zunahme von mobil eingeschränkten Bevölkerungsgruppen (z. B. ältere Menschen) wird zudem die aufsuchende Bildungsarbeit (z. B. Bildungsangebote im Seniorenheim) wichtiger.

2.6 Herstellung von Transparenz über die Weiterbildungslandschaft und den individuellen Bedarf

Die Weiterbildungslandschaft in Niedersachsen mit ihren verschiedenen Anbietern ist äußerst komplex. Die Vielzahl der Angebote muss transparenter gemacht werden, damit jede und jeder Weiterbildungsinteressierte eine den eigenen Bedürfnissen entsprechende Weiterbildung finden kann. Dies ist eine Voraussetzung, um die Teilnahme an Weiterbildung zu erhöhen. Insbesondere ist es von Bedeutung, dass ein Vergleich zwischen verschiedenen Anbietern hinsichtlich der Lernziele, Ausstattung und Qualität möglich wird. Daneben bedarf es der Unterstützung bei der Suche und einer individuellen Beratung bei der Auswahl sowie bei der Information über Fördermöglichkeiten (Bildungsberatung). Dabei ist zunehmend der Erwerb von Kompetenzen statt formaler Abschlüsse von Bedeutung.

Ein Instrument, das der Selbstreflexion und damit der Ermittlung von Weiterbildungsbedarfen dient, ist der vom BMBF geförderte ProfilPASS. Mit seiner Hilfe sollen auch Fähigkeiten, die zusätzlich neben der Schul- und Berufsausbildung erworben wurden, also z. B. in der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit, in Freizeit und Ehrenamt oder in der Familientätigkeit, dokumentiert werden. Ziel ist es, Kompetenzen, die nicht durch Zeugnisse und Prüfungen zertifiziert sind, sichtbar zu machen und anzuerkennen. Mit Hilfe einer professionellen Beratung sollen individuelle Bildungsziele formuliert werden. Darüber hinaus ist der ProfilPASS auch in Bewerbungsphasen hilfreich.

D Familie, Soziales, Gesundheit und Gesellschaft

I Kinder, Jugend und Familie

Familien sind und bleiben die soziale Mitte unserer Gesellschaft. Nach heutiger Definition ist Familie nicht nur „dort, wo Kinder leben“, sondern Familie ist eine Gemeinschaft mit starken Bindungen, in der mehrere Generationen füreinander sorgen. Die Lebensform Familie ist veränderungsfähig und bleibt vital. Nie zuvor haben in Familien so viele Altersgruppen (vier Generationen) zur gleichen Zeit miteinander gelebt, an unterschiedlichen Orten, aber dennoch in engem Kontakt und mit einem überwiegend sehr guten Verhältnis zwischen den Generationen.

Tatsache ist aber auch – so stellt der 7. Familienbericht fest –, dass heute die Generationenbeziehungen zunehmend außerhalb der Kernfamilie stattfinden und damit neue Netze und Strukturen notwendig werden, um die Vorteile der früheren Großfamilie auf moderne Sozialstrukturen übertragen zu können (vgl. BMFSFJ 2006g). In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Veränderungen im Lebenslauf wie auch auf die wachsende kulturelle Vielfalt verwiesen.

Familie bietet zuverlässige wechselseitige Unterstützung. Auch wenn Familie kleiner, bunter und mobiler wird, ist sie nach wie vor der Ort für das Lernen von Alltagskompetenzen und das Geben und Nehmen von Alltagssolidaritäten.

Der demografische Wandel stellt sowohl die Familien als auch die politisch Handelnden in Bund, Ländern und Kommunen vor große Herausforderungen. Der nachhaltige Geburtenrückgang, die Zunahme der Lebenserwartung und die Singularisierung wirken sich nicht nur auf die Fürsorgeleistungen in den Familien, sondern auch auf die Gesellschaft aus und unterstreichen die Notwendigkeit von neuen familienpolitischen Ansätzen.

1 Stellung der Familie in der Gesellschaft

1.1 Veränderungen familiärer Strukturen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels

1.1.1 Pluralisierung der Lebensformen

Die gesellschaftliche Entwicklung ist seit mehreren Jahrzehnten von einer Pluralisierung der Lebensformen gekennzeichnet: Während die traditionelle Normalfamilie, also die Ehe von Mann und Frau, die mit ihren gemeinsamen Kindern in einem Haushalt leben, zahlen- und anteilmäßig abnimmt, gewinnen andere familiäre und nicht-familiäre Lebensformen an Gewicht.

Einen Hinweis auf die Zunahme dieser Lebensformen liefert der Mikrozensus.¹³⁵ In Niedersachsen ist insbesondere der Anteil der Ehepaare mit Kindern in der Vergan-

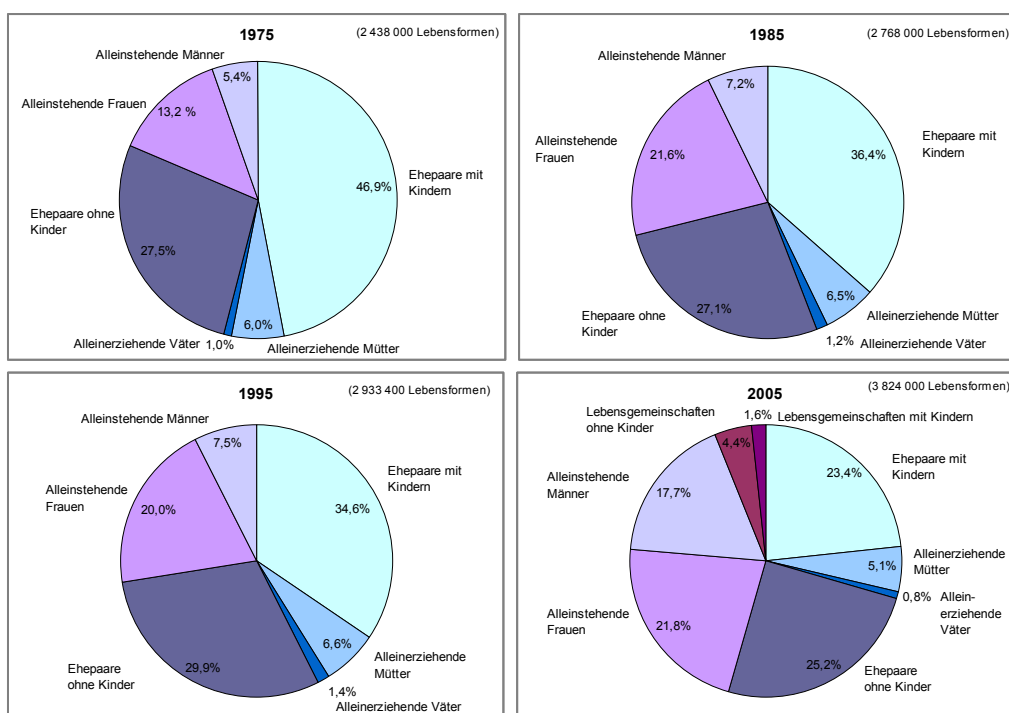
¹³⁵ Der Mikrozensus fragt nach der Zugehörigkeit zu vordefinierten Lebensformen. Grundlage für die Bestimmung einer Lebensform sind soziale Beziehungen zwischen den Mitgliedern eines Haushalts. Eine Lebensform kann aus einer oder mehreren Personen bestehen. Die privaten Lebensformen der Bevölkerung werden im Mikrozensus grundsätzlich entlang zweier „Achsen“ statistisch erfasst: erstens der Elternschaft und zweitens der Partnerschaft. Entsprechend dieser Systematik zählen zu den Lebensformen der Bevölkerung Paare mit ledigen Kindern und ohne ledige Kinder, alleinerziehende Elternteile mit Kindern sowie alleinstehende Personen ohne Partner und ohne ledige Kinder im Haushalt. Als

genheit stark zurückgegangen (vgl. Abbildung 157). Im Jahr 1975 waren Ehepaare mit Kindern mit 46,9 % noch die überwiegende Lebensform in Niedersachsen; 2005 machte ihr Anteil nur noch 23,4 % aus. In absoluten Zahlen ausgedrückt, verringerte sich die Gesamtzahl der Ehepaare mit Kindern in diesen 30 Jahren um 246 500. Im Jahr 2005 gab es in Niedersachsen noch 896 700 Ehepaare mit Kindern (vgl. Tabelle 32).

Statistisch gesehen wuchs in der Vergangenheit die Zahl derjenigen Ehepaare, die ohne Kinder zusammenleben. Im Jahr 2005 war ihr Anteil an allen Lebensformen mit 25,2 % sogar größer als der Anteil von Ehepaaren mit Kindern. Dabei handelt es sich allerdings um eine Momentaufnahme, da Ehen ohne Kinder nicht zeitlebens kinderlose Ehen bleiben müssen bzw. hierunter auch Ehepaare fallen, deren Kinder (zum Erhebungszeitpunkt) das Elternhaus bereits verlassen haben.

Auch unter Einbeziehung der weiteren Lebensformen mit Kindern (Lebensgemeinschaften mit Kindern¹³⁶, alleinerziehende Mütter und Väter) lässt sich feststellen, dass das Zusammenleben mit Kindern im Zeitverlauf deutlich abgenommen hat. Seit 1975 ist der Anteil der Lebensformen mit Kindern von 53,9 auf 30,9 % im Jahr 2005 gesunken. Die Anteile der Lebensformen ohne Kinder haben sich dementsprechend erhöht.

Abbildung 157: Lebensformen in Niedersachsen 1975, 1985, 1995 und 2005 (in %)



Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 1975, 1985, 1995 und 2005. Eigene Darstellung.

Haushaltsbefragung konzentriert sich der Mikrozensus auf das Beziehungsgefüge der befragten Menschen in den „eigenen vier Wänden“, also auf einen gemeinsamen Haushalt. Eltern-Kind-Beziehungen, die über Haushaltsgrenzen hinweg bestehen, oder Partnerschaften mit getrennter Haushaltsführung, das sogenannte Living-apart-together, bleiben daher unberücksichtigt. Lebensformen am Nebenwohnsitz sowie die Bewohner in Gemeinschaftsunterkünften werden aus der Betrachtung ausgeblendet. Da Familien und Lebensgemeinschaften Untereinheiten von Haushalten darstellen, kann ein Haushalt mehrere Familien und Lebensgemeinschaften umfassen.

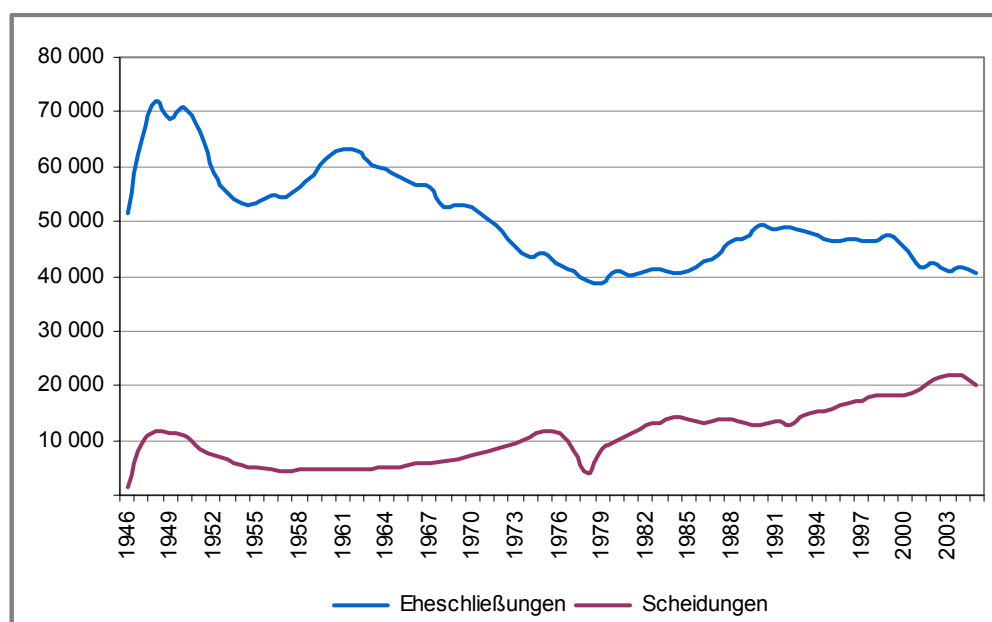
¹³⁶ Seit der Erhebung im Jahr 2005 werden Alleinerziehende, die mit einem Partner zusammenleben, der Kategorie „Lebensgemeinschaft“ zugeordnet; in der Zeit davor ist zwischen Alleinerziehenden mit oder ohne im Haushalt lebendem Partner nicht differenziert worden.

Tabelle 32: Lebensformen in Niedersachsen 1975, 1985, 1995 und 2005 (in 1 000)

	1975	1985	1995	2005
Lebensformen mit Kindern				
Ehepaare mit Kindern	1 143,2	1 007,1	1 013,7	896,7
Lebensgemeinschaften mit Kindern	-	-	-	63,0
Alleinerziehende Mütter	147,4	179,5	193,7	194,2
Alleinerziehende Väter	24,2	33,8	39,8	30,1
Insgesamt	1 314,8	1 220,4	1 247,2	1 184,0
Lebensformen ohne Kinder				
Ehepaare ohne Kinder	671,0	748,8	878,2	962,0
Lebensgemeinschaften ohne Kinder	-	-	-	167,2
Alleinstehende Frauen	321,6	598,8	587,9	834,1
Alleinstehende Männer	130,6	200,0	220,1	676,7
Insgesamt	1 123,2	1 547,6	1 686,2	2 640,0
Lebensformen insgesamt	2 438,0	2 768,0	2 933,4	3 824,0

Datengrundlage: NLS – Mikrozensus 1975, 1985, 1995 und 2005. Eigene Darstellung.

Zu dieser Ausdifferenzierung der Lebensformen haben eine rückläufige Zahl der Eheschließungen sowie eine zunehmende Zahl von Ehescheidungen beigetragen (vgl. Abbildung 158). Wurden etwa im Jahr 1965 noch über 58 100 Ehen geschlossen und lediglich 5 200 Ehen geschieden, waren es im Jahr 2005 rund 40 700 Eheschließungen und rund 20 200 Ehescheidungen. Bezogen auf 10 000 Einwohner wurden 2005 somit 51 Ehen geschlossen und 25 Ehen geschieden. Gleichzeitig nimmt auch der Anteil der Geschiedenen bei den Eheschließungen zu: Rund 25 % der Männer und Frauen, die 2005 geheiratet haben, waren bereits zuvor verheiratet gewesen.

Abbildung 158: Entwicklung der Eheschließungs- und Ehescheidungs Zahlen in Niedersachsen 1946 bis 2005

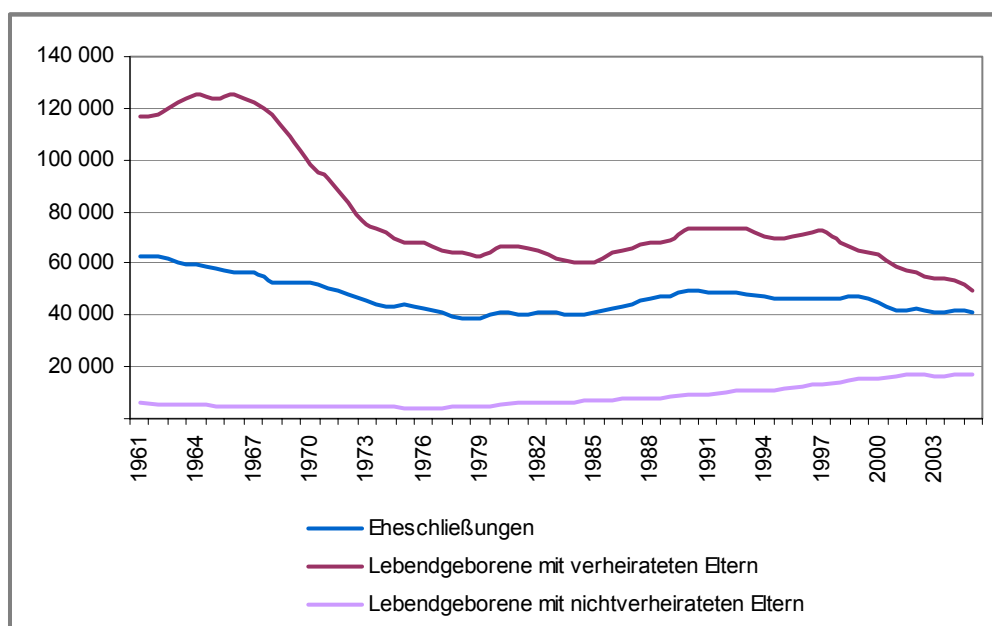
Quelle: NLS – Statistik der Eheschließungen und der Ehescheidungen. Überarbeitete Darstellung.

Mit der Abnahme der Zahl der Eheschließungen stieg zugleich das Heiratsalter. Im Jahr 1950 lag das durchschnittliche Erstheiratsalter von Frauen in Niedersachsen bei

etwa 25 Jahren. Seitdem hat es sich um rund fünf Jahre erhöht und lag 2005 bei 29,6 Jahren. Auch das Erstheiratsalter der niedersächsischen Männer ist in der Vergangenheit gestiegen und lag 2005 bei 32,6 Jahren. Gleichzeitig hat die Zahl der Zweit- und Drittehen zugenommen.

Bis vor etwa 15 Jahren war in Niedersachsen ein Zusammenhang zwischen Heirat und Geburt von Kindern erkennbar (vgl. Abbildung 159). Seither hat die Ehe in Bezug auf die Geburt von Kindern an Bedeutung verloren. Zwar werden auch heute noch 74 % aller Kinder in Ehen geboren, allerdings ist die Zahl der Kinder mit unverheirateten Eltern deutlich gestiegen. Lag der Anteil der Lebendgeborenen mit unverheirateten Eltern im Jahr 1965 lediglich bei 3,9 %, so stieg er bis zum Jahr 2005 auf 26,0 % an. Inzwischen sind bei 17 % der Eheschließungen bereits gemeinsame Kinder vorhanden.

Abbildung 159: Eheschließungen und Lebendgeborene in Niedersachsen 1961 bis 2005



Quelle: NLS – Statistik der Eheschließungen und der natürlichen Bevölkerungsbewegung. Überarbeitete Darstellung.

Im Jahr 2005 waren in fast 60 % der Ehen, die geschieden wurden, minderjährige Kinder vorhanden. Der Anteil der Kinder, die von der Scheidung der Eltern betroffen sind, betrug bis zum Jahr 1998 weniger als 1 %. Seit dem Jahr 2003 sind jährlich annähernd 1,4 % der minderjährigen Kinder von der Scheidung der Eltern betroffen.

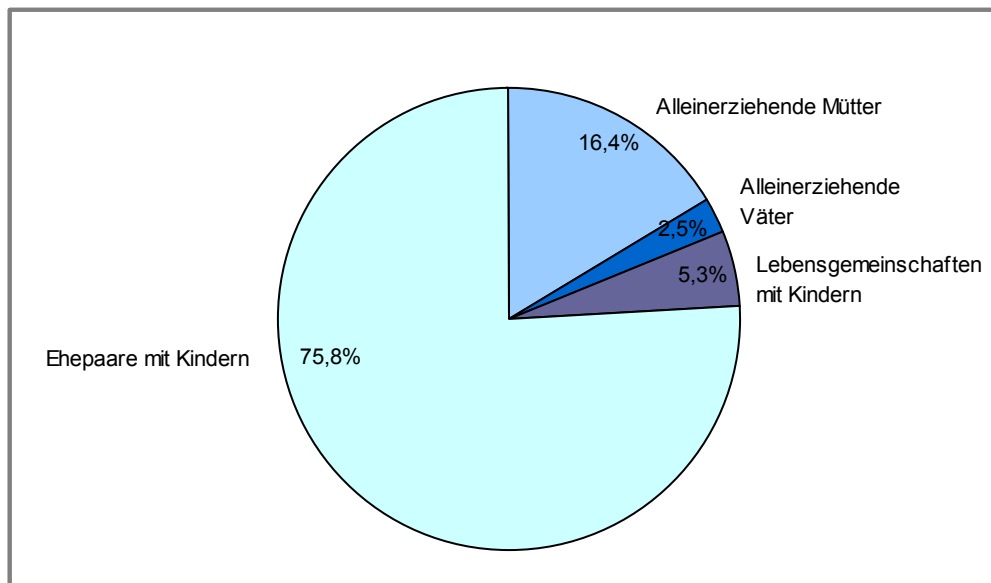
1.1.2 Kinder und Familie in der Gesellschaft

Kinder und Familien in Niedersachsen

In Niedersachsen gab es 2005 rund 1 184 000 Familien mit insgesamt 2 025 000 Kindern. In 73,7 % dieser Familien lebten minderjährige Kinder.

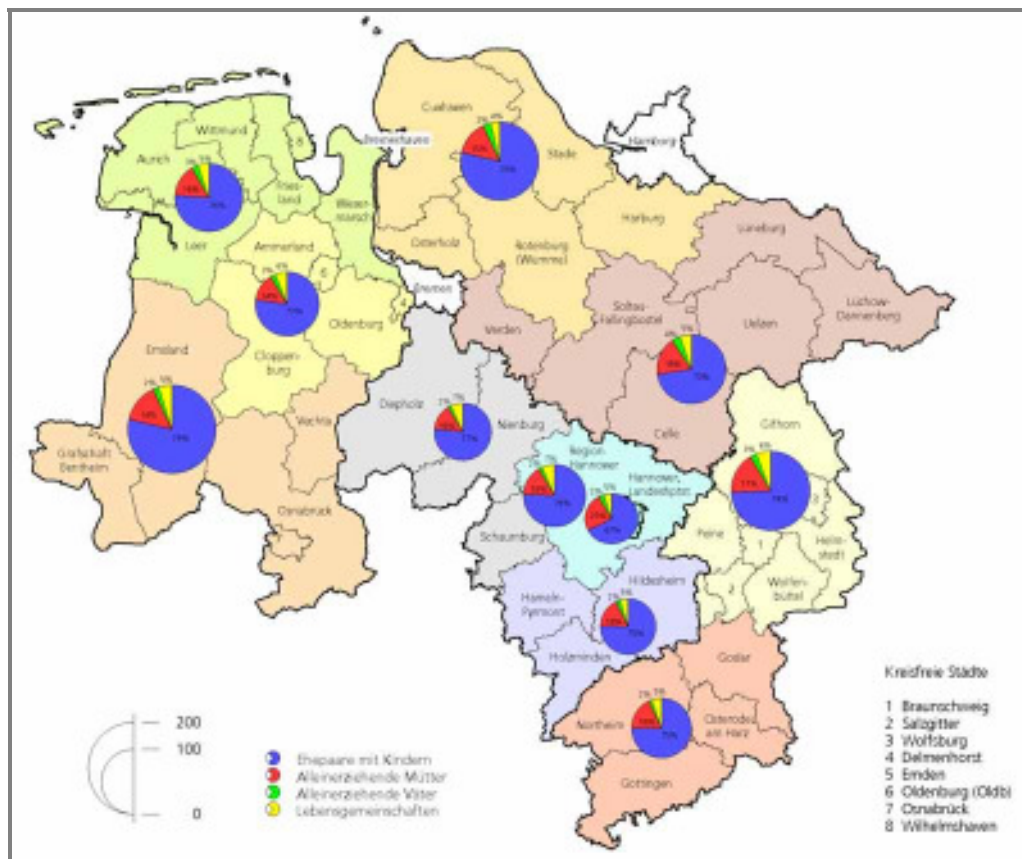
Die Mehrzahl der Familien (75,8 %) waren Ehepaare mit Kindern (vgl. Abbildung 160). 18,9 % der Familien waren Ein-Eltern-Familien (16,4 % alleinerziehende Mütter und 2,5 % alleinerziehende Väter). 5,3 % der Familien waren Lebensgemeinschaften.

Abbildung 160: Familien in Niedersachsen 2005 (nach Familienformen)



Quelle: NLS – Mikrozensus. Überarbeitete Darstellung.

Abbildung 161: Familienformen in den Regionen Niedersachsens 2005



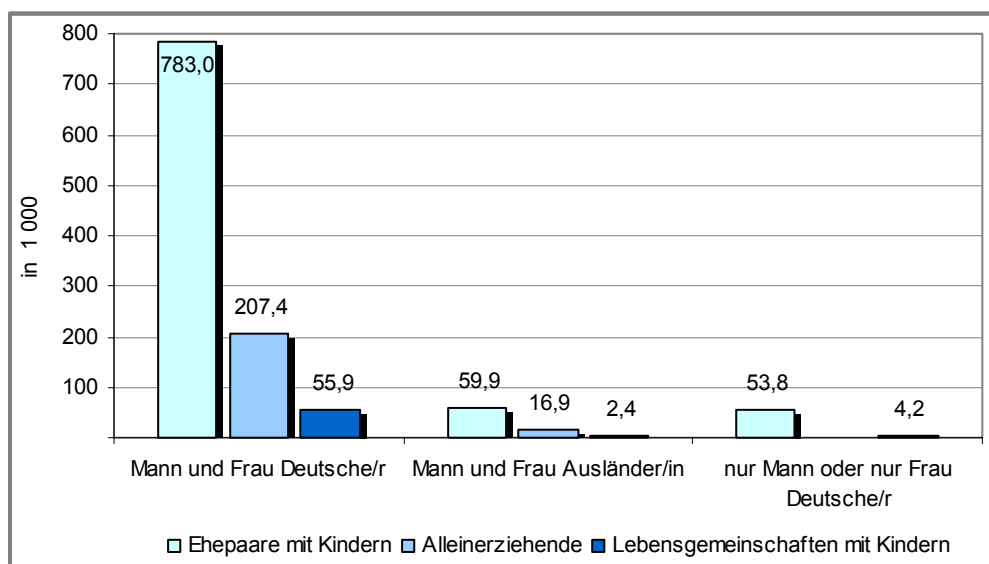
Quelle: NLS – Mikrozensus.

Diese Verteilung findet sich auch in den Regionen Niedersachsens wieder (vgl. Abbildung 161). In allen Regionen dominierte 2005 die Familienform „Ehepaare mit Kindern“. Allerdings illustriert das Beispiel der Landeshauptstadt Hannover, dass in Kernstädten der Anteil von Ehepaaren mit Kindern deutlich niedriger ist als in den

anderen dargestellten Regionen, die alle mehrere Landkreise umfassen. Während der Anteil in der Stadt Hannover 67 % betrug, waren die Anteile im Norden (Landkreise Cuxhaven, Harburg, Osterholz, Rotenburg/Wümme und Stade) sowie im Westen (Landkreise Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück, Vechta und die Stadt Osnabrück) mit 79 % weitaus höher. Ein Viertel der Familienformen in der Landeshauptstadt waren alleinerziehende Mütter; mit 14 % war diese Familienform in den westlichen Regionen weniger ausgeprägt. Die Form „alleinerziehende Väter“ besaß in allen Regionen einen Anteil zwischen 2 und 4 %. Den höchsten Anteil von Lebensgemeinschaften an allen Familien wies mit 7 % die Region Hannover auf.

In der Mehrzahl der Familien mit Kindern besaßen beide Partner – bei Ein-Eltern-Familien das entsprechende Elternteil – die deutsche Staatsangehörigkeit (88,4 %). In 6,7 % hatten beide Partner eine ausländische Staatsangehörigkeit. 4,9 % der Familien basierten auf einer Partnerschaft zwischen einem deutschen und einem ausländischen Staatsangehörigen. Die Ausprägungen der verschiedenen Familienformen können Abbildung 162 entnommen werden.

Abbildung 162: Familien in Niedersachsen 2005 (nach Staatsangehörigkeit und Familienformen)

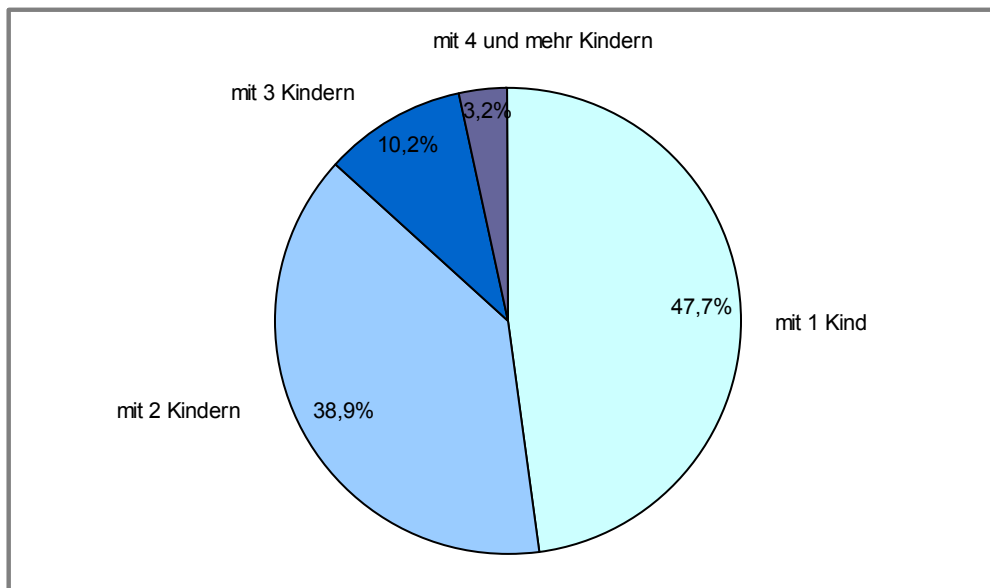


Datengrundlage: NLS – Mikrozensus. Eigene Darstellung.

Die wegen der fehlenden statistischen Grundlagen notwendige Differenzierung der familiären Vielfalt nach Staatsangehörigkeit wird der Realität nicht gerecht. Die Ergebnisse des Mikrozensus 2005 haben gezeigt, dass der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund gut doppelt so hoch ist wie der statistisch erfasste Ausländeranteil. Somit sind die Anteile von Familien mit Migrationshintergrund deutlich größer als hier dargestellt. Mittlerweile hat jedes vierte Kind einen Migrationshintergrund. Dabei bestehen erhebliche Unterschiede mit überdurchschnittlichen Anteilen in den Städten. Insgesamt werden die Anteile von Familien mit Migrationshintergrund weiter ansteigen.

Betrachtet man die Familien nach der Anzahl ihrer Kinder, so war knapp die Hälfte der Familien (47,7 %) Ein-Kind-Familien (vgl. Abbildung 163). Mit 38,9 % war die zweitgrößte Gruppe die der Zwei-Kinder-Familien. Familien mit drei Kindern hatten einen Anteil von 10,2 %. In 3,2 % der Familien lebten vier und mehr Kinder.

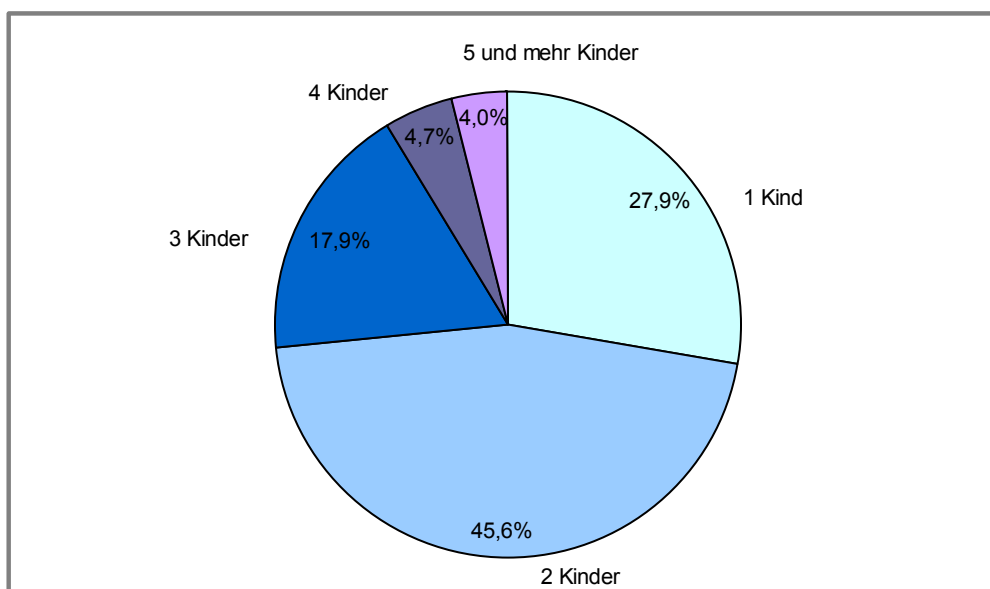
Abbildung 163: Familien in Niedersachsen 2005 (nach Anzahl der Kinder)



Quelle: NLS – Mikrozensus 2005. Überarbeitete Darstellung.

Damit wuchsen 27,9 % der Kinder in Familien ohne ein weiteres Kind auf (vgl. Abbildung 164). Die Mehrheit der Kinder lebte 2005 in Familien mit mehreren Kindern: bei 45,6 % der Kinder lebte ein weiteres Kind in der Familie, bei 17,9 % waren es zwei und bei 4,7 % drei Kinder. 4,0 % der Kinder wuchsen in Familien mit mindestens fünf Kindern auf.

Abbildung 164: Kinder mit oder ohne weitere Kinder im selben Haushalt in Niedersachsen 2005 (nach der Anzahl der Kinder)



Quelle: NLS – Mikrozensus 2005. Überarbeitete Darstellung.

Gesellschaftlicher Wert der Familie

Im Verlauf der Jahrhunderte haben sich mit der Differenzierung der Gesellschaft auch die Funktionen der Familie verändert. „Sie ist zu einem spezialisierten Subsystem der Gesellschaft geworden, dessen herausragendes Charakteristikum seine ‚Menschlich-

keit' ist - in keinem anderen gesellschaftlichen Bereich spielen Affektivität, Solidarität, ganzheitliche Personenwahrnehmung, Individualität usw. eine derartig große Rolle.“ (TEXTOR 1991).

Die Familie nimmt gegenüber ihren Familienmitgliedern und gegenüber der Gesellschaft zahlreiche Funktionen wahr. Dazu gehören u. a.

- die Reproduktionsfunktion: die Zeugung von Familien- und Gesellschaftsmitgliedern,
- die Sozialisationsfunktion: die Stimulation, Beeinflussung und Lenkung der Entwicklung der Kinder,
- die Haushaltsfunktion: das Auftreten der Familie als Produzent (Haushalts- und Familienarbeit) und als Konsument,
- die Hilfe-, Unterstützungs- und Versorgungsfunktion: die gegenseitige Sorge der Familienmitglieder z. B. im Krankheits- oder Pflegefall,
- die Freizeitfunktion: die Bedeutung der Familie als Ort der Erholung.

In den verschiedenen Phasen des Lebenslaufs der Familienmitglieder sind die Herstellungsleistungen der Familie unterschiedlich ausgeprägt. Sie verändern sich mit der wechselnden Zusammensetzung der Familie, dem Älterwerden der Kinder, den Veränderungen im Berufsleben und müssen daher immer wieder neu abgestimmt werden.

Da die Familie die Basis für das Funktionieren der Gesellschaft bildet, ist die Gesellschaft auch für die Familie verantwortlich und muss daher die Familie bei ihren Leistungen unterstützen.

Die Frage nach der Stellung der Familie in der Gesellschaft ist in enger Beziehung zu der Frage nach der Bedeutung der Familie für den Einzelnen oder die Einzelne zu sehen.

Einen Eindruck davon, wie Jugendliche heute die Familie beurteilen, liefert die Shell Jugendstudie 2006 (vgl. LANGNESS, LEVEN, HURRELMANN 2006: 50-56). Die Ergebnisse zeigen, dass die Familie nach wie vor einen sehr hohen Stellenwert für Jugendliche hat. 72 % der befragten Jugendlichen zwischen 12 und 25 Jahren gaben an, dass man ihrer Meinung nach eine Familie braucht, um glücklich zu sein. Lediglich 17 % der Jugendlichen glauben, dass man alleine genauso glücklich leben kann. Mit 44 % stimmte ein Großteil der Aussage zu, dass man zum Glücklichein eigene Kinder braucht; ein Drittel war der Auffassung, dass man ohne Kinder genauso glücklich sein kann; 6 % meinten, ohne Kinder glücklicher leben zu können. Dennoch gehören für 62 % der Jugendlichen eigene Kinder zur Lebensplanung dazu; im Jahr 2002 waren es noch 67 %. Dabei zeigten sich nur 39 % positiv dem Heiraten gegenüber eingestellt; gleichwohl ist Treue für 81 % der Jugendlichen wichtig.

Auch in anderen Studien wird immer wieder betont, dass Kinder nicht mehr selbstverständlich zur Lebensplanung dazu gehören. Wenngleich Kinder Glück, Lebensfreude und Zufriedenheit bedeuten, ist festzustellen, dass Kinder „zu einem Wert unter vielen geworden [sind], der das Leben mit Sinn erfüllen kann.“ (HÖHN, ETTE, RUCKDESCHEL 2006: 28).

Ein wachsender Teil der Gesellschaft hat inzwischen keinen Kontakt mehr zu Kindern. Dies führt dazu, dass das Familienbild kaum noch durch eigene Erfahrungen, sondern vermehrt durch medial vermittelte Eindrücke („second hand“) bestimmt wird. Eine der großen Herausforderungen ist es also, „die Grundhaltung einer kinderentwöhnten Gesellschaft langsam zu verändern“ (ROBERT BOSCH STIFTUNG 2005: 31).

1.1.3 Familie im Lebensverlauf

In den letzten 40 Jahren haben sich die Lebensverläufe deutlich verändert. Dies hat auch entscheidende Auswirkungen auf die Familie.

Familiengründung

Zahlreiche Faktoren wirken auf das Ob und auf den Zeitpunkt der Familiengründung ein. In der Literatur werden vornehmlich folgende Voraussetzungen für die Entscheidung für ein Kind angeführt (vgl. u. a. KÖCHER 2005, HÖHN, ETTE, RUCKDESCHEL 2006; LBS-INITIATIVE „JUNGE ELTERN SCHAFT“ 2001):

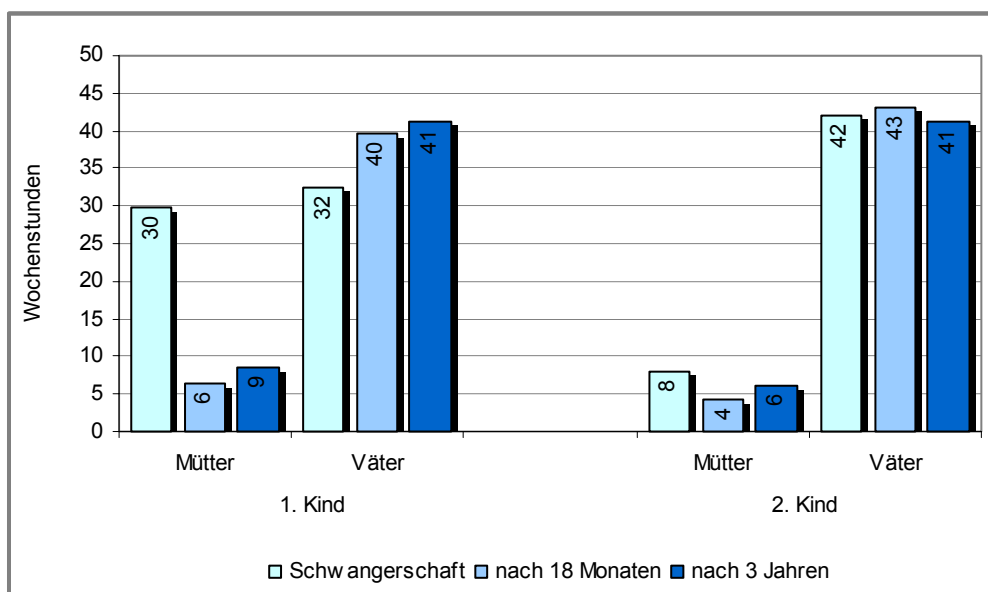
- stabile Partnerschaft,
- positive Zukunftserwartung,
- gesicherte berufliche Situation / sicherer Arbeitsplatz,
- ausreichendes Familieneinkommen,
- abgeschlossene Berufsausbildung bei beiden Partnern,
- eigene positive Erfahrungen in der Herkunftsfamilie,
- Interesse, Kinder aufwachsen zu sehen,
- ein Leben mit Kindern im Alter.

Die für die Familiengründung kritische Phase im Lebensverlauf ist die sogenannte Rush-Hour of Life (vgl. BMFSFJ 2006g: 33-34). Mit diesem Begriff wird die Altersphase gekennzeichnet, in der wichtige Entscheidungen des Lebens getroffen und realisiert werden müssen. Dabei überschneidet sich die Familiengründungsphase mit der Berufseintritts- und Entwicklungsphase. Beide Phasen sind durch sehr zeitintensive Prozesse geprägt: Der berufliche Einstieg ist häufig mit hohem Druck durch die Arbeitsmarktsituation, langen Arbeitszeiten bzw. Überstunden, einem hohen Maß an beruflicher Mobilität, beruflicher Weiterbildung etc. verbunden. Gleichzeitig nimmt der Aufbau einer stabilen Partnerschaft als Vorbedingung der Familiengründung ebenfalls viel Zeit in Anspruch.

In Deutschland lässt sich diese Rush-Hour of Life auf das Alter zwischen 27 und 34/35 Jahren eingrenzen. Dieses „Zeitfenster“ ist in Deutschland im Vergleich zu anderen hoch entwickelten Industriestaaten besonders kurz, was vor allem auf das deutsche Ausbildungssystem, insbesondere in den akademischen Berufen, zurückzuführen ist. Damit steht die Entscheidung für oder gegen eine Familiengründung im Spannungsverhältnis zur Erwerbsbeteiligung (vgl. SCHMITT 2007: 4).

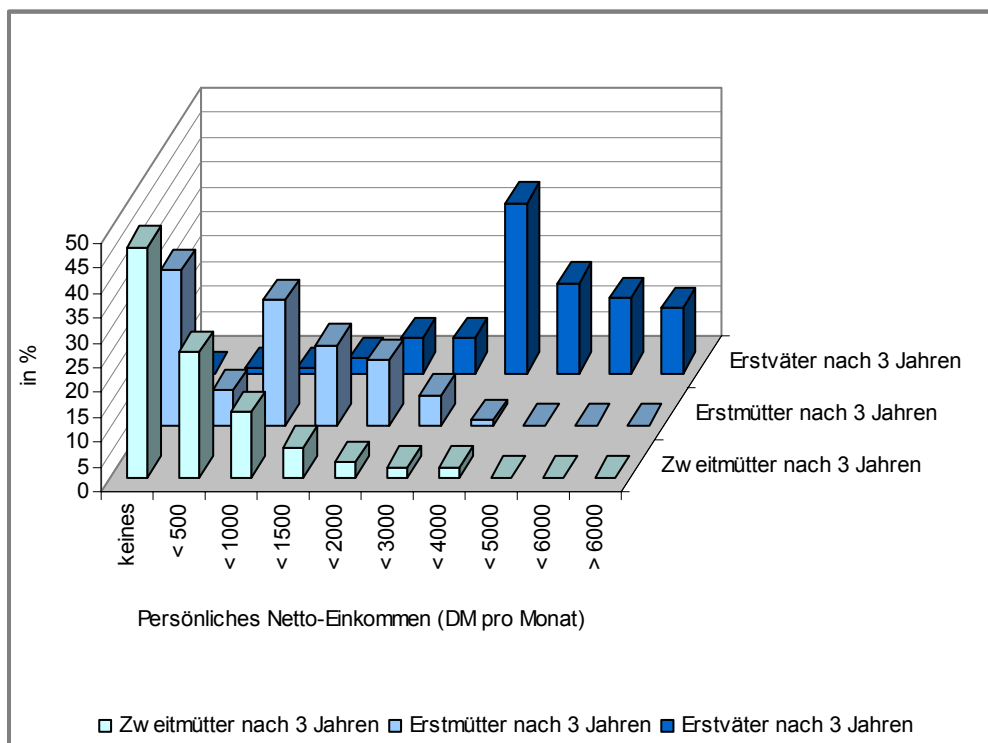
Rollenverteilung in Familien mit minderjährigen Kindern

Die Entscheidung für ein Kind verändert die Rollenverteilung in einer Partnerschaft immens. Gilt bei kinderlosen Paaren das Prinzip der egalitären Rollenverteilung, so nehmen mit der Elternschaft die Unterschiede zu (vgl. LBS-INITIATIVE „JUNGE ELTERN SCHAFT“ 2002). Das gilt insbesondere für die Erwerbsverläufe. Arbeiten in kinderlosen Partnerschaften beide ähnlich viele Wochenstunden, so ist für Frauen mit der Geburt eines Kindes oftmals ein Ausstieg aus dem Berufsleben verbunden (vgl. Abbildung 165). Die jungen Väter arbeiten hingegen mehr Stunden pro Woche als vor der Geburt des Kindes. Mit der Geburt eines zweiten Kindes verfestigt sich diese Aufteilung.

Abbildung 165: Berufstätigkeit von Frauen und Männern vor und nach der Geburt (in Wochenstunden)

Anmerkung: Ergebnisse der LBS-Studie unter der Leitung von Prof. Dr. Fthenakis. Die Gruppe der Teilnehmer bestand aus 175 Paaren, die zwischen Dezember 1995 und August 1996 ein Kind bekamen. Darunter waren 90 Paare, die ihr erstes Kind bekamen (Erstelterner). Die meisten Paare kamen aus dem Raum München (45 %) und aus der Umgebung von Paderborn (28 %), die anderen Paare aus dem gesamten Bundesgebiet.

Quelle: LBS-Familien-Studie (2002). Überarbeitete Darstellung.

Abbildung 166: Umverteilung des Einkommens drei Jahre nach der Geburt

Anmerkung: Ergebnisse der LBS-Studie unter der Leitung von Prof. Dr. Fthenakis. Die Gruppe der Teilnehmer bestand aus 175 Paaren, die zwischen Dezember 1995 und August 1996 ein Kind bekamen. Darunter waren 90 Paare, die ihr erstes Kind bekamen (Erstelterner). Die meisten Paare kamen aus dem Raum München (45 %) und aus der Umgebung von Paderborn (28 %), die anderen Paare aus dem gesamten Bundesgebiet.

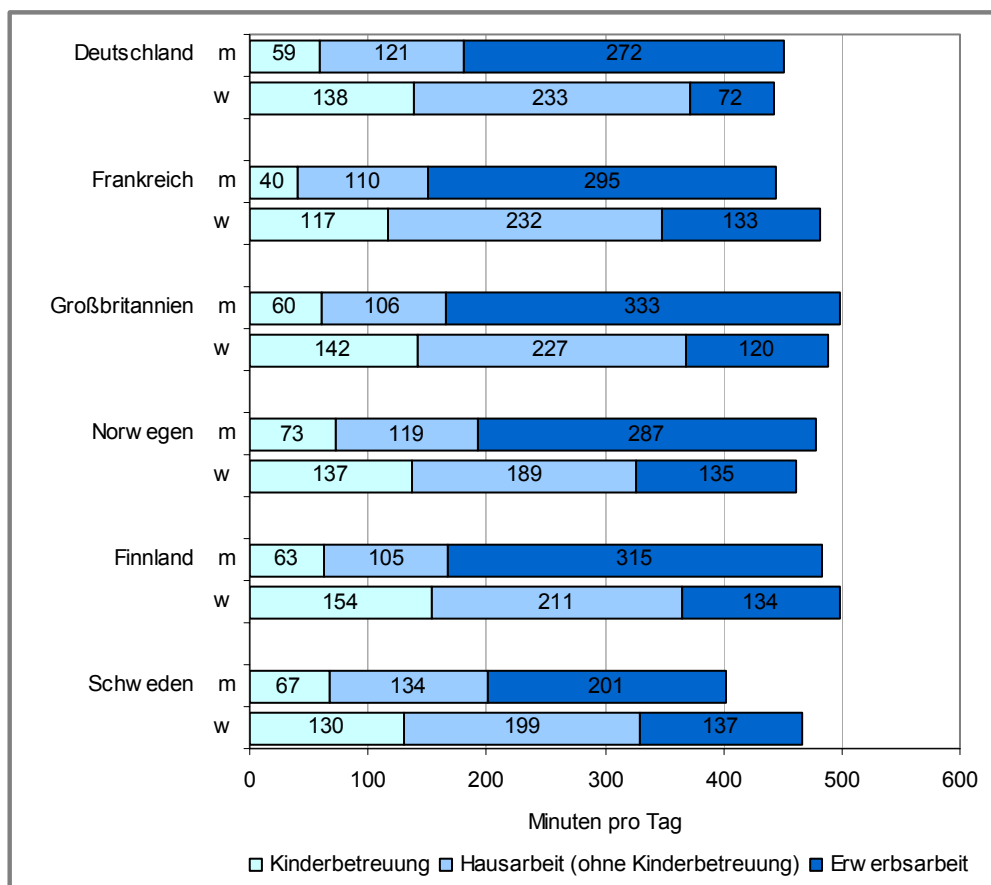
Quelle: LBS-Familien-Studie (2002). Überarbeitete Darstellung.

Damit wächst auch die ökonomische Abhängigkeit der Frau von ihrem Partner. Vor der Geburt haben beide Partner ein eigenes Einkommen. Während Männer drei Jahre nach der Geburt oftmals sogar deutlich mehr verdienen als vorher, haben Frauen ein weitaus geringeres persönliches Monatseinkommen (vgl. Abbildung 166). Dieses sinkt zudem mit dem zweiten Kind.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass Männer im Übergang zur Elternschaft ihre Beteiligung an der Hausarbeit verringern. Herrscht während der Schwangerschaft noch eine annähernd egalitäre Verteilung (Frauen 55 %, Männer 45 %), so fällt die Hausarbeit nach der Geburt zunehmend in den alleinigen Verantwortungsbereich der Frauen.¹³⁷

Dies ist allerdings kein rein deutsches Phänomen, sondern auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten (vgl. Abbildung 167). Selbst in den skandinavischen Ländern ist diese Rollenverteilung trotz aller Anstrengungen in der Gleichstellungspolitik zu erkennen.

Abbildung 167: Zeit, die Paare mit Kindern bis zu 6 Jahren für Kinderbetreuung, Hausarbeit bzw. Erwerbsarbeit aufbringen in ausgewählten europäischen Ländern (in Minuten pro Tag)



Anmerkung: Datengrundlage sind nationale Zeiterhebungen in den Jahren 1998 bis 2002, die von EUROSTAT (2004) veröffentlicht wurden.

Quelle: BMFSFJ (2006g: 31). Überarbeitete Darstellung.

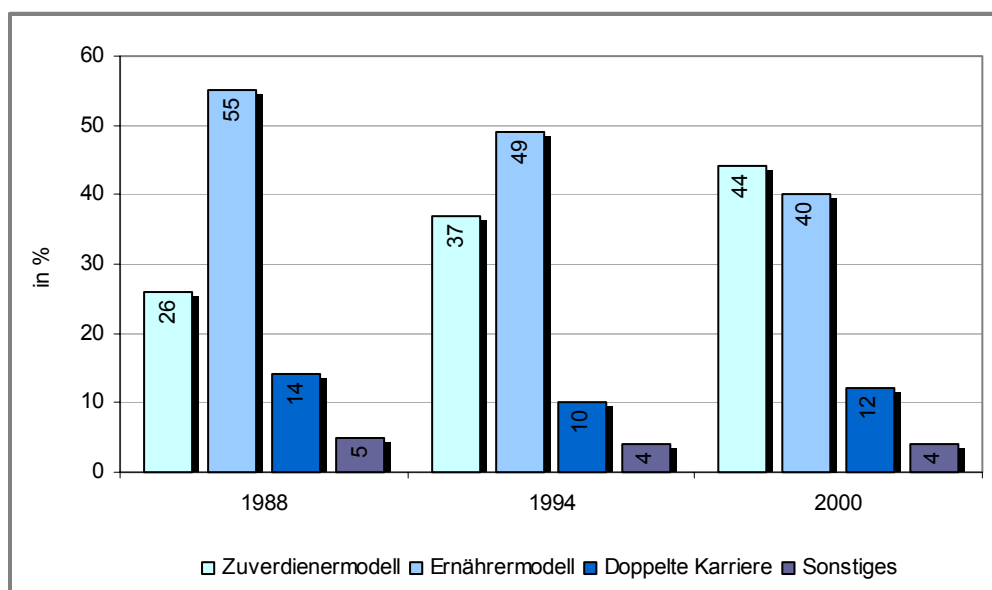
Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich nach der Geburt die traditionelle Rollenverteilung in der Familie etabliert: Während sich die Frau um die Familie und den Haus-

¹³⁷ Die Ursache für diese geschlechtsspezifische Aufteilung der Hausarbeit ist nicht ausschließlich in einer Verhaltensstarre der Männer, sondern gleichermaßen im Verhalten der Frauen zu suchen (vgl. DÖGE 2006: 17).

halt kümmert, sorgt der Mann durch seine Erwerbstätigkeit für das Familieneinkommen.¹³⁸ Dieses sogenannte „Ernährermodell“ war jahrzehntelang Leitmotiv in Westdeutschland. Heute verliert es aber in den Wunschvorstellungen der Bevölkerung immer stärker an Bedeutung (vgl. Abbildung 168). Viele praktizieren vielmehr das sogenannte „Zuverdienermodell“, in dem die Frauen durch eine Erwerbstätigkeit – häufig in Teilzeitarbeit – zum Familieneinkommen beitragen.

Im Unterschied zu früheren Generationen wollen insbesondere gut ausgebildete junge Mütter nur eine vorübergehende und nicht eine dauerhafte Berufsauszeit nach einer Geburt. Zudem müssen in vielen Familien aufgrund der prekären Arbeitsmarktverhältnisse beide Partner arbeiten, um die Familie ökonomisch abzusichern.

Abbildung 168: Präferenz für geschlechterspezifische Arbeitsteilungsmodelle in Deutschland 1988, 1994 und 2000 (in %)



Datengrundlage: DJI – Ergebnisse der Familiensurveys 1988, 1994 und 2000. Eigene Darstellung.

Andererseits haben sich die Vorstellungen über die Vaterschaft ebenfalls verändert. „Immer mehr Männer betrachten die ökonomisch und gesellschaftlich vorgegebene Rolle als Geldverdiener der Familie nur als einen, zudem untergeordneten Aspekt guter Vaterschaft.“ (BMFSFJ 2006g: XXX). Die Mehrheit der Männer (67 %) lässt sich dem Modell „Vater als Erzieher“ zuordnen, das sowohl auf die soziale Funktion der Vaterschaft als auch auf die instrumentelle Funktion, also die Teilnahme an der Entwicklung des Kindes, besonderen Wert legt. Nur 33 % der Männer entsprechen hingegen dem Konzept „Vater als Ernährer“, nach dem das „Brotverdienen“ und die Karriere als wichtigere Funktion der Vaterschaft gesehen werden (vgl. FTHENAKIS, MINSEL 2002: 96-97). Damit stehen sowohl die Mütter als auch die Väter vor der Aufgabe, die Familie mit der Berufstätigkeit zu vereinbaren.

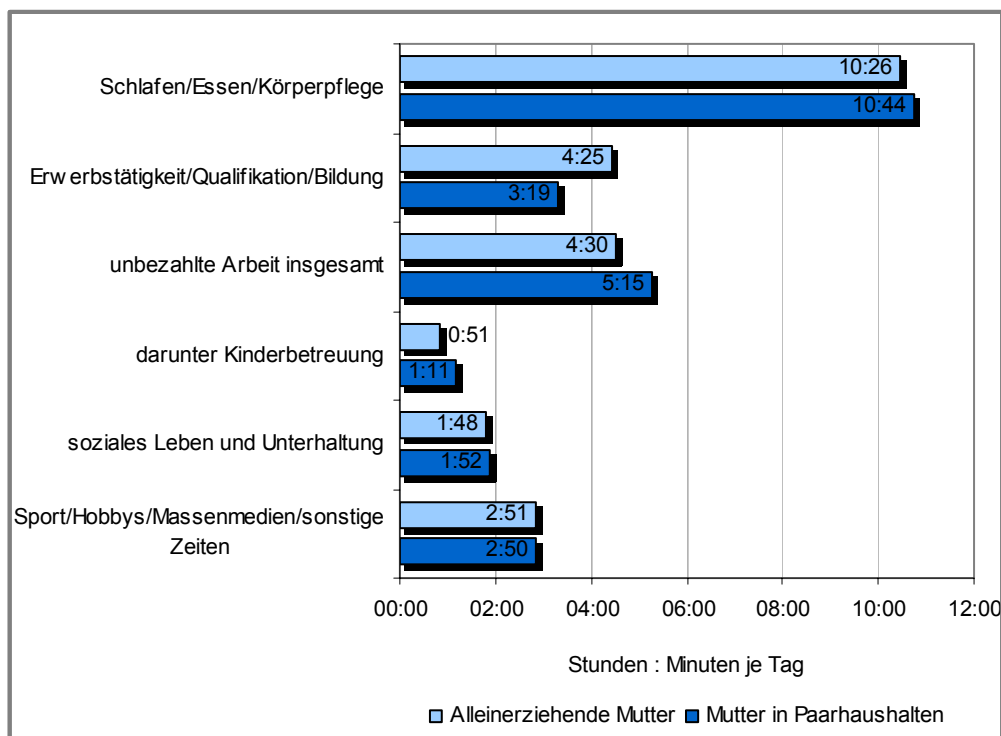
Während die Aufgaben in Zwei-Eltern-Familien auf beide Elternteile verteilt werden, fallen sie in Ein-Eltern-Familien zwangsläufig einem Erwachsenen zu. Alleinerziehende Mütter und Väter müssen sich sowohl um Kindererziehung und Haushalt als auch

¹³⁸ Weitere Ergebnisse der LBS-Familien-Studie weisen darauf hin, dass diese drei Faktoren (sinkende Erwerbsbeteiligung der jungen Mütter, ihre zunehmende monetäre Abhängigkeit und ihre höhere Belastung durch Hausarbeit) sich zudem negativ auf die Partnerschaftsqualität auswirken (vgl. LBS-INITIATIVE „JUNGE ELTERN SCHAFT“ 2002). Dies betrifft sowohl die Kommunikation in der Partnerschaft als auch die Sexualität. Damit steigt die Unzufriedenheit in der Partnerschaft.

vielfach um das Familieneinkommen kümmern. Dies bedeutet eine hohe Mehrfachbelastung.

Vergleicht man etwa die Zeitverwendung von erwerbstätigen Müttern in einer Partnerschaft mit der von erwerbstätigen alleinerziehenden Müttern, so lassen sich deutliche Unterschiede feststellen (vgl. KAHLE 2004: 181). Alleinerziehende Frauen arbeiten mit täglich durchschnittlich fast 4½ Stunden länger als Mütter in Partnerschaften, die 3½ Stunden arbeiten. Dies wirkt sich vor allem auf den Haushalt und die Kinderbetreuung aus: Die erwerbstätigen Alleinerziehenden können hier weniger Zeit investieren als die erwerbstätigen Mütter in Partnerschaften. In Partnerschaften nimmt zudem auch der Partner Aufgaben im Haushalt und in der Kinderbetreuung wahr.

Abbildung 169: Zeitverwendung erwerbstätiger Frauen mit minderjährigen Kindern in Deutschland 2001/2002 (in Stunden : Minuten je Tag)



Anmerkung: Hausarbeit fällt unter die Kategorie „Unbezahlte Arbeit insgesamt“:

Quelle: KAHLE (2004: 181) – Analyse der Zeitbudgeterhebung 2001/02. Überarbeitete Darstellung.

Die Arbeitsteilung in der Familie hat darüber hinaus einen entscheidenden Einfluss auf die Sozialisation und insbesondere die Entwicklung von Lebensmodellen der Kinder. Alltagsroutinen und Selbstverständlichkeiten werden von Kindern übernommen, ohne sie zu hinterfragen. Nach Ergebnissen der Shell Jugendstudie 2006 würden über 70 % der Jugendlichen ihre eigenen Kinder genau so oder ungefähr so erziehen, wie sie selbst erzogen wurden (vgl. LANGNESS, LEVEN, HURRELMANN 2006: 58).

Rahmenbedingungen von Familie

Familien brauchen Zeit, Geld und unterstützende Dienstleistungen bzw. Infrastrukturen, um ihre Leistungen flexibel und verlässlich zu realisieren.

Für die alltägliche Herstellungsleistung der Familien ist die mangelnde Zeitsouveränität ein zentrales Problem. Sie ist im Wesentlichen gekennzeichnet durch

- den Konflikt zwischen Elternschaft und Erwerbsleben (vgl. zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten Kapitel D.I.1.3.3 in diesem Abschnitt),

- starre Zeitstrukturen von familiennahen Institutionen wie z. B. Kindertagesstätten und Schulen (vgl. zu der Kindertagesbetreuung Kapitel D.I.2.1 in diesem Abschnitt) und
- die ungleiche Zeitverteilung zwischen Müttern und Vätern (vgl. zur Rollenverteilung in der Familie Kapitel D.I.1.1.3 in diesem Abschnitt).

„Zeitprobleme ergeben sich für Familien nicht alleine aus einem unzureichenden quantitativen Zeitbudget, sondern ebenso aus einer unzureichenden Qualität von Zeit, d. h. aus Belastungen, die Zeitdruck und Verdichtung von Zeit, Parallelaktivitäten und Synchronisationsprobleme, Fremdbestimmtheit und mangelnde Zeitsouveränität u. a. m. umfassen.“ (BMFSFJ 2006g: 229). Diese empfundene Zeitnot ist individuell sehr unterschiedlich und hängt zudem von dem Alter der Kinder ab. Familien sehen sich aber mit der Notwendigkeit der ständigen Koordinierung zwischen Vater, Mutter, Großeltern und anderen Verwandten, Freunden und dem sozialen Umfeld konfrontiert.

Darüber hinaus wirken auch die veränderten Bedingungen der Arbeitswelt grundlegend auf die Familie ein. Die Forderung nach Flexibilität und Mobilität, aber auch der Trend zur Befristung von Arbeitsverhältnissen erhöhen die Anforderungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und beeinflussen die Rahmenbedingungen von Familien.

In Deutschland spielen Geldleistungen in der öffentlichen Unterstützung von Familien eine große Rolle. Als das zentrale Element der deutschen Familienpolitik gilt der duale Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich. Mit Hilfe von Instrumenten wie dem Kindergeld bzw. dem Kinderfreibetrag, dem Ehegattensplitting oder der Anrechnung von Kindererziehungszeiten auf die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sollen so bestimmte Belastungen der Eltern kompensiert (Familienlastenausgleich) bzw. die Leistungen der Familien für die Gesellschaft abgegolten werden (Familienleistungsausgleich) (vgl. BMFSFJ 2006g: 56-58).

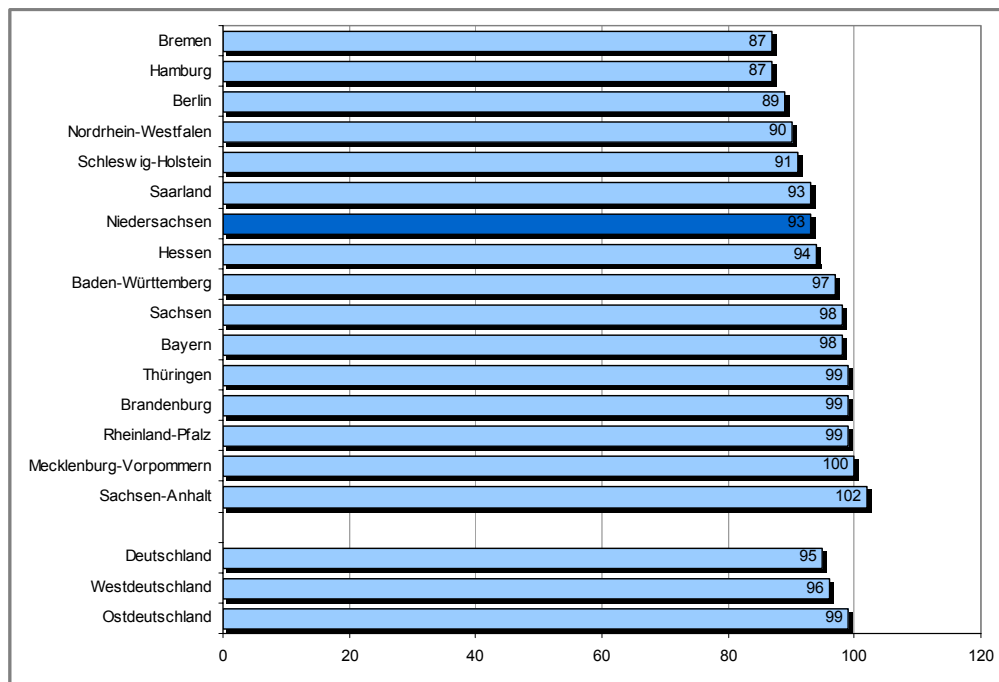
Im Vergleich zu den Geldleistungen ist die öffentliche Unterstützung durch Dienstleistungen gemessen am Bruttoinlandsprodukt deutlich geringer ausgeprägt. Insbesondere in der Rush-Hour of Life sind es aber gerade die Dienstleistungen, die die Familien entlasten.

Dennoch ist die materielle Sicherung von Familien sehr wichtig; denn die finanziellen Ressourcen entscheiden über die Teilnahme der Familie am gesellschaftlichen Leben und die Entwicklungsbedingungen der Kinder. Familien, die Fürsorgeleistungen in Erziehung und Pflege von Angehörigen erbringen, sind stärkeren finanziellen Belastungen ausgesetzt als diejenigen, die nicht diese Leistungen erbringen. Damit unterliegen Kinder und deren Familien in Deutschland einem erhöhten Armutsrisiko.

Betrachtet man die ökonomische Situation von Kindern, so zeigen sich deutliche Unterschiede in den einzelnen Bundesländern. In Niedersachsen lag das Pro-Kopf-Einkommen von Familien im Jahr 2003 unter dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Gesamtbevölkerung (vgl. Abbildung 170, BMFSFJ 2006g: 182). Dies galt auch für die Stadtstaaten sowie für Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen und das Saarland. Dagegen entsprach die Einkommenssituation in den ost- und süddeutschen Bundesländern eher dem Durchschnitt der Bevölkerung.

Einen weiteren Hinweis auf die ökonomische Situation von Kindern liefert die Analyse der Familien mit Niedrigeinkommen. Im Jahr 2003 lebten in Niedersachsen 9 % der Kinder in Familien, deren Einkommen weniger als 50 % des Durchschnittseinkommens der Gesamtbevölkerung betrug (vgl. Abbildung 171).

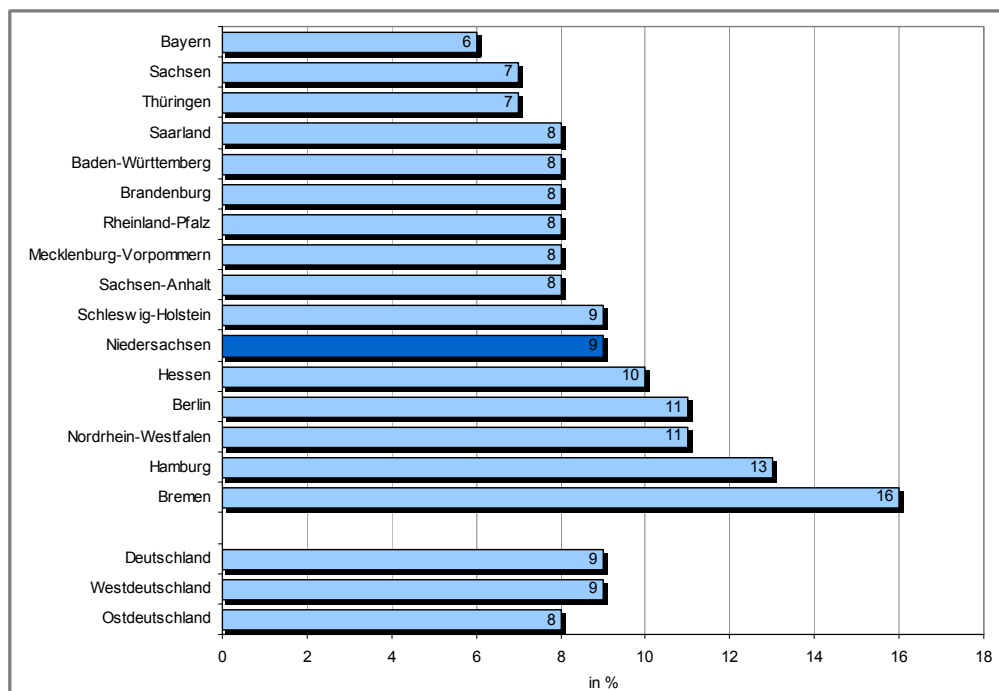
Abbildung 170: Wohlstandspositionen der Kinder in den Bundesländern 2003 (in %)



Anmerkungen: (1) Bezogen auf den Durchschnitt der jeweiligen räumlichen Einheit. (2) Relative Wohlstandspositionen beschreiben Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen Lebensformen. Sie verdeutlichen die Abweichungen der durchschnittlichen Einkommen einzelner Lebensformen vom durchschnittlichen Einkommen aller Lebensformen. Dabei wird das durchschnittliche gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Lebensformen gleich 100 % gesetzt.

Quelle: BMFSFJ (2006g: 182). Überarbeitete Darstellung.

Abbildung 171: Kinder in Familien mit niedrigem Einkommen in den Bundesländern 2003 (in %)



Quelle: BMFSFJ (2006g: 183). Überarbeitete Darstellung.

Veränderungen des familiären Zusammenlebens

Die Veränderungen der familiären Lebensformen wirken sich auch auf die Art aus, wie Kinder und Jugendliche aufwachsen. Der überwiegende Teil der Kinder und Jugendlichen lebt zwar weiterhin mit seinen verheirateten Eltern als Familie zusammen. In der Vergangenheit hat jedoch der Anteil derjenigen zugenommen, die in alternativen Lebensformen groß werden: in nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften, in Stieffamilien oder in Ein-Eltern-Familien. Zudem erfahren Kinder heute häufiger als früher Diskontinuitäten in familiären Konstellationen (z. B. durch Trennung oder Scheidung). Ihr Aufwachsen ist damit durch unterschiedliche Lebensformen geprägt. „Die Anpassung an das Leben in neuen familiären Konstellationen erfordert von Kindern und Jugendlichen die Bewältigung von Veränderungen im Alltag sowie in den sozio-emotionalen Beziehungen. Dadurch entstehen einerseits Chancen für Entwicklungs- und Lernprozesse, andererseits können psychosoziale Belastungen aber auch zu Entwicklungs- und Lernverzögerungen führen“ (BMFSFJ 2006f: 54).

Veränderungen ergeben sich darüber hinaus aus dem Rückgang der Kinderzahl pro Frau. Dieser ist gleichbedeutend mit einem Rückgang der intragenerationellen Kontakte in der Familie. Bereits heute wachsen 27,9 % der Kinder in Niedersachsen ohne ein weiteres Kind im Haushalt auf (vgl. Abbildung 164 auf Seite 359). Vor diesem Hintergrund steigt die Bedeutung der Kindertagesstätten; denn diese bieten bereits vor dem Schuleintritt die Möglichkeit, Kontakte zu Gleichaltrigen zu knüpfen.

Dagegen hat sich die gemeinsame Lebenszeit von Familiengenerationen, besonders für erwachsene Kinder und ihre Eltern, aufgrund der Zunahme der Lebenserwartung erhöht. Erwachsene Familiengenerationen sind dabei durch vielfältige Hilfen miteinander verbunden, die eine große Bandbreite aufweisen (z. B. emotionaler Beistand, Enkelbetreuung, Haushaltshilfe, Pflegeleistungen). Eine besonders anspruchsvolle, sowohl psychisch als auch physisch belastende Hilfeleistung ist die Versorgung von pflegebedürftigen Angehörigen (vgl. Kapitel D.IV.1.6.3 in diesem Abschnitt).

Wie stark diese Beziehung zwischen den Familiengenerationen ausgeprägt ist, hängt insbesondere von der Wohnentfernung ab. „Je weiter die Familienangehörigen voneinander entfernt leben, umso weniger besteht die Möglichkeit, den Alltag miteinander zu teilen.“ (BMFSFJ 2006g: 138). Dies hat sowohl Auswirkungen auf den Grad der gegenseitigen Unterstützung durch das familiäre Netzwerk als auch auf die emotionale Qualität der Beziehung.

Andererseits leben Jugendliche heute länger als je zuvor im Elternhaus. Nach Ergebnissen der Shell Jugendstudie wohnten 2006 noch 73 % der 18- bis 21-Jährigen bei ihren Eltern. Bei den 22- bis 25-Jährigen sind es 34 %. „Der relativ späte Auszug deutscher Jugendlicher aus dem Elternhaus ist insofern problematisch, als dass eine lange ökonomische und lokale Abhängigkeit der Jugendlichen von ihrer Herkunftsfamilie die Neugründung einer eigenen Familie verhindert oder verzögert.“ (LANGNESS, LEVEN, HURRELMANN 2006: 65). So fällt auf, dass Frauen in Deutschland durchschnittlich mit 21,5 Jahren das Elternhaus verlassen und sich damit im Durchschnitt der nordeuropäischen Länder befinden, Männer hingegen erst mit durchschnittlich 25 Jahren ausziehen.

1.2 Kindertagesbetreuung

1.2.1 Stand der außerfamiliären Kinderbetreuung

Kindertagesstätten

Am 01.10.2005 wurden in Niedersachsen 247 149 Kinder in 4 222 Kindertageseinrichtungen betreut. Unter Berücksichtigung von teilstationären Gruppen wie Sonderkindergärten und Tagesbildungsstätten mit Tagesstätten waren es 255 731 Kinder in

4 429 Einrichtungen. Über zwei Drittel der Einrichtungen wurde von freien und rund ein Drittel von kommunalen Trägern betrieben.

Seit dem Jahr 2002 ist ein Rückgang der Kinderzahl in den Einrichtungen feststellbar. So fiel ihre Gesamtzahl seither um 7 080 Kinder (- 2,7 %). Dagegen wurden in diesem Zeitraum weitere 106 Einrichtungen geschaffen (+ 2,5 %).

Zum 01.10.2005 besuchten 25 215 Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit Tageseinrichtungen. Ihr Anteil an allen betreuten Kindern lag bei 9,9 %. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen geht davon aus, dass insgesamt etwa 15 % der in den Tageseinrichtungen betreuten Kinder einen Migrationshintergrund haben. Insbesondere in den Kernstädten ist der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund hoch und wird sich zukünftig weiter erhöhen.

Kindergartengruppen stellten im Jahr 2005 mit 8 662 Gruppen (70,3 %) die überwiegende Mehrzahl der Gruppen dar (vgl. Tabelle 33). Insgesamt wurden sie von 189 469 Kindern (76,7 %) besucht. Eine besonders deutliche Zunahme ist bei den altersübergreifenden Gruppen erkennbar: gab es zum Stichtag im Jahr 2004 nur 199 Gruppen, waren es 2005 bereits 593 (+ 394 Gruppen). Die Anzahl der in diesen Gruppen betreuten Kinder ist von 2004 (3 897 Kinder) bis 2005 (11 766 Kinder) um 7 869 Kinder gestiegen.

Tabelle 33: Gruppen in Kindertagesstätten in Niedersachsen 01.10.2005

Art der Gruppe	Anzahl der Gruppen	Anzahl der Kinder
Krippengruppe	312	3 988
Kindergartengruppe	8 662	189 469
Kleine Kindergartengruppe	225	2 169
Integrative Gruppe	874	14 890
Hortgruppe	686	11 628
Kleine Kindertagesstätte	110	1 052
Altersübergreifende Gruppe	593	11 766
Sonstige Gruppe in Kindertagesstätten	267	3 314
Sonstige Tageseinrichtung (einschließlich Kinderspielkreis) für Kinder bis zum Schuleintritt	497	7 656
Sonstige Tageseinrichtung für Schulkinder	89	1 306
Insgesamt (ohne teilstationäre Einrichtungen)	12 315	247 147
Sonderkindergarten	701	5 066
Tagesbildungsstätte mit Tagesstätte	455	3 518
Insgesamt (einschließlich teilstationäre Einrichtungen)	13 471	255 731

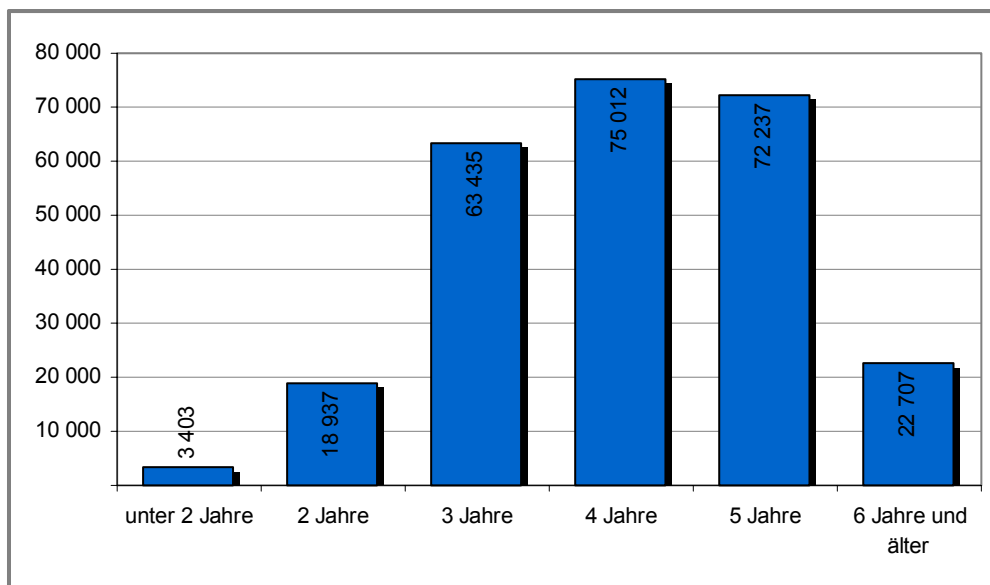
Quelle: MK – Tageseinrichtungen für Kinder in Niedersachsen. Überarbeitete Darstellung.

Mit 70,3 % beschränkte sich der Großteil der Gruppen (ohne teilstationäre Einrichtungen) auf die Vormittagsbetreuung. 15,6 % der Gruppen waren reine Nachmittagsgruppen. In 14,1 % der Gruppen wurden die Kinder ganztägig betreut. Während sich aber im Vergleich zu 2004 die Vormittagsgruppen um 15 Gruppen (- 0,2 %) und die Nachmittagsgruppen um 50 Gruppen (- 2,5 %) reduzierten, wurden 58 Ganztagsgruppen (+ 3,5 %) neu geschaffen.

Am 01.10.2005 wurden schwerpunktmäßig Kinder im Alter zwischen 3 und 5 Jahren in den Einrichtungen betreut (vgl. Abbildung 172). Insgesamt 82,2 % der betreuten Kinder gehörten dieser Altersgruppe an. Im Vergleich zum Jahr 2004 sank ihre Anzahl jedoch um 5 472 Kinder (- 4,7 %). Dagegen nahm die Zahl der Kinder im Alter unter 3

Jahren zwischen den Stichtagen 2004 und 2005 um 2 895 (+ 14,9 %) zu; insgesamt wurden 22 340 Kinder dieser Altersgruppe in den Einrichtungen betreut.

Abbildung 172: Anzahl der betreuten Kinder in Niedersachsen 01.10.2005 (nach Altersgruppen)



Quelle: MK – Tageseinrichtungen für Kinder in Niedersachsen. Überarbeitete Darstellung.

Die Versorgungsquote gibt Auskunft darüber, wie viele Kinder ein Angebot der Tagesbetreuung tatsächlich wahrnehmen.¹³⁹ Für das Jahr 2005 ermittelte das MK folgende Versorgungsquoten:

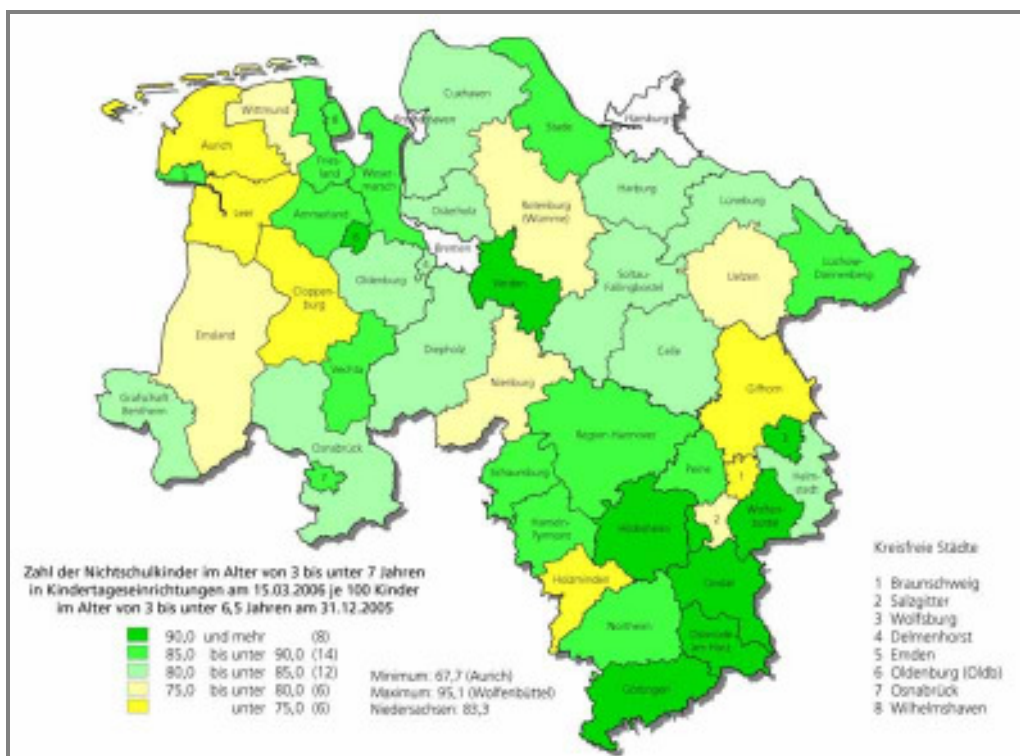
- Am 31.12.2005 lebten laut Bevölkerungsstatistik insgesamt 209 401 Kinder im Alter bis zu 3 Jahren in Niedersachsen. Insgesamt 19 475 Kinder im Alter bis zu 3 Jahren wurden am 01.10.2005 in Krippen, Kindergartengruppen, altersübergreifenden Gruppen und kleinen Kindertagesstätten betreut. Damit ergab sich eine Versorgungsquote von 9,3 %; im Vergleich zu 2004 ist das ein Anstieg um 1,4 Prozentpunkte.
- Zum Stichtag 01.10.2005 waren von den insgesamt 247 147 belegten Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder (ohne teilstationäre Einrichtungen) 226 911 auf den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz anrechenbar. Für den Rechtsanspruch nicht zu berücksichtigende Plätze sind die belegten Plätze in Krippen, Horten, sonstigen Tageseinrichtungen für Schulkinder und sonstigen Gruppen in Kindertagesstätten. Zum 31.12.2005 waren in Niedersachsen 275 041 Kinder im Alter von 3 bis 6,5 Jahren gemeldet. Dementsprechend betrug die prozentuale Versorgung 82,5 %. Im Vergleich zum Vorjahr ist das eine Steigerung um 2,1 Prozentpunkte.
- Am 31.12.2005 lebten laut Statistik insgesamt 303 649 Kinder im Alter von 6,5 bis 10 Jahren in Niedersachsen. Insgesamt 16 416 Kinder dieser Altersstufe wurden am 01.10.2005 in Horten, Kindergartengruppen, altersübergreifenden Gruppen und sonstigen Tageseinrichtungen für Schulkinder betreut. Damit ergab sich eine Ver-

¹³⁹ Die Versorgungsquote sagt allerdings nichts darüber aus, ob es ein Überangebot an freien Betreuungsplätzen gibt oder ob die vorhandenen Betreuungsplätze nicht ausreichen, um die Nachfrage zu decken. Für diese Fragestellung ist die Platz-Kind-Relation geeigneter, die aus der Anzahl aller angebotenen Betreuungsplätze und der Zahl der Kinder, die in Niedersachsen leben, berechnet wird. Damit gibt die Platz-Kind-Relation Auskunft darüber, wie viele Kinder ein Angebot der Tagesbetreuung wahrnehmen können. Die letzte Erhebung der Platz-Kind-Relation erfolgte zum Stichtag 31.12.2002. Da die Kommunen in den letzten Jahren bereits vermehrt Anstrengungen zum Ausbau der Kinderbetreuung unternommen haben, ist davon auszugehen, dass die Platz-Kind-Relation die Wirklichkeit nicht mehr ausreichend abbildet. Daher wird an dieser Stelle auf diese Kennzahl verzichtet.

sorgungsquote von 5,4 %. Berechnet man die Versorgungsquote ohne Einbeziehung der sonstigen Tageseinrichtungen für Schulkinder, ergibt sich eine Quote von 4,9 %. Im Vergleich zu 2004 ist das ein Anstieg um 0,3 Prozentpunkte.

Die Betrachtung der Nichtschulkinder im Alter von 3 bis unter 7 Jahren in Tageseinrichtungen für Kinder in den Landkreisen und kreisfreien Städten bezogen auf je 100 Kinder der Altersgruppe 3 bis unter 6,5 Jahre zeigt, dass es große regionale Unterschiede gibt (vgl. Abbildung 173). Während im März 2006 im Landkreis Aurich der Anteil der Kinder in Tageseinrichtungen an allen Kindern der Altersgruppe 67,7 % betrug, besuchte im Landkreis Wolfenbüttel mit 95,1 % ein weitaus höherer Anteil der Kinder eine Tageseinrichtung.

Abbildung 173: Nichtschulkinder im Alter von 3 bis unter 7 Jahren in Tageseinrichtungen für Kinder in den Landkreisen und kreisfreien Städten im März 2006



Quelle: NLS

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Zielgrößen des Zwölften Kinder- und Jugendberichts in Niedersachsen noch nicht erreicht sind. Für einen annähernd bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung wäre ein Versorgungsangebot von mindestens 20 % für unter 3-Jährige und von 75 % für 3- bis unter 4-Jährige erforderlich (vgl. BMFSFJ 2006f: 348).

Darüber hinaus wird immer wieder die zeitliche Ausgestaltung des Kinderbetreuungsangebotes kritisiert. Der Rechtsanspruch auf eine vierstündige Betreuung reicht oftmals nicht aus, um Eltern eine Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen. Bundesweite Analysen kommen zu folgenden Schwachstellen in Bezug auf die Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen (vgl. u. a. DJI 2005, DIHK 2005, STÖBE-BLOSSEY 2004):

- eingeschränkte Öffnungszeiten,
- wenig Flexibilität in Ausnahmefällen und
- wenig flexible und individuelle Betreuungssysteme.

Insbesondere berufstätige Eltern brauchen gerade in Ausnahmefällen flexible Betreuungslösungen. Auch für die regelmäßige Betreuung bestehen nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten für die unter 3-Jährigen oder für Schulkinder. Weitere Defizite bestehen bei atypischen Arbeitszeiten wie früh am Morgen, am späten Nachmittag, über Nacht und am Wochenende.¹⁴⁰ Deshalb sind angepasste Betreuungsmodelle und Maßnahmen für die verschiedensten Betreuungssituationen (regelmäßig, Notfall, Ausnahmesituationen und Ferien) erforderlich, um Berufstätigkeit, Karriere und Familienleben gut miteinander vereinbaren zu können.

Dabei bieten die rechtlichen Vorschriften bereits jetzt die Möglichkeiten für ein flexibles Betreuungsangebot, wie z. B.:

- Einrichtung von Früh- und Spätdiensten, die bis zu einer gewissen Kinderzahl nur eine Fachkraft benötigen (§ 8 Abs. 1 KiTaG),
- Sicherstellung der Betreuung in den Ferien (§ 8 Abs. 3 KiTaG) oder
- die Einrichtung von kleinen Kindergartengruppen ohne das Erfordernis einer zweiten Fachkraft (§ 4 Abs. 4 KiTaG).

Zudem werden mit entsprechenden Erlassen die gesetzlichen Spielräume bzw. Auslegungsmöglichkeiten genutzt, um bei veränderten gesellschaftlichen Entwicklungen das Kinderbetreuungsangebot anpassen zu können, z. B. indem in besonderen Fällen die Erlaubnis erteilt wird, die Gruppengröße um ein Kind zu überschreiten.

Trotz bereits vorhandener Defizite besteht die Gefahr, dass in Regionen, die einen deutlichen Rückgang der Zahl der Kinder verzeichnen, Kindertageseinrichtungen geschlossen werden müssen, weil bei einem Rückgang der Elternbeiträge und einer Landesbeteiligung von 20 % an den Personalkosten die finanzielle Hauptlast bei der Kommunen liegt.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Wichtiger Bestandteil der umfangreichen Ausführungen zum Stand der außerfamiliären Kinderbetreuung wäre eine Bewertung der Situation in Niedersachsen im Vergleich zu anderen Bundesländern und dem europäischen Ausland gewesen, die leider von der Mehrheit nicht gewünscht war. So kommt z. B. der 7. Familienbericht der Bundesregierung zu dem Ergebnis, dass Deutschland gegenüber anderen europäischen Ländern erheblichen Nachholbedarf aufweist und Niedersachsen im Bundesvergleich bei Angeboten der außerfamiliären Kinderbetreuung einen der letzten Plätze einnimmt. In reinen Krippen werden in Niedersachsen nur knapp 2 % der unter dreijährigen Kinder betreut.

Anmerkung der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen CDU und FDP:

Die Kinderbetreuung der unter 3-Jährigen ist in Niedersachsen hauptsächlich über Tagespflege und in altersübergreifenden Gruppen organisiert. Aktuell findet der Ausbau von Krippenplätzen statt, sodass die angegebene Zahl nur eine geringe Aussagekraft hat.

¹⁴⁰ Eine Telefonbefragung von Müttern mit Kindern unter 14 Jahren im Juli 2003 in NRW ergab, dass zahlreiche Frauen zumindest teilweise zu Zeiten arbeiten, die außerhalb der normalen Öffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen liegen. 50 % der befragten Mütter arbeiteten immer oder teilweise am Samstag, 26 % auch am Sonntag. 33 % gaben an, abends zwischen 19.00 und 22.00 Uhr zu arbeiten, 16 % leisteten Nachtarbeit (vgl. STÖBE-BLOSSEY 2004: 2-3).

Tagespflege

Neben den institutionellen Angeboten nimmt die Tagespflege durch Tagesmütter eine ergänzende Funktion für die Kinderbetreuung ein. Sie ist ein auf den individuellen Bedarf ausgerichtetes und im privaten Raum angesiedeltes Betreuungsangebot.

Mit der Neufassung des § 43 SGB VIII vom 01.01.2005 wurde ein gesetzlicher Genehmigungsvorbehalt eingeführt. Demnach benötigt jede Person, die Kinder außerhalb deren Wohnung mehr als 15 Stunden in der Woche gegen Entgelt länger als drei Monate betreuen will, eine Erlaubnis. Diese Erlaubnis setzt persönliche Qualifikationen, Kenntnisse in der Kindertagespflege sowie geeignete Räumlichkeiten voraus und gestattet die Betreuung von bis zu fünf fremden Kindern. Der Umfang der erforderlichen Qualifikation ist rechtlich nicht geregelt. Empfehlungen unterschiedlicher Institutionen gehen von einem Schulungsumfang zwischen 80 und 160 Stunden aus.

Der Gesetzgeber betont mit der Novellierung des § 43 SGB VIII den Anspruch an die Qualität von Tagespflege. Das Land Niedersachsen fördert Qualifizierungsmaßnahmen von Tagespflegepersonen mit ESF-Mitteln nach dem Curriculum des Deutschen Jugendinstituts (DJI).

Die Durchführung der Qualifizierungen übernehmen verschiedene Akteure. So hat z. B. die Ländliche Erwachsenenbildung Niedersachsen e.V. (LEB) auf Grundlage des Curriculums des DJI einen Kurs entwickelt, der 160 Unterrichtsstunden umfasst. Darin enthalten sind die Lernfelder

- Schaffung einer beruflichen Identität,
- Anforderungsprofile,
- Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung,
- Betreuung aus Sicht des Kindes,
- Betreuung aus Sicht der Eltern,
- Recht und Finanzen,
- Bildung, Erziehung und Betreuung der Kinder,
- Förderung der Kreativität,
- Kinder in besonderen Lebenssituationen,
- Haushaltsmanagement, Sicherheit, Erste Hilfe am Kind und gesunde Ernährung.

Mit Bestehen einer Abschlussprüfung erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Zertifikat, das sie als qualifizierte Kindertagespflegeperson ausweist. Dieser Nachweis ist bundesweit anerkannt. Gemeinsam mit den Tagesmüttervereinen werden darüber hinaus Aufbaukurse organisiert, die sich mit speziellen Fragestellungen beschäftigen. Damit wird eine regelmäßige Fortbildung ermöglicht.

1.2.2 Zunehmende Bedeutung der außerfamiliären Betreuungsangebote

Auch bei rückläufigen Kinderzahlen ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der außerfamiliären Betreuungsangebote steigen wird. Dafür verantwortlich sind die veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen:

Zunächst ist auf den hohen Stellenwert der frühkindlichen Bildung hinzuweisen. Ein Besuch des Kindergartens verbessert die Entwicklungschancen von Kindern. Dies gilt im besonderen Maße für Kinder aus Familien, die diese nicht entsprechend fördern können (vgl. Kapitel D.I.1.2.3 in diesem Abschnitt und Kapitel C.II).

Der Kindergarten ist ferner eine wichtige Institution, um die Toleranz in der Gesellschaft zu fördern. Hier lernen Kinder, dass es verschiedene Familienformen gibt, und kommen in Kontakt mit verschiedenen Kulturen. Dies ist insbesondere vor dem Hin-

tergrund der Ausdifferenzierung der Lebensformen und der zunehmenden Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund bedeutend.

Darüber hinaus schafft die außerfamiliäre Betreuung die Möglichkeit, Familie und Beruf zu vereinbaren. Die Frauenerwerbstätigkeit ist in der Vergangenheit zwar bereits stark gestiegen, aber insbesondere in der Familienphase ziehen sich Frauen häufig vom Arbeitsmarkt zurück oder gehen einer Teilzeittätigkeit nach (vgl. Kapitel A.II.1.3.4). Vor dem Hintergrund des Rückgangs der Zahl der Erwerbspersonen ist es wichtig, das Potenzial der Frauen zu nutzen, zumal Frauen heute besser ausgebildet sind als je zuvor.

Zudem wollen insbesondere höher qualifizierte Frauen ihre Berufstätigkeit auch nach der Familiengründung weiter ausüben. Andererseits müssen aber vor allem in sozial schwächeren Familien häufig beide Elternteile erwerbstätig sein, um das Familieneinkommen zu sichern. Hinzu kommt ein steigender Anteil von Familien mit nur einem Elternteil, die besonders auf Betreuungsangebote angewiesen sind, um einer Berufstätigkeit nachgehen zu können.

Des Weiteren erschweren die gesellschaftlichen Veränderungen eine Kinderbetreuung durch Familienangehörige. So führt die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit dazu, dass auch Großmütter berufstätig sind und daher die Enkelbetreuung nicht übernehmen können. Zudem wohnen Verwandte vielfach nicht mehr am selben Ort, so dass ein familiäres Netzwerk nicht greifen kann.

1.2.3 Ökonomischer Nutzen des Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen

Ein Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern ist aus unterschiedlichen ökonomischen Gründen sinnvoll. Neben den Vorteilen auf der individuellen Ebene der Bürgerinnen und Bürger liefern vor allem die volkswirtschaftlichen Nutzeneffekte wichtige Argumente für einen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen. Diese sollen hier dargestellt werden (vgl. Tabelle 34 und im Folgenden SPIEß 2004; dort finden sich Hinweise auf entsprechende Studien).

Tabelle 34: Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Primäre Nutzenverursacher	Kurz- bis mittelfristiger Nutzen	Langfristiger Nutzen
Kinder	▪ Einsparungen im Sonderschulbereich und durch weniger Schuljahrswiederholungen ▪ Einsparungen bei der Jugendhilfe ▪ Einsparungen im Bereich der Migrantenintegration	▪ Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Arbeitsmarktintegration und Kriminalitätsbekämpfung ▪ zusätzliche Produktivität, höhere Erwerbseinkommen und dadurch zusätzliches Steuer- und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen
Eltern	▪ zusätzliches Steueraufkommen ▪ zusätzliches Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen ▪ Einsparungen bei Ausgaben für sozialhilfebeziehende Eltern ▪ zusätzliches Mehrwertsteueraufkommen	▪ kontinuierliche Erwerbsarbeit, die ein erhöhtes steuer- und sozialabgabenpflichtiges Erwerbseinkommen zur Folge hat, was wiederum ein zusätzliches Steueraufkommen und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen bedingt ▪ Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik
Angestellte in Kindertageseinrichtungen	▪ zusätzliche Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen, was ein zusätzliches Steueraufkommen und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen zur Folge hat	

Quelle: SPIEß 2004

Nutzen aus der Perspektive der Kinder

Zahlreiche Studien deuten darauf hin, dass eine frühkindliche Bildung die Lebens- und Bildungsbiografie eines Kindes entscheidend prägt (vgl. Kapitel C.II.1). So wurde nachgewiesen, dass frühkindliche Bildung positive Effekte auf die Entwicklung der kognitiven Fähigkeiten hat. Diese können folglich dazu führen, dass sich der Erfolg der Kinder in der Schule erhöht und so weniger öffentliche Mittel für den Sonderschulbereich oder für Schuljahrs wiederholungen aufgebracht werden müssen. Zudem trägt eine gute Kinderbetreuungsqualität dazu bei, dass weniger Maßnahmen im Jugendhilfebereich notwendig werden. Insbesondere erhöht eine professionelle Betreuung von Kindern mit Migrationshintergrund in Betreuungseinrichtungen die Integration und steigert ihren Schulerfolg deutlich.

Langfristig ist davon auszugehen, dass die Ausgaben in den Bereichen Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe und Arbeitsmarktintegration zurückgehen, da mit besserer frühkindlicher Bildung die Gefahr der späteren Fürsorgeabhängigkeit abnimmt. Frühkindliche Bildung sichert darüber hinaus eine bessere Eingliederung in den Arbeitsmarkt und damit langfristig zusätzliche Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte sowie zusätzliche Beitragsaufkommen der Sozialversicherungsträger.

Nutzen aus der Perspektive der Eltern

Auf der Seite der Eltern verbessert der Ausbau von Kindertagesstätten die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sodass häufiger beide Elternteile erwerbstätig werden können. Damit steigt kurz- bis mittelfristig das Steuer- und Beitragsaufkommen, während zugleich Ausgaben im Sozialhilfebereich eingespart werden können, da z. B. alleinerziehende Elternteile, die auf staatliche Unterstützung angewiesen waren, verbessert einer Erwerbsarbeit nachgehen können.

Eine DIW-Studie hat diese volkswirtschaftlichen Nutzeneffekte näher untersucht (vgl. SPIEL 2002, BMFSFJ 2005a):

1. Potenzielle Einnahmeffekte über die Realisierung von Erwerbswünschen von arbeitslosen Müttern und Müttern in der Stillen Reserve

Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2000 ergeben, dass deutschlandweit bis zu 1,6 Mio. Mütter mit Kindern zwischen 2 und 12 Jahren einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen (Tabelle 35).¹⁴¹

Tabelle 35: Schätzung der Anzahl von Müttern mit Kindern zwischen 2 und 12 Jahren mit Erwerbswunsch in Westdeutschland

Arbeitslose	bis zu 121 000
Stille Reserve I	bis zu 273 000
Stille Reserve II	bis zu 1 200 000
Insgesamt	bis zu 1 600 000

Anmerkung: Stille Reserve I: Erwerbswunsch innerhalb der nächsten zwei Jahre; Stille Reserve II Erwerbswunsch innerhalb der nächsten zwei bis fünf Jahre

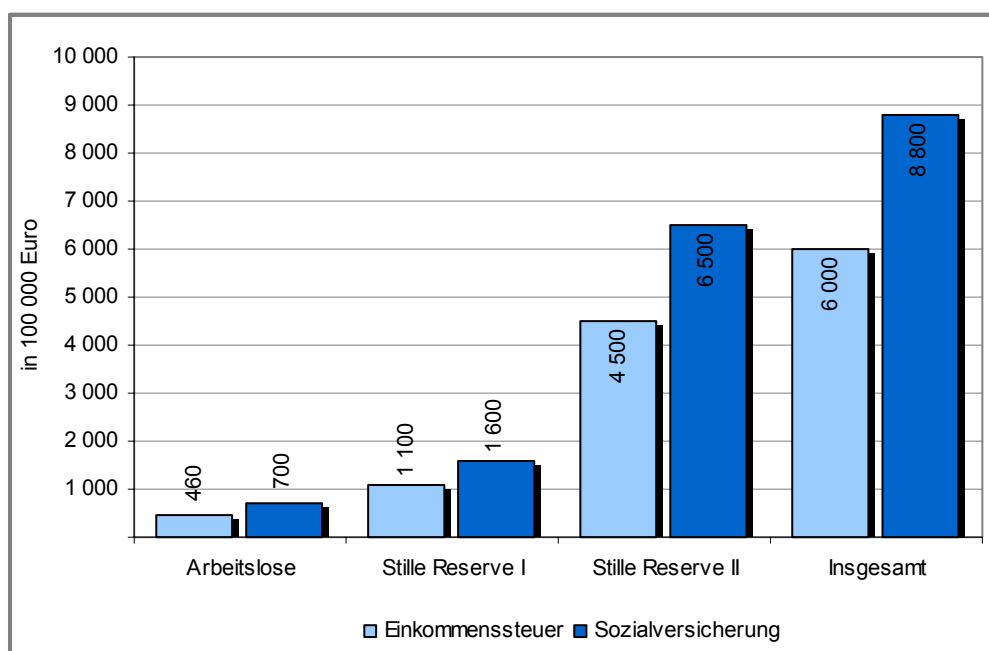
Quelle: DIW (Berlin) - Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2000. Überarbeitete Darstellung.

¹⁴¹ Die Berechnungen des DIW (Berlin) basieren auf dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) des Jahres 2000. Diese Stichprobe enthält u. a. Informationen über die Erwerbs- und Familienbiografien, Erwerbsbeteiligung und Erwerbswünsche. Auf Grundlage des SOEP konnte für alle nicht-erwerbstätigen Mütter mit Erwerbswunsch ein potenzielles Bruttojahreseinkommen geschätzt werden, das die Wünsche nach Voll- und Teilzeitarbeit, Ausbildung, Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeit berücksichtigt. Aufbauend auf den geschätzten Löhnen wurden unter Berücksichtigung der Beitragssätze für Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung des Jahres 2000 die Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungsträger berechnet. Dabei werden lediglich die zusätzlichen Einnahmeffekte durch einen Ausbau in den westdeutschen Bundesländern in die Ergebnisse einbezogen, da die Versorgungsquote mit Kinderbetreuungsplätzen in Ostdeutschland bereits sehr hoch ist.

Berücksichtigt man lediglich die arbeitslosen Mütter sowie die Mütter, die innerhalb der nächsten zwei Jahre ihren Erwerbswunsch realisieren wollen (Stille Reserve I), bleibt ein Potenzial von bis zu 394 000 erwerbswilligen Müttern. Angesichts des demografisch bedingten Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials werden diese Potenziale benötigt (vgl. Kapitel A.II.1.3).

Unter den Annahmen, dass erstens der Ausbau zu einem bedarfsgerechten Kindertagesstättenangebot führt, dass zweitens die Mütter bei einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung in der Lage sind, ihren Erwerbswunsch auf dem Arbeitsmarkt zu realisieren, und dass drittens durch den Ausbau der Kindertagesstätten nur abhängige Beschäftigung entsteht und keine anderen Arbeitnehmer verdrängt werden, ergeben sich für Deutschland jährliche Mehreinnahmen von etwa 0,46 Mrd. Euro für die Einkommenssteuer und 0,7 Mrd. Euro für die Sozialversicherungen, wenn alle arbeitslosen Mütter erwerbstätig werden (vgl. Abbildung 174).¹⁴² Wenn zudem alle Mütter der Stillen Reserve I erwerbstätig werden würden, könnten zusätzliche jährliche Einnahmen von 1,1 Mrd. (Einkommenssteuer) bzw. 1,6 Mrd. Euro (Sozialversicherung) erwirtschaftet werden. Die Gruppe der Mütter, die innerhalb der nächsten zwei bis fünf Jahre einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen (Stille Reserve II), könnte darüber hinaus jährliche Mehreinnahmen von 4,5 Mrd. Euro für die Einkommenssteuer und 6,5 Mrd. Euro für die Sozialversicherung erzielen. Wenn alle Mütter mit Erwerbswunsch arbeiten würden, könnte pro Jahr insgesamt mit zusätzlichen Einkommenssteuereinnahmen von bis zu 6 Mrd. Euro und zusätzlichen Sozialversicherungseinnahmen von 8,8 Mrd. Euro gerechnet werden.

Abbildung 174: Mehreinnahmen über die Erwerbstätigkeit der Mütter mit nicht ganztätig betreutem Kind in Westdeutschland



Quelle: Berechnungen des DIW (Berlin). Überarbeitete Darstellung.

Besonders hohe Chancen, ihre Erwerbswünsche zu realisieren, haben Akademikerinnen. Die potenziellen Mehreinnahmen, die sich allein aus der Erwerbstätigkeit von Akademikerinnen mit bisher nicht ganztätig betreutem Kind ergeben würden, belaufen sich auf 1,1 Mrd. Euro für die Einkommenssteuer und 1,4 Mrd. Euro für die Sozialver-

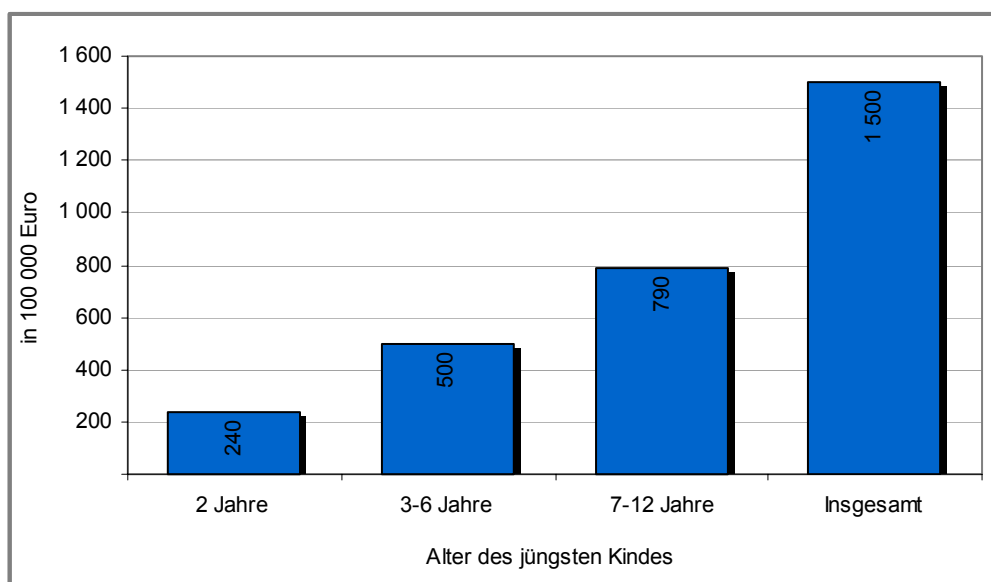
¹⁴² Berücksichtigt werden nur diejenigen Mütter, deren Kinder bisher noch nicht ganztags betreut werden und die daher von einem Ausbau der Kindertageseinrichtungen profitieren könnten.

sicherung. Zudem ist zu beobachten, dass es im Bereich der hoch Qualifizierten kaum Verdrängungseffekte gibt. Vielmehr hängt die Schaffung von weiteren zusätzlichen Arbeitsplätzen stark von Akademikerstellen ab.

2. Potenzielle Einspareffekte in der Sozialhilfe über die Erwerbstätigkeit alleinerziehender Mütter

Auf Grundlage einer Stichprobe der Sozialhilfestatistik aus dem Jahre 1997 konnten die Einsparmöglichkeiten in der Sozialhilfe berechnet werden, wenn alleinerziehende Mütter, die Sozialhilfe beziehen, einer Erwerbstätigkeit nachgehen könnten. Insgesamt bezogen 1997 in Deutschland 244 000 alleinerziehende Mütter mit Kindern unter 13 Jahren Sozialhilfe. Damit ergibt sich ein Einsparpotenzial von rund 1,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 175). Unterschieden nach dem Alter des jüngsten Kindes entfielen auf die Gruppe der Mütter mit Kindern im Krippenalter (2 Jahre) rund 240 Mio. Euro, auf die mit Kindern im Kindergartenalter (3 bis 6 Jahre) rund 500 Mio. Euro und auf die mit einem jüngsten Kind im Hortalter rund 790 Mio. Euro.

Abbildung 175: Mögliche Einsparungen bei Sozialhilfe beziehenden Müttern in Westdeutschland



Quelle: Berechnungen des DIW (Berlin). Überarbeitete Darstellung.

Schränkt man die Gruppe auf die Mütter mit einem Schulabschluss ein, da diese mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit finden könnten, dann ergeben sich Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe von rund 580 Mio. Euro.

3. Weitere kurz- und langfristige Nutzeneffekte

Eine Steigerung des Familieneinkommens kann darüber hinaus kurz- und mittelfristig zu höheren Konsumausgaben und damit zu Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer führen. Langfristig wird die Ermöglichung einer kontinuierlichen Erwerbsarbeit der Eltern zudem die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik senken wie z. B. für Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen nach längeren Erwerbspausen. Eine kontinuierliche Erwerbstätigkeit ist zudem die Voraussetzung dafür, dass bestimmte Lohnniveaus erreicht werden können; auch dies wird zum Anstieg des Steueraufkommens und der Sozialversicherungsbeiträge beitragen.

Nutzen aus der Perspektive des Betreuungspersonals

Ein Ausbau der Kinderbetreuung würde zudem Arbeitsplätze schaffen. Auf Grundlage der SOEP-Daten konnte die Anzahl der Kinder errechnet werden, die einen Betreu-

ungsbedarf hätten, wenn ihre Mütter erwerbstätig wären. Darauf aufbauend lässt sich der Personalbedarf abschätzen. Diese Berechnung geht davon aus, dass die Mütter ihre Kinder in Kinderbetreuungsstätten betreuen lassen und dass eine ausreichende Anzahl von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt verfügbar ist.

Wenn alle Kinder derjenigen Mütter, die einen Erwerbswunsch haben, betreut werden sollten, müssten bis zu 430 000 Vollzeitstellen für Fachkräfte in Krippen, Kindergärten und Horten geschaffen werden.

Diese zusätzlich geschaffenen Stellen würden das Einkommensteuervolumen um rund 1,2 Mrd. Euro und die Sozialversicherungseinnahmen um rund 4,4 Mrd. Euro erhöhen.¹⁴³

Fazit: Der ökonomische Nutzen ist höher als die Kosten

Im Vorangegangenen ist verdeutlicht worden, dass der volkswirtschaftliche Nutzen eines Ausbaus der Kinderbetreuung sehr hoch ist. Auch wenn aufgrund der unterschiedlichen Kosten der einzelnen Kindertageseinrichtungen keine direkte Gegenüberstellung der Gesamtkosten auf Bundesebene möglich ist, so ist doch davon auszugehen, dass der Nutzen die Kosten übersteigt.¹⁴⁴ Voraussetzung dafür ist allerdings, dass mit dem Ausbau ein bedarfsgerechtes und qualitativ hochwertiges Angebot erzielt wird. „Denn erst dann, wenn die Betreuungsangebote bedarfsgerecht sind, können Eltern Familie und Beruf vereinbaren, und nur dann, wenn die Betreuungsangebote qualitativ gut sind, treten die genannten Nutzeneffekte bei den Kindern auf.“ (SPIEB 2004: 133).

Hemmend wirkt sich allerdings das Missverhältnis von Aufgaben- und Ausgabenzuständigkeit einerseits sowie Finanzmittelverteilung andererseits aus. Denn die Kommunen, die für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen zuständig sind, profitieren weder direkt von Gebührenmehreinnahmen, die den Trägern der Einrichtungen zukommen, noch fließen ihnen die Steuermehreinnahmen zu, die zum größten Teil Gemeinschaftssteuern sind, sich also an Bund, Länder und Gemeinden richten. Weiterer Gewinner sind die Sozialversicherungsträger. „Die Kommunen als Träger der Kindertageseinrichtungen fühlen sich finanziell überfordert, das Betreuungsangebot in den Einrichtungen zu erweitern, da ihre Kosten weder durch die Gebühren noch durch die Steuermehreinnahmen gedeckt werden. Bei angespannter Finanzlage der Kommunen wird diese Problematik besonders deutlich sichtbar.“ (VESPER 2005: 42).

Nach § 24 a SGB VIII (Tagesbetreuungsausbaugesetz) müssen die Kommunen bis 2010 die Betreuung für unter 3-Jährige bedarfsgerecht ausbauen.¹⁴⁵ Der Bund geht davon aus, dass somit bis 2010 mindestens 230 000 Plätze zusätzlich geschaffen werden. Jüngste Bestrebungen der Bundesregierung zielen auf einen weiteren, 750 000 Plätze umfassenden Ausbau bis 2013.

1.3 Kinder- und familienfreundliche Arbeitswelt

Die Möglichkeiten, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, werden von verschiedenen Determinanten beeinflusst. Im Wesentlichen sind es die Arbeitsbedingungen bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern sowie das Vorhandensein von familienunterstützenden Angeboten in der Betreuung und Versorgung der Kinder. Hinzu tritt noch die gesellschaftliche Akzeptanz von außerfamiliärer Kinderbetreuung: „In

¹⁴³ Zugrunde gelegt wurde eine Eingruppierung in BAT V c.

¹⁴⁴ Die vorliegenden Kosten-Nutzen-Analysen für Kindertageseinrichtungen, die hauptsächlich aus dem angloamerikanischen Raum kommen, zeigen, dass der Nutzen die Kosten übersteigt.

¹⁴⁵ Aus kommunalpolitischer Sicht gestaltet sich die Ermittlung des Bedarfs an Kinderbetreuungsplätzen äußerst schwierig. Die Elternbefragungen bringen häufig einen wesentlich höheren Bedarf zum Ausdruck, als hinterher tatsächlich nachgefragt wird, da die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsplätzen auch von anderen Faktoren abhängt (z. B. ob ein Arbeitsplatz gefunden wird).

Deutschland dagegen kollidieren berufliche Ambitionen von Frauen noch immer mit den gesellschaftlich vermittelten und verinnerlichten Ansprüchen nach individueller Kinderbetreuung durch die Mutter. Die Meinung, dass sich eine Berufstätigkeit der Mutter negativ auf deren Kinder auswirke, hat in Deutschland eine lange Tradition und fand in Westdeutschland noch bei einer Befragung im Jahr 1996 die höchste Zustimmung aller europäischen Länder.“ (KRÖHNERT, KLINGHOLZ 2005: 284).

Während die Situation der Kindertagesbetreuung bereits im Kapitel D.I.1.2 in diesem Abschnitt thematisiert wurde, werden im Folgenden vor allem die Aspekte der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesprochen, die im Verantwortungsbereich der Unternehmen liegen.

1.3.1 Vorteile von familienbewusster Personalpolitik aus Sicht der Unternehmen

Aus Sicht der Unternehmen gibt es viele Argumente, die für die Etablierung einer familienbewussten Personalpolitik sprechen (vgl. BMFSFJ 2006a: 6-7):

Arbeitskräftepotenzial

Angesichts der Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Arbeitsmarkt werden es sich viele Unternehmen nicht mehr leisten können, auf das Arbeits- und Kreativitätspotenzial gut ausgebildeter und motivierter Frauen und Männer mit familiären Verpflichtungen zu verzichten. Folgende Kennzahlen weisen darauf hin, dass insbesondere das Potenzial der Frauen bisher vielfach ungenutzt bleibt:

- Die Erwerbsbeteiligung unterscheidet sich zwischen den Geschlechtern deutlich. Im Jahr 2005 standen in Niedersachsen 79,6 % der Männer zwischen 15 und 64 Jahren dem Arbeitsmarkt zur Verfügung, aber nur 64,1 % der Frauen (vgl. Kapitel A.II.1.1.3).
- Die Erwerbstätigenquote von Frauen im erwerbsfähigen Alter lag 2005 bei 57,7 %. Von allen abhängig beschäftigten Frauen arbeiteten 49,9 % in Teilzeit (vgl. Kapitel A.II.1.3.4).
- Jüngere Frauen weisen durchschnittlich höhere (schulische) Qualifikationen auf als ihre männlichen Altersgenossen (vgl. Kapitel A.I.1.3.4).
- Frauen, die vor der Geburt ihrer Kinder berufstätig sind, kehren nur selten in eine Vollzeittätigkeit zurück: Laut einer Umfrage waren im Jahr 2000 in Westdeutschland lediglich 13 % der Frauen drei Jahre nach der Geburt ihres Kindes vollzeiterwerbstätig. 46 % der Frauen arbeiteten Teilzeit. 16 % der Frauen mussten sich trotz Wiederbeschäftigungsgarantie nach der Elternzeit arbeitslos melden. Jede vierte Frau hatte sich vollständig aus der Arbeitswelt zurückgezogen (vgl. ENGELBRECH, JUNGKUNST 2001: 2).
- Dabei würden 59 % der westdeutschen Frauen mit Kindern bis zu drei Jahren wieder arbeiten gehen, wenn die Rahmenbedingungen denn stimmen würden (z. B. Arbeitszeitregelung oder Kinderbetreuung) (vgl. BMFSFJ 2006a: 6).

Einsparpotenzial und Qualitätssteigerung

Durch Familienfreundlichkeit können Unternehmen Kosten senken – weil sie den Aufwand für Überbrückung, Wiedereingliederung oder Wiederbeschaffung von Personal und familiär bedingte Fehlzeiten reduzieren (vgl. BMFSFJ 2003):

- Zur Überbrückung der Elternzeit werden entweder neue Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter – häufig befristet – eingestellt, was Kosten für die Stellenbesetzung und für die Einarbeitung verursacht, oder die Arbeit umverteilt, sodass es zu Mehrarbeit kommt. Eine schnelle Rückkehr aus der Elternzeit senkt die Überbrückungskosten.
- Durch Qualifizierung, Einarbeitung und Minderleistung entstehen Wiedereingliederungskosten, die von der Einkommensklasse abhängig sind und mit der Dauer der

Abwesenheit steigen. Deshalb gilt es, eine schnelle Rückkehr aus der Elternzeit zu fördern.

- Kehrt eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter nach der Elternzeit nicht an den Arbeitsplatz zurück, kann der Ersatz bei hoch qualifizierten Beschäftigten bis zu 40 000 Euro kosten. Gute Betreuung und geeignete Arbeitszeitmodelle können das abfedern.
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Kindern sind durch die Aufgaben im Beruf und in der Familie doppelt belastet. Dies kann dazu führen, dass sie sich häufiger als andere Mitarbeiter krank melden, weil sie entweder selbst krankheitsanfälliger sind oder weil sie im Fall der Krankheit der Kinder keine Betreuung haben. Eine verlässliche Kinderbetreuung reduziert dagegen die Fehlzeiten eines berufstätigen Elternteils.

Zudem wirken sich familienfreundliche Maßnahmen positiv auf die Arbeitsergebnisse aus. Nach einer Umfrage unter Betrieben, die im Prozess „audit berufundfamilie“ familienfreundliche Maßnahmen eingeführt haben, verzeichnen 86 % dieser Unternehmen eine steigende Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter, und 68 % können eine Steigerung der Arbeitsqualität feststellen.

Unternehmen, die einen schnellen Wiedereinstieg ermöglichen, sichern sich nach familiär bedingter Auszeit der Beschäftigten deren Wissen, Erfahrungen und Kontakte.

Arbeitgeberimage und gesellschaftliche Verantwortung

Zukünftig wird die Konkurrenz um qualifiziertes Personal noch stärker. Bereits heute können sich Arbeitgeber mit familienfreundlichen Strukturen besser in diesem Wettbewerb durchsetzen. Die Umfrage des „audits berufundfamilie“ bestätigt diese These: 89 % dieser Betriebe geben an, dass sie für sich Vorteile beim Wettbewerb um qualifiziertes Personal erkennen.

Mit einem Engagement für die Verbesserung der Vereinbarkeit wird ein Unternehmen zudem seiner gesellschaftlichen Verantwortung gerecht, indem es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – unabhängig von Alter, Geschlecht und Herkunft – die Möglichkeit zur Selbstverwirklichung und Sinnerfüllung gibt. Mit familienfreundlichen Strukturen kann der Unternehmer dazu beitragen, dass Frauen und Männer gleichermaßen sowohl am Familien- als auch am Arbeitsleben partizipieren können.

Vor allem Väter nimmt der Beruf häufig so stark in Anspruch, dass sie ihren Wunsch nach mehr Zeit für die Familie nicht realisieren können. Ein Drittel der Väter arbeitet 45 Stunden in der Woche oder mehr. Gleichzeitig geben 41 % der Väter an, dass ihr Beruf ihnen zu wenig Zeit für die Familie lässt (vgl. BMFSFJ 2005b: 7). 74 % der Männer zwischen 16 und 44 Jahren erwarten berufliche Nachteile, wenn sie in Elternzeit gehen (vgl. BMFSFJ 2006e: 6).

Nutzung der Familienkompetenzen

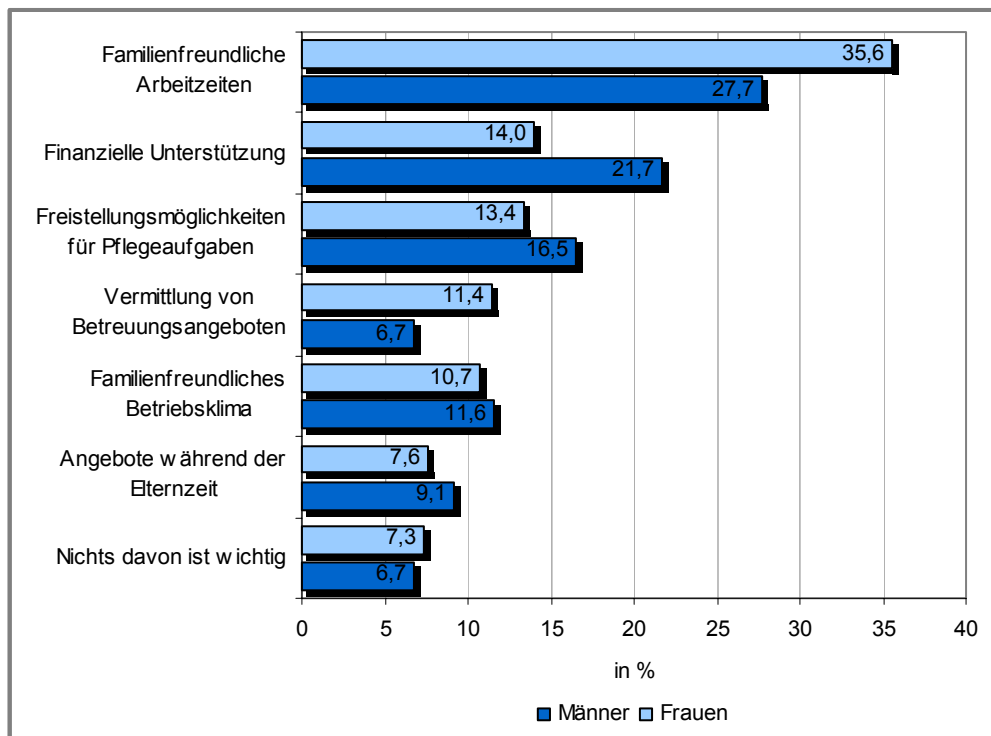
In der Familienphase erwerben Männer und Frauen Kompetenzen, die sie auch in das Arbeitsleben mit einbringen. Die Unternehmen profitieren somit von den in familiären Zusammenhängen erworbenen Kompetenzen. Dazu gehören z. B. Organisationsfähigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Zeitmanagement, Entscheidungs- und Kommunikationskompetenzen. In diesem Sinne kann Familienarbeit als „informelles Lernfeld für Kompetenzentwicklung und die Weiterentwicklung von Kompetenzen“ (BMFSFJ 2006g: 136) angesehen werden.

1.3.2 Erwartungen an einen familienfreundlichen Betrieb

Ende 2003 wurden 2 000 abhängig beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Kinder und/oder regelmäßige Pflegeaufgaben haben, nach ihren Erwartungen an einen familienfreundlichen Betrieb und nach ihren eigenen Erfahrungen be-

fragt (vgl. BMFSFJ 2006b). Dabei sah die Mehrzahl der Befragten den größten Handlungsbedarf im Bereich „Familienfreundliche Arbeitszeiten“. Für Frauen scheinen familienfreundliche Arbeitszeiten noch wichtiger zu sein als für Männer (vgl. Abbildung 176).

Abbildung 176: Bereiche mit dem größten Handlungsbedarf aus Sicht der Beschäftigten mit Kindern oder Pflegeaufgaben in Deutschland 2003 (nach Geschlecht, Einfachnennungen)



Quelle: Arbeitnehmer(innen)befragung „Familienfreundlicher Betrieb“. Veröffentlicht in BMFSFJ (2006b: 8). Überarbeitete Darstellung.

1.3.3 Bestandsanalyse: Familienfreundlichkeit der deutschen Wirtschaft

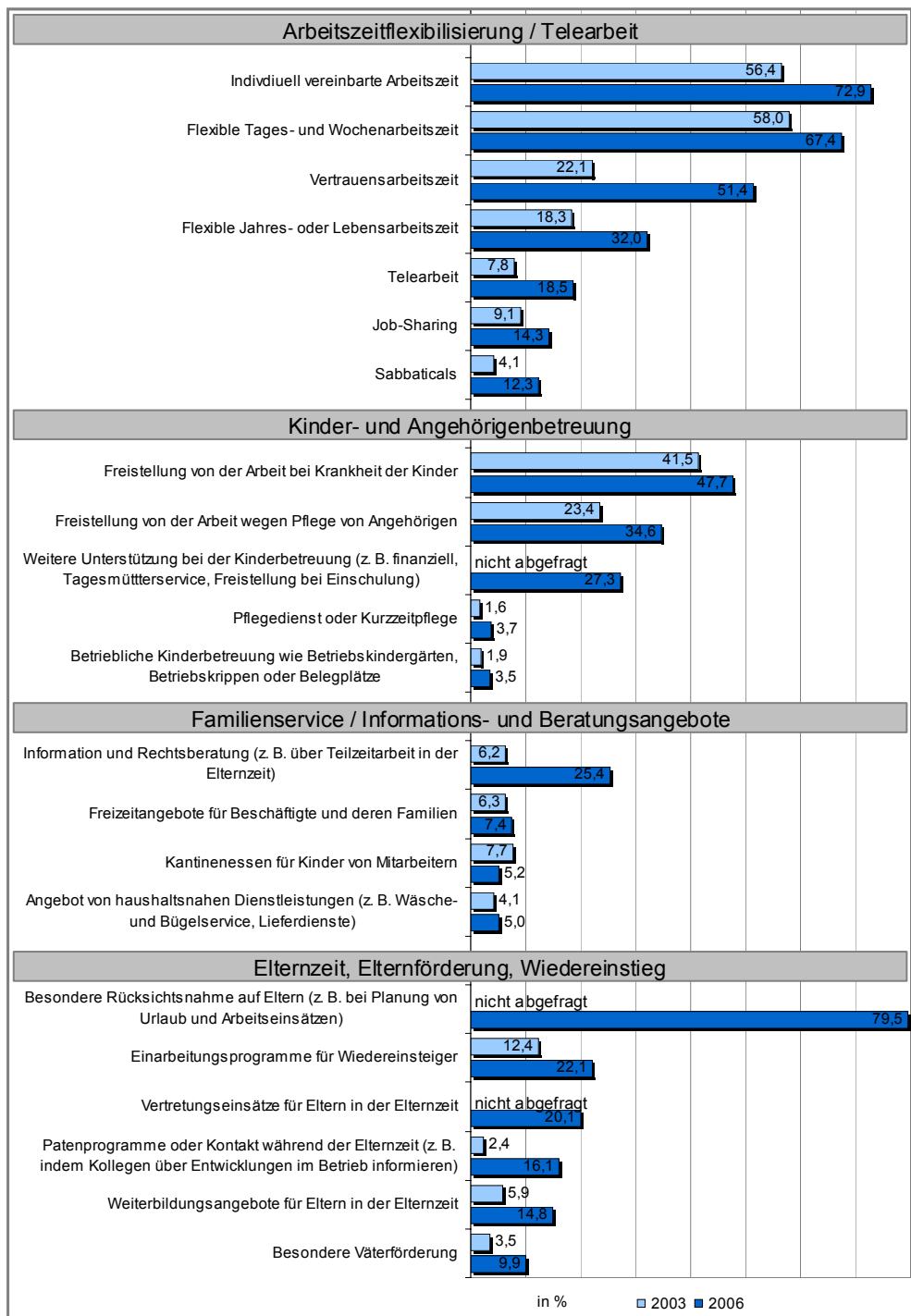
Die Familienfreundlichkeit der deutschen Wirtschaft ist erstmalig 2003 mit dem „Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit“ gemessen worden. Befragt wurden Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer sowie Personalverantwortliche zu den betriebsinternen Handlungsfeldern. Im Jahr 2006 wurde diese Befragung wiederholt. Dabei zeigt sich,

- dass die Unternehmen der Familienfreundlichkeit eine deutlich höhere Bedeutung für das eigene Unternehmen zugestehen (2003: 46,5 % vs. 2006: 71,7 %) und
- dass die Unternehmen inzwischen zahlreiche familienfreundliche Maßnahmen eingeführt haben. 95,2 % der befragten Unternehmen bieten mindestens eine der 22 abgefragten Maßnahmen an (2003: 80,4 %), 23,4 % der Unternehmen sogar sieben bis neun Maßnahmen.

Die zentrale Maßnahme zur Familienfreundlichkeit ist die Arbeitszeitflexibilisierung (vgl. Abbildung 177): 72,9 % der Unternehmen boten 2006 individuell vereinbarte Arbeitszeiten an; ein Zuwachs von 16,5 Prozentpunkten im Vergleich zum Jahr 2003. Auch bei den anderen Formen der flexiblen Arbeitszeit und des flexiblen Arbeitsortes ist ein deutlicher Ausbau des Angebotes zu erkennen: Mehr als verdoppelt haben sich die Maßnahmen „Vertrauensarbeitszeit“ und „Telearbeit“; das Angebot von Sabbaticals hat sich verdreifacht. Diese Erhöhung entspricht dem Wunsch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach mehr Arbeitszeitflexibilisierung (vgl. Kapitel D.I.1.3.2 in die-

sem Abschnitt). Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass vermutlich nicht jedes flexible Arbeitszeitmodell der Unternehmen dazu geeignet ist, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus Sicht des Beschäftigten zu verbessern. Flexible Arbeitszeiten sind oftmals aus Produktionsgesichtspunkten eingeführt worden, ohne dass zunächst analysiert worden wäre, welche Flexibilität Familien benötigen.

Abbildung 177: Unterstützende Maßnahmen der Unternehmen in Deutschland 2003 und 2006



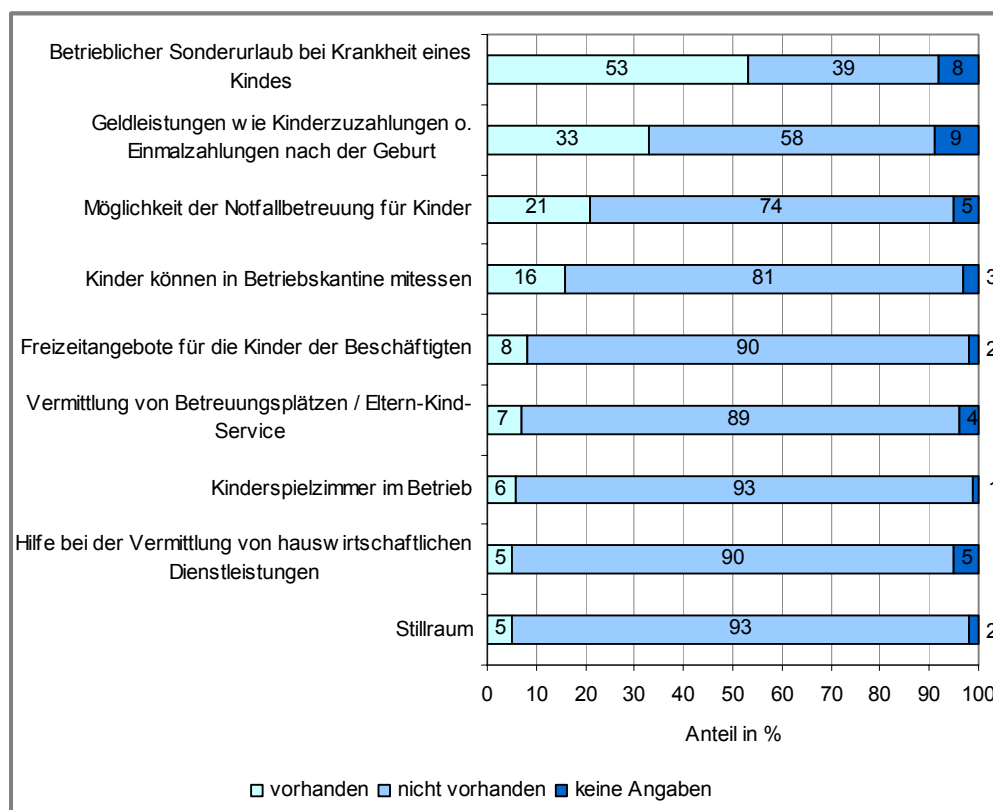
Anmerkungen: Im Jahr 2003 wurden 878 Geschäftsführerinnen, Geschäftsführer und Personalverantwortliche schriftlich befragt. Im Jahr 2006 wurden 1 128 Personen der Zielgruppe telefonisch interviewt. Quelle: IW Köln. Veröffentlicht in BMFSFJ (2006c). Überarbeitete Darstellung.

Wichtige Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die bedarfsge-
rechte Kinder- bzw. Angehörigenbetreuung. In 3,5 % der Unternehmen gab es 2006
betriebliche Kindergärten, Krippen oder Belegplätze. 27,3 % der Unternehmen unter-
stützten ihre Mitarbeiter bei der Kinderbetreuung, indem sie sich z. B. finanziell an den
Kosten beteiligten. In fast der Hälfte der Unternehmen konnten die Beschäftigten ihre
Arbeit im Krankheitsfall des Kindes auch über den gesetzlichen Anspruch hinaus unter-
brechen. 34,6 % der Unternehmen ermöglichten eine solche Unterbrechung zudem
Mitarbeitern, die Angehörige pflegen.

Im Handlungsfeld „Familienservice, Informations- und Beratungsangebote“ stellten nur
wenige Unternehmen Maßnahmen zu Verfügung. Am häufigsten wurden 2006 Infor-
mations- und Beratungsangebote über das Thema Elternzeit angeboten. Die Vermitt-
lung von haushaltsnahen Dienstleistungen gaben lediglich 5,0 % der Unternehmen
an, die Möglichkeit des Kantinenessens für Mitarbeiterkinder räumten 5,2 % der Un-
ternehmen ein.

Die Mehrzahl der Unternehmen (79,5 %) gab an, die besonderen Bedürfnisse der
Eltern bei der Urlaubs- oder Einsatzplanung zu berücksichtigen. Im Vergleich zu 2003
ist auch eine Zunahme der Kontaktpflege zu Beschäftigten in Elternzeit zu beobach-
ten. Die Zahl der Unternehmen, die Väter durch Ermunterung zu Elternzeit oder Teil-
zeit besonders fördert, hat sich von 3,5 auf 9,9 % erhöht.

**Abbildung 178: Vorhandene betriebliche Sozialleistungen für Arbeitnehmer-
innen und Arbeitnehmer mit Kindern in Deutschland 2003**



Anmerkung: Befragt wurden 2 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Kinder betreuen und erzie-
hen und/oder einen Pflegebedürftigen versorgen.

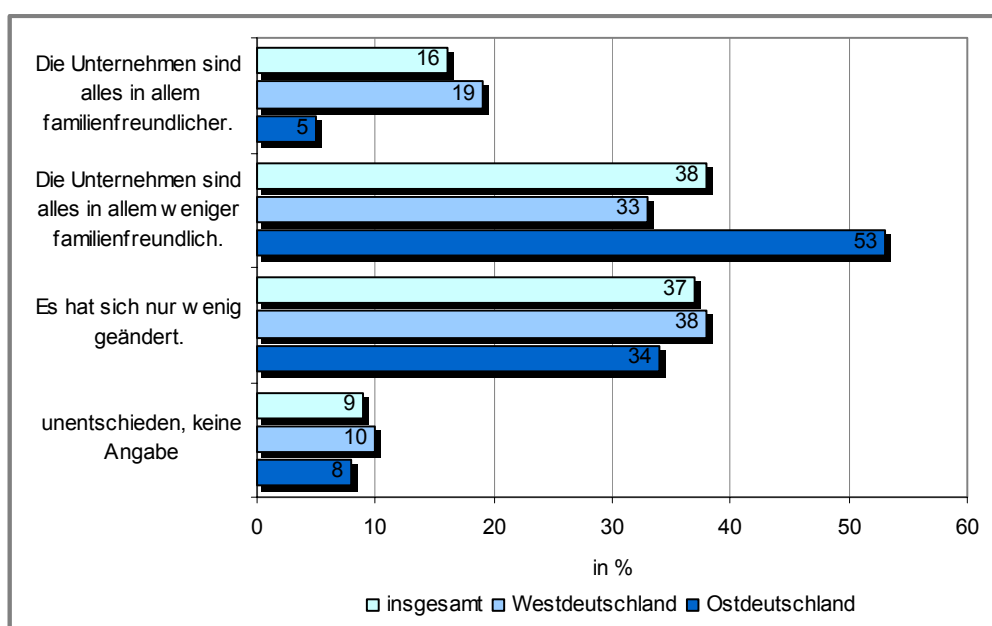
Quelle: Arbeitnehmer(innen)befragung „Familienfreundlicher Betrieb“. Veröffentlicht in BMFSFJ (2006b:
25). Überarbeitete Darstellung.

Stellt man die Ende 2003 durchgeführte Befragung der abhängig beschäftigten Ar-
beitnehmerinnen und Arbeitnehmer (vgl. BMFSFJ 2006b) diesen Ergebnissen gegen-
über, bestätigt sich das Bild, dass Unternehmen den bei ihnen beschäftigten Eltern

nur selten auch betriebliche Sozialleistungen zur Verfügung stellen (vgl. Abbildung 178). Am häufigsten wurde angegeben, dass der Betrieb bei Krankheit des Kindes die Möglichkeit des Sonderurlaubs einräumt (53 %).¹⁴⁶ Ein Drittel der Befragten hat vom Betrieb Geldleistungen erhalten. Alle anderen Leistungen sind wesentlich geringer verbreitet. Insbesondere bei den Freizeitangeboten und dem Angebot von haushaltsnahen Dienstleistungen korrespondieren die Werte mit der Unternehmensumfrage.

Der Ausbau der Familienfreundlichkeit in den Unternehmen in Deutschland wird von der Bevölkerung kaum wahrgenommen. In einer Befragung im Dezember 2005 gaben nur 16 % der befragten 16- bis 44-Jährigen an, dass in ihrer Wahrnehmung die Unternehmen familienfreundlicher geworden sind (vgl. Abbildung 179). Dagegen sahen 38 % eine Verschlechterung bei der Familienfreundlichkeit in den deutschen Unternehmen. 37 % konnten in den letzten Jahren keine Veränderungen erkennen.

Abbildung 179: Bewertung der Verbesserung der Familienfreundlichkeit in den Unternehmen in Deutschland im Dezember 2005



Anmerkung: Befragt wurden 916 Personen zwischen 16 und 44 Jahren.

Datengrundlage: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 7982. Veröffentlicht in BMFSFJ (2006e: 17). Eigene Darstellung.

1.4 Herausforderungen für Kinder- und Jugendhilfe

Die Herausforderungen für die Jugendhilfe in Niedersachsen ergeben sich nicht aus dem Rückgang der Anzahl der Kinder und Jugendlichen, sondern aus der veränderten sozialen Zusammensetzung der Zielgruppe. In ihrer Expertise für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe geht die Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie (GEBIT) davon aus, dass vor allem folgende Entwicklungen die Jugendhilfe in Zukunft herausfordern werden (vgl. GEBIT 2004: 30):

- ein steigender Anteil von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund,
- ein steigender Anteil von Kindern und Jugendlichen aus bildungsfernen Familien und

¹⁴⁶ Die Autoren weisen allerdings darauf hin, dass dieses Ergebnis wahrscheinlich zu hoch ist, da nicht immer sichergestellt werden konnte, dass die befragten Personen zwischen dem gesetzlichen Anspruch und darüber hinausgehenden betrieblichen bzw. tariflichen Regelungen unterscheiden konnten. Nach dem Gesetz haben Mütter und Väter Anspruch auf maximal zehn Tage pro Kind (mit Krankengeldbezug).

- ein steigender Anteil von Kindern und Jugendlichen aus Ein-Eltern-Familien.

Damit werden zukünftig mehr Kinder und Jugendliche dem Risiko ausgesetzt sein, in wirtschaftlich prekären Lebenskonstellationen aufzuwachsen. Diese Tendenzen können vermutlich auf Niedersachsen übertragen werden.

Eine Befragung des DJI zeigt, dass sich der Großteil der freien und privat-gewerblichen Träger auf die Veränderungen des demografischen Wandels vorbereitet (vgl. DJI 2006). Neben der demografischen Entwicklung führen auch andere Faktoren zu einer Änderung des Bedarfs. So kommt es etwa aufgrund der zunehmenden Erziehungsunsicherheit bei Eltern zu einem erhöhten Bedarf an Angeboten, die sich direkt an Eltern richten (Elternarbeit, Elternförderung, Elternbildung).¹⁴⁷

Laut der DJI-Umfrage gehen viele Träger davon aus, in Zukunft Angebote aus finanziellen Gründen reduzieren zu müssen. Dabei besteht die Gefahr, dass es in bestimmten Regionen in Deutschland zu einer starken Ausdünnung der Infrastruktur kommt, sodass die Versorgungsqualität für die Familien nicht mehr ausreichen wird.

Die einzelnen Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe müssen auf diese Herausforderungen reagieren.¹⁴⁸

1.4.1 Jugendarbeit

Zu einem wesentlichen Teil wird Jugendarbeit von der ehrenamtlichen Arbeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen getragen. Mit über 50 000 ausgestellten Ausweisen für Jugendleiterinnen und Jugendleiter (Juleica) ist Niedersachsen bundesweit mit deutlichem Abstand führend. Das ehrenamtliche Engagement im Jugendalter ist die Basis für weiteres Engagement im Erwachsenenalter (vgl. Kapitel D.V.2.2.1 in diesem Abschnitt).

Die zukünftigen Herausforderungen für die Jugendarbeit ergeben sich aus der veränderten Sozialstruktur ihrer Zielgruppe und aus den Veränderungen der Kinder- und Jugendphase selbst.

Regional können Angebote der Jugendarbeit durch niedrige Geburtenraten und hohe Abwanderung gefährdet sein. Die überwiegend ehrenamtlich getragene Arbeit der Jugendverbände und Jugendgruppen ist auf einen Mix von Altersgruppen und auf eine gewisse Kontinuität angewiesen, um die vielfältigen Aufgaben in der Jugendarbeit zu bewältigen. Gerade in ländlichen Regionen ohne weiterführendes Bildungsangebot ist die Abwanderung und damit der Kompetenzverlust in der Jugendarbeit hoch. Das hat zur Folge, dass immer weniger Jugendliche bereit sind oder über die entsprechenden Erfahrungen aus Basisaktivitäten verfügen, um sich in übergreifenden Gremien (Kreisverbände, Regionalverbände, Jugendringe) zu engagieren.

Die Jugendarbeit ist ein wichtiges Instrument, um den Auswirkungen des demografischen Wandels zu begegnen; denn Jugendarbeit bietet die Möglichkeit

- *des Erlernens von freiwilliger Betätigung zum Wohle anderer.* Der Erwerb von sozialen Kompetenzen ist insbesondere vor dem Hintergrund der Veränderungen der gesellschaftlichen Strukturen von großer Bedeutung; denn er ist die Grundlage, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt gewährleisten zu können.
- *des informellen Lernens.* Bildung, eine der zentralen Antworten auf die Herausforderungen des demografischen Wandels, findet nicht nur formell in Institutionen wie der Schule statt, sondern auch informell. Gerade in der Jugendarbeit ist der Anteil von informellem und non-formalem Lernen sehr hoch. Hier werden Kompetenzen

¹⁴⁷ Nach Einschätzungen von Prof. Klaus Hurrelmann (Universität Bielefeld) ist rund ein Drittel der Eltern mit den Erziehungsaufgaben überfordert (vgl. HURRELMANN 2006).

¹⁴⁸ Die Kindertagesbetreuung ist bereits im Kapitel D.I.1.2 umfassend behandelt worden.

vermittelt, die auch in der Arbeitswelt nachgefragt werden (z. B. Teamfähigkeit, Organisationsfähigkeit).

- *der Partizipation.* In der älter werdenden Gesellschaft darf es nicht zu einem Gegeneinander der Generationen kommen, sondern es muss vielmehr ein gleichberechtigtes Neben- und Miteinander geben. Wesentliche Voraussetzung für die Berücksichtigung der Interessen ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf allen Ebenen der Gesellschaft.

1.4.2 Jugendsozialarbeit

Wie im Abschnitt „A – Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ festgestellt, wird es zukünftig immer wichtiger werden, die Erwerbsbeteiligung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu erhöhen, um einen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zu vermeiden (vgl. Kapitel A.II.1.3). Zudem ist eine erfolgreiche berufliche Ausbildung und eine sich daran anschließende Beschäftigung der zentrale Schlüssel für gesellschaftliche Teilhabe und für viele Menschen ein wichtiger Orientierungs- und Identifikationspunkt. Aufgrund der Lage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ist aber eine große Zahl junger Menschen mit prekären Beschäftigungsverhältnissen konfrontiert oder ganz von beruflichen Integrationsmöglichkeiten ausgeschlossen. Das betrifft insbesondere, aber nicht nur, Jugendliche mit individuellen Beeinträchtigungen und/oder sozialen Benachteiligungen. Diese Jugendlichen werden auch zukünftig auf eine verlässliche und nachhaltige Förderung vor allem im Rahmen der Jugendsozialarbeit angewiesen sein, die an der Schnittstelle von Jugendhilfe, Schule und Arbeitsmarkt agiert.

1.4.3 Familienbildung

Die Familienbildung zielt auf die Stärkung der Erziehungsverantwortung und der Erziehungskompetenz von Eltern und ist damit ein wichtiges Element bei der Unterstützung von Familien. Erziehung ist zwar vorrangig die Aufgabe der Familie, aber „Eltern stoßen im Umgang mit ihren Kindern häufig an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Nicht wenige sind verunsichert, manchen fehlt es selbst an Orientierung, an Leitbildern und Zielen, an Wissen und auch an eigener Bildung, die sie ihren Kindern weitervermitteln können oder die sie in die Lage versetzen, die richtigen Beratungs- und Bildungsangebote auszuwählen. Andere vermissen die gleichberechtigte Auseinandersetzung über die Erziehung ihrer Kinder und die aktive Beteiligung in Institutionen.“ (BMFSFJ 2006f: 7). Die Familienbildung will Eltern durch Informationen und Bildungsangebote, die auf ihre Bedürfnisse eingehen, unterstützen.

Familienbildung muss dabei auch den gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung tragen. Daher müssen Angebote geschaffen werden, die auf

- die Zunahme des Anteils von bildungsfernen Schichten,
 - die sich verändernden gesellschaftlichen Vorstellungen von Partnerschaftlichkeit und Geschlechtergerechtigkeit,
 - den zunehmenden Wunsch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- reagieren.

1.4.4 Hilfen zur Erziehung

Hilfen zur Erziehung sind zu gewähren, „wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Zu den Maßnahmen der erzieherischen Hilfe gehören beratende (Erziehungsberatung), ambulante (aufsuchende), teilstationäre (Tagesgruppen) und stationäre (Heimerziehung) Leistungen. Zuständig für die Hilfen zur Erziehung sind die Kommunen, die für die Aufgabenerfüllung häufig auf freie Träger zurückgreifen.

Die Gruppe der Leistungsempfänger ist ausgesprochen heterogen. In den überwiegenden Fällen handelt es sich insbesondere bei der Inanspruchnahme von intensiven Leistungen um Familien aus einem sozioökonomisch schwachen Spektrum.

Der Bedarf an erzieherischen Hilfen hat sich in der Vergangenheit nicht einheitlich entwickelt. Er ist einerseits abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung in den jeweiligen Regionen und der Bevölkerungszusammensetzung, andererseits spielt aber auch die jugendhilfespezifische Angebotsstruktur in der Region eine Rolle. Insgesamt gesehen ist der Bedarf an Hilfen zur Erziehung seit den 1990er-Jahren gewachsen, insbesondere im Bereich der ambulanten Erziehungshilfen und in der Erziehungsberatung. Seit 2002 sind geringere Steigerungsraten zu beobachten, bei der Heimerziehung ist sogar ein leichter Rückgang in den letzten Jahren eingetreten. Gleichzeitig berichten Praktiker von zunehmend komplexeren Biographien und Problemlagen, die ein umfangreiches Handeln und differenzierte fachliche Kenntnisse erfordern. Die Kommunen stehen vor gravierenden finanziellen Problemen, die auch eine Auswirkung auf die Kinder- und Jugendhilfe haben. Nach Einschätzung der Vertreter des Landesjugendhilfeausschusses „besteht eine hohe Gefahr, dass der rechtliche Leistungsanspruch auf Hilfen zur Erziehung aus finanziellen Gründen auf ein Maß unterhalb des notwendigsten pädagogischen Maß gedrückt wird.“

Eine Prognose über den zukünftigen Bedarf an Hilfen zur Erziehung ist äußerst schwierig. Neben der Bevölkerungsentwicklung ist vor allem die Entwicklung der Sozialstruktur entscheidend, insbesondere im Hinblick auf Faktoren wie Bildung und Erziehungskompetenz. Auch zukünftig ist von einer regionalen Differenzierung auszugehen.

Die Entwicklung der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen ist abhängig von einem komplexen Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren. Hierzu gehören sozialstrukturelle Bedingungen und Entwicklungen, unter denen sich Erziehung in der Familie vollzieht, politisch-fiskalische Einflussnahmen, unter denen die Jugendämter ihre Aufgaben erledigen, oder auch die demografische Entwicklung. Wie sehr diese äußeren Bedingungsfaktoren die Tätigkeit der Jugendämter beeinflussen, zeigt die breite Debatte um den Kinderschutz nach den gravierenden Fällen von Kindesvernachlässigungen oder Tötungen, die nach einer ersten Einschätzung zu einem signifikanten Anstieg der Fremdunterbringungen in Pflegefamilien oder Heimen geführt haben. Auf Grund des individuellen Rechtsanspruchs auf Hilfe ist die Steuerungsfähigkeit der Kommunen im Bereich der Hilfen zur Erziehung begrenzt. Ein Ansatz, diese Steuerungsfähigkeit zu erhöhen, wird mit der Einführung der Integrierten Berichterstattung in Niedersachsen verfolgt (vgl. Kapitel D.1.2.2.2 in diesem Abschnitt).

Hinsichtlich der Veränderungen durch die demografische Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass neben den unterschiedlichen Faktoren der Bedarfsbeeinflussung auch eine altersgruppenspezifische Analyse heranzuziehen ist (vgl. im Folgenden AKJ^{STAT} 2004). Bei den erzieherischen Hilfen in Niedersachsen beginnen fast 75 % der Hilfen im Alter von über 12 Jahren, insbesondere im Alter von 15 bis unter 18 Jahren. Da diese Altersgruppe in den nächsten Jahren noch leicht zunehmen wird, ist alleine vor dem Hintergrund dieser Bedingungsfaktoren in den nächsten Jahren noch mit einem Anstieg der Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII zu rechnen. Ein signifikanter Rückgang ist erst zum Ende dieses Jahrzehnts zu erwarten. Bezogen auf die einzelnen Hilfearten ist beispielhaft für das Jahr 2012 damit zu rechnen, dass die Sozialpädagogische Familienhilfe um ca. 15 % zurückgeht, die Vollzeitpflege um ca. 12 %, während die Heimerziehung nur mit einem Rückgang um ca. 5 % konfrontiert wird. Diese für den Landesdurchschnitt berechneten Zahlen berücksichtigen ausschließlich die statistische Basis und nicht die oben erwähnten sozialstrukturellen Faktoren oder etwaige Gesetzesänderungen.

2 Kinder, Jugend und Familie – Handlungsoptionen

2.1 Verbesserte Rahmenbedingungen für Kinder und Familien in der Gesellschaft

Familien sind trotz aller gesellschaftlichen Veränderungen weiterhin die primäre Sozialisationsinstanz. Sie sind verantwortlich und prägend für soziale und emotionale Kompetenz, Identität, Selbstwertgefühl und Bildungschancen. Die Familie ist und bleibt die Keimzelle der Gesellschaft.

Eine wesentliche Herausforderung des demografischen Wandels besteht darin, die Familie als die wichtigste Sozialisierungsagentur der Gesellschaft in ihrer Reproduktionsfunktion, ihrer Versorgungs- und Unterstützungsfunktion sowie in ihrer Kompetenz für Erziehung und Qualifizierung zu stärken.

Aktuell sind die Rahmenbedingungen für viele Erwachsene nicht förderlich, sich für Kinder zu entscheiden. Die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft und der Familien hängt aber von guten Rahmenbedingungen für das Aufwachsen und Heranwachsen der jungen Generation ab. Diese zu schaffen und Eltern, aber auch alle anderen beteiligten Akteure und Institutionen so zu unterstützen, dass für Kinder und Jugendliche optimale Lebens- und Zukunftschancen gewährleistet sind, ist ein wichtiges Ziel. Wichtigste Grundvoraussetzungen sind ein langfristiger Arbeitsplatz und daraus resultierend ein gesichertes Einkommen.

Familie ist aber nicht nur dort, wo Kinder aufwachsen, sondern sie ist auch eine soziale Institution, die als Teil eines leistungsfähigen sozialen Netzwerkes wichtige Aufgaben der Verständigung zwischen den Generationen, der gegenseitigen Hilfe und Selbsthilfe ihrer Mitglieder übernimmt. Die Förderung der Familie ist somit in vielerlei Hinsicht ein wichtiger Beitrag zur Gestaltung des demografischen Wandels.

2.1.1 Stärkung und neue Ansätze der Familienpolitik

Das Land sollte die Rahmenbedingungen ausbauen, um (jungen) Menschen die Entscheidung für Kinder und Familie zu erleichtern. Eine moderne Familienpolitik kann aber nur in Kombination mit unterstützender Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wirken. Darüber hinaus ist darauf hinzuwirken, dass Familien das notwendige familienfreundliche Klima in der Gesellschaft vorfinden.

Eltern sollten zudem bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgaben unterstützt werden. Dabei sollten Geld- und Dienstleistungen sich stärker am Lebenslauf orientieren. Insbesondere die Unterstützung in der Familiengründungs- und -aufbauphase sowie die Unterstützung von Alleinerziehenden sollten Schwerpunkte der Familienpolitik bilden. Beispielsweise müssen geeignete Bedingungen geschaffen werden, um kindbedingte Armut zu vermeiden. Weiterhin sollte darüber nachgedacht werden, wie junge Menschen dabei unterstützt werden können, ökonomisch schneller unabhängig von ihren Eltern zu werden, damit sie selbst eine eigene Familie gründen können. Darüber hinaus nimmt auch die Zahl der Menschen zu, die gerade in schwierigen Lebenslagen einen erhöhten Unterstützungsbedarf haben, da sie nicht über ausreichende Kompetenzen zur Bewältigung ihres Alltags und ihres Erziehungsauftrages verfügen.

Eine nachhaltige Familienpolitik sollte den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter stärken. Das Leitprinzip der gleichen Teilhabe von Frauen und Männern, insbesondere im Hinblick auf die Teilhabe am Familien- und Erwerbsleben, sollte in den verschiedenen Bildungseinrichtungen (Kindergärten, allgemein- und berufsbildende Schulen, Hochschulen, Erwachsenenbildungsstätten) vermittelt werden. Gender Mainstreaming muss als Querschnittsaufgabe in allen Politikfeldern anerkannt und

angewandt werden. In diesem Rahmen bedarf es auch der geschlechtsspezifischen Betrachtung, um eventuelle Probleme feststellen zu können.

Familienpolitik sollte darüber hinaus so flexibel gestaltet werden, dass sie Familien mit unterschiedlichen Lebensentwürfen gerecht wird. Wichtig ist, dass sie den Menschen eine echte Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Lebensmodellen bietet.

Ein weiteres wichtiges Thema einer nachhaltigen Familienpolitik sollte die Verbesserung der Zeitoptionen sein. Hierzu sollten Möglichkeiten geprüft werden, wie der Familienalltag entlastet werden kann, um mehr gemeinsame Zeit zu haben. Neben der Kindertagesbetreuung (vgl. Kapitel D.I.2.1.3 in diesem Abschnitt) und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (vgl. Kapitel D.I.2.3 in diesem Abschnitt) müssen auch andere öffentliche Infrastrukturen familienfreundlicher gestaltet werden. Beispielsweise könnten Familien durch flexiblere Öffnungszeiten von Büchereien (Wochenende) unterstützt werden oder durch eine bessere Abstimmung der Fahrpläne des ÖPNV und der Schulzeiten. Eine Verbesserung der Zeitoptionen kann zudem mit einer Flexibilisierung der Ausbildungszeiten gefördert werden, da dadurch die Rush-Hour of Life entzerrt werden kann (vgl. Kapitel C.V.1.2.1).

Familienpolitik sollte zudem eine generationenübergreifende Perspektive verfolgen. Der Familienbegriff ist nicht auf die Eltern mit minderjährigen Kindern begrenzt, sondern umfasst auch die Beziehung zwischen erwachsenen Söhnen und Töchtern und ihren Eltern. Daher sollten die Rahmenbedingungen so geschaffen sein, dass es den Familien möglich ist, Generationensolidarität zu leben und Fürsorge für andere als Teil der eigenen Lebensperspektive zu interpretieren.

Die bereits eingeführte Familienverträglichkeitsprüfung muss bei allen Gesetzentwürfen konsequent angewendet werden. Neue Erkenntnisse in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik insbesondere im Kontext der demografischen Entwicklungen sollten dazu führen, dass bestehende Richtlinien überprüft werden.

Neben der Familienperspektive müssen zudem auch die kinder- und jugendbezogenen Perspektiven gestärkt werden. Die wirtschaftliche und soziale Leistungsfähigkeit der Gesellschaft wird in Zukunft wesentlich davon abhängen, dass möglichst viele ihrer Mitglieder über schulische, berufliche und soziale Qualifikationen und Kompetenzen verfügen. Dazu ist z. B. die Koordination zwischen der Kinder- und Jugendhilfe und dem Bildungsbereich zu verbessern. Unter anderem müssen Antworten auf die Fragen gefunden werden, wie die Chancen für Jugendliche insgesamt verbessert und insbesondere wie sie für ein Leben in einer alternden Umgebung fit gemacht werden können.

2.1.2 Stärkung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen

Die Folgen des demografischen Wandels, insbesondere die älter werdende Gesellschaft, dürfen nicht dazu führen, dass Kinder und Jugendliche zu einer Randgruppe werden oder sich als solche wahrnehmen. Daher sind „die Entwicklung und Umsetzung erweiterter Formen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen sowie verstärkte Anstrengungen zur Förderung der politischen Bildung junger Menschen“ (JUGENDMINISTERKONFERENZ 2006: 2) von großer Bedeutung.

Dazu müssen geeignete Beteiligungsinstrumente eingesetzt werden, die echte Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Gruppe der jungen Menschen bieten. In diesem Zusammenhang haben sich Ansätze bewährt, die junge Menschen als Experten in eigener Sache beteiligen. Um die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu stärken, sind folgende Maßnahmen möglich:

- konsequente Beteiligung an der Jugendhilfeplanung,
- Erhalt der Jugendhilfeausschüsse auf der kommunalen Ebene und Weiterentwicklung ihrer Mitwirkungsqualitäten,

- gleichwertige Mitbestimmungselemente auf der Landesebene,
- Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen,
- Anwenden der Beteiligungsvorschriften der niedersächsischen Gemeindeordnung,
- weitere Entwicklung von kreativen, undogmatischen, jugendgerechten Beteiligungsforen mit entsprechender Ressourcenverfügung,
- Ausbau der politischen Bildung in den Schulen und in der außerschulischen Jugendbildung.

2.1.3 Ausbau der Kindertagesbetreuung und anderer familienfreundlicher Infrastrukturen

Alle Kinder sollen - unabhängig von ihrer Herkunft - „von Anfang an“ gute Entwicklungs- und Bildungschancen erhalten. Im Sinne des Zwölften Kinder- und Jugendberichts müssen alle Kinder kulturelle, instrumentelle, soziale und personale Kompetenzen erwerben können, um den Herausforderungen der Zukunft gewachsen zu sein und an der demokratischen Gestaltung des bestehenden Gemeinwesens verantwortlich mitwirken zu können (vgl. BMFSFJ 2006f: 350). Allerdings können positive Bildungseffekte nicht allein durch einen quantitativen Ausbau von Betreuungsangeboten erreicht werden, sondern dazu bedarf es einer hohen Qualität der Lernorte (zu den qualitativen Aspekten vgl. Kapitel C.II.2.2).

Quantitativ sind die Kommunen durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz verpflichtet, bis zum Jahr 2010 die Betreuungsangebote für unter 3-Jährige auf eine Versorgungsquote von 20 % zu erhöhen. Ab 2013 soll ein Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz eingeführt werden. Dabei geht der Bund von einer Betreuungsquote von 35 % der unter 3-Jährigen aus.

Zudem müssen die Betreuungsplätze im Hortbereich ausgebaut werden. Bei einer bedarfsgerechten Ausgestaltung der Kinderbetreuung im Krippen- und Kindergartenalter darf es beim Übergang in die Grundschule nicht zu einer Verringerung der garantierten Betreuungszeit kommen. Eltern stehen hier durch die Konzentration des Unterrichts auf den Vormittag und die Schulferien vor neuen Herausforderungen bei der Organisation der Kinderbetreuung.

Die notwendige Angebotsausweitung zur Kindertagesbetreuung bezieht sich nicht nur auf die Erhöhung der Platzzahlen, sondern auch auf die Verlängerung der Betreuungszeiten, die vielfach noch auf den Vormittag beschränkt sind. Ganztagsbetreuungsplätze sind bislang dagegen noch die Ausnahme. Die Regelbetreuung sollte mindestens sechs Stunden umfassen, damit eine Berufstätigkeit der Mutter oder des Vaters überhaupt möglich wird. Zudem sollte eine Vergrößerung des Angebotes an Ganztagsbetreuungsangeboten angestrebt werden.

Ein Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung bedeutet hauptsächlich für die kommunalen Haushalte höhere Ausgaben.¹⁴⁹ Von dem aufgezeigten ökonomischen Nutzen profitieren aber vor allem die Haushalte der Länder, des Bundes und der Sozialversicherungsträger. Der Anreiz für einen verstärkten Ausbau der Kinderbetreuung in den Kommunen lässt sich nur dann erhöhen, wenn die Kommunen selbst die ökonomischen Vorteile deutlich zu spüren bekommen. Hier muss über ein entsprechendes Ausgleichsverfahren nachgedacht werden.

Darüber hinaus empfiehlt das DIW eine stärkere Berücksichtigung der Kindererziehung und -betreuung im kommunalen Finanzausgleich. „Durch eine entsprechende Ausgestaltung von Nebenansätzen im Finanzausgleich könnte dieses Ziel unterstützt werden: Je mehr Kinder in einer Gemeinde leben und je besser die Kinderbetreu-

¹⁴⁹ Auch für das Land Niedersachsen werden sich die Ausgaben erhöhen, da es nach § 16 KiTaG 20 % der Personalkosten von Kindertageseinrichtungen übernimmt.

ungsmöglichkeiten sind, umso mehr Geld würde zur Verfügung gestellt.“ (VESPER 2005: 48).

Neben der institutionellen Kindertagesbetreuung sollte auch die Kindertagespflege quantitativ und qualitativ ausgebaut werden. Dabei sind organisierte Strukturen vorzuziehen; denn damit ist für die Tagesmütter und Tagesväter einerseits eine Absicherung, für die Eltern andererseits eine Verlässlichkeit der Betreuung verbunden. Das zur Unterstützung dieses Ausbaus 2004 initiierte Projekt „Tagespflegebüro Niedersachsen“, das als überregionale Stelle Serviceleistungen für Fachkräfte aus dem Bereich der Tagespflege anbietet, scheint ein wichtiger Baustein dazu zu sein. Weitere Handlungsfelder sind z. B. die Vernetzung der Tagespflege mit den Kindertageseinrichtungen sowie die Herstellung von Transparenz hinsichtlich von Angebot und Qualität von Kindertagespflege.

Mit einem Förderprogramm wird das Land die Kommunen beim quantitativen und qualitativen Ausbau der Tagespflege und bei der Sicherstellung bedarfsgerechter, flexibler Betreuungsangebote als Ergänzung zum Kindertagesstättenangebot unterstützen. Ein Schwerpunkt liegt bei der Qualifizierung von Tagespflegepersonen. Dieses Angebot ist eine Ergänzung zum unbestritten notwendigen Ausbau der Kindertagesstätten.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Wie angemerkt, macht das Land Niedersachsen keinen Unterschied zwischen Tagespflege und Angeboten der Kinderbetreuung in Einrichtungen. Tagespflegeplätze werden in der Statistik Letzteren zugeschlagen. Tagespflege ist zwar unbestritten wichtig, wird aber einseitig gefördert und damit dem vorhandenen Bedarf und der Nachfrage angesichts der derzeit schlechten Angebotssituation in Einrichtungen nicht gerecht. Hinzu kommt, dass Standards für Tagespflege zwar bundesweit vorhanden sind, in Niedersachsen aber nicht verbindlich gelten.

Neben der Kindertagesbetreuung sind auch andere Infrastrukturen wichtig für Familien. Das Land sollte die Kommunen bei der Schaffung, dem Ausbau und dem Erhalt von familienfreundlichen Infrastrukturen unterstützen. Zu den für Familien besonders wichtigen Infrastrukturen gehören neben den Einrichtungen der Kindertagesbetreuung

- Grund- und weiterführende Schulen,
- ein familienfreundliches Wohnen und ein familienfreundliches Wohnumfeld,
- eine familienfreundliche Verkehrsplanung,
- Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten.

Mit der Förderung von Familien- und Kinderservicebüros über das Programm „Familien mit Zukunft“ unterstützt das Land die Kommunen beim Ausbau familienfreundlicher Infrastrukturen. Die Familien- und Kinderservicebüros sind Anlaufpunkte in allen Fragen der Kinderbetreuung, sie bündeln und vernetzen das Betreuungsangebot und können darüber hinaus Wegweiser zu Beratungs- oder Familienbildungsangeboten sein. Als niedrigschwelliges Angebot sind sie auch für Familien ansprechbar, die Unterstützung und Beratung in Erziehungsfragen benötigen.

2.1.4 Förderung des intergenerationellen und intragenerationellen Zusammenlebens

Jede Generation sollte die Möglichkeit erhalten, auch über ihre Altersgenossen hinaus Beziehungen zu knüpfen. Intergenerationelle Kontakte bestehen hauptsächlich zwischen Familienmitgliedern. Zukünftig werden diese Möglichkeiten aber weiter zurückgehen, da zum einen die steigende Zahl von kinderlosen Menschen und die geringere Zahl von Kindern in der Familie zu kleineren familialen Netzwerken führen und zum

anderen Familienmitglieder aufgrund der steigenden beruflichen Mobilität häufig nicht an einem Ort leben können.

Daher gilt es, außerhalb der Familie generationenübergreifende Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen und zu fördern (vgl. Kapitel D.II.2.3 in diesem Abschnitt).

Darüber hinaus wird es vor dem Hintergrund der Zunahme des Aufwachsens in sogenannten „Bohnenstangenfamilien“ – also in Familien, die zwar mehrere Generationen umfassen, aber in denen es keine Geschwister gibt, keine Onkel und Tanten und damit auch keine Cousins und Cousinen – immer bedeutender, Möglichkeiten des intra-generationellen Austauschs zu schaffen. Dies erfordert zum einen jugendpolitische Reaktionen (vgl. FÜLBIER, MÜNCHMEIER 2001: 203), zum anderen sind aber insbesondere ältere Menschen auf Begegnungsstätten angewiesen.

2.2 Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe

2.2.1 Rolle des Landes in der Kinder- und Jugendhilfe

Die Zukunft unserer Gesellschaft hängt davon ab, inwieweit es gelingt, die Zukunftschancen der jungen Generation zu verbessern. Dieses Ziel kann nur mit Investitionen zugunsten der jungen Generation erreicht werden. Daher sollte das Land die Kommunen in der Kinder- und Jugendhilfe unterstützen, indem folgende Aspekte sichergestellt werden:

- *Einheitliche Standards:* Das Land sollte die Entwicklung von umfassenden Qualitätsstandards in der Kinder- und Jugendhilfe unterstützen. Dabei ist die moderne Struktur der Vereinbarung von Leistungen und Entgelten mit freien Trägern zu berücksichtigen.
- *Beratung:* Um die landesweite Verbreitung von fachlich garantierten Standards abzusichern, benötigen die örtlichen Jugendämter Beratung in allen Fragen der Kinder- und Jugendhilfe. Kommunen sind dabei zu unterstützen, ihre Organisation und Konzepte im Hinblick auf die sich verändernden Lebenswelten junger Menschen anzupassen.
- *Kontrolle:* Das Land hat auch die Aufgabe der Kontrolle, um auf notwendige Maßnahmen hinzuweisen. Kinder- und Jugendhilfe unterliegt permanenten Veränderungsprozessen. Öffentliche Träger der Jugendhilfe haben diese wahrzunehmen und mit ihren Mitteln zu intervenieren.

Kinderrechte sollten in die Landesverfassung aufgenommen werden.

Falls es zukünftig zu einer Reduktion der Angebote kommen sollte, müssen sowohl Trägerpluralität in der Jugendhilfe als auch wohnortnahe Angebote gesichert werden.

2.2.2 Weiterentwicklung der Jugendhilfeplanung

Die Jugendhilfeplanung ist die Grundlage für die Anpassung der Jugendhilfe an den gesellschaftlichen Wandel. Da die Geschwindigkeit der Veränderungen von Lebenslagen junger Menschen und die damit zusammenhängenden Herausforderungen für die Jugendhilfe zunehmen werden, steigt die Bedeutung der Jugendhilfeplanung an (vgl. BMFSFJ 2002: 121-122). Dabei kann eine landesweite Jugendhilfeplanung in Form einer kontinuierlichen Erhebung und Auswertung von Daten zu den Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien eine wertvolle Unterstützung für eine angemessene quantitative und qualitative Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und ihrer institutionellen und personellen Rahmenbedingungen darstellen. Auf der Basis regionaler Prognosen der Bevölkerungsentwicklung sind Planungen vorzunehmen, die auf die Interessen aller Generationen eingehen und auf einen gerechten Ausgleich zwischen den Generationen abzielen.

Mit der Entwicklung und Einführung der Integrierten Berichterstattung in Niedersachsen (IBN) unterstützt das Land die Kommunen bei der Installation eines dauerhaften

Beobachtungs- und Berichtswesens. Für die Landesebene bietet die IBN eine Grundlage der Steuerung, um Förderschwerpunkte festzulegen und für den gezielten Einsatz von Finanzmitteln.

2.2.3 Jugendarbeit

Jugendarbeit muss trotz zurückgehender Anzahl der Kinder und Jugendlichen weiterhin vom Land Niedersachsen gefördert werden. Sie ist – insbesondere im Hinblick auf den Erwerb von sozialen Kompetenzen – wichtiger Bestandteil der außerschulischen Bildung. Deshalb ist auch unter schwierigen finanziellen Bedingungen der strukturelle Rahmen für ein Engagement von Jugendlichen in der Jugendarbeit zu gewährleisten. Dazu gehören:

- ein positives Klima für Ehrenamt und eine Anerkennungskultur ehrenamtlicher Arbeit,
- offene Jugendeinrichtungen (z. B. Jugendfreizeitstätten, Jugendhäuser) und
- die Beibehaltung der landesweiten Förderung der Jugend(verbands)arbeit, die auch die Förderung hauptamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Unterstützung der Ehrenamtlichkeit einschließt.

Insbesondere in Regionen mit einem geringen Anteil von Kindern und Jugendlichen muss ein breites, öffentlich gefördertes Freizeit- und Bildungsangebot für junge Menschen erhalten bleiben. Das vorhandene Angebot muss eng vernetzt und ausreichend abgestimmt werden, um eine optimale Nutzung der Ressourcen zu gewährleisten. Daraus resultierend können bedarfsgerecht zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

Aber auch inhaltlich muss die Jugendarbeit auf die Herausforderungen des demografischen und sozialen Wandels reagieren:

- Die Jugendarbeit und insbesondere die Jugendverbandsarbeit muss weiterhin dafür Sorge tragen, dass die Belange der Kinder und Jugendlichen Beachtung finden. Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit müssen die Perspektiven und Ressourcen für die junge Generation gesichert werden, auch wenn sie zahlenmäßig kleiner wird. Dies ist für den gesellschaftlichen Zusammenhalt eine wesentliche Voraussetzung.
- Eine der zukünftig bedeutenden Aufgaben der Jugendarbeit ist es, „Gelegenheiten und soziale Räume für (von Erwachsenen nicht kontrollierte) Gleichaltrigenerfahrungen anzubieten und zu stabilisieren.“ (FÜLBIER, MÜNCHMEIER 2001: 203-204).
- Jugendarbeit als Raum des informellen und non-formalen Lernens muss sich auch gezielt an sozial benachteiligte Jugendliche sowie an Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund richten. Während in der offenen Kinder- und Jugendarbeit oftmals ein hoher Anteil an Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund zu finden ist, ist diese Zielgruppe in der Jugendverbandsarbeit deutlich unterrepräsentiert (vgl. auch BMFSFJ 2006f: 246). Hier sollten gemeinsam mit den Jugendverbänden Konzepte für die interkulturelle Öffnung der Verbände entwickelt werden.
- Flankierend zur außerschulischen Jugendbildung ist die Kooperation zwischen (Ganztags-)Schulen und der Jugendarbeit auszubauen und auch infrastrukturell zu unterfüttern. Insbesondere müssen Konzepte entwickelt werden, wie Jugendarbeit in der Schule funktionieren kann, ohne den Anspruch an die Freiwilligkeit der Teilnahme zu verlieren oder zum „Pausenfüller“ am Nachmittag degradiert zu werden.

2.2.4 Jugendsozialarbeit

Angeichts der wachsenden Anforderungen, die der Arbeitsmarkt an die zukünftigen Arbeitskräfte stellt, und angesichts der Probleme benachteiligter Gruppen im Bildungssystem ist die Integration von benachteiligten Jugendlichen in die Arbeitswelt ein besonders wichtiges Aufgabenfeld. Aufgrund dieser Herausforderungen muss die Jugendsozialarbeit in Niedersachsen langfristig erhalten bleiben und weiterentwickelt

werden. Eine gezielte und ganzheitliche Förderung benachteiligter Gruppen setzt dabei eine verstärkte Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe voraus (vgl. GEBIT 2004: 31).

Junge Menschen müssen beim Einstieg ins Berufsleben die notwendige Unterstützung bekommen. Dazu gehören Bildung und Qualifizierung, Förderung von Ausbildung und Arbeit sowie Angebote der Jugendberufshilfe. Diese Instrumente müssen ergänzt werden. Dazu sind eine Reihe von Angeboten und Maßnahmen denkbar, zu denen auch öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten zählen können, die das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt verfolgen.

2.2.5 Familienbildung

Die niedersächsischen Familienbildungsstätten müssen als Einrichtungen der präventiven Kinder- und Jugendhilfe auf die sich ändernden gesellschaftlichen Strukturen reagieren. Das Land sollte die Entwicklung entsprechender Familienbildungsangebote anregen und fördern.

Eine besondere Aufgabe für die Familienbildungsträger wird zukünftig darin bestehen, die Familienbildung stärker für Familien mit Migrationshintergrund und sozial schwache Familien zu öffnen. Da diese Gruppen häufig nicht mit seminarorientierten Angeboten erreicht werden konnten, müssen niedrigschwellige Ansätze weiterentwickelt werden. Niedrigschwelligkeit bedeutet, dass diese Angebote sich inhaltlich stärker an den Lebenswelten dieser Familien orientieren, keine oder nur geringe Teilnehmerbeiträge erheben und die Teilnahme ohne besondere Vorkenntnisse möglich ist.

Darüber hinaus müssen die Angebote die veränderten gesellschaftlichen Werte, die das Familienleben entscheidend beeinflussen, aufgreifen. Dazu gehören z. B. die Themen Partnerschaftlichkeit und Geschlechtergerechtigkeit im Allgemeinen, Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Besonderen. Hier müssen auch geschlechtsspezifische Konzepte erarbeitet werden. So sollten Männer dabei unterstützt werden, sich vom traditionellen Verständnis von Männlichkeit zu verabschieden, neue Denkräume zu öffnen und die eigene Rolle im Beruf und in der Familie zu reflektieren. Die Bedeutung der Vaterrolle sollte in den Veranstaltungen der Familienbildung betont werden.

Eine Vernetzung der Familienbildungseinrichtungen mit unterschiedlichen Kooperationspartnern wie Jugendamt, Beratungsstellen und Arbeitsgemeinschaften findet bereits statt. Zur Optimierung der Angebotsstruktur sollten die Vernetzung und Zusammenarbeit noch ausgebaut werden. Dieser Ausbau ist auch insofern sehr wichtig, da mit den vorhandenen 25 Familienbildungsstätten keine flächendeckende Versorgung in Niedersachsen möglich ist. Zielvorstellung könnte sein, Angebote wie z. B. Familien- und Erziehungsberatung, Schuldnerberatung, Schwangerschaftskonfliktberatung an Familienzentren, Mehrgenerationenhäuser oder Familienbildungsstätten anzubinden und damit Synergieeffekte zu schaffen, zugleich aber auch den Zugang zu erleichtern.

2.2.6 Hilfen zur Erziehung und frühe Prävention

Die Gewährung von Hilfen zur Erziehung darf nicht davon abhängen, ob die Kommunen entsprechende Leistungen finanzieren können, sondern muss sich am bestehenden Bedarf orientieren. Die Einschränkung von Hilfen zur Erziehung aus finanziellen Gründen hätte nicht nur gravierende Auswirkungen auf die soziale Struktur innerhalb der Kommunen, sondern auch ethische Folgen, die das Land Niedersachsen nicht hinnehmen darf. Darüber hinaus besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Klientel der Erziehungshilfe langfristig von öffentlichen Mitteln abhängig ist, wenn sie nicht frühzeitig gefördert wird. Junge Menschen mit einer komplizierten Biographie haben es erheblich schwerer als ihre Altersgenossen, in ein normales Ausbildungs-

und Beschäftigungsverhältnis zu gelangen. Niedersachsen muss dementsprechend dafür Sorge tragen, dass die Kommunen eine bedarfsgerechte Jugendhilfe betreiben, um den Anteil der später sozial abhängigen erwachsenen Personen möglichst gering zu halten.

Ein Erfolg versprechendes Projekt der frühen Prävention ist die aufsuchende Familienhilfe für junge Mütter durch Familienhebammen. Das in den Jahren 2002 bis 2006 durchgeführte Modellprojekt „Aufsuchende Familienhilfe für junge Mütter – Familienhebammen“ verdeutlichte den erfolgreichen Ansatz, Kindeswohlgefährdung in einem frühen Stadium – bereits ab der Schwangerschaft – entgegenzuwirken. Aufgrund der positiven Evaluationsergebnisse dieses Modellprojektes wird darauf hingewirkt, diese Hilfeform nach dem Auslaufen der Modellphase flächendeckend in Niedersachsen zu verankern. Daher hat das Land schon im Jahr 2006 die Ausbildung von ca. 100 freiberuflichen Hebammen zu „Familienhebammen“ gefördert. Der Einsatz dieser Familienhebammen wird durch die örtlichen Träger der Jugendhilfe finanziert. Zur Unterstützung dieser Aktivitäten wird eine Koordinierungsstelle für zunächst drei Jahre vom Land gefördert. Als Kooperationspartner für dieses Projekt steht die Stiftung „Eine Chance für Kinder“ zur Verfügung. Sie führt ein Qualitätsmanagement durch und bildet bei Bedarf weitere Familienhebammen aus.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist der Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu Zentren für Familien. Mit dieser Weiterentwicklung könnte in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ein niedrigschwelliges Angebot geschaffen werden, um auf den wachsenden Bedarf der Eltern an Beratung und Unterstützung bei der Wahrnehmung ihrer Bildungs- und Erziehungsaufgaben zu reagieren. Das Land sollte den Ausbau, die Bündelung und Vernetzung niedrigschwelliger Angebote für Familien zur Stärkung der Erziehungskompetenz weiterhin fördern. Hierbei kommen sowohl Kindertagesstätten wie auch Familien- und Kinderservicebüros oder andere geeignete Institutionen wie Familienbildungsstätten in Betracht.

Bei allen Ansätzen ist es wichtig, dass die Familien umfassend in den Blick genommen werden. Eine besondere Rolle sollten dabei auch die Stärkung der Paarbeziehung und die Unterstützung der Eltern in ihrer Erziehungs- und Bildungskompetenz haben; denn stabile Familienstrukturen und intensive emotionale Zuwendung sind für Kinder sehr wichtig. Da die innerfamiliäre Interaktion und Kommunikation für die Entwicklungs- und Bildungsprozesse der frühen Kindheit große Bedeutung haben, können Bildungsprozesse für Eltern – konzipiert etwa als Elternbegegnung und selbstverständlicher Erfahrungsaustausch – durchaus eine stabilisierende Wirkung entfalten.

2.3 Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

2.3.1 Modellprojekte und Förderung von familienfreundlichen Unternehmen

Modellprojekte des Landes, die auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zielen, sollten weitergeführt werden, als Beispiele guter Praxis dienen und bedarfsgerecht ausgebaut werden. Zu nennen ist hier insbesondere das FIFA-Programm (Förderung der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt), das mit Projekten wie „Manage the Difference“ für die Voraussetzungen einer familienfreundlichen Arbeitswelt sensibilisiert. Die 15 Koordinierungsstellen zur beruflichen und betrieblichen Förderung von Frauen beraten und qualifizieren nicht nur Frauen, sondern unterstützen auch niedersachsenweit bereits über 750 klein- und mittelständische Unternehmen bei der Einführung und Weiterentwicklung einer familienorientierten Unternehmenskultur.

Insgesamt erscheint es aber notwendig, die Erkenntnisse der verschiedenen Programme und Projekte von Bund, Land und Kommunen sowie der Wirtschaft und der Bürger im Handlungsfeld „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ auszuwerten und zu

koordinieren. Auf dieser Basis können Maßnahmen für das ganze Land initiiert werden bzw. Modellprojekte entwickelt werden, die sich auf noch bestehende Erkenntnisdefizite richten. Gleichzeitig würde ein solches Vorgehen eine Vergeudung von Personal- und Finanzressourcen verhindern helfen. Die Auswertung und Verbreitung von Best-Practice-Beispielen unterstützt insbesondere kleine und mittlere Unternehmen.

Das Land sollte Bestrebungen von Arbeitgebern, Familienförderung als eigene Pflichtaufgabe zu betrachten, fördern und unterstützen. Die Offensive des MS, gemeinsam mit den Unternehmerverbänden Niedersachsen e. V. auf Veranstaltungen für eine familienfreundliche Arbeitswelt zu werben, sollte in diesem Sinne weitergeführt werden.

Anerkannte Zertifizierungen für familienfreundliche Unternehmen sind zu stärken. Zudem ist über eine Fortführung der finanziellen Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen, die am „audit berufundfamilie“ teilnehmen wollen, nachzudenken. Weiterhin sollte überlegt werden, ob die Finanz- und Steuerpolitik weitere Anreize schaffen kann, damit sich Unternehmen weiter und stärker im Feld der Vereinbarkeit von Familie und Beruf engagieren.

Gleichzeitig kann ein ordnungspolitischer Rahmen, der sowohl für kommunale oder freie Trägern als auch für privatwirtschaftliche Anbieter gleiche Ausgangsmöglichkeiten schafft, einen Wettbewerb um Qualität und Wirksamkeit im Bereich der Kinderbetreuung fördern. Noch gibt es kaum Unternehmen, die die Vermittlung von Kinderbetreuung oder die Kinderbetreuung an sich als Dienstleistung anbieten (vgl. das Beispiel KinderHut im Kapitel D.1.2.3.4 in diesem Abschnitt). Da es aber einen zunehmenden Bedarf an Kinderbetreuungsangeboten gibt, könnten hier auch private Anbieter im Wettbewerb bestehen, insbesondere wenn sie ihre Dienstleistungen auf die Wünsche der Eltern ausrichten. Hierdurch können zudem neue Arbeitsplätze entstehen.

2.3.2 Unternehmerische Maßnahmen familienbewusster Personalpolitik

Unternehmen sind heute mehr denn je gefordert, familienbewusste Personalpolitik zu betreiben. Aber auch das Land Niedersachsen und die Kommunen sind als Arbeitgeber für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verantwortlich und müssen auf diese Weise ihrer Vorbildfunktion gerecht werden.

Es gibt zahlreiche Ansatzpunkte für Maßnahmen, mit denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Fürsorgeaufgaben für Kinder oder pflegebedürftige Angehörige unterstützt werden können. Viele der Maßnahmen sind kostenneutral umsetzbar; wichtig ist lediglich, dass in den Unternehmen die Initiative ergriffen wird.

Eine Möglichkeit, die familienfreundliche Personalpolitik eines Unternehmens auszubauen und zu verbessern, stellt das Instrument „audit berufundfamilie“ dar (www.beruf-und-familie.de). Entwickelt auf Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung, begutachtet es in den Unternehmen nicht nur bereits umgesetzte Projekte hinsichtlich ihrer Passgenauigkeit und Wirksamkeit, sondern zeigt auch unternehmensindividuelle Entwicklungsmöglichkeiten auf. Deshalb spricht es sowohl Unternehmen und Institutionen an, die bereits familienfreundliche Maßnahmen initiiert haben, als auch diejenigen, die erst damit beginnen und hierfür Hilfe in Anspruch nehmen möchten.

Im Folgenden werden Handlungsfelder aufgezeigt, in denen familienunterstützende Maßnahmen initiiert werden können (vgl. BMFSFJ 2006a). Von großer Bedeutung ist dabei die firmeninterne Kommunikation und Information; denn insbesondere in Großunternehmen wissen die Beschäftigten vielfach nicht, welche familienunterstützenden Angebote es im Unternehmen gibt.

Familienfreundliche Arbeitszeitmodelle

Flexible Arbeitszeitmodelle sind zentrale Instrumente, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Insbesondere hier sehen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen großen Handlungsbedarf (vgl. Kapitel D.I.1.3.2 in diesem Abschnitt). Dabei geht es nicht nur um die Einführung der Gleitzeit und der Möglichkeit, Überstunden abzufeiern. Darüber hinaus sind Maßnahmen gefragt, die sich speziell an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Fürsorgeaufgaben richten. Als Beispiele sind zu nennen:

- Die Möglichkeit der Anpassung des Arbeitsvolumens an die Lebenslage (vgl. als Beispiel die Arbeitszeitflexibilisierung des Versandhauses Deerberg, Kapitel D.I.2.3.4 in diesem Abschnitt).
- Die Möglichkeit, gezielt Überstunden für die Überbrückung der Sommerferien anzusammeln.
- Einführung der lebensphasenorientierten Arbeitszeit, also einer langfristigen, flexiblen Arbeitszeitvereinbarung, in der die schwankenden familiären Belastungen der Beschäftigten (Kinderbetreuung, Pflege) berücksichtigt werden. Freistellung, Teilzeit- oder Vollzeitarbeit werden im Rahmen des Arbeitsvertrages vereinbart.
- Rücksichtnahme bei der Urlaubsplanung.
- Mit der Einführung von Kinderbonuszeiten kann das Unternehmen zeigen, wie ernst die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für das Unternehmen ist. Den Beschäftigten mit Kindern können z. B. Arbeitsstunden gutgeschrieben werden, sodass sie bei gleich bleibendem Lohn monatlich weniger Arbeitszeit leisten müssen und mehr Zeit für die Familie haben. Denkbar ist auch, dass Beschäftigte mit Kindern einen Bonus in Form von zusätzlicher Freizeit (z. B. zusätzliche Urlaubstage pro Kind) erhalten.

Familienfreundlicher Arbeitsort

Mit einer flexiblen Gestaltung des Arbeitsortes und mit einer familienbewussten Arbeitsorganisation erhalten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Möglichkeit, Familie und Beruf besser miteinander zu vereinbaren. Das Arbeiten von Zuhause bietet z. B. Beschäftigten in Elternzeit die Chance eines frühen Wiedereinstiegs in das Berufsleben. Die Instrumente „Telearbeit“ oder „Home Office“ entlasten aber auch alle anderen Beschäftigten mit Fürsorgeaufgaben. In „Betreuungsnotfällen“ können die Beschäftigten durch das Unternehmen unterstützt werden, indem die Möglichkeit eingeräumt wird, im Krankheitsfall des Kindes Zuhause an einem Laptop zu arbeiten.

Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird erst möglich, wenn die Betreuung der Kinder während der Arbeitszeit gesichert ist. Dazu muss ein Unternehmen nicht notwendigerweise einen eigenen Betriebskindergarten einrichten. Das Unternehmen kann seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch durch andere Maßnahmen bei der Kinderbetreuung unterstützen:

- Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuungsplätzen: Durch die Zusammenarbeit mit den Trägern von Kinderbetreuungseinrichtungen oder Tagesmuttervereinen können die Beschäftigten von der Suche nach geeigneten Betreuungsangeboten entlastet werden.
- Belegplätze für Regel-, Notfall- und Ferienbetreuung: Durch die Anmietung von Belegplätzen in Kinderbetreuungseinrichtungen kann den Beschäftigten zeitnah ein Kinderbetreuungsangebot unterbreitet werden. Insbesondere für Zeiten, in denen die „normale“ Betreuung nicht funktioniert (Erkrankung der Tagesmutter, Urlaubszeit im Kindergarten, Schulferien), kann so die Betreuung gesichert werden.

- Einrichtung eines Eltern-Kind-Arbeitszimmers: Mit der Einrichtung eines Eltern-Kind-Zimmers im Unternehmen können Eltern ihre Kinder selbst am Arbeitsplatz betreuen, wenn die „normale“ Betreuung nicht funktioniert.
- Ferienbetreuung organisieren: Die Unternehmen können entweder Angebote von professionellen Anbietern von Ferienprogrammen vermitteln oder selbst Angebote organisieren (vgl. als Beispiel die Ferienbetreuung des Hessischen Rundfunks, Kapitel D.I.2.3.4 in diesem Abschnitt).
- Beteiligung an den Kinderbetreuungskosten: Unternehmen können sich generell oder auch in Ausnahmefällen, wie z. B. bei Mehrarbeit, Dienstreisen oder Fortbildungen, an den Kinderbetreuungskosten beteiligen.

Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs

In der Elternzeit ist es sowohl für das Unternehmen als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wichtig, Kontakt zu halten. Ein gutes Verhältnis zum Unternehmen und entsprechende Rahmenbedingungen fördern zudem einen früheren Wiedereinstieg in das Berufsleben.

- Die Einbindung in das Informationsnetz des Unternehmens erleichtert den Wiedereinstieg in den Berufsalltag.
- Fort- und Weiterbildung während der Elternzeit halten das Wissen auf dem aktuellen Stand und fördern den Kontakt zum Unternehmen.

Geldwerte Leistungen und Zuschüsse

Geldwerte Leistungen und Zuschüsse gehören bereits in vielen Unternehmen zu den familienunterstützenden Maßnahmen. Zu nennen sind z. B.

- Geburtsbeihilfen,
- Zuschüsse zum Familienurlaub,
- Berücksichtigung der Elternzeit bei betrieblichen Altersbezügen und Sozialleistungen und
- Kinderbetreuungszuschüsse.

Familienbewusstsein in der Mitarbeiterführung

Die Führungskräfte im Unternehmen sollten in ihrer Funktion familienbewusst agieren. Dazu gehört, dass sie beispielsweise Besprechungen in den Kernzeiten und nicht in die Abendstunden legen. Darüber hinaus sollten sie selbst als Vorbild eine Balance zwischen Familie und Beruf suchen. Das Unternehmen kann ein solches Verständnis fördern, indem es die Führungskräfte auch nach dem Kriterium „Unterstützt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ beurteilt und dieses Kriterium direkt an variable Gehaltsbestandteile koppelt.

Das Bewusstsein für die Familienaufgaben der Mitarbeiter sollte sich dabei sowohl auf die Mitarbeiterinnen als auch auf die Mitarbeiter mit Fürsorgeaufgaben erstrecken. Oftmals wird bisher „die Arbeitszeitreduzierung von Männern, damit auch Vätern, ... im Betrieb als unpassend empfunden; familiäre Verpflichtungen werden nicht als legitimer Grund anerkannt.“ (BMFSFJ 2006g: 235). Hier besteht ein dringender Gestaltungsbedarf.

Servicedienstleistungen für Familien

Eine weitere Möglichkeit, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu entlasten, bietet sich im Bereich der familien- und haushaltsnahen Dienstleistungen an. Um den Beschäftigten möglichst viel freie Zeit mit ihrer Familie zu ermöglichen, kann das Unternehmen mit Dienstleistern kooperieren. Dieses Angebot ist für den Arbeitgeber kostenneutral, während die Mitarbeiter zeitlich entlastet werden.

2.3.3 Familienbezogene und haushaltsnahe Dienstleistungen

Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie kann nur gelingen, wenn Familien Unterstützung bei der Bewältigung ihrer alltäglichen Familienaufgaben erfahren (vgl. BMFSFJ 2006d). Neben der institutionellen Kinderbetreuung sind hier insbesondere familienbezogene und haushaltsnahe Dienstleistungen zu nennen. Durch die Förderung dieser Dienstleistungen sollen die Familien, deren Alltag häufig von Zeitknappheit und spezifischen Belastungen geprägt ist, entlastet werden.

Eine befristete Förderung der familienbezogenen Dienstleistungen ist wichtig, damit sich der Markt zunächst überhaupt entwickeln kann (vgl. SCHUPP, SPIß, WAGNER 2006: 51-52). Nur so ist es möglich, in Konkurrenz zur Schwarzarbeit zu treten, die die Nachfrage in diesem Bereich bislang hauptsächlich befriedigt. Eine Hilfe von Land und Kommunen könnte beispielsweise eine Anschubfinanzierung in Form von subventionierter Beschäftigung, speziellen Gründerdarlehen oder speziellen Steuervergünstigungsanreizen sein.¹⁵⁰

Dabei bedarf es aufgrund der Vielfalt der familienbezogenen Dienstleistungen auch einer differenzierten Förderung (vgl. SCHUPP, SPIß, WAGNER 2006: 48). Diese sollte so ausgerichtet sein, dass flexible, auf die familiäre Situation zugeschnittene Dienstleistungsangebote entstehen können. Vor allem familienunterstützende Humandienstleistungen wie die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen müssen zudem bestimmten Qualifikationen genügen. Die Qualität sollte daher durch die Einführung von Kontrollen gesichert werden.

2.3.4 Praxisbeispiele zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

In der Praxis gibt es bereits zahlreiche Beispiele, die auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zielen. Die im Folgenden aufgeführten Lösungen sollen zur Anregung dienen.

Vermittlung von individuellen Betreuungslösungen als ein Angebot für Arbeitgeber (Familienservice Weser-Ems e.V.)

Mit der Gründung des Familienservices Weser-Ems¹⁵¹ im Jahr 1997 wurde die Idee der Familienservicebüros, die seit 1991 bundesweit in Großstädten entstanden, auf den ländlichen Raum übertragen. Der Landkreis Leer als Initiator wollte so einen neuen Weg in der Frauenförderung beschreiten, der zugleich unter der Prämisse des gleichberechtigten Miteinanders von Wirtschafts- und Familienpolitik steht.

Träger des Vereins ist nicht allein der Landkreis Leer, sondern von Anfang an wurde bewusst ein größerer regionaler Einzugsbereich gewählt. Zu den 22 Vereinsmitgliedern gehören viele Nachbarkommunen des Landkreises Leer, sodass der Familienservice im gesamten Weser-Ems-Raum agieren kann.¹⁵² Aber auch größere Arbeitgeber konnten als Mitglieder gewonnen werden, wie z. B. die EWE AG in Oldenburg. Seit 2001 bis Ende 2007 unterstützt das Land den Familienservice in Ausnahme zu den geltenden Richtlinien mit einer halben Personalstelle, die bei der Koordinierungsstelle Frauen und Beruf in Leer angesiedelt ist. Bis 2004 erhielt er außerdem eine Förderung des Landkreises Leer.

¹⁵⁰ Die Bemühungen, private Haushalte als Arbeitgeber zu stärken, waren – gemessen an den Erwartungen – bislang nicht sehr erfolgreich. Insbesondere die niedrigeren Schwarzmarktpreise verhindern eine erfolgreiche Marktentwicklung im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen. Zukünftig kann aber von einer steigenden Nachfrage ausgegangen werden (zunehmende Frauenerwerbstätigkeit, steigender Anteil von Pflegebedürftigen etc.) (vgl. SCHUPP, SPIß, WAGNER 2006: 51-52).

¹⁵¹ Weitere Informationen unter www.kinderbetreuung.com.

¹⁵² Gemeinde Moormerland, Gemeinde Ostrhauderfehn, Gemeinde Rhaderfehn, Gemeinde Uplengen, Gemeinde Westoverledingen, Landkreis Aurich, Landkreis Emsland, Landkreis Leer, Landkreis Oldenburg, Samtgemeinde Bunde, Samtgemeinde Hesel, Stadt Leer, Stadt Emden, Stadt Oldenburg

Schwerpunkt des Familienservices ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die insbesondere durch die Vermittlung von qualifizierter Kinder- und Seniorenbetreuung verfolgt wird. Dahinter steht der Gedanke, dass erst wenn eine hochwertige Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen gesichert ist, Eltern (bzw. pflegende Angehörige) sich auf ihre eigene Berufstätigkeit konzentrieren können. Davon profitieren nicht zuletzt die Unternehmen.

Daher wendet sich der Verein direkt an die regionalen Unternehmen und bietet ihnen gegen eine Vermittlungsgebühr von 205 Euro individuelle Betreuungslösungen für ihre Mitarbeiter an. Diese Zahlung ist für die Unternehmen eine zusätzliche Lohnleistung mit dem Ziel, ihre Beschäftigten langfristig zu binden. Darüber hinaus zahlen einige Unternehmen einen Zuschuss für die laufenden Betreuungskosten; diese können sie steuerlich absetzen.

Voraussetzung dafür, dass Firmen die Vermittlungsleistung in Anspruch nehmen, ist der Nachweis von Qualitätsstandards. 2001 hat der Familienservice als erstes Unternehmen dieser Art in Deutschland das Zertifikat für die Vermittlung dieser Dienstleistungen erworben. Mit regelmäßigen Prüfungen werden die Qualitätsstandards in der Vermittlung kontrolliert.

Bisher konnten über 90 regionale Arbeitgeber von dem Konzept überzeugt werden. Insbesondere Dienstleistungsunternehmen kaufen die Dienstleistung des Familienservices für ihre Mitarbeiter ein. Aber auch viele Handwerksunternehmen zählen zu den Kunden; denn in Kleinunternehmen fällt ein Ausfall oder die Kündigung eines Mitarbeiters stark ins Gewicht.

Das Dienstleistungsangebot umfasst die Vermittlung von

- Kinderbetreuung
 - Tagesmütter, die ganztägig oder stundenweise Kinder im eigenen Haushalt betreuen.
 - Kinderfrauen, die ganz- oder halbtags, stundenweise, einmalig oder längerfristig für Kinder jeden Alters, vom Baby bis zum Schulkind, die Betreuung übernehmen. Die Kinderfrau kommt in das Haus/die Wohnung und betreut dort die Kinder.
 - Notmütter stehen in Notfällen (Erkrankung der Tagesmutter / des Kindes) sofort zur Verfügung und betreuen die Kinder und den Haushalt.
 - Babysittern und Au Pairs
- Seniorenbetreuung
- Haushaltshilfen
- Integrationsbetreuung: Integrationshelferinnen betreuen Kinder mit Behinderungen, die Regelschulen besuchen.

Zurzeit konzentriert sich die Nachfrage auf die Vermittlung von Kinderbetreuung, während die Vermittlung von Seniorenbetreuung und Haushaltshilfen noch nicht stark nachgefragt wird. Das Dienstleistungsangebot setzt die kontinuierliche Aus- und Fortbildung der vermittelten Personen voraus, die der Familienservice durch einen festen Stamm von Dozentinnen und Dozenten anbietet. Die Qualifizierungen bauen z. B. auf den Masterplänen des Deutschen Jugendinstitutes (DJI) und des Deutschen Tagesmüttervereines auf.

Organisation von Kindertagespflege im Franchise-System (Familienservice Weser-Ems)

Zurzeit erarbeitet der Landkreis Leer ein neues Konzept, um Kindertagespflege besser zu organisieren. Dabei orientiert man sich an einem Modellprojekt aus dem niederländischen Groningen. Dort sind in mittlerweile 25 sogenannten „Thuis Huis“ Tagesmütter als selbstständige Unternehmerinnen tätig.

In den Thuis-Häusern gilt ein fester Satz von 5,31 Euro je Betreuungsstunde und Kind. Damit wird verhindert, dass Tagesmütter in die Schwarzarbeit ausweichen. Gleichzeitig können die Tagesmütter auf diese Weise ihr Monatsgehalt kalkulieren.

Die Betreuungskosten teilen sich Unternehmen, Gemeinde und Eltern. Während der Arbeitgeber immer 0,89 Euro übernimmt, sind die Elternbeiträge einkommensabhängig. Der Restbetrag wird von der Gemeinde übernommen. Nach Berechnungen des Landkreises Leer sind die Betreuungskosten bei einer 25-stündigen Betreuung je Woche für Eltern, die im mittleren Einkommensbereich liegen, innerhalb eines Jahres günstiger, als wenn sie ihr Kind in einem Kindergarten, der ebenfalls einkommensabhängige Beiträge erhebt, betreuen lassen würden.

Der Landkreis Leer will diese Idee auf Ostfriesland übertragen. Dabei soll schwerpunktmäßig die Betreuung von unter 3-Jährigen gesichert werden. Insbesondere die durch das Franchise-System ermöglichte Standardisierung der Qualität von Tagespflege sowie die Verlässlichkeit der Betreuung, da jederzeit für eine Ersatzbetreuung gesorgt werden kann, bewertet der Landkreis als innovativ.

Kindergarten mit zeitlicher und altersstruktureller Flexibilität unter Einbeziehung der Wirtschaft („Kindergarten für Betriebe e. V.“, Buxtehude)

Die flexiblen Betreuungszeiten der Kindertagesstätte ermöglichen es, auf die speziellen Bedürfnisse von Eltern und Firmen einzugehen. Dabei umfasst das Angebot, das in der Zeit vom 01.01.2004 bis 31.12.2005 als Modellprojekt des Landes Niedersachsen erprobt wurde, etwa Öffnungszeiten, die sich nach dem Bedarf richten. Ein Halbtagsplatz ist nicht gleichbedeutend mit einer Betreuung zwischen 8 und 12 Uhr, sondern die 20 Stunden Betreuungszeit können flexibel auf die Woche aufgeteilt werden. Zudem besteht die Möglichkeit des Platz-Sharings. Da alle Altersgruppen unter einem Dach betreut werden, entfällt ein Wechsel in eine andere Kindertagesstätte wegen Erreichens einer Altersstufe. Der Verein bietet einen Bring- und Abholdienst zur und von der Schule an.

Das Konzept bezieht die regionale Wirtschaft in die Finanzierung mit ein. Unternehmen können beim Verein Belegrechte anmieten, um so z. B. besser auf verschiedenen hohen Arbeitsanfällen reagieren zu können und damit etwas für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu tun. Dazu schließt das Unternehmen mit dem Verein einen Vertrag über die Höchstzahl der gewünschten Belegplätze. Ein Geldbetrag wird aber erst fällig, wenn eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Unternehmens diesen Belegplatz in Anspruch nimmt. In diesem Fall wird ein Zusatzvertrag abgeschlossen, in dem sich der Betrieb verpflichtet, die Belegmiete bis zum Eintritt ins Schulalter oder auf freiwilliger Basis bis zum 14. Lebensjahr zu bezahlen.¹⁵³ Die Eltern zahlen einen einkommensabhängigen Elternbeitrag. Scheiden die Eltern aus dem Betrieb aus, braucht der Betrieb die Belegplatzmiete nicht weiter zu zahlen.

Die Einrichtung erhält von der Kommune einen Zuschuss zu den Betriebskosten und vom Land einen Zuschuss von 20 % zu den Personalkosten. Die einmaligen Umbau- und Investitionskosten wurden von den kooperierenden Unternehmen übernommen.

¹⁵³ Der monatliche Beitrag für die Betriebe beträgt zurzeit für einen Ganztagsplatz 205 Euro, für einen 2/3-Platz 155 Euro, für einen 1/2 Platz 105 Euro und für einen Teilzeitplatz 55 Euro.

Gründung einer Familiengenossenschaft durch Betriebe für die Vermittlung von Tagesmüttern (Metropolregion Rhein-Neckar)

Die Familiengenossenschaft in der Metropolregion Rhein-Neckar im Drei-Länder-Eck Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen setzt auf sozialversicherungspflichtige Anstellung von Tagesmüttern, Qualifikation und Weiterbildung.

Fünf Unternehmen haben sich im September 2006 mit einer finanziellen Einlage zu einer länderübergreifenden Genossenschaft zusammengeschlossen. Diese stellt als Koordinierungsstelle geschulte Tagesmütter an, sodass die Betriebe auf fest angestellte Tagesmütter zurückgreifen können. Auch andere Unternehmen können Genossenschaftsanteile erwerben, um so ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, das Angebot der Familiengenossenschaft in Anspruch zu nehmen. Aber auch Privatpersonen können die Betreuung nachfragen.

Anlass für die Gründung der Genossenschaft war neben der Qualitätssicherung der Betreuung der Bedarf an einer möglichst wohnortungebundenen Betreuung. Bisher vermittelten die Jugendämter Tagesmütter nur an Bewohnerinnen und Bewohner der eigenen Stadt. Gleichzeitig wird ein Kontakt zwischen Unternehmen und Tagesmüttern hergestellt. Für die Tagesmütter bietet die Genossenschaft Sicherheit; denn sie regelt Betreuungssätze und im Krankheitsfall auch Vertretungen.

Familienfreundliche Arbeitszeitflexibilisierung (Versandhaus Deerberg, Hanstedt)

Das Versandhaus Deerberg in Hanstedt in der Lüneburger Heide versteht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als selbstverständlichen Teil der Unternehmensphilosophie. Wichtigstes Instrument des Unternehmens ist ein Jahresstundenmodell, in dem jeder Mitarbeiter festlegen kann, wie viele Stunden er in welchem Zeitraum arbeitet: z. B. vormittags, weil die Schwiegereltern als Betreuungspersonen ausgefallen sind, oder nachmittags, weil dann die Ehefrau, eine Lehrerin, aus der Schule zurück ist. Daneben gibt es eine Liste, in die jeder Mitarbeiter feste Termine im Folgemonat einträgt. Daraus entstehen Monat für Monat neue Dienstpläne. Eine Mühe, von der auch der Arbeitgeber profitiert: Einerseits braucht der Versandhandel flexible Arbeitskräfte, etwa wenn zu Jahresbeginn die neuen Kataloge versandt werden und die Zahl der Bestellungen ansteigt. Andererseits brauchen die Mitarbeiter Flexibilität, um pflegebedürftige Eltern oder kranke Kinder zu versorgen oder die Schulferien zu überbrücken. Ein weiterer Nutzen: Seit der Einführung des Stundenkontos hat sich der Krankenstand von 6 auf 1,9 % reduziert.

Betriebliche Kinderferienbetreuung (Hessischer Rundfunk)

Der Hessische Rundfunk organisiert mit Hilfe von pensionierten Beschäftigten eine Kinderbetreuung in der Ferienzeit. Die ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unternehmen mit den Kindern gemeinsame Ausflüge, spielen oder handwerken gemeinsam. Aus der ursprünglichen Idee der 14-tägigen Ferienbetreuung ist inzwischen ein generationenübergreifendes Netzwerk entstanden, in dem die Eltern und Kinder den „Leihgroßeltern“ im Gegenzug bei der Gartenarbeit, beim Einkaufen oder schweren Transporten helfen. Die Organisation dieses Netzwerkes übernimmt eine Mitarbeiterin in Elternzeit ehrenamtlich. Diesem Beispiel will jetzt auch die Region Hannover mit ihren großen Tochterunternehmen wie der üstra und der Sparkasse folgen.

Flexibler Kinderbetreuungsservice durch ein privates Dienstleistungsunternehmen (KinderHut GmbH, Essen)

Die 1995 gegründete KinderHut GmbH ist ein privater Dienstleister, der Unternehmen und Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch individuelle Lösungen unterstützt.

Die erste Zielgruppe von KinderHut sind Unternehmen, die im Rahmen einer längerfristig angelegten Personalpolitik und -entwicklung in die Vereinbarkeit von Familie und Beruf investieren wollen. Dazu erarbeitet der Dienstleister ein passgenaues Konzept für die Betreuung von Mitarbeiterkindern. Dies können individuell flexible Formen der Kinderbetreuung, der Aufbau eines unternehmenseigenen Kindergartens oder die Anmietung von Plätzen in einer überbetrieblichen Einrichtung (Pool-Lösung) sein.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Unternehmens, der zweiten Zielgruppe, bietet KinderHut ein umfangreiches Beratungs- und Betreuungspaket im Unternehmen. Dieses enthält Beratungen in rechtlichen Fragen zu Steuern, Elternzeit, Teilzeitarbeit während der Elternzeit und Finanzierung der Betreuungskosten. KinderHut stellt eine bedarfsgerechte Betreuung der Kinder zur Verfügung. Für die individuelle Tages- oder Notfallbetreuung kann KinderHut auf einen Personalpool von qualifizierten Kräften zurückgreifen. Durch die unternehmensnahe Betreuung können sich die Eltern konzentriert und stressfrei ihrer beruflichen Aufgabe widmen. Dazu gehört auch, dass die Eltern auf diese Unterstützung zu außergewöhnlichen Arbeitszeiten zurückgreifen können.

Die dritte Zielgruppe sind Eltern, die nicht von einem Unternehmen unterstützt werden. Auch diese können auf den Beratungs- und Vermittlungsservice von KinderHut zurückgreifen.

KinderHut konzentriert sich in der Betreuung insbesondere auf die Altersgruppe von 6 Monaten bis zur Vollendung des vierten Lebensjahres, also auf die Betreuung vor dem Übergang in einen Regelkindergarten. Dazu ist es aus Sicht des Dienstleisters notwendig, die Erzieherinnen und Erzieher, die für KinderHut arbeiten, für diese Altersgruppe besonders zu qualifizieren. Darüber hinaus umfasst das Angebot auch eine stunden-, tage- oder wochenweise Betreuung in Betreuungsnotfällen für Kinder bis zum Alter von 12 Jahren.

II Ältere Menschen in der Gesellschaft

Als „ältere Menschen“ werden in diesem Abschnitt alle Personen verstanden, die das 65. Lebensjahr überschritten haben. Insgesamt ist sowohl die absolute Zahl der Personen als auch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen in der jüngeren Vergangenheit deutlich gestiegen und wird dies allen Prognosen nach auch weiterhin tun (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.1.5 und I.2.4).

Diese Veränderungen ergeben einen Handlungsbedarf in zahlreichen Politikfeldern und Gesellschaftsbereichen, worauf im Rahmen dieses Berichts an unterschiedlichen Stellen eingegangen wird:

- Die Notwendigkeit, den Arbeitsmarkt in stärkerem Maße für ältere Arbeitnehmer zu öffnen, und die wirtschaftlichen Potenziale, die sich aus einer steigenden Nachfrage nach altengerechten Produkten ergeben, werden im Abschnitt A „Arbeitsmarkt und Wirtschaft“ dargelegt.
- Da sowohl für die Bewältigung der steigenden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt als auch zur Sicherung einer eigenständigen Lebensführung im Alter kontinuierliche Lern- und Qualifizierungsprozesse notwendig sind, die auch Lernen und Bildung im Alter einschließen, wird die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens im Kapitel C.I.2 thematisiert.
- Auf die besonderen Anforderungen, die sich für den Wohnungsmarkt und die Ausstattung mit Infrastrukturen und Mobilitätsangeboten ergeben, wird im Abschnitt B „Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr“ eingegangen.
- Der Erhalt der Gesundheit und die Sicherung einer angemessenen Pflege im Alter stellen die Gesellschaft vor große Herausforderungen. Gründe und Maßnahmen in diesem Bereich werden im Kapitel D.IV dieses Abschnitts dargestellt.
- Eine gute Möglichkeit, die steigenden Anforderungen an die Gesellschaft zu bewältigen und gleichzeitig neue soziale Netze zu knüpfen, ist der Ausbau des bürgerschaftlichen Engagements. Ältere Menschen weisen hierbei aufgrund der nach dem Berufsleben verfügbaren Freizeit und ihrer überwiegend guten geistigen und körperlichen Verfassung besondere Potenziale auf. Gleichzeitig bietet ein verstärktes bürgerschaftliches Engagement älterer Menschen einen geeigneten Rahmen, um ihre gesellschaftliche Teilhabe zu verbessern. Dies wird im Kapitel D.V dieses Abschnitts näher ausgeführt.

Im vorliegenden Kapitel wird vornehmlich auf das Ansehen und die Stellung älterer Menschen in der Gesellschaft eingegangen, wobei vor allem die Veränderung des bisher von Defiziten geprägten Altersbilds sowie die Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe älterer Menschen im Mittelpunkt der Betrachtung steht.

1 Stellung älterer Menschen in der Gesellschaft

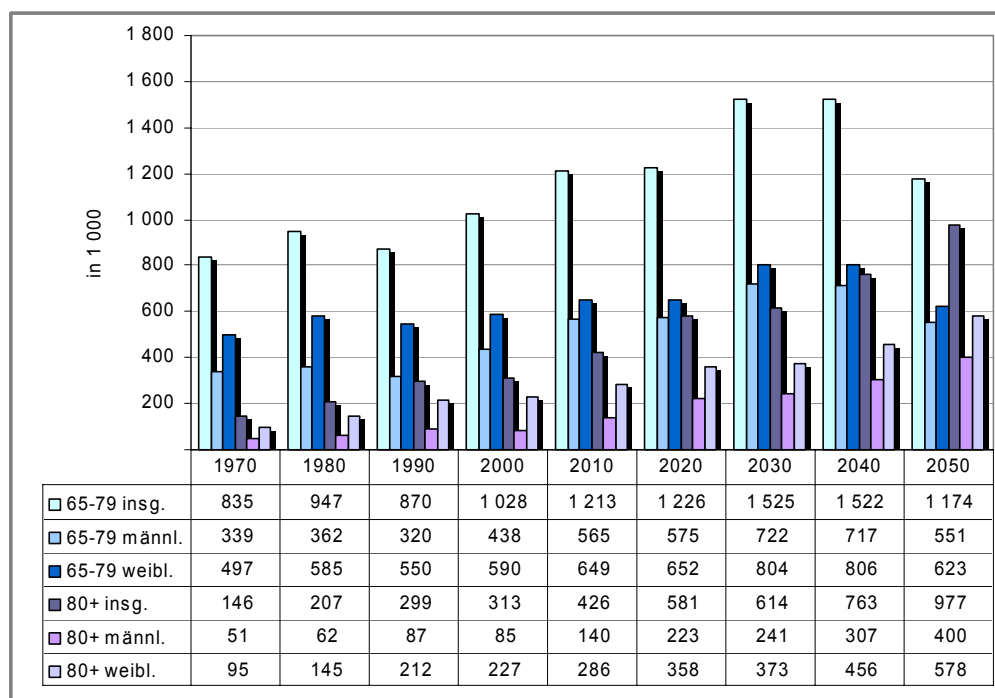
1.1 Steigende Anzahl älterer Menschen in Niedersachsen

Seit 1970 ist die Zahl der älteren Personen in Niedersachsen kontinuierlich gestiegen. Nach der Variante 1 W 1 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des StBA (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.2) wird sich diese Entwicklung bis etwa in das Jahr 2037 auch weiterhin fortsetzen, bevor bis zum Ende des Betrachtungszeitraumes im Jahr 2050 ein Rückgang der Personenzahl in dieser Altersgruppe einsetzt (vgl. Abbildung 180).

In der folgenden Betrachtung werden die älteren Menschen in Niedersachsen zwischen der Gruppe der 65- bis 79-Jährigen, die aus unterschiedlichen Gründen eine entsprechend große Aktivität aufweist, und der Gruppe der 80-Jährigen und Älteren,

die durch einen zunehmenden Bedarf an Unterstützung und Pflege gekennzeichnet ist, unterschieden.

Abbildung 180: Entwicklung der Anzahl der 65-Jährigen und Älteren 1970 bis 2050 (nach Altersgruppen und Geschlecht)



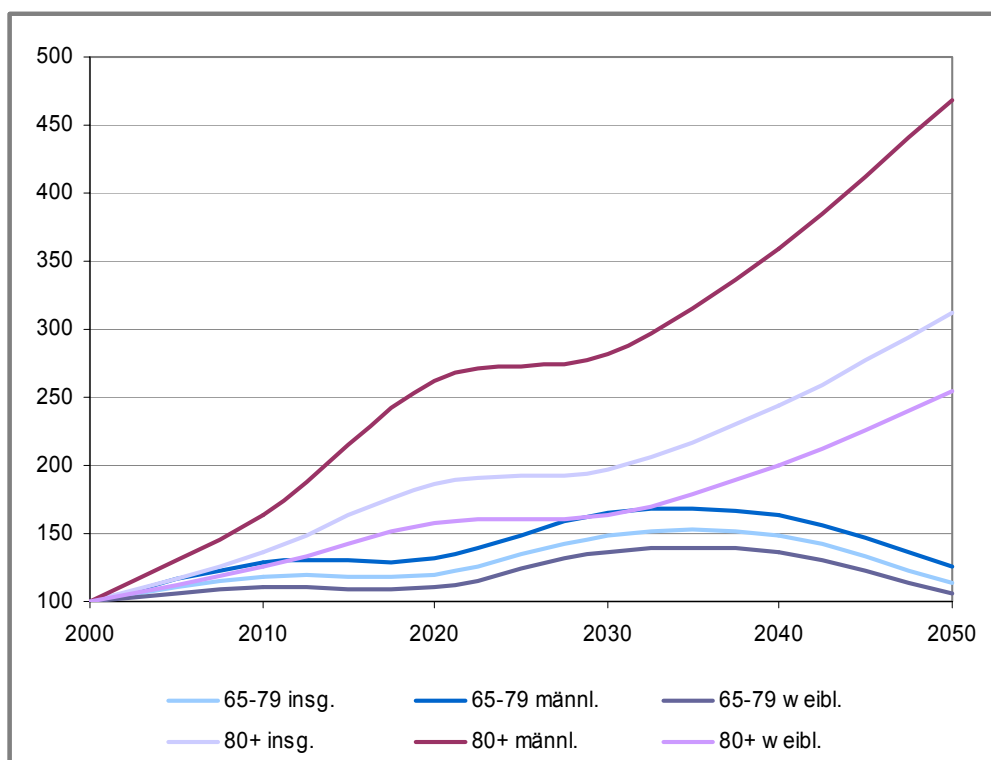
Anmerkung: Bis 2000 tatsächliche Entwicklung, ab 2010 Prognosewerte.

Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung; StBA – Variante 1 W 1 der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Eigene Darstellung.

Die Anzahl der Personen in der Altersgruppe der 65- bis 79-Jährigen ist in Niedersachsen von etwa 835 000 im Jahr 1970 auf gut 1 028 000 im Jahr 2000 gestiegen. Diese Entwicklung wird nach der Vorausberechnung bis Mitte der 2030er-Jahre hinein anhalten. Nach einem Höchststand von über 1 500 000 Personen wird dann bis 2050 von einem Rückgang auf 1 174 000 Personen in dieser Altersgruppe ausgegangen. Auffällig ist, dass sich das Verhältnis zwischen Männern und Frauen in dieser Altersgruppe angleichen wird, da sich der Effekt der kriegsbedingten Sterbefälle bei den Männern (Gefallene des Zweiten Weltkrieges) vermindert. Lag der Anteil der Männer im Jahr 2000 lediglich bei 42,5 %, so werden es 2050 voraussichtlich fast 47 % sein. Mit einer Zunahme der Gesamtpersonenzahl innerhalb dieser Gruppe von gut 14 % ist der Zuwachs, bezogen auf den Zeitraum von 2000 bis 2050, allerdings vergleichsweise moderat (vgl. Abbildung 181).

Für die Gruppe der 80-Jährigen und Älteren wird dagegen im Zeitraum von 2000 bis 2050 mehr als eine Verdreifachung ihrer Anzahl vorausberechnet. Ihr Zuwachs liegt damit nicht nur relativ deutlich über dem Wachstum der Gruppe der 60- bis 79-Jährigen, sondern ist mit einem Plus von 664 000 Personen in der Zeit von 2000 bis 2050 auch absolut betrachtet viereinhalb mal so groß. War diese Gruppe 2000 noch mit rund 313 000 Personen besetzt, so wird für 2050 von 977 000 Personen ausgegangen, die das 80. Lebensjahr vollendet haben. Zwar werden in dieser Altersgruppe die Frauen mit einem Anteil von etwa 59 % auch 2050 weitaus stärker vertreten sein als die Männer, jedoch verschiebt sich im betrachteten Zeitraum auch hier das Geschlechterverhältnis zugunsten der Männer, die 2000 in der Gruppe der 80-Jährigen und Älteren lediglich mit einem Anteil von 27 % vertreten waren und bis 2050 voraussichtlich einen Anteil von 41 % erreichen werden.

Abbildung 181: Relative Veränderung der Anzahl der 65-Jährigen und Älteren 2000 bis 2050 (nach Altersgruppen und Geschlecht, 2000 = 100)



Anmerkung: Bis 2000 tatsächliche Entwicklung, ab 2010 Prognosewerte.

Datengrundlage: NLS – Bevölkerungsfortschreibung; StBA – Variante 1 W 1 der 11. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Eigene Darstellung.

Knapp 33 % der niedersächsischen Bevölkerung werden nach dieser Vorausberechnung im Jahr 2050 über 65 Jahre sein. Damit würde jede und jeder dritte Bewohner Niedersachsens dieser Altersgruppe angehören.

1.2 Altersbild in der Gesellschaft

Das heute in der Gesellschaft vorherrschende Altersbild entspricht bei Weitem nicht der tatsächlichen Rolle, die ältere Menschen in der und für die Gesellschaft spielen.

Szenarien von einer „drohenden Überalterung“, einer „nicht mehr tragbaren Altenlast“ oder einer „absehbaren Rentnerschwemme“ verstellen das Bild auf die ältere Generation, deren möglicher Nutzen für die Gesellschaft daher vielfach verkannt wird und deren Potenziale oft nicht genutzt werden.

Vielmehr ist die öffentliche Meinung überwiegend noch vom Defizitmodell geprägt, wonach geistige und körperliche Fähigkeiten im Alter nachlassen und gesundheitliche und soziale Fürsorgeaspekte und damit die Frage nach der Sicherung der Sozialsysteme in den Mittelpunkt einer Seniorenpolitik rücken.

Auch der Begriff des Ruhestands ist in diesem Zusammenhang zu hinterfragen, da er mangelnde Aktivität und nur einen geringen Nutzen der „Ruheständler“ für die Gesellschaft impliziert.

Die Realität entspricht keineswegs diesen negativen Altersstereotypen: Nie zuvor in der Geschichte Deutschlands war eine Generation älterer Menschen so gesund, so gut ausgebildet, so reich an Kompetenzen und Interessen, finanziell so gut abgesichert und gegenüber dem Alter so positiv eingestellt, wie es heute der Fall ist.

Alterung ist kein Prozess, der mit dem Ausscheiden aus dem Berufsleben einsetzt, sondern erstreckt sich über die gesamte Lebensspanne. Das kalendarische Alter ist dabei nur ein Faktor unter vielen, die sich auf die Leistungskraft und soziale Kompetenz älterer Menschen auswirken. Weitere wichtige Faktoren sind Bildung, geistige Flexibilität, Gesundheit und soziales Umfeld. Diese müssen sich im gesamten Lebenszyklus entwickeln und können nicht im Alter vollständig neu erworben werden.

Die klassische Dreiteilung des Lebens in die Phasen des Lernens, des Arbeitens und des Ruhestands hat sich daher überlebt. Die meisten Menschen sind auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben bereit und in der Lage, Verantwortung gegenüber ihrer Familie und der Gesellschaft zu übernehmen. Beispiele hierfür liegen etwa im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, der Bildung von Brückenfunktionen zu den nachfolgenden Generationen, der Betreuung von Enkelkindern oder auch der finanziellen Hilfe für die eigenen Kinder (vgl. MS 2006a: 15; BAGSO 2006: 21).

Da die Lebenswege der Menschen unterschiedlich sind, ist auch die Gruppe der älteren Menschen in sich sehr heterogen. Ältere Menschen sind in ganz unterschiedlichem Maße leistungsfähig, engagiert und unterstützungsbedürftig. Daher scheint jede generalisierende Aussage über „die Alten“ unangemessen und verstärkt eher die pauschalisierende und teilweise auch diskriminierende Einstellung gegenüber der älteren Generation.

Dringend geboten ist eine Veränderung des Altersbildes der Gesellschaft, das die positiven Aspekte des Alters sowie die Potenziale und Leistungen älterer Menschen hervorhebt. Die Älteren übernehmen neue Aufgaben und damit neue Rollen in der Arbeitswelt und der Familie. Schon heute engagieren sich 40 % der 55- bis 64-Jährigen und 32 % der 65- bis 74-Jährigen ehrenamtlich. Zwangsläufig nimmt diese Rate mit zunehmenden Alter ab; bei den über 75-Jährigen sind es jedoch immerhin noch 19 % aller Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren (vgl. BMFSFJ 2005c: 211). Dies zeigt, dass viele ältere Menschen ein Engagement wollen und ihre Erfahrungen aktiv einbringen möchten, weil dies Bestandteil eines erfüllten Lebens ist und das Selbstwertgefühl stärkt.

Ein neues Altersbild ist die Voraussetzung dafür, den noch immer vorherrschenden Tendenzen der „Altersdiskriminierung“ in unserer Gesellschaft entgegenzuwirken. Das Problem der Altersdiskriminierung tritt dabei in unterschiedlichen Formen in Erscheinung: Auf dem Arbeitsmarkt haben es ältere Menschen bei gleicher Qualifikation und zumeist größerer Erfahrung deutlich schwerer als Jüngere. Genauso ist es bei der Vergabe von Krediten oder dem Abschluss von Versicherungen. (vgl. MS 2006a: 38).

1.3 Gesellschaftliche Teilhabe älterer Menschen

Die aktive Teilhabe älterer Menschen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ist notwendig für ein Miteinander der Generationen. Voraussetzungen hierfür liegen vor allem in der Sicherung einer eigenständigen Lebensführung im Alter durch eine Absicherung des Alterseinkommens und der Möglichkeit, sich an politischen und gesellschaftlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Der intergenerative Dialog muss deshalb gefördert und teilweise bestehende Tendenzen der Altersdiskriminierung müssen abgebaut werden. Diese Anforderungen beziehen sich gerade auch auf die zukünftig weiter steigende Anzahl von älteren Menschen mit Migrationshintergrund, die nach einem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ganz überwiegend in Deutschland verbleiben.

1.3.1 Eigenständigkeit im Alter

Seniorenpolitik wurde und wird vielfach auf tatsächliche oder vermeintliche Schutz- und Versorgungsbedürfnisse älterer Menschen konzentriert. Im Mittelpunkt steht dabei das Schaffen einer altengerechten barrierefreien Umwelt.

Durch allein auf Fürsorge ausgerichtete Maßnahmen wird allerdings die Eigenständigkeit älterer Menschen nicht ausreichend unterstützt. Die überwiegende Mehrzahl der Menschen wünscht sich jedoch auch im Alter eine möglichst eigenständige Lebensführung und eine aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

Die Voraussetzungen, um die Eigenständigkeit auch im Alter sicherzustellen, liegen im Wesentlichen in folgenden Bereichen:

Gesundheit und geistige Vitalität im Alter

Körperliche und geistige Gesundheit stellen eine wichtige Voraussetzung für den Erhalt der Selbstständigkeit im Alter dar. Hierbei spielen vor allem eine gesunde Lebensführung in der gesamten Lebensspanne, körperliche und geistige Aktivität auch im Alter sowie Rehabilitationsmaßnahmen nach akuten Krankheiten und Krankenhausaufenthalten eine große Rolle.

Zwar sind ältere Menschen heute im Durchschnitt geistig und körperlich gesünder als alle Senioren generationen zuvor, dennoch gibt es eine Reihe von altersbedingten Krankheitserscheinungen insbesondere bei Hochaltrigen, die zu einer Behinderung im Alter führen können und die die Eigenständigkeit der betroffenen Personen objektiv einschränken. Dabei können körperliche Gebrechen durch entsprechende Maßnahmen und Gestaltung von Rahmenbedingungen vielfach kompensiert und so die Eigenständigkeit weitgehend erhalten werden. Das Vorliegen z. B. einer Demenzerkrankung führt dagegen vielfach zu einem Verlust von Eigenständigkeit (vgl. Kapitel D.IV in diesem Abschnitt).

Notwendige Infrastrukturen und Versorgungsangebote

Eine eigenständige Lebensführung im Alter setzt geeignete wohnungsnahe Dienstleistungs-, Versorgungs- und Freizeitangebote voraus. Hierzu zählen neben Einkaufsmöglichkeiten insbesondere haushaltsbezogene Dienstleistungen, Mobilitätsangebote und eine umfassende medizinische Versorgung.

Die aktuellen Tendenzen zur Ausdünnung entsprechender Strukturen in weiten Teilen des ländlichen Raumes wirken sich in hohem Maße einschränkend auf die Selbstständigkeit insbesondere allein lebender älterer Menschen in diesen Gebieten aus. Sind entsprechende Angebote im eigenen Aktionsradius nicht mehr vorhanden, steigt die Abhängigkeit von sozialen Unterstützungsstrukturen oder die Notwendigkeit zum Umzug in die Städte.

Versorgungsstrukturen, die gezielte Angebote für die Gruppe der älteren Menschen mit Migrationshintergrund bereit halten, sind in Niedersachsen bisher die Ausnahme und allenfalls in einigen größeren Städten zu finden. Gerade dieser Personenkreis wird allerdings stark anwachsen, da die überwiegende Zahl der Migranten auch nach ihrem Erwerbsleben in Deutschland verbleibt. Ein steigender Bedarf besteht daher insbesondere auch bei der Vernetzung von Migrationsarbeit und Altenhilfe sowie dem Ausbau kultursensibler Altenpflege (vgl. BAGSO 2006: 64 f.).

Soziale Versorgungssysteme

Die sozialen Versorgungssysteme für ältere Menschen sind vornehmlich am Fürsorgegedanken ausgerichtet und folgen weniger dem Ziel „Erhalt der eigenständigen Lebensführung“. Die Gründe hierfür liegen einerseits in der nach wie vor verbesserungswürdigen Finanzierung ambulant erbrachter Leistungen im häuslichen Umfeld, die vielen älteren Menschen mit Hilfebedarf ein selbstständiges Leben im Alter außerhalb stationärer Einrichtungen unrealisierbar erschienen ließ. Sie liegen andererseits an der unzureichenden Koordination und individuellen Anpassung der vorhandenen Angebote. Ein weiteres offenes Problem stellt nach wie vor auch die Finanzierung vorpflegerischer Leistungen dar.

Insbesondere werden die bestehenden Rehabilitationsmöglichkeiten, die zum Erhalt oder zur Wiedererlangung der Eigenständigkeit im Alter beitragen können, nur unzureichend genutzt. Neben der Tatsache, dass entsprechende Angebote nicht flächendeckend vorhanden sind, mag hierbei auch eine Rolle spielen, dass viele Hausärzte aufgrund mangelnder geriatrischer Ausbildung ein negatives Altersbild haben und die Möglichkeiten einer Rehabilitation nicht erkennen. Ferner liegen Rehabilitationsmaßnahmen in der finanziellen Zuständigkeit der Gesundheitskassen, die bei ausbleibender Rehabilitation notwendigen Pflegemaßnahmen jedoch in der Zuständigkeit der Pflegekassen. Mögliche Rehabilitationsmaßnahmen, über die die Krankenkassen im Einzelfall entscheiden, unterbleiben daher vielfach, wodurch Kosten auf das System der Pflegekassen verlagert werden. Erst die am 01.04.2007 erfolgte gesetzliche Einführung von geriatrischen Rehabilitationsleistungen als Pflichtleistungen wird hier Abhilfe schaffen.

Die Notwendigkeit, in ein Pflegeheim zu ziehen, kann durch eine Kombination unterschiedlicher Unterstützungsangebote vermieden oder aufgeschoben werden. Zwar sind entsprechende Angebote zumindest in den Städten bereits vielfältig vorhanden oder im Aufbau begriffen; jedoch ist es für die Betroffenen zumeist schwer, sich einen Überblick über das lokale Angebot zu schaffen, da trägerübergreifende Beratungsmöglichkeiten nicht immer gegeben und die Angebote unterschiedlicher Dienstleister oft nicht aufeinander abgestimmt sind. Der Weg in eine Altenpflegeeinrichtung erscheint dann häufig nahe liegender, wodurch die Chance auf einen Erhalt der eigenständigen Lebensführung vergeben wird (zum Themenfeld „Pflege“ vgl. Kapitel D.IV.1.6 in diesem Abschnitt).

1.3.2 Mitbestimmung und Interessenvertretung

Ältere Menschen stellen einen stetig wachsenden Anteil an der Gesellschaft. Sie verfügen über ein großes Potenzial an Erfahrungswissen und Leistungskraft.

Ältere Menschen sind bereit und fähig, Verantwortung in politischen und gesellschaftlichen Prozessen zu übernehmen. Dies bezieht sich nicht allein auf Handlungsbereiche, von denen sie direkt betroffen sind, sondern auf das gesamte Spektrum politischen und gesellschaftlichen Handelns.

Auf kommunaler Ebene gibt es hierzu in vielen Städten Seniorenbeiräte, die die seniorenpolitische Entwicklung vor Ort in allen Angelegenheiten begleiten und die – eine Akzeptanz ihrer Rolle vorausgesetzt – vielerorts zu einem wichtigen Partner für die Lokalpolitik geworden sind.

Innerhalb parlamentarischer Strukturen und auch im Bereich vieler Verbände und Organisationen werden die Leistungspotenziale älterer Menschen heute jedoch vielfach verkannt mit der Folge, dass sie dort nicht entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung vertreten sind. Gerade hier wäre jedoch auch eine proportionale Beteiligung älterer Menschen – auch mit Migrationshintergrund – notwendig, da viele gesellschaftliche Fragestellungen – wie beispielsweise eine ausgewogene Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen den Generationen – nur generationsübergreifend gelöst werden können (vgl. BAGSO 2006: 90 ff.).

1.3.3 Miteinander der Generationen

Alle Generationen sind wichtige Bestandteile der Gesellschaft. Jede Generation profitiert dabei von den Leistungen der anderen, die sie zum Teil bereits erbracht hat, aktuell erbringt oder zukünftig noch erbringen wird. Um diesen gegenseitigen Nutzen weiter zu entwickeln, ist ein intensiver Austausch der Generationen notwendig:

- In der Berufswelt können durch die Kombination aus der Dynamik und einer eher vorhandenen Risikobereitschaft jüngerer Menschen und dem Erfahrungswissen

älterer Kollegen respektive der unterstützenden Beratung durch Senioren neue innovative Produkte und Lösungen entwickelt werden.

- Im privaten und gesellschaftlichen Leben können durch eine gegenseitige Hilfe der Generationen soziale Netze geknüpft und ausgebaut werden. Ältere Menschen können dabei Erfahrungen weitergeben und Betreuungsleistungen übernehmen. Jüngere Menschen können die Älteren in Fragen moderner Technik oder auch der praktischen Haushaltsführung unterstützen.

Ein generationsübergreifendes Leben und Handeln ist bisher jedoch noch längst nicht in allen Gesellschaftsbereichen selbstverständlich. Wesentliche Ursache hierfür ist das oben dargestellte vorherrschende Altersbild in der Gesellschaft, welches die bestehenden Rollenbilder der „aktiv Berufstätigen“ und der „Ruheständler“ verfestigt und insbesondere die Selbstwahrnehmung älterer Menschen als aktiver und der Gemeinschaft dienlicher Teil der Gesellschaft erschwert. Neben dem Altersbild sind der Trend zur Singularisierung sowie Egoismen der jeweiligen Generationen weitere Ursachen für ein generationengetrenntes Leben.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Es ist eine verkürzte Darstellung, wenn der „Mangel“ an generationsübergreifendem Leben und Handeln ausschließlich einem „negativen“ Altersbild und dem Egoismus der Generationen zugeschrieben wird. So erschweren sicherlich auch die wachsenden Mobilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes sowie wachsende Verteilungskonflikte in einer immer stärker leistungsorientierten und an monetären Werten orientierten Gesellschaft Möglichkeiten für ein generationsübergreifendes Leben.

2 Mehr Teilhabe älterer Menschen in der Gesellschaft – Handlungsoptionen

Ältere Menschen stellen keine homogene Gruppe dar, sondern unterscheiden sich hinsichtlich materieller Ressourcen, ihrer Gesundheit, sozialem Umfeld, Bildung und Interessen. Alle politischen Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Position der älteren Generation in unserer Gesellschaft sollten diese Heterogenität berücksichtigen und sich nicht allein auf generalisierende Aussagen stützen.

2.1 Werben für ein neues Altersbild

Ziel muss es sein, das noch vorherrschende Altersbild in der Gesellschaft an die Realitäten und die vorhandenen Potenziale älterer Menschen anzupassen und weg vom reinen Fürsorgedenken auf eine stärkere Integration von Senioren in allen Lebensbereichen hin auszurichten.

Für die politischen Institutionen auf allen Ebenen bedeutet dies, dass sich Seniorenpolitik nicht länger allein auf die Sicherung der Daseinsvorsorge sowie die Pflege und Unterstützung älterer Menschen konzentrieren sollte. Sie ist vielmehr als Querschnittsaufgabe in allen gesellschaftlichen Politikbereichen aufzufassen und sollte sich vor allem auf die Förderung von Selbstständigkeit und damit auf die Normalität des Lebens im Alter beziehen (vgl. MS 2006a: 47 ff.).

Land und Kommunen, aber auch Wirtschaft und Verbände sowie andere Institutionen sollten dabei ihre Zusammenarbeit verstärken. Während das Land in eigener Zuständigkeit für die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen verantwortlich ist und neue Handlungsansätze in Modellvorhaben erproben kann, muss eine Seniorenpolitik auf der kommunalen Ebene diese Vorgaben mit Leben füllen und durch geeignete Strate-

gien und Projekte eine Teilhabe älterer Menschen in allen Lebensbereichen zur Normalität werden lassen.

Eine große Verantwortung kommt in diesem Zusammenhang auch den Medien zu. Die Verbreitung negativer Altersstereotype sollte künftig vermieden werden, um das Selbstbewusstsein der älteren Generation zu stärken und ihre Bereitschaft für eine aktive Teilhabe an der Gesellschaft zu erhöhen.

2.2 Verbesserung von Interessenvertretung und Mitbestimmung

Seniorenpolitik sollte zukünftig nicht länger als Politik „für“, sondern vor allem „mit“ älteren Menschen aufgefasst werden. Die stärkere Einbeziehung der älteren Generationen auf allen Ebenen politischer und auch gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse ist dringend geboten, da die anstehenden Aufgaben nur durch eine gemeinsame Anstrengung der Generationen bewältigt werden können.

Dies betrifft nicht nur die Fragen der Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen den Generationen, sondern auch alle anderen politischen und gesellschaftlichen Handlungsfelder, von denen die zahlenmäßig wachsende Generation älterer Menschen ebenso betroffen ist wie alle Jüngeren.

Zwei sich ergänzende Wege sind dabei möglich. Zum einen kann die Arbeit der Interessenvertretungen (Seniorenverbände und Beiräte) durch eine stärkere Berücksichtigung in den politischen Entscheidungsstrukturen gestärkt werden; zum anderen können ältere Menschen in höherem Maße als bisher ermutigt werden, länger in den politischen Gremien mitzuwirken.

- Vorrangiges Ziel muss die angemessene Beteiligung älterer Menschen in den politischen Entscheidungsgremien wie dem Landesparlament, den kommunalen Parlamenten oder den Parteien sein, da reine Interessenvertretungen nur beratenden Charakter haben können. Für den Zusammenhalt einer demokratischen Gesellschaft ist es wichtig, dass die Entscheidungen in den zentralen politischen Institutionen des Gemeinwesens von den Generationen gemeinsam gefällt werden.
- Bereits heute sind auf allen politischen Ebenen zahlreiche Seniorenverbände aktiv, die für die Rechte älterer Menschen in allen gesellschaftlichen Belangen werben. Entsprechende Aktivitäten sollten von Landesseite gezielt gefördert werden.

Die Notwendigkeit für eine verstärkte Mitwirkung älterer Menschen besteht jedoch nicht nur im politischen Raum oder bei übergeordneten gesellschaftlichen Fragestellungen, sondern überall da, wo ältere Menschen betroffen sind. Dies gilt beispielsweise bei allen Formen der Bürgerbeteiligung im Rahmen von Quartiersentwicklungsprozessen oder auch für die Interessenvertretung durch Bewohnerbeiräte in den Pflegeeinrichtungen.

2.3 Ausbau des Generationendialogs

Die Stärkung des Austausches zwischen den Generationen ist eine wichtige Grundlage zur Festigung der sozialen Gefüge in der Gesellschaft, die von einem Rückgang traditioneller familiärer Strukturen geprägt ist. Wesentliche Elemente sind dabei ein gegenseitiges Lernen, eine gegenseitige Unterstützung in beruflichen und Alltagsfragen sowie die Freude an gemeinsamer Geselligkeit und Freizeit.

Da dieser Austausch insbesondere zwischen der älteren und jüngeren Generationen außerhalb familiärer Strukturen in der Vergangenheit tendenziell rückläufig gewesen ist, müssen neue Formen gefunden und gefördert werden, die den Generationendialog wieder beleben.

Hierzu gibt es in Niedersachsen bereits eine Reihe guter Beispiele, die sich zumeist auch für die Übertragung auf andere Landesteile oder eine Ausweitung vom Modellprojekt zum normalen Alltag in der Gesellschaft eignen (vgl. MS 2006a: 87 ff.):

- Seit 2003 sind in Niedersachsen mit Förderung des Landes gut 30 „Mehrgenerationenhäuser“ aufgebaut worden. Diese Häuser stellen Tagestreffpunkte dar, in denen Begegnung, Kommunikation und gemeinsame Aktivitäten aller Generationen stattfinden. Ihr Ziel ist es, die überwiegend getrennt voneinander lebenden Generationen wieder zusammenzuführen und das freiwillige Engagement von Bürgerinnen und Bürgern zu fördern (vgl. MS 2006b: 2).
- Mit der Einrichtung der „Niedersächsischen Landesagentur für Generationendialog“ wurde eine Informations-, Beratungs- und Vernetzungsstelle geschaffen. Ihr Ziel ist die Förderung intergenerativer Ansätze zum freiwilligen Engagement sowie die Verbreitung vorbildhafter Modellprojekte durch eine landesweite Transparenz über bestehende Aktivitäten (vgl. MS 2006a: 87).
- Unter Einbeziehung zahlreicher Partner aus Wirtschaft und Gesellschaft wurde die „Landesinitiative Niedersachsen generationengerechter Alltag“ ins Leben gerufen. Ihr Ziel ist die Vermittlung eines neuen und differenzierten Bildes des Alters und des Alterns in der Gesellschaft (vgl. MS 2006a: 88).
- Mit den Projekten „Freiwilliges Jahr für Seniorinnen und Senioren“ in der Landeshauptstadt Hannover und dem Landkreis Osnabrück sowie der Ausbildung von „Engagement-Lotsen für Ehrenamtliche Niedersachsen“ wird das ehrenamtliche Engagement älterer Menschen gefördert, wodurch die Möglichkeiten für eine intergenerative Zusammenarbeit in sozialen Bereichen verbessert werden.
- Durch die Initiative „Soziales/diakonisches Lernen in der Schule – Das Soziale lernen“ des Diakonischen Werkes der ev.-luth. Landeskirche Hannover sollen Jugendliche frühzeitig mit sozialen Fragen und Themen in Berührung kommen. Hierbei wird ihnen im Rahmen eines Schulpraktikums die Möglichkeit geboten, in einer sozialen/diakonischen Einrichtung mitzuarbeiten. Während dieses Praktikums arbeiten die Schülerinnen und Schüler mit älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen zusammen, wodurch Vorurteile und Berührungsängste abgebaut werden.

Aber auch auf der Bundesebene gibt es bereits entsprechende Initiativen. So wurde beispielsweise das Bundesprogramm „Erfahrungswissen für Initiativen (EFI)“ ins Leben gerufen, durch welches ältere Menschen zu „Senior-Trainerinnen und -Trainern“ ausgebildet werden, um ihre Fähigkeiten und Kompetenzen im Rahmen ehrenamtlicher Arbeit an jüngere Generationen weitergeben zu können. Ein anderes Beispiel ist die Kampagne „Gut tun tut gut“ des Sozialverbandes Deutschland, deren Aufgabe die Vermittlung ehrenamtlicher Unterstützung über eine Kontaktbörse im Internet ist und die auch vom Sozialverband Niedersachsen mitgetragen wird. Weitere Initiativen, die bundesweit für eine gegenseitige Unterstützung der Generationen eintreten, sind u. a. der „Senior Experten Service“ (SES) oder der Verein „Alt hilft Jung“. Beide Institutionen beraten junge Unternehmer bei Existenzgründung und Betriebsführung durch „Wirtschaftssenioren“ oder „Senior-Experten“.

Aufgabe muss es sein, diese und weitere Ansätze, die geeignet sind, das Miteinander der Generationen zu fördern, weiterhin zu unterstützen und für sie in allen Landesteilen zu werben. Dabei müssen auch Rahmenbedingungen geschaffen werden, die geeignet sind, freiwillige Leistungen zwischen den Generationen zu fördern. Ein intensiver Austausch zwischen den Generationen ist eine wichtige Voraussetzung für eine lebendige Gesellschaft, an deren Gestaltung sich alle Generationen aktiv beteiligen müssen und die allen Menschen eine gerechte Teilhabe auch in der Zukunft ermöglicht. Dabei ist auch die Wirtschaft gefordert, einen stärkeren Beitrag zu leisten.

2.4 Schaffung neuer Angebote für ältere Menschen

Ältere Menschen bilden eine wachsende Nachfragergruppe für Medien und Freizeitaktivitäten. Allerdings wird diese Zielgruppe bei der Gestaltung von Angeboten vielfach noch unzureichend berücksichtigt. Die Bedürfnisse älterer Menschen unterscheiden sich zwar nicht grundsätzlich von denen der jüngeren Generationen, weisen je-

doch einige Besonderheiten auf, die bei der Angebotsgestaltung berücksichtigt werden sollten:

- Der Aspekt der Barrierefreiheit spielt insbesondere für ältere Menschen mit Mobilitätseinschränkungen eine wesentliche Rolle. Eine ungehinderte Nutzung von öffentlichen Einrichtungen und Freizeitangeboten, die sich auch an die Zielgruppe älterer Menschen richten, sollte daher ohne fremde Hilfe möglich sein. Barrierefreiheit bezieht sich dabei nicht auf das Angebot selbst, sondern schließt auch den Aspekt der Erreichbarkeit für alle Personen mit ein.
- Ältere Menschen bevorzugen in der Regel Angebote, die nicht allein auf ihre Altersgruppe zugeschnitten sind, sondern die Interessen unterschiedlicher Altersgruppen ansprechen und so zu einem Austausch der Generationen beitragen.
- Da die heutige Seniorengeneration ihr Leben überwiegend noch ohne moderne Technologien verbracht hat, bestehen für sie Anwendungsschwierigkeiten, die durch eine geeignete Aufbereitung der Angebote und Unterstützung bei ihrer Nutzung überwunden werden müssen.

Die kulturelle Teilhabe älterer Menschen ist ein wichtiger Faktor der sozialen Integration. Eine Förderung dieser Teilhabe bezieht sich sowohl auf den staatlichen Kulturbetrieb als auch auf private Anbieter, die ihre Angebote verstärkt auch an den Interessen und Bedürfnissen der älteren Generation ausrichten und ältere Menschen gezielter ansprechen sollten (vgl. MS 2006a: 40; BAGSO 2006: 71 ff.).

Vergleichbares gilt auch für sportliche Angebote. Auch in diesem Feld der Freizeitgestaltung sollten Angebote, die gezielt ältere Menschen ansprechen, ausgebaut werden, wobei hier – je nach Sportart – sowohl intragenerative als auch intergenerative Angebote vorstellbar und notwendig sind.

Die modernen Kommunikationstechnologien und hierbei insbesondere das Internet sind bereits heute zu einem wichtigen Element der Freizeitplanung, der Informationsgewinnung und des sozialen Austauschs geworden. Obwohl die Nutzerzahlen dieses Mediums auch unter den älteren Menschen kontinuierlich steigen, bestehen für einen Großteil der älteren Generation noch Zugangsschwierigkeiten. Hier sollten spezielle Angebote geschaffen werden, die den Erwerb entsprechender Kompetenzen durch ältere Menschen fördern können (vgl. MS 2006a: 42).

Auf die Förderung des Auf- und Ausbaus von altengerechten Freizeitangeboten durch die öffentliche Hand, Sozialverbände und Initiativen sollte auch in Zukunft nicht verzichtet werden, da ältere Menschen nicht ausschließlich auf kommerzielle Freizeitangebote verwiesen werden wollen.

III Menschen mit Behinderungen

Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf eine gleichberechtigte Teilhabe in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Gesellschaftliches Ziel ist es daher, diese Teilhabe durch die Gestaltung geeigneter Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

Mit der Verabschiedung des Neunten Sozialgesetzbuches (SGB IX) wurde im Jahr 2001 erstmals eine einheitliche Definition des Behindertenbegriffes eingeführt. Nach § 2 SGB IX gelten Menschen als behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist. Menschen sind schwerbehindert, wenn bei ihnen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 % festgestellt wird.

Die amtliche Feststellung der Behinderung trifft in der Regel die Versorgungsverwaltung auf Antrag. Bemessungsgrundlage sind dabei die „Anhaltspunkte für die ärztliche Gutachtertätigkeit (AHP)“, die von einem Beirat beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erstellt und laufend aktualisiert werden.

Die Gruppe der Menschen mit Behinderung ist dennoch heterogen: Sie umfasst neben den von Geburt an behinderten Menschen diejenigen, die im Kindes- oder Erwachsenenalter aufgrund von Unfällen oder Krankheiten von einer Behinderung betroffen sind. Des Weiteren führen auch berufliche Belastungen oder im fortgeschrittenen Alter häufiger auftretende Erkrankungen zu einer Behinderung. Auch der verbesserte Zugang zu sozialen Leistungen bedingt vor allem bei der letzten Gruppe erst einen Antrag auf Anerkennung als schwerbehinderter Mensch.

Entsprechend dieser Heterogenität der Gruppe der Menschen mit Behindertenausweis ergeben sich unterschiedliche Leistungen. So spielen die Leistung der Pflegeversicherung, die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, die Hilfe zur Pflege sowie Rehabilitationsmaßnahmen der verschiedenen Träger – oft auch in Kombinationen – eine wichtige Rolle für Menschen mit Behinderung.

Nicht zu vergessen ist, dass nicht alle Menschen mit Behinderung einen Antrag auf einen Behindertenausweis stellen und somit auch nicht statistisch erfasst werden, daher ist diese Gruppe schwer zu beziffern. Nach Schätzungen beträgt ihr Bevölkerungsanteil rund 20 %. Die folgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die statistisch erfassten Menschen mit Behinderungen.

1 Herausforderungen des demografischen Wandels für die Lebenswelten von Menschen mit Behinderungen und ihre Teilhabe in der Gesellschaft

Zwischen Behinderung und Alter gibt es eine enge Korrelation. Mit zunehmendem Lebensalter ist ein deutlicher Anstieg des Anteils von Menschen mit Behinderungen feststellbar. Dem wirken der medizinische Fortschritt und die bessere Gesundheit entgegen.

Aufgrund der Euthanasieverbrechen der NS-Zeit gibt es derzeit in Deutschland nur verhältnismäßig wenig Menschen mit geistigen Behinderungen über 60 Jahre. Ihre Anzahl wird sich in den kommenden 10 bis 20 Jahren deutlich erhöhen. Niedersachsen wird – wie die Bundesrepublik insgesamt – erstmals erleben, dass Menschen mit geistigen Behinderungen in größerer Zahl aus dem Erwerbsleben bzw. den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) ausscheiden. Für die Versorgungs- und Unterstützungsstrukturen für Menschen mit Behinderungen bedeutet dies, dass zum einen der somatische Pflegebedarf der dann älteren geistig behinderten Menschen –

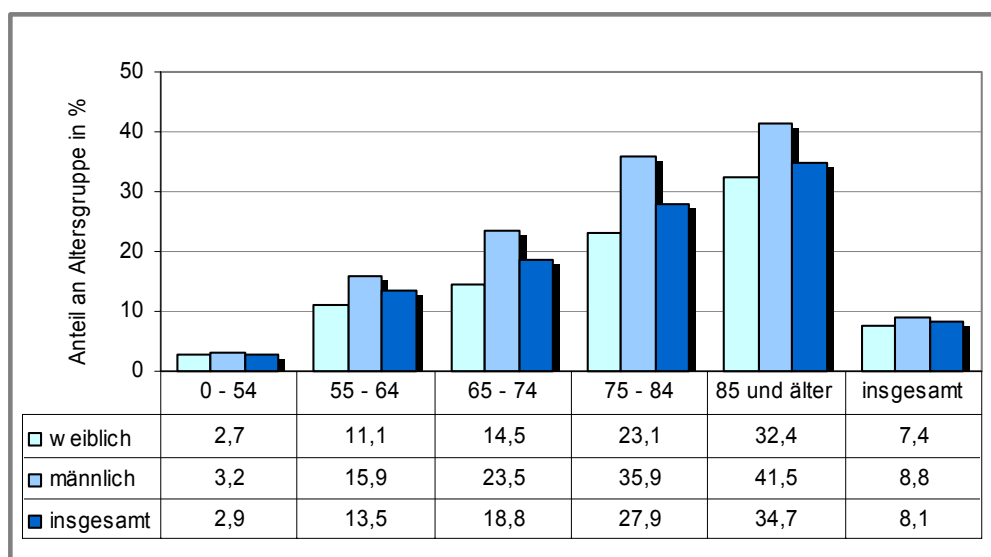
analog zur nicht-behinderten Bevölkerung – ansteigen wird, und zum anderen neue Formen tagesstrukturierender Maßnahmen entwickelt werden müssen.

1.1 Entwicklung der Anzahl und der Altersstruktur von Menschen mit Behinderungen

Entwicklung von 1989 bis 2005

Im Jahr 2005 hatten 8,1 % der Menschen in Niedersachsen eine schwere Behinderung, dabei lag der Anteil bei den Männern mit 8,8 % über dem der Frauen von 7,4 % (vgl. Abbildung 182). Insgesamt ist ein stetiger Anstieg der Quote von Menschen mit schweren Behinderungen mit steigendem Lebensalter zu erkennen. Im Alter bis zu 54 Jahren liegt diese noch bei unter 3 % und steigt in der Gruppe der 85-Jährigen und Älteren auf über ein Drittel der zu dieser Altersgruppe Gehörenden.

Abbildung 182: Anteile schwerbehinderter Menschen in Niedersachsen 2005 (in % an jeweiliger Altersgruppe, nach Geschlecht)



Datengrundlage: NLS – Schwerbehindertenstatistik 2005. Eigene Darstellung.

Die Anzahl der als schwerbehindert anerkannten Menschen in Niedersachsen ist von 1989 bis 2001 kontinuierlich von insgesamt ca. 596 000 auf knapp 677 000 gestiegen (vgl. Abbildung 183). Nach einem – nur statistisch bedingten – Rückgang im Jahr 2003 wurden im Jahr 2005 wiederum insgesamt knapp 649 000 Menschen mit schweren Behinderungen erfasst.¹⁵⁴ Der Anteil männlicher schwerbehinderter Menschen lag dabei mit gut 53 % über dem Anteil weiblicher Menschen mit schwerer Behinderung.

Dabei ist die statistische Entwicklung der Zahl von Menschen mit anerkannten Behinderungen auch von Gesetzesänderungen abhängig. So führte beispielsweise die Reduzierung der Zuzahlungspflicht für Medikamente von chronisch erkrankten Personen mit einer Behinderung von 60 % und mehr dazu, dass eine große Anzahl leichter behinderter Personen einen Antrag auf Neueinstufung gestellt hat.

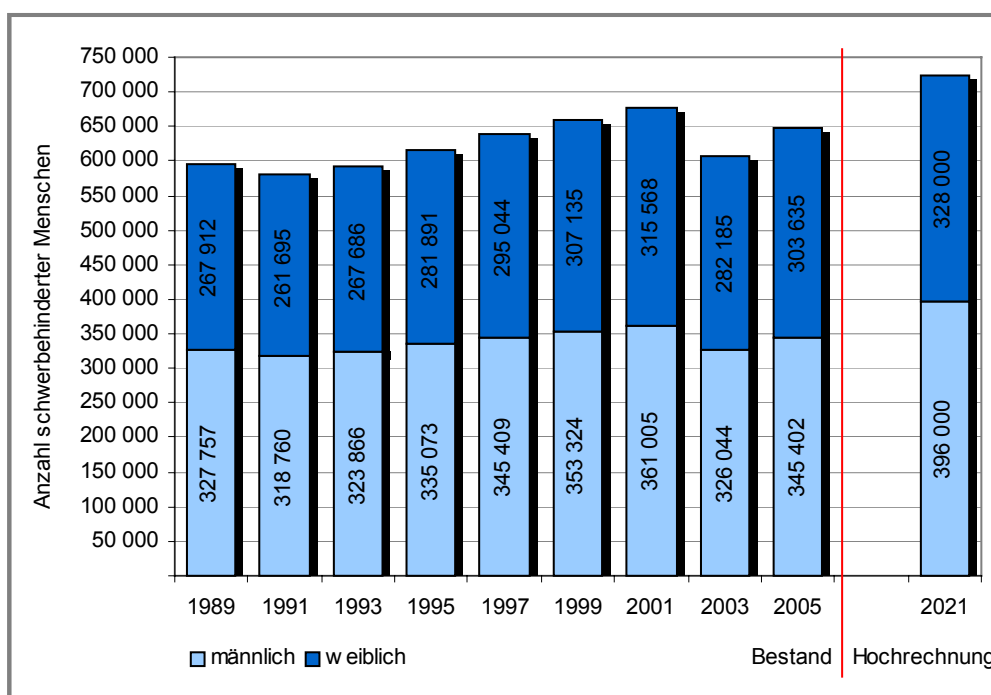
Auch medizinische Fortschritte wirken sich auf die Entwicklung der Anzahl von Menschen mit Behinderungen aus. Insbesondere konnte die Überlebenschance von Früh-

¹⁵⁴ Der relativ hohe Rückgang der Anzahl schwerbehinderter Menschen zwischen 2001 und 2003 erklärt sich daraus, dass 2001 aufgrund von Softwareumstellungen im Landesamt für Soziales kein Melderegisterabgleich der von den Versorgungsämtern gemeldeten Daten stattgefunden hat. Dieser wurde erst 2003 wieder durchgeführt. Die Daten für 2001 sind daher wahrscheinlich höher als die tatsächliche Anzahl schwerbehinderter Menschen.

geborenen in der Vergangenheit deutlich gesteigert werden. Allerdings ist die Gefahr von schweren und Mehrfachbehinderungen bei extrem früh Geborenen besonders hoch, wodurch sich die Zahl von schwerbehinderten Kindern letztlich erhöht.

Schon heute kann eine Reihe von Behinderungsformen immer besser pränatal diagnostiziert werden. Teilweise können die Einschränkungen bereits vor der Geburt behandelt und somit schwere Behinderungen vermieden werden. Die pränatale Diagnostik und Behandlung wurde verbessert, sodass die Geburten von Menschen mit Behinderungen rückläufig sind; gleichzeitig stiegen aber auch die Überlebenschancen schwer mehrfach behinderter Kinder.

Abbildung 183: Entwicklung der Anzahl schwerbehinderter Menschen in Niedersachsen 1989 bis 2005, Hochrechnung 2021 (nach Geschlecht)



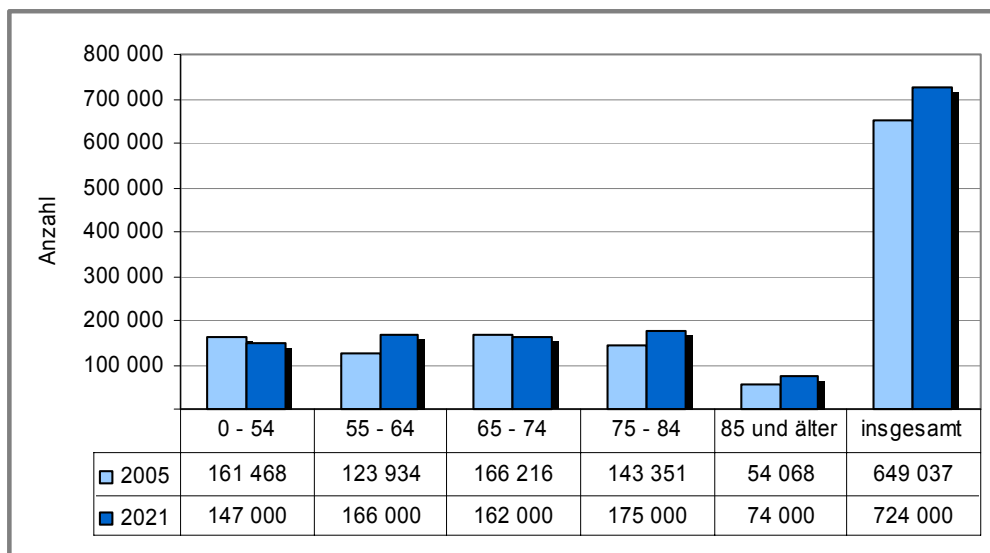
Datengrundlage: NLS – Schwerbehindertenstatistik 2005; Hochrechnung 2021 (gerundet). Eigene Darstellung.

Hochrechnung 2021

Basierend auf den letzten vorliegenden Bestandszahlen aus dem Jahr 2005 sowie den Ergebnissen der regionalen Bevölkerungsvorausberechnung hat das NLS eine Hochrechnung zur Anzahl schwerbehinderter Menschen für das Jahr 2021 durchgeführt. Zugrunde gelegt wurden dabei die Anteile schwerbehinderter Menschen nach Geschlecht an ihrer jeweiligen Altersgruppe im Jahr 2005. Diese Hochrechnung stellt eine Status-quo-Fortschreibung dar, bei der keine eventuellen Änderungen der Rechtslage (Definition von Behinderung) oder Fortschritte in der medizinischen Versorgung (höhere Lebenserwartung behinderter Menschen) berücksichtigt werden konnten. Auch der in der Einführung zu diesem Abschnitt beschriebene Effekt, dass der heutige Anteil von Geburt an geistig behinderter Menschen über 60 Jahre aufgrund der Euthanasieverbrechen während der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft relativ gering ist, wurde nicht in die Hochrechnung einbezogen. Die Daten der Hochrechnung stellen daher eher eine Beschreibung möglicher Untergrenzen als eine exakte Prognose dar.

Die Anzahl schwerbehinderter Menschen wird nach der Hochrechnung bis 2021 auf ca. 724 000 Personen ansteigen. Das Geschlechterverhältnis wird sich dabei weiter in Richtung schwerbehinderter Männer verschieben. Ihr Anteil an allen schwerbehinderten Personen wird 2021 voraussichtlich bei knapp 55 % liegen (vgl. Abbildung 183).

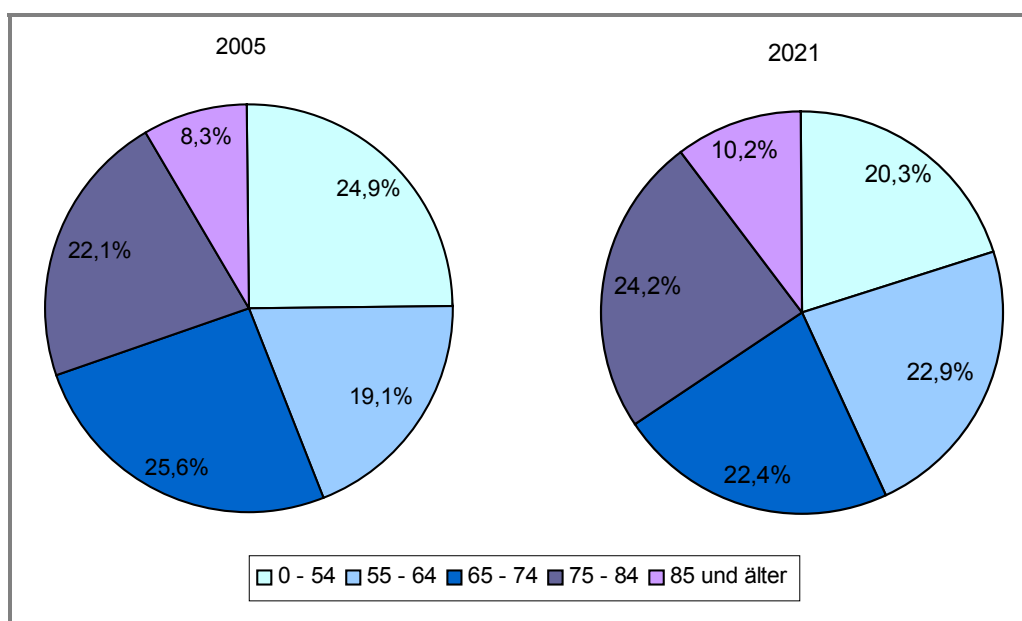
Abbildung 184: Anzahl schwerbehinderter Menschen in Niedersachsen 2005 und 2021 insgesamt



Datengrundlage: NLS – Schwerbehindertenstatistik 2005; Hochrechnung 2021 (gerundet). Eigene Darstellung.

Die vorausberechnete Zunahme der Anzahl schwerbehinderter Personen erfolgt ausschließlich in den höheren Altersgruppen. In der Gruppe der 0- bis 54-Jährigen wird dagegen ein Rückgang der Personenzahl erwartet. Der größte relative Anstieg wird für die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen (+ 34 %) und in der Gruppe der über 84-Jährigen (+ 36 %) erwartet (vgl. Abbildung 184).

Abbildung 185: Anteile der Altersgruppen an der Gesamtzahl der schwerbehinderten Menschen in Niedersachsen 2005 und 2021



Datengrundlage: NLS – Schwerbehindertenstatistik 2005; Hochrechnung 2021. Eigene Darstellung.

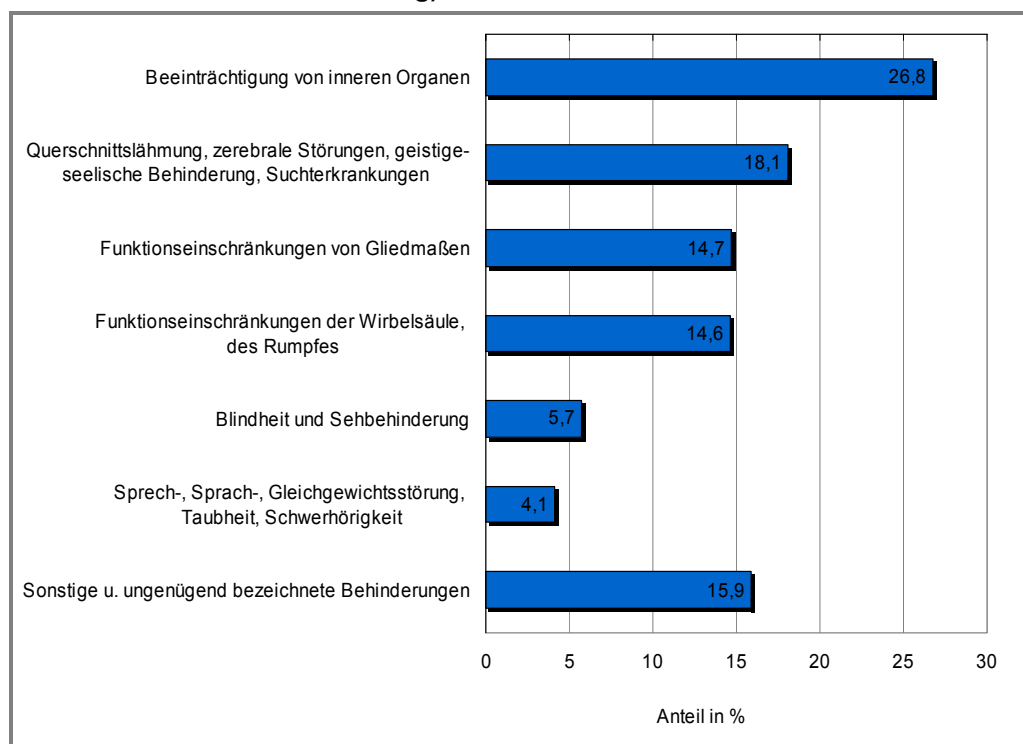
Das Durchschnittsalter der schwerbehinderten Personen in Niedersachsen wird sich – analog zur Gesamtbevölkerung – demnach zukünftig erhöhen. Deutlich wird dies auch im Vergleich der Anteile der Altersgruppen zur Gesamtsumme aller schwerbehinderten Personen in den Jahren 2005 und 2021 (vgl. Abbildung 185). Mit Ausnahme der Gruppe der 65- bis 74-Jährigen steigt nach der Vorausberechnung des NLS der prozentuale Anteil aller höheren Altersgruppen, während der Anteil der schwerbehinderten Personen bis zum Alter von 54 Jahren um nahezu 5 % zurückgeht.

Art der Behinderungen 2005

Den größten Anteil schwerer Behinderungen machten 2005 mit knapp 27 % Beeinträchtigungen von inneren Organen aus, gefolgt von Querschnittslähmung, geistig-seelischer Behinderung und Suchterkrankungen (vgl. Abbildung 186).

Behinderungen der Sinnesorgane, der Sprechfähigkeit oder des Gleichgewichts lagen dagegen zusammengefasst nur bei jedem 10. Menschen mit einem Behindertenausweis vor. Bei fast 16 % aller schwerbehinderten Personen lagen sonstige Behinderungen vor oder konnte die Art der Behinderung nicht näher bezeichnet werden.

Abbildung 186: Schwerbehinderte Menschen in Niedersachsen 2005 (nach Art der Behinderung)



Anmerkung: Die Zusammenfassung der Behinderungsarten zu Gruppen wurde aus der Schwerbehindertenstatistik übernommen. Eine weitere Differenzierung insbesondere der Gruppe „Querschnittslähmung, geistig-seelische Behinderung, Suchterkrankungen“ war dabei nicht möglich.
Datengrundlage: NLS – Schwerbehindertenstatistik 2005. Eigene Darstellung.

Darüber hinaus liegt die Wahrscheinlichkeit für demenzielle Erkrankung bei Menschen mit Downsyndrom bereits im Alter zwischen 50 und 60 Jahren bei 42 % und bei den über 60-Jährigen bei 56 %. Demenzzfördernde Faktoren sind dabei eine geringe Schulbildung, ein geringer Interessenradius, wenig Freizeitaktivitäten und eine reduzierte körperliche Aktivität.

Hinzu kommt, dass Demenz bei geistig behinderten Menschen oft nicht oder erst spät erkannt wird, da die kognitiven Fähigkeiten dieser Menschen ohnehin eingeschränkt sind oder im stark strukturierten Heimalltag weniger auffallen.

1.2 Ausbildung und Arbeitswelt von Menschen mit Behinderungen

Gerade Menschen, die von Geburt an behindert sind, benötigen eine Frühförderung sowie ihren Potenzialen angemessene Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, um Eigenständigkeit und Selbstbewusstsein zu erlangen und um ihre Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und damit ihre Lebensqualität zu verbessern.

Eine besondere Herausforderung besteht dabei darin, auch integrative Formen der Bildung und Beschäftigung zu schaffen, die der vielfach noch bestehenden Ausgrenzung betroffener Menschen aus der Gesellschaft entgegenwirken können.

Ein wichtiger Baustein hierzu ist der § 4 des Niedersächsischen Schulgesetzes (NSchG), demzufolge Schülerinnen und Schüler, die einer sonderpädagogischen Förderung bedürfen, an allen Schulen mit anderen Schülerinnen und Schülern erzogen und unterrichtet werden sollen, wenn auf diese Weise dem individuellen Förderbedarf der Schülerinnen und Schüler entsprochen werden kann und soweit es die organisatorischen, personellen und sächlichen Gegebenheiten erlauben.

Ebenso von Bedeutung ist die darauf aufbauende Rahmenplanung „Lernen unter einem Dach“, welche 1998 vom MK zur Fortführung der schulischen Integration behinderter Kinder entwickelt worden ist (vgl. MK 1998). Kernstück dieser Rahmenplanung ist die Forderung nach der Erstellung „Regionaler Integrationskonzepte“. In ihnen soll ausgewiesen werden, wie und in welcher Form Kinder und Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf in einer Region gefördert werden können und wie die dafür vorhandenen sonderpädagogischen Förderangebote um- und ausgebaut werden sollen.

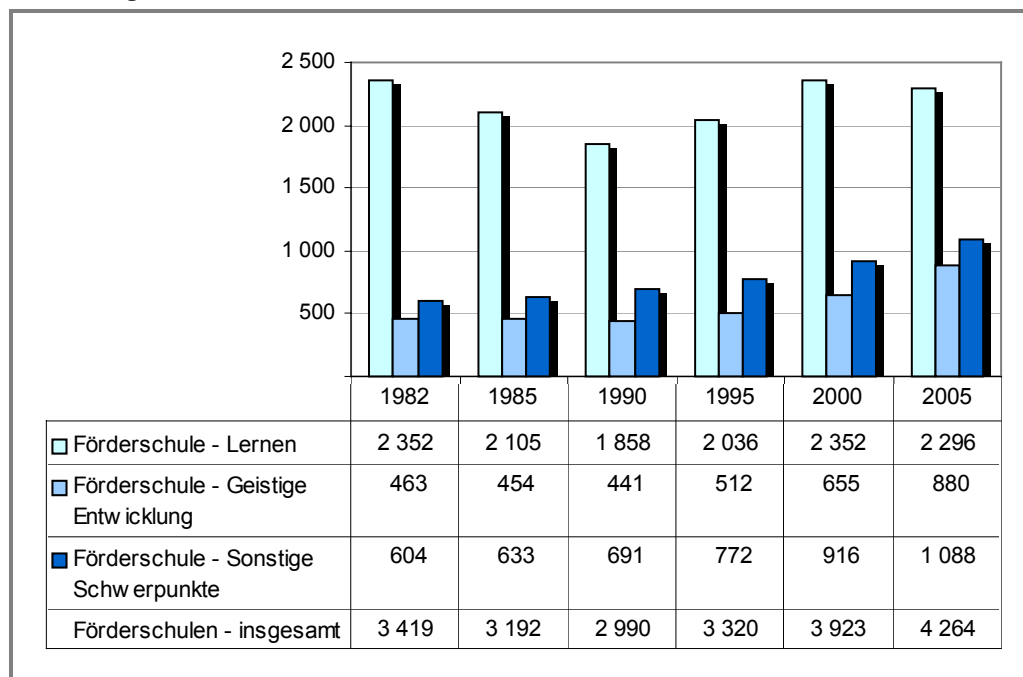
Eine Fortführung der Integrationsbemühungen ist jedoch auch im Arbeitsleben notwendig. Insbesondere für Menschen mit geistigen Behinderungen sind die Möglichkeiten hierzu jedoch eher gering, da es für sie bisher zu einer Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen kaum eine Alternative gibt.

1.2.1 Das Förderschulsystem in Niedersachsen

Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen, Beeinträchtigungen oder Benachteiligungen gibt es in allen Schulformen. Voraussetzung für eine sonderpädagogische Förderung ist das Vorliegen eines sonderpädagogischen Förderbedarfs. Ein sonderpädagogischer Förderbedarf wird auf der Grundlage der Verordnung zur Feststellung sonderpädagogischen Förderbedarfs ermittelt und festgestellt. Mit der Feststellung ist die Zuweisung von Ressourcen und Platzierungen verbunden. Sonderpädagogischer Förderbedarf besteht bei einem Kind oder Jugendlichen in der Regel über einen längeren Zeitraum oder dauerhaft.

Sonderpädagogische Förderung kann in allen allgemeinbildenden Schulen erfolgen. Sie muss aber immer mit zusätzlicher Unterstützung durch Förderschullehrkräfte geleistet werden. Lehrkräfte von Förderschulen können im Rahmen verschiedener Organisationsformen in der allgemeinen Schule tätig werden: Mobile Dienste, Sonderpädagogische Grundversorgung, Integrationsklassen, Förderklassen mit dem Schwerpunkt Sprache und Kooperationsklassen. In diesen Formen wird gemeinsamer Unterricht von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen mit anderen Kindern und Jugendlichen durchgeführt.

Schülerinnen und Schüler, die einen sonderpädagogischen Förderbedarf haben, besuchen Förderschulen, wenn sie die entsprechende Förderung nicht in einer allgemeinbildenden Schule erhalten können.

Abbildung 187: Förderschulklassen in Niedersachsen 1982 bis 2005

Anmerkung: einschließlich Förderschulklassen an allgemeinbildenden Schulen (z. B. Grund- und Hauptschulen)
 Datengrundlage NLS – Schulstatistik. Eigene Darstellung.

Insgesamt gab es im Jahr 2005 landesweit 4 264 Förderschulklassen (vgl. Abbildung 187). Mehr als die Hälfte dieser Klassen waren Förderklassen mit dem Schwerpunkt Lernen. Diese Schulform richtet sich an Kinder, die in ihrer Lernentwicklung umfänglich und andauernd beeinträchtigt sind. Aufgrund der besonderen Förderung ist innerhalb dieser Förderklassen für Schüler mit weniger starken Beeinträchtigungen der Hauptschulabschluss erreichbar, oder sie können bei gutem Erfolg der Förderung auch wieder ins reguläre Schulsystem zurückwechseln, um dort ihren Schulabschluss zu machen.

Seit 1993 gilt auch für alle behinderten Menschen die allgemeine Schulpflicht von zwölf Jahren (NSchG). Für geistig behinderte Kinder und Jugendliche ist daher der Besuch einer Förderschule mit dem Schwerpunkt „Geistige Entwicklung“ verpflichtend.

Förderschulen unterscheiden sich nach der Art ihrer Förderschwerpunkte, nach dem Angebot an Bildungsgängen und nach deren Dauer.

Förderschulen können geführt werden als:

- Förderschule mit dem Schwerpunkt Emotionale und Soziale Entwicklung,
- Förderschule mit dem Schwerpunkt Geistige Entwicklung,
- Förderschule mit dem Schwerpunkt Hören (Schwerhörige, Gehörlose),
- Förderschule mit dem Schwerpunkt Körperliche und Motorische Entwicklung,
- Förderschule mit dem Schwerpunkt Lernen,
- Förderschule mit dem Schwerpunkt Sehen (Sehbehinderte, Blinde),
- Förderschule mit dem Schwerpunkt Sprache,
- Förderschule mit dem Schwerpunkt Hören/Sehen (Taubblinde).

Schülerinnen und Schüler mit einem spezifischen sonderpädagogischen Förderbedarf werden in der Förderschule mit dem entsprechenden Schwerpunkt unterrichtet und erzogen.

Wichtiges Ziel der sonderpädagogischen Förderung in Förderschulen ist die Vorbereitung der Schülerinnen und Schüler auf einen Übergang in die allgemeine Schule oder in das Berufsleben. Die Förderschulen haben die Aufgabe, diese Übergänge anzustreben und zu begleiten.

An Förderschulen können Abschlüsse der allgemeinbildenden Schulen erworben werden.

Zusammengenommen betrug die Zahl der Förderschulklassen mit sonstigen Schwerpunkten im Jahr 2005 landesweit 1 088. Seit 1982 hat sich ihre Anzahl damit um gut 400 Schulen erhöht.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die starke Zunahme an Förderschulen bei nahezu gleichbleibender Zahl von Jugendlichen mit Behinderungen geht auf eine verstärkte Abschulung von Kindern aus dem allgemeinbildenden Schulsystem zurück. Dies zeigt, dass der gesellschaftliche und gesetzliche Anspruch einer möglichst integrativen Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderungen in Niedersachsen nicht erfüllt wird. Ursachen sind die fehlende frühzeitige Förderung von Kindern, ihre zu frühe Aufteilung in einem gegliederten Schulsystem und die mangelhafte Ausstattung von allgemeinbildenden Schulen, die Voraussetzung für eine integrative Beschulung sind. Ziel muss die Integration von Kindern mit und ohne Behinderungen sein.

1.2.2 Ausbildung und Umschulung

Grundsätzlich steht zwar allen Abgängern der Förderschulen der Weg in den allgemeinen Ausbildungsmarkt offen, allerdings sind die Hürden dabei insbesondere für Jugendliche mit Behinderungen aufgrund der angespannten Situation auf dem Ausbildungsmarkt relativ groß. Abgänger von Förderschulen wechseln daher zumeist in spezielle berufliche Bildungsmaßnahmen, die in der Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit liegen und von Berufsbildungswerken durchgeführt werden.

Derzeit ist allerdings die Belegung in den Berufsbildungswerken mit behinderten Menschen rückläufig, was in der restriktiven Praxis der Arbeitsagenturen begründet liegt. Problematisch ist dabei, dass den Menschen mit Behinderungen als Alternative vielfach nur die Werkstatt für behinderte Menschen oder die Arbeitslosigkeit bleibt. Zukunftsweisend sind auch die Erfahrungen mit den vom MK durchgeführten Modellprojekten zu neuen zweijährigen praxisorientierten Ausbildungsgängen, die fortgesetzt werden sollten.

Neben Einschränkungen, die von Geburt an vorliegen, wird eine Vielzahl von Behinderungen erst im Laufe des Lebens erworben, nicht selten ist dabei die Berufsausübung die Ursache für die eintretende Behinderung. Primäres Ziel in diesen Fällen ist es, diese Menschen durch entsprechende Rehabilitationsmaßnahmen und ggf. notwendige Maßnahmen zur Anpassung des Arbeitsplatzes in ihrem Beruf zu halten. Ist dies aufgrund der Schwere der Behinderung oder des Anforderungsprofils des Arbeitsplatzes nicht möglich, werden Umschulungsmaßnahmen erforderlich. Diese liegen in der Verantwortung der Bundesagentur für Arbeit, der Rentenversicherungsträger und der Berufsgenossenschaften. Durchgeführt werden die Maßnahmen in der Regel durch die beruflichen Bildungsträger oder spezielle Berufsförderwerke. Derzeit gibt es in Niedersachsen drei Berufsförderwerke, die insgesamt 1 500 Plätze vorhalten.

1.2.3 Arbeitswelt

Rund 202 000 Menschen zwischen 15 und 60 Jahren waren 2006 in Niedersachsen schwerbehindert:

- Ca. 150 000 Personen aus dieser Gruppe sind in regulären Beschäftigungsverhältnissen tätig. Die Mehrzahl dieser Gruppe ist körperlich behindert und bedarf insbesondere der Unterstützung und ggf. der Anpassung des Arbeitsplatzes, um ihren Verbleib im regulären Arbeitsmarkt zu sichern.
- Zwischen 3 000 und 4 000 Personen sind so schwer behindert, dass für sie eine Teilnahme am Erwerbsleben – auch in Werkstätten für behinderte Menschen – nicht möglich ist. Sie erhalten Eingliederungshilfe für tagesstrukturierende Maßnahmen.
- Ca. 19 000 schwerbehinderte Personen waren 2006 arbeitslos oder arbeitssuchend.
- Ca. 25 000 schwerbehinderte Personen waren in einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) aktiv.

Grundlage für die Aufnahme in eine Werkstatt für behinderte Menschen ist die Einschätzung, dass eine Person aufgrund von Behinderungen nicht auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar ist. Letztlich ist diese Einschätzung auch vom Arbeitsmarkt selbst abhängig. Da die Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt tendenziell steigen und das Angebot an Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte abnimmt, wird sich die Gruppe zukünftig noch vergrößern.

Menschen, die aufgrund einer Behinderung nicht im regulären Arbeitsmarkt erwerbstätig sein können, haben einen Rechtsanspruch auf Beschäftigung in einer WfbM oder auf tagesstrukturierende Angebote. Daher ist bis etwa 2018 auch mit einem Anstieg des Bedarfs an Werkstattplätzen auf dann etwa 26 000 Plätze zu rechnen, bevor der Bedarf ab etwa 2023 bis 2030 voraussichtlich wieder auf ca. 24 000 sinken wird.

WfbM und tagesstrukturierende Maßnahmen werden als „besonderer Arbeitsmarkt“ gesehen. Überwiegend werden die WfbM von geistig behinderten Menschen besucht, allerdings ist der Anteil von Menschen mit seelischen Behinderungen in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und liegt heute bei rund 10 %.

Der gesetzliche Auftrag der WfbM umfasst neben dem Angebot einer sinnvollen, tagesfüllenden Beschäftigung auch die Eingliederung behinderter Menschen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Diese Aufgabe ist allerdings aufgrund der derzeitigen Lage auf dem Arbeitsmarkt bundesweit mit großen Problemen behaftet. Außerdem gibt es Menschen mit Formen von Behinderungen, die sich in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht eingliedern lassen.

1.2.4 Ausstieg aus dem Berufsleben

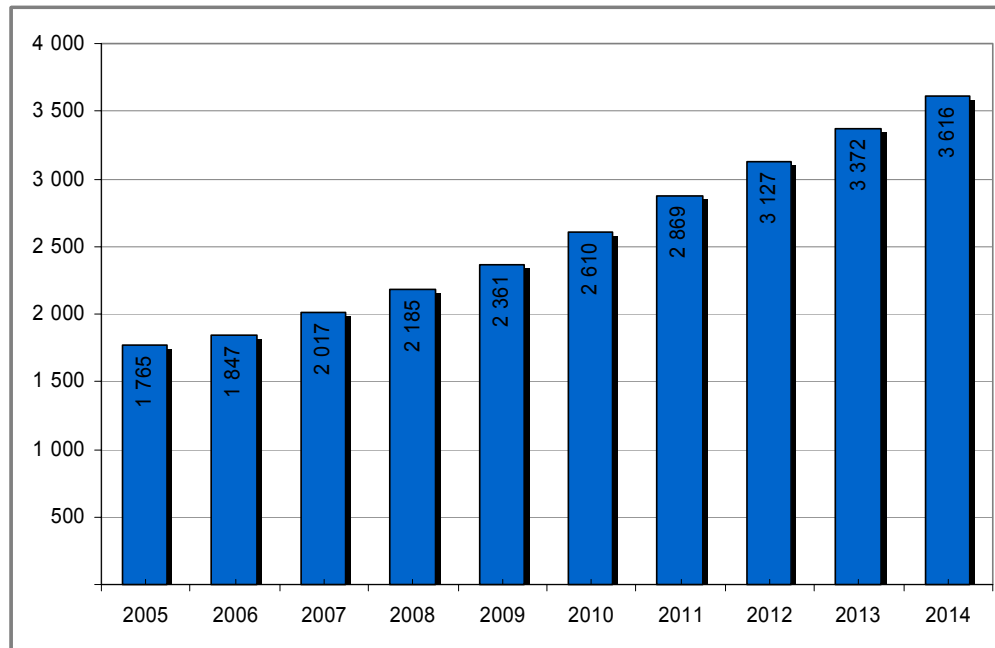
Die Beschäftigung in den WfbM endet ebenso wie Beschäftigungsverhältnisse auf dem regulären Arbeitsmarkt durchschnittlich mit 63 Jahren (vgl. Kapitel A.II.1.3.3). Nach Einschätzung des MS wird sich die Zahl der Menschen mit geistigen Behinderungen, die das Alter von 60 Jahren überschritten haben von 2005 bis 2014 in etwa verdoppeln, sodass für das Jahr 2014 eine Anzahl von gut 3 600 Personen dieser Gruppe in Niedersachsen erwartet werden (vgl. Abbildung 188).

Dabei trifft Menschen mit geistigen Behinderungen der Ausstieg aus dem Berufsleben weit schwerer als nicht behinderte Menschen, da für sie die bisherige Strukturierung ihres Alltages entfällt und die Zahl möglicher sinnvoller Beschäftigungsalternativen begrenzt ist:

- sie besitzen oft keine Familien und insbesondere zumeist keine eigenen Kinder, zu denen der Kontakt intensiviert werden könnte,
- ihnen fehlt vielfach die Lese- und Schreibfähigkeit, die eine wichtige Grundlage für zahlreiche Freizeitaktivitäten darstellt,
- sie haben meist kein eigenes Haus oder keinen eigenen Garten, welche Möglichkeiten für Aktivitäten im Alter bilden könnten,

- sie sind wenig in Vereinen engagiert und haben nur eingeschränkte Möglichkeiten, sich ehrenamtlich zu engagieren,
- alleiniges Reisen ist für die meisten geistig behinderten Menschen nicht möglich.

Abbildung 188: Menschen mit geistiger Behinderung über 60 Jahre in Niedersachsen 2005 bis 2014



Quelle: Landesamt für Soziales, Jugend und Familie – Jährliche Erhebung. Eigene Darstellung

Die WfbM ist für viele Menschen mit geistiger Behinderung neben der Familie oft das einzige soziale Umfeld, welches sie nach einem Ausscheiden zumeist nur schwer anderweitig wieder aufbauen können.

Für viele Menschen mit geistigen Behinderungen, die während ihres Arbeitslebens noch in der Familie gewohnt haben, kommt zu dem Ausscheiden aus der WfbM häufig noch der Wechsel in ein Wohnheim hinzu. Ursache hierfür ist, dass der Betreuungsbedarf mit dem Ausscheiden aus der WfbM allein in der Familie gedeckt werden müsste, vielfach aber nicht geleistet werden kann: Eltern geistig behinderter Menschen sind – sofern sie noch leben – dann selbst in einem Alter, in dem sie die alleinige Betreuung zumeist nicht mehr leisten können, und Geschwister – sofern welche vorhanden sind – stehen oft noch im Berufsleben und können daher ebenso wenig den Wegfall der Betreuungszeiten einer WfbM kompensieren.

Weniger schwer wiegt der Ausstieg aus dem Berufsleben für die Behinderten, die schon vorher in einer stationären Einrichtung gelebt haben und diese auch im Rentenalter nicht verlassen müssen. Für sie bleibt zumindest das soziale Umfeld des Wohnheims erhalten. Allerdings bedeutet das Ausscheiden aus dem Berufsleben auch für den Alltag in Wohnheimen weitreichende Umstellungen, da neue Angebotsformen der Tagesstrukturierung notwendig werden und neue Anreize erforderlich sind.

Insgesamt besteht derzeit ein großer Bedarf an tagesstrukturierenden Angeboten innerhalb und außerhalb stationärer Einrichtungen, um den jetzt ins Rentenalter kommenden geistig behinderten Menschen eine sinnvolle Nutzung ihrer neu gewonnenen Freizeit zu ermöglichen. Da vielerorts entsprechende Angebote erst aufgebaut werden müssen, entstehen dabei auch für die Eingliederungshilfe neue finanzielle Anforderungen.

1.3 Leben und Wohnen von Menschen mit Behinderungen

Die meisten Menschen mit Behinderung in Niedersachsen leben – allein oder in ihren Familien – in privaten Haushalten. Ein weitaus kleinerer Anteil lebt in stationären Einrichtungen oder in betreuten Wohnformen. Generell geeignete Wohnformen für Menschen mit Behinderungen gibt es nicht, da aufgrund der unterschiedlichen Formen und Intensitäten von Behinderungen sehr unterschiedliche Ansprüche an die Wohnung, das Wohnumfeld und eine Unterstützung bei der Lebensführung bestehen.

Das Wohnraumförderprogramm 2007¹⁵⁵ für Niedersachsen beinhaltet u. a. auch die Förderung von Wohnraum für Menschen mit Behinderungen als einen Schwerpunkt. Dabei wird die Schaffung von Wohnraum in Wohngruppen mit Fördermitteln erleichtert.

1.3.1 Barrierefreiheit

Insbesondere körperlich und an den Sinnesorganen behinderte Menschen benötigen eine barrierefreie Gestaltung ihrer Wohnung sowie ihres Wohnumfeldes. Nach § 4 des Bundesgesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen gelten als barrierefrei solche bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen, die für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

1.3.2 Wohnen in der Familie

Die ganz überwiegende Zahl geistig behinderter Kinder und Jugendlicher und mehr als die Hälfte aller geistig behinderten Erwachsenen wohnt im Elternhaus. Bei allen anderen Behinderungsgruppen ist der Anteil derer, die allein oder im Kreis der Familie ein eigenständiges Leben führen, sogar noch größer.

Die Betreuung und Pflege behinderter Angehöriger ist für die Familien eine große Aufgabe, die insbesondere die Eltern geistig behinderter Kinder oft bis ins hohe Alter hinein meistern. Dabei können die Familien oder auch allein lebende schwerbehinderte Personen auf ein breites Netz an unterstützenden Dienstleistungen und Institutionen zurückgreifen:

- Die regionalen Angebote an Frühförderung, sonderpädagogischer Betreuung in Kindergärten und Schulen sowie therapeutischer und medizinischer Versorgung werden derzeit in den meisten Landesteilen ausgebaut.
- Landesweit unterstützen 28 „Familienentlastende Dienste“ die Angehörigen behinderter Familienangehöriger bei Pflege und Betreuung. Ihre Aufgabe ist es, Familien mit behinderten Personen zeitweise zu entlasten, um den Pflegenden die Wahrnehmung eigener Interessen und die Erfüllung besonderer Anforderungen ihrer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen oder sie in Krankheitssituationen zu unterstützen. 2004 wurden niedersachsenweit entsprechende Dienste von knapp 3 000 Familien in Anspruch genommen.
- Leben schwerbehinderte Personen in der eigenen Wohnung, und kann die Pflege und Betreuung nicht durch Angehörige oder Freunde geleistet werden, so können als eine Form der ambulanten Eingliederungshilfe auch die Dienste der „Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung“ (ISB) in Anspruch genommen werden. Neben somatischer Pflege umfassen die Leistungen in diesem Rahmen auch Hilfen im Haushalt sowie Einkäufe und Besorgungen. Die Aufgaben im Rahmen der ISB werden überwiegend von Zivildienstleistenden erfüllt. Im Jahr 2004 gab es in Niedersachsen 414 Zivildienststellen für die Betreuung Erwachsener und 165 Zivil-

¹⁵⁵ = Erlass des MS vom 01.03.2007

dienststellen für die Betreuung schwerstbehinderter Kinder. Allerdings war im gleichen Jahr weniger als ein Viertel dieser Stellen belegt (vgl. MS 2005: 383).

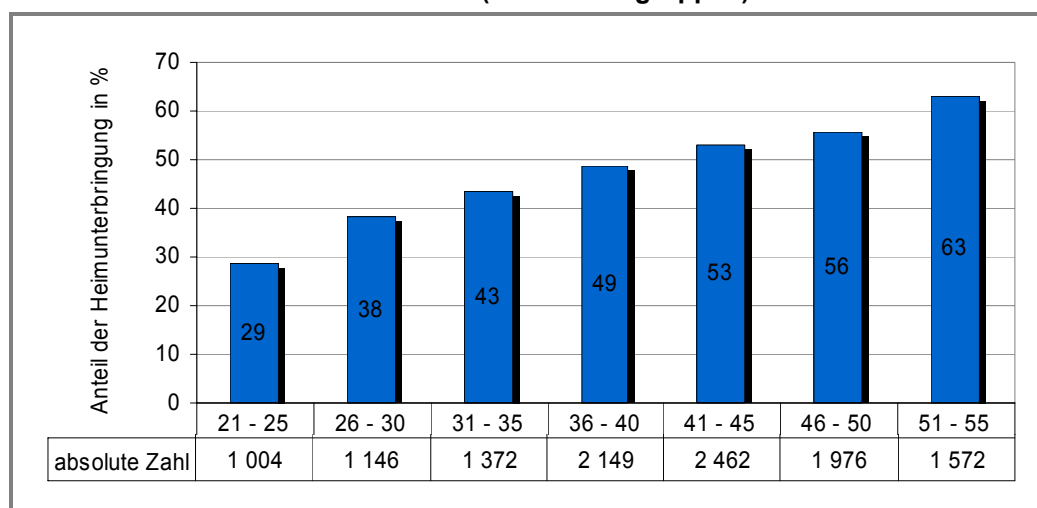
Die Betreuung behinderter Angehöriger oder auch das eigenständige Leben als schwerbehinderter Mensch bleibt – trotz dieser möglichen Unterstützungen – eine große Herausforderung. Ursachen hierfür liegen darin, dass sich zum einen barrierefreie Standards noch längst nicht in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durchgesetzt haben, wodurch mobilitätseingeschränkte Personen immer wieder an Grenzen geraten, und zum anderen die dargestellten Angebote längst nicht flächendeckend im Land vorhanden sind, sondern sich im Wesentlichen auf die Ballungsräume und die größeren Städte konzentrieren.

1.3.3 Stationäre Wohnformen

Insbesondere Menschen mit geistigen Behinderungen leben zu einem relativ großen Teil in stationären Wohnformen. Insgesamt wurden 2006 rund 14 000 Menschen mit geistiger Behinderung in Wohnheimen betreut, dabei steigt die Betreuungsquote mit zunehmenden Alter. Bis einschließlich des 40. Lebensjahres lebte im Jahr 2006 weniger als die Hälfte geistig behinderter Menschen, die einen Platz in einer WfbM oder einer Langzeiteinrichtung belegten, in einem Wohnheim, bis zum Alter von 50 Jahren stieg diese Quote auf 56 % und lag im Alter von 51 bis 65 Jahren bei 63 % (vgl. Abbildung 189).

Derzeit gibt es rund 14 300 Plätze in Wohnheimen für behinderte Menschen. Für 12 100 Plätze ist das Land als überörtlicher Sozialträger verantwortlich. Auf Grundlage einer Vorausberechnung des MS wird bis 2030 ein zunehmender Platzbedarf auf dann 22 500 erwartet. Ausgehend von einer durchschnittlichen Lebenserwartung geistig behinderter Menschen von 75 Jahren würde sich dabei insbesondere die Zahl der über 60-jährigen Menschen mit einer geistigen Behinderung in den stationären Einrichtungen verfünffachen und von derzeit 2 200 auf rund 12 600 im Jahr 2030 ansteigen.

Abbildung 189: Stationäre Betreuung geistig behinderter Menschen in Niedersachsen 2006 (nach Altersgruppen)



Anmerkung: Die angegebenen Quoten beziehen sich auf die Plätze in WfbM und Langzeiteinrichtungen, durch die zusammengekommen der ganz überwiegende Teil der Menschen mit geistigen Behinderungen abgebildet wird.

Datengrundlage: MS – Statistik zu Menschen mit Behinderungen. Eigene Darstellung.

Da für die Personengruppe der ab 60-Jährigen die Kommunen als Sozialhilfeträger verantwortlich sind, würden auf dieser Grundlage die Fallzahlen in Zuständigkeit des

Landes bis 2030 auf etwa 9 500 Personen zurückgehen und bei den Kommunen entsprechend ansteigen.

Insgesamt ergäbe sich auf Grundlage dieser Vorausberechnung ein Bedarf von gut 300 jährlich neu zu schaffenden Wohnplätzen. Ob allerdings der steigende Bedarf tatsächlich allein über Plätze in stationären Einrichtungen gedeckt werden muss, hängt von politischen Entscheidungen und den persönlichen Wohnbedürfnissen der Menschen mit Behinderungen ab.

Der absehbare Anstieg der Anzahl von geistig behinderten Menschen im Rentenalter in den Wohnheimen wird Auswirkungen auf den Heimaltag haben. Unter der im Sinne der Bewohner wünschenswerten Voraussetzung, dass die dann älteren geistig behinderten Menschen in den Einrichtungen verbleiben können, müssen zum einen die Kapazitäten im Bereich der Altenpflege ausgebaut werden und zum anderen neue Formen für tagesstrukturierende Angebote in den Einrichtungen geschaffen werden.

1.3.4 Betreutes Wohnen

Die jetzt heranwachsende Generation erwachsener Menschen mit Behinderungen bevorzugt überwiegend ein eigenständiges Wohnen oder ein Leben in ambulant betreuten Wohnformen gegenüber dem Wohnen in stationären Einrichtungen. Dabei haben die Menschen mit Behinderungen einen Anspruch auf Selbständigkeit und Teilhabe in der Gesellschaft. Mit dem Instrument des „persönlichen Budgets“ wird ihnen dieser Weg zukünftig auch wesentlich häufiger offenstehen.

Etwa 3 000 Menschen mit seelischer Behinderung und ca. 1 000 Menschen mit geistiger Behinderung werden in Niedersachsen außerhalb stationärer Einrichtungen ambulant betreut. Diese Menschen leben entweder in eigenen (Miet-)Wohnungen oder vielfach auch in speziellen Wohngemeinschaften. Die Betreuung richtet sich dabei auf alle praktischen Fragen der Lebens- und Haushaltsführung und ist zumeist an eine stationäre Einrichtung oder eine andere soziale Institution gekoppelt.

Die ambulante Betreuung geistig und seelisch behinderter Menschen hat in den letzten fünf bis zehn Jahren an Bedeutung gewonnen. Es ist daher wahrscheinlich, dass auch zukünftig ein großer Teil des steigenden Wohnbedarfs behinderter Menschen im Bereich der ambulanten Wohnformen entstehen wird. Hierfür sprechen neben der Tatsache, dass ambulante Betreuung zumindest in Fällen mit geringem Pflegebedarf in der Regel finanziell günstiger erbracht werden kann, vor allem die Wünsche der Betroffenen selber.

1.4 Auswirkungen auf die Eingliederungshilfe

Die Bruttoausgaben der Sozialhilfeträger für Eingliederungshilfe¹⁵⁶ haben sich in den letzten zehn Jahren verdoppelt. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen sind weitere Kostensteigerungen zu erwarten.

Rund 11,5 Mrd. Euro wurden im Jahr 2004 deutschlandweit für die Eingliederungshilfe verwendet. Mit rund 9,1 Mrd. Euro floss der überwiegende Teil dieser Mittel als Sachleistungen in die Einrichtungen der Behindertenhilfe. Rund die Hälfte wurde für Heimkosten verwendet und etwa 3,5 Mrd. Euro für Leistungen der Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM).

Die Fallzahlen von Menschen mit Anspruch auf Leistungen der Eingliederungshilfe entwickeln sich regional und aus Perspektive der verschiedenen Sozialhilfeträger sehr

¹⁵⁶ Unter dem Begriff „Eingliederungshilfe“ werden die sozialen Leistungen für Menschen mit Behinderungen zusammengefasst. Grundlage bilden für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche der § 35 a SGB VIII und für Menschen mit seelischen, körperlichen und geistigen Behinderungen die §§ 53 ff. SGB XII. Zum Vergleich: Im Jahr 1963 betrugen die Ausgaben für entsprechende Leistungen insgesamt lediglich umgerechnet 46 Mio. Euro.

unterschiedlich. Aufgrund der engen Korrelation von Behinderung und Alter weisen vor allem die Landesteile mit einem hohen Anteil alter Menschen auch einen hohen Anteil von Menschen mit Behinderungen auf. Dies betrifft vor allem den Küstenraum, den Harz und den Landkreis Lüchow-Dannenberg. Insgesamt sind die Kommunen in besonderem Maße vom Anstieg der Leistungen der Eingliederungshilfe betroffen, da sie als Sozialhilfeträger für alle Hilfeempfänger zuständig sind, die das 60. Lebensjahr überschritten haben, während das Land als überörtlicher Sozialhilfeträger für alle jüngeren Altersgruppen verantwortlich ist.

Angesichts der - auch mittelfristig weiterhin zu erwartenden - stetig steigenden Ausgaben in der Eingliederungshilfe und vor dem Hintergrund der Debatte um die Stärkung der Kompetenzen von Ländern und Kommunen sowie dem Paradigmenwechsel weg vom reinen Fürsorgedenken für Menschen mit Behinderungen hin zu einer Stärkung von Selbstverantwortung und Teilhabe sind in Niedersachsen Ansätze zur Weiterentwicklung der inhaltlichen und finanziellen Strukturen in der Eingliederungshilfe realisiert worden, die es weiter auszubauen gilt.

- Im Jahre 2001 wurde das quotal System in der Finanzierung der Sozialhilfe eingeführt. Die örtlichen Träger der Sozialhilfe – Landkreise, kreisfreie Städte sowie die Region Hannover – einerseits sowie das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe andererseits tragen den insgesamt entstehenden Sozialhilfeaufwand in gemeinsamer Finanzverantwortung. Das quotal System wurde eingeführt, um mit vergleichsweise geringem Verwaltungsaufwand sparsam und wirtschaftlich Hilfen sachgerechter erbringen zu können und mehr Bürgernähe zu erreichen. Bei jeder Entscheidung über Sozialhilfe sind der örtliche und der überörtliche Träger über die Quote „finanziell beteiligt“.
- Mit dem quotalen System ist darüber hinaus das Ziel verbunden, die Kooperation zwischen den kommunalen Körperschaften und dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe gerade im Bereich der Eingliederungshilfe zu stärken und neue Wege zur Fortentwicklung der Leistungen zu gehen. Aufgabe eines paritätisch mit Kommunal- und Landesvertreterinnen und -vertretern besetzten Gemeinsamen Ausschusses nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 Nds. AG SGB XII ist es u. a., den Trägern der Sozialhilfe auch Empfehlungen zur fachlichen Weiterentwicklung der Leistungen der Sozialhilfe zu geben.

Für den Bereich der Eingliederungshilfe in teilstationären und stationären Einrichtungen hat das Land als dafür zuständiger überörtlicher Träger der Sozialhilfe rahmenvertragliche Regelungen mit Verbänden der Leistungsanbieter getroffen, die im Wesentlichen die Zielsetzungen verfolgen

- für vergleichbare Leistungen der Einrichtungsträger Vergütungen in vergleichbarer Höhe zu vereinbaren,
- eine größere Leistungsgerechtigkeit zu erzielen,
- einen zielgenauen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel zu erreichen sowie
- eine finanzielle Überforderung der Einrichtungsträger einerseits und der Kostenträger andererseits zu vermeiden.

Wichtige Aufgabe in diesem Reformprozess ist es, die gewonnenen Spielräume auf kommunaler und Landesebene verantwortungsbewusst zu nutzen, um gravierende Unterschiede in Preis und Qualität der Versorgung von Menschen mit Behinderungen zu vermeiden.

Eine wesentliche Neuerung besteht in der Einführung des „persönlichen Budgets“, welches es nach SGB IX behinderten Menschen (und anderen hilfebedürftigen Personengruppen) ermöglicht, Geld- statt Sachleistungen in Anspruch zu nehmen, um so selber entscheiden zu können, welche Hilfeformen und welche Dienstleister in Anspruch genommen werden sollen.

Der Modellversuch zum persönlichen Budget fand in Niedersachsen in den Jahren 2004 und 2005 statt. Er sah allerdings kein trägerübergreifendes Budget, sondern ausschließlich Eingliederungshilfe nach dem SGB XII für ambulante Hilfen vor. Noch ist die Gewährung in das Ermessen der Sozialhilfeträger gestellt. Erst ab 2008 wird ein genereller Rechtsanspruch bestehen.

Das „persönliche Budget“ wird nicht mehr – wie die Eingliederungshilfe bisher – platzbezogen, sondern personenbezogen gezahlt. Hilfebedürftige Menschen können selbst oder mit Hilfe ihrer gesetzlichen Vertreter die für sie individuell am besten geeigneten Unterstützungsangebote einkaufen und somit den Leistungsanbietern gegenüber als Kunde auftreten, der für sein Geld auch eine angemessene Leistung erwarten kann.

Das „persönliche Budget“ richtet sich insbesondere an Menschen mit Behinderungen, die außerhalb von stationären Einrichtungen leben. Ebenfalls ist es möglich, dass Personen aus stationären Einrichtungen unter Zuhilfenahme des „persönlichen Budgets“ den Schritt in die Eigenständigkeit wagen. Dabei „soll die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten, ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen nicht überschreiten.“ (§ 17 Abs. 3 Satz 4 SGB IX).

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Zur Vervollständig der Ausführungen zum persönlichen Budget muss an dieser Stelle aber auch darauf verwiesen werden, dass die Nachfrage nach dem persönlichen Budget in Niedersachsen bisher sehr gering ist, weil wichtige Rahmenbedingungen bisher einer größeren Nutzung entgegenstehen. Dies sind:

- *Die Grundsätze „ambulante Versorgung darf nicht teurer sein als stationäre Versorgung“ und „das persönliche Budget darf die Kosten einer stationären Versorgung nicht übersteigen“ führen dazu, dass Menschen mit besonders hohem Pflegebedarf das persönliche Budget nicht in Anspruch nehmen können, weil eine angemessene individuelle Bedarfsdeckung ambulant kaum zu den finanziellen Konditionen der stationären Pflege geleistet werden kann.*
- *Mangelnde Informationen auf Betroffenenseite führen dazu, dass Unsicherheiten bestehen, ob ihnen das persönliche Budget Vorteile bringt und ob bei Unzufriedenheit wieder in das System der Sachleistungen zurückgewechselt werden kann.*
- *Die Bewilligung liegt im Ermessen der Sozialhilfeträger, die aufgrund bestehender Unsicherheiten sehr restriktiv entscheiden.*
- *Anbieter von Sachleistungen befürchten, das persönliche Budget könnte die eigene Finanzierung langfristig gefährden, was dazu führt, dass sie der Einführung des persönlichen Budgets teilweise wenig aufgeschlossen gegenüber stehen.*

Diejenigen, die trotz dieser Hürden das „persönliche Budget“ in Anspruch genommen haben, sind dagegen überwiegend zufrieden. Vorteile werden insbesondere darin gesehen, dass das „persönliche Budget“ gute Möglichkeiten für individuelle und kreative Lösungen bietet und somit eine echte Alternative zum tendenziell pauschalisierenden Sachleistungssystem darstellt. Darüber hinaus müssen sich die Anbieter durch dieses Instrument in stärkerem Maße einem Wettbewerb stellen und ihre Leistungen bedarfs- und marktgerecht anpassen, was zu einer Qualitätssteigerung des Angebotes führen kann und sich somit vorteilhaft für die Leistungsnehmer auswirkt.

2 Neue Formen der Integration, Teilhabe und Versorgung von Menschen mit Behinderungen – Handlungsoptionen

Der Weg, der in der Politik für Menschen mit Behinderungen bereits vor einer Reihe von Jahren eingeschlagen wurde und der dem Normalisierungsprinzip folgend vorrangig auf eine Stärkung ihrer Selbstständigkeit und Teilhabe in allen Bereichen der Gesellschaft zielt, sollte konsequent weiterverfolgt werden. Wesentliche Elemente sind dabei die Individualisierung der Hilfeplanung, die durch die Einführung des „persönlichen Budgets“ deutlich erleichtert wird, und damit verbunden die Abkehr der Eingliederungshilfe von pauschalen stationären Versorgungsangeboten hin zu vielfältigen und flexiblen Angebotsstrukturen, aus denen für die betroffenen Personen die notwendige individuelle Unterstützung zusammengestellt werden kann. Wesentliche Elemente sind zunächst die Gestaltung eines barrierefreien Lebens, das eine umfassende gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht.

Wichtige Schritte auf dem Weg zur Integration behinderter Menschen sind umfassende Lern- und Beschäftigungsangebote, die über den Besuch von Förderschulen und die Arbeit in WfbM hinausgehen und den betroffenen Personen in allen Phasen ihres Lebens ein Höchstmaß an selbstbestimmter und eigenständiger Lebensführung ermöglichen.

Einen Rahmen für zukünftige Integration, Teilhabe und Versorgung von Menschen mit Behinderungen soll ein Gleichstellungsgesetz für Niedersachsen bieten, welches mit Blick auf das Benachteiligungsverbot des Artikels 3 des Grundgesetzes und auf der Grundlage der entsprechenden Bundesgesetze Menschen mit Behinderungen nicht länger als Objekte staatlicher Fürsorge, sondern stärker als Bürgerinnen und Bürger mit eigenständigen Rechten und Pflichten betrachtet.

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, die Diskussion nicht nur unter Kostenaspekten zu führen, sondern die Chancen zu beschreiben, die die Verwirklichung des Rechts auf gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Behinderungen birgt. Ziel ist das gemeinsame Leben und Erleben von Menschen mit und ohne Behinderungen.

2.1 Verbesserung von Bildungs- und Lernangeboten für Menschen mit Behinderungen

Lernen und Bildung stellen gerade auch für Menschen mit Behinderungen die wesentliche Grundlage einer möglichst selbstbestimmten Lebensführung dar. Dabei sind geistig behinderte ebenso wie alle anderen Menschen auf eine kontinuierliche Förderung und damit auf ein lebenslanges Lernen angewiesen, um ihre körperlichen und geistigen Fähigkeiten zu entwickeln und zu erhalten.

Entscheidend für Menschen mit Einschränkungen ist dabei ein sehr früher Beginn der Förderung, dadurch kann es teilweise gelingen, drohende Behinderungen zu vermeiden, abzumildern oder aber zumindest ein höheres Maß an Eigenständigkeit zu erreichen. Deshalb sollten das System der Frühförderung in Niedersachsen weiter ausgebaut und teilweise noch bestehende Zugangshemmnisse abgebaut werden.

Da gerade geistige Behinderungen im frühen Kindesalter nicht immer offensichtlich sind, sollten die Erzieherinnen und Erzieher in Krippen, Kindergärten und Horten besser in der Entwicklungsdiagnostik geschult werden, um bestehende Einschränkungen frühzeitig erkennen und gezielt behandeln zu können.

Derzeit wird der überwiegende Teil geistig behinderter Kinder und Jugendlicher in speziellen Förderkindergärten und Förderschulen betreut. Integrative Angebote sind dagegen die Ausnahme. Daher sollten integrative Angebote bedarfsgerecht durch das

Regionale Integrationskonzept¹⁵⁷ ausgebaut werden. Wobei in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob eine sinnvolle Förderung besser in einer Regel- oder Fördereinrichtung vorgenommen werden kann.

Soweit möglich kann dabei ein Teil der Angebote gemeinsam wahrgenommen werden, während andere Angebote, in denen eine speziellere Förderung notwendig ist, innerhalb der jeweiligen Gruppe erfolgt. Der Vorteil einer solchen Lösung besteht darin, dass Menschen mit Behinderungen in den Alltag ganz normaler Einrichtungen integriert sind und sie gleichzeitig eine ihnen angemessene individuelle Förderung erhalten können. Bei insgesamt rückläufigen Schülerzahlen dürften die Räumlichkeiten für kooperative Angebote zur Verfügung stehen. Ziel ist eine möglichst normale Lebensführung behinderter Menschen, um die gesellschaftliche Integration zu verbessern.

2.2 Ausbau der Integration in der Arbeitswelt

Soweit möglich müssen Menschen mit Behinderungen die Gelegenheit erhalten, eine Ausbildung im regulären Ausbildungsmarkt zu absolvieren. Hierzu ist insbesondere eine Beratung von Schülerinnen und Schülern der Förderschulen durch die Integrationsfachdienste und Arbeitsagenturen notwendig. Nur wenn der Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt aufgrund der vorliegenden Behinderung objektiv nicht beschritten werden kann, sollte auf Angebote des Berufsbildungswerks und der WfbM zurückgegriffen werden.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Gerade weil der überwiegende Teil von Kindern mit Behinderungen in speziellen Einrichtungen betreut wird, kann der Anspruch einer gemeinsamen und integrativen Betreuung und Beschulung nicht erreicht werden. Die Integration wird auch nicht dadurch verbessert, dass regionale sonderpädagogische Einrichtungen stärker gebündelt und „Integrationskonzept“ genannt werden. Erforderlich ist vielmehr eine sehr viel bessere und frühzeitigere Förderung von Kindern mit Behinderungen in Einrichtungen, in denen sowohl die Potenziale von Kindern ohne Behinderungen als auch die von Kindern mit Behinderungen individuell und nebeneinander gefördert werden. Nur so können die Grundlagen für eine gelingende Inklusion von Menschen mit und ohne Behinderungen geschaffen werden.

In den WfbM können durch unterschiedliche Maßnahmen und Lernangebote auch Möglichkeiten geschaffen werden, in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu wechseln. Hierzu zählen:

- Vermittlung behinderter Menschen durch Integrationsfachdienste, die im Auftrag der Rehabilitationsträger und Agenturen für Arbeit auf Grundlage des SGB IX (§§ 102 und 109 ff.) agieren und hierfür Mittel aus der Ausgleichsabgabe erhalten.
- Kooperationen mit Firmen des regulären Arbeitsmarktes, in denen Mitarbeiter der WfbM in Form von Praktika zeitlich befristet in den regulären Arbeitsmarkt wechseln, können die Durchlässigkeit zwischen Arbeitsmärkten erhöhen und die Chancen der Mitarbeiter in den WfbM, eine Anstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden, erhöhen.
- Aufbau von Integrationsfirmen oder Integrationsgruppen innerhalb größerer Betriebe, die jeweils zur Hälfte mit behinderten und nicht behinderten Menschen besetzt sind. Entsprechende Firmen oder Projekte erhalten in Niedersachsen derzeit eine

¹⁵⁷ Regionale Integrationskonzepte (RIK) bündeln die regional vorhandenen sonderpädagogischen Angebote und führen diese im Hinblick auf mehr gemeinsamen Unterricht von allgemeinbildenden Schulen und Förderschulen zusammen. Sie stellen damit ein Instrument dar, um ein regionales integrativ ausgerichtetes System sonderpädagogischer Hilfen zu errichten und umzusetzen.

Startförderung sowie eine betriebswirtschaftliche Beratung durch die Nbank und müssen sich dann am Markt behaupten. In Niedersachsen beträgt die Zahl entsprechender „Integrationsarbeitsplätze“ derzeit etwa 220. Durch eine stärkere Förderung könnten entsprechende Modelle ausgeweitet werden.

2.3 Unterstützung des Wohnens von Menschen mit schweren Behinderungen

Die meisten Menschen mit schweren Behinderungen bevorzugen ein Leben außerhalb stationärer Einrichtungen in der Familie, mit einem Partner, in ambulant betreuten Wohngruppen oder allein. Demzufolge sollte das grundsätzliche Ziel verfolgt werden, den Rechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen auf ein möglichst selbstbestimmtes und weitgehend eigenständiges Leben zu erfüllen. Dazu gehört insbesondere auch die Erfüllung ihrer Wohnwünsche.

Deshalb sollte vor allem die Unterstützung für Familien mit behinderten Kindern ausgebaut werden. Anforderungen und Möglichkeiten bestehen zum Beispiel

- in der Verbesserung des Zugangs zur Tagesbetreuung von 0- bis 3-jährigen behinderten Kleinkindern in (integrativen) Krippen oder durch geeignete Tagesmütter,
- im Ausbau von Frühförderungsangeboten und einer Verbesserung der Abstimmung von Frühförderung und Kindertagesstätten, um die Potenziale behinderter Kinder von Anfang an zu entwickeln und zu fördern,
- in der Flexibilisierung von Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung, da behinderte Kinder teilweise weniger belastbar sind (und daher entsprechende Angebote nur zeitlich begrenzt wahrnehmen können) und sie teilweise eine höhere Krankheitsanfälligkeit haben oder häufig Therapietermine wahrnehmen müssen,
- im Ausbau familienunterstützender Dienste, die bei Belastungssituationen in den Familien zum Beispiel durch Betreuung in Krankheitsfällen helfen können.

Ziel dieser Maßnahmen sollte es sein, den betroffenen Familien ein weitgehend normales Leben zu erlauben, wozu insbesondere die Möglichkeit zur Ausübung eines Berufes für beide Elternteile gehört. Gleichzeitig soll die häufig stattfindende Isolation von Eltern, die ein behindertes Kind betreuen, vermieden werden. Hierzu kann auch die Unterstützung von Selbsthilfegruppen für Betroffene beitragen, in denen sich soziale Kontakte und gegenseitiger Rat und Unterstützung entwickeln können.

Aber auch für erwachsene Menschen mit schweren Behinderungen, die auf Unterstützung angewiesen sind, müssen aufgrund steigender Fallzahlen weitere Wohnkapazitäten geschaffen werden. Dabei sollte insbesondere auf gemeinde- und familiennahe Wohnangebote mit gemischter Altersstruktur gesetzt werden. Hierzu sind entsprechende familienunterstützende Maßnahmen auszubauen und auch Formen der Selbsthilfe zu unterstützen.

Gute Möglichkeiten bestehen auch im Ausbau ambulant betreuter Wohnangebote. Diese sind, bei geringerem Pflegebedarf, zum einen kostengünstiger und entsprechen zum anderen weit eher den Wohnwünschen der Betroffenen als die stationäre Unterbringung im Wohnheim.

Bei allen ambulanten Betreuungsformen – insbesondere für alleinlebende Menschen mit Behinderungen – muss jedoch auch beachtet werden, dass diese Menschen nicht vereinsamen. Diese Gefahr besteht auch deshalb, weil geistig und seelisch behinderte Menschen oft nur eingeschränkt in der Lage sind, ein soziales Umfeld aufzubauen.

Grundsätzlich gilt, dass schwer- und auch schwerstbehinderte Menschen nicht isoliert werden dürfen, sondern alle Möglichkeiten für ein der Behinderung angepasstes Leben in der Gesellschaft erhalten sollen. Eine Voraussetzung hierfür ist die Abkehr vom bisherigen „Fürsorgedenken“ hin zum Ansatz, dass Menschen mit Behinderungen Teil der Gesellschaft sind und auch ihren Anteil am Gemeinschaftsleben leisten können.

Ganz entscheidend in diesem Zusammenhang sind Überlegungen, wie Menschen mit Behinderungen stärker ins Stadtleben integriert werden und dort auch Aufgaben für die Gemeinschaft übernehmen können.

2.4 Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Alter

Die Anzahl alter Menschen mit Behinderungen in Niedersachsen wird in den kommenden Jahren deutlich steigen, und erstmals wird eine Generation geistig behinderter Menschen das Rentenalter erreichen. Gleichzeitig sinken für ältere Menschen mit Behinderungen die familiären Betreuungsmöglichkeiten.

Hieraus ergeben sich sowohl für den Alltag in stationären Einrichtungen als auch für alle ambulanten und familiären Wohnformen von Menschen mit Behinderungen neue Anforderungen:

- Unter der Voraussetzung, dass insbesondere geistig und seelisch behinderte Menschen, die ihr Leben in einem Wohnheim verbracht haben, nach ihrem Ausscheiden aus der WfbM nicht in ein Altenpflegeheim übersiedeln, müssen sich die Wohnheime für Menschen mit Behinderungen auf einen ansteigenden (Alten-) Pflegebedarf einstellen.
- In einer Vielzahl der Einrichtungen wird es aufgrund der personellen Qualifikationen und Kapazitäten schwierig sein, den pflegerischen Mehraufwand aus eigener Kraft zu leisten. Zwar ließen sich Teile des entstehenden pflegerischen Mehraufwands für ältere Behinderte über das „persönliche Budget“ abdecken, weitaus angemessener wäre es allerdings, diesen Aufwand aus den Mitteln der Pflegeversicherung zu decken, wozu allerdings eine Gleichstellung von Wohnheimen mit Privathaushalten notwendig wäre.

Menschen mit Behinderungen im Rentenalter haben – wie alle übrigen Menschen – das Bedürfnis nach und den Anspruch auf eine sinnvolle und erfüllende Tagesgestaltung. Für die Sicherung der Lebensqualität ist es dabei insbesondere notwendig,

- zwischenmenschliche Beziehungen aufzubauen und zu erhalten,
- eigene Interessen und Hobbys zu entwickeln,
- sinnvolle Tätigkeiten auszuführen,
- kulturelle Teilhabe und Weiterbildung zu erfahren,
- Privatsphäre erleben zu können und
- eine angemessene gesundheitliche Versorgung zu erhalten.

Menschen mit Behinderungen brauchen gerade im Alter in diesen Punkten vielfach Unterstützung. Dies betrifft sowohl ein Leben innerhalb als auch außerhalb stationärer Einrichtungen.

Verbleiben die aus dem Arbeitsleben ausgeschiedenen Menschen mit Behinderungen in ihren Wohnheimen, so muss durch entsprechende Angebote die Befriedigung der genannten Bedürfnisse gewährleistet werden; für die Betreuenden entstünden dann nicht nur neue inhaltliche Anforderungen, sondern auch die Notwendigkeit zur Ausweitung von Personalkapazitäten zur Abdeckung der Tagesbetreuung. Neben der reinen Freizeitgestaltung sollten auch unterschiedliche Lern- und Trainingsmöglichkeiten angeboten werden, um die geistige Mobilität und Selbstständigkeit der Heimbewohner so lange wie möglich zu erhalten.

Von großer Bedeutung ist auch die Schaffung entsprechender Angebotsstrukturen für alte Menschen mit Behinderungen, die in ambulanten Wohnformen oder in ihren Familien leben. Tagesstrukturierende Angebote für diesen Personenkreis sind allerdings noch sehr wenig entwickelt, sodass vielerorts zunächst Aufbauarbeit geleistet werden muss.

Im besten Falle geschieht dies in Kooperation unterschiedlicher Träger, die sich auf regionaler oder kommunaler Ebene abstimmen sollten, um Fehlplanungen zu vermeiden und Synergien zu nutzen. In diesem Rahmen kann der Bedarf an tagesstrukturierenden Angeboten sowie der Bestand bereits vorhandener Möglichkeiten ermittelt und die Vernetzung und gemeinsame Angebotsentwicklung unterschiedlicher Institutionen und Dienstleister gefördert werden.

2.5 Anpassungen im System der Eingliederungshilfe

Das Angebot der Eingliederungshilfe, welches bisher als Sachleistungssystem hauptsächlich auf eine stationäre Versorgung und Betreuung schwerbehinderter Menschen ausgerichtet war, hat sich vor dem Hintergrund steigender Fallzahlen als sehr kostenintensiv erwiesen. Dabei ist es nur in begrenztem Maß darauf ausgerichtet, den individuellen Bedürfnissen behinderter Menschen zu entsprechen. Ein Umbau oder zumindest eine umfassende Ergänzung der bestehenden Strukturen scheint daher dringend geboten und sollte dem „6-I-Programm“ folgen:

1. Identitätsentwicklung behinderter Menschen und Stärkung des Selbstbewusstseins als Bestandteil der Gesellschaft,
2. Individualisierung der Hilfeplanung durch passgenaue Maßnahmenzusammenstellung,
3. Integration von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen der Gesellschaft,
4. Infrastrukturwandel durch Veränderung der bestehenden pauschalen Vollversorgungsangebote zu einer nach dem Bausteinprinzip zu nutzenden Angebotspalette,
5. Information aller Beteiligten über ihre Rechte und Pflichten sowie die lokalen Angebotsstrukturen,
6. Inklusion aller genannten Bereiche zu einem abgestimmten Gesamtkonzept.

Mit der Einführung des „persönlichen Budgets“ ist ein erster wichtiger Schritt zur Umsetzung dieser Leitlinien erfolgt. Erfahrungen aus ersten Modellversuchen zeigen, dass durch dieses flexibel anzuwendende Instrument die Eigenständigkeit und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen nachhaltig verbessert werden können. Allerdings haben sich bei den bisher noch wenigen Anwendungsfällen auch Unsicherheiten und Verbesserungsmöglichkeiten gezeigt, die bei einer Ausweitung der Anwendung spätestens bei der Einführung des Rechtsanspruches auf das „persönliche Budget“ im Jahr 2008 berücksichtigt werden sollten:

- Die Informationen über die Nutzungsmöglichkeiten des „persönlichen Budgets“ sollten verbessert werden und möglichst alle Betroffenen erreichen. Neben der für viele Menschen mit Behinderungen relevanten Frage, ob im Bedarfsfall eine spätere Rückkehr in das Sachleistungssystem möglich ist, muss dabei auch geklärt werden, welche Leistungen über das Budget abgedeckt und lokal angeboten werden können.
- Ebenso muss die Frage der Finanzierung der Budget-Assistenz geklärt werden. Eine derartige Assistenz soll den betroffenen Personen oder ihren Betreuern helfen, einen optimalen Mix aus Einzelleistungen zusammenzustellen und alle dazu notwendigen Formalitäten zu erledigen. Bestenfalls sollte für betroffene Personen jeweils nur ein Ansprechpartner (Case-Manager) zur Verfügung stehen. Die Anbindung der Budget-Assistenz an den Sozialhilfeträger ist eine Möglichkeit; dabei sollten sich seine Entscheidungen jedoch primär an den Interessen der Betroffenen und weniger an Kostenaspekten ausrichten. Gegebenenfalls sind für diese Funktion neue Instanzen zu schaffen.
- Bei der Ermittlung des Hilfebedarfs sollte die Beteiligung der Betroffenen ausgeweitet werden, um die individuelle Anpassung der Leistungen zu verbessern. Ein geeignetes Instrument ist die Aufstellung von „Teilhabeplänen“. Diese helfen den

behinderten Menschen bei der Artikulation ihrer Wünsche und Forderungen und können damit auch für die Leistungsanbieter handlungsleitend werden.

- Da der Grundsatz gilt, dass das „persönliche Budget“ die bisher für Sachleistungen aufgewendeten Kosten nicht übersteigen darf, ist es bislang nur für Menschen mit geringerem Pflegebedarf nutzbar. Um – dem Auftrag des SGB folgend – möglichst allen Menschen eine selbstbestimmte Lebensführung zu eröffnen, müssen Wege gefunden werden, die die Nutzung des „persönlichen Budgets“ auch bei hohem Pflegebedarf – und damit verbundenen höheren Kosten – zulassen.
- Vielerorts müssen ambulante Angebotsstrukturen, die im Sinne eines Baukastensystems bedarfsgerecht zusammengestellt werden können, erst aufgebaut werden. Hier besteht ein Unterstützungsbedarf, da gerade in weniger dicht besiedelten Regionen die Marktkräfte allein nicht ausreichend sein könnten.
- Da die Leistungen im Rahmen des „persönlichen Budgets“ durch eine Vielzahl teils gemeinnütziger, teils privater Anbieter erbracht werden, sollten Verfahren eingeführt werden, die die Qualität der erbrachten Leistungen sicherstellen. Darüber hinaus sollte der fachliche Diskurs zur Fortentwicklung des Instruments – unter Einbeziehung von Betroffenenvertretungen – weitergeführt werden.

Insgesamt wird die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Leistungsanbietern zu verbessern sein, um die Angebote zu optimieren und Synergiepotenziale nutzen zu können. Eine gute Möglichkeit besteht hierbei in der Einrichtung von „Servicestellen“, die aus einer Hand über das lokale Angebot unterrichten, Betroffene bei der Wahrnehmung von Leistungen unterstützen und von den Leistungsanbietern gemeinsam getragen werden.

Ein wichtiger Schritt zur Optimierung der Eingliederungshilfe ist der weitere Abbau der Barrieren zwischen stationärer und ambulanter Betreuung ebenso wie zwischen den unterschiedlichen Kostenträgern auf Landes- und kommunaler Ebene.

Bei allen anstehenden Änderungen der Eingliederungshilfe sollte geprüft werden, inwieweit der Verwaltungsaufwand für die Sozialhilfeträger, die Leistungserbringer sowie die Betroffenen selbst möglichst gering gehalten oder sogar reduziert werden kann.

Im Bereich der Versorgung mit Wohnraum zeichnet sich ab, dass das aktuelle Platzangebot mittelfristig nicht ausreichen wird. Landesweit wird von einem jährlichen Neubedarf im Umfang von rund 300 Plätzen ausgegangen. Das aktuelle Platzangebot sollte daher sehr genau beobachtet werden. So muss ein bedarfsgerechtes Verhältnis zwischen Wohnheimplätzen und ambulanten Angeboten vorgehalten werden. Die Nachfragesituation wird sich hier durch die Einführung des persönlichen Budgets vermutlich ändern.

IV Gesundheitsvorsorge, medizinische Versorgung und Pflege

1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die medizinische Versorgung in Niedersachsen

Um den Bedarf an gesundheitsbezogener Infrastruktur abzuschätzen, bedarf es einer breiteren Sichtweise der Begriffe Gesundheit und Krankheit. Gesundheit wird als ein erstrebenswerter Zustand oder als erstrebenswertes „Kapital“, als ein wichtiger Teil des Humankapitals, angesehen.

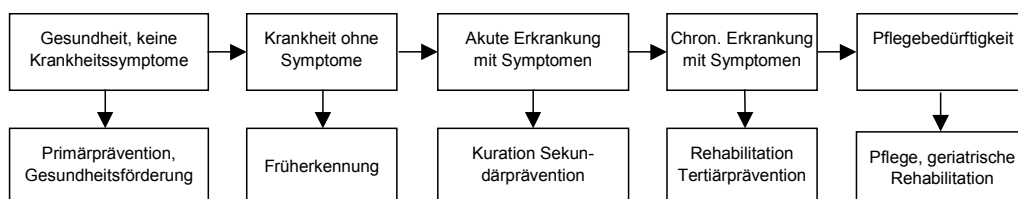
Gesundheit soll erhalten bleiben oder eine Gefährdung möglichst früh, vor Auftreten von Symptomen, erkannt werden. Dafür gilt es die richtigen Rahmenbedingungen und die lokale Infrastruktur zu schaffen: Primärprävention und Früherkennung.

Wenn Gesundheit verloren geht, d. h. Krankheit auftritt, sind zunächst der Kranke, seine Familie und seine soziale Umwelt gefordert, sie zu behandeln oder professionelle Hilfe zur Behandlung zu suchen, mit dem Ziel, die Krankheit – möglichst ohne negative gesundheitliche Folgeschäden – auszuheilen: Kuration.

Kommt es doch zu dauerhaften Schäden, vor allem zum Auftreten chronischer Erkrankungen, geht es darum, die chronische Krankheit zu lindern, die Verschlimmerung zu verlangsamen und die Folgen zu bewältigen: Sekundärprävention, Disease Management, Rehabilitation, Minderung und Hinauszögern von Arbeitsunfähigkeit und Erwerbsunfähigkeit, Verhinderung von Pflegebedürftigkeit.

Im Falle von Pflegebedürftigkeit geht es um Linderung von Leiden, Grund- und Behandlungspflege sowie hauswirtschaftliche Versorgung. In späten Stadien von Pflegebedürftigkeit entsteht zunehmend auch Bedarf an palliativmedizinischen und Hospizleistungen (zu den Phasen und Leistungsbereichen vgl. Abbildung 190).

Abbildung 190: Krankheitsphasen und Arten der Versorgung



Quelle: Eigene Darstellung nach ROSENBROCK, GERLINGER (2006: 23).

Die verschiedenen Stadien gesundheitlicher Versorgung erfordern einen Mix von professionellen Dienstleistungen verschiedener Qualifikation, ehrenamtlichen Leistungen und Hilfen sowie Eigenleistungen (damit auch Hilfe zur Selbsthilfe).

Das deutsche Gesundheitssystem ist sehr auf professionelle Hilfe ausgerichtet, mit einer im internationalen Vergleich starken Betonung der Stellung der Ärztinnen und Ärzte. Die Betonung liegt eindeutig auf der Kuration akuter und chronischer Erkrankungen und der im internationalen Vergleich gut ausgebauten Rehabilitation. Deutliche Defizite bestehen in der Prävention und in der sachgemäßen Versorgung chronisch kranker Menschen. Diese Defizite werden durch eine bislang relativ strenge Trennung zwischen stationärer und ambulanter Versorgung verstärkt. Im Zuge des demografischen Wandels wird eine Beseitigung dieser Schwächen, die in verschiedenen Reformschritten der letzten Jahre bereits begonnen wurde, immer dringlicher.

Die Kompetenzen für die gesundheitliche Versorgung verteilen sich auf die föderalen Ebenen. Land und Kommunen haben wesentliche Verantwortung und Zuständigkeit für die Planung und Bereitstellung einer ausreichenden gesundheitsbezogenen Infrastruktur, auch wenn der Sicherstellungsauftrag in einigen Bereichen bei anderen Institutionen wie z. B. den kassenärztlichen Vereinigungen und Krankenkassen liegt.

Im Art. 74 GG ist die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz geregelt. Konkurrierende Gesetzgebung impliziert, dass der Bund gesetzliche Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen treffen kann. Macht er hiervon nicht Gebrauch, können die Länder eigene Regelungen treffen. In Abs. 1 Nr. 19 und Nr. 19a werden die Bereiche des Gesundheitswesens angesprochen, die in diesen Bereich fallen. In Nr. 19 ist z. B. die Zulassung von Ärzten und anderen Heilberufen sowie von Gesundheitsgewerben (z. B. Apotheken) angesprochen. Die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und die Pflegesätze werden in Nr. 19a benannt.

Des Weiteren muss die Zustimmung der Länder zu Bundesgesetzen im Bundesrat jedoch nach Art. 104a Abs. 4 eingeholt werden, wenn die Länder von der Bundesgesetzgebung finanziell betroffen werden. Dies betrifft ebenfalls Regelungen im Gesundheitswesen, nämlich z. B. dann, wenn eine Steuerfinanzierung die Länder belastet.

Schließlich wird in Bundesgesetzen zur weiteren Konkretisierung auf die Landesgesetze verwiesen. Dies gilt z. B. für die Krankenhausfinanzierung sowie für die soziale Pflegeversicherung.

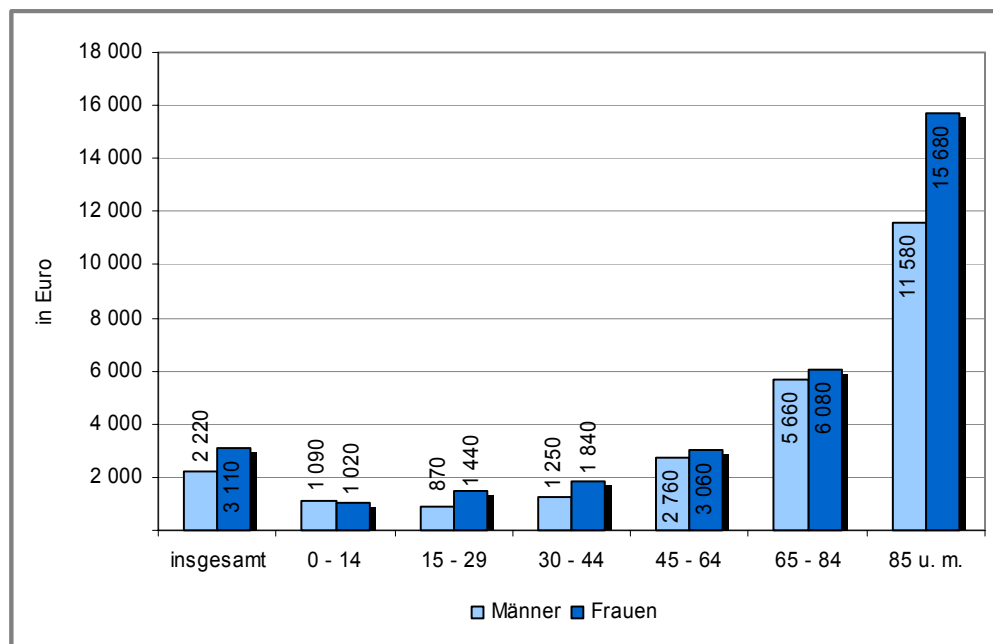
In der Folge der Verabschiedung des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes im Februar 2007 wurde im Rahmen einer Sonder-Gesundheitsministerkonferenz die Schaffung eines künftigen Ordnungsrahmens der Krankenhausversorgung angesprochen. Die jahrelange Vernachlässigung einer ausreichenden Krankenhausinvestitionsfinanzierung durch manche Länder hat dazu geführt, dass erneut die monistische Finanzierung von Betriebskosten und Investitionskosten im Krankenhaus durch die gesetzliche Krankenversicherung als Alternative zur noch geltenden dualen Finanzierung (Betriebskostenfinanzierung durch die Versicherungen und Investitionsfinanzierung durch die Länder) angesprochen wurde.

1.1 Herausforderungen des demografischen Wandels an Gesundheitskosten und Gesundheitsinfrastruktur

Die Ausgaben für Gesundheit stehen angesichts der Betonung der Behandlung von Krankheit in engem Zusammenhang mit der relativen Häufigkeit von kostenaufwendigen Krankheiten. Rein statistisch gesehen lässt sich feststellen, dass die Häufigkeit von Krankheiten und die Ausgaben pro Kopf mit dem Alter ansteigen. Daher führt ein im Zuge des demografischen Wandels steigender Anteil älterer Menschen zu überproportionalen Ausgabensteigerungen im Gesundheitsbereich – selbst wenn weder der technische Fortschritt noch Preissteigerungen die Ausgaben in die Höhe treiben würden. Die Gesundheitskosten, die alle Aufwendungen für Prävention, Behandlung, Rehabilitation und Pflege von Erkrankungen und Unfällen beinhalten, sind für Deutschland getrennt nach Altersgruppen und Geschlecht in der Abbildung 191 aufgezeigt.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Der Anteil der gesetzlichen Krankenversicherungen betrug im Jahr 2004 ca. 56,3 % und der Anteil der privaten Krankenversicherungen in etwa 9 % der Gesamtkosten.

**Abbildung 191: Gesundheitskosten in Deutschland 2004
(pro Kopf, nach Altersgruppen und Geschlecht)**



Datengrundlage: StBA (2006: 28). Eigene Darstellung.

Bis zu einem Alter von etwa 45 Jahren steigen die Ausgaben relativ gering an, und die der Frauen liegen höher als die der Männer. Ab diesem Alter nehmen die Pro-Kopf-Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und die Gesundheitskosten generell deutlich zu. Dieses Muster legt den Schluss nahe, dass ein höherer Anteil von älteren Menschen, wie er im Zuge des demografischen Wandels zu erwarten ist, auch bei unveränderter Bevölkerungsgröße zu Kostensteigerungen führen würde; selbst dann, wenn keine Auswirkungen des technischen Fortschritts oder von Preissteigerungen aufträten. Die Besonderheit der Interaktion von Gesundheitsversorgung und demografischem Wandel liegt allerdings darin, dass die Gesundheitsversorgung den demografischen Wandel mit beeinflusst: Denn eine gute (häufig auch teure) Gesundheitsversorgung verbessert die Gesundheit. Ein wesentlicher Indikator verbesserter Gesundheit ist jedoch eine steigende Lebenserwartung, die wiederum ein Element des demografischen Wandels ist und die Alterung der Bevölkerung bestimmt.

Allerdings gibt es zwei unterschiedliche Erklärungsansätze für diese Muster, die im Zuge des demografischen Wandels sehr unterschiedliche Konsequenzen zeigen: Die „Kompressionsthese“ besagt, dass im Zuge des technischen und sozialen Wandels in allen Lebensaltersstufen die Sterbewahrscheinlichkeit der Menschen sinkt (damit steigt die Lebenserwartung) und sie in allen Altersstufen gesünder werden (vgl. FRIES 1980; FRIES 2003; FRIES, GREEN, LEVINE 1989). Die Zeiten ernsthafter und teurer Erkrankungen konzentrieren sich auf die Zeit knapp (ein bis zwei Jahre) vor dem Tod. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Krankheitskosten vor dem Tod bei jünger Versterbenden höher sind als bei Menschen, die im hohen Alter sterben (vgl. BREYER, FELDER 2006). Nachdem mit steigendem Alter die Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Jahr zu sterben, zunimmt, ergeben sich dadurch altersspezifische Ausgabenprofile, die mit dem Alter steigende Gesundheitsausgaben pro Kopf aufweisen. (Betrachtet man dagegen nur die Kostenprofile der in einem Jahr nicht Versterbenden, so weisen sie mit dem Alter nur einen geringen Anstieg auf. Die Kosten der Sterbenden verlaufen auf einem höheren Niveau ebenfalls relativ flach.)

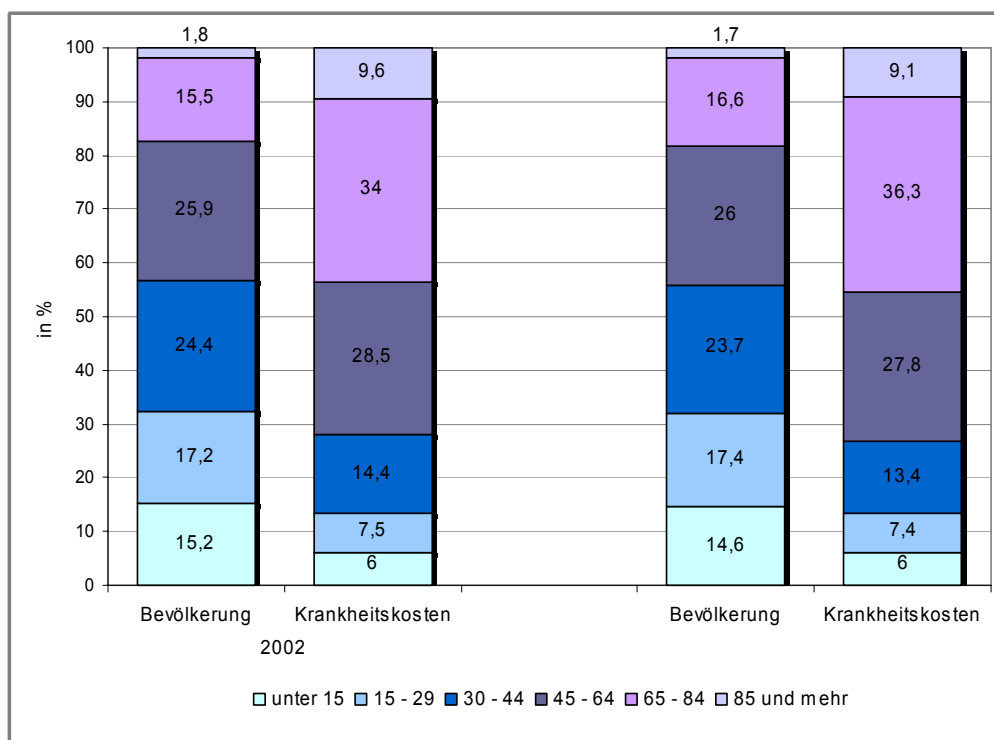
Die „Medikalisierungsthese“ besagt, dass die Menschen im Laufe der Zeit zwar eine geringere Sterbewahrscheinlichkeit in allen Altersstufen erreichen, sie jedoch mit stei-

gendem Alter eine deutliche Verschlechterung ihrer Gesundheit erfahren und häufig im fortgeschrittenen Alter unter sehr schlechter Gesundheit und unter Pflegebedürftigkeit leiden (vgl. OLHANSKY et al. 1990; OLHANSKY et al. 2001; HENKE, REIMERS 2006). Auch in diesem Fall steigt die Lebenserwartung, die Lebensqualität nimmt im höheren Alter jedoch ab, und die Gesundheitskosten nehmen im Durchschnitt (auch bei den Überlebenden) zu. Man unterscheidet „gesunde“ Lebenserwartung (d. h. bis zum Eintritt schwerer Pflegebedürftigkeit) und die Lebenserwartung insgesamt.¹⁵⁹

Trifft die „Kompressionsthese“ zu, so würden mit steigender Lebenserwartung nicht unbedingt die Gesundheitskosten entsprechend steigen, da ja die älteren Menschen, die jetzt hohe Gesundheitskosten aufweisen, künftig gesünder wären. Bei Zutreffen der „Medikalisierungsthese“ würden dagegen die Kosten für die immer zahlreicher werdenden älteren Menschen und Hochbetagten entsprechend ansteigen.

Vieles spricht dafür, dass beide Thesen gleichzeitig zutreffen: Es zeichnet sich ab, dass der Gesundheitszustand und die gesunde Lebenserwartung vor allem der Angehörigen der Ober- und der oberen Mittelschicht steigen. Für die Unter- und die untere Mittelschicht trifft häufig die „Medikalisierungsthese“ zu (vgl. MIELCK 2000).

**Abbildung 192: Krankheitskosten in Deutschland 2002 und 2004
(nach Altersgruppen, in %)**



Quelle: StBA (2006: 27). Überarbeitete Darstellung.

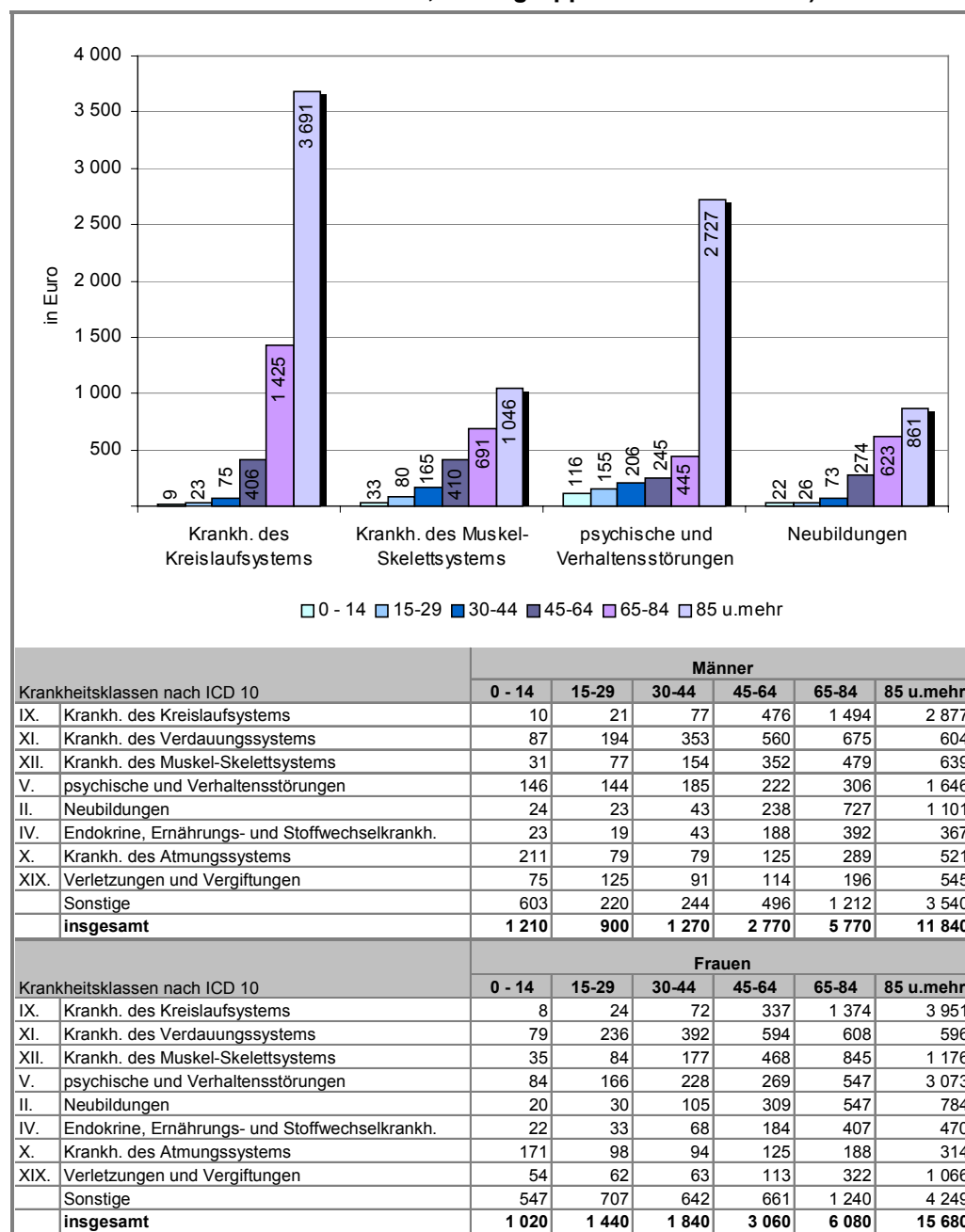
Hinsichtlich der aus der „Kompressionsthese“ abzuleitenden Beziehung zwischen Gesundheitskosten älterer Menschen und ihres immer besser werdenden Gesundheitszustandes besteht jedoch noch eine Unsicherheit: Häufig ist der relativ gute Gesundheitszustand älterer Menschen nicht nur auf ihr verbessertes Gesundheitsverhalten und eine erfolgreichere Prävention zurückzuführen. Vielmehr führt oft die Inanspruchnahme (häufig teurer) medizinischer Behandlungen zu einer Gesundheitsverbesserung und -stabilisierung. Dies ist auch eine Ursache für steigende Gesundheits-

¹⁵⁹ So entsteht nach Schätzungen der WHO für das Jahr 2002 in Deutschland bei Männern ein „Verlust gesunder Lebensjahre“ von 5,9 Jahren, bei Frauen von 7,6 Jahren (vgl. WHO 2003: 167).

kosten als Folge des technischen Fortschritts (z. B. operative Behandlungsmethode wie Bypass-Operationen, Hüft- und Kniegelenkoperationen bis hin zu immer höherem Alter und medikamentösen Behandlungen verschiedener Erkrankungen wie Insulintherapie bei Diabetikern).

Der Anteil der Krankheitskosten der deutschen Bevölkerung ist in den höheren Altersgruppen deutlich überproportional (Abbildung 192). So haben im Jahr 2004 die 1,7% der Bevölkerung im Alter von über 85 Jahren 9,1 % der Gesundheitsausgaben verursacht, das Sechstel der Bevölkerung im Alter zwischen 65 und 85 Jahren mehr als ein Drittel der Gesundheitsausgaben.

Abbildung 193: Krankheitskosten pro Kopf in Deutschland 2004 (in Euro, nach Krankheitsklassen, Altersgruppen und Geschlecht)



Anmerkung: Die Werte sind gerundet.

Datengrundlage: StBa (2006: 28 ff.). Eigene Darstellung.

Die Verteilung der Ausgaben und damit der eingesetzten Gesundheitsressourcen ist bei verschiedenen Krankheiten unterschiedlich hoch. Insbesondere die Notwendigkeit von Krankenhausaufenthalten und von teuren Arzneimitteln sind wesentliche Kostenfaktoren. Gerade in diesen Ausgabenkategorien sind auch in den letzten Jahren deutliche Zuwächse zu verzeichnen gewesen. Zudem steigen die Kosten einzelner Krankheitsarten auch mit dem Alter oft deutlich an (vgl. Abbildung 193, StBA 2006: 25-33).

1.2 Prävention und Gesundheitsförderung

Die Erhaltung der Gesundheit wird von jungen wie von alten Menschen als eines der wichtigsten Lebensziele genannt. Gesundes Älterwerden ist nicht allein eine Frage der körperlichen und seelischen Gesundheit, sondern umfasst neben gesundheitlichem Wohlbefinden und gesundheitsbewusstem Verhalten auch eine aktive Lebensführung und eine positive Lebenseinstellung.

Prävention und Gesundheitsförderung sind notwendig, um Leistungsfähigkeit und Wohlbefinden der Menschen – und damit die Fähigkeit zur eigenständigen Lebensführung – möglichst lange zu erhalten. Eine gesundheitsbewusste Lebensweise während der gesamten Lebensspanne ist eine wichtige Voraussetzung für die Gesundheit im Alter. Gesundheitsförderung bereits im frühen Kindesalter ist daher unverzichtbar. Allerdings können viele Krankheitsprozesse auch durch später einsetzende gesundheitsfördernde Maßnahmen noch effektiv beeinflusst werden. Es ist daher in jedem Lebensalter sinnvoll, mit Maßnahmen der Prävention und der Gesundheitsförderung zu beginnen oder sie fortzuführen.

Viele Veränderungen der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit, die ausschließlich dem Alterungsprozess zugeschrieben werden, treten ein, weil vorhandene Fähigkeiten und Fertigkeiten zu wenig genutzt werden. Ein geringes Maß an körperlicher oder geistiger Aktivität, Suchtverhalten sowie Fehlernährung korrelieren eng mit einer Reihe von Krankheiten bzw. stellen Risikofaktoren für diese Krankheiten dar, die wiederum erhebliche Einbußen an Selbstständigkeit im Alter zur Folge haben können. Dies gilt beispielsweise für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlaganfall sowie Hüftfrakturen.

Die Finanzierung des Gesundheitssystems hängt nur zu einem Teil von der demografischen Entwicklung, im Wesentlichen aber von anderen Faktoren ab. Insbesondere zählen hierzu die Entwicklung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse, die Krankenversicherungssysteme, ggf. steuerliche Finanzierungen sowie der medizinisch-technische Fortschritt. Um vor diesem Hintergrund die Versorgungssicherheit und die Finanzierbarkeit des Gesundheitssystems aufrecht zu erhalten, ist es notwendig,

1. die gesundheitliche Potenziale der nachwachsenden Generationen möglichst effektiv zu erhalten,
2. die Gesundheit älterer Menschen so lange wie möglich zu erhalten, um die Möglichkeiten zur eigenständigen Lebensführung zu sichern und den gesundheitlichen Versorgungsbedarf zu reduzieren

Mangel- bzw. Fehlernährung und dabei vor allem eine Unterversorgung mit Vitaminen und Proteinen oder auch eine zu geringe Flüssigkeitsaufnahme sind insbesondere bei älteren Menschen weit verbreitet. Gerade im Alter kann falsche oder mangelhafte Ernährung weit reichende Folgen haben: Neben einer verzögerten Wundheilung, dem erhöhten Risiko eines Knochenbruchs, dem Verlust an Muskelmasse, Kreislaufproblemen sowie einer Schwächung des Immunsystems kann Mangelernährung auch zu einer erhöhten Anfälligkeit für Druckgeschwüre führen.

Durch geeignete Maßnahmen kann auch Zahn-, Mund- und Kiefererkrankungen älterer Menschen vorgebeugt werden. Dabei stehen neben der Vermeidung von Karies

vor allem die Maßnahmen im Mittelpunkt, die Einschränkungen der Nahrungsaufnahme beheben können – z. B. die Verbesserung der prothetischen Versorgung oder die Vermeidung von Druckgeschwüren, die sonst dazu führen, dass Zahnersatz nicht getragen wird.

Suchtmittelmissbrauch und -abhängigkeit treten auch noch im höheren Erwachsenenalter auf. Zwar liegen detaillierte Erhebungen, die belegen, wie viele Menschen im Alter ab 60 Jahren tatsächlich von Suchtmittelmissbrauch und -abhängigkeit betroffen sind, nicht vor. Sicher ist aber, dass Alkohol, Tabak und psychoaktive Medikamente ein gravierendes Problem auch unter älteren und alten Menschen darstellen. Die Bereitschaft von älteren Menschen, bei solchen Problemen Beratung und Behandlung in Anspruch zu nehmen, ist allerdings bisher sehr gering. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist davon auszugehen, dass die Zahl der von Suchtmittelmissbrauch betroffenen Älteren in den nächsten Jahren noch zunehmen wird. Konkrete Prognosedaten liegen allerdings nicht vor. Die Aufklärung und Unterstützung in diesem Feld ist ungeachtet dessen jedoch auch im Alter ein wichtiger Aspekt der Gesundheitsförderung und Prävention. Die Notwendigkeit der Suchtmittelprävention muss aber nicht nur Ältere, sondern insbesondere auch junge Menschen ansprechen, um auch die Zahl der Fälle von Missbrauch im Alter zu verringern.

Aufgrund vielfältiger Anpassungsanforderungen im Alltag sowie sprachlicher und kultureller Barrieren ist die Beteiligung der Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund an Maßnahmen der Gesundheitsprävention besonders gering: Sie lassen sich in geringerem Umfang impfen, nehmen seltener an Vorsorgeuntersuchungen teil und haben bei der Versorgung chronischer Erkrankungen einen Nachholbedarf. Auch Menschen aus sozial benachteiligten Gruppen nehmen unterdurchschnittlich das Angebot an Vorsorgeuntersuchungen wahr.

Aufgabe des öffentlichen Gesundheitswesens ist es, zu einer aktiven Gesundheitspolitik beizutragen. Prävention und Gesundheitsförderung sind darauf gerichtet, vermeidbare Gesundheitsrisiken zu verringern, auf gleiche Gesundheitschancen für alle Bürgerinnen und Bürger hinzuwirken und deren gesundheitsbezogene Eigenverantwortung zu stärken. Dies gilt – unabhängig von der demografischen Zusammensetzung – für die gesamte Bevölkerung und setzt eine enge Verknüpfung mit zahlreichen anderen Aufgaben voraus, auch solchen, die eher mittelbar mit dem Handlungsfeld Gesundheit verbunden sind.

Das am 01.01.2007 in Kraft getretene Niedersächsische Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (NGöGD) ist deshalb dadurch gekennzeichnet, dass dem öffentlichen Gesundheitsdienst zunehmend gruppen- bzw. lebensraumbezogene und präventive Leistungen ebenso zukommen wie die Initiierung, Koordinierung und Qualitätssicherung von gesundheitlichen Programmen. Da das Gesetz ganz wesentlich auf Deregulierung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung abstellt, werden auch die Aufgaben der Gesundheitsförderung und Prävention nach § 4 NGöGD (wie deren Umgestaltung angesichts demografischer Veränderungen) von den Kommunen als Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis wahrgenommen. Damit sind zwar nicht die Aufgaben selbst, wohl aber Art und Umfang der Durchführung weitgehend in die Entscheidung der Landkreise und kreisfreien Städte gestellt.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Das novellierte NGöGD wird den gesellschaftlichen Anforderungen und Aufgaben nicht gerecht. Fachliche Forderungen der Jugendministerkonferenz wurden nicht umgesetzt. Das Land räumt den Kommunen mehr Handlungsspielräume ein, zieht sich aber aus seiner Verantwortung fast vollständig zurück. So wurden z. B. keine einheitlichen Standards für Schuleingangsuntersuchungen festgelegt. Untersuchungen in Kindertagesstätten sind ebenfalls nicht vorgesehen. Damit wird

das Präventionsprinzip unterlaufen, weil die Möglichkeiten zur Früherkennung von Fehlentwicklungen und Missbrauch aufgegeben werden. Das NGöGD bleibt damit weit hinter den mit verantworteten Forderungen der Jugendministerkonferenz aus dem Jahr 2005 zurück.

Vorsorge- und Früherkennungsmaßnahmen gehören zu einem gewissen Teil zum Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für Gesundheitsförderung machen zwar nur einen sehr geringen Anteil aus, aber in verschiedenen Reformmaßnahmen wurden gewisse Ausweitungen vorgenommen.

Anspruch auf Vorsorgemaßnahmen bestehen nach § 23 Abs. 1 SGB V, um

1. „eine Schwächung der Gesundheit, die in absehbarer Zeit voraussichtlich zu einer Krankheit führen würde, zu beseitigen,
2. einer Gefährdung der gesundheitlichen Entwicklung eines Kindes entgegenzuwirken,
3. Krankheiten zu verhüten oder deren Verschlimmerung zu vermeiden oder
4. Pflegebedürftigkeit zu vermeiden.“

Es besteht ebenfalls die Möglichkeit, stationäre Leistungen in Einrichtungen zu erbringen. So können z. B. auch Mütter-Kind- bzw. Väter-Kind-Maßnahmen gewährt werden. Mit der Gesundheitsreform 2007 wurde dies zu einer Regelleistung der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 24 Abs. 1 SGB V in der Fassung des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes).

Früherkennungsmaßnahmen sollten sicherstellen, dass gesundheitliche Störungen schon erkannt werden, bevor die Symptome oder die Beschwerden einer Krankheit auftreten. Die gesetzliche Krankenversicherung übernimmt die Kosten der Inanspruchnahme von Früherkennungsmaßnahmen in bestimmten Fällen. Nach § 25 Abs. 1 und 2 SGB V besteht der Anspruch auf die Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Nierenerkrankungen und Diabetes ab dem 35. Lebensjahr in jedem zweiten Jahr sowie auf die Inanspruchnahme von Früherkennungsmaßnahmen zum Schutz vor Krebs (z. B. Brustkrebs, Prostatakrebs) für Frauen ab dem 20 und Männer ab dem 45. Lebensjahr.

Mehrere Untersuchungen zum Zweck der frühzeitigen Diagnose von Gesundheitsstörungen von Kindern (inkl. Zahngesundheit) werden nach § 26 SGB V bis zum 6. und im 10. Lebensjahr angeboten.

Wenngleich unstrittig ist, dass die Früherkennung einer Krankheit oft die Heilungschancen wesentlich erhöht, werden diese Maßnahmen in nur sehr geringem Maße von den Versicherten angenommen.

Dennoch wird auch kritisiert, dass manche mögliche Maßnahmen nicht zum Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung gehören. In Zukunft könnten vor allem Maßnahmen zum frühzeitigen Erkennen demenzieller Erkrankungen an Bedeutung gewinnen. Einwendungen gegen die nach Meinung mancher Experten zu geringen Angebote werden auch mit der mangelnden Qualität mancher Maßnahmen begründet. Mangelnde Qualität von Früherkennungsmaßnahmen kann einerseits zu falschen Diagnosen und in der Folge zu falscher, unnötiger Behandlung führen. Andererseits können aufgrund mangelnder Qualität tatsächliche Erkrankungen unerkannt bleiben. Fortschritte in der Qualitätsverbesserung können jedoch die Kosten für den weiteren Einsatz der Maßnahmen rechtfertigen. Sie könnten damit auch zu einer steigenden Bereitschaft zur Inanspruchnahme durch die Patienten führen. In diesem Zusammenhang spielen insbesondere auch die Durchsetzung evidenz-basierter Maßnahmen, die Voraussetzung von Mindestfallzahlen und die Veröffentlichung von Qualitätsberichten eine wichtige Rolle.

1.3 Krankenhausversorgung

1.3.1 Herausforderungen des demografischen Wandels auf die Krankenhausversorgung

Deutschland und auch Niedersachsen weisen im internationalen Vergleich eine sehr hohe Versorgungsdichte auf. Die Anzahl der Krankenhausbetten insgesamt oder bezogen auf die Bevölkerung (je 1 000 oder je 100 000 Einwohner) wird hierfür meist als aggregierter *Indikator des Angebots* herangezogen. Als *Indikator der Inanspruchnahme* kann man die Krankenhaustage pro Jahr oder die Fallzahl und die durchschnittliche Verweildauer je Fall betrachten. Zudem ist der Grad der Belegung Ausdruck einer effizienten Nutzung vorhandener Kapazitäten.

Die Krankenhausplanung der Länder hat sich an die in der Tendenz abnehmende Inanspruchnahme von Krankenhausbetten durch einen kontinuierlichen Abbau der überflüssig gewordenen Betten, von Abteilungen und die Schließung von Krankenhäusern angepasst. Diese Entwicklung erfolgte vor dem Hintergrund verschiedener Reformvorhaben: In besonderem Maße wurde seit dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG 1992) strukturgestaltend (etwa durch die Einführung leistungsbezogener Entgeltformen) auf die Kapazitäten eingewirkt. Das PFLEGEVERSICHERUNGSGESETZ (1994) bewirkte eine maßgebliche Abnahme der Fehlbelegung von Krankenhausbetten durch nur pflegebedürftige (meist ältere) Menschen. In mehreren Schritten erfolgte eine Honorierungsreform hin zu prospektiven Honorierungen, von einheitlichen Tagessätzen zu leistungsbezogenen Entgelten über Abteilungspflegesätze, Fallpauschalen und Sonderentgelte hin zur Einführung der Diagnoses Related Groups (DRGs)¹⁶⁰. Der Niedersächsische Krankenhausplan wird jährlich mit dem Ziel fortgeschrieben, dem tatsächlich bestehenden Bedarf zu entsprechen.

Nicht nur in Niedersachsen, sondern in Deutschland generell sowie auch im Ausland war langfristig ein Rückgang der Verweildauer sowie der Krankenhaustage pro Jahr zu beobachten – begleitet von einem Anstieg der Fallzahl pro Kopf. Letzteres weist darauf hin, dass die Reduzierung der Verweildauer und der Abbau der Fehlbelegung im Krankenhaus auch zu einem gewissen „Drehtüreffekt“ (Wiederaufnahme der Patienten innerhalb kurzer Zeit wegen derselben Erkrankung) geführt hat. Die Reduzierung der Verweildauer wird sich möglicherweise noch fortsetzen. Der Vergleich mit dem Ausland zeigt, dass hierbei noch immer gewisse Reserven vorhanden sind.

Während die früher üblichen einheitlichen Tagessätze einen klaren Anreiz zur Ausdehnung der Verweildauer setzten, honorieren Fallpauschalen einen kurzen Krankenhausaufenthalt. Diese Tendenz ermöglicht eine bessere Ausnutzung von teuren medizinischen Geräten und hochqualifiziertem Personal. Sie führt zudem zu einem Abbau der primären Krankenpflegetage. Allerdings kann dies auch zur Folge haben, dass Patienten mit einem nicht unerheblichen Pflegebedarf entlassen werden. In einem häuslichen Umfeld, das vor allem bei älteren Menschen immer weniger informelle soziale Netzwerke aufweist, weil viele alte Menschen allein leben, kann dieser Bedarf häufig nicht mehr ausreichend durch nichtprofessionelle Hilfe befriedigt werden.

Mit Einführung der DRGs ist zudem nach einer Übergangszeit (Konvergenzphase), die Ende 2008 abläuft, vorgesehen, landesweit einheitliche Fallpauschalen einzuführen. Dies wird für alle Krankenhäuser einen erheblichen Druck in Richtung Rationalisierung bringen.

In der Folge der Verkürzung der Verweildauer kann der Ausbau weiterer Dienstleistungen notwendig werden – etwa durch die Schaffung des Angebots von Kurzzeitpfe-

¹⁶⁰ Vgl. FALLPAUSCHALENGESETZ (2002); FALLPAUSCHALENÄNDERUNGSGESETZ (2003); ZWEITES FALLPAUSCHALENÄNDERUNGSGESETZ (2004).

ge im Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt oder die Verbindung von Hotelunterbringung und ambulanter Nachbehandlung durch das Krankenhaus.

Der Bereich gesundheitlicher Versorgung ist sehr stark örtlich geprägt. Als Teil der zentralörtlichen Funktionen wird z. B. in manchen Ländern das Vorhandensein einer bestimmten Krankenhausinfrastruktur mitberücksichtigt. So sollte ein Oberzentrum auch ein Krankenhaus mit einem breiten Spektrum von Fachabteilungen aufweisen. In konkreten Fällen wird allerdings auch die Distanz zum nächsten Oberzentrum und die Größe des Oberzentrums maßgeblich für die angestrebte Versorgung sein. In den letzten Jahren hat sich ein Trend zur immer größeren Spezialisierung gezeigt. Dies bedeutet, dass auch Krankenhäuser, die ein breites Spektrum von Fachabteilungen aufweisen, immer häufiger auf Kooperationen – auch überörtlich – angewiesen sein werden.

Betrachtet man die demografische Entwicklung, so ergeben sich für die meisten Regionen längerfristig verschiedene gegensätzlich wirkende Trends:

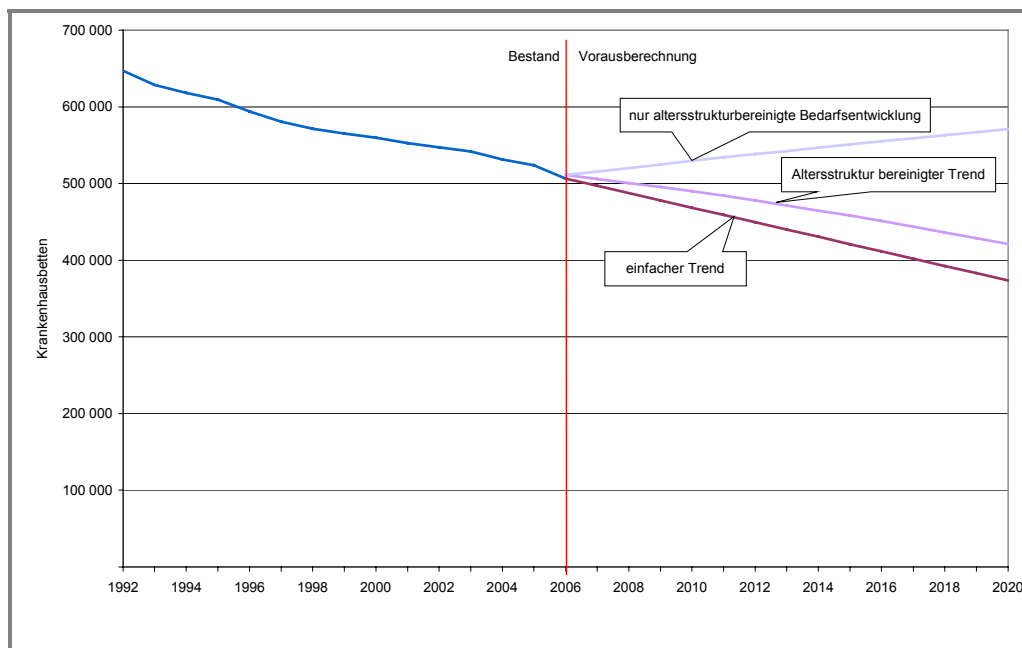
- Die Schrumpfung der Bevölkerung führt zu einem Rückgang des Bedarfs an Krankenhauskapazitäten.
- Die Alterung der Bevölkerung erhöht den Bedarf an Krankenhauskapazitäten.
- Der technische Fortschritt erfordert immer schneller immer mehr neue technische Ausstattung mit Großgeräten, die sich in kürzerer Zeit amortisieren müssen. Deshalb ist ein größerer Einzugsbereich erforderlich.

Die Abbildung 194 zeigt auf, wie sich die gegenläufigen Trends beeinflussen können. Der einfache langfristige Trend spiegelt die Auswirkungen der längerfristigen technischen Entwicklung wider. Würde man vom Jahr 2005 an diesen Trend nicht fortsetzen (müssen) und nur die demografischen Effekte berücksichtigen, so würde die notwendige Bettenzahl ansteigen. Überlagert man den langfristigen Trend mit der demografisch bedingten Änderung des Bedarfs, so müsste sich die Bettenzahl in etwa wie in der mittleren Kurve dargestellt entwickeln. Dies würde bedeuten, dass der Bettenabbau etwas geringer ausfallen müsste, als vom einfachen Trend vorgegeben.

Berücksichtigt man jedoch, dass die endgültige Umsetzung der DRGs und der technische Fortschritt den Bettenabbau noch weiter beschleunigen werden, so könnte der Trend zum Bettenabbau und damit aber auch zur Schließung von Abteilungen und Krankenhäusern noch forciert werden.

In einem Flächenland wie Niedersachsen ist darauf zu achten, dass eine regional ausgewogene medizinische Grundversorgung gewährleistet bleibt. Aus diesem Grunde ist die Krankenhausplanungsbehörde bereits seit Jahren bemüht, die Zusammenarbeit im Krankenhausbereich sowohl als Verzahnung mit dem ambulanten Sektor als auch z. B. durch Leistungsabsprachen und gemeinsame Nutzung von medizinisch-technischen Großgeräten im Bereich des stationären Sektors selbst zu fordern und zu unterstützen. Gute Erfolge konnten hier z. B. in den 1990er-Jahren über die Großgeräteplanung erzielt werden. Auch ist es in der jüngeren Vergangenheit gelungen, durch den Einsatz von Investitionsmitteln für Strukturmaßnahmen Krankenhausangebote zu leistungsfähigen Einheiten zusammenzuführen. Die duale Finanzierung ist auch zukünftig ein wichtiges Instrument, um den öffentlichen Auftrag, eine wohnortnahe Akutversorgung im Flächenland Niedersachsen sicherzustellen, umzusetzen.

Abbildung 194 Entwicklung der Zahl der Krankenhausbetten in Deutschland 1992 bis 2020: Trend und altersstrukturbereinigter Trend



Quelle: Bis 2005 StBA 2006/2007; ab 2006 Berechnungen Prof. Dr. Pfaff auf Basis der Werte bis 2005.

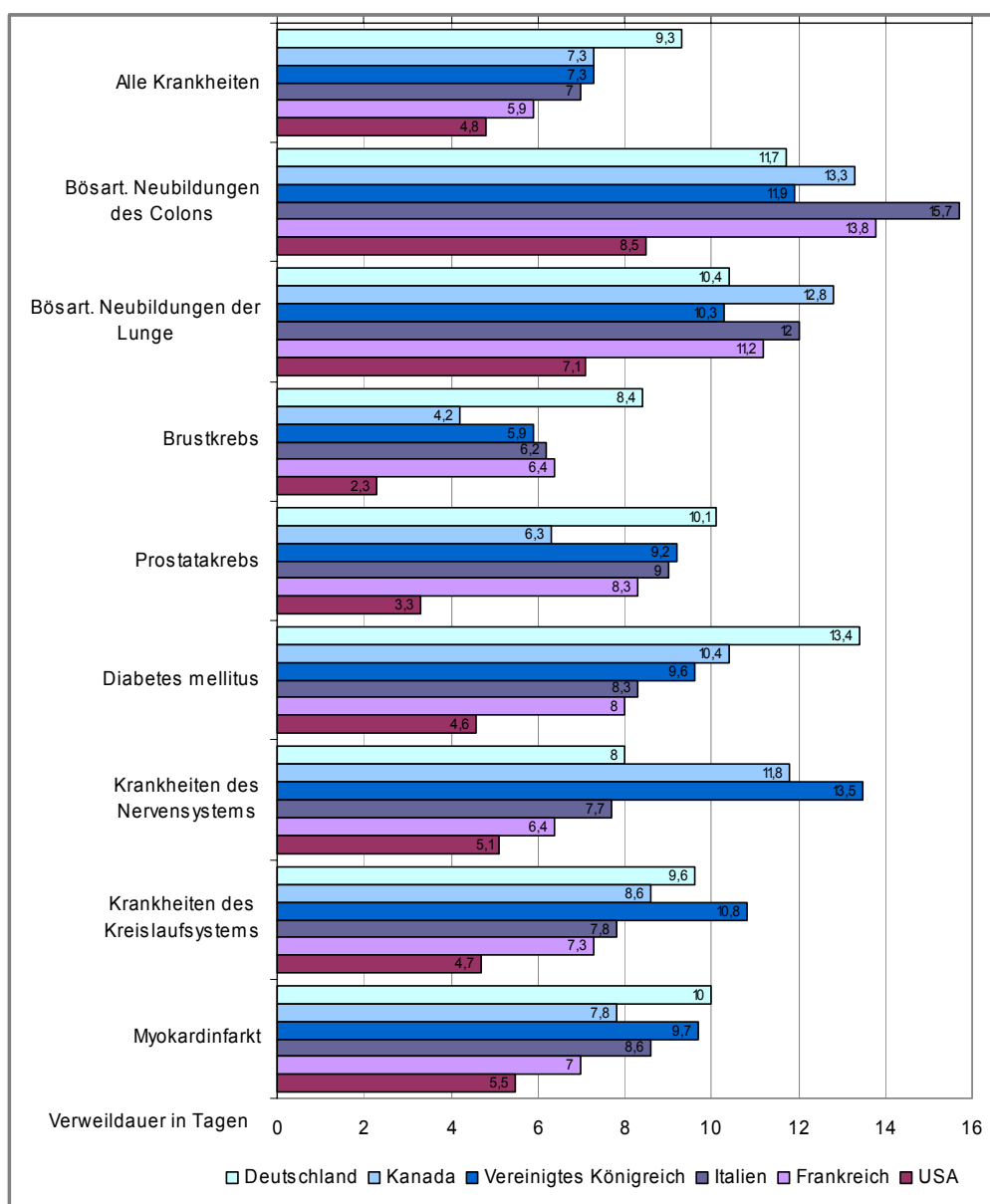
Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die eingefügten Hinweise auf das bisherige Bemühen des Landes, eine ausgewogene Gesundheitsversorgung zu gewährleisten sowie in der Großgeräteplanung und sonstigen Bereichen Zusammenarbeit zu fördern, sind selbstverständlich und überflüssig. An dieser Stelle geht es um die künftige Entwicklung der Krankenhausversorgung unter bestehenden strukturellen und demografischen Veränderungen. In diesem Zusammenhang fehlt die fachliche Einschätzung, dass auch in der stationären Versorgung die kleineren, ortsnahen Krankenhäuser mit einer Grundversorgung tendenziell keine Zukunft haben werden. Selbst bei den Krankenhäusern höherer Versorgungsstufen ist aufgrund von Aufgabenteilung und Spezialisierung eine höhere Konzentration an großen Zentren nicht auszuschließen.

Die Verweildauer dürfte auch deswegen in Zukunft weiter reduziert werden, weil Deutschland und auch Niedersachsen im Vergleich zu anderen OECD-Ländern eine nach wie vor längere Verweildauer bei verschiedenen Krankheiten sowie bei Krankenhausaufenthalten insgesamt aufweisen (vgl. Abbildung 195).

Mit einer durchschnittlichen Krankenhausaufenthaltsdauer von insgesamt 9,3 Tagen lag Deutschland im Jahr 2003 um mindestens zwei Tage über den Werten der hier dargestellten Referenzländer. Die mit Abstand geringste Aufenthaltsdauer wiesen bei allen hier dargestellten Krankheiten die USA auf.

**Abbildung 195: Durchschnittliche Verweildauer im Krankenhaus 2003
(internationaler Vergleich nach Krankheitstypen)**



Quelle: OECD – Heath Data 2006 (www.gbe-bund.de).

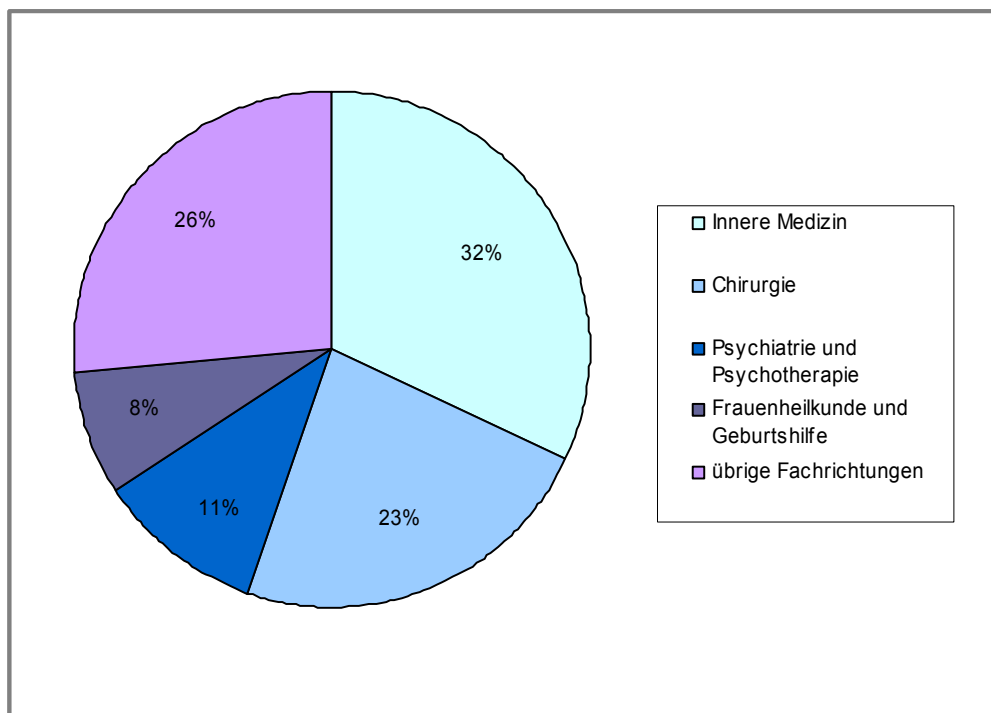
1.3.2 Krankenhausversorgung in Niedersachsen

Bisherige Entwicklung

Zum Stichtag 01.01.2006 weist der Niedersächsische Krankenhausplan landesweit 195 Krankenhäuser mit gut 42 000 Betten aus (vgl. MS 2006c: 33, 37).

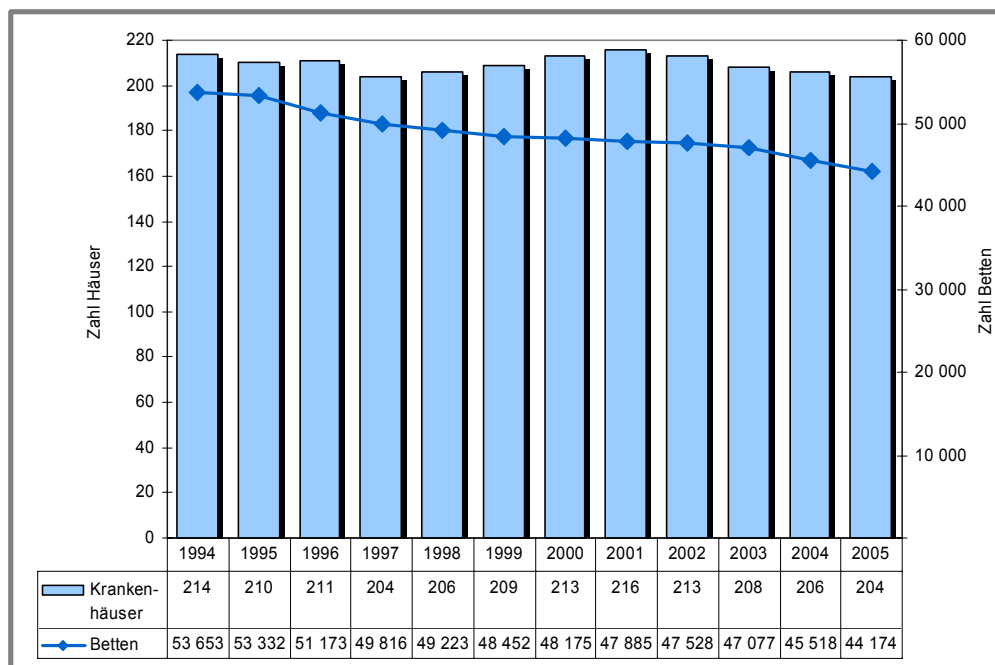
Mit 13 550 entfiel ein Drittel der Betten auf die Fachrichtung Innere Medizin, gefolgt von Chirurgie (9 773 Betten), Psychiatrie und Psychotherapie (4 589 Betten) sowie Frauenheilkunde und Geburtshilfe (3 265 Betten). Diese vier Fachrichtungen umfassen somit nahezu drei Viertel aller Bettenangebote in den niedersächsischen Krankenhäusern, was ihre Bedeutung auch hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der niedersächsischen Krankenhausstruktur verdeutlicht.

Abbildung 196: Verteilung der Krankenhausbetten in Niedersachsen 2006 (nach Fachrichtung)



Datengrundlage: MS 2006c. Eigene Darstellung.

Abbildung 197: Entwicklung der Zahl der Krankenhäuser und Betten in Niedersachsen 1994 bis 2005

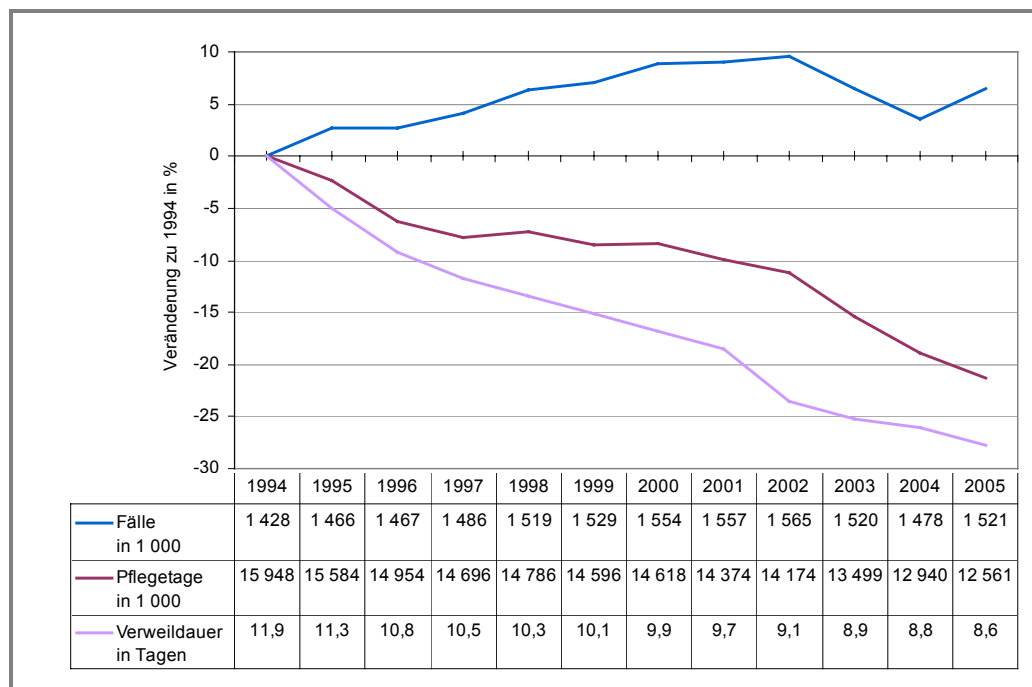


Datengrundlage: Gesundheitsberichterstattung des Bundes (GBE). Eigene Darstellung.

Die Gesundheitsberichterstattung des Bundes weist für Niedersachsen einen leichten Rückgang der Anzahl von Krankenhäusern von 214 im Jahr 1994 auf 204 im Jahr 2005 aus (vgl. www.gbe-bund.de). In dem gleichen Zeitraum wurde die Zahl der Kran-

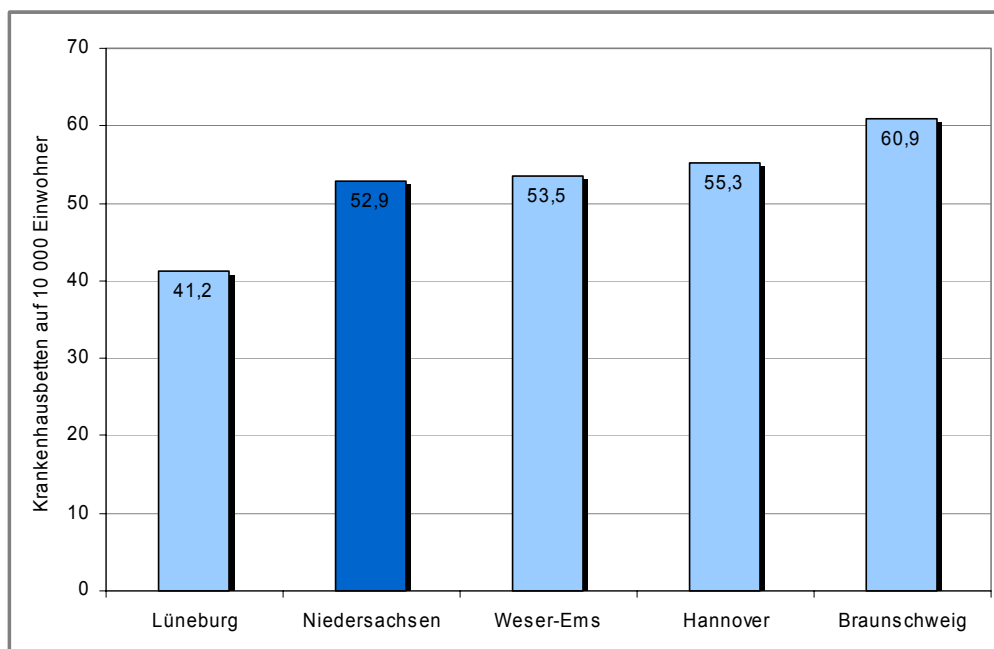
kenhausbetten in zugelassenen Krankenhäusern von knapp 54 000 auf gut 44 000 reduziert (vgl. Abbildung 197).

Abbildung 198: Relative Entwicklung der Fallzahlen, Pflegetage und Verweildauer in den niedersächsischen Krankenhäusern 1994 bis 2005



Datengrundlage: Gesundheitsberichtserstattung des Bundes (GBE). Eigene Darstellung.

Abbildung 199: Bettenziffer in Niedersachsen 2006 (nach Versorgungsgebieten)



Quelle: MS 2006c: 34. Überarbeitete Darstellung.

Dem Abbau der Kapazitäten stand in der Vergangenheit eine Steigerung der Fallzahlen von gut 1,4 Mio. Fällen im Jahr 1994 auf gut 1,5 Mio. Fälle im Jahr 2005 gegenüber. Dabei konnte jedoch die durchschnittliche Verweildauer pro Fall von 11,9 auf 8,6

Tage verringert werden, sodass – trotz der gestiegenen Fallzahlen – eine Reduzierung der Gesamtpflegetage pro Jahr in den niedersächsischen Krankenhäusern erreicht werden konnte (vgl. Abbildung 198).

Die Relation von Krankenhausbetten pro 10 000 Einwohner (Bettenziffer), die Auskunft über den Grad der Versorgung der Bürger mit Krankenhausbetten liefert, wies in Niedersachsen mit einer Zahl von 52,9 zu Beginn des Jahres 2006 bundesweit den geringsten Wert auf. Landesweit variierte die Bettenziffer zwischen gut 41 Betten pro 10 000 Einwohner im Versorgungsgebiet Lüneburg und einem Wert von über 60 im Versorgungsgebiet Braunschweig.¹⁶¹

Erwartete Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Krankenhausversorgung in Niedersachsen

Vor dem Hintergrund des Anstiegs der Anzahl älterer Menschen in Niedersachsen wird auch von einer Erhöhung der Patientenzahlen in den Krankenhäusern ausgegangen. Nach Einschätzung des MS ist bis zum Jahr 2020 mit einem Anstieg stationärer Behandlungsfälle um rund 11 % bezogen auf das Jahr 2006 auf dann ca. 1,63 Mio. Patienten zu rechnen.¹⁶² Mehr als die Hälfte der Patientinnen und Patienten wird dann voraussichtlich das 65. Lebensjahr überschritten haben. Die Fallzahlen der Kinder und Jugendlichen werden dagegen im gleichen Zeitraum um bis zu 20 % rückläufig sein, was vor allem auf die auch weiterhin zu erwartenden sinkenden Geburtenzahlen zurückzuführen ist.

Aus diesen Einschätzungen lassen sich sehr unterschiedliche Erwartungen für die verschiedenen Fachabteilungen in den Krankenhäusern ableiten. Der stärkste Anstieg der Fallzahlen mit rund 21 % wird bis 2020 in den Abteilungen für Innere Medizin zu erwarten sein. Für die nächst größere Kategorie, die Allgemeine Chirurgie, wird im gleichen Zeitraum mit einem Zuwachs um rund 10 % zu rechnen sein.

Ebenso wird ein steigender Bedarf an stationärer geriatrischer Versorgung, insbesondere in den Fachabteilungen Innere Chirurgie, Neurologie und Psychiatrie oder in speziellen geriatrischen Abteilungen, erwartet. Allerdings ist die klinische Geriatrie in Niedersachsen derzeit nicht Gegenstand der Krankenhausplanung. Im Jahr 2006 hatten insgesamt 9 Krankenhäuser unterhalb der Planungsebene des Landes mit den Landesverbänden der gesetzlichen Krankenkassen ergänzende Vereinbarungen gemäß § 109 Abs. 1 Satz 5 SGB V für eine geriatrische Abteilung geschlossen. (vgl. MS 2006c: 30). Darüber hinaus wird eine geriatrische Abteilung am Klinikum Region Hannover¹⁶³ betrieben.¹⁶⁴

Im Gegensatz dazu wird für die Abteilungen für Pädiatrie und Geburtshilfe bis 2020 voraussichtlich ein Rückgang der Fallzahlen in einer Höhe von 10 % und bis 2040 von bis zu 20 % zu verzeichnen sein. Für die Versorgung der Patientinnen und Patienten in einem Flächenland wie Niedersachsen bedeutet dies, dass infolge von Konzentrationstendenzen in beiden Fachabteilungen zukünftig längere Anfahrtswege in Kauf genommen werden müssen.

Insgesamt wird bis 2020 – bei Zugrundelegung der aktuellen Verweildauerwerte – mit einem Anstieg des Pflegetagvolumens¹⁶⁵ in Niedersachsen um rund 15 % gegenüber 2006 gerechnet (vgl. LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW 2005:

¹⁶¹ Abgrenzung und Bezeichnung der Versorgungsgebiete entspricht den ehemaligen Regierungsbezirken.

¹⁶² In der Vorausschätzung wird von konstanten Alters- und geschlechtsspezifischen Quoten bei den Behandlungsfällen ausgegangen (vgl. LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW 2005: 89 ff.)

¹⁶³ Krankenhaus Hagenhof in Langenhagen

¹⁶⁴ Zur geriatrischen Versorgung in Niedersachsen vgl. Kapitel D.IV.1.5 in diesem Abschnitt.

¹⁶⁵ Das Pflegetagvolumen ist das Produkt aus der Anzahl der Krankenhaufälle und der durchschnittlichen Verweildauer.

89 ff). Dieser Anstieg wird in erster Linie die Fachabteilung der Inneren Medizin betreffen.

Allerdings ist bisher kaum abzuschätzen, inwieweit sich die Einführung des neuen Vergütungssystems auf Basis der DRGs auf eine weitere Reduzierung der durchschnittlichen Verweildauer auswirken wird. Bei einer Verkürzung der Verweildauer um durchschnittlich 8 % bis 2020 würde sich das Pfl egetagvolumen nur noch um ca. 5 % erhöhen; bei einem Verweildauerrückgang um 16 % dagegen bliebe das Pfl egetagvolumen gegenüber 2006 weitgehend stabil.

1.4 Ärztliche Versorgung

1.4.1 Herausforderung des demografischen Wandels für die Ärzteversorgung

Die niedergelassenen Ärzte spielen einerseits als Behandelnder, andererseits als Gatekeeper, die andere Leistungen (z. B. Krankenhausaufenthalte und die Verschreibung von Medikamenten) veranlassen, eine wichtige Rolle. Dies schlägt sich auch darin nieder, dass eine hohe Dichte von Anbietern in der Regel mit mehr (mitunter auch nicht unbedingt nötigen) Leistungen und höheren Ausgaben einhergeht (arztinduzierte Nachfrage). Aufgrund der lokalen und regionalen Unterschiede in der Ausstattung mit Ärzten und Zahnärzten können somit deutliche Unterschiede in der Versorgung und Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen bestehen.

Neben landesspezifischen Unterschieden sind insbesondere die wesentlich höheren Versorgungsgrade in den Städten zu beachten. Vor allem die fachärztliche Versorgung konzentriert sich in den Oberzentren, die auch die weiteren Stadtumlandgebiete hinsichtlich verschiedener Spezialisierungsrichtungen mit versorgen. So finden sich in kleineren Städten und Gemeinden bzw. in stärker ländlich geprägten Regionen noch Fachärztinnen und Fachärzte für Innere Medizin, Gynäkologie und Kinderärzte. Andere Fachrichtungen sind seltener vertreten. Um einen Facharzt aufzusuchen, müssen Menschen aus stadtfürneren Gebieten weitere Wege auf sich nehmen. Gerade für ältere, allein lebende, nicht auto-mobile Menschen erweist sich dies als schwierig. Es entstehen hohe Fahrkosten, die aufgrund des gestiegenen Selbstbeteiligungsanteils überwiegend von älteren Menschen selbst getragen werden müssen.

Auswirkungen sich verändernder Strukturen

In den nächsten Jahren wird sich der demografische Wandel in mehrfacher Hinsicht auswirken:

Die Altersstruktur der niedergelassenen Ärzte wird in den nächsten Jahren zur Schließung von Arztpraxen führen, da nicht in allen Fällen Praxisnachfolgerinnen und -nachfolger gefunden werden können. Insbesondere in ländlichen Gebieten könnten Probleme entstehen, Ärzte zur Niederlassung zu bewegen. Hier treten auch Interaktionseffekte auf, wenn sich die infrastrukturelle Ausstattung dieser Regionen verschlechtert und die Ansiedlung weniger attraktiv wird.

Zudem haben sich in den letzten Jahren tendenziell immer mehr Ärzte zu einer Spezialisierung entschlossen. Die Zahl der Hausärzte, die gerade in ländlichen Gebieten eher benötigt werden, hat zahlenmäßig weniger stark zugenommen.

Schließlich hat sich in den letzten Jahren auch eine stärkere Tendenz zur Schaffung von Gemeinschaftspraxen, verschiedener Kooperationen und Zusammenschlüsse, integrierter Versorgung und zuletzt von medizinischen Versorgungszentren ergeben. Die Notwendigkeit teurer Investitionen, die immer schneller veralten, macht dies betriebswirtschaftlich sinnvoll. Aber auch die komplexeren Krankheitsbilder und zunehmende Multimorbidität in einer alternden Gesellschaft werden insbesondere fachgebietsübergreifende Kooperationen zunehmend erforderlich machen. Schließlich führen ein steigender Bedarf an medizinischer Weiterbildung und immer größere Spezialisie-

rung dazu, dass niedergelassene Ärzte häufiger praxisabwesend sein müssen, so dass Kooperationen der gleichen Fachrichtung, etwa in Gemeinschaftspraxen, immer mehr an Bedeutung gewinnen werden.

Die Veränderungen der Krankenhausstrukturen und die Entwicklung neuer Behandlungsmethoden werden des Weiteren dazu führen, dass manche der bislang in Krankenhäusern durchgeführten Behandlungen verstärkt ambulant angeboten werden und Tageskliniken oder Medizinische Versorgungszentren künftig vermehrt solche Versorgung übernehmen werden.

Alle kooperativen ambulanten Versorgungsformen erfordern jedoch aus betriebswirtschaftlicher Sicht einen größeren Einzugsbereich, um die minimale wirtschaftliche Größe für Investitionen und Personaleinstellungen zu erreichen. Diese Restriktion führt jedoch dazu, dass gerade größere Städte, die ohnehin auch über eine Krankenhausinfrastruktur verfügen, bessere Ansiedlungsvoraussetzungen bieten als kleinere Gemeinden in Räumen mit geringerer Siedlungsdichte. Da jedoch die Bevölkerungsstrukturen gerade dieser Gebiete eine in der Regel starke Alterung aufweisen werden, ist die Ansiedlung solcher Versorgungsstrukturen – eventuell auch in der Nähe von Alten- und Pflegeheimen oder Pflegediensten in Mittelzentren – besonders sinnvoll.

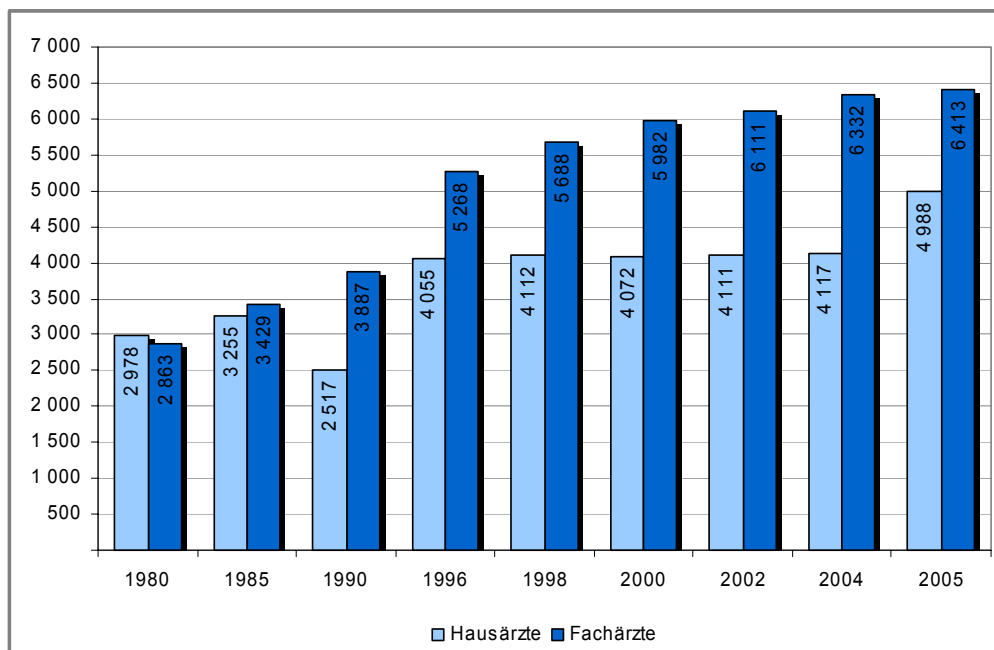
Die im Rahmen des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes (GKV-WSG 2007) verabschiedete Reform der Honorierung der Ärzte wird bzw. soll de facto auf ein differenziertes Kopfpauschalen-Honorierungssystem hinführen (zu unterscheiden von der Kopfpauschalen-Finanzierung!); nur in Ausnahmefällen soll eine ergänzender Einzel Leistungsvergütung möglich sein. Diese Veränderung zieht positive und negative Anreize im Behandlungs- und Überweisungsverhalten nach sich, die noch nicht in ihrer Gesamtwirkung abzusehen sind. In der Tendenz könnte sich daraus aber eine mengenreduzierende Wirkung ergeben. Es ist auch nicht ganz unwahrscheinlich, dass die Honorierungsform sich in Zukunft weiter verändern wird, um eine bessere Abstimmung und Ausgabenteilung zwischen dem ambulanten und dem stationären Bereich zu erzielen. Auch solche Entwicklungen werden die Versorgungsstrukturen im ambulant-ärztlichen Bereich verändern. In diesem Zusammenhang ist besonderes Augenmerk seitens der Kommunen, ihrer Spitzenverbände, der kassenärztlichen Vereinigung sowie der gesetzlichen Krankenkassen darauf zu legen, dass in weniger dicht besiedelten, eher ländlichen Gebieten eine Sicherung der gesundheitsbezogenen Daseinsvorsorge erreicht wird.

1.4.2 Ärztlichen Versorgung in Niedersachsen

Bisherige Entwicklung

Im Zeitraum von 1980 bis 2006 hat sich die Zahl der niedergelassenen Ärzte in Niedersachsen nahezu verdoppelt. Der größte Zuwachs fand dabei bei den Fachärzten statt; ihr Anteil stieg von 49 % im Jahr 1980 auf 56 % im Jahr 2006 (vgl. Abbildung 200). Auch die Anzahl der Hausärzte hat sich im betrachteten Zeitraum signifikant erhöht, allerdings blieb diese Entwicklung deutlich hinter dem Zuwachs der Zahl der Fachärzte zurück.

Das Gebiet der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen (KVN) ist in 44 Planungsbereiche aufgeteilt, welche in der Regel den kreisfreien Städten und Landkreisen entsprechen. Für die Feststellung des erforderlichen Versorgungsgrades sowie die Prüfung eventuell vorhandener Über- oder Unterversorgung kommen Rechenmodelle zur Anwendung, die neben der Einwohnerzahl und der Arztzahl auch die zentralörtliche Bedeutung des größten Zentrums in der Region sowie die Einwohnerdichte berücksichtigen (vgl. KVN 2005: 2,7).

Abbildung 200: Zahl der Ärzte in Niedersachsen 1980 bis 2006

Datengrundlage: KBV Bundesarztregister (in: VDAK, AEV 2006: 4; KVN 2005: Anlage 4). Eigene Darstellung.

Werden in einem Planungsbereich ein Versorgungsgrad von 75 % bei Hausärzten und von 50 % bei Fachärzten unterschritten, so wird von einer Unterversorgung des Planungsbereiches ausgegangen. Ein Versorgungsgrad von 100 % entspricht einer Vollversorgung; beim Überschreiten eines Versorgungsgrades von 110 % spricht man von einer Überversorgung. Eine Überversorgung in einzelnen Fachrichtungen ermächtigt den Landesausschuss für Ärzte und Krankenkassen nach § 103 SGB V, Zulassungsbeschränkungen in einzelnen Planungsbereichen anzuordnen.

Der starke Anstieg der Facharztzahlen hat dazu geführt, dass der Versorgungsgrad in allen Facharztgruppen, mit Ausnahme der Anästhesisten, in der ganz überwiegenden Zahl der niedersächsischen Versorgungsgebiete mindestens 100 % beträgt und in den meisten Fällen die Grenze zur Überversorgung deutlich übersteigt.

Etwas anders stellt sich die Situation bei den Hausärzten dar. Zwar gibt es in keinem der Planungsgebiete derzeit eine Unterversorgung, allerdings bestand – bezogen auf den Beginn des Jahres 2003 – in etwa der Hälfte der Planungsgebiete ein Versorgungsgrad unterhalb der Vollversorgung (vgl. WidO 2003: 5).

Entwicklung des Ärztebedarfs bis 2015

Unter Zugrundelegung der Ärztezahlen aus dem Jahr 2005, des Alters der heute praktizierenden Ärzte sowie der erwarteten Bevölkerungsentwicklung hat die Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen eine Prognose erstellt, die den Bedarf an Neuzulassungen bis zum Jahr 2015 beschreibt (vgl. Tabelle 36).

Dabei wurde in zwei unterschiedlichen Szenarien von einem Berufsausstieg der Ärzte zum einen mit 65 Jahren und zum anderen mit 68 Jahren ausgegangen. Dargestellt werden dabei jeweils die Anzahl der bis 2015 aus Altersgründen ausscheidenden Ärzte sowie der daraus resultierende Bedarf an Neuzulassungen, um eine Vollversorgung oder die Vermeidung einer Unterversorgung sicherzustellen.

Tabelle 36: Bedarfsprognose für Ärzte in Niedersachsen bis 2015 (nach Fachrichtungen)

Fachrichtung	Anzahl 2005	Bedarf 2015 bei Berufsausstieg mit 65			Bedarf 2015 bei Berufsausstieg mit 68		
		Berufsaussteiger	Bedarf 100 %	Bedarf 50/75 %	Berufsaussteiger	Bedarf 100 %	Bedarf 50/75 %
Anästhesisten	212	36	21	1	19	12	1
Augenärzte	464	133	90	1	101	60	1
Chirurgen	320	104	23	2	61	11	2
Internisten	712	204	5	1	140	3	1
Frauenärzte	876	315	172	2	239	104	0
HNO-Ärzte	338	86	41	1	66	29	0
Hautärzte	281	74	34	1	52	26	1
Kinderärzte	467	158	91	1	117	57	0
Neurologen	371	112	56	4	82	29	2
Orthopäden	401	109	69	2	83	47	0
Psychotherapeuten	1 545	483	136	2	277	53	0
Radiologen	198	56	28	2	41	17	2
Urologen	231	64	31	2	46	21	1
Hausärzte	4 988	1 745	1 601	430	1 128	985	161
Summe	11 404	3 679	2 398	452	2 452	1 454	172

Quelle: KVN 2005: Anlage 4. Überarbeitete Darstellung.

Für alle Facharztgruppen gilt, dass der Neuzulassungsbedarf deutlich unterhalb der erwarteten Zahl der altersbedingten Berufsaussteiger liegt. Dies liegt zum einen darin begründet, dass die in nahezu allen Fachrichtungen derzeit bestehende Überversorgung abgebaut werden dürfte und zumindest in einem Teil der Planungsgebiete bis 2015 bereits ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten ist, der wiederum zu einem geringeren Ärztebedarf führen wird.

Wird bis 2015 weiterhin eine landesweite Vollversorgung mit Fachärzten angestrebt, so beläuft sich der Zulassungsbedarf bei einem Berufsausstieg der Ärzte mit 65 Jahren auf insgesamt gut 1 900 Neuzulassungen; bei einem Berufsausstieg mit 68 Jahren wären dagegen nur gut 450 Neuzulassungen notwendig. Wird dagegen die Vermeidung einer Unterversorgung zu Grunde gelegt, so beläuft sich der Zulassungsbedarf beim Berufsausstieg mit 65 Jahren insgesamt auf 22 und bei einem Berufsausstieg mit 68 Jahren auf lediglich 9 Neuzulassungen.

Die Situation bei den Hausärzten stellt sich deutlich anders dar: Von den knapp 5 000 zugelassenen Hausärzten werden bei einem Berufsausstieg mit 65 Jahren bis 2015 knapp 1 700 Ärzte altersbedingt ausscheiden. Da bereits heute in fast der Hälfte der Planungsgebiete keine Vollversorgung besteht und eine geringe Überversorgung nur in einigen wenigen Planungsgebieten zu verzeichnen ist, müssten – auch unter Berücksichtigung des Bevölkerungsrückganges – 1 600 Hausärzte neu zugelassen werden, um eine landesweite Vollversorgung zu sichern.

Da den Hausärzten im Zuge der Reformierung des Gesundheitswesens eine immer größere Rolle auch als Bindeglied zu den Fachärzten zukommt, ist insbesondere bei dieser Gruppe eine möglichst wohnortnahe und flächendeckende Versorgung notwendig.

Ein Blick auf die regionale Verteilung des erwarteten Bedarfs an Hausärzten zeigt, dass bis 2015 in allen Planungsbereichen der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen Neuzulassungen notwendig werden, um das altersbedingte Ausscheiden von Hausärzten zu kompensieren und eine Vollversorgung sicherzustellen. In rund einem Viertel der Planungsbereiche werden über 50 Neuzulassungen notwendig, wobei der Landkreis Emsland und die Region Hannover mit einem Bedarf von 95 bzw. 78 den größten Bedarf aufweisen (vgl. Abbildung 201).

Insbesondere in den schwächer besiedelten ländlichen Regionen ist zu befürchten, dass gerade dort Vertragsarztsitze nicht in jedem Fall wieder besetzt werden können. Die Gründe hierfür liegen darin, dass die Belastungen in dünn besiedelten Regionen, beispielsweise aufgrund der Notdiensteinteilung, besonders hoch und zudem auch die wirtschaftlichen Risiken bei einer Niederlassung dort größer sind.

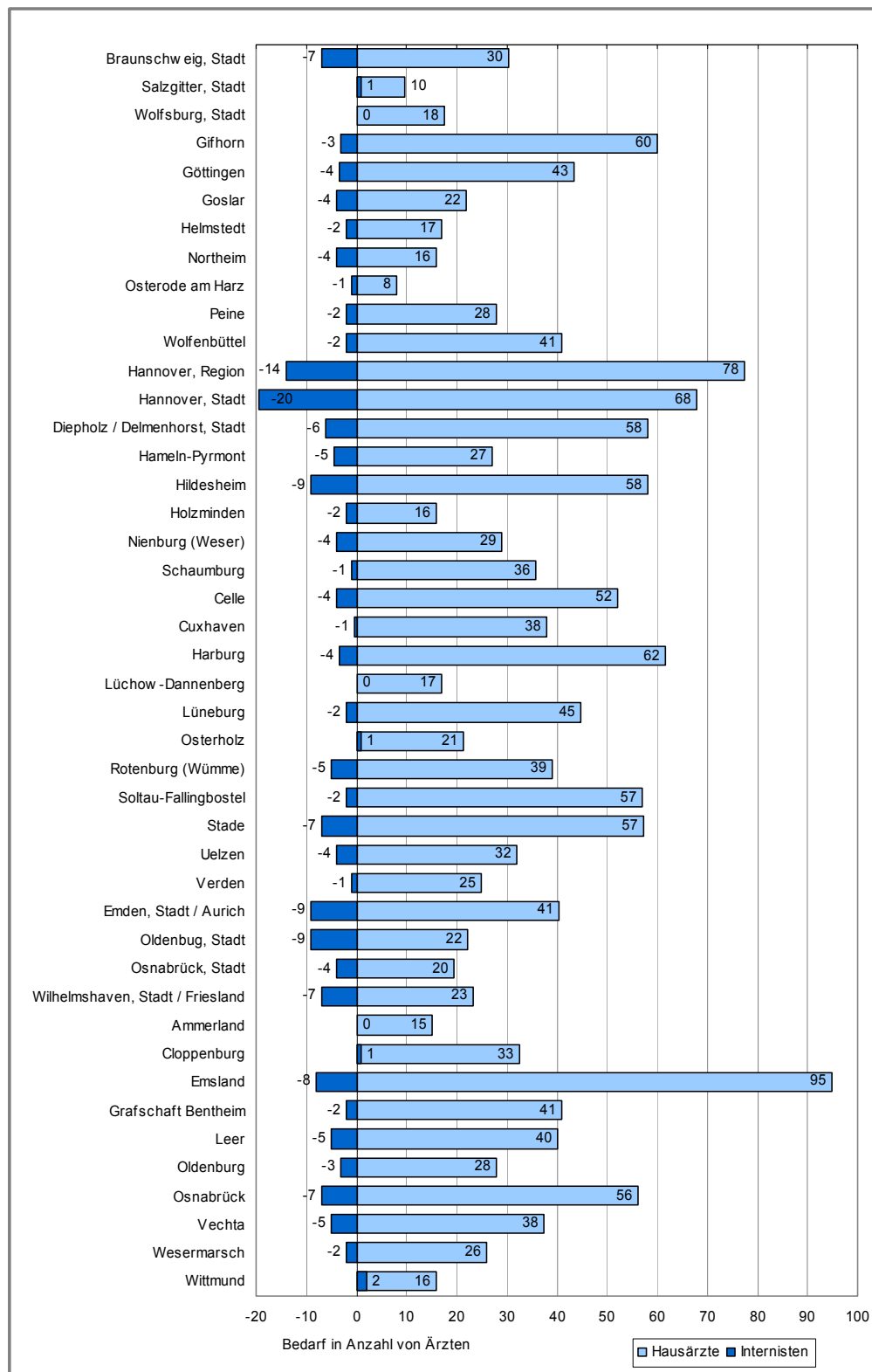
Bei der zur Versorgung älterer Menschen und damit im demografischen Wandel gleichfalls wichtigen Facharztgruppe der Internisten gibt es bis 2015 – aufgrund der aktuellen Überversorgung in weiten Landesteilen – trotz altersbedingtem Ausscheiden von landesweit mehr als 200 Ärzten kaum einen Neuzulassungsbedarf. Der überwiegende Anteil der Planungsbereiche würde nach der Prognose der Kassenärztlichen Vereinigung auch im Jahr 2015 noch eine Überversorgung aufweisen, was durch die überwiegend negativen Werte, die einen Überschuss an Internisten kennzeichnen, in der Abbildung 201 ersichtlich wird. Danach würde bis 2015 lediglich in den Landkreisen Osterholz, Cloppenburg und Wittmund ein Neuansiedlungsbedarf von einem respektive zwei sowie in der Stadt Salzgitter von einem Internisten entstehen.

In den letzten großen Gesundheitsreformen (GKV-Modernisierungsgesetz 2004 und GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz 2007) wurde die Position der Hausärzte gestärkt mit der Zielsetzung, ein flächendeckendes Primärarztsystem zu sichern. Als Hausarzt können

- Allgemeinärzte,
 - Kinderärzte,
 - Internisten ohne Schwerpunktbezeichnung, die die Teilnahme an der hausärztlichen Versorgung gewählt haben,
 - Ärzte, die nach § 95a Abs. 4 und 5 Satz 1 in das Arztregister eingetragen sind, und
 - Ärzte, die am 31.12.2000 an der hausärztlichen Versorgung teilgenommen haben,
- tätig sein (vgl. § 73 Abs. 1 SGB V). Die anderen Vertragsärzte sind als Fachärzte tätig. Die Auflistung zeigt, dass die Internisten grundsätzlich als Facharzt oder als Hausarzt tätig sein können.

Die in weiten Teilen bestehende Überversorgung mit Fachärzten und die relative Unterversorgung mit Hausärzten könnten dazu führen, dass mehr Internisten sich der hausärztlichen Versorgung widmen werden (Abbildung 201). Dies gilt insbesondere, da die relevanten Honorierungsgrößen für Hausärzte und Fachärzte getrennt festgelegt werden. Dadurch könnte die Unterversorgung im hausärztlichen Bereich künftig zu besseren Honorierungen führen als bislang.

Abbildung 201: Bedarf an Hausärzten und Internisten in Niedersachsen 2005 bis 2015 (nach Planungsbereichen, auf Grundlage der Bedarfsprognose der KVN)



Anmerkung: In der Darstellung wird von einem Versorgungsgrad von 100 % und einem Ausscheiden der Ärzte mit 65 Jahren ausgegangen. Die Werte für die Region Hannover schließen das Stadtgebiet der Landeshauptstadt Hannover nicht mit ein; diese Werte sind gesondert unter „Hannover, Stadt“ ausgewiesen“. Datengrundlage: KVN 2005: Anlage 1. Eigene Darstellung.

1.5 Akutgeriatrie und geriatrische Rehabilitation in Niedersachsen

Geriatrie (Altersheilkunde) ist die Lehre von den Krankheiten alter Menschen. Geriatrie ist vor allem dann gefordert, wenn Mehrfacherkrankungen vorliegen, sodass eine fachgebietsübergreifende Behandlung erforderlich wird.

Haupterkrankungen der älteren Patienten sind Frakturen der Extremitäten, Erkrankungen des zentralen Nervensystems, verschiedene Formen des Schlaganfalls und ein breites Spektrum internistischer Erkrankungen. Daneben spielen auch chronische Erkrankungen, Krebserkrankungen und psychische Erkrankungen zunehmend eine bedeutende Rolle. Vielfach liegen bei älteren Menschen Kombinationen der einzelnen Krankheitsbilder vor (Multimorbidität).

Ziel der Geriatrie ist es, älteren Patienten das Verbleiben bzw. die Wiedereingliederung in ihre gewohnte Umgebung zu ermöglichen und somit eine stationäre Pflege zu vermeiden oder hinauszuzögern. Grundsätzlich werden in der Geriatrie nicht nur die rein medizinischen Belange berücksichtigt, sondern es wird ein multidimensionaler und multiprofessioneller Ansatz verfolgt. Die geriatrische Behandlung setzt sich daher aus den Leistungen unterschiedlicher Berufsgruppen zusammen, zu denen Ärzte verschiedener Fachrichtungen, Altenpfleger, Physiotherapeuten, Ergotherapeuten, Logopäden, Neuropsychologen und weitere soziale Berufsgruppen zählen, die bei Bedarf auch um Seelsorger und Ernährungsberater ergänzt werden.

Neben der Akutgeriatrie, die auf die Behandlung akuter Krankheiten ausgerichtet ist, spielt auch die geriatrische Rehabilitation eine wesentliche Rolle. Aufgabe der geriatrischen Rehabilitation ist es, ältere Menschen nach einem Krankenhausaufenthalt oder schwerer Krankheit wieder in die Lage zu versetzen, ein eigenständiges Leben zu führen und, soweit möglich, eine stationäre Pflege zu vermeiden. Die gesetzliche Grundlage dieser Einrichtungen bilden das Sozialgesetzbuch V mit den §§ 39 und 40, das SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen) sowie das SGB XI § 5 (Vorrang von Prävention und medizinischer Rehabilitation).

Im Bereich der Akutgeriatrie und der geriatrischen Rehabilitation muss auch zukünftig das Ziel mitverfolgt werden, eine verbesserte Vernetzung und damit auch eine Qualifizierung bestehender Leistungsangebote, die auch sektorenübergreifend arbeiten können, zu erreichen. In den niedersächsischen Ballungsgebieten, in denen bereits Geriatrische Zentren eingerichtet worden sind, werden diese Orientierungswerte zumindest im Bereich der stationären Versorgung in etwa erfüllt. In den ländlich strukturierten Regionen des Landes ist dagegen eine geriatrische Versorgung nur eingeschränkt vorhanden.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft geriatrischer Einrichtungen gehen von einem Bedarf von 2,78 Betten in stationären Einrichtungen sowie 0,83 Tagesklinikplätzen im Bereich der Akutgeriatrie und der geriatrischen Rehabilitation pro 1 000 Einwohner aus. Danach wären für Niedersachsen gut 4 400 stationäre Betten und gut 1 300 Tagesklinikplätze erforderlich.

Im Jahr 2006 gab es in Niedersachsen insgesamt neun geriatrische Zentren¹⁶⁶. Alle diese Einrichtungen bieten sowohl Leistungen der geriatrischen Rehabilitation als auch der akuten Krankenhausbehandlung an, allerdings verfügten 2005 nur vier dieser Einrichtungen auch über eine Tagesklinik¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Bad Bevensen, Bad Salzdetfurth, Coppenbrügge, Göttingen, Gyhum, Hannover, Hannover/Langenhagen, Lingen und Osnabrück

¹⁶⁷ Tageskliniken sind Einrichtungen der ambulanten/teilstationären Patientenbetreuung, die eine Behandlung und Betreuung über mehrere Stunden bis zu einem Tag ermöglichen.

Durch den multiprofessionellen Therapieansatz der Geriatrie werden Patienten sehr viel häufiger nach Hause entlassen und müssen nach der Behandlung weit weniger häufig in eine stationäre Pflegeeinrichtung eingewiesen werden als dies bei konventioneller Behandlung der Fall ist.

1.6 Pflege

Der demografische Wandel und dabei insbesondere die Zunahme der Anzahl älterer Menschen erzeugt einen großen Anpassungsbedarf für das niedersächsische Pflegesystem. Prognosen gehen von einem deutlichen Anstieg der Zahl pflegebedürftiger Menschen in Niedersachsen aus.¹⁶⁸

Ein zusätzlicher Aspekt ist die Tatsache, dass die Mehrheit der Pflegeleistungen von Familienangehörigen erbracht wird und dass dieses Potenzial zukünftig sinkt.

Ferner steigt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund – insbesondere auch in den Gruppen mit höherem Lebensalter. Das Pflegesystem wird sich auch in Zukunft auf eine steigende Nachfrage nach kultursensiblen Pflegedienstleistungen einstellen müssen.

Das Niedersächsische Gesetz zur Planung und Förderung von Pflegeeinrichtungen (NPflegeG) sowie das Sozialgesetzbuch – Elftes Buch (SGB XI) bilden die rechtlichen Grundlagen für die Versorgung und Betreuung pflegebedürftiger Menschen in Niedersachsen.

1.6.1 Pflegebedürftigkeit

Der Begriff der Pflegebedürftigkeit kann unterschiedlich gefasst werden. Die soziale Pflegeversicherung definiert pflegebedürftige Personen in § 14 Abs. 1 SGB XI als „Personen, die wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, in erheblichem oder höherem Maße ... der Hilfe bedürfen.“

Der Abs. 4 definiert „gewöhnliche und regelmäßig wiederkehrende Verrichtungen im Sinne des Absatzes 1“ als

- „1. im Bereich der Körperpflege das Waschen, Duschen, Baden, die Zahnpflege, das Kämmen, Rasieren, die Darm- oder Blasenentleerung,
2. im Bereich der Ernährung das mundgerechte Zubereiten oder die Aufnahme der Nahrung,
3. im Bereich der Mobilität das selbstständige Aufstehen und Zu-Bett-Gehen, An- und Auskleiden, Gehen, Stehen, Treppensteigen oder das Verlassen und Wiederaufsuchen der Wohnung,
4. im Bereich der hauswirtschaftlichen Versorgung das Einkaufen, Kochen, Reinigen der Wohnung, Spülen, Wechseln und Waschen der Wäsche und Kleidung oder das Beheizen.“

Diese Definition weist, wie Kritiker wiederholt betont haben, eine sehr einseitige Festlegung auf funktionale Störungen auf. Sie passt auf demenzielle und seelische Erkrankungen, die ebenfalls Hilfe- und Pflegebedürftigkeit mit sich bringen, nur sehr eingeschränkt. Die zurzeit der Fertigstellung dieses Berichts diskutierte Reform soll u. a. dies ändern.

Der Grad der Pflegebedürftigkeit, die zu Leistungen der Pflegeversicherung berechtigt, ist nach dem Begriff der sozialen Pflegeversicherung in drei Stufen eingeteilt, die zudem einen minimalen täglichen zeitlichen Pflegeaufwand erfordern:

¹⁶⁸ Alle hier verwendeten Daten zum Pflegebedarf und -angebot entstammen der Pflegestatistik des NLS sowie dem Landespflegebericht (MS 2005).

- „1. Pflegebedürftige der Pflegestufe I (erheblich Pflegebedürftige) sind Personen, die bei der Körperpflege, der Ernährung oder der Mobilität für wenigstens zwei Verrichtungen aus einem oder mehreren Bereichen mindestens einmal täglich der Hilfe bedürfen und zusätzlich mehrfach in der Woche Hilfen bei der hauswirtschaftlichen Versorgung benötigen.
2. Pflegebedürftige der Pflegestufe II (Schwerpflegebedürftige) sind Personen, die bei der Körperpflege, der Ernährung oder der Mobilität mindestens dreimal täglich zu verschiedenen Tageszeiten der Hilfe bedürfen und zusätzlich mehrfach in der Woche Hilfen bei der hauswirtschaftlichen Versorgung benötigen.
3. Pflegebedürftige der Pflegestufe III (Schwerstpflegebedürftige) sind Personen, die bei der Körperpflege, der Ernährung oder der Mobilität täglich rund um die Uhr, auch nachts, der Hilfe bedürfen und zusätzlich mehrfach in der Woche Hilfen bei der hauswirtschaftlichen Versorgung benötigen.“¹⁶⁹

Der festgelegte minimale Zeitaufwand bezieht sich auf die von einer nicht als Pflegerin oder Pfleger ausgebildeten Person erbrachten Leistungen, etwa eines Familienangehörigen oder einer anderen nicht als Pflegekraft ausgebildete Pflegeperson. Die erforderliche Grundpflege und hauswirtschaftliche Versorgung muss, um die Einstufung zu erreichen, wöchentlich im Tagesdurchschnitt

- „1. in der Pflegestufe I mindestens 90 Minuten betragen; hierbei müssen auf die Grundpflege mehr als 45 Minuten entfallen,
2. in der Pflegestufe II mindestens drei Stunden betragen; hierbei müssen auf die Grundpflege mindestens zwei Stunden entfallen,
3. in der Pflegestufe III mindestens fünf Stunden betragen; hierbei müssen auf die Grundpflege mindestens vier Stunden entfallen.“¹⁷⁰

Die Definition zeigt, dass der Begriff der Pflegebedürftigkeit nach SGB XI ziemlich eng gefasst ist. Eine erhebliche Zahl von Menschen mit täglichem Pflegebedarf von weniger als 90 Minuten pro Tag oder Pflegebedarf von mehreren Tagen pro Woche ist demgemäß nicht pflegebedürftig im Sinne dieses Gesetzes.

Diese Einschränkungen müssen beachtet werden, wenn die in der Folge dargestellten Ergebnisse der Pflegestatistik, die sich nur auf die Pflegebedürftigen im Sinne des SGB XI bezieht, interpretiert werden. Zudem muss auch berücksichtigt werden, dass insbesondere bei Alleinlebenden ein Pflegebedarf unter diesem zeitlichen Niveau die unabhängige Lebensführung nicht ohne Hilfe gestattet. Diese muss also aus privaten Mitteln aufgebracht werden.

Des Weiteren muss beachtet werden, dass die Pflegeversicherung - anders als die Krankenversicherung - streng budgetiert, nach Pflegestufen differenzierte Maximalleistungen vorsieht, die im Normalfall nur einen Teil der Pflegekosten abdecken. Diese Grenzen wurden seit Inkrafttreten der Pflegeversicherung 1995 bzw. 1996 nicht angehoben, sodass zunehmend Pflegebedürftige mit Leistungen der Pflegeversicherung auch wieder auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für Personen in Pflegeheimen. Neben Pflegebedürftigen, die eine Finanzierung durch ambulante oder (teil-)stationäre Einrichtungen in Anspruch nehmen, wird heute noch die überwiegende Zahl der Pflegebedürftigen durch Angehörige versorgt. Sie erhalten dafür, differenziert nach Pflegestufen, ein Pflegegeld, das geringer ist als die maximal durch die Pflegeversicherung getragenen Sachleistungsausgaben.

¹⁶⁹ § 15 SGB XI Abs. 1

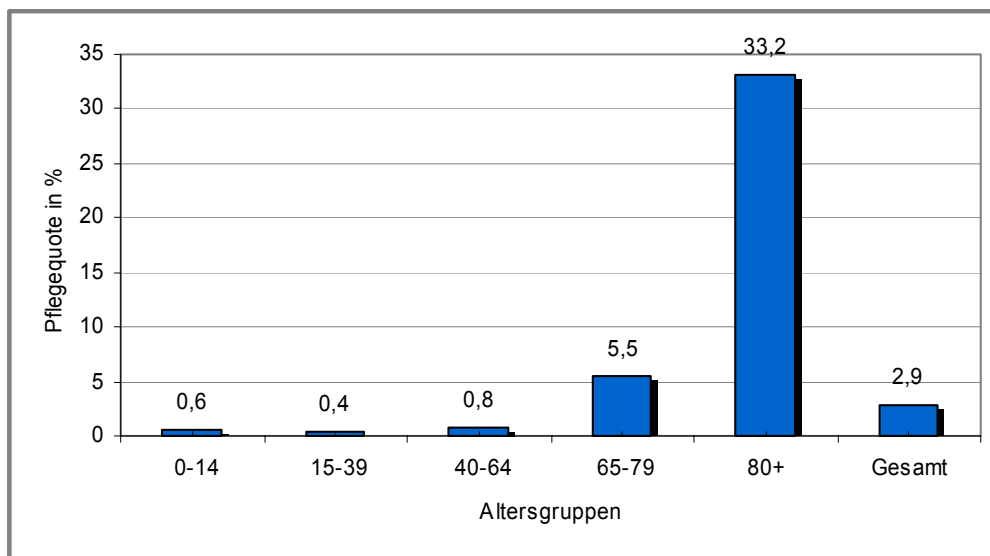
¹⁷⁰ § 15 SGB XI Abs. 3

1.6.2 Pflegebedarf

Bisherige Entwicklung

Die Pflegebedürftigkeit korreliert eng mit dem Lebensalter. Bis zur Altersgruppe der über 64-Jährigen lag die Pflegequote im Jahr 2005 deutlich unter 1 %. Erst in der Altersgruppe der 65- bis 79-Jährigen ist ein Anstieg auf 5,5 % zu registrieren. Im hohen Alter ab 80 Jahren dagegen war rund ein Drittel aller Personen pflegebedürftig. Die Gesamtquote über alle Altersgruppen gerechnet betrug 2005 2,9 % (vgl. Abbildung 202).

Abbildung 202: Pflegequote in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen)

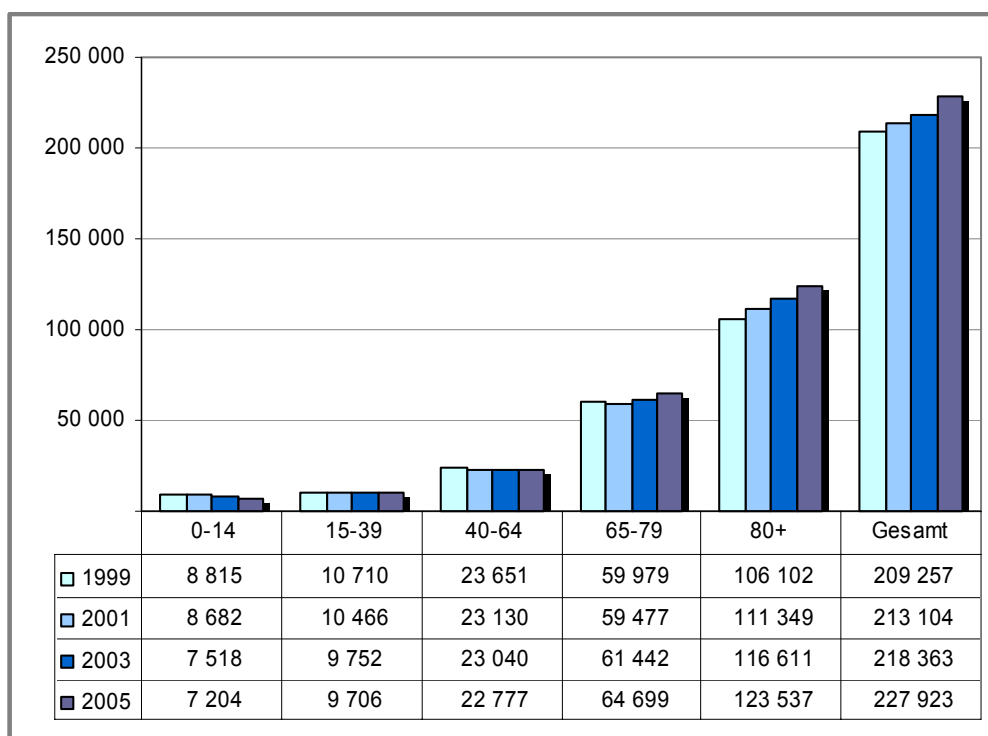


Datengrundlage: MS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

Damit zeigt sich, dass die Altersgruppe der Personen ab 80 Jahren trotz ihres zahlenmäßig geringen absoluten Anteils an der Bevölkerung mehr als die Hälfte aller Pflegebedürftigen stellt; von den ca. 228 000 pflegebedürftigen Personen in Niedersachsen gehörten 2005 knapp 124 000 Personen dieser Altersgruppe an. Zusammen mit den 65- bis 79-Jährigen befanden sich somit knapp 82 % aller Pflegebedürftigen im Rentenalter (vgl. Abbildung 203).

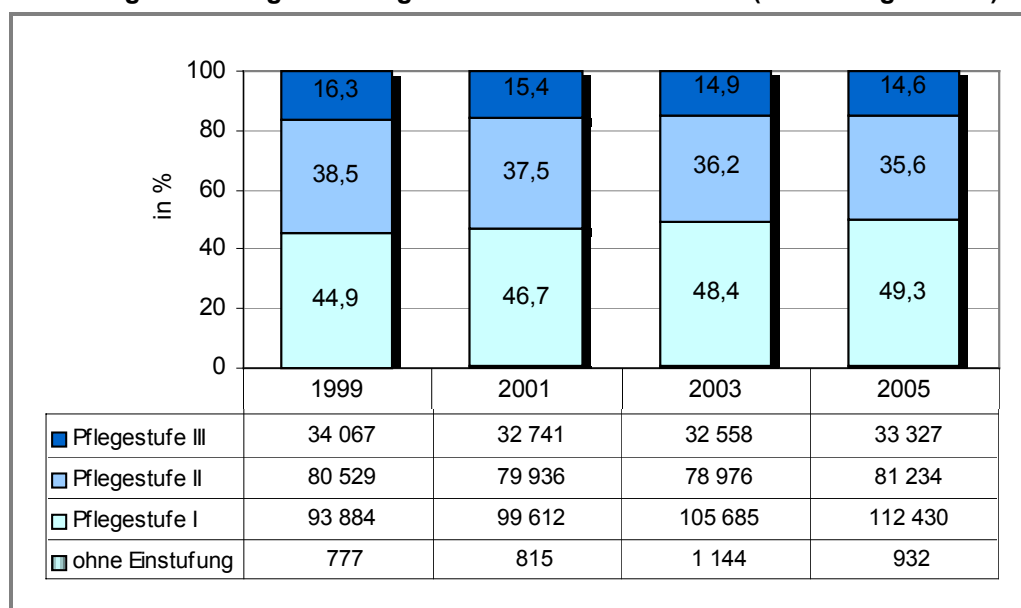
In den drei Altersgruppen bis einschließlich 64 Jahren war die Zahl der Pflegebedürftigen von 1999 bis 2005 leicht rückläufig, während es in der Gruppe der 65- bis 79-Jährigen im selben Zeitraum einen geringfügigen und in der höchsten Altersgruppe einen deutlichen Anstieg der Anzahl der pflegebedürftigen Personen gab. Diese Entwicklung ist allerdings nicht auf eine Veränderung der Pflegequoten zurückzuführen, sondern entspricht den Veränderungen der Altersstruktur im Bevölkerungsaufbau in dem gleichen Zeitraum.

Rund zwei Drittel aller Pflegebedürftigen im Jahr 2005 waren Frauen, was vor allem auf den deutlich höheren Frauenanteil in der Altersgruppe der 80-Jährigen und Älteren zurückzuführen ist (vgl. Kapitel D.II.1.1 in diesem Abschnitt).

Abbildung 203: Pflegebedürftige Menschen in Niedersachsen 1999 bis 2005 (nach Altersgruppen)

Datengrundlage: MS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

Knapp die Hälfte aller Pflegebedürftigen war im Jahr 2005 in die Pflegestufe I eingeordnet, gut ein Drittel in die Pflegestufe II und knapp 15 % in die Pflegestufe III. Dieses Verhältnis hat sich seit 1999 leicht zugunsten der Pflegestufe 1 verschoben (vgl. Abbildung 204).

Abbildung 204: Pflegebedürftige Menschen 1999 bis 2005 (nach Pflegestufen)

Datengrundlage: MS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

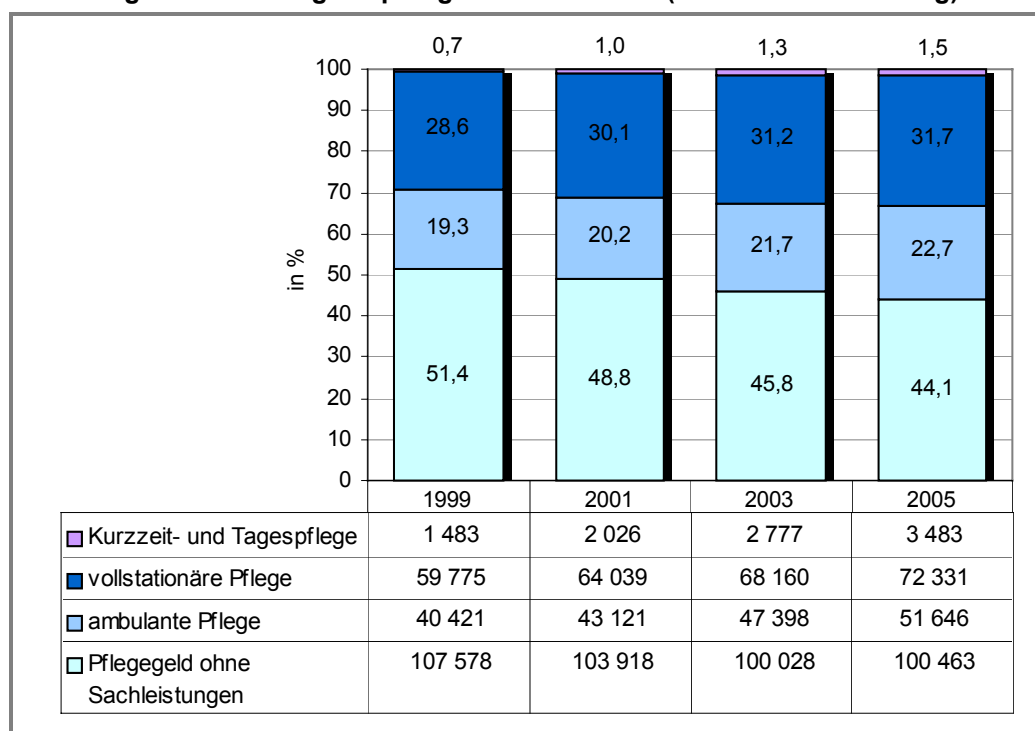
Bei der Unterstützung pflegebedürftiger Personen wird zwischen Geldleistungen (Pflegegeld) und Sachleistungen (ambulant und stationär erbrachte Pflegeleistungen)

unterschieden. Die überwiegende Zahl der Leistungsempfänger erhielt im Zeitraum von 1999 bis 2005 Pflegegeld ohne Sachleistungen, allerdings ist die Personenzahl sowie der Anteil dieser Gruppe an allen Leistungsempfängern im betrachteten Zeitraum gesunken. Ein knappes Drittel der Leistungsempfänger befand sich im Jahr 2005 in vollstationärer Pflege; sowohl ihre Anzahl als auch ihr Anteil hat sich seit 1999 erhöht. Ebenfalls erhöht hat sich die Anzahl der Personen in ambulanter Pflege. Ihr Anteil an allen Leistungsempfängern lag 2005 bei knapp 23 %. Den größten Zuwachs verzeichnete die Personengruppe in Kurzzeit- oder Tagespflege. Sowohl ihr Anteil als auch ihre absolute Zahl hat sich von 1999 bis 2005 mehr als verdoppelt, allerdings auf sehr geringem Niveau; lediglich 1,5 % aller Leistungsempfänger gehörten 2005 dieser Gruppe an (vgl. Abbildung 205).

Insbesondere die Bereitstellung von Einrichtungen, die Sachleistungen der Pflege anbieten (Heime, ambulante Pflegedienste sowie teilstationäre Einrichtungen), unterliegen der Einflussmöglichkeit und teils dem Sicherstellungsauftrag durch Land und Kommunen.

Darüber hinausgehend kann jedoch auch die Sicherung der Pflegeleistungen durch private Pflegepersonen durch unterstützende Infrastruktur der Kommunen in Kooperation mit den Pflegekassen dieses Potenzial sichern und stärken.

Abbildung 205: Leistungsempfänger 1999 bis 2005 (nach Art der Leistung)



Datengrundlage: MS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

Vorausberechnung des Pflegebedarfs unter Annahme konstanter altersspezifischer Pflegequote

Im Rahmen der Pflegeberichterstattung erstellt das MS Prognosen zur Entwicklung des Pflegebedarfs (vgl. MS 2005: 535 ff.). Grundlage der Berechnung sind die regionale Bevölkerungsvorausschätzung des NLS sowie die Varianten 2, 5 und 8 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des StBA.

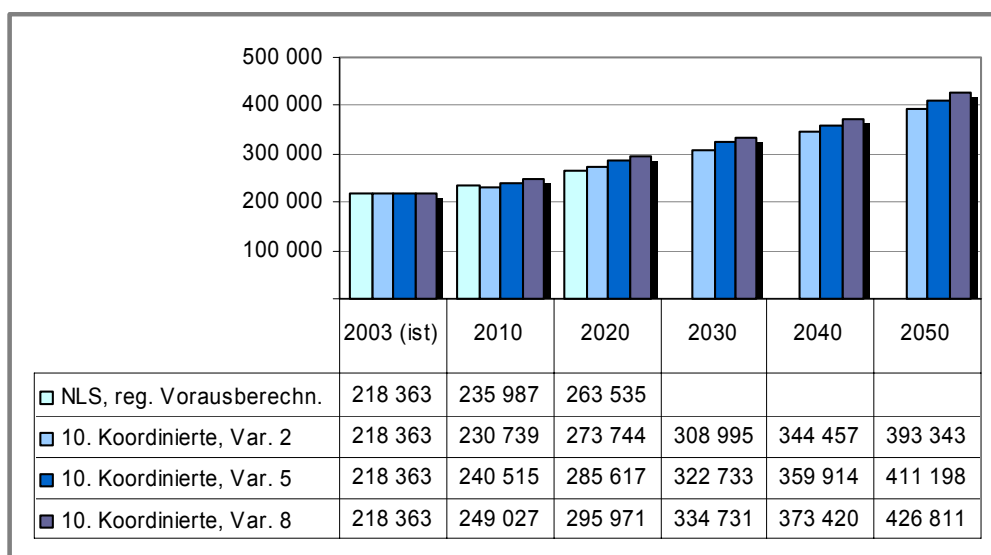
In allen Varianten wurden die alters- und geschlechtsspezifischen Pflegehäufigkeiten mit Stand vom 15.12.2003 konstant gehalten, und es wurde die mittlere Annahme zur

Entwicklung der räumlichen Bevölkerungsbewegung (W2) der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt.

Unterschiede zwischen den Varianten, die sich in besonderem Maße auf die Zahl der Pflegebedürftigen auswirken werden, bestehen hinsichtlich der Annahmen zur Lebenserwartung. Während die Vorausschätzung des NLS von einer konstanten Lebenserwartung ausgeht, wurde in der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ein Anstieg der Lebenserwartung unterstellt. Dabei wurden die Annahmen L1 (leichter Anstieg), L2 (mittlerer Anstieg) und L3 (starker Anstieg) unterschieden, die in Verbindung mit der mittleren Wanderungsannahme (W2) zu den Varianten 2, 5 und 8 führen. Da sich mit zunehmender Lebenserwartung die Anzahl alter Menschen erhöht, steigt – unter der Annahme konstanter Pflegequoten – auch die Anzahl pflegebedürftiger Menschen von Variante zu Variante (vgl. Abbildung 206).

Insgesamt läge die Zahl pflegebedürftiger Menschen im Jahr 2020 – je nach Variante – zwischen 21 % und 36 % und im Jahr 2050 sogar um 80 % bis 95 % über der Zahl im Jahr 2003.

Abbildung 206: Prognose der Anzahl pflegebedürftiger Personen in Niedersachsen bis 2050



Datengrundlage: NLS – regionale Bevölkerungsvorausberechnung; StBA – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; MS – Pflegestatistik, Pflegeprognose. Eigene Darstellung.

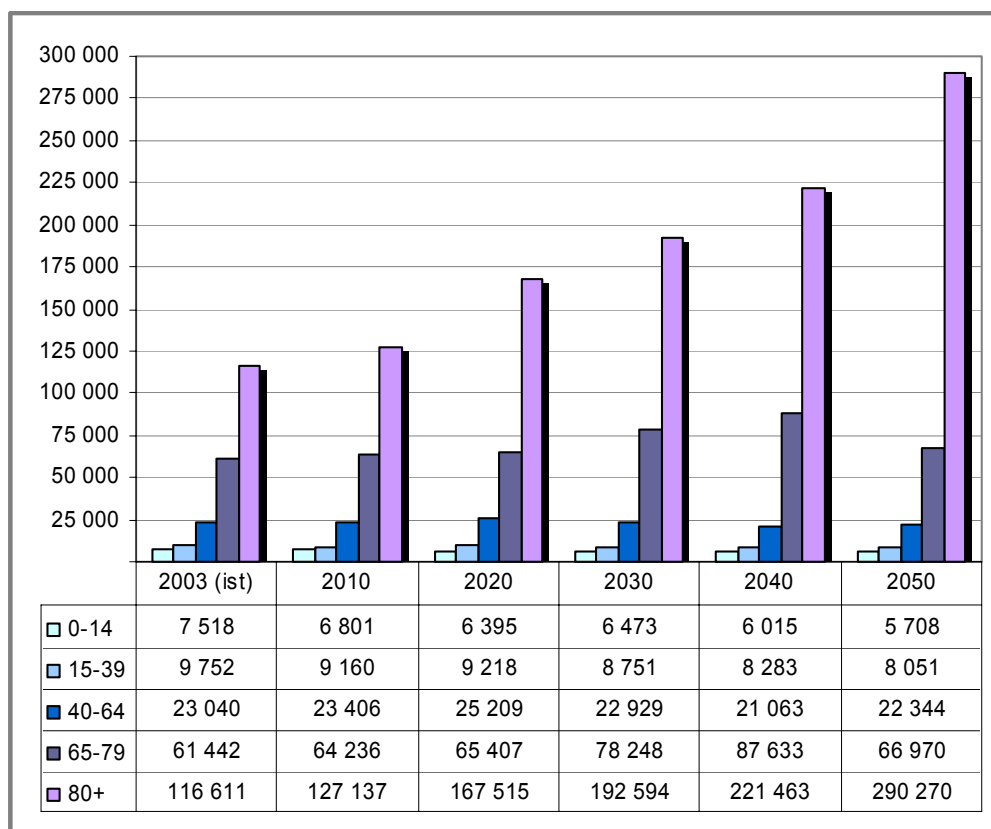
Im Pflegebericht des MS wird eine Prognosezahl, die zwischen der Vorausschätzung des NLS und der Variante 2 der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung liegt, als wahrscheinlich gesehen. Einerseits geht die überwiegende Mehrzahl wissenschaftlicher Veröffentlichungen von einer weiterhin steigenden Lebenserwartung aus, die aber – nach Einschätzung des StBA – andererseits zukünftig weniger stark ausfallen wird als in der Vergangenheit. Eine Begründung hierfür ist, dass einige Potenziale – wie beispielsweise das Absenken der Säuglingssterblichkeit – weitgehend ausgeschöpft sind. Bis 2020 wäre demnach von einem absoluten Anstieg der Anzahl pflegebedürftiger Personen um 45 000 bis 55 000 und bis 2050 um maximal 175 000 auszugehen (vgl. MS 2005: 549 f.).

Dabei wird eine steigende Anzahl pflegebedürftiger Menschen lediglich für die beiden ältesten Altersgruppen erwartet. Die Anzahl der Personen zwischen 65 und 79 Jahren wird – auf Grundlage der 2. Variante der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung – bis 2040 zunächst auf knapp 88 000 Personen ansteigen, bis 2050 dann jedoch wieder auf knapp 76 000 sinken. Für die Gruppe der 80-Jährigen und Älteren

wird dagegen bis 2050 ein kontinuierlicher Anstieg auf dann gut 290 000 Personen vorausberechnet (vgl. Abbildung 207).

Die Anzahl pflegebedürftiger Personen in den drei jüngeren Altersgruppen wird dagegen bis 2050 – bei leichten Schwankungen innerhalb der Gruppe der 40- bis 64-Jährigen – tendenziell rückläufig sein und verhält sich somit proportional zur erwarteten Bevölkerungsentwicklung dieser Altersgruppen im Prognosezeitraum.

Abbildung 207: Entwicklung der Anzahl der Pflegebedürftigen in Niedersachsen 2003 bis 2050 (nach Altersgruppen)



Datengrundlage: MS Pflegebericht 2005; StBA – 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2. Variante. Eigene Darstellung.

Bei der Interpretation der Abbildung 207 sind die zugrunde gelegte Annahmen über die Entwicklung der Pflegequote aus dem Jahr 2003 zu beachten. Der tatsächliche Pflegebedarf wird – mehr noch als von der Anzahl älterer Menschen – von ihrem gesundheitlichen Zustand abhängen.

So beruht die Fortschreibung der Zahl der Pflegebedürftigen auf einer Status-quo-Annahme: Es wird davon ausgegangen, dass in allen Altersgruppen, geschlechtsspezifisch differenziert, der Anteil der Pflegebedürftigen gleich bleiben wird. Das entspricht in etwa den Annahmen der „Medikalisierungsthese“. Danach würden die durch die höhere Lebenserwartung gewonnenen Jahre vor allem durch Krankheiten geprägt sein. Dies hätte einen Anstieg des Pflegebedarfs im dargestellten Umfang zur Folge.

Blickt man auf die vergangene Entwicklung zurück, ist dies jedoch keinesfalls realistisch. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Pflegebedürftigkeit bei steigender Lebenserwartung ins höhere Alter verlagert („Rechtsverschiebung der Prävalenzprofile“). Träfe diese Annahme zu, so würden die Pflegequoten der jüngeren Alten deutlich sinken und würde der tatsächliche Anstieg des Pflegebedarfs weit geringer ausfallen als in der Status-quo-Rechnung ausgewiesen. Nach der „Kompressionsthese“

schließlich würden sich die durch Krankheit belasteten Jahre durch eine gesündere Lebensweise und die Verbesserung der medizinischen Versorgung auf eine immer kürzere Zeit vor dem Lebensende komprimieren. Der tatsächliche Anstieg des Pflegebedarfs würde dann noch geringer ausfallen (vgl. ROTHGANG, PREUSS 2006: 10).

Schließlich werden sich auch gesetzliche Eingriffe wie die Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs und die Differenzierung der Pflegestufen auf die Zahl der anerkannt Pflegebedürftigen und die Ausgaben der Pflegeversicherung sowie der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) auswirken.

Aufgrund dieser Unsicherheiten muss die Vorausberechnung des Pflegebedarfs regelmäßig an die sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst werden (vgl. MS 2005: 549 f.).

Die Zahl der Pflegebedürftigen in der Zukunft kann nicht exakt aus den bisherigen Modellrechnungen abgeleitet werden. Zum einen kann es zu einer Veränderung in der alters- und geschlechtsspezifischen Häufigkeit der Pflegebedürftigkeit und zum anderen kann es auch zu einer stärkeren Alterung der Bevölkerung kommen. In der Literatur ist es strittig, ob die Pflegehäufigkeit zu- oder abnehmen wird. Beispielsweise zeigt sich in einem Zweijahreszeitraum von 2003 bis 2005, dass die Pflegehäufigkeit in Niedersachsen zugenommen hat. Dies weist darauf hin, dass auch die Annahmen über die Alterung der Bevölkerung, die der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt waren, zu konservativ waren. In der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung geht man bereits von einer stärkeren Alterung der Bevölkerung aus (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.2.4).

Das MS hat unter Fortschreibung der Pflegequote 2005 eine aktualisierte Prognose der pflegebedürftigen Menschen in Niedersachsen erstellt. Bis zum Jahr 2020 würden für Niedersachsen unter den vorgenannten Voraussetzungen rechnerisch zwischen 266 304 und 299 240 pflegebedürftige Menschen anzunehmen sein. Bis 2050 wäre eine Zunahme um rund 399 000 bis 433 000 pflegebedürftige Personen zu erwarten. Gegenüber der Prognose aus dem Landespflegebericht 2005 käme es zu einer Steigerung im Jahr 2020 um rund 2 700 bis 3 300 pflegebedürftigen Menschen. Dies ist eine prozentuale Steigerung um rund 1,1 %. 2050 wären zwischen 5 000 und 6 000 pflegebedürftige Menschen mehr zu erwarten (vgl. Tabelle 37). Im Vergleich der Prognose 2005 (Regionale Berechnung des NLS, Pflegestatistik 2005) mit der Prognose des Landespflegeberichtes 2005 (Regionale Berechnung des NLS, Pflegestatistik 2003) würden sich bis 2020 im Einzelnen folgende Veränderungen ergeben:

Die mittlerweile vorliegende 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung weist in ihrer Variante 1 W 1 eine Anzahl von Personen mit einem Alter von über 80 Jahren auf, die im Jahr 2020 ca. 6 % und im Jahr 2050 ca. 13 % über der in der 5. Variante der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ermittelten Zahl liegt. Für die Gruppe der 65- bis 79-Jährigen ist der Unterschied zwischen der 10. (Variante 5) und der 11. Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 1 W 1) sogar noch deutlich größer: Für das Jahr 2030 läge die Personenzahl in dieser Altersgruppe um ca. 112 % und für das Jahr 2050 immerhin noch um ca. 58 % über den Werten der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. (vgl. Kapitel „Demografische Entwicklung“ I.2.4). Da diese beiden Gruppen gleichzeitig den überwiegenden Anteil der Pflegebedürftigen stellen, ist davon auszugehen, dass die Zahl der pflegebedürftigen Personen – bei ansonsten gleichen Annahmen – gegenüber der hier dargestellten Prognose des Pflegebedarfs entsprechend höher ausfallen wird. Eine auf Grundlage der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung neu erstellte Prognose des Pflegebedarfs liegt bisher jedoch nicht vor.

Tabelle 37: Pflegebedürftige Menschen in Niedersachsen, Vergleich der Fortschreibungen der Pflegestatistik der Jahre 2003 und 2005 bis 2020

Jahr	Anzahl pflegebedürftiger Menschen, Fortschreibung Pflegestatistik 2003	Anzahl pflegebedürftiger Menschen, Fortschreibung Pflegestatistik 2005	Differenz absolut	Differenz in %
2003	218 363			
2005		227 923		
2007	225 410	227 602	2 192	1,0
2010	235 987	238 527	2 540	1,1
2013	246 033	249 183	3 150	1,3
2015	250 867	254 072	3 205	1,3
2017	255 802	258 960	3 158	1,2
2020	263 535	266 304	2 769	1,1

Quelle: MS – Vorausberechnung der Anzahl der pflegebedürftigen Menschen bis 2020 auf der Grundlage der alters- und geschlechtsspezifischen Pflegequoten, Stand: 15.12.2003 bzw. 2005 (Status-quo-Prognose). Überarbeitete Darstellung.

1.6.3 Familiäre Pflege

Mit ca. 70 % wird der weit überwiegende Teil pflegebedürftiger Menschen in Niedersachsen durch Familienangehörige gepflegt. Bei Menschen mit geistigen Behinderungen nehmen diese Aufgabe überwiegend die Eltern oder die Geschwister wahr. Ältere pflegebedürftige Menschen werden im häuslichen Bereich dagegen entweder von ihren Partnern – zumeist den Partnerinnen – oder von den eigenen Kindern – zumeist den Töchtern – unterstützt.

Die pflegenden Familienangehörigen bewältigen dabei eine große und anspruchsvolle Aufgabe, da sie die zeitlich und physisch zumeist sehr belastende Pflegearbeit neben ihrer eigenen Berufstätigkeit und auch oft bis ins eigene hohe Alter hinein bewältigen. Sie leisten dabei einen wichtigen Beitrag für die Gemeinschaft, da durch ihr persönliches Engagement öffentliche Pflegeeinrichtungen und damit auch die öffentlichen Haushalte entlastet werden.

Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die Nutzungsmöglichkeit der „Resource Familie“ im Pflegebereich ihren Höhepunkt erreicht hat und ein weiterer Ausbau der familiären Pflege kaum mehr möglich sein wird. Im Gegenteil ist zu erwarten, dass entsprechende familiäre Unterstützungsstrukturen zukünftig rückläufig sein werden. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, dass

- zukünftig mehr Menschen alt werden, die keine eigenen Kinder haben, welche die familiäre Pflege leisten könnten,
- die hohe Zahl an Ehescheidungen und Trennungen unverheirateter Paare vermehrt dazu führt, dass Menschen im Alter keinen Partner mehr haben, der sie bei Bedarf pflegen könnte,
- die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigt und sie familiäre Pflegeaufgaben deshalb nur noch in geringerem Maß wahrnehmen können,
- die Berufswelt den Menschen eine immer größere Mobilität abverlangt, wodurch Kinder immer seltener am Wohnort ihrer Eltern leben und sie daher im Bedarfsfall nicht pflegen können,

- die Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters familiäre Pflegemöglichkeiten einschränkt.

Aufgrund der Zunahme der Zahl alter Menschen, die an Multimorbidität und demenziellen Erkrankungen leiden, sind auch im häuslichen Bereich die Anforderungen an die Pflege gestiegen. Da die Pflegebedürftigkeit aufgrund der steigenden Lebenserwartung zudem immer später eintritt, sind dann auch die Partner oft schon in einem so hohen Alter, dass sie vielfach die Pflege körperlich nicht mehr leisten können oder selbst pflegebedürftig sind.

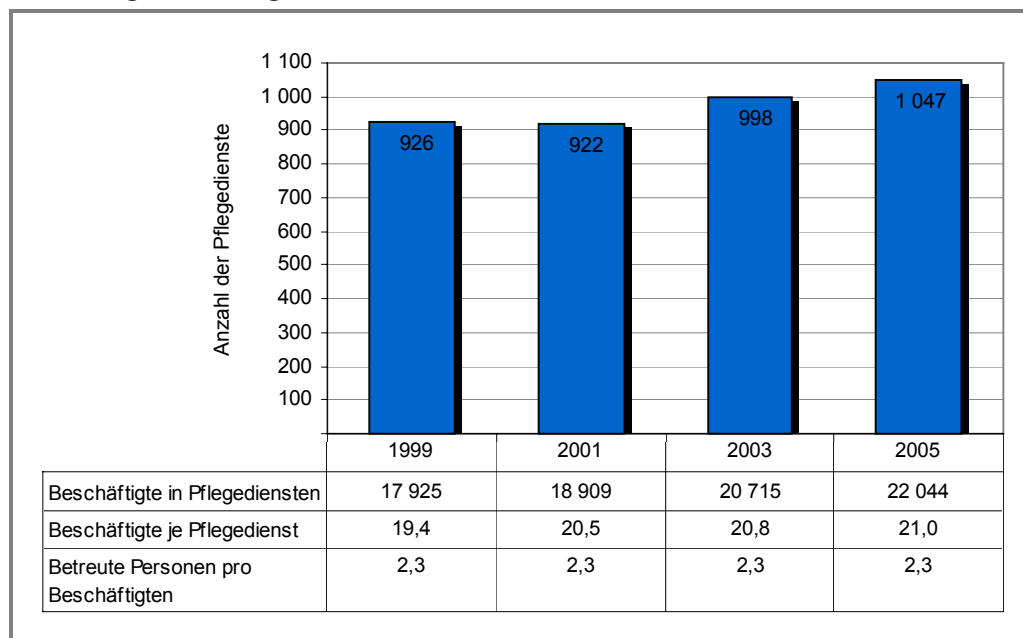
Auch wenn regional ein sehr unterschiedlicher Verlauf dieser Prozesse zu erwarten ist, so werden sie in der Summe doch zu einem deutlich steigenden Bedarf an formalen Pflegeleistungen führen.

1.6.4 Ambulante Pflegedienste

Häusliche Pflegedienste leisten einen wichtigen Beitrag, die Selbständigkeit pflegebedürftiger Personen im eigenen Haushalt sicherzustellen. Sie helfen auf diese Weise, einen Aufenthalt in stationären Pflegeeinrichtungen zu vermeiden oder so lange wie möglich hinauszuzögern. Ihr Angebotsspektrum reicht von Leistungen nach dem SGB XI über Leistungen der häuslichen Krankenpflege bis hin zu ergänzenden Diensten wie beispielsweise „Essen auf Rädern“. Seit Ermöglichung der besonderen Leistungen für die zeitweise Betreuung von Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz (§ 45b SGB XI) haben zahlreiche Pflegedienste ihr Spektrum um entsprechende Betreuungsleistungen erweitert.

Seit 1999 hat sich die Anzahl der Pflegedienste in Niedersachsen von 926 auf 1 047 im Jahr 2005 erhöht (vgl. Abbildung 208). Gleichzeitig ist die Anzahl der Beschäftigten in den Pflegediensten von knapp 18 000 auf über 22 000 angewachsen, wobei sich die Beschäftigtenzahl pro Pflegedienst um gut 1,5 auf 21 Personen im Jahr 2005 vergrößerte.

Abbildung 208: Pflegedienste in Niedersachsen 1999 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

Bei einem über die Jahre konstanten Betreuungsschlüssel von 2,3 Personen pro Beschäftigtem ergab sich für das Jahr 2005 somit die Zahl von knapp 51 000 Leistungs-

empfängern mobiler Pflegedienstleistungen in Niedersachsen. Im Jahr 1999 lag diese Zahl noch um 10 000 niedriger bei gut 41 000 Personen.

Mit etwas unter 60 % stellen private Träger den überwiegenden Teil des Angebots der Pflegedienste, knapp 40 % befinden sich in gemeinnütziger Trägerschaft, während 2 % durch die öffentliche Hand (Kommunen) getragen werden.

Entsprechende Angebote werden landesweit flächendeckend vorgehalten, je nach Größe und Bevölkerungszahl gibt es in den niedersächsischen Landkreisen zwischen 5 und über 100 Pflegedienste.

Als problematisch für die ambulante Pflege erweist es sich, dass das SGB XI für stationär erbrachte Pflegeleistungen weit höhere finanzielle Leistungen zulässt und die stationäre Pflege gegenüber der ambulanten Pflege insofern begünstigt. Tendenziell wird dadurch ein Umzug alter Menschen in Pflegeheime gefördert.

1.6.5 Pflegeheime

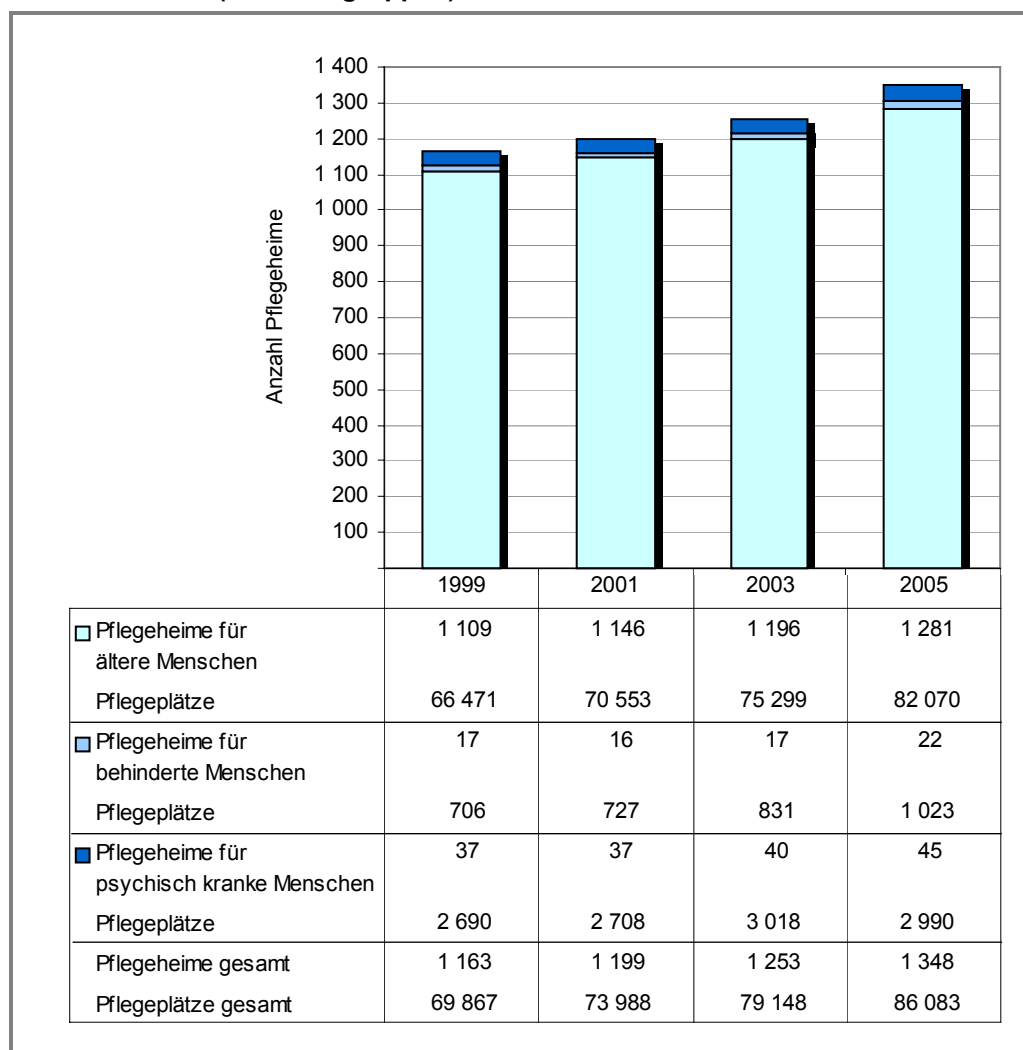
Pflegeheime dienen der vorübergehend oder dauerhaften stationären Betreuung pflegebedürftiger Personen. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Zielgruppe und ihres Betreuungsspektrums.

Entwicklung nach Zielgruppen

Mit einem Anteil von 95 % im Jahr 2005 sind die Pflegeheime ganz überwiegend auf die Betreuung älterer Menschen ausgelegt (vgl. Abbildung 209). Die Anzahl entsprechender Einrichtungen ist dabei von 1 109 im Jahr 1999 auf 1 281 im Jahr 2005 angestiegen. Pflegeheime für psychisch kranke oder behinderte Menschen gibt es mit einer Anzahl von 45 respektive 22 im Jahr 2005 dagegen deutlich weniger, allerdings hat auch ihre Zahl im Zeitraum von 1999 bis 2005 um 13 Einrichtungen zugenommen.

Von 1999 bis 2005 hat sich die Anzahl der stationären Pflegeplätze in Niedersachsen von knapp 70 000 auf über 86 000 erhöht. Die Plätze, die dabei für ältere Menschen vorgesehen sind, machen hierbei sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch hinsichtlich des Zuwachses an Pflegeplätzen den ganz überwiegenden Anteil aus.

Aber nicht nur die Anzahl der Plätze ist im betrachteten Zeitraum gestiegen, sondern auch die Platzzahl je Pflegeheim hat sich von ca. 60 im Jahr 1999 auf knapp 64 im Jahr 2005 erhöht. Mit durchschnittlich 46 Plätzen pro Einrichtung lagen die Pflegeheime für Menschen mit Behinderungen im Jahr 2005 deutlich unterhalb dieses Durchschnittes.

**Abbildung 209: Pflegeheime und -plätze in Niedersachsen 1999 bis 2005
(nach Zielgruppen)**

Datengrundlage: NLS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

Entwicklung nach Angebotsart

Das Leistungsangebot der niedersächsischen Pflegeheime umfasst „vollstationäre Dauerpflege“, „Tagespflege“ und „Kurzzeitpflege“.

Im Gegensatz zu den Einrichtungen der Dauerpflege wie beispielsweise den Wohnheimen für alte oder behinderte Menschen behalten Nutzerinnen und Nutzer der Tagespflege ihren eigenständigen Wohnsitz und werden nur tagsüber stationär versorgt. Das Angebot richtet sich an „Grenzgänger“ zwischen häuslicher und vollstationärer Pflege und soll trotz Pflegebedürftigkeit ein größtmögliches Maß an Eigenständigkeit bzw. eine Ergänzung zur Versorgung durch Angehörige sicherstellen. Einrichtungen zur Kurzzeitpflege bieten eine zeitlich befristete vollstationäre Pflege an. Sie richten sich vor allem an Personen, die beispielsweise nach Unfällen oder Operationen für eine begrenzte Zeit nicht zur eigenständigen Versorgung in der Lage sind. Ziel dieser Einrichtungen ist die Wiederherstellung der eigenen Versorgungsfähigkeit der Nutzerinnen und Nutzer. Des Weiteren soll die vorübergehende Unterbringung Pflegebedürftiger den häuslichen Pflegepersonen bei Krankheit oder im Urlaub die Entlastung von der Pflege gewähren.

Nahezu 1 300 Heime in Niedersachsen hielten im Jahr 2005 Angebote zur vollstationären Dauerpflege bereit. Das Angebot ist landesweit flächendeckend ausgebaut und

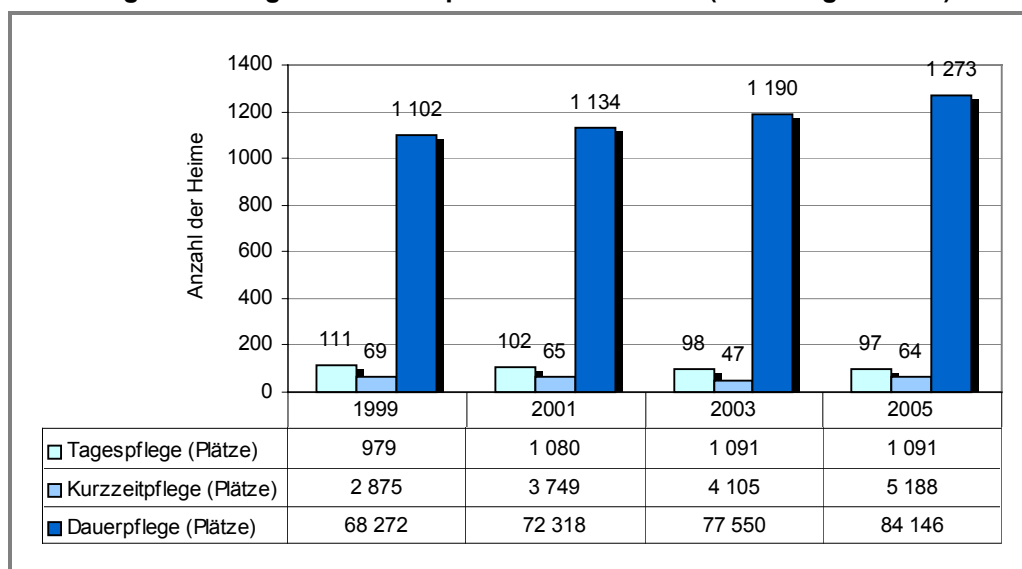
hat sich seit Einführung der Pflegeversicherung kontinuierlich vergrößert (vgl. Abbildung 210). Auch in den letzten Jahren war noch eine Ausweitung der Kapazitäten zu verzeichnen. Mit der Erweiterung war auch eine Verbesserung des Qualitätsstandards der Einrichtungen verbunden: Mit rund 85 % ist der überwiegende Anteil neuer Plätze in Einbettzimmern entstanden. Landesweit waren im Jahr 2003 gut 53 % aller Plätze Einzelplätze, während knapp 45 % Plätze in Zweibettzimmern und lediglich knapp 2 % Plätze in Mehrbettzimmern waren.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die pauschale Aussage, dass die Qualitätsstandards in den Einrichtungen verbessert wurden, wird so nicht geteilt. Die Streichung der Investitionskosten zu Lasten stationärer Pflegeeinrichtungen 2004 hat zur Absenkung der Pflegestandards geführt. So gehen die Kommunen zunehmend dazu über, Pflegebedürftige in Zwei- und Dreibettzimmern unterzubringen.

Die Anzahl der Heime, in denen Plätze zur Tagespflege angeboten werden, ist im Zeitraum von 1999 bis 2005 von 111 auf 97 zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich allerdings die Anzahl der Plätze von etwas unter 1 000 auf knapp 1 100 erhöht. Dabei ist das Angebot zur Tagespflege in Niedersachsen nicht flächendeckend; 13 der 46 Gebietskörperschaften verfügen über keine entsprechenden Einrichtungen. Tendenziell sind die städtischen Verdichtungsräume besser mit Tagespflegeangeboten ausgestattet als der ländliche Raum. Ganz überwiegend wird das Angebot der Tagespflege von älteren Menschen angenommen, um einen Aufenthalt in einer vollstationären Einrichtung zu vermeiden oder hinauszuzögern.

Abbildung 210: Pflegeheime und -plätze 1999 bis 2005 (nach Angebotsart)



Anmerkung: Die Summe der Heime übersteigt deren oben angegebene Gesamtzahl, da Heime teilweise ein kombiniertes Angebot vorhalten. Der überwiegende Teil der Kurzzeitpflegeplätze (80-90 %) besteht aus Dauerpflegeplätzen, die flexibel auch für Kurzzeitpflege genutzt werden; diese Plätze werden auch in der Rubrik „Dauerpflege“ mitgezählt und sind in der Tabelle insofern doppelt berücksichtigt.
Datengrundlage: NLS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

Auch die Anzahl der Heime, die Kurzzeitpflegeplätze anbieten, ist seit 1999 zurückgegangen und lag im Jahr 2005 bei 64 Einrichtungen. Die Anzahl der Plätze hat sich dagegen im gleichen Zeitraum auf knapp 5 200 nahezu verdoppelt. Der Grund hierfür liegt darin, dass zahlreiche Pflegeheime dazu übergegangen sind, Plätze der vollstationären Dauerpflege auch flexibel für Kurzzeitpflege anzubieten.

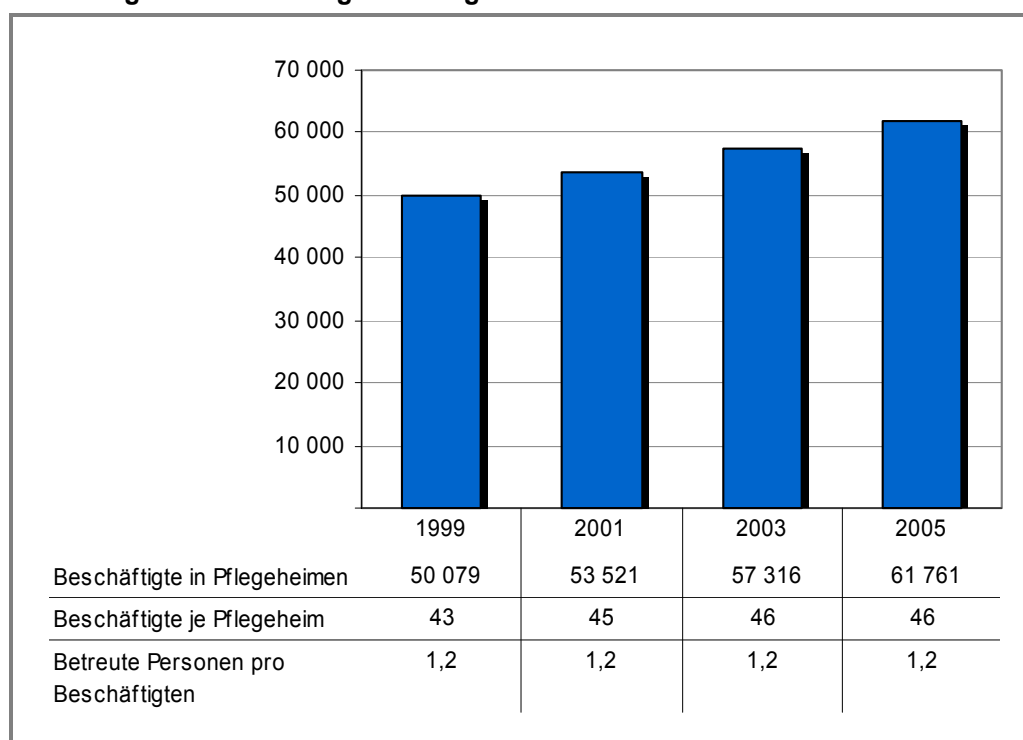
Versorgungspolitisch von besonderem Interesse sind die reinen Kurzzeitpflegeheime, da diese vielfach auch rehabilitativ orientierte Pflege zur Wiederherstellung der Fähigkeit zur eigenständigen Lebensführung anbieten. Vollstationäre Einrichtungen der Dauerpflege sind dagegen im Rahmen der „eingestreuten“ Kurzzeitpflege zumeist nicht auf solche Leistungen ausgerichtet. Die reinen Kurzzeitpflegeheime konzentrieren sich auf 19 Landkreise und kreisfreie Städte (Stand 2005), sodass im Bereich der Kurzzeitpflege keine flächendeckende Versorgung in Niedersachsen angeboten werden kann.

Die Unterbringung in der Kurzzeitpflege stellt jedoch nicht nur für Pflegebedürftige im Sinne der Pflegeversicherung ein wichtiges Angebot dar. Auch eher kurzzeitig Kranke, die zu Hause keine Pflege erfahren, können zur Verkürzung oder Vermeidung eines Krankenhausaufenthalts in der Kurzzeitpflege eine passende Versorgung erhalten.

Personal

Im Jahr 2005 waren nahezu 62 000 Menschen in Pflegeheimen beschäftigt (vgl. Abbildung 211). Analog zum Zuwachs der Pflegeplätze hat sich auch die Anzahl der Beschäftigten in Pflegeheimen seit 1999 um knapp 12 000 Personen erhöht, sodass der Betreuungsschlüssel im betrachteten Zeitraum mit 1,2 Personen pro Beschäftigten konstant geblieben ist. Entsprechend dem Zuwachs an Pflegeplätzen pro Heim hat sich daher auch die Anzahl der Beschäftigten pro Einrichtung von durchschnittlich 43 im Jahr 1999 auf 46 im Jahr 2005 erhöht.

Abbildung 211: Beschäftigte in Pflegeheimen 1999 bis 2005



Datengrundlage: NLS – Pflegestatistik. Eigene Darstellung.

1.6.6 Angebote im Vor- und Umfeld von Pflege

Über die Maßnahmen der ambulanten und stationären Pflege nach SGB XI hinaus gibt es in Niedersachsen eine Reihe weiterer Angebote für Menschen, die aufgrund ihres Alters, einer Behinderung oder einer Erkrankung auf Unterstützung angewiesen sind. Hierzu zählen vor allem unterschiedliche Formen des Betreuten Wohnens, niedrigschwellige Betreuungsangebote zur Versorgung demenziell erkrankter Perso-

nen sowie ambulante gerontopsychiatrische Zentren. Damit sollen die möglichst weit gehende Selbstbestimmung der hilfebedürftigen Personen erhalten, pflegende Angehörige entlastet und stationäre Heimaufenthalte so weit wie möglich vermieden oder hinausgezögert werden.

Angebote des Betreuten Wohnens

Rund ein Zehntel der heute in Pflegeheimen lebenden Personen hat lediglich einen geringen Pflegebedarf und könnte – bei Einbettung in ein geeignetes soziales Umfeld und mit entsprechenden Unterstützungsangeboten – durchaus noch ein eigenständiges Leben führen (vgl. MS 2005: 415 ff.).

Angebote des Betreuten Wohnens zielen vornehmlich auf diese Gruppe und stellen Versorgungsarrangements bereit, die an den individuellen Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet werden können. Sie stellen somit ein geeignetes Bindeglied zwischen einer Lebensführung in der eigenen Wohnung und der Betreuung in einer vollstationären Einrichtung dar.

Das Angebot umfasst folgende Varianten:

- Einzelwohnungen mit einem gesicherten Grund- und einem optionalen Wahlservice an Unterstützungsleistungen,
- Wohnprojekte mit integriertem Service (ggf. einschließlich ambulanter/teilstationärer Pflege sowie Kurzzeitpflege),
- Betreute Wohnungen in Zuordnung zu einem Pflegedienst oder -heim,
- gemeinschaftlich organisierte Wohnformen (Hausgemeinschaften, ambulant betreute Wohngemeinschaften).

Ein wichtiges Element dieser Wohnformen ist die Förderung der Selbstorganisation und gegenseitigen Unterstützung der Bewohnerinnen und Bewohner. Hierdurch entstehen auch soziale Beziehungen untereinander, die dem Problem der Vereinsamung im Alter vorbeugen können.

Die Akzeptanz und die Nachfrage nach entsprechenden Projekten hat in den letzten Jahren – insbesondere bei der älteren Bevölkerung – deutlich zugenommen, wobei das Angebot betreuter Wohnungen in städtischen Siedlungsräumen deutlich größer ist als in ländlich strukturierten Regionen. Abgesicherte statistische Daten über Anzahl und Verteilung von Angeboten des Betreuten Wohnens in Niedersachsen liegen jedoch nicht vor. Eine entsprechende Umfrage des MS wurde nur von wenigen Kommunen beantwortet.

Dies legt den Schluss nahe, „dass in einer erheblichen Zahl von Landkreisen und kreisfreien Städten offenbar die Versorgung ihrer älteren Einwohnerinnen und Einwohner mit altengerechtem Wohnraum, vor allem solchem mit Betreuungsangeboten, die erfahrungsgemäß in besonderer Weise geeignet sind, Heimaufenthalte zu vermeiden, zumindest nicht so bedeutsam für die im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge erforderlichen Planungen in der Kommune ist, dass die entsprechenden Daten abrufbereit vorliegen, laufend fortgeschrieben und hinsichtlich ihres Nutzens für die Kommune bewertet werden.“ (MS 2005: 418).

Zukünftig wird der Bedarf an altengerechten Wohnformen massiv zunehmen (vgl. LTS 2006) und Impulse auf den Wohnungsmärkten setzen.

Eine Sonderform des Betreuten Wohnens stellen die ambulant betreuten Wohngemeinschaften dar. Dieses Angebot richtet sich insbesondere an Personen mit altersbedingten mentalen Fähigkeitsstörungen, die zwar einer Unterstützung zur Lebensführung, jedoch vielfach keiner somatisch ausgerichteten Pflege bedürfen. Der wesentliche Unterschied zum stationären Pflegeheim besteht darin, dass das Lebenszentrum der Bewohner eine Wohnung im allgemeinen Wohnungsbestand ist und die

betreuten Menschen respektive ihre gesetzlichen Vertreter frei über das Alltagsgeschehen und die Betreuungs-, Versorgungs- und Pflegeleistungen bestimmen können.

Im Jahr 2005 gab es in Niedersachsen 23 ambulant betreute Wohngemeinschaften, davon 15 speziell für demenziell erkrankte Personen. Drei weitere waren zu diesem Zeitpunkt bereits geplant (vgl. MS 2005: 423 f.).

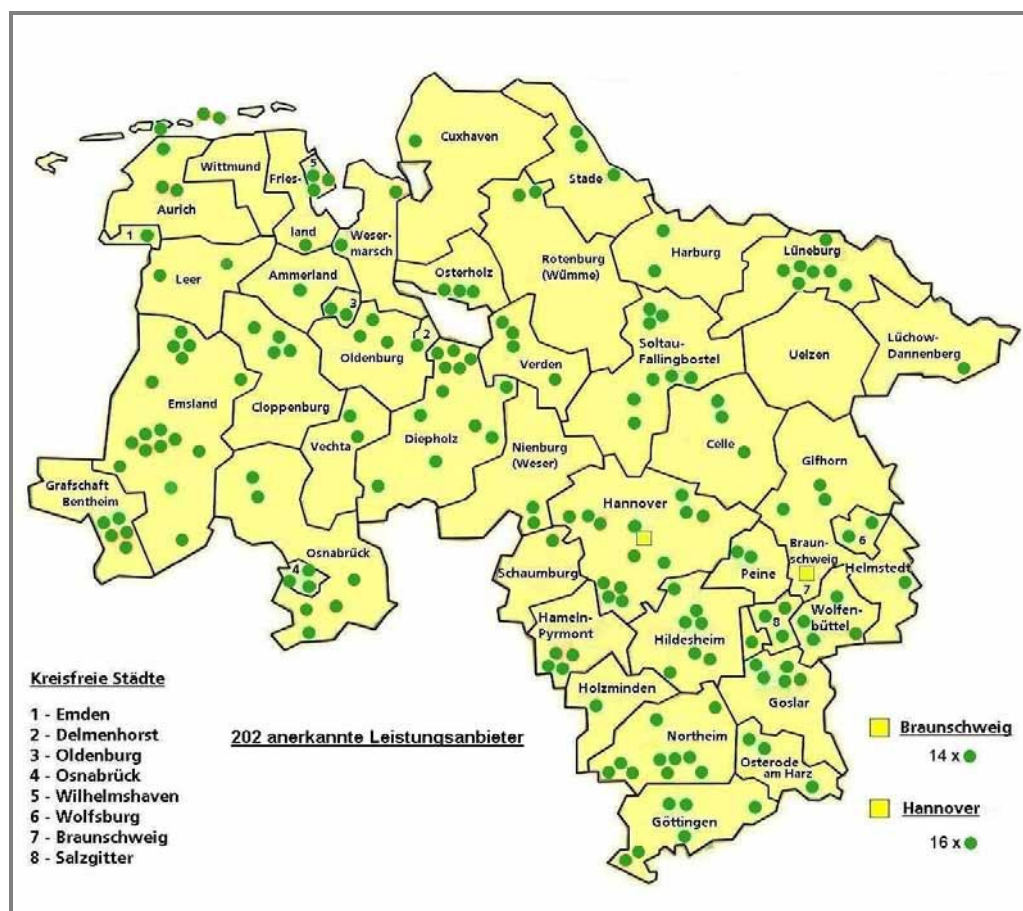
Niedrigschwellige Betreuungsangebote

Niedrigschwellige Betreuungsangebote dienen der vorübergehenden stundenweisen oder ganztägigen Entlastung Pflegenden, die Familienangehörige betreuen, welche psychisch oder demenziell erkrankt oder behindert sind.

Die Qualität der Leistungen muss nach § 45b SGB XI durch das Land anerkannt werden. Ihre Leistungen umfassen in unterschiedlicher Kombination:

- Betreuungsgruppen für Demenzkranke,
- Helferinnen- und Helferkreise zur stundenweisen Entlastung pflegender Angehöriger im häuslichen Bereich,
- Tagesbetreuung in Kleingruppen oder Einzelbetreuung durch anerkannte Helfer,
- Agenturen zur Vermittlung von Betreuungsleistungen für Pflegebedürftige im Sinne des § 45a SGB XI sowie
- Familienentlastende Dienste (§ 45c Abs. 3 Satz 5 SGB XI).

Abbildung 212: Anerkannte niedrigschwellige Betreuungsangebote in Niedersachsen am 26.03.2007



Quelle: Landesvereinigung für Gesundheit Niedersachsen e.V.

Um den Ausbau entsprechender Angebote in Niedersachsen zu fördern, wurde das Informationsbüro für niedrigschwellige Betreuungsangebote bei der Landesvereinigung für Gesundheit e. V. eingerichtet. Mit Ausnahme von zwei Landkreisen befinden sich in jedem Landkreis in Niedersachsen ein oder mehrere (bis zu 16) Angebote. Im Jahr 2007 (Stand 26.03.2007) sind dies 202 anerkannte Angebote (vgl. Abbildung 212). Weitere Angebote, für die kein Antrag auf Förderung durch das Land gestellt wurde, sind in dieser Abbildung nicht erfasst.

Gerontopsychiatrische Angebote

Gerontopsychiatrische Angebote richten sich an ältere Menschen mit psychischen Erkrankungen wie z. B. Demenz, Depressionen, Wahn- oder Suchterkrankungen mit akuten Krankheitssymptomen, sowie an deren Angehörige (Leistungen nach SGB V).

In der Landeshauptstadt Hannover existieren drei ambulante gerontopsychiatrische Zentren, deren Angebot die telefonische oder persönliche Beratung, die Vermittlung oder Organisation von Hilfen und die ambulante gerontopsychiatrische Krankenpflege umfasst. Darüber hinaus bietet landesweit eine Reihe von Krankenhäusern entsprechende Leistungen an.

Gerade auf dem Gebiet der Gerontopsychiatrie ist es notwendig, ambulante Hilfpotenziale zu aktivieren und informelle Netze zur Unterstützung pflegender Angehöriger und Betreuungspersonen aufzubauen. Hierzu wurden z. B. in Braunschweig das „Kompetenzzentrum Gerontopsychiatrische Beratung“ und in Hannover das „Forum Demenz“ des Caritasverbandes eingerichtet, deren überregionale Aufgabe es ist,

- Informationen über wohnungsnahе Beratungs- und Entlastungsangebote zu bereitzustellen,
- Unterstützung beim Auf- oder Ausbau gerontopsychiatrischer Versorgungsstrukturen vor Ort zu leisten und
- eine Vernetzung der vorhandenen Versorgungsstrukturen zu fördern.

Hierzu wird ein umfangreiches Beratungs- und Informationsangebot für professionell Pflegende ebenso wie für Laien vorgehalten. Das Land Niedersachsen unterstützt die beiden genannten Träger, um ein flächendeckendes gerontopsychiatrisches Angebot zu verwirklichen.

1.6.7 Ausbildung und Beruf im Pflegebereich

In Pflegeheimen, ambulanten Pflegediensten sowie in verschiedenen Versorgungseinrichtungen für Menschen mit Behinderungen werden Fach- und Hilfskräfte mit verschiedenen Ausbildungen eingesetzt. Die zahlenmäßig wichtigsten Fachkräfte sind Krankenpflegerinnen und -pfleger, Altenpflegerinnen und -pfleger sowie Heilerziehungspflegerinnen und -pfleger. Während für die Erstgenannten seit vielen Jahren berufliche Ausbildungen (mit dem primären Berufsbild der Krankenhaustätigkeit) existieren, hat sich eine vereinheitlichte Ausbildung für Altenpflegerinnen und -pfleger erst vor relativ kurzer Zeit infolge des Pflegeversicherungsgesetzes entwickelt.

In diesen pflegerischen Berufen weist Deutschland eine vergleichsweise niedrige Bildungsvoraussetzung auf. Entsprechend schlecht sind die Anerkennung, die Bezahlung sowie die Arbeitsbedingungen. Zudem ist die Situation für Hilfskräfte im Pflegebereich noch ungünstiger.

Die fachlichen, psychischen und physischen Anforderungen an das Personal im Pflegebereich sind jedoch in den letzten Jahren noch deutlich gestiegen. Die Gründe dafür sind heterogen und betreffen sowohl die Kranken- als auch die Alten- und Behindertenpflege.

Von besonderer Bedeutung sind hierbei in allen Bereichen der pflegerischen Versorgung die Zunahme von Multimorbidität und der Anstieg der vor allem altersbedingten

Demenzerkrankungen. Die erheblich gesunkene Verweildauer in stationären Einrichtungen und die Zunahme des Umfangs der Pflegebedürftigkeit der Bewohner in Alten- und Pflegeheimen und damit der Sterbehäufigkeit haben zu einer massiven Arbeitsverdichtung und den eingangs genannten Belastungen geführt.

Nach der next-Studie der Universität Witten/Herdecke aus dem Jahr 2003 liegt die durchschnittliche berufliche Verweildauer von Pflegekräften in Pflegeeinrichtungen bei 5, 8 Jahren. Der Wunsch, aus der Pflege „auszusteigen“ schwankt zwischen den Einrichtungen zwischen 5 und 50 % (vgl. www.next.uni-wuppertal.de).

Die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten in Pflegeheimen stieg von 2003 nach 2005 um 7 % (von 57 316 auf 61 761). Die Entwicklung der Zahl der betreuten Pflegebedürftigen im Verhältnis zu den Beschäftigten in Niedersachsen blieb seit 1999 beständig bei 1,2.¹⁷¹ Das Pflegefachpersonal in Pflegeheimen stieg von 2003 bis 2005 um 13,1 % (von 17 408 auf 19 701) (vgl. Abbildung 211).

Die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten in Pflegediensten stieg von 2003 bis 2005 um 6,4 % (von 20 715 auf 22 044). Die Entwicklung der Zahl der betreuten Pflegebedürftigen im Verhältnis zu den Beschäftigten in Niedersachsen blieb seit 1999 beständig bei 2,3. Das Pflegefachpersonal in Pflegediensten stieg von 2003 bis 2005 um 16,5% (von 9 125 auf 10 635) (vgl. Abbildung 208).

Bei der voraussichtlichen Anzahl von pflegebedürftigen Menschen im Jahr 2020 würde sich ein Personalbedarf zwischen 92 707 und 104 171 ergeben. Dies ist eine geringe Steigerung gegenüber dem Landespflegebericht 2005. Danach ergab sich ein Personalbedarf zwischen 91 743 und 103 033.

Gleichwohl ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler in der Altenpflege in Niedersachsen kontinuierlich angestiegen. Betrug sie 1995 noch 3 919, befanden sich im Jahr 2005 4 922 Menschen in diesem Bildungsgang.

In der Vergangenheit wies die Ausbildung in der Altenpflege traditionell einen hohen Anteil an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung („Umschulungen“) auf, die im Jahr 2004 mit 1 242 Schülerinnen und Schülern den Höchststand erreicht hatten. Neben der arbeitsmarktpolitischen Effizienz lag der positive Effekt darin, dass lebensältere Menschen für den Beruf gewonnen werden konnten. Bereits aufgrund einer veränderten Förderpraxis der Bundesagentur für Arbeit (BA), die nunmehr vorrangig Kurzqualifizierungen fördert, ist diese Zahl jedoch dramatisch gesunken. Die Vorgabe im § 85 des SGB III, wonach seit 01.01.2006 eine Umschulung nur noch dann bewilligt werden kann, wenn die Ausbildung um ein Drittel ihrer Dauer verkürzt oder eine Finanzierung des dritten Jahres durch Dritte gesichert ist, hat den Trend in kurzer Zeit weiter beschleunigt.

Die Zahl der Ausbildungsplätze in ambulanten Einrichtungen ist derzeit gering. Nach Angaben der Landesarbeitsgemeinschaft der Altenpflegeschulen stellen diese Einrichtungen weniger als 5 % der Ausbildungsplätze. Dies hängt vorrangig mit den besonderen Strukturen der ambulanten Pflege, die naturgemäß nicht in Teams und vor Ort erbracht wird, zusammen. Gleichwohl gilt es auch hier, die Ausbildungsbereitschaft zu fördern.

Die gelegentliche Forderung zur Wiedereinführung eines staatlichen Umlageverfahrens ist somit kein geeignetes Instrument, das erforderliche Angebot an Ausbildungsplätzen sicherzustellen. Voraussetzung für ein solches Umlageverfahren wäre im Übrigen nach § 25 des Altenpflegegesetzes des Bundes (AltPflG), dass damit ein Mangel

¹⁷¹ Bei einem angesichts von Urlauben, Krankenstand und Weiterbildungsbedarf notwendigen Vierschichtbetrieb bei Vollzeitbeschäftigten bedeutet dies, dass im Arbeitsablauf ein Beschäftigter in Heimen im Durchschnitt zugleich etwa fünf Pflegebedürftige zu versorgen hat. Nachdem diese Beschäftigtenzahlen jedoch auch Personal der hauswirtschaftlichen Versorgung, der Verwaltung und gewisser therapeutischer Berufe beinhalten kann, kommen auf eine Fach- oder Hilfskraft wesentlich mehr Pflegebedürftige.

an Ausbildungsplätzen beseitigt oder verhindert wird. Für einen bestehenden oder drohenden Mangel an Ausbildungsplätzen ist das Land als Ordnungsgeber nachweislich. Dieser ist im Land Niedersachsen weder gegeben noch erkennbar.

Die ausschließliche Betrachtung der Ausbildungszahlen im Bildungsgang Altenpflege greift im Übrigen zu kurz, weil letztlich nur multiprofessionelle Teams die Betreuung und Pflege alter Menschen angemessen erbringen können. Der Beruf der Altenpflegerin / des Altenpflegers hat sich – auch aufgrund der gestiegenen Pflegebedürftigkeit der Bewohner – deutlich zur Behandlungspflege alter Menschen verschoben und kann die ursprünglich intendierte Breite bis hin zu sozialpflegerischen Elementen nicht mehr abdecken. Zudem haben nicht alle alten Menschen einen gleichen (hohen) Pflegebedarf, und viele Leistungen, z. B. im Bereich der Betreuung und Grundpflege, können durch andere Berufsgruppen erbracht werden.

Oft gehen Planungen davon aus, dass die derzeitigen Strukturen Bestand haben werden. Die derzeitige Aufgabenverteilung im deutschen Gesundheitswesen weist im Unterschied zum Ausland den Gesundheitsfachberufen im Vergleich zu Ärztinnen und Ärzten geringere Zuständigkeiten zu. Ob dieser Status tatsächlich Bestand haben kann, ist völlig offen.

Aufgrund der Entwicklung des Altenpflegeberufes besteht zu Überlegungen zur zukünftigen integrativen oder generalistischen Pflegeausbildung, d. h. der Zusammenführung der Ausbildungen nach den Gesetzen über die Berufe in der Kranken- sowie Altenpflege mittlerweile ein breiter Konsens. Allerdings liegt die Gesetzgebungskompetenz im Grundsatz beim Bund.

Es ist bemerkenswert, dass sich die Zahl der Ausbildungsplätze in den Bildungsgängen nach dem Krankenpflegegesetz trotz des Bettenabbaus und der Einführung der DRGs im Jahr 2004 stabilisiert hat. Tatsächlich wird seit geraumer Zeit über den Bedarf ausgebildet. Nach der PABIS-Studie erhielten im Jahr 2004 etwa 50 % der Absolventen einen überwiegend befristeten Arbeitsvertrag in einem Krankenhaus. Immerhin 26 % wurden demnach in der stationären Altenpflege bzw. ambulante Pflege tätig. (vgl. DIP, DKI, Robert Bosch Stiftung 2006)

Zu berücksichtigen sind zudem die Heilerziehungspflegerinnen und -pfleger, die zwar vorrangig in der Behindertenhilfe tätig sind, aber auch in der Altenpflege ein berechtigtes Tätigkeitsfeld haben.

Tabelle 38: Zahl der Schülerinnen und Schüler in Pflegeberufen in Niedersachsen

	Altenpflege	Heilerziehungspflege	Krankenpflege	Summe
2000	4 080	1 505	6 881	12 466
2006	4 698	2 066	6 581	13 345

Quelle: Statistik des Landes für die Schulen des Gesundheitswesens und berufsbildenden Schulen. Überarbeitete Darstellung.

Somit stieg die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Fachberufen nach der Heimpersonalverordnung im dargestellten Zeitraum um über 6,5 %, wobei die Alten- und Heilerziehungspflege deutliche Zuwächse zu verzeichnen haben.

Eine kurzfristige Steigerung der Ausbildungskapazitäten – wie auch immer sie zu bewältigen wäre – würde der Arbeitsmarkt akut nicht aufnehmen können und wäre selbst im Hinblick auf einen erhöhten Bedarf in einigen Jahrzehnten wenig hilfreich.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die stark gestiegenen fachlichen, physischen und psychischen Anforderungen an das Personal im Pflegebereich liegen in der Zunahme von Multimorbidität, dem starken Anstieg der Zahl von demenzkranken Personen, einer erheblich gesunkenen Verweildauer und damit verbunden einer gestiegenen Sterbefrequenz der Bewohner in den Pflegeheimen. Hinzu kommen eine geringe Entlohnung der Pflegekräfte, mangelnde Aufstiegschancen sowie ein geringes gesellschaftliches Ansehen des Pflegeberufs.

Angesichts des demografisch bedingten stark wachsenden Bedarfs an Pflegekräften sind an dieser Stelle in erster Linie die Perspektiven des Pflegeberufs und die Ausbildungssituation von Bedeutung. Die durch Mehrheit beschlossene Fassung dieses Kapitels wird diesem Anspruch nicht gerecht und eignet sich nicht als sachliche Grundlage zur Ableitung von Handlungsempfehlungen. Hinzu kommt, dass die vorgelegten Zahlen wegen fehlender Quellen nicht nachvollziehbar sind und zudem mit der Krankenpflege vermengt werden, die nicht Gegenstand dieses Kapitels ist.

Die Zahl der Altenpflegeschülerinnen und -schüler ist mit Einführung der Pflegeumlage 1996 stark gestiegen und nach deren Aussetzung im Jahr 2000 wieder um 20 % zurückgegangen. Ursache ist, dass Einrichtungen nicht mehr ausbilden wollen, weil sie dadurch Wettbewerbsnachteile gegenüber Einrichtungen haben, die nicht ausbilden. Auch die Erhöhung des pflegesatzwirksamen Refinanzierungsbeitrages auf 7 300 Euro pro Jahr und Schüler hat die Situation nicht verbessert.

Besonders drastisch ist die Lage im Bereich der ambulanten Pflege. Hier wird seit Wegfall der Umlagefinanzierung kaum noch ausgebildet, obwohl der Fachkräftebedarf zunimmt. Die Pflegeausbildung hat an Attraktivität verloren, weil Ausbildungsvergütungen verstärkt unterhalb der tariflichen Bestimmungen angeboten werden.

Das vorgebrachte Argument, das Umlageverfahren könne nicht wieder eingeführt werden, weil keine Mangelsituation vorherrscht, ist nicht zutreffend. Das Land kann jederzeit auf Grundlage der vorliegenden Zahlen einen aktuellen oder zukünftigen Notstand erklären, wie dies beispielsweise in Rheinland-Pfalz erfolgte.

2 Zeitgemäße Weiterentwicklung der medizinischen Versorgung in Niedersachsen – Handlungsoptionen

Das Zusammenspiel von demografischen Entwicklungen – Bevölkerungsrückgang und Alterung – in vielen Regionen verbunden mit anstehenden Strukturveränderungen im Gesundheitswesen wird einen nicht unerheblichen Anpassungsbedarf nach sich ziehen, um einer möglichst wohnortnahen Gesundheitsversorgung gerecht zu werden.

2.1 Ausbau von Prävention und Gesundheitsförderung

Gesundheitsprävention und Gesundheitsförderung sind Aufgaben, denen sich die Leistungsanbieter der Gesundheitsversorgung, die Krankenkassen (nach § 20 SGB V) und die öffentlichen Gesundheitsdienste zu stellen haben.

Die mit der steigenden Lebenserwartung verbundene Zunahme an gesundheitlichen Beeinträchtigungen wird die Notwendigkeit, effizient mit den Ressourcen umzugehen, steigern. Deswegen wird es auch unerlässlich sein, die Präventionsbemühungen zu verstärken, um zu vermeiden, dass Menschen erkranken. Wenn dies nicht vermieden

werden kann, soll der Eintritt von Erkrankungen hinausgeschoben werden. Wenn sich das Auftreten chronischer Erkrankungen im Durchschnitt in ein etwas höheres Alter verschieben ließe, könnten damit erhebliche Kosten gespart werden.

Eine solche Verbesserung des Gesundheitszustandes erfordert sowohl bei der *Verhältnisprävention* wie auch bei der *Verhaltensprävention* Veränderungen. Nicht zuletzt wurden in den letzten Jahren auch die Bemühungen intensiviert, Verhältnis- und Verhaltensprävention zu kombinieren, indem in der Verhaltensprävention die lebensweltlichen Umstände mit einbezogen wurden.

Die *Verhältnisprävention* betrifft viele lebensweltliche Bereiche. So muss es z. B. aufgrund der veränderten Altersstruktur vielfältige Anpassungen geben, die die Gesundheits- und Unfallgefährdung älterer Menschen mindern. Denn viele alleinlebende Menschen werden auch darauf angewiesen sein, möglichst autonom – nicht zuletzt ohne allzu große gesundheitliche Beeinträchtigung bei ihren alltäglichen Aufgaben – ihr Leben gestalten zu können.

Die *Verhaltensprävention* setzt sehr stark in jungen Jahren an, muss jedoch über das ganze Leben hinweg aufrecht erhalten werden. Insbesondere die Landeszuständigkeit für das Bildungswesen bietet über die Verstärkung der Gesundheitsbildung in allen Stufen der Bildung und Ausbildung Möglichkeiten einer jeweils altersgerechten Vermittlung von gesundheitsfördernden Verhaltensweisen.

Gerade bei der Verhaltensprävention sollten die Erkenntnisse der letzten beiden Jahrzehnte genutzt werden, die zeigen, dass der Erfolg der Prävention von der Beachtung der lebensweltlichen Bezüge abhängt. Das bedeutet auch, dass oft durchaus unterschiedliche Konzepte in städtischen und ländlichen Milieus genutzt werden müssten. Gerade der Versuch, Jugendliche und Kinder zu erreichen, muss bei der Schule und bei den Institutionen (Vereinen) ansetzen, die Jugendarbeit betreiben. Die derzeitigen Bemühungen müssen dadurch verbessert werden, sodass insbesondere im sozial benachteiligten Umfeld in verstärktem Maße die bildungsbezogenen Leistungen auch durch sozialpädagogische Leistungen ergänzt werden. Die Verantwortung (auch finanzieller Art) soll im Interesse der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse primär beim Land angesiedelt sein, auch wenn die eigentliche Durchführung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge erfolgt.

Alt sein bedeutet nicht zwangsläufig, gebrechlich oder hilfsbedürftig zu sein. Vielmehr besitzt bereits heute der weit überwiegende Anteil älterer Menschen eine gute Gesundheit selbst in der Gruppe der über 80-Jährigen und ist in der Mehrzahl noch zu einer weitgehend selbstständigen Lebensführung in der Lage; unter der Voraussetzung, dass hauswirtschaftliche Hilfen zur Verfügung stehen.

Die Grundlage für eine gute Gesundheit im Alter bildet eine gesunde Lebensweise während der gesamten Lebensspanne. Insbesondere typische Alterskrankenbilder, wie Herz-Kreislauferkrankungen, chronische Atemwegserkrankungen oder verschiedene Krebsarten, können auf diese Weise häufig vermieden oder zumindest abgeschwächt werden. Zur gesunden Lebensweise zählt dabei insbesondere

- körperliche Bewegung zum Schutz vor Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Erkrankungen des Muskel- und Skelettsystems sowie Stoffwechselerkrankungen,
- gesunde Ernährung zum Schutz vor Osteoporose, Übergewicht, Zuckerkrankheit, Krebs und Fettstoffwechselstörungen,
- Normalisierung des Körpergewichts zum Schutz vor Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Erkrankungen des Muskel- und Skelettsystems, Hüftfrakturen und Stoffwechselerkrankungen),
- Vermeidung von Tabakkonsum und anderen Suchtmitteln zum Schutz vor Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Organschäden und Krebs.

Die örtlichen Angebote, Strukturen und Bedarfe im Bereich gesundheitspräventiver Maßnahmen sind in Niedersachsen unterschiedlich; so sind z. B. in rein ländlich strukturierten Gebieten andere Präventionsmaßnahmen erforderlich als in städtisch geprägten. Deshalb ist es sinnvoll, dass die Kommunen grundsätzlich selbst entscheiden, welche Schwerpunkte sie im Bereich der Gesundheitsförderung setzen, wie sie ihre ortsbezogenen Präventionsmaßnahmen anlegen und wie sie vor Ort vorgehen, um mit den eingesetzten Ressourcen maximale Wirkungen zu erzielen. Maßnahmen der Gesundheitsförderung sollten allerdings vor Ort mit anderen Akteuren der Gesundheitsförderung und der Gesundheitsvorsorge abgestimmt werden. Hierbei stehen den Kommunen nach § 8 NGöGD gesundheitsbezogene Fachberichte als Grundlage der Steuerungsaufgaben im Bereich der Prävention zur Verfügung, damit je nach Arbeitsschwerpunkten die Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden können.

Das Spektrum möglicher Maßnahmen, mit denen die Kommunen, aber auch das Land sowie soziale und medizinische Institutionen, Arbeitgeber und Bildungseinrichtungen zur Förderung der Gesundheitsvorsorge beitragen können, ist weit und kann in diesem Bericht lediglich angedeutet werden¹⁷².

Die wesentlichen Handlungsfelder gesundheitlicher Prävention liegen in den Bereichen

- Gewährleistung einer frühzeitigen und umfassenden gesundheitlichen Bildung an den Schulen und Steigerung des allgemeinen Bildungsniveaus,
- der Förderung gesunder Ernährung und Bewegung zum Erhalt der körperlichen Leistungskraft,
- der Gewährleistung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen in allen Berufsfeldern,
- der Reduzierung des Konsums von Suchtmitteln,
- der Gewaltprävention und dabei insbesondere des Schutzes von Kindern, Frauen und älteren Menschen,
- der Gewährleistung der Sicherheit im Straßenverkehr.

Zentraler Ansatzpunkt einer umfassenden Präventionsstrategie ist eine frühzeitige und umfassende gesundheitliche Bildung von Kindern und Eltern in vorschulischen Einrichtungen und in der Schule, weil hier Fehlverhalten und gesundheitsschädliche Ernährung frühzeitig erkannt und ggf. korrigiert werden können.

Eine herausragende Bedeutung kommt dem Handlungsfeld „Information und Aufklärung“ zu. Bürgerinnen und Bürger benötigen gesicherte und verständliche Informationen darüber, wie sie ihre Gesundheit erhalten können und welche Auswirkungen ihre Lebensführung auf ihre Gesundheit hat. Wichtige Instrumente sind mediengestützte Informationskampagnen, gesundheitsbezogene Wettbewerbe – beispielsweise an Schulen – und spezifische Beratungsangebote, Kurse und Seminare, die auf einzelne Felder der Gesundheitsprävention ausgerichtet sind und bestimmte Zielgruppen ansprechen.

Während sich diese Handlungsfelder weitgehend an alle Alters- und Bevölkerungsgruppen richten, kommt der Gesundheitsprävention für ältere Menschen eine besondere Bedeutung zu. Eine Herausforderung besteht darin, gerade allein lebende ältere Menschen mit Präventionsangeboten zu erreichen. Ein geeignetes Instrument ist der „Präventive Hausbesuch“ durch Gemeindeschwestern, Hausärzte oder andere entsprechend geschulte Personen. Präventive Hausbesuche bei noch nicht pflegebedürftigen älteren Personen ermöglichen es, medizinische, psychologische, pflegerische und soziale Probleme frühzeitig zu erkennen und präventive Maßnahmen rechtzeitig

¹⁷² Zum Spektrum möglicher Präventionsmaßnahmen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung vgl. MDS 2007.

einzuleiten. Vielfach können dadurch Behinderungen und ein daraus resultierender Pflegebedarf vermieden oder zumindest hinausgezögert werden. Dem Konzept des Präventiven Hausbesuchs liegt ein umfassendes Verständnis von Gesundheitsberatung zugrunde: Es umfasst nicht nur mögliche Risikofaktoren wie beispielsweise Sturzgefahren, sondern bezieht auch Fragen der Ernährung, des sozialen Umfeldes sowie körperliche Aktivitäten mit ein (vgl. MEIER-BAUMGARTNER, ANDERS, DAPP 2005).

Im Rahmen eines Forschungsprojektes, das die AOK-Niedersachsen gemeinsam mit der Weltgesundheitsorganisation und der Medizinischen Hochschule Hannover in der Region Hannover durchgeführt hat, konnten in Niedersachsen erste positive Erfahrungen mit Präventiven Hausbesuchen gesammelt werden. Dabei wurden rund 600 Personen zwischen 69 und 78 Jahren von geschulten AOK-Mitarbeitern mit dem Ziel in ihren Wohnungen besucht, einen persönlichen Plan für ein gesundes Leben im Alltag zu entwickeln.

Die Berater traten dabei auch als Impulsgeber zur Teilnahme an sozialen Aktivitäten im häuslichen Umfeld auf und vermittelten bei Bedarf konkrete Hilfen und Unterstützungsangebote. Ziel war es dabei auch, einen lokalen Markt für niedrigschwellige Serviceangebote aufzubauen, der es älteren Menschen erleichtern soll, ihre Bedürfnisse nach Hilfe im Alltag und sozialen Kontakten zu befriedigen. Die Erfahrungen aus dieser zunächst als Forschungsprojekt angelegten Maßnahme werden mittlerweile auch in anderen Regionen Niedersachsens genutzt.

Im Bereich der Gesundheitsprävention für Menschen mit Migrationshintergrund bedarf es ebenfalls besonderer Anstrengungen, um die Zugangsmöglichkeiten dieser Bevölkerungsgruppe zu gesundheitsfördernden Maßnahmen zu verbessern. In Hannover beispielsweise nimmt das Ethno-Medizinische Zentrum (EMZ) psychosoziale Integrations- und Betreuungsaufgaben für Migrantinnen und Migranten wahr und unterstützt diesen Personenkreis auch in Fragen der Gesundheitsversorgung in den verschiedenen Einrichtungen des Gesundheitswesens.

Auch der Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK) engagiert sich gemeinsam mit einer Reihe weiterer Institutionen in dem Projekt „Mit Migranten für Migranten“ dafür, die gesundheitliche Versorgung und Prävention für diesen Bevölkerungsteil zu verbessern. Kern des Ansatzes ist es, über Gesundheitsmediatoren, die selbst aus der Zielgruppe stammen und daher einen sprachlichen und kulturellen Zugang haben, kultursensible Inhalte und Angebote der Gesundheitsförderung zu vermitteln. Derzeit wird an diesem Projekt an 15 Standorten in 9 Bundesländern gearbeitet. In Hannover ist auch das Ethno-Medizinische Zentrum an der Umsetzung beteiligt.¹⁷³

2.2 Anpassung der medizinischen Versorgung

2.2.1 Krankenhausversorgung

Der Bevölkerungsrückgang kombiniert mit den strukturellen Veränderungen im Krankenhausbereich (vor allem technischer Fortschritt und Reform der Honorierungssysteme sowie verbesserte Verzahnung mit dem ambulanten Sektor) wird zu verschiedenen Anpassungsmaßnahmen führen müssen. Der Abbau von Krankenhausbetten sowie die Schließung von Fachabteilungen und von Krankenhäusern wird Orte unterschiedlicher Größe und Zentralität sehr unterschiedlich betreffen.

In größeren Städten wird auch bei einem Bevölkerungsrückgang eine angemessene Krankenhausversorgung vorgehalten werden können, die die Bevölkerung in die Lage versetzt, nur kurze Wege zum nächsten Krankenhaus zurücklegen zu müssen. Trotzdem wird es auch hier zu Anpassungen kommen: Krankenhäuser können zusammengelegt werden oder in Kooperationen eintreten (sodass nicht alle Abteilungen in allen

¹⁷³ Weitere Informationen unter www.bkk.de/mehr-gesundheit-fuer-alle.

bestehenden Kliniken vorgehalten werden). Die Aufgabe des Landes bzw. der Kommunen liegt hierbei nicht so sehr in der Umsetzung, da viele Krankenhäuser heute nicht in öffentlicher Trägerschaft sind, sondern vor allem in der Gestaltung der Rahmenbedingungen, d. h. vor allem in der Krankenhausplanung und der Investitionstätigkeit.

Die Strukturveränderungen und die Entwicklung neuer Großtechnologien werden jedoch Einfluss auf die wirtschaftlich vertretbaren Mindestgrößen von Krankenhäusern haben. Wenngleich Kooperationen zwischen (hinsichtlich der Bettenzahl verkleinerten) bestehenden Krankenhäusern eine Alternative zur Konzentration auf weniger, größere Häuser darstellen, ist ein solches Vorgehen verantwortungsvoll abzuwägen. Sosehr der Erhalt bestehender Standorte eine wohnortnahe Versorgung ermöglicht und daher wünschenswert ist, ist es angesichts der Veränderung in der Altersstruktur und der Morbidität nicht vertretbar, oft multimorbide, alte Patienten unnötig zwischen Krankenhäusern hin- und herzutransportieren.

In Großstädten ist ein Zusammenschluss hinsichtlich der Versorgungsanforderungen einfacher. Andererseits können gerade dort Standortprobleme bestehen, weil an einzelnen bestehenden Krankenhausstandorten eine bauliche Ausweitung nicht möglich ist. Je nach Alter und Ausstattung vorhandener Krankenhäuser kann der Erhalt bestehender Standorte günstiger sein. Wenn allerdings ohnehin teure Investitions- und Sanierungsmaßnahmen anstehen, kann jedoch auch die räumliche Zusammenlegung von Standorten eine günstigere Alternative darstellen, sofern entsprechende bauliche Ausweitungen an einem Standort möglich sind. Da dies gerade in Großstädten nicht ohne weiteres der Fall sein wird, werden Kooperationen zwischen Krankenhäusern oft eher eine realistische Alternative bieten. Kommunen steht über die Bauleitplanung in solchen Entscheidungen eine Gestaltungsmöglichkeit offen.

Auf jeden Fall ist vorherzusehen, dass in den nächsten Jahren vor allem in Großstädten ein erheblicher Konkurrenzkampf um Patienten zwischen den Krankenhäusern auftreten wird. Eine gute Zusammenarbeit mit den einweisenden Ärzten im Einzugsbereich sowie eine effiziente Notfallversorgung können hierbei vorteilhaft sein. Insbesondere die Notfallversorgung wird dabei auch von entsprechenden Investitionen abhängig sein.

In kleineren Oberzentren oder Mittelzentren wird sich der Rückgang in der Bettenzahl besonders gravierend auswirken, da es in der Folge zur Schließung bestimmter künftig nur noch einmal notwendiger Fachabteilungen kommen kann. Es kann sogar zur Schließung des einzigen Krankenhauses vor Ort kommen. Wenn dies der Fall ist, muss die Zusammenarbeit mit anderen Krankenhäusern in der näheren Umgebung ausgebaut werden. So ist durchaus zu überlegen, ob der Erhalt unterschiedlicher Standorte von Krankenhäusern mit reduzierter Fachabteilungszahl sinnvoll ist, wenn auf diesem Wege eine Notfallversorgung in näherer Umgebung erhalten bleiben kann.

Die Entwicklung der Telemedizin kann es ermöglichen, über eine enge Zusammenarbeit mit Krankenhäusern höherer Versorgungsstufe spezialisiertes Fachwissen abzufragen und einzubinden. Für komplexere Behandlungen und Diagnosen würden die Patienten nach der Anfangsversorgung an ein Krankenhaus höherer Versorgungsstufe überwiesen werden müssen.

Die Krankenhausplanung der Länder muss vorausschauend auf die Bedarfe eingehen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

In ländlichen Gebieten kann diese Entwicklung insbesondere dann zur Schließung von Krankenhäusern führen, wenn sie sich im weiteren Einzugsbereich von größeren Krankenhäusern befinden. Dies wird die Notwendigkeit verbesserter

Krankentransportmöglichkeiten und die Ergänzung der Krankenhausversorgung durch integrierte Versorgung sowie die weitere Auflösung der sektoralen Grenzen zwischen ambulanter und stationärer Versorgung nach sich ziehen. Für die Einzugsbereiche kleinerer Krankenhäuser, die bisher in der Grundversorgung in eher ländlichen Gebieten tätig waren, könnte sich auch eine Perspektive ergeben, indem sie zu Portalkliniken oder medizinischen Versorgungszentren (MVZ) ausgebaut werden, die über eine leistungsfähige Notfallversorgung und Diagnostik verfügen.

Da der Umstrukturierungsprozess auch von einem Wandel in der Trägerschaft mit einem Trend zur Privatisierung in verschiedenen Formen begleitet wird, muss sichergestellt werden, dass eine Konzentrations- und Privatisierungswelle nicht zu einer negativen Risikoanalyse zulasten gerade älterer Patienten führt.

2.2.2 Ambulante Versorgung

Auch hinsichtlich der ambulanten ärztlichen Versorgung werden sich demografische Veränderungen und Strukturreformen überlagern.

Das deutsche Gesundheitswesen ist bislang durch eine Parallelität der fachärztlichen Versorgung im ambulanten und im stationären Bereich gekennzeichnet. Die letzten größeren Gesundheitsreformen haben jedoch auch diese Strukturen beeinflusst. So wurde versucht, zum einen die Mauer zwischen ambulanter und stationärer Versorgung aufzubrechen, zum anderen aber auch, die Kooperationen im ambulanten Bereich zu fördern. Schließlich kann auch die Reform der Honorarordnungen die Strukturen beeinflussen.

Die Altersstruktur der niedergelassenen Ärzte wird dazu führen, dass in den nächsten Jahren zwar eine erhebliche Zahl altersbedingt ausscheiden wird. Angesichts der relativen Überversorgung in fast allen fachärztlichen Gebieten wird jedoch auch dann keine Unterversorgung entstehen, wenn nicht in allen Fällen Praxisnachfolger gefunden werden. Dies trifft allerdings nicht für den hausärztlichen Bereich zu, in dem in einigen Regionen Knappheiten entstehen könnten.

In diesem Bereich könnten sich beim Ausscheiden von Ärzten ohne Nachfolger allmählich Engpässe ergeben. Dies trifft vor allem in ländlichen Gebieten zu, in denen die Ärztedichte ohnehin geringer ist. In Großstädten wird sich vermutlich ein ausreichendes Angebot an Fachärzten halten – nicht zuletzt deshalb, weil diese Standorte vorgezogen werden.

Im Gegensatz zur Vergangenheit ist jedoch davon auszugehen, dass die Einzelpraxen zahlenmäßig und anteilmäßig zurückgehen. Die Reformen der letzten Jahre haben den Aufbau von Gemeinschaftspraxen, Praxisgemeinschaften und zuletzt von Versorgungszentren begünstigt. Der steigende Bedarf an Investitionen in fachärztlichen Praxen führt dazu, dass durch die gemeinsame Nutzung von teuren Geräten eine bessere Auslastung gewährleistet werden kann. Dabei finden sich wirtschaftlich unabhängige Praxen im gleichen Haus (Ärztehäuser) oder aber auch gemeinsam wirtschaftende Ärzte bzw. Mischungen von freiberuflich tätigen Ärzten, die ihrerseits Ärzte beschäftigen. Der Vorteil einer gemeinschaftlichen Praxis liegt insbesondere im gemeinsamen Zugang zu Patientendaten.

Insbesondere Mittelzentren ohne Krankenhäuser könnten die Schaffung von medizinischen Versorgungszentren begünstigen, um dadurch eine hochwertige fachärztliche Versorgung vor Ort zu sichern. Bei einer Vernetzung im Rahmen integrierter Versorgung kann in der Zukunft unter Nutzung von Telemedizin auch Know-how aus Krankenhäusern eingebunden werden. Des Weiteren wäre es für medizinische Versorgungszentren sinnvoll, Patienten auch über Nacht unter Aufsicht versorgen zu können. Eine Zusammenarbeit mit einer Kurzzeitpflegeeinrichtung wäre hierfür geeignet.

Die Tendenz zur Schaffung von Gemeinschaftspraxen kann die ärztliche Versorgung in ländlichen Gebieten weiter erschweren, da der Bevölkerungsrückgang den wirtschaftlichen Betrieb von Praxen in kleineren Orten unmöglich macht. Es wäre vielleicht möglich, für die Routineversorgung durch Hausärzte in Orten ohne eigenen niedergelassenen Arzt eine „Besuchspraxis“ einzurichten, in der ein bis zwei Tage pro Woche ein Arzt – etwa aus einem Medizinischen Versorgungszentrum oder einer Gemeinschaftspraxis – Sprechstunden abhält. Dafür könnte es notwendig sein, dass Gemeinden Unterstützung leisten, um die dafür erforderlichen zusätzlichen Kosten zu kompensieren.

2.2.3 Integrierte Versorgung

Da Deutschland parallel in Krankenhäusern und im niedergelassenen Bereich über eine fachärztliche Versorgung verfügt, sollte diese effizienter verzahnt werden. Vertragliche und infrastrukturelle Gestaltungen, die die Zusammenarbeit von niedergelassenen Ärzten, Krankenhäusern, pflegerischen Einrichtungen und Apotheken umfassen, könnten eine qualitativ hochwertige Versorgung etwa in Mittelzentren sicher stellen.

Zusammenarbeit zwischen niedergelassenen Ärzten und Krankenhäusern

Die Standortsicherung und die organisatorische Unterstützung sowie eine Ansiedlung von größeren Zusammenschlüssen von Ärzten und anderem medizinischen Fachpersonal unterhalb der Ebene der Krankenhäuser (z. B. Medizinische Versorgungszentren) könnten durch die Kommunen und das Land (Planung) unterstützt werden. Eine bessere Zusammenarbeit mit dem nächsten Krankenhaus könnte dies unterstützen. Eine weitere Form der Zusammenarbeit könnte im Rahmen belegärztlicher Tätigkeit bestehen. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Entwicklungen in der Technologie und im Haftungsrecht eine belegärztliche Tätigkeit als sinnvolle und realistische Perspektive für die Zukunft erscheinen lassen.

Apothekenversorgung

Mit der Gefährdung der ärztlichen Standorte wird eine Gefährdung der Apothekenstandorte in ländlichen Gebieten einhergehen. Diese könnte durch Apothekenlieferdienste ersetzt werden.

Da es auch in städtischen Gebieten zu Strukturveränderungen und Apothekenschließungen kommen wird, können solche Lieferdienste für eine alternde Bevölkerung mit vielen in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen eine wichtige Dienstleistung darstellen.

2.2.4 Rehabilitationsleistungen

Die Zunahme in der Häufigkeit chronischer Erkrankungen wird auch zu einem steigenden Bedarf an Rehabilitationsleistungen führen. Im Zuge der Einsparbemühungen der Krankenkassen ist jedoch nicht davon auszugehen, dass es zu einer Ausweitung des Leistungskatalogs in diesem Bereich kommt. Vor allem dem Erhalt vorhandener Standorte von stationären Rehabilitationseinrichtungen in landschaftlich reizvollen Gebieten würde eine Verbindung mit Wellness-Angeboten dienen.

In einigen Rehabilitationsbemühungen werden jedoch ambulante Angebote an Bedeutung gewinnen – sei es im Anschluss an oder an der Stelle von stationärer Rehabilitation. Solche Einrichtungen wären allerdings nur in größeren Städten wirtschaftlich zu betreiben.

Ein steigender Bedarf wird auch im Bereich geriatrischer Rehabilitation entstehen. Die kürzlich als Pflichtleistung in den Leistungskatalog des SGB V aufgenommene geriatrische Rehabilitation wird aller Voraussicht nach den steigenden Bedarf an rehabilita-

tiven Leistungen bei älteren Menschen abdecken können. Angesichts der oft eingeschränkten Mobilität von Pflegebedürftigen kann ein solches Angebot allerdings nur bedarfsgerecht gestaltet werden, wenn Therapeuten Hausbesuche oder Heimbefuche machen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Die Feststellung, dass die kürzlich eingeführten Maßnahmen zur geriatrischen Rehabilitation als Leistung des SGB V den steigenden Bedarf nach Leistungen durch ältere Menschen abdecken werden, ist angesichts fehlender Erfahrungen und der ohnehin bestehenden strukturellen Probleme des Gesundheitssystems spekulativ und wird so nicht geteilt.

2.3 Sicherung der Versorgungsqualität im Pflegefall

Um den aktuellen und zukünftig zu erwartenden neuen Anforderungen an das Pflegesystem gerecht zu werden, ist vor allem eine Reform der Sozialgesetzgebung auf Bundesebene und weitergehender landesrechtliche Regelungen geboten. Dabei sollten insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Verbesserung der Rahmenbedingungen und Unterstützung für pflegende Angehörige,
- Ausweitung des bisher auf körperliche Pflege begrenzten Pflegebegriffs auf psychosoziale Komponenten, die eine ganzheitliche Sichtweise von Pflege ermöglichen,
- verstärkte Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen als Auslöser von Pflegebedürfnissen,
- engere Verzahnung der bisher hinsichtlich ihrer Finanzierungszuständigkeiten getrennten Systeme der Tages-, Vollzeit- und ambulanten Pflege sowie weiterer Maßnahmen im Vor- und Umfeld der Pflege, um Entscheidungen, die sich allein am individuellen Bedarf der Pflegebedürftigen ausrichten, zu erleichtern,
- Angleichung der unterschiedlichen Leistungen der Pflegeversicherung, die erheblich geringere Ansprüche bei ambulanter Pflege gegenüber stationärer Pflege vorsehen, um eine bedarfsgerechte Wahl zwischen ambulanter und stationärer Pflege zu gewährleisten.

Da sowohl Angebot als auch Nachfrage in der Pflege starke regionale Abweichungen aufweisen, sind eine differenzierte Erfassung der vorhandenen Strukturen und eine regionale Anpassung der Strategien zur Weiterentwicklung des Pflegesektors notwendig, um eine bedarfsgerechte Planung in allen Landesteilen realisieren zu können.

2.3.1 Unterstützung bei familiären Pflegeleistungen

Die Versorgung pflegebedürftiger Menschen durch Familienangehörige liegt in der Regel im Interesse der betroffenen Personen – und oftmals auch der Angehörigen – und entlastet das System der öffentlichen Pflegeinfrastruktur. Gleichzeitig stellt die familiäre Pflege vielfach eine hohe Belastung für die Pflegenden dar und ist in vielen Fällen nur schwer mit einer eigenen Berufstätigkeit zu vereinbaren. Es ist daher erforderlich, die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die familiäre Pflege in Niedersachsen zu verbessern, um die Potenziale für die Versorgung pflegebedürftiger Menschen im Familienkreis langfristig zu sichern.

Information und Schulung pflegender Angehöriger

Die Pflege von Angehörigen stellt hohe fachliche Anforderungen an die Pflegenden und verlangt darüber hinaus meist die Kenntnis und die Inanspruchnahme vorhandener lokaler Unterstützungsangebote; überdies setzt sie die Kenntnis der einschlägigen rechtlichen Grundlagen voraus.

Die bisher bestehenden Beratungsangebote für pflegende Angehörige sollten daher ausgebaut und landesweit verfügbar gemacht werden. Ein erster Ansatz ist die „Informationsplattform Altenhilfe“, die derzeit eingerichtet wird. Die Einrichtung dieser internetgestützten Informationsplattform sollte vorangetrieben werden. Dabei sollten leichte Zugangsmöglichkeiten für alle Betroffenen und Angehörigen vorgesehen werden.

Darüber hinaus sollten auch die persönlichen Informationsmöglichkeiten vor Ort ausgebaut werden. Ein geeignetes Instrument stellt hier wiederum die Einführung des „Case-Managements“ dar. Betroffene und Angehörige würden in ihrem „Fall-Betreuer“ eine zentrale trägerunabhängige Ansprechperson erhalten, die ihnen bei allen Fragen häuslicher Pflege und unterstützender Dienste zur Seite stehen könnte (vgl. MS 2005: 62).

Um den Anforderungen, die sich aus speziellen Bedürfnissen von Personen mit Pflegebedarf ergeben können, fachlich besser gerecht werden zu können, müssen die bestehenden Schulungsangebote für Angehörige zielgerecht ausgebaut werden. Grundlage bildet hierbei der § 45 SGB XI. Entsprechende Schulungsangebote könnten von den vorhandenen Pflegeinstitutionen angeboten werden, wodurch ihnen auch eine neue wirtschaftliche Perspektive entstehen würde (vgl. MS 2005: 62).

Vereinbarkeit von Pflege und Beruf

Die Pflege von Familienangehörigen ist in der Regel auch mit einem hohen zeitlichen Aufwand verbunden, der in vielen Fällen mit einer eigenen Berufstätigkeit der Pflegenden nicht oder nur schwer vereinbar ist. Es müssen daher Modelle gefunden werden, die es pflegenden Angehörigen erleichtern, pflegerische und berufliche Aufgaben zu vereinbaren. Hierzu zählt vor allem eine Flexibilisierung von Arbeitszeitmodellen wie etwa die Möglichkeit, die Arbeitszeit zeitlich befristet zu reduzieren oder – analog der Elternzeit für Kinder – eine längere „Pflegezeit“ zu nehmen. Um Nachteile bei den eigenen Altersbezügen zu vermeiden, sollten dabei auch die Möglichkeiten geprüft werden, Pflegezeiten auf die Rente anrechnen zu können.

Ziel aller Maßnahmen zur Vereinbarung von Pflege und Beruf sollte es auch sein, den Anteil von Männern bei den Pflegepersonen zu erhöhen. Dies ist vor dem Hintergrund der steigenden Frauenerwerbstätigkeit umso bedeutender. Eine wichtige Voraussetzung hierfür wäre auch eine bessere gesellschaftliche Anerkennung familiärer Pflegeleistungen.

2.3.2 Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der öffentlichen Pflegeinfrastruktur

Vor dem Hintergrund eines zu erwartenden Anstiegs des Pflegebedarfs in Niedersachsen bei gleichzeitigem Rückgang familiärer Unterstützungspotenziale wird die heute schon große Bedeutung der öffentlichen Pflegeinfrastrukturen mit ihren ambulanten und stationären Angeboten noch anwachsen. Hier kommt den Kommunen mit ihrer Zuständigkeit für die örtliche Pflegeberichterstattung eine hohe Bedeutung zu.

Ziel der Weiterentwicklung der öffentlichen Pflegeinfrastruktur muss es sein, die bisher bestehenden Zuständigkeitsgrenzen zwischen den Teilsystemen zu überwinden, um eine bedarfsgerechte und den jeweils individuellen Ansprüchen der Pflegebedürftigen angemessene Auswahl der Pflegeform zu ermöglichen.

Übergreifende Anforderungen

Das Angebot öffentlicher Pflegedienstleistungen in Niedersachsen zeichnet sich landesweit durch eine große Vielfalt aus. Handlungsbedarf besteht vor allem bezüglich einer Koordination und Kooperation der unterschiedlichen Angebote sowie hinsichtlich übergreifender Informationsmöglichkeiten, die eine bedarfsgerechte Zusammenstellung einzelner Pflegebausteine erlauben.

Die Einführung eines „Case-Managements“ könnte den betroffenen Personen und ihren Angehörigen daher eine große Hilfe sein. Zu den wichtigsten Aufgaben einer fallbezogenen Betrachtungsweise würde die Ermittlung des individuellen Pflegebedarfs und die Auswahl der notwendigen Pflegeleistungen zählen. Bedeutend ist dabei, dass die Beratung und Angebotskombination trägerunabhängig und in enger Abstimmung mit den Betroffenen und ihren Angehörigen erfolgt, um eine neutrale und an der individuellen Bedürfnislage ausgerichtete Zusammenstellung unterschiedlicher Pflegeleistungen zu ermöglichen.

Eine besondere Bedeutung würde ein „Case-Management“ vor dem Hintergrund der Einführung des „Persönlichen Budgets“ für alle Pflegebedürftigen erhalten. Da die Unterstützungsleistungen bei Inanspruchnahme des „Persönlichen Budgets“ nicht mehr platz-, sondern personenbezogen gezahlt werden, würde sich die persönliche Freiheit bei der Zusammenstellung der Angebote und damit auch der Beratungsbedarf erhöhen.¹⁷⁴

Die notwendige Flexibilisierung der Pflegeangebote setzt die oben dargestellten Anpassungen der Sozialgesetzbücher voraus und beinhaltet darüber hinaus eine Reduzierung von Komplexangeboten, wie sie heute noch überwiegend vorgehalten werden. Eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Anbieter, die ein sinnvolles Ineinandergreifen einzelner Pflegebausteine ermöglichen kann, bezieht dabei ausdrücklich auch Angebote, die über eine körperliche Versorgung Pflegebedürftiger hinausreichen, mit ein. Notwendig sind vor allem Angebote, die der sozialen Vereinsamung älterer Menschen vorbeugen können und so ihre Lebensqualität vergrößern. In diesem Feld ist eine Einbeziehung und Förderung ehrenamtlicher Strukturen notwendig, die die professionellen Pflegeinstitutionen ergänzen können.

Ein relativ guter Versorgungsstand besteht in Niedersachsen vor allem für ältere Menschen mit Pflegebedarf. Handlungsbedarf existiert dagegen teilweise bei der Versorgung spezieller Personengruppen wie beispielsweise pflegebedürftige Kinder, Menschen mit Migrationshintergrund, Demenzkranke, Personen mit Immunkrankheiten oder auch Sterbende. Insbesondere in den ländlich strukturierten Landesteilen besteht hier – trotz guter Fortschritte in den vergangenen Jahren – vielfach noch ein Ausbaubedarf, um eine wohnortnahe Mindestversorgung sicherzustellen. Grundlage für einen solchen Ausbau muss dabei eine differenzierte und kontinuierliche regionale Beobachtung von Angebot an und Nachfrage nach entsprechenden Pflegeleistungen sein.

Ambulante Pflegedienste

Da die weit überwiegende Zahl älterer Menschen das Wohnen in der eigenen Wohnung bevorzugt, stellen ambulante Pflegedienste eine wichtige Alternative zu den unterschiedlichen Formen der stationären Unterbringung dar. Der Bedarf an entsprechenden Pflegeleistungen ist in der Vergangenheit stark gestiegen und wird dies aller Voraussicht nach auch weiterhin tun.

Der weitere Ausbau ambulanter Pflegedienste in allen Teilen des Landes erscheint daher notwendig und sinnvoll. Dabei ist die Aufmerksamkeit besonders auf die Qualität der angebotenen Leistungen zu richten, da Pflegedefizite im Falle ambulanter Pflege weniger und seltener augenfällig werden als bei stationärer Betreuung.

Da ein großer Teil der ambulant versorgten älteren Menschen alleine lebt, sollten die derzeit meist auf körperliche Pflege ausgerichteten Angebote der ambulanten Pflege um soziale Dienste, die der Vereinsamung älterer Menschen entgegenwirken, ergänzt werden. Entsprechende Aufgaben müssen nicht durch qualifiziertes Pflegepersonal

¹⁷⁴ Vgl. Ausführungen zum „Persönlichen Budget“ in den Kapiteln D.III.1.4 und D.III.2.5 in diesem Abschnitt.

erfüllt werden, sondern können auch ehrenamtlich, beispielsweise durch „Seniorenbegleiter“, geleistet werden.

Grundsätzlich sollte der gesetzliche Leistungskatalog für ambulante Pflege, der sich derzeit auf lediglich 21 Positionen bezieht, flexibler gestaltet werden, um eine bedarfsgerechte Erbringung ambulanter Pflegeleistungen zu gewährleisten und so einen tatsächliche Alternative zum stationären Heimaufenthalt zu ermöglichen.

Kurzzeitpflegeeinrichtungen

Kurzzeitpflegeeinrichtungen sind ein wichtiges Element zur Vermeidung eines dauerhaften Aufenthaltes in Vollzeitpflegeeinrichtungen. Entsprechende Angebote sollten daher landesweit flächendeckend ausgebaut werden.

Voraussetzung hierfür ist auch in diesem Bereich der Pflege die Beseitigung der Abgrenzungsproblematik zwischen SGB XI und SGB V, wobei insbesondere die Trennung der Zuständigkeit zwischen Kranken- und Pflegeversicherung bezüglich derjenigen Personen, die nur einen vorübergehenden Pflegebedarf aufweisen, überwunden werden muss (vgl. MS 2005: 56).

Ein wesentliches Element der Kurzzeitpflege ist die Rehabilitation und damit das Ziel der Wiederherstellung der Fähigkeit zur eigenständigen Lebensführung. Die in der Vergangenheit zu beobachtende Praxis, dass Vollzeitpflegeeinrichtungen einen Teil ihrer Kapazitäten vorübergehend für Kurzzeitpflege zur Verfügung stellen, ist daher insofern zu überprüfen, als Vollzeitpflegeeinrichtungen überwiegend nicht über die notwendige Ausstattung und das erforderliche Know-how für eine qualifizierte Rehabilitation verfügen. Es sollte daher stattdessen eine Förderung reiner Kurzzeitpflegeeinrichtungen mit entsprechender Ausstattung angestrebt werden. Eine Unterbringung von Kurzzeitpflegebedürftigen in Einrichtungen der stationären Dauerpflege ist dagegen nur dann sinnvoll, wenn dort auch die notwendigen Voraussetzungen für eine qualifizierte Rehabilitation gegeben sind.

Tagespflege

Der Ausbau von Einrichtungen zur Tagespflege sollte landesweit vorangetrieben werden. Hierfür ist vor allem eine Änderung der leistungsrechtlichen Bestimmungen für die Tagespflege notwendig, da diese den Anbietern derzeit vielfach den wirtschaftlichen Betrieb entsprechender Einrichtungen erschweren (vgl. MS 2005: 56).

Gerade vor dem Hintergrund des zunehmenden Angebotes an (ambulant betreuten) Altenwohnungen stellt sich die Frage nach dem Verbleib der Bewohnerinnen und Bewohner bei steigendem Pflege- und Betreuungsbedarf. Einrichtungen der Tagespflege können hier eine sinnvolle Alternative zum unmittelbaren Übergang in eine vollstationäre Betreuung bilden.

Als besonders sinnvoll kann sich dabei die räumliche Zuordnung von Tagespflegeeinrichtungen zu Altenwohnkomplexen oder zum Wohnungsbestand von Wohnungsbau-gesellschaften oder Genossenschaften mit einem hohen Anteil älterer Menschen erweisen.

Stationärer Einrichtungen der Dauerpflege

Das Netz stationärer Einrichtungen der Dauerpflege ist landesweit bereits gut ausgebaut. Regional werden zukünftig dennoch neue Kapazitäten zu schaffen sein, soweit neu entstehende Bedarfe nicht durch mobile Angebote oder familiäre Pflege aufgefangen werden können. Entwicklungs- und Verbesserungsbedarf erscheint darüber hinaus grundsätzlich gegeben hinsichtlich (vgl. MS 2005: 56):

- der Umsetzung neuer pflegewissenschaftlicher Erkenntnisse,

- der Entwicklung des betriebsinternen Qualitätsmanagements einschließlich der diesbezüglichen Qualifizierung der Leitungskräfte,
- der Versorgungssituation der Bewohnerinnen und Bewohner mit demenziellen Erkrankungen,
- der Auswahl oder Fortbildung des Personals mit ausländischer Herkunft bezüglich ihrer Kenntnis der deutschen Sprache.

2.3.3 Maßnahmen im Vor- und Umfeld der Pflege

Die Bedeutung ambulanter Wohn- und Betreuungsformen wird steigen. Hierfür sprechen nicht nur die Wünsche der Betroffenen, die mehrheitlich einem Wohnen in der eigenen Wohnung einen deutlichen Vorzug einräumen, sondern auch Wirtschaftlichkeitserwägungen, da – zumindest bei weniger starkem Pflegebedarf – ambulante Pflege vielfach günstiger erbracht werden kann als stationäre Pflege.

Zu diesem Zweck sollten verstärkt Kooperationen zwischen Wohnungsbaugesellschaften und sozialen Diensten gefördert werden. In der Verantwortung der Wohnungsbaugesellschaften läge dabei der barrierefreie altengerechte Ausbau ihrer Wohnungen sowie die Ermöglichung neuer Wohnformen im Alter. Die sozialen Dienste könnten eine bedarfsgerechte Pflege und Betreuung der älteren Menschen leisten. Dabei sollten sich die Unterstützungsangebote nicht allein auf reine Pflegeaufgaben beziehen, sondern auch haushaltsnahe Dienstleistungen umfassen und soziale Bedürfnisse, die sich auf eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben richten, berücksichtigen. Insbesondere für den letztgenannten Bereich bieten sich auch Kooperationen mit ehrenamtlichen Strukturen an.

2.3.4 Verbesserung der Rahmenbedingungen für Ausbildung und Beruf im Pflegebereich

Um langfristig die Nachfrage nach einer Ausbildung im Pflegebereich zu sichern, sollten Initiativen ergriffen werden, die den Pflegeberuf wieder attraktiver machen. Hierzu zählen vor allem Maßnahmen, die geeignet sind

- die Einkommenssituation zu verbessern,
- die Aufstiegschancen auszubauen,
- die teilweise extremen psychischen und physischen Arbeitsbelastungen zu reduzieren,
- die Zahl der Praxisplätze für Auszubildende in der Altenpflege zu erhöhen sowie
- die gesellschaftliche Anerkennung des Pflegeberufs durch Aufklärungs- und Imagekampagnen zu steigern.

Um die Qualität der Pflegeleistungen in den Einrichtungen zu steigern, sollte die Fort- und Weiterbildung des Pflegepersonals ausgebaut werden. Ein wichtiger Inhalt einer solchen Weiterbildung wäre die Pflege von demenziell erkrankten und multimorbiden Personen mit Pflegebedarf.

Die rückläufige Zahl junger Menschen, um die auf dem Ausbildungsmarkt vielfältig geworben werden wird, macht Ausbildungskonzepte für eine andere Lebensphase im Bereich der Erwachsenenbildung erforderlich. Eine Wiederbelebung der „Weiterbildungsmaßnahmen“ (Umschulungen) wäre dazu eine wichtige Option.

Die Zusammenführung der Pflegeausbildung zu einer generalistischen oder zumindest in weiten Teilen integrierten Form mit anschließender Schwerpunktbildung ist eine Möglichkeit, das spätere Tätigkeitsfeld zu verbreitern und so die Berufszufriedenheit zu verbessern. Schon heute besteht auch in Krankenhäusern, insbesondere in internistischen und neurologischen Abteilungen, ein Bedarf an Pflegekräften, die im Umgang mit alten Menschen besondere Kompetenzen haben.

Die Verweildauer im Beruf sollte durch gezielte Maßnahmen gestärkt werden. Hierzu gehören die Vereinbarung von Familie und Beruf, Arbeitszeitregelungen, berufliche Perspektiven und stärkere Partizipation im Entscheidungsprozess.

Um mittelfristig das Angebot an Ausbildungsplätzen im Pflegebereich zu beobachten und zu sichern, ist bereits auf Initiative des Landes ein Landesarbeitskreis „Personalinitiative Pflege“ (LAK PIP) eingerichtet worden, in dem alle mit der Aus- und Weiterbildung im Pflegebereich befassten Institutionen im Land vertreten sind.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Um das Angebot an Ausbildungsplätzen im Pflegebereich zu sichern und auszuweiten, sind die Rahmenbedingungen für ausbildende Einrichtungen und die Attraktivität des Berufs zu verbessern. Möglichkeiten hierzu bieten sich durch die Wiedereinführung der Ausbildungsumlage oder andere Formen der stärkeren Refinanzierung von Ausbildungsleistungen. In jedem Fall müssen entsprechende Maßnahmen geeignet sein, ggf. durch Ausbildungsleistung entstehende Wettbewerbsnachteile, wie sie von vielen Einrichtungen heute gesehen werden, auszugleichen.

Da die unterschiedlichen Formen ambulanter Pflegeleistungen aller Voraussicht nach an Bedeutung gewinnen werden, müssen sich entsprechende Initiativen ausdrücklich auch auf die mobilen Pflegedienste beziehen, bei denen Ausbildung heute nur in sehr geringem Maßstab stattfindet.

Die Beherrschung der Muttersprache der Pflegebedürftigen durch das Pflegepersonal ist eine wichtige Voraussetzung für eine qualifizierte Pflege. In der Regel bedeutet dies die Beherrschung der deutschen Sprache durch das Pflegepersonal, auch beim Einsatz ausländischer Pflegekräfte. Gleichzeitig nimmt jedoch die Zahl älterer Menschen mit Migrationshintergrund mit Pflegebedarf zu, wodurch – vor dem Hintergrund einer kultursensiblen Pflege – auch das Beherrschen weiterer Sprachen durch das Pflegepersonal erforderlich werden kann, was den Bedarf an Pflegekräften aus diesen Bevölkerungsgruppen erhöhen könnte.

V Bürgerschaftliches Engagement

Im Zeichen des demografischen Wandels steigt die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements: Viele Folgen des demografischen Wandels können vor Ort nur in Zusammenarbeit mit der Bürgerschaft bewältigt werden. Die zukünftige demografische Entwicklung erhöht aber auch das Potenzial derer, die sich bürgerschaftlich engagieren können. Gründe hierfür sind, dass zum einen nicht nur die Lebenserwartung weiterhin zunimmt, sondern sich zugleich das Leben in Gesundheit verlängert, zum anderen der Anteil der Menschen ansteigt, die nach Beendigung ihrer Erwerbstätigkeit einer sinnstiftenden Aktivität nachgehen wollen. Andererseits sinkt die Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich freiwillig engagieren können.

1 Stellenwert und Veränderung des bürgerschaftlichen Engagements im demografischen Wandel

1.1 Begriffsbestimmung

Bürgerschaftliches Engagement kann allgemein bezeichnet werden als freiwillige, aktive (Mit-)Gestaltung und Unterstützung von gesellschaftlichen Prozessen und Problemlösungen. Es grenzt sich durch verschiedene Kriterien von anderen Tätigkeiten – wie etwa der Erwerbsarbeit – ab (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 2002: 38-40):

- *Freiwilligkeit:* Bürgerschaftliches Engagement beruht auf einer eigenen Entscheidung und unterliegt keiner staatsbürgerlichen Pflicht.
- *Nicht auf materiellen Gewinn gerichtet:* Bürgerschaftliches Engagement wird nicht primär monetär entlohnt und zielt daher nicht darauf ab, den eigenen materiellen Nutzen zu erhöhen.
- *Gemeinwohlorientierung:* Bürgerschaftliches Engagement ist mit einem positiven Effekt für Dritte verbunden.
- *Im öffentlichen Raum:* Bürgerschaftliches Engagement findet im öffentlichen Raum statt. Der öffentliche Raum gewährleistet Transparenz und die Möglichkeit, dass jeder sich anschließen kann.
- *Gemeinschaftlichkeit:* Bürgerschaftliches Engagement wird in der Regel gemeinschaftlich ausgeübt.

Der Begriff „Bürgerschaftliches Engagement“ wird häufig als Oberbegriff für verschiedene freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeiten verwendet. So werden klassische Ehrenämter in der kommunalen Selbstverwaltung ebenso dazu gezählt wie Vereinstätigkeiten in Sport, Kultur, Wohlfahrtspflege etc. oder Engagement in Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen. Engagement findet aber nicht nur in diesen institutionellen Formen, sondern auch in nicht-institutionellen Formen, z. B. als Nachbarschaftshilfe, statt.

Auch die Erscheinungsbilder des bürgerschaftlichen Engagements sind vielfältig. Neben der Übernahme von Aufgaben, Arbeiten oder Verantwortung werden Aktivitätsformen wie Stiften und Spenden von Geld mit diesem Begriff verbunden.

1.2 Entwicklung und gesellschaftspolitische Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements

In Deutschland wurde nach dem Zweiten Weltkrieg jahrzehntelang die „Wohlfahrt“ überwiegend als Aufgabe des Staates angesehen, und breite Kreise der Gesellschaft addierten dabei Wohlfahrt und Staat zu „Wohlfahrtsstaat“. Im Zuge des Wiederaufbaus setzte eine starke Förderung der Hauptamtlichkeit bei den sozialen Dienstleis-

tungen ein. Damit waren positive und gewollte Arbeitsmarkteffekte verbunden. Gleichzeitig kam es mit der „Professionalisierung“ zu einer starken Ausweitung der öffentlichen Dienstleistungen. Die Arbeitsteilung in hauptamtliche Helfer und in Empfänger von sozialen Dienstleistungen wurde allgemein akzeptiert bzw. als Merkmal „erfolgreicher“ Sozialarbeit angesehen. In der Folgezeit stieg die Erwartungshaltung gegenüber dem „Problemlöser“ Staat immer mehr an, während die Selbsthilfekompetenzen der Bürgerinnen und Bürger zurückgingen.

Gegenläufige Entwicklungen gab es in den gesellschaftlichen Problemzonen, die in der gesellschaftlichen Wahrnehmung nur am Rande vorkamen und sowohl von den sozialstaatlichen Instanzen wie auch von den mit Aufgaben der Sozialfürsorge betrauten Wohlfahrtsverbänden nicht oder höchst unzureichend angegangen wurden. Zur Lösung des in diesen Problemfeldern aufscheinenden sozialen Sprengstoffs bildete sich an vielen Orten bürgerschaftliches Engagement in gemeinnützigen Vereinen und Initiativen, die die Lücken der sozialstaatlichen Aufgabenwahrnehmung füllten und vor allem Konfliktprävention betrieben.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die hier vertretene Einschätzung, der Staat habe in der Vergangenheit durch eine allumfassende Versorgungsmentalität die Bürger in ihrem zivilgesellschaftlichen Engagement geradezu entmündigt, ist falsch und wird in dieser Form ausdrücklich abgelehnt. Die größte Pflegeorganisation des Landes sind die Angehörigen und darunter insbesondere Frauen. Sie erbringen erhebliche Leistungen, die leider viel zu selten angemessen anerkannt werden. Auch angesichts des hohen Engagements von Menschen in Vereinen, Verbänden und sonstigen Organisationen ist die Aussage, sie seien durch den allumfassenden Versorgungsanspruch zu Laien degradiert worden, nicht haltbar. Bürgerschaftliches Engagement ist kein Randphänomen, wie die weiteren Ausführungen zeigen werden, und bürgerschaftliches Engagement ist mehr als soziale Arbeit. Auch wenn die Kommisionmehrheit überwiegend diesen Aspekt betont, so ist bürgerschaftliches Engagement für die Verfasser dieses Votums in erster Linie Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Die hier vertretene Sichtweise, bürgerschaftliches Engagement pauschal als Notnagel für den Rückzug des Staates aus der sozialen Verantwortung zu nutzen, wird in dieser undifferenzierten Form ausdrücklich abgelehnt.

Aufgrund der prekären Lage der öffentlichen Haushalte mussten ab den 1980er-Jahren in Deutschland freiwillige staatliche Leistungen reduziert werden. Vor diesem Hintergrund gewannen alte Bürgertugenden wieder an Stellenwert. Bürgerinnen und Bürger wurden aktiv und haben durch ihr bürgerschaftliches Engagement zahlreiche Angebote und öffentliche Einrichtungen erhalten. Bürgerschaftliches Engagement sollte allerdings kein Ersatz für staatliches Handeln sein, sondern dieses ergänzen.

Häufig besteht in der öffentlichen Diskussion die Wahl nur zwischen alleiniger privater und alleiniger staatlicher Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung. Bei dieser Einstellung bleibt ein Wohlfahrts-Mix, bei dem der Staat eine Gewährleistungspflicht übernimmt, aber die Durchführung zivilgesellschaftlichen Gruppen, organisierten Bürgergruppen und/oder privaten Trägern überlässt, außen vor. Modellversuche haben jedoch ergeben, dass sich bürgerschaftliche Vereinigungen an einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft durchaus beteiligen und auch Verantwortung übernehmen wollen. Beispielsweise gibt es in Niedersachsen Hallen- und Freibäder, Bibliotheken, Bürgertreffpunkte, Bürgerbusse und Hilfsdienste, die von bürgerschaftlichen Organisationen betrieben werden.

Bürgerschaftliches Engagement verbessert die unmittelbare Lebensqualität der Menschen, stärkt das Gemeinwesen und die demokratische Gesellschaft auf vielfältige

Weise, denn es fördert z. B. die Kommunikation und Verständigung, das Verantwortungsbewusstsein, das Mitgefühl und die Solidarität.

Die Einsatzbereitschaft, die Gemeinschaftsorientierung der Bürger und die Netze, die die vertrauensvollen Sozialbeziehungen der Bürger untereinander ausdrücken, werden unter den Begriff „Sozialkapital“ subsumiert. Unter diesen Begriff fallen allerdings auch die zahlreichen Pflege- und Hilfsdienste in der Familie. Die Wirkung des Sozialkapitals zeigt sich nicht nur im sozialen Miteinander, sondern beeinflusst das gesamte staatliche Gefüge und die Wirtschaftsbeziehungen. Dabei wird angenommen, dass der Staat und die Wirtschaft umso besser funktionieren, je stärker Sozialkapital in der Gesellschaft verankert ist.

Bürgerschaftliches Engagement bietet aber auch für den Einzelnen Vorteile: Der Engagierte hat die Möglichkeit, durch selbst gewählte Aufgaben sein Leben zu bereichern. Dadurch entsteht Motivation für einen Einstieg in das Engagement.

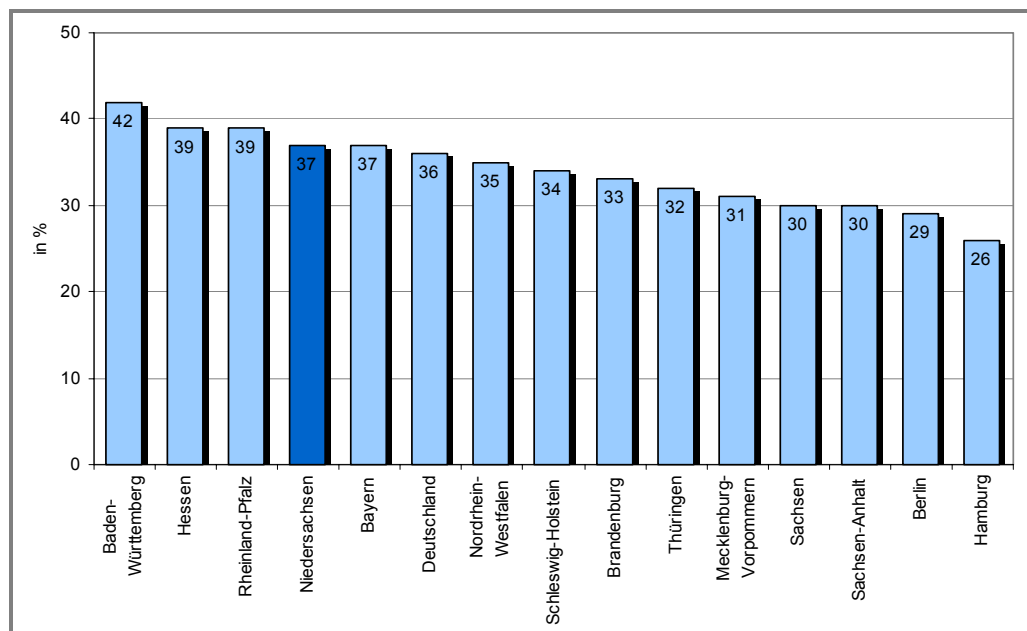
1.3 Bürgerschaftliches Engagement in Niedersachsen

Im Rahmen der bundesweiten Erhebung „Freiwilligensurvey“ wurden 1999 und 2004 jeweils ca. 1 000 Bürgerinnen und Bürger ab 14 Jahre in Niedersachsen zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ befragt.¹⁷⁵ Durch den Vergleich der Ergebnisse des ersten Freiwilligensurveys mit den Werten aus dem Jahr 2004 werden Entwicklungen im Engagement deutlich. Allerdings werden bestimmte Engagementformen wie etwa Nachbarschaftshilfen, die gleichermaßen von hoher gesellschaftlicher Bedeutung sind, nicht durch den Freiwilligensurvey erfasst.

1.3.1 Daten zu den freiwillig Engagierten in Niedersachsen

Im Jahr 2004 engagierten sich 37 % der Niedersachsen ab 14 Jahre oder rund 2,4 Mio. Menschen für das Gemeinwohl. Seit der ersten Erhebung 1999 ist die Quote um 6 Prozentpunkte gestiegen (vgl. Abbildung 213).

Abbildung 213: Freiwilliges Engagement in den Bundesländern 2004



Anmerkung: Für Bremen und das Saarland liegen keine sicheren statistischen Werte vor.
Quelle: TNS Infratest – Freiwilligensurvey 2004. Überarbeitete Darstellung.

¹⁷⁵ Der Freiwilligensurvey wurde im Auftrag des BMFSFJ durchgeführt. Bundesweit wurden in den beiden Erhebungsjahren jeweils 15 000 Personen befragt.

Niedersachsen ist eines von vier Bundesländern, in denen sich das freiwillige Engagement im Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich erhöht hat, und gehörte 2004 im bundesweiten Vergleich zu den Bundesländern mit einer hohen Engagementquote.

Differenziert nach verschiedenen Engagementbereichen zeigt sich, dass der Bereich „Sport und Bewegung“ sowohl in Niedersachsen als auch im Bundesdurchschnitt mit Abstand das größte Gewicht besitzt. 11,5 % der Bevölkerung engagierten sich 2004 in Niedersachsen in diesem Bereich (vgl. Tabelle 39). Es folgten die Bereiche „Schule/Kindergarten“, „Kirche und Religion“ sowie „Freizeit und Geselligkeit“ mit jeweils 6 %.

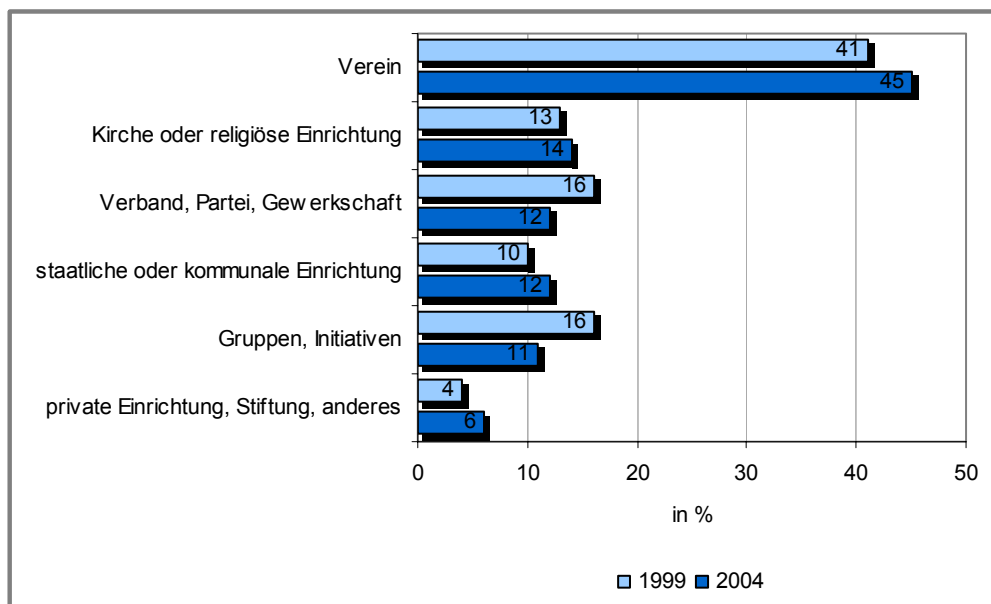
Tabelle 39: Engagementbereiche in Niedersachsen und Deutschland 2004

	Niedersachsen	Deutschland
Sehr große Bereiche		
Sport und Bewegung	11,5 %	11,0 %
Große Bereiche		
Schule/Kindergarten	6,0 %	7,0 %
Kirche und Religion	6,0 %	5,5 %
Freizeit und Geselligkeit	6,0 %	5,0 %
Sozialer Bereich	5,5 %	5,5 %
Kultur und Musik	5,0 %	5,5 %
Mittlere Bereiche		
Umwelt- und Tierschutz	4,0 %	2,5 %
Feuerwehr/Rettungsdienste	3,5 %	3,0 %
Berufliche Interessensvertretung	3,0 %	2,5 %
Jugendarbeit und Bildung	3,0 %	2,5 %
Politik/Interessenvertretung	2,5 %	2,5 %
Lokales Bürgerengagement	2,5 %	2,0 %
Kleinere Bereiche		
Gesundheitsbereich	0,5 %	1,0 %
Justiz/Kriminalitätsprobleme	0,5 %	0,5 %

Datengrundlage: TNS Infratest – Freiwilligensurvey 2004. Eigene Darstellung.

Die niedersächsischen Werte wichen nicht auffällig vom jeweiligen Bundesdurchschnitt ab. Die höchste Differenz zwischen den Engagementquoten ist im Bereich „Umwelt- und Tierschutz“ festzustellen, in dem sich in Niedersachsen 2004 mit 4 % ein höherer Anteil der Bevölkerung engagierte als im Bundesdurchschnitt mit 2,5 %.

Die im Freiwilligensurvey erhobenen Formen des bürgerschaftlichen Engagements finden zu großen Teilen in Vereinen statt. In Niedersachsen waren 2004 rund 45 % der freiwillig Engagierten in Vereinen tätig (vgl. Abbildung 214). Damit stieg der Anteil seit 1999 um 4 Prozentpunkte. Die zweitwichtigste Organisationsform waren 2004 mit 14 % Kirchen und religiöse Einrichtungen. Auch sie gewannen im Vergleich zu 1999 leicht hinzu (+ 1 %). Es folgten mit jeweils 12 % staatliche bzw. kommunale Einrichtungen und Verbände, Parteien, Gewerkschaften sowie mit 11 % Gruppen und Initiativen. Das Engagement in Verbänden, Parteien und Gewerkschaften ist im Zeitverlauf um 4 Prozentpunkte, das in Gruppen und Initiativen um 5 Prozentpunkte zurückgegangen.

Abbildung 214: Organisationsformen des freiwilligen Engagements in Niedersachsen 2004

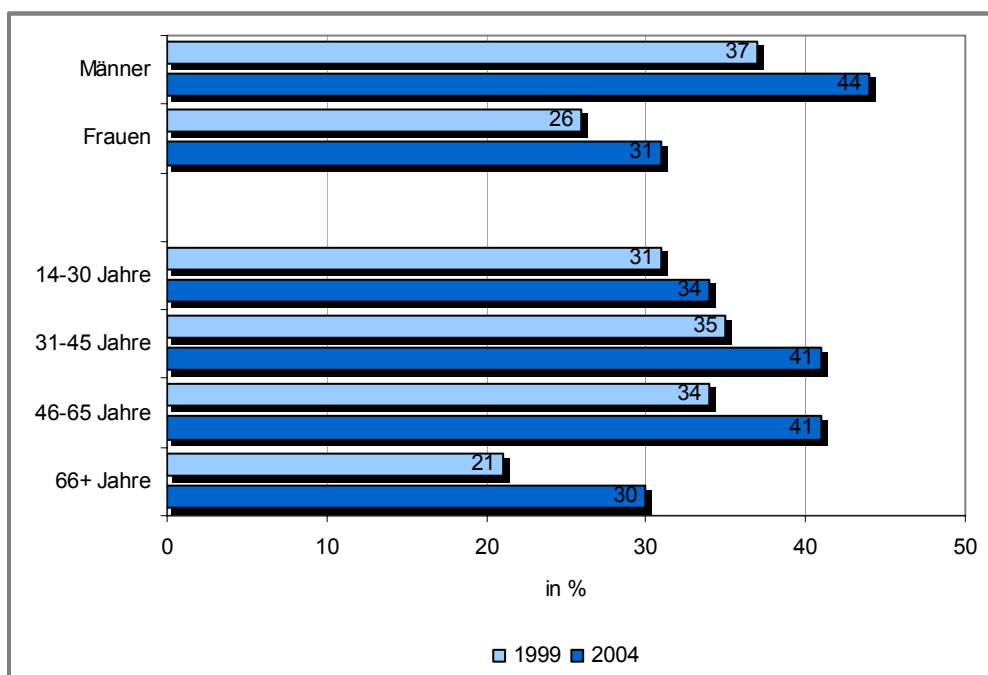
Quelle: TNS Infratest – Freiwilligensurvey 2004. Überarbeitete Darstellung.

Das freiwillige Engagement ist zwischen den Geschlechtern unterschiedlich ausgeprägt. So engagierten sich bei den im Freiwilligensurvey erhobenen Aktivitäten im Jahr 2004 Männer mit 44 % deutlich stärker als Frauen, deren Quote 31 % betrug (vgl. Abbildung 215). Im Vergleich zu 1999 hat das Engagement beider Geschlechter zugenommen; der Unterschied zwischen den Geschlechtern hat sich allerdings noch vergrößert. Dabei unterscheiden sich Frauen und Männer auch hinsichtlich des Bereiches ihres Engagements: „Während Frauen deutlich mehr sozial-caritatives und kinder- und jugendbezogenes Engagement ausüben, stehen bei Männern Sport, Freiwillige Feuerwehr bzw. Rettungsdienste und vor allem berufliche und politische Interessenvertretung im Vordergrund (...). Männer üben auch vermehrt Leitungs- und Wahlfunktionen aus.“ (TNS INFRATEST SOZIALFORSCHUNG 2005: 29).

Für Gesamtdeutschland konnte darüber hinaus festgestellt werden, dass sich Frauen und Männer mit Kindern ab 4 Jahren häufiger freiwillig engagieren als ihre Altersgenossen ohne Kinder (vgl. BMFSFJ 2006h: 288). Dabei engagieren sich die Mütter und Väter vor allem in den Bereichen, die im Zusammenhang mit der Lebenswelt der Kinder stehen wie z. B. im Engagementfeld „Schule und Kindergarten“.

Darüber hinaus sind Unterschiede zwischen den Altersgruppen erkennbar. Im Jahr 2004 wiesen die Altersgruppen der 31- bis 45-Jährigen und der 46- bis 65-Jährigen mit jeweils 41 % eine sehr hohe Engagementquote auf (vgl. Abbildung 215). Im Vergleich zum Jahr 1999 hat sich aber vor allem die Altersgruppe der 66-Jährigen und Älteren sehr dynamisch entwickelt: Der Anteil an freiwillig Engagierten stieg in dieser Gruppe um 9 Prozentpunkte auf 30 % an. Der geringste Zuwachs entfiel auf die Altersgruppe der 14- bis 30-Jährigen, deren Engagement sich um 3 Prozentpunkte auf 34 % erhöhte. Die junge Altersgruppe war 2004 auch die einzige Gruppe, in der der Bundesdurchschnitt mit einer Quote von 35 % über dem niedersächsischen Wert lag; in allen anderen Altersgruppen waren die Engagementquoten in Niedersachsen höher als im Bundesdurchschnitt.

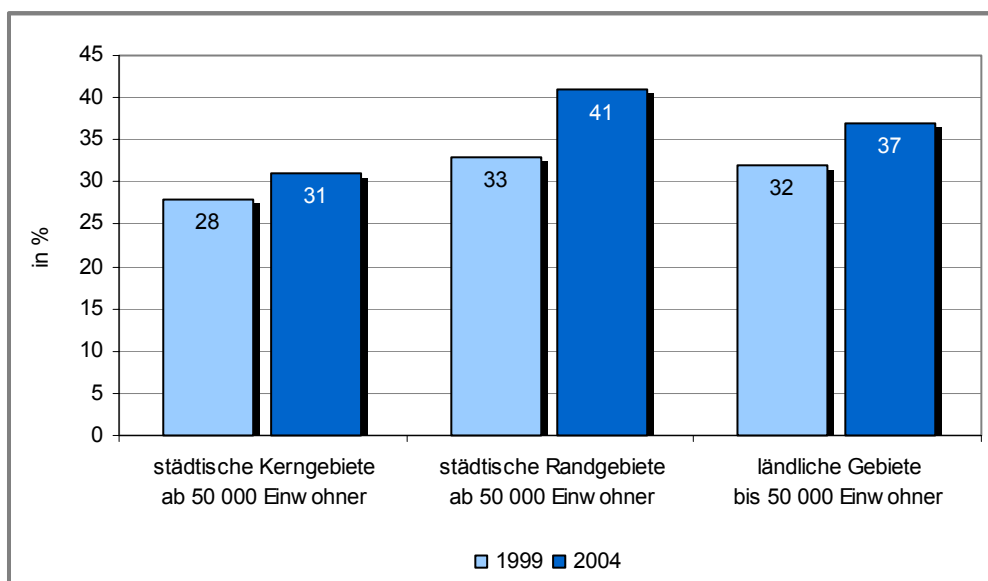
**Abbildung 215: Freiwillig Engagierte in Niedersachsen 1999 und 2004
(nach Geschlecht und Alter)**



Quelle: TNS Infratest – Freiwilligensurvey 2004. Überarbeitete Darstellung.

Differenziert nach Siedlungsstrukturen lässt sich feststellen, dass das Engagement in städtischen Randgebieten am stärksten ausgeprägt ist. Im Jahr 2004 waren 41 % der Bevölkerung in den städtischen Randgebieten freiwillig engagiert (vgl. Abbildung 216). Im ländlichen Gebiet waren es 37 % und im städtischen Kerngebiet 31 %. In allen drei Räumen ist die Engagementquote zwischen 1999 und 2004 gestiegen.

**Abbildung 216: Freiwillig Engagierte in Niedersachsen 1999 und 2004
(nach Siedlungsstruktur)**



Datengrundlage: TNS Infratest – Freiwilligensurvey 2004. Eigene Darstellung.

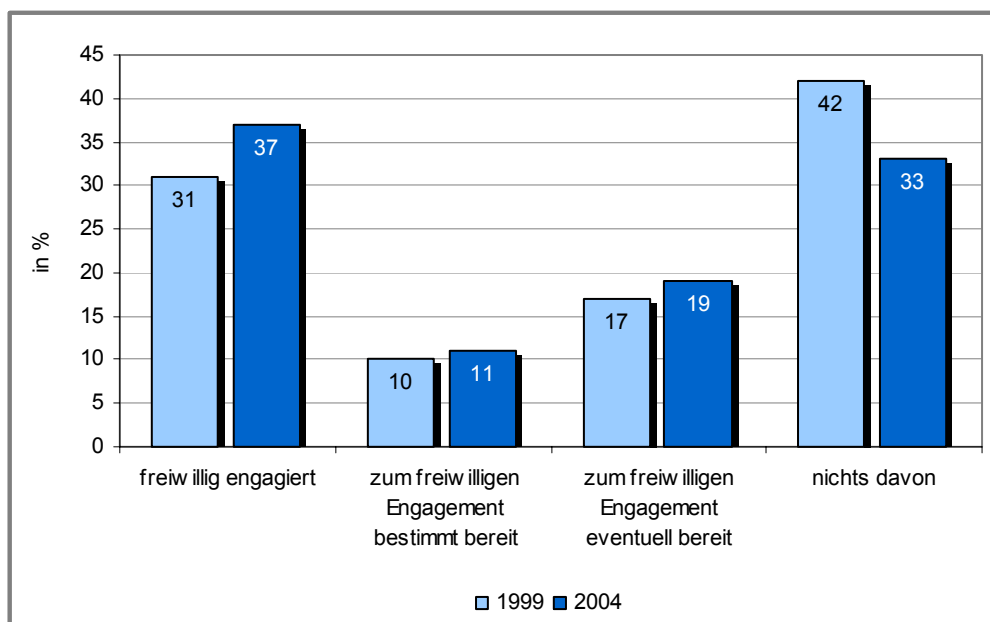
Diese Unterschiede in der Beteiligung lassen sich vermutlich auf unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen in den jeweiligen Siedlungsformen zurückführen. So kann das

hohe Engagement in den städtischen Randgebieten damit erklärt werden, dass dort vor allem jüngere Familien wohnen, deren Engagement häufig auf die Kinder bezogen ist. Dagegen ist der Anteil von Familien mit Kindern in städtischen Kerngebieten sehr viel geringer und damit dieses Motiv für ein Engagement seltener gegeben. In den ländlichen Gebieten hat das Engagement eine hohe Tradition.

1.3.2 Bereitschaft zum freiwilligen Engagement

Neben der tatsächlichen Erhöhung des Anteils der freiwillig Engagierten hat im Zeitverlauf auch die Bereitschaft zum freiwilligen Engagement zugenommen (vgl. Abbildung 217). Im Jahr 2004 gaben 11 % der niedersächsischen Bevölkerung an, zum freiwilligen Engagement „bestimmt bereit“ zu sein (+ 1 %). Weitere 19 % sagten, dass sie dazu „eventuell bereit“ seien (+ 2 %). Insgesamt kamen zu den 37 % bereits Engagierten noch 30 % hinzu, die an einem Engagement Interesse zeigten. Dementsprechend ist der Anteil derjenigen, die weder heute engagiert sind noch zukünftig zum Engagement bereit sein werden, von 42 % (1999) auf 33 % (2004) gesunken.

Abbildung 217: Bereitschaft zum freiwilligen Engagement in Niedersachsen 1999 und 2004



Datengrundlage: TNS Infratest – Freiwilligensurvey 2004. Eigene Darstellung.

1.3.3 Unterstützungsbedarf

Befragt nach dem Unterstützungsbedarf wünschten sich die Freiwilligen in Niedersachsen von ihren Trägerorganisationen vorrangig die Absicherung der Projektmittel (63 %). Wichtig war ihnen zudem eine bessere Bereitstellung von Räumen, Sachmitteln etc. (41 %). Die Freiwilligen möchten ebenso professionell arbeiten wie in ihrem Beruf und wünschten sich daher bessere Weiterbildungsmöglichkeiten (33 %) und fachliche Unterstützung (33 %). Dies zeigt noch einmal deutlich, welche hohe Bedeutung Weiterbildung und Qualifizierung in der Freiwilligenarbeit haben. Eine bessere finanzielle Vergütung für die Aktiven (25 %) spielte dagegen eine untergeordnete Rolle. Bedeutender war eher eine unbürokratische Kostenerstattung (32 %). Wenn diese Punkte nicht von den Trägerorganisationen berücksichtigt werden, kann dies zum Abbruch des Engagements bzw. zum Wechsel der Trägerorganisation führen.

Bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement durch Staat und Öffentlichkeit sahen die befragten Freiwilligen mit 51 % den größten

Verbesserungsbedarf bei der Information und Beratung der Bürgerinnen und Bürger über Möglichkeiten des freiwilligen Engagements. Fast ebenso große Bedeutung (48 %) hat der Wunsch nach mehr Anerkennung durch Berichte in Presse und Medien. 43 % der Befragten wünschten sich eine steuerliche Freistellung von Aufwandsentschädigungen. Weitere 41 % forderten eine bessere steuerliche Absetzbarkeit der Kosten des freiwilligen Engagements.

1.4 Stiftungen als Teil der Bürgergesellschaft

Stiftungen in Deutschland haben eine lange Tradition (vgl. im Folgenden BUNDESVERBAND DEUTSCHER STIFTUNGEN 2007). Die ersten Einrichtungen dieser Art entstanden bereits im Mittelalter, als vor allem Kirchen und weltliche Fürsten Stiftungen mit sozialen und mildtätigen Zwecken gründeten. Nationalsozialismus und das DDR-Regime haben diese blühende Stiftungslandschaft stark beschädigt, doch seit 1980 hat sich vor allem in Westdeutschland ein ungebrochener Stiftungsboom entwickelt. Viele Unternehmer der Nachkriegszeit sind nicht nur zu Wohlstand, sondern auch in ein Alter gekommen, in dem sie sich Gedanken um den sinnvollen Fortbestand des eigenen Kapitals machen.

Es ist zu erwarten, dass dieser Boom noch einige Jahre anhält, u. a. aufgrund des demografischen Wandels. Zum einen kommt die erste Erbgeneration der Nachkriegszeit in ein höheres Alter. Zum anderen wird ein steigender Teil der Menschen kinderlos alt. Keine eigenen Kinder zu haben, motiviert Stifter offensichtlich besonders: 42 % aller Stifter sind ohne Nachwuchs, in der Gesamtbevölkerung sind es lediglich 30 %. Die meisten Menschen entscheiden sich zwischen ihrem 60. und 69. Lebensjahr, eine Stiftung ins Leben zu rufen. Großes Potenzial für Stiftungsneugründungen in Deutschland beruht darüber hinaus darauf, dass eine Reihe vermögender Personen Stiftungen nach wie vor im Ausland gründet, weil dort die gesetzlichen Gründungs- und Arbeitsbedingungen zum Teil besser sind.

Da in etwa 15 Jahren eine weniger gut versorgte Generation in das Rentenalter kommen wird, ist es wichtig, in der Zwischenzeit potenzielle Philantropen zum Stiften zu ermuntern und die gesetzlichen Rahmenbedingungen stiftungsfreundlicher zu gestalten. Die für 2007 geplante Reform des Stiftungsrechtes zielt in diese Richtung.

Gerade Unternehmer haben häufig ein großes Interesse, ihr Vermögen auf Stiftungen zu übertragen, weil dies eine besonders nachhaltige Form des gesellschaftlichen Engagements ist. Stiftungen sind gesetzlich verpflichtet, ihr Kapital inflationssicher anzulegen und können ihre gemeinnützige Arbeit nur aus den Kapitalerträgen finanzieren. Stiftungen sind somit – theoretisch – für die Ewigkeit gemacht. Stiftungen stellen die Zivilgesellschaft auf eine finanziell nachhaltige Basis.

Anders als früher wird der größte Teil der Stiftungen (87 % seit 1990) heute schon zu Lebzeiten der Stifter gegründet. Nachlassstiftungen, mit denen die Menschen erst nach ihrem Tod Gutes für die Gemeinschaft tun wollen, verlieren immer mehr an Bedeutung. Der Trend, sich selbst noch aktiv in der eigenen Stiftung engagieren zu wollen, ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass Stifter ihr bürgerschaftliches Engagement als persönliche Bereicherung betrachten.

Niedersachsen ist in der Stiftungslandschaft sehr gut vertreten. Oldenburg rangiert auf Platz 4 (nach Frankfurt am Main, Hamburg und Bonn) in der Liste der Städte mit den an der Einwohnerzahl gemessenen meisten Stiftungen. Mit der VolkswagenStiftung ist die größte (gemessen an den Gesamtausgaben) deutsche Stiftung privaten Rechts in Hannover angesiedelt. Die größte Umweltstiftung der Welt, die Deutsche Bundesstiftung Umwelt, die aus den Privatisierungserlösen der einst staatseigenen Salzgitter AG entstanden ist, hat ihren Sitz in Osnabrück. Darüber hinaus hat die Idee der Bürgerstiftungen, die sich an dem amerikanischen Modell der Community Foundations orientieren, in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (in Gütersloh

und Hannover) ihre ersten Umsetzungen erfahren. Die mit Abstand meisten Bürgerstiftungen Deutschlands arbeiten in diesen Bundesländern. In Bürgerstiftungen engagieren sich Menschen mit Zeit, Geld und Ideen, um die Geschicke ihres eigenen kommunalen Umfeldes in die Hand zu nehmen. Bürgerstiftungen zeichnen sich durch ein starkes Interesse für regionale Belange aus und sind auch als Antwort auf eine zunehmend globalisierte Welt zu verstehen.

Generell sind Stiftungen auf Feldern aktiv, die der Staat nicht mehr finanzieren kann oder will, oder in Bereichen, in denen die Zivilgesellschaft effizienter arbeitet. Stiftungen engagieren sich (in dieser Reihenfolge) in den Bereichen Soziales, Kunst und Kultur, Bildung und Erziehung, Wissenschaft und Forschung, im Umweltschutz und in anderen Bereichen.

Das Land Niedersachsen hat die Möglichkeit, über die Stiftungsaufsicht die Arbeit und die Neugründung von Stiftungen positiv zu beeinflussen. Aufgabe der Stiftungsaufsicht ist es, zu beraten und unbürokratisch zu begleiten. In einer Umfrage des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen werden die niedersächsischen Stiftungsaufsichten im Bundesvergleich überproportional positiv bewertet.

1.5 Gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen des bürgerschaftlichen Engagements

Für die zukünftige Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements sind vor allem zwei Prozesse entscheidend: Zum einen die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Größe und die Struktur des Potenzials an freiwillig Engagierten, zum anderen der Wandel des Engagements selbst.

1.5.1 Verändertes Potenzial der freiwillig Engagierten

Aufgrund der demografischen Entwicklung und des fortschreitenden Prozesses der Individualisierung der Lebenswelten ist eine Abschätzung über das zukünftig verfügbare Potenzial für bürgerschaftliches Engagement von vielen Unsicherheiten geprägt. Klar ist allerdings, dass sich die Zusammensetzung der freiwillig Engagierten und der am bürgerschaftlichen Engagement Interessierten stark verändern wird.

Die demografisch bedingte Zunahme der älteren und die geringere Anzahl von jüngeren Menschen wird sich auf die verschiedenen Engagementbereiche unterschiedlich auswirken. Bereiche, die von starken körperlichen Aktivitäten geprägt sind, wie Sport, Jugendarbeit, Naturschutz, Feuerwehr und Rettungswesen, werden den Rückgang in den jüngeren Altersgruppen am ehesten zu spüren bekommen. Hier werden die Trägerorganisationen untereinander um die jungen Engagementinteressierten verstärkt konkurrieren.

Hingegen dürften die musischen, kulturellen, sozialen, künstlerischen und kirchlichen Bereiche vom steigenden Durchschnittsalter der Engagierten profitieren. Insbesondere Tätigkeiten, bei denen Erfahrungswissen erforderlich ist, und die weniger mit starken körperlichen Anstrengungen und Belastungen verbunden sind, dürften in Zukunft einen Zulauf verzeichnen. Menschen in der nachberuflichen Phase haben häufig den Wunsch und das Potenzial, sich freiwillig zu engagieren (vgl. Kapitel D.II.1.3 in diesem Abschnitt).

Abgesehen von den direkten demografischen Auswirkungen könnte das Engagement der jüngeren und der mittleren Generation zudem negativ durch die steigenden Anforderungen der Arbeitswelt wie auch durch zunehmende familiäre Verpflichtungen beeinflusst werden. So sind Erwerbstätige z. B. mit höheren Mobilitäts- und Weiterbildungserwartungen konfrontiert, sodass es schwerer sein wird, sie darüber hinaus zum freiwilligen Engagement zu motivieren. Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen

wird sich vermutlich negativ auf die nachbarschaftlichen Unterstützungsleistungen auswirken.

Ein wichtiger Beweggrund für bürgerschaftliches Engagement ist es, das Lebensumfeld der eigenen Kinder zu gestalten. Mit zurückgehender Kinderzahl werden insofern auch weniger Menschen durch die eigenen Kinder zum Engagement motiviert.

Mit der Zunahme der Anteile von Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung steigt auch deren Bedeutung für das bürgerschaftliche Engagement. Bislang findet ihr Engagement überwiegend in den jeweiligen „Zuwanderer-Communities“ statt und wird daher nach außen nicht immer sichtbar. Zukünftig ist es ratsam, sie auch verstärkt für freiwilliges Engagement in anderen Organisationen anzusprechen. Die Aktivierung dieses Potenzials ist zum einen wichtig, um das bürgerschaftliche Engagement insgesamt zu sichern. Zum anderen ist bürgerschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund ein Indikator für eine gelingende Integration. Insbesondere gemeinsames Engagement von Einheimischen und Menschen mit Migrationshintergrund fördert das Verständnis füreinander und stärkt den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Menschen mit Migrationshintergrund stellen daher eine wichtige Zielgruppe für die Engagementförderung dar.

In den Regionen, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind, könnten sich die Nachwuchsprobleme der Freiwilligenarbeit erheblich verschärfen. Bereits heute haben einige Träger Schwierigkeiten, ausreichend Freiwillige zu finden (vgl. die Kapitel D.I.1.4.1 und D.V.1.5.3 in diesem Abschnitt).

1.5.2 Veränderte Strukturen des Engagement

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Zugänge zum bürgerschaftlichen Engagement verändert. Infolge der Auflösung der tradierten sozialen Milieus verlieren auch milieubestimmte Zugänge an Bedeutung. Dies betrifft insbesondere die Wohlfahrtsverbände, die evangelischen und die katholischen Kirchengemeinden, die Gewerkschaften oder auch die Parteien. Statt eines lebenslangen Engagements, das sich aus der Zugehörigkeit zu einem sozialen Milieu ergibt, wird ein lebensphasenbezogenes Engagement, das mit der jeweiligen individuellen Lebenssituation vereinbar ist, wichtiger. Hinzu kommen die gestiegenen Anforderungen des Arbeitsmarktes an die Flexibilität und die Mobilität der Beschäftigten. „Die Lockerung der Bindungen an tradierte Verbände sowie die gestiegene Mobilität erfordern neue Zugangswege zum Engagement.“ (JAKOB 2006: 5).

Insgesamt ist aber, wie die Ergebnisse des Freiwilligensurveys zeigen, ein immer höherer Anteil der Menschen bereit, sich bürgerschaftlich zu engagieren. Es ist daher umso wichtiger, für die potenziell Engagierten zeitlich begrenzte und konkrete Aufgabenbereiche zu erschließen und sie dadurch anzusprechen und zu motivieren.

Engagement findet heute also nicht mehr nur dauerhaft, verbunden mit einer langjährigen Mitgliedschaft in einem Verband oder in einem Verein, statt, sondern auch zeitlich befristet und wird häufig projektförmig organisiert. Neben die klassischen Organisationsformen des Vereins oder des Verbands sind neue informelle Formen des bürgerschaftlichen Engagements getreten. Diese sind insbesondere in den Bereichen Kultur, Schule, Kindergarten, Gesundheit, Ökologie und im sozialen Umfeld zu finden (vgl. HEINZE 2005: 11).

Selbst das Engagement in Vereinen ist inzwischen von einer hohen Fluktuation geprägt. So beenden ca. 10 % der Aktiven im Bereich des Sports während eines Jahres ihr Engagement aus den unterschiedlichsten Gründen. Bei ca. 200 000 Engagierten müssten somit jedes Jahr rund 20 000 Aktive verabschiedet und die Abgänge durch neue Aktive ersetzt werden. Damit wachsen die Anforderungen und der Aufwand für die Organisationen, denn sie müssen kontinuierlich potenziell Freiwillige für ein Enga-

gement gewinnen, indem sie diese zielgruppen- und lebenslagengerecht vor Ort und persönlich informieren, ansprechen und motivieren.

Gleichzeitig haben sich zudem die Haltungen zum Engagement gewandelt. Das Verständnis, nach dem das Engagement als Pflicht und Dienst an der Gemeinschaft aufgefasst wird, ist im Schwinden begriffen. Nach wie vor ist eine solche Haltung zwar in der Generation der über 45-Jährigen stark ausgeprägt: Über 60 % gaben im Jahr 2004 im Rahmen des Freiwilligensurveys als Begründung für ihr Engagement an, dass die Aufgaben „gemacht werden müssen“. Von den bis 45-Jährigen teilten nur 38 % diese Auffassung. Eine größere Relevanz als Auslöser für ein freiwilliges Engagement besitzt aber offenbar die Neigung, wichtige Angelegenheiten selbst zu organisieren. Die Mehrzahl der Befragten des Freiwilligensurveys stimmte der Aussage zu, dass sie durch das Engagement „die Gesellschaft zumindest im Kleinen mitgestalten“ wolle. 62 % der bis 45-Jährigen und 80 % der über 45-Jährigen sagten, dass dieses Motiv auf sie voll und ganz zuträfe. Lediglich für 3 % der bis 45-Jährigen und für 5 % der über 45-Jährigen hatte diese Ansicht überhaupt keine Relevanz.

An die Stelle eines Engagements als innere Pflicht rückt zunehmend eine Haltung, die das Engagement mit eigenen Interessen in Verbindung bringt. Dies schließt keineswegs eine gemeinwohlorientierte Haltung aus, denn die Befragten wollen mit ihrem Engagement „etwas Gutes tun“, sei es für das Wohl der Gesellschaft insgesamt („Gemeinwohl“) oder für hilfsbedürftige Menschen („anderen helfen“). Befragt nach den konkreten Erwartungen an ihr Engagement wünschen sich die meisten Engagierten eine Bereicherung ihres Lebensgefühls und ihrer Lebensfreude („Tätigkeit soll Spaß bereiten“) sowie interessante soziale Kontakte („mit sympathischen Menschen zusammenkommen“).

Damit wird deutlich: „Es gibt ... nicht ein handlungsleitendes Motiv – etwa ‚Spaß haben‘ – sondern das Zusammenwirken mehrerer Motive, etwa ‚Spaß daran haben, anderen Menschen zu helfen‘.“ (HACKET, MUTZ 2002: 44). Um Menschen für ein freiwilliges Engagement zu gewinnen, ist es dennoch wichtig zu berücksichtigen, dass individuelle Präferenzen an Bedeutung gewonnen haben.

Dazu kann auch die Tendenz gezählt werden, dass jüngere Menschen vermehrt darauf achten, dass mit dem freiwilligen Engagement ein Vorteil für ihre Lebensbiografie verbunden ist. Dies ist auch als ein Zeichen für die Anerkennung des bürgerschaftlichen Engagements in der Arbeitswelt und Gesellschaft zu werten.

1.5.3 Freiwillige Feuerwehren – ein Beispiel für die Herausforderungen einzelner Engagementbereiche

Nachwuchsprobleme im bürgerschaftlichen Engagement sind in den Bereichen, die eine hohe gesellschaftliche Verantwortung beinhalten, besonders kritisch. In den Freiwilligen Feuerwehren in Niedersachsen ist die Zahl der aktiven Mitglieder seit Anfang der 1990er-Jahre kontinuierlich rückläufig. Dies gilt in besonderem Maße für die Jugendfeuerwehren.

Hinzu kommt, dass aufgrund der Konzentration der Arbeitsplätze in zentralen Orten und des damit verbundenen Auspendelns der Wohnbevölkerung in ländlichen Gebieten zu bestimmten Tageszeiten die Einsatzbereitschaft der Feuerwehren in einem starken Maße beeinflusst wird.

Die demografische Entwicklung verschärft diese Situation. Eine aktive Mitgliedschaft in einer Freiwilligen Feuerwehr ist zwischen der Vollendung des 16. und des 62. Lebensjahres möglich. Ende 2005 gab es insgesamt 131 109 aktive Mitglieder im Einsatzdienst in den 3 340 niedersächsischen Ortsfeuerwehren. Die Zunahme des Anteils älterer Menschen reduziert das Potenzial möglicher aktiver Mitglieder innerhalb der gesetzlich geregelten Altersgrenzen.

2 Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Gesellschaft – Handlungsoptionen

Die Förderung des Bürgerengagements ist zum einen wichtig, da es einen grundlegenden, stabilisierenden Wert für die Entwicklung und den Zusammenhalt der Gesellschaft darstellt. Zum anderen trägt bürgerschaftliches Engagement dazu bei, die Folgen des demografischen Wandels zu mildern. Dabei kann bürgerschaftliches Engagement sozialstaatliche Leistungen nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Bürgergesellschaftliches Engagement braucht funktionierende sozialstaatliche Institutionen, um sich entwickeln zu können.

Eine Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements muss zum einen Bewährtes erhalten und zum anderen neue Formen des Engagements unterstützen. Ziel muss es sein, dass die freiwillig Aktiven engagiert bleiben, die Interessierten, die etwas freiwillig tun wollen, dazu auch die Möglichkeit erhalten und insbesondere Kinder und Jugendliche zum Engagement motiviert werden.

Um mehr Menschen für ehrenamtliche Tätigkeiten zu gewinnen, müssen ihre Leistungen mehr Bestätigung und Anerkennung erfahren. Dies betrifft sowohl die Anerkennung durch die professionell Tätigen in den Organisationen, Verbänden und Vereinen, wo freiwillig Engagierte tätig sind, als auch die Anerkennung durch Land und Kommunen. Dazu sind neben den bestehenden Formen der Anerkennung (z. B. „Unbezahlbar und freiwillig – Der Niedersachsenpreis für Bürgerengagement“, der „Preis für Zivilcourage“ oder der jährliche „Tag der Ehrenamtlichen“) zielgruppenorientierte Ansprachen notwendig. In diesem Zusammenhang ist vor allem eine bessere Medienpräsenz wichtig.

Der landesweite Kompetenznachweis „Engagiert in Niedersachsen“, der seit November 2005 angeboten wird, ist eine weitere Möglichkeit, das Engagement anzuerkennen. Der Kompetenznachweis dokumentiert das freiwillige Engagement und macht die erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Qualifikationen sichtbar. Es ist zu untersuchen, inwiefern der Nachweis durch andere gesellschaftliche Akteure (z. B. Unternehmen) akzeptiert wird und dadurch an Wert gewinnt.

Die Bereitschaft zum Engagement könnte auch durch Entschädigungen (z. B. Fahrtkostenerstattung oder Aufwandsentschädigung) sowie durch zusätzliche materielle oder finanzielle Anreize (z. B. Vergünstigungen über eine Ehrenamtskarte oder Steuervorteile wie sie im Spendenrecht bereits bestehen) erhöht werden.

2.1 Strukturen

Ermöglichung des bürgerschaftlichen Engagements

Eine aktive Bürgergesellschaft benötigt ein günstiges „gesellschaftliches Klima“, in dem sie sich entfalten kann und in dem sich die Einwohnerinnen und Einwohner ernst genommen fühlen.

Politik und Verwaltung haben die Pflicht, für die gesellschaftliche Entwicklung und das Gemeinwohl Sorge zu tragen. Dazu ist es erforderlich, dass sie Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement anregen, ermöglichen und fördern. Das Ermöglichen des bürgerschaftlichen Engagements gehört zum Kernbereich der Demokratie. Die Staatsbürger sind Akteure des politischen Prozesses, die aktiv mitgestalten und Verantwortung tragen wollen und auch müssen. Daher sind Bürgerinnen und Bürger auch bei der Bewältigung des demografischen Wandels mit einzubeziehen.

Dabei müssen Politik und Verwaltung bedenken, dass eine aktive Bürgergesellschaft ein eigenständiges, offenes und freiwilliges Handlungsfeld ist, das sich nicht einfach einfordern lässt bzw. nicht ohne weiteres veranlasst werden kann. Bürgergesellschaftliches Engagement lebt von Freiwilligkeit und kann Politik nicht ersetzen. Es gilt, alle gesell-

schaftlichen Akteure, also die Bürgerinnen und Bürger, die sich in den verschiedenen Bereichen engagieren, und die kollektiven Akteure, also Vereine, Initiativen, Stiftungen etc., zu stärken und damit ihren gesellschaftlichen Einfluss und ihre Handlungschancen zu verbessern.

Ressourcen und Strukturen

Bürgerschaftliches Engagement setzt eine geeignete beteiligungs- und engagementfördernde Infrastruktur voraus (Organisationen, Einrichtungen, Multiplikatoren, Räume, Materialien). Für die Aufrechterhaltung oder auch den Ausbau einer engagementfördernden Infrastruktur sollten auch zukünftig öffentliche Mittel bereitgestellt werden. Dies ist auch deshalb so wichtig, da eine Schwächung bzw. ein mangelnder Ausbau der Infrastruktur eine Abnahme der Bereitschaft zum Engagement zur Folge haben könnte. Zudem sollte die Arbeit der bürgerschaftlich Engagierten durch Verwaltungsvereinfachungen erleichtert werden.

Gleichzeitig müssen auch diejenigen, die Infrastruktureinrichtungen vorhalten, überlegen, inwieweit sie selbst durch das Einwerben von Spenden, durch Fördervereine oder Kooperationen mit Bürgerstiftungen zusätzliche Mittel akquirieren können, um so ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von der öffentlichen Förderung zu erreichen. Allerdings dürfen diese zusätzlichen Mittel keine grundständige öffentliche Förderung ersetzen (vgl. JAKOB 2006: 7).

Die Freiwilligen selbst müssen als „wertvolle Ressource“ (REINERT 2004: 30) behandelt werden. Dazu gehört z. B., dass sie auf ihre Aufgaben gut vorbereitet werden. Große Bedeutung haben daher Qualifizierungsprogramme, die freiwillig Engagierten das notwendige Know-how zum einen in Bezug auf Fragen des Freiwilligenmanagements und der Engagementförderung und zum anderen für das jeweilige Engagementfeld vermitteln.

Das Land soll auch weiterhin durch die Initiierung und die Finanzierung von Modellprojekten wie Freiwilligenagenturen und die notwendige wissenschaftliche Begleitung zur Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Niedersachsen beitragen. In den letzten Jahren sind viele derartige Einrichtungen entstanden, deren Kernaufgabe die Anregung und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement bezüglich unterschiedlicher Zielgruppen ist. Auch die Mehrgenerationenhäuser sollen als Anlaufstelle für am Engagement Interessierte dienen.

Darüber hinaus müssen sich die Organisationen des bürgerschaftlichen Engagements wie etwa die Vereine oder Verbände mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf ihre Organisationsstruktur und auf ihren Engagementbereich beschäftigen. Dabei sollte das Land die Organisationen durch gezielte Aktivitäten (z. B. Informationsveranstaltungen oder Workshops) unterstützen.

Gezielte Ansprache und Information

Der demografische Wandel macht es erforderlich, dass offensiv für ein bürgerschaftliches Engagement geworben werden muss, um auch zukünftig ein Engagement in mindestens der bisherigen Größenordnung sicherzustellen. Engagierte und potenziell Engagierte benötigen gezielte Informationen, eine unmittelbare Ansprache, interessante Mitwirkungsmöglichkeiten sowie eine unterstützende Begleitung für ihre Tätigkeit. Daher sind der Ausbau und die Vernetzung von Anlauf- und Informationsstellen für bürgerschaftliches Engagement in Niedersachsen wie z. B. die Freiwilligenagenturen eine wichtige Aufgabenstellung.

Dazu sollten bestehende Kooperationen mit Einrichtungen in den Regionen Niedersachsens genutzt werden. Darüber hinaus sollte das Land in enger Kooperation mit den Kommunen dafür eintreten, dass sich die Anlauf- und Informationsstellen landes-

weit vernetzen, da nur so ein kontinuierlicher Informationsaustausch erfolgen und eine Qualität der Aufgabenerfüllung sichergestellt werden kann.

Mittlerweile können sich Interessierte auf der Internetseite www.freiwilligenserver.de umfassend über Möglichkeiten des bürgerschaftlichen Engagements in Niedersachsen informieren. Dort sind die Adressen von über 30 000 Vereinen, Organisationen und Selbsthilfeinitiativen gespeichert. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass insbesondere viele Ältere keinen Zugang zum Internet haben, sodass weitere Maßnahmen direkter Ansprache notwendig sind.

Kooperation unterschiedlicher Akteure und Beteiligung an Entscheidungen

Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement sind einerseits gekennzeichnet von einer Vielfalt an Gelegenheiten, Projekten, Initiativen und Aktivitäten. Sie benötigen andererseits aber zugleich eine kontinuierliche und verlässliche Kooperation unterschiedlicher Akteure der Gesellschaft. Die aktive Bürgergesellschaft benötigt die bewusste Partnerschaft von Politik, Verwaltung, freien und privaten Organisationen.

In diesem Zusammenhang ist das Land aufgefordert, die Kooperation mit den Organisationen der Zivilgesellschaft zu intensivieren. Insbesondere ist es von großer Bedeutung, stärker als bisher auf die Unternehmen und Betriebe zuzugehen, um an ihre gesellschaftspolitische Verantwortung zu appellieren und sie zur Förderung des Bürgerengagements aufzurufen.

Zudem muss sichergestellt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger an den kommunalen Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse partnerschaftlich beteiligt werden. Politik und öffentliche Verwaltung sowie die Trägerorganisationen sind gefordert, entsprechende Beteiligungsmöglichkeiten zu entwickeln, um das gestalterische Vermögen und die Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger zu nutzen.

2.2 Bürgerschaftliches Engagement im Zeichen des demografischen Wandels

2.2.1 Nutzung der Engagementpotenziale spezifischer Bevölkerungsgruppen

In den nächsten Jahren wird sich sowohl der Anteil der älteren Menschen als auch der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund erhöhen. Für die zukünftige Sicherstellung des bürgerschaftlichen Engagements wird dementsprechend die Ansprache dieser Gruppen immer bedeutender.

Die Engagementbereitschaft für die Gesellschaft muss aber schon in jungen Jahren geweckt werden. Daher sind Kinder und Jugendliche weiterhin eine Zielgruppe des bürgerschaftlichen Engagements, auch wenn ihr Bevölkerungsanteil abnimmt.

Engagement älterer Menschen

Bereits heute sind viele ältere Menschen in Niedersachsen freiwillig engagiert. Ziel muss es sein, dass es auch zukünftig ein so hohes Engagement der älteren Generation geben bzw. dass dieses möglichst ausgeweitet wird. Dazu müssen die Potenziale der älteren Generation gesellschaftlich anerkannt werden. Aufgabe des Landes ist es, die entsprechenden unterstützenden Rahmenbedingungen zu schaffen (vgl. Kapitel D.II.2 in diesem Abschnitt).

Unsere Gesellschaft braucht das Potenzial der Älteren. Ihr Wissen und Know-how hat zudem integrierende Wirkung. Die Übernahme einer als sinnvoll erlebten Aufgabe wirkt sich positiv auf die eigene Lebensgestaltung aus und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sie lange selbstständige und aktive Mitglieder der Gesellschaft bleiben.

Im Bund-Länder-Programm „Erfahrungswissen für Initiativen“ (EFI) wurden in den Jahren 2002 bis 2006 Multiplikatoren – sogenannte seniorTrainer – für das lokale

Engagement ausgebildet. Die praktischen Erfahrungen aus dem EFI-Programm werden in Niedersachsen für die Einübung generationenübergreifender Zusammenarbeit im Projekt „Engagement-Lotsen für Ehrenamtliche in Niedersachsen“ (ELFEN) weiterentwickelt. In Zusammenarbeit mit den Kommunen und lokalen Einrichtungen wie Bürgerbüros, Freiwilligenagenturen, Mehrgenerationenhäusern oder anderen Anlaufstellen für Bürgerengagement werden unter dem Dach der Freiwilligenakademie Niedersachsen angehende ELFEN in mehrtägigen Seminarblöcken ausgebildet. Die ELFEN sollen in Niedersachsen wichtige Impulse für neues bürgerschaftliches Engagement geben und andere für ein Engagement motivieren. Zu ihren Aufgaben zählen Anregung und Initiierung neuer Projekte, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Beratung und Begleitung von Vereinen und Initiativen. Außerdem unterstützen sie Freiwillige, soziale Einrichtungen, Initiativen, Kommunen, Firmen und andere ehrenamtlich tätige Gruppen und vernetzen deren Arbeit.

In Anlehnung an das Freiwillige Soziale Jahr oder das Freiwillige Ökologische Jahr, die eher die jüngere Generation ansprechen, können die individuelle Kompetenzen und Erfahrungen Älterer in einem „Freiwilligen Jahr für Seniorinnen und Senioren“ (FJS) genutzt werden. Im FJS engagieren sich die Freiwilligen über einen mittel- bis längerfristigen Zeitraum (mindestens drei, in der Regel sechs bis zwölf Monate) verbindlich. Seit Ende 2005 fördert das MS zwei Pilotprojekte eines FJS im Landkreis Osnabrück und in der Landeshauptstadt Hannover.

Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund

Um Menschen mit Migrationshintergrund stärker für ein freiwilliges Engagement zu interessieren und zu motivieren, ist eine adressatengerechte Ansprache erforderlich. Es muss geprüft werden, wie die Zugangsmöglichkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund zu den Engagementfeldern und Organisationen verbessert werden können. Darüber hinaus sollte das Engagement dieser Gruppe verstärkt in die öffentliche Wahrnehmung gerückt werden, um so eine Anerkennung durch die Gesellschaft zu fördern. Das Land sollte geeignete Ansätze und Projekte unterstützen. Grundvoraussetzung ist, dass den hier lebenden Menschen mit Migrationshintergrund eine Chance auf gesellschaftliche Teilhabe eröffnet wird. Außerdem sollte der interregionale Erfahrungsaustausch verbessert werden.

Das Projekt „Integrationslotsen“ ist eine Maßnahme, die zu einer verbesserten Integration beiträgt und an der Menschen mit Migrationshintergrund ehrenamtlich entscheidend mitwirken. Im Jahre 2007 sollen landesweit bis zu 800 Integrationslotsen mit Migrationshintergrund qualifiziert werden und anschließend ehrenamtlich einen Beitrag zur Integration von Zuwanderern leisten.

Engagement junger Menschen

Angesichts der Zunahme des Anteils der älteren Generationen muss die Teilhabe der Kinder und Jugendliche auch deshalb gestärkt werden, damit ihre Anliegen weiterhin Gehör finden. Daher ist es wichtig, dass junge Menschen über die Möglichkeiten, die Chancen und die Bedeutung der demokratischen Teilhabe im Sinne von Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement informiert werden. Kinder und Jugendliche sollten motiviert werden, sich bürgerschaftlich zu engagieren und so die Gesellschaft mitzugestalten (vgl. Kapitel D.I.1.4.1 in diesem Abschnitt).

Darüber hinaus ist das Jugendalter prägend im Hinblick auf das bürgerschaftliche Engagement. Viele, die sich im Erwachsenenalter für andere einsetzen, waren bereits in der Jugend freiwillig engagiert. Zentraler Ansatzpunkt, um junge Menschen mit sozialen Themen in Berührung zu bringen, ist die Schule. Dazu ist eine entsprechende Lernumgebung zu schaffen, und die Lerninhalte sind so anzupassen, dass durch sie dafür Interesse geweckt wird.

Ein erster Schritt könnte die Durchführung einer landesweiten Fachtagung zum Themenbereich „Schule/Bildung und bürgerschaftliches Engagement“ sein. Hierbei sollte auf das Veranstaltungskonzept des Bundesnetzwerkes Bürgerschaftliches Engagement (BBE) zurückgegriffen werden, das bereits erfolgreich in mehreren Bundesländern umgesetzt wurde. Der Ansatz des BBE ist zwischenzeitlich von der UNESCO anerkannt worden.

Aber auch außerhalb der Schule müssen Modellprojekte entwickeln werden. Hier bieten sich Kooperationen mit Jugendverbänden und Einrichtungen der Jugendarbeit an. Ein Ausbau des Freiwilligen Sozialen Jahres und des Freiwilligen Ökologischen Jahres ist ein weiteres Mittel, um mehr junge Menschen an Tätigkeiten im Ehrenamt heranzuführen. Dazu ist eine Erweiterung der Kapazitäten entsprechend der tatsächlichen Nachfrage anzustreben. Diese Möglichkeit sollte aber nicht dazu führen, dass der Eintritt in das Berufsleben durchschnittlich noch weiter nach hinten geschoben wird. Gegebenenfalls ist über eine Anrechnung dieses Engagements für verschiedene Ausbildungen nachzudenken.

2.2.2 Zukünftige Aufgabenbereiche des bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen des demografischen Wandels

Bürgerschaftliches Engagement kann einen Beitrag zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen leisten. Bürgerengagement stiftet Lebenssinn und fördert den zwischenmenschlichen Kontakt, beugt also Vereinzelung und Isolierung vor. Die aktive Bürgergesellschaft kultiviert in diesem Zusammenhang gewissermaßen ein vielfältiges Handlungsmodell für ein gemeinschaftsstiftendes Miteinander. Damit trägt die aktive Bürgergesellschaft auch wesentlich zu Problem- und Konfliktlösungen sowie zum sozialen Zusammenhalt im Gemeinwesen bei. Menschen, die sich aufgehoben fühlen und über stabile persönliche Netzwerke verfügen, werden in der Lage sein, gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern.

Gerade in den Regionen, die stark vom demografischen Wandel betroffen sind, ist das bürgerschaftliche Engagement als stabilisierendes Element erforderlich. Durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger könnte das bürgerschaftliche Engagement dazu beitragen, dass sich die Bindung an die Wohnortgemeinde bzw. den Stadtteil verstärkt.

Neben der Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts insgesamt bestehen insbesondere in den folgenden Handlungsfeldern Möglichkeiten, mithilfe des bürgerschaftlichen Engagements zu einer positiven Entwicklung beizutragen:

Ergänzung oder Unterstützung öffentlicher Infrastruktur

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur für die nachwachsenden Generationen kann vor allem in schrumpfenden Regionen nicht mehr vom Staat alleine bewältigt werden. Bürgerschaftliches Engagement kann hier in Kooperation mit staatlichen Stellen dazu beitragen, dass öffentliche Einrichtungen und somit Erfahrungsräume dennoch weiterhin bestehen bleiben können. Bürgerschaftliches Engagement ist und darf dabei kein Ersatz für staatliches und berufliches Handeln sein.

Integration von Menschen mit Migrationshintergrund

Bürgerschaftliches Engagement kann in einer Gesellschaft, die von einem höheren Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund gekennzeichnet ist und in der eine Vielzahl von Lebensentwürfen nebeneinander praktiziert wird, zu einem verträglichen gesellschaftlichen Miteinander beitragen. Integration findet neben der Schule und dem Berufsleben vor allem in der Freizeit statt. Neben dem wünschenswerten zusätzlichen Engagement im sozialen, sprachlichen, karitativen oder kulturellen Bereich spielt auch der Sport hier eine besondere Rolle. Dieser wird entscheidend durch das freiwillige Engagement der Übungsleiter getragen, die damit einen erheblichen Beitrag zur Integ-

ration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund leisten. Um diese Aufgabe zu bewältigen und ggf. auch zielgruppenspezifische Angebote (z. B. für muslimische Frauen) anbieten zu können, benötigen die freiwillig Tätigen entsprechende Rahmenbedingungen wie z. B. Übungsleiterfortbildungen oder die erforderlichen Sportgeräteausrüstung. Hierfür müssen entsprechende Mittel bereitgestellt werden.

Kinder und Jugendliche in der Gesellschaft

Durch vermehrtes Bürgerengagement im Bereich „Kinder und Jugendliche“ wird der Kreis der Erwachsenen erweitert, die sich um das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen sorgen. Dadurch erhalten auch Menschen, in deren üblichem sozialen Umfeld keine Kinder aufwachsen, die Möglichkeit, einen Kontakt zu Kindern aufzubauen. Nur so kann eine kinderfreundliche Kultur entstehen.

Gesellschaftliches Engagement für ältere Menschen

In Zukunft ist nicht nur das Engagement der älteren Menschen von großer Bedeutung (vgl. Kapitel D.V.2.2.1 in diesem Abschnitt), sondern in Anbetracht der zunehmenden Anzahl von älteren Menschen wird auch das Engagement für die ältere Generation wichtiger. Bürgerengagement kann durch das Schaffen von Begegnungsmöglichkeiten für ältere Menschen Vereinsamung vorbeugen. Dies ist sehr wichtig, da im Alter keine institutionalisierten Austauschmöglichkeiten (z. B. Schule, Beruf) mehr bestehen. Die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben setzt voraus, dass die älteren Menschen neben den Kontakten zu Gleichaltrigen auch Kontakte zu jüngeren Generationen knüpfen können.

Verständigung zwischen den Generationen

Der demografische Wandel führt dazu, dass Beziehungen zwischen Alt und Jung immer seltener im eigenen Verwandtschaftskreis aufgebaut werden können. Die Verständigung zwischen den Generationen, das Wissen über die Bedürfnisse und Probleme der anderen Generation ist aber eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement kann helfen, Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen. So will z. B. die Landesagentur Generationendialog den Dialog zwischen den Generationen anregen. Diese Ansätze gilt es zu unterstützen und auszubauen. Dabei sind Kooperationen zwischen Institutionen anzuregen, die bisher wenig gemeinsame Berührungspunkte besaßen, wie z. B. Alteneinrichtungen und Kindergärten oder Schulen, Einrichtungen zur Berufsausbildung und Seniorenorganisationen.

Unterstützung bei der Betreuung und Pflege von älteren Menschen

Von großer Bedeutung ist auch die Unterstützung bei der Betreuung und Pflege älterer Menschen durch freiwillig Engagierte. Durch diese Hilfe werden vor allem die pflegenden Angehörigen entlastet. Pflegebedürftige Menschen sind oftmals an ihre Wohnung gebunden, sodass der Austausch mit dem freiwillig Engagierten für sie einen besonderen Wert hat. Die Leistungen der Engagierten können neben dem sozialen Austausch auch alltägliche Hilfeleistungen wie Einkaufsdienste oder die Fahrt zum Arzt umfassen.

Für den Bereich der stationären Altenpflege weist der Fünfte Altenbericht darauf hin, dass Freiwillige zwar mit einem breiten Aufgabenspektrum in Pflegeheimen tätig sind, es aber an systematischen Konzepten für die Einbeziehung von Freiwilligen fehlt (vgl. BMFSFJ 2005c: 351-352). Engagement in Pflegeheimen trägt auf jeden Fall dazu bei, dass die Einrichtungen sich gegenüber dem Gemeinwesen öffnen. Bürgerschaftliches Engagement in diesem Bereich darf aber nicht dazu genutzt werden, dass die Engagierten Aufgaben des professionellen Pflegepersonals übernehmen.

Handlungs- empfehlungen

Diese Handlungsempfehlungen richten sich in erster Linie an das Land Niedersachsen, aber auch an die EU, den Bund, die Kommunen, die Tarifpartner, andere gesellschaftliche Gruppen und jeden einzelnen Bürger dieses Landes.

A Wirtschaft und Arbeitsmarkt

I Wirtschaft

Der niedersächsischen Wirtschaft werden infolge des demografischen Wandels eine abnehmende Zahl und zunehmend ältere Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die zentrale Herausforderung wird deshalb darin liegen, den Wohlstand mit einem sich so verändernden Arbeitskräftepotenzial durch nachhaltiges Wirtschaften und eine höhere Produktivität zu sichern. Voraussetzungen dafür sind u. a.

- Stärkung von Forschung und Entwicklung,
- Steigerung der Produktivität durch Förderung von Innovationen,
- vermehrte Bildungsanstrengungen auf allen Ebenen und in jedem Alter,
- Förderung von Gründergeist und Selbstständigkeit,
- weiterer Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur.

Die Kommission empfiehlt

- den Herausforderungen des qualifikations- und innovationsorientierten wirtschaftlichen Strukturwandels durch konsequente Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung zu begegnen, um wettbewerbsfähige und zukunftsorientierte Beschäftigung zu sichern und zu schaffen und damit über die Attraktivität für Zuwanderung bzw. Vermeidung von Abwanderung einen wesentlichen Beitrag zur Abmilderung der Folgen des demografischen Wandels zu leisten.
- die in der Veränderung der Bevölkerungsstruktur und damit der Nachfragestruktur liegenden Chancen zu nutzen.
- den öffentlichen und privaten Arbeitgebern, frühzeitig eine Personalentwicklung zu betreiben, die sich auf eine ältere Beschäftigtenstruktur einstellt.
- die Chance zu nutzen, zu einem weltweiten Vorreiter und Marktführer für altersgerechte Produkte und Dienstleistungen zu werden.
- den Unternehmen, die Betriebsnachfolge rechtzeitig zu regeln.
- Förderungen auf die regionalen Besonderheiten sowie Chancen und Bedürfnisse zuzuschneiden und die Stärken der jeweiligen Regionen auszubauen, um gleichwertige Lebensbedingungen zu sichern.

Zu „Sensibilisierung und Unterstützung der Wirtschaft“ (vgl. A.I.2.1) empfiehlt die Kommission

- gemeinsam mit Kammern, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden die sich durch den demografischen Wandel ergebenden Veränderungen des Arbeitskräfteangebotes und der Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen gegenüber der Wirtschaft zu kommunizieren und sie durch Veranstaltungen etc. dafür zu sensibilisieren.
- sich frühzeitig durch Aufklärung, Unterstützung, vernetzende und impulsgebende Initiativen mit den Veränderungen in der Nachfragestruktur auseinander zu setzen und die Bereitstellung von attraktiven FuE-Arbeitsplätzen zu fördern.
- kleine und mittelständische Unternehmen bei der Anpassung an die Veränderungen durch den demografischen Wandel zu unterstützen, z. B. durch
 - Förderung des Wissenstransfers zwischen Unternehmen,
 - Aufbau und Stärkung von Unternehmensnetzwerken.Den Unternehmen obliegt daneben
 - die Beobachtung der Auswirkungen auf die Nachfragestruktur,

- die Analyse des betriebsinternen Anpassungsbedarfs an eine ältere Belegschaft.

Zu „Sicherung der Betriebsnachfolge“ (vgl. A.I.2.2)

empfiehlt die Kommission

- ein attraktives Bild der unternehmerischen Selbstständigkeit von Frauen und Männern zu vermitteln, dazu bedarf es positiver Leitbilder.
- die Betriebsnachfolge durch Beratung und Information gezielt zu fördern, wie z. B. durch Unterstützung der Suche nach geeigneten Nachfolgern durch Börsen und Netzwerke.
- Existenzgründerinnen und Existenzgründer noch intensiver über Fördermöglichkeiten zu informieren und zu beraten, dabei ist darauf hinzuwirken, dass im Rahmen der bestehenden Förderung von Existenzgründungen das Erfahrungspotenzial älterer Gründerinnen und Gründer zur Geltung kommen kann. In diesem Rahmen sind Ältere, Frauen und Personen mit Migrationshintergrund gezielt anzusprechen.

Zu „Zielgruppengerechte Produktentwicklung“ (vgl. A.I.2.3)

empfiehlt die Kommission

- den Unternehmen, die vorhersehbaren Änderungen in der Nachfrageentwicklung zu erkennen und zur Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit angebotsseitig frühzeitig darauf zu reagieren.
- dafür zu sorgen, dass die Standortvorteile Niedersachsens als Bäder- und Tourismusland bestmöglich vermarktet und vernetzt werden.
- darauf hinzuwirken, dass der gesamte Bereich der Gesundheits- und Pflegewirtschaft stärker für private Anbieter geöffnet und als Dienstleistungsmarkt der Zukunft entwickelt wird.
- die Erforschung und Entwicklung von barrierefreien Produkte zu unterstützen.

Zu „Seniorenwirtschaft/Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag (LINGA)“ (vgl. A.I.2.4)

empfiehlt die Kommission

- mehr Aufklärung über die Chancen einer generationengerechten Wirtschaft zu betreiben.
- deutlich zu machen, dass Niedersachsen seine führende Position in der Mobilitätswirtschaft gerade im Hinblick auf den Wandel der Bevölkerungsstruktur weiter ausbauen kann und muss, um Wachstumspotenziale auszuschöpfen.
- aufzuzeigen, dass in Bereichen wie z. B. der Telematik neue Entwicklungen im Sinne von generationengerechten Produkten die Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft verbessern.
- die Chancen in der Gesundheitswirtschaft stärker als bisher zu nutzen und Niedersachsen als attraktiven Standort für Gesundheitsdienstleistungen (Kurorte und Heilbäder, Forschung, Pflege und Reha u. a. m.) offensiv zu vermarkten.
- den Akteuren des Tourismus- und Freizeitsektors, sich auf veränderte Nachfrage einzustellen.
- deutlich zu machen, dass der Dienstleistungssektor eine Wachstumsbranche ist und sich auf die Bedürfnisse von zunehmend älteren Menschen einstellen muss.
- die Ernährungswirtschaft darin zu unterstützen, Produkte anzubieten, die der veränderten Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur entsprechen.
- darauf hinzuwirken, dass sich auch der Finanzdienstleistungssektor mit entsprechenden Leistungen und Produkten auf die älter werdende Bevölkerung einstellt.
- insbesondere in den Bereichen Handwerk, Handel und Wohnungswirtschaft verstärkt sichtbar zu machen, welche Wachstumspotenziale sich aus den demografischen Veränderungen ergeben.

- dass Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, Verbände, Wohlfahrtsorganisationen und Seniorenvertretungen das 2006 gegründete Netzwerk LINGA – Landesinitiative Niedersachsen Generationengerechter Alltag – nutzen, um die Chancen einer durch den demografischen Wandel veränderten Nachfragestruktur in Niedersachsen besser wahrnehmen zu können.
- über das LINGA-Netzwerk und andere regionale Netzwerke gute Beispiele von generationengerechten Produkten und Dienstleistungen bekannt zu machen.

**Zu „Verbesserung der Innovationsfähigkeit – Verbesserung von Bildung“
(vgl. A.I.2.5.1)**

empfiehlt die Kommission

- Bildungspolitik als wesentliche Voraussetzung für Innovationsfähigkeit zu verstehen. Dazu ist die Lehre an den Hochschulen zu verbessern, es sind die Studienangebote auszubauen und es ist die Zahl der Studienplätze zu erhöhen. Zur Stärkung der Hochschulen sind Studienbeiträge beizubehalten. Jedoch kann die Situation an den Hochschulen nicht allein über Studienbeiträge verbessert werden.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Erhebung von Studiengebühren wird abgelehnt, weil sie Bevölkerungsteilen den Zugang zur Hochschulausbildung verwehrt und damit Qualifizierungspotenziale nicht ausgeschöpft werden.

- den Stellenwert von Bildung und die Investitionen an Hochschulen als zentrale Zukunftsaufgabe deutlich zu erhöhen.
- deutlich zu machen, dass eine gute Bildung und Ausbildung als zentraler Faktor im überregionalen und internationalen Wettbewerb gesehen werden muss, ohne den eine positive Wohlfahrtsentwicklung nicht zu erwarten ist.
- die schulische Ausbildung insbesondere für bildungsferne Gruppen und leistungsschwache Schüler zu verbessern und zu intensivieren.
- den Anteil der Schulabgänger ohne Schulabschluss deutlich zu reduzieren.
- die Voraussetzungen für den erfolgreichen Abschluss einer beruflichen Erstausbildung zu verbessern.
- die Bildungspotenziale aller optimal zu nutzen und auszuschöpfen.

Zu „Verbesserung der Innovationsfähigkeit – Forschungs- und Entwicklungspolitik“ (vgl. A.I.2.5.2)

empfiehlt die Kommission

- sich dafür einzusetzen, dass die zukunftssträchtigen Potenziale in der hochschulischen und außerhochschulischen Forschungsinfrastruktur gestärkt werden (z. B. durch Clusterbildung, Förderung von Netzwerken).
- dass der Wissens- und Technologietransfer durch gezielte Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, durch Förderung der angewandten Forschung und Unterstützung der wirtschaftsnahen Forschungseinrichtungen verbreitert und vertieft wird.
- den Unternehmen, die Schnittstellen zu externen Kooperationspartnern in Forschung und Entwicklung zu optimieren.
- in den Hochschulen und Forschungseinrichtungen eine Kultur der Selbstständigkeit zu etablieren, sodass junge Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verstärkte Unterstützung bei der Gründung eigener, innovativer Unternehmen erfahren.
- die Schaffung von institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für ein innovationsfreundliches Klima.
- Innovationspolitik als Querschnittsaufgabe zu betreiben.

- FuE-Aktivitäten im Industrie- und besonders im Dienstleistungssektor zu unterstützen, z. B. durch eine Stärkung der FuE-Aktivitäten der kleinen und mittleren Unternehmen in zukunftssträchtigen Bereichen.
- Mittel gezielt einzusetzen, um die Technologieförderung effizient zu gestalten.

Zu „Verbesserung der Innovationsfähigkeit – Innovationsfördernde Strukturen in den und außerhalb der Unternehmen“

(vgl. A.I.2.5.3)

empfiehlt die Kommission

- Innovation zu unterstützen, indem in Bildung, Ausbildung, Forschung und Hochschulen investiert wird.
- bei den Sozialpartnern mehr Verantwortung zur Berücksichtigung der demografischen Veränderungen einzufordern.
- sich für eine technologieoffene Gesellschaft zu engagieren (z. B. durch Informationskampagnen).
- sich für eine Stärkung der Innovationen in den Zukunftstechnologien einzusetzen (z. B. Telematik, Neue Materialien, Biotechnologie, Adaptronik).
- die Entwicklung neuer Umwelt- und alternativer Antriebstechnologien stärker voranzutreiben.
- sich für eine Schließung der Wertschöpfungskette von der Forschung bis zur Markteinführung eines Produktes einzusetzen (z. B. durch Patentverwertung).
- sich für eine Bündelung aller relevanten wissenschaftlichen Einrichtungen und niedersächsischen Unternehmen in Netzwerken einzusetzen.
- sich gemeinsam mit der Wirtschaft für eine bessere Vernetzung von kleinen und mittelständischen Unternehmen auf regionaler oder auch branchenspezifischer Ebene zum systematischen Informationsaustausch und Wissenstransfer einzusetzen.
- der Wirtschaft, die Entwicklung von Strukturen für den Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen den Altersgruppen zu unterstützen; Erfahrungen von älteren Beschäftigten sollten im Innovationsprozess systematisch mit einbezogen werden.

II Arbeitsmarkt

Grundlegende Voraussetzung ist es, die Akteure in Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Gewerkschaften über alle maßgeblichen Aspekte des demografischen Wandels zu informieren und sie dafür zu sensibilisieren. Dies gilt insbesondere für die Veränderungen des Erwerbspersonenpotenzials und die sich daraus ergebende Herausforderung, mit weniger Menschen mehr leisten zu müssen.

Daher empfiehlt die Kommission

- Maßnahmen zu unterstützen, die mehr erwerbsfähigen Menschen die Arbeitsaufnahme erleichtern.
- darauf hinzuwirken, dass Konzepte zur neuen Gewichtung von Arbeit, Lernen und Familie und Freizeit stärker aufgegriffen werden.

Zu „Qualifizierung der Erwerbspersonen“ (vgl. A.II.2.2.1)

empfiehlt die Kommission

- die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbspersonen in Niedersachsen zu verbessern. Dazu müssen insbesondere für bildungsferne Gruppen und Gruppen mit unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung flexible Bildungsangebote geschaffen werden.
- eine Kultur des lebenslangen Lernens zu fördern, die die Verantwortung jedes Einzelnen für den Erhalt und/oder die Verbesserung seiner Qualifikation in den

Vordergrund stellt, die die Unternehmen in ihrer Verantwortung für die Qualifikation ihrer Mitarbeiter stärkt, und angepasste staatliche und private Bildungseinrichtungen integriert; Ziel muss eine engere Verzahnung zwischen Berufsleben und dem Bildungssystem sein, an deren Ergebnis alle Altersgruppen partizipieren.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit nur dem Einzelnen zu überantworten, ist der Abschied von jeder sozialen Verantwortung. Zunächst müssen allen Menschen gleiche Chancen bei Bildung und Qualifikation eingeräumt werden, damit diese überhaupt in die Lage versetzt werden, sich um den Erhalt ihrer Beschäftigungsfähigkeit kümmern zu können. Darüber hinaus wird es immer Menschen mit gesundheitlichen und sonstigen Einschränkungen geben, die dies nicht aus eigener Kraft schaffen und Unterstützung benötigen.

- darauf hinzuwirken, dass möglichst alle Jugendlichen ihre Fähigkeiten und Kenntnisse zur Entfaltung bringen können; Anstrengungen in der Bildungspolitik sind Grundvoraussetzungen für eine gelungene Arbeitsmarktpolitik. Dazu gehören:
 - Ausbau der frühkindlichen Bildung,
 - Verbesserung der Vorbereitung der Schülerinnen und Schüler der allgemeinbildenden Schulen auf den Arbeitsmarkt,
 - Senkung der Quote der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Abschluss,
 - Unterstützung beim Nachholen von schulischen Qualifikationen.
- das Ziel zu verfolgen, den Anteil der Personen mit Hochschulzugangsberechtigung pro Jahrgang zu steigern, um langfristig den Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften decken zu können.
- schon in der Schule die Grundlagen dafür zu legen, dass mehr junge Menschen die natur- und ingenieurwissenschaftlichen Studiengänge wählen.
- bei der Wirtschaft und den Tarifpartnern dafür zu werben, die Kosten für Ausbildung durch geeignete und gezielte Maßnahmen zu senken, um die duale Ausbildung zu stärken und die Ausbildungsbereitschaft zu erhöhen.
- darauf hinzuwirken, dass Berufsabschlüsse als Hochschulzugangsberechtigung stärker anerkannt werden.
- dafür Sorge zu tragen, dass die Anrechnungsmöglichkeiten beruflich erworbener Qualifikationen auf ein Hochschulstudium verbessert werden, um damit die Dauer des Studiums zu verkürzen.
- darauf hinzuwirken, dass Unternehmen und Hochschulen Kooperationen eingehen, z. B. über den Ausbau dualer Studiengänge.
- Betriebe bei Weiterbildungsangeboten zu unterstützen, indem z. B. Programme wie „Weiterbildungsoffensive für den Mittelstand“ oder „Arbeit durch Qualifizierung in und mit Betrieben“ weiterentwickelt und entsprechend fördernde Rahmenbedingungen geschaffen werden.
- Rahmenbedingungen für kontinuierliche Weiterbildungsangebote in staatlichen oder privaten Einrichtungen zu schaffen bzw. zu unterstützen; insbesondere das Land als Arbeitgeber sollte hier seiner Vorbildfunktion gerecht werden.
- bei der Wirtschaft und den Tarifpartnern dafür zu werben, dass in den Tarifverträgen den Weiterbildungsaspekten ein höherer Stellenwert beigemessen wird.
- individuelle Investitionen in die eigene Weiterbildung zu fördern, z. B. durch Bildungssparen.
- dafür Sorge zu tragen, dass auch die Hochschulen nachfrageorientierte Weiterbildungsangebote vorhalten.
- insbesondere angesichts der demografischen Veränderungen die Rahmenbedingungen für mehr betriebliche Qualifikation zu verbessern. Anzustreben ist, dass

sowohl Arbeitnehmer, als auch Unternehmen diese Verantwortung gemeinsam übernehmen.

Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Gering Qualifizierte“ (vgl. A.II.2.2.1)

empfiehlt die Kommission

- durch eine verstärkte individuelle Förderung im Bildungsbereich dafür zu sorgen, dass sich die Qualifikation der nachwachsenden Generationen insgesamt erhöht und insbesondere die Schulabbrecherquoten sinken.
- dafür Sorge zu tragen, dass die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit geringer Qualifikation durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen verbessert wird; insbesondere ist das Nachholen von Schul- und Bildungsabschlüssen gezielt zu fördern.
- die Berufsausbildung für lernschwache Jugendliche so zu gestalten, dass auch sie einen qualifizierenden Berufsabschluss erreichen können. Dies kann durch die Anerkennung von Teilabschlüssen erreicht werden, sodass im Sinne einer modularen dualen Ausbildung diese Jugendlichen darin unterstützt werden, eine Berufsausbildung in ihrem Lerntempo zu absolvieren.
- sich insbesondere auf Bundesebene dafür einzusetzen, gering Qualifizierte stärker als bisher in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu sollte eine leistungs- und qualifikationsgerechte Entlohnung ermöglicht werden, die gemeinsam mit einer öffentlich finanzierten Lohnergänzung ein existenzsicherndes Einkommen bildet. Geeignete Maßnahmen hierzu könnten Kombilohnmodelle, eine negative Einkommensteuer (Bürgergeld) und die progressive Gestaltung der Lohnnebenkosten sein.
- gering Qualifizierten künftig Beschäftigungsmöglichkeiten und damit Chancen auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben durch ein selbst erarbeitetes Einkommen zu eröffnen. Hierzu bedarf es erhöhter Anstrengungen in der Nachqualifizierung von Jugendlichen insbesondere ohne Schulabschluss einschließlich einer sozialen Betreuung.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Generelle Kombilöhne sind kein geeignetes Instrument, weil sie zur dauerhaften Subventionierung des Arbeitsmarktes führen und das Lohnniveau im ohnehin niedrigen Bereich auf Kosten der Allgemeinheit weiter absenken. Kombilöhne sind nur dann geeignet, wenn sie auf eine besondere Gruppe spezifiziert werden und es vorher einen Mindestlohn zur Absicherung der Entlohnung nach unten gibt.

Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Hoch Qualifizierte“ (vgl. A.II.2.2.2)

empfiehlt die Kommission

- Konzepte und Maßnahmen zu entwickeln, um die Zahl der hoch Qualifizierten deutlich zu steigern; dies gilt insbesondere für die Steigerung der Absolventenzahlen von natur- und ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen.
- die Zuwanderung hoch Qualifizierter nach Niedersachsen zu fördern, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass eine dauerhafte Abwanderung vermieden werden kann und ggf. die Rückwanderung nach Niedersachsen zu fördern; dazu bedarf es:
 - der stärkeren Vernetzung von Hochschulen und regionaler Wirtschaft,
 - der Schaffung von Möglichkeiten, damit Studierende bereits während der Ausbildung Kontakte zu Unternehmen knüpfen können,
 - der Weiterentwicklung Studienformen wie z. B. dualen Studiengängen oder Studiengänge für Berufstätige,

- die Erarbeitung von Konzepten, die es ermöglichen, dass auch kleinere und mittlere Unternehmen hoch qualifizierte Personen anwerben können,
- der Förderung von FuE-intensiven Branchen,
- der Berücksichtigung der weichen Standortfaktoren.

**Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Ältere Erwerbspersonen“ (vgl. A.II.2.2.3)
empfiehlt die Kommission**

- die Initiierung einer gesellschaftlichen Debatte zur Schaffung eines realistischen Bildes der Gruppe der älteren Erwerbspersonen, das ihre Leistungsfähigkeit in das Bewusstsein rückt.
- in diesem Sinne eine Verstärkung der Informationen über die Bedeutung des Erwerbspotenzials von Älteren vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung.
- in den Betrieben für eine positive Grundeinstellung gegenüber älteren Beschäftigten zu werben und Unternehmen in ihren Bemühungen zu unterstützen, die Leistungen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hervorzuheben und deren Potenziale zu nutzen; Betriebe sollten ihre Mitarbeiter und Führungskräfte für diese Thema sensibilisieren (z. B. durch Publikationen, Tagungen, inner- und überbetriebliche Arbeitskreise, Aufnahme dieser Ziele in das Unternehmensleitbild).
- in den Betrieben für eine stärkere Berücksichtigung älterer Bewerberinnen und Bewerber bei Stellenneubesetzungen zu werben.
- insbesondere bei der Bundesregierung und den Tarifpartnern dafür zu werben, die Rahmenbedingungen für die Einstellung und die Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern.
- die Anreize so zu gestalten, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis zur Regelaltersgrenze an einer Beschäftigung und Arbeitgeber an deren Weiterbeschäftigung bzw. Einstellung interessiert sind. Von zentraler Bedeutung ist dabei der Abbau der bisher breit angelegten Frühverrentungsmöglichkeiten (z. B. das Altersteilzeitgesetz), die die Freisetzung von älteren Beschäftigten fördern und einer längeren Beschäftigung bzw. einer Mobilisierung und Einstellung älterer Erwerbsloser entgegenstehen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Das Instrument der Altersteilzeit ist in befristeter Form weiterhin geeignet, jungen Menschen den Einstieg in das Berufsleben zu ermöglichen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die in besonders belasteten Berufen arbeiten, vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze das Ausscheiden aus dem Berufsleben ohne existenzielle Probleme zu ermöglichen.

- das Senioritätsprinzip durch das Leistungsprinzip zu ersetzen, um beschäftigungshemmende Wirkungen für ältere Arbeitnehmer abzubauen. Das Land sollte hier seine Vorbildfunktion wahrnehmen.
- auf die Unternehmen und Verwaltungen einzuwirken, damit Arbeitsbedingungen und Arbeitsumfeld möglichst gesundheitsorientiert ausgestaltet, gesundheitliche Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitskraft verbessert, die Entwicklung und Verbreitung innovativer gesundheitsfördernder Arbeitssysteme unterstützt sowie die betriebliche Gesundheitsförderung und eine Steigerung der Eigenverantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinsichtlich der eigenen Gesundheit verbessert werden. Dazu gehören
 - eine betriebliche und berufsbegleitende Gesundheitsvorsorge, die bereits in jungen Jahren ansetzt, alle Altersgruppen umfasst und auch das Bewusstsein für die gesunde Ernährung stärkt,
 - eine prospektive Gestaltung des Arbeitsplatzes unter ergonomischen Aspekten

- Möglichkeiten zum innerbetrieblichen Tätigkeits- und Arbeitsplatzwechsel, um einseitige Belastungen einzuschränken,
- eine Unterstützung bei der psychischen Bewältigung von Arbeitsbelastungen,
- ein Integrationsmanagement, das bei der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit nach Krankheit oder Unfall eine Unterstützung bietet.
- die Unternehmen in ihrem Bemühen, eine zukunftsgerichtete und nachhaltige betriebliche Weiterbildungs- und Personalpolitik zu betreiben, zu unterstützen; diese sollte insbesondere eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der Arbeitnehmer beinhalten, um eine Einschränkung des beruflichen Leistungs- und Innovationspotenzials zu vermeiden.
- für die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten zu werben.
- in den Unternehmen Personalkonzepte für altersgemischte Arbeitsteams durch geeignete Informationen und vor allem durch Best-Practice-Beispiele hervorzuheben.
- bisherige Instrumente, wie die Berufsunfähigkeitsrente und Erwerbsunfähigkeitsrente, sind bei einer Ausweitung der Lebensarbeitszeit auf ihre Wirksamkeit hin zu prüfen und ggf. anzupassen.

Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Frauen“ (vgl. A.II.2.2.4)

empfiehlt die Kommission

- die Rahmenbedingungen für eine konsequente Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen zu verbessern, um durch die Ausschöpfung ihrer Qualifikationspotenziale die wirtschaftliche Entwicklung und damit die Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung in den Regionen zu stärken.
- gemeinsam mit den Unternehmen darauf hinzuwirken, dass vor allem das Erwerbstätigenpotenzial an qualifizierten Frauen durch die Gleichstellung von Frauen und Männern im Hinblick auf Beschäftigungs- und Karrierechancen weiter erschlossen wird.
- darauf hinzuwirken, dass sich Frauen für ein breiteres Berufsspektrum (z. B. technische Berufe) entscheiden und dass ihnen entsprechende Ausbildungsmöglichkeiten eröffnet werden.
- zur Überwindung der Segregation auf dem Arbeitsmarkt spezielle Förderprogramme für Frauen einzusetzen und in allen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Programmen und Maßnahmen die spezifischen Belange von Frauen und Männern zu berücksichtigen.

Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Eltern“ (vgl. A.II.2.2.4)

empfiehlt die Kommission

- einen von der gesamten Bevölkerung getragenen Bewusstseinswandel zugunsten einer Familien- und Kinderfreundlichkeit anzustoßen und zu unterstützen und dafür zu werben, dass Familie und Erwerbstätigkeit keine Gegensätze darstellen.
- in den Betrieben für eine positive Grundeinstellung gegenüber Beschäftigten mit Familienaufgaben zu werben und das Bewusstsein für deren hohe Leistungsfähigkeit, soziale Kompetenz und Organisationsfähigkeit zu erhöhen.
- die Rahmenbedingungen für ein familienfreundliches Niedersachsen weiter zu verbessern und deutlich zu machen, dass eine familienfreundliche Arbeitswelt einen Wettbewerbsvorteil für die niedersächsische Wirtschaft darstellt.
- den öffentlichen Arbeitgebern als Schrittmacher für familienfreundliche Arbeitsbedingungen voranzugehen.
- den Ausbau verlässlicher, flexibler und bedarfsgerechter Bildungs- und Betreuungsstrukturen.

- darauf hinzuwirken, dass möglichst viele Unternehmen familiengerechte Flexibilisierungen von Arbeitsbedingungen einführen – z. B. durch die Sicherstellung von Kinderbetreuung oder Serviceangeboten bei Alltagsaktivitäten wie betriebliche oder überbetriebliche Kinderbetreuung, Organisation der Notfallbetreuung für Kinder, Förderung von Elterninitiativen Betriebsangehöriger, familiengerechte Flexibilisierung von Arbeitszeiten sowie flexiblere Lebensarbeitszeitmodelle für Mütter und Väter.
- Unternehmen, die familienfreundliche Arbeitsbedingungen eingeführt haben, in geeigneter Weise als Vorbild für die Wirtschaft, aber auch für die öffentliche Arbeitgeber herauszustellen und den Austausch von praktischen Ideen und Lösungen zu fördern.
- die Unternehmen und die öffentlichen Arbeitgeber darin zu unterstützen, Frauen und Männern den Wiedereintritt in das Berufsleben, u. a. durch Qualifizierungsmaßnahmen nach der Familienphase, zu erleichtern.
- weiterhin darauf hinzuwirken, dass bereits während der Elternzeit Programme zur Wiedereingliederung für Erziehende angeboten und wahrgenommen werden, und dabei auf die Erfahrungen und Konzepte der Koordinierungsstelle Frau und Beruf zurückzugreifen. Die Koordinierungsstelle sollte auch Männer in Elternzeit in ihre Arbeit einbeziehen.
- darauf hinzuwirken, dass flexible Arbeitszeiten und -formen wie Heim- und Telearbeit verstärkt wahrgenommen werden können; auch hier können die öffentliche Arbeitgeber ein Vorbild sein.
- darauf hinzuwirken, die Karrierechancen für Teilzeitbeschäftigte auch in Führungspositionen zu verbessern.
- die Einführung eines Bonussystems bei Familienarbeit (Eltern- und Pflegezeit) in öffentlichen Verwaltungen.
- neben den Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kinderbetreuung auch die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Pflege von Angehörigen zu verbessern und auf eine Anerkennung von Pflegezeiten hinzuwirken.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Die Herstellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine der zentralen gesellschaftlichen Aufgaben. Wichtige Herausforderung ist eine Anpassung des Familienbildes an die gesellschaftlichen Realitäten, das die einseitige Bevorzugung bestimmter Familienformen überwindet. Familien sind z. B. in der Besteuerung gleichzustellen, indem das Ehegattensplitting verfassungskonform geändert wird. Das Land sollte insbesondere im Bereich der institutionellen Unterstützung von Familien durch Betreuungs- und Unterstützungsangebote einen Rahmen schaffen, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für alle, die dies wünschen, überhaupt erst ermöglicht. Der Rückzug auf Appelle an Wirtschaft und Gesellschaft wird auf längere Sicht nicht ausreichen.

**Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund“ (vgl. A.II.2.2.5)
empfiehlt die Kommission**

- die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund gezielt und frühzeitig zu fördern, um so eine stärkere Integration in den Arbeitsmarkt zu erreichen.
- dem Land, der Gesellschaft und insbesondere den Tarifparteien, Menschen mit Migrationshintergrund, die einen gesicherten Aufenthaltsstatus haben, den Weg in den Arbeitsmarkt zu ebnen. Dazu gehören die Sprachförderung, eine gezielte Förderung in der Schule und die Unterstützung beim Übergang von Schule und Beruf.

- die Leistungsfähigkeit der Erwerbspersonen mit Migrationshintergrund durch Hervorhebung besonderer Kompetenzen wie interkulturelles Verständnis und Mehrsprachigkeit stärker zu betonen.
- kompensatorischen Hilfen für diejenigen bereitzustellen, die über unzureichende schulische Voraussetzungen verfügen und somit kaum Zugang zu den Arbeitsmärkten haben, wie z. B. durch die Niedersächsischen Kooperations- und Bildungsprojekte (NiKo), die Pro-Aktiv-Zentren (PACE) sowie „Arbeit durch Qualifizierung“.
- dass Migrantinnen und Migranten sich auch stärker eigenverantwortlich um bessere Ausbildungs- und Arbeitsfähigkeit bemühen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Unterstellung, dass sich Migrantinnen und Migranten weniger um ihre Ausbildungsfähigkeit als andere bemühen, wird in dieser Form abgelehnt. Tatsache ist, dass Menschen mit Migrationshintergrund Benachteiligungen bei Bildung und Ausbildung unterliegen. Ihnen sind vielmehr möglichst gleiche Chancen im Bildungsbereich einzuräumen, die diese Benachteiligungen abbauen.

- die von Migranten außerhalb der EU erbrachten Studienleistungen und erworbenen beruflichen Qualifikationen durch Behörden, Unternehmen, Kammern und Verbände leichter anzuerkennen oder durch entsprechende Weiterbildungen (z. B. Bachelor Interkulturelle Bildung und Beratung an der Universität Oldenburg) zu fördern, um sie nutzen zu können.
- Land, Kammern und Verbänden, auf die Erweiterung des Stellenangebotes für die Zielgruppe hinzuwirken, etwa durch Ansprache und Motivation von Betrieben, deren Inhaber ebenfalls einen Migrationshintergrund aufweisen und sich bisher ausbildungsabstinent verhalten haben.
- Einstellungshemmnissen im öffentlichen Dienst abzubauen.

Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Jüngere Erwerbspersonen“ (vgl. A.II.2.2.6)

Handlungsempfehlungen für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von jüngeren Erwerbspersonen finden sich unter dem Punkt „Bildung – Berufsbildende Schulen“ (C.IV.).

Zu „Erhöhung der Beschäftigungsquoten von spezifischen Personengruppen – Erwerbspersonen mit Behinderungen“ (vgl. A.II.2.2.7) **empfiehlt die Kommission**

- das Recht von Menschen mit Behinderungen auf gesellschaftliche Teilhabe umfassend umzusetzen. Ein umfassendes Gleichstellungsgesetz ist dazu ein wichtiger Schritt.
- die spezifische Leistungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen anzuerkennen.
- Fördermaßnahmen zu entwickeln, um Menschen mit Behinderungen einen höheren schulischen und beruflichen Abschluss zu ermöglichen.
- in den Betrieben für eine positive Grundeinstellung gegenüber Menschen mit Behinderungen (z. B. durch Imagekampagnen oder die Hervorhebung von Beispielen besonderer Integrationsleistungen zu werben); dazu sollten die Leistungen des Integrationsamtes und der Integrationsfachdienste¹⁷⁶ hinsichtlich Beratung, Begleitung und finanzieller Förderung von schwerbehinderten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Arbeitgeberseite noch stärker bekannt gemacht werden.

¹⁷⁶ Die Integrationsfachdienste sind beim Niedersächsischen Landesamt für Soziales, Jugend und Familie angesiedelt.

- eine behinderungsbedingt notwendige berufliche Umschulung in moderne Berufe durch Berufsförderungswerke in Niedersachsen ortsnahe sicher zu stellen.
- eine regelmäßig Prüfung der Wirksamkeit der Ausgleichsabgabe.

Zu „Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit – Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters“ (vgl. A.II.2.3.1)

empfiehlt die Kommission

- einen Bewusstseinswandel dahingehend herbeizuführen, dass eine längere Lebenserwartung bei relativer Gesundheit auch eine längere Lebensarbeitszeit zur Folge haben muss.
- sich dafür einzusetzen, möglichst alle Anreize für einen früheren Renteneintritt abzubauen und gleichzeitig die Beschäftigungsmöglichkeiten für Ältere zu erhöhen, sodass das effektive Renteneintrittsalter an das gesetzliche Renteneintrittsalter von 67 Jahren angenähert wird.
- den Unternehmen und den öffentlichen Verwaltungen, die Arbeitsbedingungen alters-, alters- und gesundheitsgerecht zu gestalten.
- die Anpassung der speziellen Regelungen für kranke Menschen und Menschen mit Behinderungen.
- sich für eine Veränderung der Rahmenbedingungen einzusetzen, die einen flexibleren Übergang von der Ausbildung ins Berufsleben sowie vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglichen.
- sich für eine Veränderung der Rahmenbedingungen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit einzusetzen. Dies kann vor allem durch einen früheren Eintritt in das Berufsleben sowie durch die Schaffung von Anreizen für einen längeren Verbleib im Berufsleben und durch eine flexible Altergrenze erfolgen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Bei allen Bemühungen zur Flexibilisierung von Rahmenbedingungen dürfen diese nicht nur für Wirtschaft und Unternehmen erfolgen. Es geht dabei auch um die Menschen, die bei aller Notwendigkeit zu einer längeren Lebensarbeitszeit auch eine gewisse Verlässlichkeit benötigen, die sie für die Wahrnehmung einer wachsenden individuellen Verantwortung benötigen. Dabei erschweren die zunehmende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, von Beschäftigungsverhältnissen und Entlohnungsstrukturen mittlerweile die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Zu „Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit – Früherer Berufseinstieg“ (vgl. A.II.2.3.2)

empfiehlt die Kommission

- Verlängerung der Lebensarbeitszeit durch frühen Berufseinstieg, z. B. durch frühere Einschulungen, kürzere Schulzeiten, durch Modularisierung der Studiengänge und berufsbegleitende Weiterbildung.

Zu „Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit – Differenzierung und Flexibilisierung der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit“ (vgl. A.II.2.3.3)

empfiehlt die Kommission

- bei den Tarifpartnern dafür zu werben, die Wochen- bzw. Jahresarbeitszeit der Beschäftigten flexibler zu gestalten. Die Flexibilisierung kann dabei sowohl die Möglichkeiten einer temporären Anhebung als auch einer temporären Absenkung der Arbeitszeit umfassen.
- die bereits vorhandenen Regelungen zur Flexibilisierung der Wochen- und Lebensarbeitszeit besser zu nutzen.
- die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch flexible Arbeitszeitmodelle zu verbessern.

**Zu „Verlängerung der (Lebens-)Arbeitszeit – Flexible Modelle und Unterbrechung der Lebensarbeitszeit“ (vgl. A.II.2.3.4)
empfiehlt die Kommission**

- flexible Arbeitszeitmodelle, die auf individuelle Umstände der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingehen und auch die Zeitbedürfnisse unterschiedlicher Lebensphasen (Zeit für Familie, Weiterbildung, Erziehungs- und Pflegezeiten, „Sabbatjahre“) berücksichtigen.
- Arbeitszeitmodelle, die sowohl Möglichkeiten einer temporären Anhebung der Arbeitszeit als auch Möglichkeiten einer temporären Senkung der Arbeitszeit beinhalten.
- Arbeitszeitmodelle, die die gesamte Lebensarbeitszeit umfassen.
- Lebensarbeitszeitkonten einzuführen.

Zu „Erhöhung des Erwerbspersonenpotenzials durch Zuwanderung aus dem In- und Ausland sowie Verringerung von Abwanderung“ (vgl. A.II.2.4)

Internationale Zuwanderung muss im Hinblick auf die bestehende Nachfrage nach qualifizierten Personen auf den Arbeitsmarkt politisch gewollt und gesteuert werden, um einen volkswirtschaftlichen Nutzen zu erzielen.

Die Kommission empfiehlt

- die Bevölkerung für die Notwendigkeit einer am Bedarf des Arbeitsmarkts orientierten Zuwanderung aus dem Ausland zu sensibilisieren. Dabei sollte deutlich gemacht werden, dass hoch qualifizierte Zuwanderer keine Arbeitsplätze wegnehmen, sondern dazu beitragen, dass neue Arbeitsplätze entstehen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Eine Sensibilisierung der Bevölkerung für die Notwendigkeit einer arbeitsmarktorientierten Zuwanderung setzt voraus, dass man sich zu einer echten Zuwanderungspolitik bekennt und dies politisch auch vertritt. Es geht nicht darum, durch Zuwanderung das Potenzial billiger Arbeitskräfte temporär zu erhöhen, sondern qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland eine dauerhafte Perspektive in Niedersachsen zu bieten. Dies entbindet jedoch nicht von der Notwendigkeit, zunächst die vorhandenen Beschäftigtenpotenziale im Inland lebender Migrantinnen und Migranten durch eine bessere Integration zu nutzen

- dafür Sorge zu tragen, dass die Attraktivität des Landes insbesondere für junge und qualifizierte Arbeitskräfte sowie für junge Familien weiter verbessert wird; dies gilt insbesondere für die Regionen, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind.
- die einzelnen Regionen Niedersachsens darin zu unterstützen, ihre wirtschaftlichen Stärken und vor allem die weichen Standortfaktoren (Wohn- und Lebensqualität) zu verbessern und dadurch deren Attraktivität für qualifizierte junge Menschen und Familien aus dem In- und Ausland herauszustellen; auch die Regionen sollten deutlich machen, dass die Zuwandernden willkommen sind.
- Rahmenbedingungen zu schaffen, die den Aufbau einer regionalen Identität und die Verwurzelung der Menschen in ihrer Region erleichtern (z. B. bürgerschaftliches Engagement, Bürgerbeteiligung).
- dafür Sorge zu tragen, dass eine systematische Beratung über Aus-, Weiterbildungs- und Studienmöglichkeiten in Niedersachsen sichergestellt wird.
- die Verzahnung von Schule und Ausbildung, Hochschule und Wirtschaft (z. B. durch Betriebspartnerschaften, Praktika, Diplomarbeiten) zu verbessern, um vor allem qualifizierte Arbeitskräfte an die Region zu binden.

- die Attraktivität Niedersachsens für ausländische Studierende zu erhöhen, indem z. B. internationale Forschungsnetze gefördert und internationale Studiengänge angeboten werden, mit dem Ziel, das internationale Renommee der niedersächsischen Hochschulen zu verbessern.
- Strukturen zu fördern (z. B. Internetplattform, Alumni-Netzwerke), die es Menschen, die Niedersachsen verlassen haben, ermöglichen, den Kontakt aufrechtzuerhalten, um eine mögliche Rückkehr zu erleichtern.
- Hilfe und Unterstützung von Erwerbspersonen aus dem Ausland bei Wohnsitz-, Studien- oder Arbeitsaufnahme.
- im Ausland offensiv um qualifizierte Erwerbspersonen zu werben.
- bereits hier lebenden Migranten besser zu integrieren.
- eine Verbesserung der Möglichkeiten für integrierte Migrantinnen und Migranten, die eine bedarfsgerechte Qualifikation, ein hohes Maß an Rechtstreue und einen sicheren Lebensunterhalt vorweisen können, einen sicheren aufenthaltsrechtlichen Status zu erhalten.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Solange es in Niedersachsen keine echten Chancen auf gleichberechtigte Teilhabe für Menschen mit Migrationshintergrund gibt und auch seit vielen Jahren hier lebenden und gut integrierten Menschen keine dauerhafte Perspektive auf Aufenthalt gewährt wird, werden die genannten Maßnahmen keine Wirkung entfalten können. Um Niedersachsen für Arbeitskräfte aus dem Ausland interessant zu machen, ist zunächst der Umgang mit den hier lebenden Migrantinnen und Migranten grundlegend zu verbessern und Weltoffenheit vorzuleben.

B Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr

I Landes- und Regionalentwicklung

Die Kommission empfiehlt

- dafür Sorge zu tragen, dass die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Landes gewährleistet wird.
- dem Land, die Landesplanung als wichtiges Steuerungsinstrument zu erhalten.
- dass Raumordnung und Landesplanung ihrer Querschnittsaufgabe gerecht werden.
- durch eine Koordinierung aller zuständigen Fachressorts und Entscheidungsebenen, die die unterschiedlichen Nutzungsansprüche abwägen, eine nachhaltige Raumentwicklung zu beachten.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Die ersten vier Punkte geben die Ziele der Raumordnung nach dem niedersächsischen Raumordnungsgesetz wieder. Empfehlungen, die die Einhaltung bestehender Gesetze verlangen, sind in diesem Zusammenhang überflüssig.

- die frühzeitige Abstimmung von Maßnahmen und Nutzungen, um Konflikte und Fehlinvestitionen zu verhindern.
- dafür Sorge zu tragen, dass der demografische Wandel stärker als bisher Gegenstand der Landesplanung, der Raumordnung sowie der kommunalen Entwicklungsplanung wird, und der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels auf allen Ebenen eine hohe Priorität einzuräumen, weil nur so Rückhalt und notwendige Koordination von Fachpolitik gewährleistet werden kann.
- die Möglichkeiten freiwilliger, Kreisgrenzen übergreifender Zusammenarbeit bei einzelnen Aufgaben der Regionalplanung über die bestehenden Zusammenarbeiten hinaus weiter auszubauen.
- sich insbesondere für die Entwicklung der ländlichen und städtischen Räume, die vom demografischen Wandel (Bevölkerungsrückgang, Überalterung, Internationalisierung, Singularisierung) besonders betroffen sind und strukturelle Schwächen aufweisen, einzusetzen.
- sich dafür einzusetzen, dass auch die Grundversorgung mit Dienstleistungen, die sich nicht in direkter kommunaler Zuständigkeit befinden, sichergestellt bleibt.
- die Förderung schrumpfender Regionen durch eine Entwicklungspolitik, die Anpassungsprozesse unterstützt und bestehende strukturelle Defizite reduziert.

Zu „Konzepte und Maßnahmen zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse – Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes“ (vgl. B.I.2.1.1) empfiehlt die Kommission

- zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Fläche leistungsfähige Versorgungsstrukturen in den zentralen Orten und deren Erreichbarkeit durch ÖPNV zu erhalten.
- zur Sicherung dezentraler Siedlungsstrukturen auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung leistungsfähige Versorgungsstrukturen durch Zentrale Orte zu erhalten.
- das Zentrale-Orte-Konzept dahingehend zu modifizieren, dass die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum und die zentralörtlichen Funktionen flexibler wahrgenommen

men werden können und Möglichkeiten für an den tatsächlichen lokalen Bedarf angepasste Konzepte und Lösungen eröffnet werden.

- zum Erhalt effizienter Raumstrukturen und zur Sicherung der Zentralen Orte als Stützpunkte der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum öffentliche Mittel stärker zu bündeln.
- die Kompetenz und die Koordinierungskraft der Regionalplanung zu stärken sowie die notwendigen Anpassungen unter Berücksichtigung künftiger Entwicklungschancen zu unterstützen. Dabei ist die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse weiterhin Aufgabe des Landes.
- den Kommunen, ihren Selbstorganisations- und Gestaltungsauftrag stärker wahrzunehmen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Es wird bezweifelt, dass diese sehr allgemeinen Empfehlungen den Herausforderungen durch den demografischen Wandel gerecht werden. Insbesondere in den stark schrumpfenden Regionen werden sich heutige Strukturen aller Voraussicht nach nicht aufrecht erhalten lassen. Dort kann auch eine Straffung des Zentrale-Orte-Konzeptes notwendig werden.

**Zu „Konzepte und Maßnahmen zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse – Regionale Entwicklungskonzepte“ (vgl. B.I.2.1.2)
empfiehlt die Kommission**

- zur Abstimmung und Zusammenfassung von Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen und von verschiedenen Politikebenen in vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen die Erstellung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte zu unterstützen, die
 - alle relevanten Akteure einbeziehen (Sensibilisierung der Akteure und Erschließung von Kreativitätspotenzialen),
 - die strukturbedeutsamen Politikbereiche wie Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Wissenschaftspolitik, Forschung und Entwicklung, berufliche Qualifizierungspolitik, Tourismus, Städtebau- und Dorfentwicklungspolitik, Umwelt- und Naturschutzpolitik, Verkehrspolitik einbeziehen,
 - regionale Potenziale und Entwicklungschancen identifizieren und regionale Lösungsstrategien entwickeln.
- die Erarbeitung regionaler Entwicklungsziele und Festlegung gemeinsamer Handlungsschwerpunkte. In diesem Zusammenhang sollten das integrierte ländliche Entwicklungskonzept ILEK sowie die Möglichkeiten des Regionalmanagements und der EU-Strukturfonds, insbesondere LEADER, genutzt werden.
- Impulse zu geben, dass Familienfreundlichkeit als strategisches Handlungsfeld in den Kommunen noch stärker verankert wird.

**Zu „Konzepte und Maßnahmen zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse – Integrierte Entwicklungsplanung: ZILE – Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung“ (vgl. B.I.2.1.3)
empfiehlt die Kommission**

- den ländlichen Raum durch Maßnahmen entsprechend den „Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung“ (ZILE) und der Aufstellung „Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte“ (ILEK) mit dem Ziel zu stärken, durch eine aktive Bürgerverantwortung und Mobilisierung der Eigenkräfte Standortfaktoren zu verbessern, Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen und damit die Entwicklung der Dörfer unter den Bedingungen des demografischen Wandels zu gestalten. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen sind insbesondere die EU-Strukturfonds, z. B. LEADER, heranzuziehen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Zur Erstellung und Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte sind weitergehende Maßnahmen erforderlich, die eine stärkere Berücksichtigung der demografischen Entwicklung beinhalten.

Zu „Konzepte und Maßnahmen zur Förderung regionaler Entwicklungsprozesse – Erweiterte Aufgabenstellung für die Regionalplanung“ (vgl. B.I.2.1.4) empfiehlt die Kommission

- im Rahmen der Regionalplanung die örtlichen Akteure für die Auswirkungen und Erfordernisse des demografischen Wandels zu sensibilisieren und durch Informations- und Monitoringsysteme zu unterstützen.
- Stärkung der Dienstleistungsfunktion der Landesplanung und verstärkte Übernahme von Beratungs-, Aufklärungs-, Moderations- und Prozessbegleitungsfunktionen.
- sich für eine örtlich und regional abgestimmte Siedlungsentwicklung über die übliche Beteiligung der Träger öffentlicher Belange hinaus einzusetzen, damit kosten- und ressourcenintensive Fehlentwicklungen vermieden werden.
- in dünn besiedelten Räumen neue Modelle für die Bereitstellung von Einrichtungen zur Daseinsvorsorge zu unterstützen wie z. B. durch Erledigung von Aufgaben in Public Private Partnership (PPP).

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Das Land hat an dieser Stelle seine Verantwortung für die Entwicklung aller Regionen in Niedersachsen wahrzunehmen und die angemessene Berücksichtigung überörtlicher Belange zu gewährleisten, indem die Regionalplanung durch klare Rahmenbedingungen des Landes soweit unterstützt wird, dass sie die empfohlenen Aufgaben auch wahrnehmen kann. Landesplanung und Raumordnung müssen daher gestärkt und ihr Instrumentarium angepasst werden.

Zu „Regionale und interkommunale Kooperation zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels“ (vgl. B.I.2.2) empfiehlt die Kommission

- sich für eine verstärkte interkommunale Koordinierung und fortzuentwickelnde Kooperationsformen zur Verbesserung der Abstimmungsprozesse (Einspareffekte, bessere Anpassung des Angebotes an die Nachfrage, Steuerung von Rückbauprozessen) einzusetzen, um auf die Herausforderung des demografischen Wandels angemessen zu reagieren. Dazu sind geeignete Anreizsysteme zur Initiierung (Erhöhung der Kooperationsbereitschaft) und Umsetzung von Kooperationsprozessen zu entwickeln.
- den Kommunen, Strukturen zu schaffen, die es ermöglichen, Synergiepotenziale von Kooperationen auszuschöpfen und die Arbeitsfähigkeit von Kooperationsformen zu gewährleisten; das Land sollte dies unterstützen.
- sich für eine stärker projektbezogene Kooperation unter Einbeziehung möglichst aller gesellschaftlichen Kräfte einzusetzen.
- wie in den Regionen Nordost- und Südniedersachsen modellhaft weitere regionale Entwicklungsprozesse zu initiieren, um auf die zu erwartenden erheblichen demografischen Veränderungen zu reagieren.
- sich für die Kooperation von Städten und Gemeinden einzusetzen, da hierin eine geeignete Strategie besteht, die Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Landesteilen aufrecht zu erhalten.
- im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit Anreize zu schaffen, um die Motivation der Kommunen zu befördern, eine Arbeitsteilung bei der Erfüllung öf-

fentlicher Aufgaben zu vereinbaren, damit Ressourcen gebündelt, Spezialisierungsvorteile realisiert und auch anspruchsvolle und wirtschaftliche Dienstleistungen sowie Infrastrukturen leichter erhalten und weiterentwickelt werden können.

- durch entsprechende Förderpolitik den Kooperationsprozess der Städte, Gemeinden und Regionen anzuregen und zu beschleunigen.
- insbesondere die Rahmenbedingungen für freiwillige Kooperationen deutlich zu verbessern. Dazu bedarf es mehr Anreize, die dazu führen, dass insbesondere regionale Sicht- und Handlungsweisen geschärft und Kooperationen auch auf schwierigere Handlungsfelder ausgedehnt werden.

II Siedlungsentwicklung und Wohnen

Zu „Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung“ (vgl. B.II.2.1)

empfiehlt die Kommission

- daraufhin zu wirken, dass die bisherigen Strategien der Siedlungsentwicklung überprüft werden und dass Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung künftig eng aufeinander abgestimmt werden und dem demografischen Wandel Rechnung tragen.
- die Entwicklung und Umsetzung generationenübergreifender Wohn- und Siedlungskonzepte im ländlichen wie auch im städtischen Raum nachdrücklich zu fördern.

Zu „Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung – Stärkung der Innenentwicklung“ (vgl. B.II.2.1.1)

empfiehlt die Kommission

- zum Erhalt funktionsgerechter, attraktiver und finanzierbarer Siedlungsstrukturen der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden den Vorrang zu geben vor Siedlungserweiterungen in Rand- und Außenbereichen. Dazu gehören
 - Revitalisierung vorhandener Brachflächen innerhalb der Siedlungsgebiete,
 - Sanierung und Modernisierung vorhandener Bestände zur Anpassung an die sich wandelnde und ausdifferenzierende Nachfrage,
 - Neustrukturierung und -gestaltung des öffentlichen Raumes zur Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität in den Städten und Gemeinden.

Zu „Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung – Belebung der Stadt- und Gemeindezentren“ (vgl. B.II.2.1.2)

empfiehlt die Kommission

- die Multifunktionalität der Stadt- und Gemeindezentren durch städtebauliche, funktionale und ästhetische Aufwertung zu erhalten.
- die Stärkung der kulturellen Identität der Orte.
- die Vernetzung von Handel, Gastronomie und Kultur.
- den Wettbewerb „Ab in die Mitte! Die City-Offensive Niedersachsen“ zu unterstützen.
- beim Dorfwettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ künftig einen Bewertungsschwerpunkt auf die Gemeinde als Lebensraum der Generationen und auf bürgerschaftliches Engagement im Bereich des Miteinander der Generationen zu legen.
- freiwillige Kooperationen von Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden in Innenstadtlagen und Ortszentren zu fördern, um durch städtebauliche Aufwertungen die Attraktivität von Einzelhandel- und Dienstleistungszentren zu steigern.
- die Vermeidung innenstadtgefährdender Einzelhandelsentwicklungen auf der „grünen Wiese“.
- den Kommunen Instrumente zur Entwicklung von Innenstadtentwicklungszonen an die Hand zu geben, um eine gezielte Innenstadtentwicklung mit allen Akteuren vor Ort zu gestalten (z. B. Business Improvement Districts).

Zu „Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung – Abstimmung von Stadt- und Infrastrukturentwicklung“ (vgl. B.II.2.1.3)**empfiehlt die Kommission**

- den Kommunen, Siedlungsflächenerweiterungen möglichst dort vorzunehmen, wo bestehende technische und soziale Infrastruktureinrichtungen die zusätzliche Nachfrage abdecken können und keine zusätzlichen, langfristig wirksamen Folgekosten entstehen. Dafür sind die durch den demografischen Wandel absehbaren Verschiebungen in Umfang und Struktur der Nachfrage einzubeziehen.
- in den Kommunen auf eine engere Verzahnung von Stadt- und Infrastrukturentwicklung hinzuwirken. Zur Vermeidung falsch dimensionierter Planungen mit hohen langfristigen Kostenbelastungen müssen für jede Art baulichen Eingriffs wie Stadtumbau, Rückbau, Modernisierung oder Neubau die Auswirkungen auf die öffentliche Infrastruktur abgeschätzt werden. Insbesondere für Siedlungsflächenerweiterungen sind umfassende kurz-, mittel- und langfristige Kostenabschätzung für Wohnfolgeeinrichtungen und Verkehrsinfrastruktur vorzunehmen und Finanzierungsnachweise zu erbringen.

Zu „Zukunftsfähige Siedlungsentwicklung – Anpassung der Städtebauförderung an den demografischen Wandel“ (vgl. B.II.2.1.4)

Die Städtebauförderung sollte auf die jeweiligen spezifischen Herausforderungen des demografischen Wandels zugeschnitten werden. Insbesondere in stagnierenden und schrumpfenden Städten ist der Umgang mit Leerstand, das Ziel einer Attraktivitätssteigerung im Bestand und die Minderung von Segregationstendenzen zu berücksichtigen.

Die Kommission empfiehlt

- darauf hinzuwirken, dass die von Bevölkerungsveränderungen besonders betroffenen Städte und Gemeinden in geeigneten Fällen von der Option Gebrauch machen, EU-Fördermittel (EFRE) mit den Städtebaufördermitteln von Bund und Land zu kombinieren, um so die notwendigen Eigenanteile der Kommunen zu reduzieren.
- zu prüfen, wie künftig auch landesseits eine Kofinanzierung im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau West“ mit dem Ziel gewährleistet werden kann, Kommunen die Nutzung der Bundesmittel, die für die Anpassungsmaßnahmen an die demografischen Veränderungsprozesse bereitgestellt werden, zu ermöglichen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

In dieser Empfehlung ist lediglich ein Prüfauftrag benannt, um fehlende Landesmittel bei der Städtebauförderung zu ersetzen. Das ist angesichts der bestehenden Herausforderungen nicht ausreichend. Betroffene Kommunen werden zudem selten über zusätzliche eigene Mittel verfügen. Das Land muss eigene Mittel bereitstellen, um Kommunen die Teilnahme am Programm „Stadtumbau-West“ zu ermöglichen.

Zu „Wohnungsmarktpolitische Maßnahmen“ (vgl. B.II.2.2)**empfiehlt die Kommission**

- den Kommunen, Wohnungsmarktbeobachtungssysteme einzurichten und als Informationsgrundlage, Frühwarnsystem und zur Erfolgskontrolle für Entscheidungen der Stadtentwicklung zu nutzen.
- dem Land, Regionen und Kommunen bei der Einführung lokaler Wohnungsmarktbeobachtungssysteme durch Beratung, Vernetzung und Koordination zu unterstützen und damit den Nutzen der bestehenden regionalisierten Wohnungsmarktbeobachtung (der LTS) zu erhöhen.

- zu prüfen, ob der Eigentumserwerb durch Senkung der Transaktionskosten gesteigert werden kann.
- kommunale Wohnraumversorgungskonzepte bei der Vergabe von finanziellen Mitteln zur Wohnraumförderung mit einzubeziehen, um auf diese Weise eine Analyse über den künftigen Wohnraumbedarf differenziert nach Lagen und Marktsegmenten zu erhalten und damit das Risiko für Fehlplanungen zu minimieren.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Wohnraumförderung ist zur Bewältigung des Städtumbaus auszubauen und anzupassen. Dabei sollen Fördermittel stärker verzahnt, grundsätzlich an das Vorliegen von Wohnraumversorgungskonzepten geknüpft und die Beteiligung der Eigentümer bei Maßnahmen der Stadtentwicklung verbessert werden.

Zu „Wohnungmarktpolitische Maßnahmen – Bestandspflege und -umbau“ (vgl. B.II.2.2.2)

empfiehlt die Kommission

- Stadtteilsanierungen und Dorferneuerung zu fördern.
- Städte und Gemeinden aufzufordern, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die vorhandenen Wohnungsbestände an die sich wandelnden Anforderungen anzupassen, wobei insbesondere auf steigende Leerstände, auf den Bedarf an umfassenden Sanierungen und Modernisierungen sowie auf die Notwendigkeit von Rückbaumaßnahmen zu reagieren ist.
- sich dafür einzusetzen, dass vor allem in innerstädtischen Gebieten ausreichende Räume und Einrichtungen für Familien und Kinder geschaffen werden, und gemeinsam mit den Kommunen dafür Sorge zu tragen, dass bei Flächenausweisungen sowie bei Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen die Bedürfnisse von Familien und Kindern verstärkt beachtet werden.
- Bestandssanierungen zur Anpassung an Nachfrageentwicklungen zur energetischen Sanierung und zur Herstellung von Barrierefreiheit zu fördern.
- generationenübergreifende und sogenannten neuen Wohnformen zu fördern.

Zu „Wohnungmarktpolitische Maßnahmen – Sozialer Segregation entgegenwirken“ (vgl. B.II.2.2.3)

empfiehlt die Kommission

- die Kommunen beim Aufbau von kleinräumigen Monitoringsystemen zu unterstützen.
- die sektorale Ausrichtung beim Einsatz von Fördermitteln weiter zugunsten integrierter, quartiersbezogener Ansätze umzustellen.
- die Politik noch stärker auf die Verhinderung sozialer Brennpunkte auszurichten, d.h. die frühkindliche Bildung und die Integration stärker zu fördern sowie Kinderarmut und Jugendarbeitslosigkeit stärker zu bekämpfen.
- den Kommunen, ein Monitoringsystem auf Quartiers- bzw. Ortsteilebene zu installieren, mit Hilfe dessen das Ausmaß der räumlichen Konzentration sozial benachteiligter Gruppen beobachtet werden kann. Ein derartiges System dient als Frühwarnsystem und als Instrument der Erfolgskontrolle für Strategien zur Verhinderung sozialer Brennpunkte.
- den Kommunen, überall dort, wo Einkommens- und Bildungsschwäche konzentriert auftreten, fachbereichsübergreifend zu arbeiten, kommunale Unterstützungsleistungen und Beratungsdienste zu bündeln und das Instrument des Quartiersmanagements einzusetzen, um insbesondere Problemen des Arbeitsmarktes, der Bildung, der Wohnsituation und der Stadtentwicklung in diesen Quartieren zu begegnen.

- den Kommunen, die Kooperation verschiedener Institutionen aus unterschiedlichen Handlungsfeldern wie Unternehmen, Schulen, kommunaler Verwaltung oder privaten Haushalten zu initiieren.
- den Kommunen, in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft und anderen privaten und gemeinnützigen Trägern örtliche Strategien zur Verhinderung bzw. Entschärfung sozialer Brennpunkte zu entwickeln und umzusetzen sowie bauliche und soziale Projekte zur Integration ethnisch-kultureller Minoritäten zu initiieren, auch um Ausstrahlungseffekte im jeweiligen Wohnquartier zu erzielen.
- den Kommunen, vermehrt Personen mit Migrationshintergrund als „kulturelle Experten“ zu beschäftigen.
- den Kommunen, in Ortsteilen, die von sozialer Erosion bedroht sind, Maßnahmen zur Aufwertung der Wohnqualität gezielt einzusetzen, um stabilisierende Bevölkerungsgruppen und ggf. Betriebe am Standort zu halten.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Diese Maßnahmen müssen zwar maßgeblich von den betroffenen Kommunen durchgeführt werden, sie dürfen aber bei dieser Aufgabe nicht allein gelassen werden. Das Land hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe der Unterstützung, der Hilfestellung und auch der gezielten Förderung.

Zu „Wohnungsmarktpolitische Maßnahmen – Wohnen im Alter“ (vgl. B.II.2.2.4) empfiehlt die Kommission

- verstärkt neue Wohnformen im Rahmen des Wohnraumförderungsprogramms zu fördern, die Menschen auch im Alter ein selbst bestimmtes Wohnen in den eigenen vier Wänden ermöglichen und das Zusammenleben der Generationen fördern; dazu gehören:
 - ein Wohnungszuschnitt, der sich für Ein- und Zweipersonenhaushalte eignet,
 - barrierefreie Wohnungsausstattung, um ein selbstständiges Leben in der Wohnung bis ins hohe Alter zu ermöglichen.
- auf die Entwicklung von bedarfsorientierten Modellen wie „Mehrgenerationen-Wohnen“ oder das Wohnen in „Alten-Wohngemeinschaften“ an integrierten Standorten hinzuwirken.

III Daseinsvorsorge und Verkehr

Die Sicherstellung einer angemessenen Daseinsvorsorge ist und bleibt eine zentrale öffentliche Aufgabe. Angesichts der demografischen und ökonomischen Entwicklungen werden jedoch vor allem in Regionen mit Bevölkerungsrückgängen und/oder einem überproportional hohen Anstieg des Anteils älterer Menschen an der Bevölkerung neue Konzepte und Strategien notwendig. Dies erfordert jedoch

- eine stärkere Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren,
- interkommunale Zusammenarbeit,
- flexible Modelle zur Sicherung der Daseinsvorsorge,
- eine Einführung von Monitoringkonzepten zur Analyse der lokalen Situationen (Informationsbereitstellung, Frühwarnsysteme, Erfolgskontrolle),
- eine Ausgestaltung der steuerlichen Rahmenbedingungen dahingehend, dass sie Kooperationen nicht im Wege stehen.

Zu „Sicherung von Tragfähigkeit und Funktionalität technischer Infrastrukturen – Koordination von Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung“ (vgl. B.III.2.1.1) empfiehlt die Kommission den Kommunen

- bestehende Siedlungsstrukturen zu verdichten, bevor neue Siedlungsflächen im Umland ausgewiesen werden.
- eine Orientierung der Siedlungsentwicklung an den vorhandenen Hauptversorgungsstrassen der Infrastrukturnetze.
- eine Abstimmung des Rückbaus von Wohn- und Gewerbegebieten mit den Anforderungen der technischen Infrastruktur.

Zu „Sicherung von Tragfähigkeit und Funktionalität technischer Infrastrukturen – Technische und organisatorische Lösungsansätze“ (vgl. B.III.2.1.2, B.III.2.1.3) empfiehlt die Kommission

- die Kommunen bei der Anpassung von Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen an zurückgehende Nutzerzahlen zu unterstützen, insbesondere unter Zugrundelegung ökologischer Standards die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, die Einführung dezentraler Systeme zu erleichtern.
- auf die Schaffung effizienterer Betriebsformen zur Bewirtschaftung der technischen Infrastrukturen hinzuwirken wie z. B. die Zusammenfassung von kleineren Betriebseinheiten zu einer größeren zentralen Einheit und die Abgrenzung von Versorgungsgebieten vermehrt nach funktionalen Einzugsbereichen und weniger nach vorhandenen politischen Grenzen.
- bei der Bereitstellung und beim Betrieb technischer Infrastrukturen privatwirtschaftliche Partner verstärkt einzubeziehen. Dabei ist auf die Sicherstellung von Versorgungsstandards und einer dauerhaft hohen Versorgungsqualität zu achten.
- bei Planung und Investitionen wie auch strukturellen Veränderungen im Bereich der Ver- und Entsorgungsstrukturen insbesondere die langfristige Entwicklung der Nutzerzahlen sehr viel mehr als bisher in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Insbesondere bei Unterstützung durch das Land ist der Nachweis einer langfristigen Tragfähigkeit einzufordern.

Zu „Sicherung der Erreichbarkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen – Planerische Vorsorge und Kooperation“ (vgl. B.III.2.2.1) empfiehlt die Kommission

- die Aufstellung regionaler Nahversorgungs- und Einzelhandelsentwicklungskonzepte z. B. durch interkommunale Vereinbarungen mit dem Ziel zu unterstützen, insbesondere in ländlichen Räumen die Nahversorgung sicherzustellen und einen ruinösen Wettbewerb bei der Einzelhandelsentwicklung zu verhindern.
- die gemeinsame Wahrnehmung der Serviceleistungen der öffentlichen Verwaltung und privater Dienstleister durch Einrichtung gemeinsamer (mobiler) Bürgerbüros.

Zu „Sicherung der Erreichbarkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen – Dienstleistungszentren im ländlichen Raum“ (vgl. B.III.2.2.2) empfiehlt die Kommission

- darauf hinzuwirken, dass Versorgungslücken im ländlichen Raum durch gemeinsam von der Gemeindeverwaltung, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Betrieben organisierte Betriebsleistungszentren, wie z. B. das Projekt „Markt Treff“ in Schleswig-Holstein oder das Projekt „Dienstleistung und ortsnahe Rundumversorgung“ (DORV) in Nordrhein-Westfalen, so weit wie möglich geschlossen werden. In Betracht kommen dafür
 - Anschubunterstützungen und
 - Beratungsdienstleistungen.

Zu „Sicherung der Erreichbarkeit öffentlicher und privater Dienstleistungen – Mobile und Internet-gestützte Angebote“ (vgl. B.III.2.2.3)**empfiehlt die Kommission**

- mobile Angebote und Dienstleistungen anzuregen, um in kleinen Dörfern ein Grundversorgungsangebot aufrecht zu erhalten bzw. wiederherzustellen.
- den Ausbau des eGovernment und bürgerbezogener Verwaltungsdienstleistungen.
- internetgestützte Versorgungsangebote als Ergänzung zu konventionellen Formen der Daseinsvorsorge verstärkt zu etablieren.

Zu „Handlungsansätze zur Sicherung der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen“ (vgl. B.III.2.3)**empfiehlt die Kommission**

- Siedlungsentwicklung, Versorgungs- und Infrastrukturen sowie Verkehrsentwicklung verstärkt aufeinander abzustimmen.
- die Schaffung anpassungsfähiger bzw. nachfragegerechter Verkehrskonzepte.
- den Ausbau barrierefreier Verkehrsangebote.

Zu „Handlungsansätze zur Sicherung der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen – Flexible und anpassungsfähige Lösungen“ (vgl. B.III.2.3.1)**empfiehlt die Kommission**

- das Verkehrsmanagement unter Einbindung aller Akteure zu optimieren, um der Benutzernachfrage vor Ort ein flexibles und bedarfsgerechtes Beförderungsangebot zur Verfügung zu stellen. Zum Erreichen dieser Flexibilität sollen administrative Hemmnisse abgebaut werden.
- die heutigen finanziellen Zuwendungen hinsichtlich ihrer Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit vor dem Hintergrund der zu erwartenden Strukturveränderungen insbesondere im ländlichen Raum zu überarbeiten.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Angesichts der wachsenden Zahl nicht automobiler Menschen in Regionen mit einer zunehmenden Ausdünnung der Versorgungsstrukturen sind Mobilitätsangebote Grundvoraussetzung zu eigenständiger Lebensführung und gesellschaftlicher Teilhabe. Pauschale Kürzungen und rein nutzerfinanzierte Systeme werden den Bedürfnissen der zunehmenden Zahl betroffener Menschen nicht gerecht. Das Land muss daher Lösungen und Modelle unterstützen, die auch in peripheren Räumen eine Grundversorgung mit Mobilität für nicht mehr automobile Menschen gewährleisten. Dazu sind die Angebote perspektivisch barrierefrei zu gestalten.

- vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zusätzliche nutzerfinanzierte Systeme für den Bereich Verkehrsinfrastruktur zu prüfen.
- für kurz- und mittelfristige Überlastungssituationen verstärkt Lösungen im Bereich Telematik und Verkehrsmanagement zu prüfen.

Zu „Handlungsansätze zur Sicherung der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen – Mobilität im ländlichen Raum“ (vgl. B.III.2.3.2)**empfiehlt die Kommission**

- sich für eine effizientere Schülerbeförderung, insbesondere für eine verbesserte Koordinierung der landkreisübergreifenden Schülerbeförderung und eine Entzerrung des Beförderungsaufkommens durch gestaffelte Anfangs- und Endzeiten an den Schulen einzusetzen.
- Versorgungsdefizite in Teilen der ländlichen Räume durch alternative Bedienkonzepte abzumildern, z. B. Rufbusse, Sammeltaxis, Bürgerbusse, Einrichtung von Mitfahrzentralen.

- die Regionalisierungsmittel des Bundes auch künftig für den bedarfsgerechten Ausbau des ÖPNV (Schnittstellen, Verbünde, Vernetzung) einzusetzen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Zur bedarfsgerechten Verwendung von Regionalisierungsmitteln gehört in erster Linie das Ende ihrer Zweckentfremdung für den Schülerverkehr. Darüber hinaus muss insbesondere in ländlichen Regionen versucht werden, über Veränderungen in der Schulstruktur wohnortnahe Schulstandorte aufrecht zu erhalten, um Transportwege und -zeiten für Schüler zu reduzieren. Dazu gehört insbesondere eine Abkehr vom starren gegliederten Schulsystem.

- bei der Gestaltung des Verkehrsangebotes den Besuch von Betreuungseinrichtungen auch während der Ferienzeiten zu berücksichtigen.
- barrierefreie Informationssysteme auszubauen, die nachfragegerecht Informationen und Vertrieb von Mobilitätsangeboten aus einer Hand bieten.

**Zu „Handlungsansätze zur Sicherung der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen – Mobilität im Alter“ (vgl. B.III.2.3.3)
empfiehlt die Kommission**

- sich dafür einzusetzen, dass die Belange von in ihrer Mobilität eingeschränkten Personengruppen im ÖPNV und bei der Bewertung von Nahverkehrsprojekten hinreichend berücksichtigt werden (barrierefreie Gestaltung der Angebote, leichtverständliche Informationsangebote).
- Verkehrsplanung und Verkehrswegebau stärker an den Interessen Älterer zu orientieren; dies gilt zum Beispiel für eine Vereinfachung der Orientierung im Straßenverkehr durch die übersichtliche Gestaltung komplexer Verkehrssituationen.
- neuen technischen Hilfen (Fahrassistenz-Systeme) mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

C Bildung, Wissenschaft und Forschung

I Übergreifende Anforderungen an das Bildungssystem

Ein hinsichtlich der demografischen Entwicklung zukunftsfähiges Bildungssystem muss folgende grundsätzliche Anforderungen erfüllen:

- Bildung muss Basis für eine nachhaltige Sicherung von Wohlstand und Wachstum in wissensbasierter Ökonomie und Gesellschaft sein.
- Bildung muss allen unabhängig von Herkunft oder sozialem Status gleiche Chancen einräumen.
- Bildung muss als Lebensaufgabe verstanden und durch das Bildungssystem gefördert und unterstützt werden. Bildungsangebote müssen also möglichst früh ansetzen und bis ins Alter kontinuierlich fortgeführt werden.
- Bildung muss einen wesentlichen Beitrag zur Integration, zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Verständigung der Kulturen leisten.

Bildung ist der Schlüsselfaktor für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Da Bildungsfragen überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, ist die Landespolitik hier in besonderem Maß gefordert.

Maßnahmen im Bildungsbereich müssen die Zusammenhänge und die Wechselwirkungen mit Herausforderungen in anderen Politikfeldern (Innovation/Arbeitsmarkt, Familie/Soziales, Integration und Teilhabe) berücksichtigen.

Die wesentliche Anforderung ist folglich, die strategische Bedeutung von Bildung zunächst als zentrale Zukunftsaufgabe zu begreifen und im politischen Handeln nachhaltig zu verankern.

Das begabungsgerechte individuelle Fördern und Fordern muss daher weiterhin im Mittelpunkt des niedersächsischen Bildungssystems stehen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Das individuelle Fördern steht nicht im Mittelpunkt des derzeitigen Bildungssystems in Niedersachsen. Die Förderung ist deshalb nicht begabungsgerecht, weil durch frühzeitige Auswahl ausreichende Förderung für anscheinend „weniger Begabte“ unterbleibt. Wichtigste Zukunftsaufgabe ist daher eine individuelle Förderung aller Kinder in einem Schulsystem, das Chancengleichheit und bestmögliche Entfaltung individueller Potenziale für alle bietet.

II Frühkindliche Bildung

Die hier folgenden Handlungsempfehlungen überschneiden sich zum Teil mit den Empfehlungen zum Themenbereich Teil D.I. „Soziales – Kinder, Jugend und Familie“. Auf die dortigen Empfehlungen wird verwiesen.

Die Kommission empfiehlt

- die Stärkung der Elternbildung in Einrichtungen der Erwachsenenbildung und der sonstigen freien Träger, um die Eltern bei der Erfüllung ihrer Erziehungs- und Bildungsaufgabe für ihre Kinder zu unterstützen.

- die Ausweitung der Kooperation von Kindertagesstätten und Kinderkrippen mit Beratungsstellen und Gesundheitseinrichtungen.

**Zu „Ausbau des Angebots und Erhöhung der Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen“ (vgl. C.II.2.1)
empfiehlt die Kommission**

- den Ausbau verlässlicher, flexibler und bedarfsgerechter Bildungs- und Betreuungsstrukturen.
- das Bildungs- und Betreuungsangebot im vorschulischen Bereich, insbesondere auch für die unter 3-Jährigen, weiter deutlich auszubauen, um ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes Angebot zu schaffen (z. B. Ganztagsbetreuung, Früh- und Spätdienste, Platzsharing). Hierbei sollte das Land die Kommunen unterstützen.
- die weitergehende Qualifizierung von Personen in der Kindertagespflege, -betreuung und -bildung.
- die verstärkte Zusammenarbeit von Tagespflegepersonen (z. B. Tagesmütter) und Kindertagesstätten.
- Familien- und Kinderservicebüros insbesondere als koordinierende Einrichtungen für Kinderbetreuung und als Ansprechstellen für Eltern und ebenso zur Vernetzung vorhandener Bildungs- und Betreuungsangebote einzurichten.
- vonseiten des Landes Initiativen zu ergreifen, um einen Kindergartenbesuch aller Kinder zumindest im letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung zu erreichen. Der Besuch des letzten Kindergartenjahres sollte verbindlich sein.
- den Besuch einer Kindertagesstätte für Kinder ab 3 Jahren mittelfristig beitragsfrei zu gestalten.
- die Beratung der Eltern für Kinder mit Behinderungen in den Frühförderstellen zu intensivieren.
- die gemeinsame Betreuung, Erziehung und Bildung von behinderten und nichtbehinderten Kindern in integrativen Kindergartentagesstättengruppen schon von der Krippe an zu fördern. Die Integration von Kindern mit Handicaps in regulären Einrichtungen setzt voraus, dass
 - die baulichen Voraussetzungen geschaffen werden,
 - die Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher verbessert und
 - die Zusammenarbeit zwischen sonder- und heilpädagogischen Einrichtungen und Kindertagesstätten intensiviert wird.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Diese Empfehlungen sind zu vage und nicht ausreichend. Eine bessere frühkindliche Förderung und Betreuung verlangt einen massiven Ausbau von Angeboten mit hohem Qualitätsanspruch. Ziel muss ein Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung und Betreuung ab Vollendung des ersten Lebensjahres sein. Diese Betreuung und Förderung ist perspektivisch kostenfrei zu gestalten. Aus Gesichtspunkten der Förderung durch qualifiziertes Personal ist grundsätzlich die Betreuung in geeigneten Einrichtungen anzustreben und anzubieten. Tagespflege soll eine ergänzende Funktion wahrnehmen.

**Zu „Qualitative Verbesserung des Bildungsangebotes in den Kindertageseinrichtungen – Schaffung von Standards für frühkindliche Bildung“ (vgl. C.II.2.2.1)
empfiehlt die Kommission**

- die Qualität der frühkindlichen Betreuung mit klarem Bildungs- und Förderungsauftrag zu erhöhen.

- die gemeinsame Vereinbarung mit den Trägern der Kindertagesstätten über notwendige Bildungsziele weiter zu konkretisieren und den Niedersächsischen Orientierungsplan weiterzuentwickeln. Diese Weiterentwicklung sollte sich insbesondere an folgenden Leitmotiven orientieren:
 - Kinder als kreative und fantasievolle Künstler,
 - Kinder als aktive Lerner, Forscher und Entdecker,
 - verantwortungsvoll und wertorientiert handelnde Kinder.
 - Erforderlich ist hierbei die Konsistenz in Bildungszielen, in Grundsätzen des pädagogischen Handelns und in der Organisation von Bildungsprozessen.

Zu „Qualitative Verbesserung des Bildungsangebotes in den Kindertageseinrichtungen – Individuelles Fördern und Fordern“ (vgl. C.II.2.2.2)
empfiehlt die Kommission

- jedes Kindes entsprechend seinen individuellen Fähigkeiten bestmöglich zu fördern.
- jedes Kind über Förderpläne von der Kindertagesstätte bis zum Ende der Schul Laufbahn individuell zu fördern und dies zu dokumentieren.
- die Sprachstandsfeststellung beizubehalten und Sprachförderung weiter auszubauen, um frühzeitig den Erwerb der deutschen Sprache als Schlüsselqualifikation sicherzustellen. Dabei sind besonders Kinder mit Migrationshintergrund in den Blick zu nehmen.
- interkulturelles Lernen in den Kindertagesstätten zu fördern.

Zu „Qualitative Verbesserung des Bildungsangebotes in den Kindertageseinrichtungen – Aus- und Weiterbildung des Personals / Erhöhung des Männeranteils in der Kinderbetreuung“ (vgl. C.II.2.2.3 und C.II.2.2.4)
empfiehlt die Kommission

- den Bildungsaspekt in der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern noch stärker zu berücksichtigen.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Ausbildung der Kindertagesstätten-Erzieherinnen und Erzieher muss auf ein in Europa übliches Fachhochschulniveau angehoben werden.

- die Qualifizierung und Fortbildung der in den Einrichtung beschäftigten Personen gemeinsam mit den Trägern der Einrichtungen sicherzustellen.
- die Fort- und Weiterbildung der Erzieherinnen und Erzieher, insbesondere der Leitungskräfte, neu zu ordnen, um eine höhere pädagogische Qualifizierung zu gewährleisten. Die Erhöhung des Anteils des Personals mit akademischer Ausbildung ist durch die Entwicklung von geeigneten Studiengänge zu gewährleisten.
- Maßnahmen zu entwickeln, die darauf zielen, die gesellschaftliche Anerkennung des Berufsbildes Erzieherin / Erzieher zu verbessern.
- dafür Sorge zu tragen, dass mehr Männer in den Kindertagesstätten eine Beschäftigung als Erzieher erhalten und diese auch gesellschaftlich mehr Anerkennung finden.
- in der Aus- und Fortbildung der Erzieherinnen und Erzieher einen Schwerpunkt auf die Phase des Übergangs von der Kindertagesstätte in die Grundschule zu legen, um diese pädagogisch besser begleiten zu können. Dazu wären auch gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen von Erzieherinnen und Erziehern und Grundschullehrerinnen und -lehrern empfehlenswert.
- die Qualifikations-, Trainings- und Weiterbildungsprogramme für Tagesmütter auszubauen und zu fördern.

**Zu „Sicherung der Konsistenz im Bildungsverlauf“ (vgl. C.II.2.3)
empfiehlt die Kommission**

- die individuelle Förderung und Entwicklung eines jeden Kindes in den Mittelpunkt zu stellen. Dabei ist insbesondere sicherzustellen, dass der Lernfortschritt der Kinder aus bildungsfernen Schichten beachtet wird.
- das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung als Brückenjahr zwischen Kindertagesstätte und Schule weiterzuentwickeln und auszubauen, um insbesondere den Übergang zu erleichtern und die Elemente der altersgerechten Vorbereitung auf die Schule zu stärken. Notwendig ist, die Übergänge von der Kindertagesstätte in die Grundschule kindgerecht zu flexibilisieren. Dabei sollte der Einschulungszeitpunkt nach der Einschulungseignung der Kinder erfolgen, die anhand überprüfbarer Standards festgestellt wird.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Das Modell Brückenjahr erfüllt diese Anforderungen nicht und ist daher als Ansatz ungeeignet.

**Zu „Aufwertung von Kooperation und Beteiligung – Einbeziehung von Eltern“
(vgl. C.II.2.4.1)
empfiehlt die Kommission**

- Erziehungspartnerschaften zwischen Elternhaus, Kindertageseinrichtungen und Schulen zu stärken.
- Elemente der aufsuchenden Elternarbeit insbesondere für bildungsfernere Schichten stärker zu berücksichtigen sowie die Eltern in Erziehungsfragen durch Beratungs- und Fortbildungsangebote für Väter und Mütter zu unterstützen.
- dass die Kinderbetreuungseinrichtungen als Familien ergänzende und Familien unterstützende Einrichtungen die Eltern in Erziehungs-, Gesundheits-, Bewegungs- und Ernährungsfragen sowie in der Spracherziehung beraten.
- den Aufbau von Familienzentren bzw. Early-Excellence-Centers durch Bündelung von Einrichtungen, Diensten, Beratung und Unterstützung rund um die Kinderbetreuung unter einem Dach.
- dass Netzwerke zwischen den Kinderbetreuungseinrichtungen entwickelt werden, um die Eltern- und Familienbildungsarbeit als wichtiges Element der Bildung und Erziehung der Kinder zu fördern.
- fremdsprachige Eltern sind in den Bildungsprozess einzubeziehen. Dazu gehören eine gezielte Sprachförderung in Zusammenarbeit mit den vorhandenen Einrichtungen sowie Aufklärung über Fragen von Bildung und Erziehung.

III Allgemeinbildende Schulen

**Zu „Sicherung einer flächendeckenden Schulversorgung“ (vgl. C.III.2.1)
empfiehlt die Kommission**

- im Interesse einer ortsnahen Schulversorgung alle Bemühungen darauf auszurichten, schulische Angebote zu erhalten, zu verbessern und auszubauen, um Schulstandorte zu sichern.
- allen Beteiligten, alle Möglichkeiten zu nutzen, um auch bei rückläufigen Schülerzahlen die Schule vor Ort zu erhalten.
- sogenannte kleine Grundschulen und einzügige Haupt- und Realschulen fortzuführen, wenn die regionalen Verhältnisse dies erfordern.
- jahrgangsübergreifenden Unterricht in Kombiklassen zu ermöglichen.
- Außenstellen einzurichten.
- Schulstandorte weiterzuentwickeln.

- Zusammenschlüsse von Schulträgern in Form von Zweckverbänden.
- die Beibehaltung eines begabungsgerechten differenzierten gegliederten Schulwesens.
- den bedarfsgerechten Ausbau von Ganztagschulen, insbesondere an Hauptschulen, voranzutreiben und hierbei auch außerschulische Bildungsträger, Institutionen und Vereine einzubinden.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Empfehlungen zu Erhalt und Ausbau des gegliederten Schulsystems werden abgelehnt. Ein System, das auch wegen der demografischen Veränderungen nur über Ausnahmeregelungen erhalten werden kann, ist in letzter Konsequenz als System nicht geeignet. Es manifestiert darüber hinaus ungleiche Bildungschancen durch frühzeitige Auslese. Wohnortnahe Schulstandorte lassen sich am besten in einem Schulsystem mit langer gemeinsamer Schulzeit verwirklichen.

Zu „Verbesserung der Bildungsqualität an den allgemeinbildenden Schulen – Anpassungen bildungspolitischer Konzepte“ (vgl. C.III.2.2.1) empfiehlt die Kommission

- Bildungsstandards für möglichst alle Fächer zu implementieren.
- den Schulen erweiterte Freiräume für die Organisation des Lernens und die Verbesserung der Qualität zu schaffen.
- die Landesschulbehörde in ihrer Funktion als Beratungsinstitution zu stärken, die Ergebnisse der Schulinspektionen zu beachten, die Unterrichtsqualität zu sichern und die Vielfalt der Beratungsleistungen auszubauen.
- ökonomische Bildung in allen allgemeinbildenden Schulen aller Schulstufen zu vermitteln,
- den technisch-naturwissenschaftlichen Unterricht mittels Unterrichtsmethoden zu stärken, die mehr Schülerinnen und Schüler veranlassen, sich für technische Berufe bzw. ingenieur- und naturwissenschaftliche Studiengänge zu entscheiden.
- dem Bereich der musisch-kulturellen Bildung besondere Beachtung zu schenken und die Kreativität aller Kinder zu fördern.
- Maßnahmen zur Berufsorientierung in den allgemeinbildenden Schulen, insbesondere in der Hauptschule, auszubauen, um Schülerinnen und Schüler besser auf die Berufs- und Arbeitswelt vorzubereiten und sie zu befähigen, die richtige Berufswahlentscheidung zu treffen.
- den Unterricht auf die Bedürfnisse beider Geschlechter auszurichten und ein partnerschaftliches Rollenverständnis zu fördern.
- darauf hinzuwirken, dass die Schulabbrecherquote merklich abgesenkt wird. Dazu ist es erforderlich, dass möglichst schon im Vorschulalter die Sprachförderung intensiviert wird und leistungsschwächere Schülerinnen und Schülern eine individuelle Lernförderung und ggf. eine sozialpädagogische Unterstützung erfahren.
- darauf hinzuwirken, dass die Ausbildungsreife der Schülerinnen und Schüler durch die Stärkung ihrer fachlichen, sozialen und personalen Kompetenzen verbessert wird. Es muss gelingen, dass möglichst viele in die Lage versetzt werden, eine Berufsausbildung aufzunehmen ohne dass sie Nachqualifizierungsmaßnahmen durch die Berufsschule oder den Ausbildungsbetrieb durchlaufen müssen.
- darauf hinzuwirken, dass Schule und Wirtschaft im Rahmen verlässlicher Strukturen noch enger zusammenarbeiten, um den Übergang von der Schule in die berufliche Ausbildung zu verbessern (z. B. bei den Betriebs- und Praxistagen der Hauptschulen).

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Eine verbesserte Zusammenarbeit von Wirtschaft und Hauptschule allein kann die schulischen Defizite von benachteiligten Schülerinnen und Schülern nicht auffangen. Die Durchführung der Praxistage in der bisherigen Form hat sich in der Praxis nicht bewährt. Diese Empfehlung wird daher nicht geteilt. In einer gemeinsamen Schule werden die Übergänge von der Schule in die berufliche Ausbildung für alle verbessert und alle Schülerinnen und Schüler profitieren von mehr individueller Förderung.

**Zu „Verbesserung der Bildungsqualität an den allgemeinbildenden Schulen – Lehrerbildung und -versorgung“ (vgl. C.III.2.2.3)
empfiehlt die Kommission**

- die Attraktivität des Lehrerberufs zu verbessern und stärker für einen qualifizierten Lehrernachwuchs zu werben.
- anzustreben, den Anteil männlicher Lehrkräfte, insbesondere an den Grundschulen, zu erhöhen.
- die Lehrerbildung im Rahmen des Bolognaprozesses grundlegend zu reformieren. Ziel muss es dabei sein, die universitäre Lehrerbildung mit schulpraktischen Phasen und Referendariat besser zu verzahnen und die Lehrer frühzeitig auf den Einstieg in den Lehrerberuf vorzubereiten. Die Lehrerbildung sollte insbesondere folgende Anforderungen berücksichtigen:
- stärkere Vermittlung von Kompetenzen im Umgang mit heterogenen Lerngruppen,
- stärkere Vermittlung von Fähigkeiten der Selbstreflexion und Erweiterung von Kompetenzen
- Integration von Weiterbildung in Ausbildungskonzepte im Sinne des lebenslangen Lernens und Schaffung der institutionellen Voraussetzungen für eine kontinuierliche berufsbegleitende Weiterbildung,
- kontinuierliche Überprüfung und Anpassung von Studieninhalten an die „neuen“ Herausforderungen durch gesellschaftliche Veränderungen,
- stärkere Vermittlung von interkulturellen Kompetenzen,
- Nutzung der besonderen Kompetenzen von Lehrkräften mit eigenem Migrationshintergrund.
- die Lehrerbildung stärker als bisher schulformbezogen zu gestalten, um Schülerinnen und Schüler besser individuell zu qualifizieren.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Beibehaltung einer schulformbezogenen Lehrerbildung wird abgelehnt, weil sie den heutigen Anforderungen an eine moderne und zukunftsfähige Unterrichtsgestaltung in einem Schulsystem mit längerer gemeinsamer Beschulung und individueller Förderung widerspricht. Erforderlich ist eine stärkere Modularisierung der Lehrerbildung und eine Erweiterung sozialer, pädagogischer, methodischer und psychologischer Kompetenzbildung.

- Instrumente zu entwickeln, die eine flächendeckende Lehrerversorgung in allen Fächern insbesondere auch im ländlichen Raum sicherstellen.
- darauf hinzuwirken, dass Lehrkräfte die Möglichkeit erhalten, Betriebspraktika zu absolvieren.
- den sich aufgrund mittelfristig sinkender Schülerzahlen nominal verringern den Lehrbedarf zu nutzen, um das Bildungssystem quantitativ und qualitativ weiterzuentwickeln, z. B. durch
- den Ausbau der frühkindlichen Bildung,

- die Optimierung des individuellen Förderns und Forderns,
- die Erhöhung der pädagogischen Qualität,
- den bedarfsgerechten Ausbau von Ganztagschulen.

Zu „Verbesserung der Bildungsqualität an den allgemeinbildenden Schulen – Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund“ (vgl. C.III.2.2.4) empfiehlt die Kommission

- die frühzeitige Sprachstandsfeststellung und Sprachförderung beizubehalten und weiter auszubauen, um frühzeitig den Erwerb der deutschen Sprache als Schlüsselqualifikation sicherzustellen.
- darauf hinzuwirken, dass interkulturelle Kompetenzen für eine bessere Integration stärker vermittelt werden.

Zu „Verbesserung der Bildungsqualität an den allgemeinbildenden Schulen – Bildungspartnerschaften“ (vgl. C.III.2.2.5) empfiehlt die Kommission

- Erziehungspartnerschaften zwischen Elternhaus, Kindertageseinrichtungen und Schulen zu stärken.
- Ehrenamtliche einzubeziehen, die den Bildungsweg der Kinder z. B. durch Partnerschaften wie auch bei der Leseförderung zum Erzielen besserer Deutschkenntnisse zusätzlich begleiten und fördern können.

Zu „Verbesserung der Bildungsqualität an den allgemeinbildenden Schulen – Qualitätsentwicklung und -sicherung“ (vgl. C.III.2.2.6) empfiehlt die Kommission

- den ständig steigenden Anforderungen der Wissensgesellschaft durch konsequente Evaluation von Bildungszielen und Bildungsqualität unter Einbeziehung von Erkenntnissen aus Wissenschaft und Wirtschaft sowie internationalen Studien gerecht zu werden.
- die Begleitung der Schulen in der Eigenverantwortlichkeit durch qualifizierte Aus- und Fortbildung von Schulleitungen, Lehrkräften, Eltern sowie Schülerinnen und Schülern zu sichern.
- flächendeckend in regelmäßigen Abständen Schulinspektionen durchzuführen und auf der Grundlage ihrer Ergebnisse mit einem bedarfsgerechten Beratungs- und Unterstützungssystem eine nachhaltige Qualitätsverbesserung sicherzustellen.

IV Berufsbildende Schulen

Die Kommission empfiehlt

- darauf hinzuwirken, dass ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot als Grundvoraussetzung für die berufliche Entwicklung der jungen Menschen zur Verfügung steht. Das Duale System ist daher zu stärken und weiterzuentwickeln, indem
 - stärker prozessorientierte Ausbildungsordnungen entwickelt werden, die zu mehr Flexibilität in der Ausbildung und in den Betrieben führen,
 - Anrechnungsmöglichkeiten für andere Ausbildungen stärker genutzt werden,
 - Kompetenzen stärker mit einem ganzheitlichen Bildungsanspruch vermittelt werden.
- dass die Ausbildungsplatzvermittlung weiterentwickelt wird, um das Ausbildungsangebot besser auszuschöpfen.
- dass insbesondere lernschwache Jugendliche die Möglichkeit erhalten, zertifizierte Teilabschlüsse zu erreichen, auf denen sie ihre weitere Ausbildung aufbauen können.

- Kooperationen wie den Niedersächsischen Pakt für Ausbildung fortzuführen und weitere Partner zu gewinnen.
- die Berufsorientierung der Schülerinnen und Schüler durch frühzeitige und gezielte Informationsangebote zu verbessern und gleichzeitig die Eigenverantwortlichkeit der Jugendlichen für ihren Berufsweg hervorzuheben.
- Partnerschaften und Kooperationen zwischen Schulen und Unternehmen weiter auszubauen.
- dass die berufliche Grundbildung in Berufsfachschulen qualitativ so gestaltet wird, dass der erfolgreiche Besuch auf die Ausbildung angerechnet werden kann.
- dass die berufliche Ausbildung unter Wahrung des Berufsprinzips modernisiert wird. Kernelement sollte dabei eine weitgehende Modularisierung der Ausbildung sein.
- darauf hinzuwirken, dass die berufsbildenden Schulen in Niedersachsen auf der Grundlage der positiven Befunde des Schulversuchs „Projekt Regionale Kompetenzzentren (ProReKo)“ weiter entwickelt werden, damit sie den wachsenden Anforderungen in der beruflichen Bildung gerecht werden können.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Diese Empfehlungen sind angesichts der bestehenden Herausforderungen nicht ausreichend, da sie überwiegend nur bestehende Ansätze aufgreifen und deren Fortführung fordern. Das System der beruflichen Bildung muss um Maßnahmen ergänzt werden, die allen Jugendlichen Chancen auf Ausbildung einräumen. Dazu gehören Maßnahmen, die dazu beitragen, einen weiteren Rückzug der Wirtschaft aus der Verantwortung bei der beruflichen Ausbildung zu verhindern, besondere Angebote für lernschwache Jugendliche und die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Ausbildung.

V Hochschulen

Zu „Erhöhung der allgemeinen Studierbereitschaft und der Zahl an Studienplätzen“ (vgl. C.V.2.1)

empfiehlt die Kommission

- Schülerinnen und Schüler stärker darauf aufmerksam zu machen, dass sich durch eine qualifizierte Schulausbildung ihre Studiermöglichkeiten wesentlich verbessern.
- Maßnahmen an den Schulen und Hochschulen zu fördern, um schon während der Schulausbildung das Interesse an einem Hochschulstudium zu wecken.
- dass Universitäten, künstlerische Hochschulen und Fachhochschulen in den Schulen verstärkt für ihre Einrichtungen werben.
- die Zahl der Studienanfängerplätze auf der Grundlage des Hochschulpaktes 2020 bedarfsgerecht auszuweiten.
- dass die Hochschulen Module und Abschlüsse der Erwachsenenbildungseinrichtungen anerkennen.
- Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Gründung von Wissenschaftsstiftungen und Stiftungen zur Begabtenförderung zukünftig erleichtern.
- zusammen mit den Hochschulen und der Wirtschaft dafür zu werben, dass die Finanzierung des Studiums durch Stipendien stärker als bisher in der Gesellschaft Beachtung findet.
- Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass qualifizierten Berufstätigen leichter als bisher der Zugang zur Hochschulausbildung ermöglicht wird.

- die Zusammenarbeit von Wirtschaft und Hochschule stärker auszubauen, um z. B. das Bachelorstudium praxisnah gestalten zu können.
- Initiativen zu ergreifen, damit vermehrt praktische Bezüge in die Hochschullehre einfließen.
- darauf hinzuwirken, dass die Wirtschaft hinreichend viele und zeitlich flexible Praktikumsplätze für Studienbewerber und Studierende anbietet.
- die mit dem Hochschulpakt 2020 geplante zusätzliche Aufnahme von Studienanfängern ausreichend mit Landesmitteln zu finanzieren, sodass es zu keiner Verschlechterung der Betreuungssituation an den niedersächsischen Hochschulen kommt.
- über den Hochschulpakt hinaus die Studienanfängerplatzkapazitäten so zu erweitern, dass eine gesellschafts- und wirtschaftspolitisch erwünschte höhere Studierendenquote erreicht werden kann.
- den Zugang zu den Hochschulen für alle – unabhängig vom eigenen oder elterlichen Einkommen – zu erleichtern.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Um dieses Ziel zu erreichen, sind Studiengebühren/Studienbeiträge abzuschaffen und die Ausbildungsförderung zu verbessern.

**Zu „Erhöhung der Zahl der Studierenden in ingenieur- und naturwissenschaftlichen Fächern“ (vgl. C.V.2.2)
empfiehlt die Kommission**

- das Interesse der Kinder und Jugendlichen an naturwissenschaftlichen Zusammenhängen zu wecken, z. B. durch Projekte wie die Ideen-Expo.
- im Sinne der Niedersächsischen Technischen Hochschule (NTH) die Kompetenzen im ingenieur- oder naturwissenschaftlichen Bereich stärker zu bündeln und komplementär zu vernetzen, um so national und international wettbewerbsfähige Ausbildung und Forschung auf höchstem Niveau zu ermöglichen.
- dass interessierte Schülerinnen im Rahmen von sogenannten Mentoring-Projekten ermutigt werden sollen, einen ingenieur- oder naturwissenschaftlichen Studiengang zu ergreifen, um den Frauenanteil unter den Studierenden zu erhöhen und dem Bedarf an Hochschulabsolventinnen der entsprechenden Fachrichtungen gerecht zu werden.
- bei der Umsetzung von Maßnahmen des Hochschulpakts 2020 Anreize für die Hochschulen zu schaffen, um die Nachfrage nach bisher unzureichend ausgelasteten Studiengängen der Ingenieur- und Naturwissenschaften zu steigern.
- in der Lehramtsausbildung an den Hochschulen sowie an den Schulen selbst darauf hinzuwirken, dass ein interessanter mathematisch-naturwissenschaftlicher Unterricht angeboten wird, der möglichst viele junge Menschen motiviert, sich diesen Fächern zuzuwenden.
- dafür Sorge zu tragen, die Möglichkeiten der „Abwählbarkeit“ der mathematisch-naturwissenschaftlichen Fächer zu reduzieren.
- in den naturwissenschaftlichen Fächern temporäre Monoedukation einzuführen.
- dass die Wirtschaft sich stärker als bisher in diesem Bereich ebenfalls engagieren sollte. Denkbar ist beispielsweise die nachhaltige Unterstützung erfolgreich arbeitender Schülerlabors, auch mit dem Ziel einer Erweiterung auf ein möglichst flächendeckendes Angebot, über die bisherigen einzelnen Modelleinrichtungen hinaus.

**Zu „Erhöhung der Studienerfolgsszahlen“ (vgl. C.V.2.3)
empfiehlt die Kommission**

- die Zahl der Studienabbrecher drastisch zu reduzieren.
- die Studierfähigkeit durch bessere Zusammenarbeit zwischen Schulen und Hochschulen, aber auch zwischen Schulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung zu verbessern.
- eine bedarfsgerechte Ausweitung des Lehrangebots.
- weiterhin zur qualitativen Verbesserung des Studiums Studienbeiträge zu erheben.
- stärker in der Gesellschaft die Bedeutung des privaten Engagements, sei es aus der Wirtschaft oder durch Stiftungen, zu verankern, um den Hochschulen die benötigten Mittel zur Verfügung zu stellen.
- die rechtlichen Voraussetzungen für das Engagement Privater bei der Finanzierung von Hochschulen zu schaffen bzw. zu verbessern und dieses auch zu begünstigen.
- den Zukunftsvertrag rechtzeitig zur weiteren Verbesserung von Forschung und Lehre und zur Sicherung der Kapazitäten für Studienanfänger der Hochschulen für die Zunahme der Zahl der Studierenden und insbesondere der „doppelten Abiturjahrgänge“ fortschreiben.
- die Weiterentwicklung der Hochschulen durch die Sicherstellung der finanziellen Mittel zu gewährleisten. Z. B. kann das „VW Vorab“ helfen, Innovationsfelder auszubauen und zu sichern.
- mit der Vergabe von Stipendien aus Landesmitteln einen Studienabschluss und eine berufliche Neuorientierung zu unterstützen.
- in Kooperation mit der Erwachsenenbildung/Weiterbildung Qualifizierungsmaßnahmen zu initiieren und die Anrechnung von Studienleistungen, die außerhalb der Hochschule erworben wurden, zu verbessern.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die Lehre und die Betreuung an den Hochschulen – finanziert durch Landesmittel – ist zu verbessern. Das bedeutet bei der Umstellung auf Bachelor und Master, dass das Betreuungsverhältnis entsprechend dem notwendigen Aufwand erhöht wird. Darüber hinaus können über einen aus Vermögenserlösen gespeisten Bildungsfonds Zinserträge nutzbar gemacht werden. Studiengebühren/Studienbeiträge sind kein geeignetes Finanzierungsinstrument.

**Zu „Ausbau der Fort- und Weiterbildungsangebote“ (vgl. C.V.2.4)
empfiehlt die Kommission**

- der Notwendigkeit des lebenslangen Lernens dahin gehend Rechnung zu tragen, dass ein den künftigen Anforderungen entsprechendes Weiterbildungsangebot einer Vielzahl von Interessierten zur Verfügung steht.
- die Weiterbildungsangebote so zu gestalten, dass die Nutzerinnen und Nutzer sie mit familiären und beruflichen Pflichten vereinbaren können.
- die Hochschulen zu möglichst offenen Weiterbildungseinrichtungen zu entwickeln und die Transparenz der Weiterbildungsangebote zu verbessern.
- alle geeigneten Studiengänge so einzurichten, dass sie auch als Weiterbildungsangebote wahrgenommen werden können. Hier müssen auch von den Arbeitgebern besondere (Teil-)Finanzierungen und Förderungen für ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angeboten werden.

**Zu „Wissenschaft und Forschung im Zeichen des demografischen Wandels“
(vgl. C.V.2.5)**

empfiehlt die Kommission

- fortan demografierelevante Forschungsfelder wie z. B. die frühkindliche Bildung, die Weiterbildung, das Lernen im Alter, aber ebenso die Entwicklung generationengerechter Produkte stärker als bisher zu berücksichtigen.
- EU-Fördermittel gezielt einzusetzen, um hochschul- und fächerübergreifende Initiativen mit Kooperationspartnern aus Wirtschaft und Gesellschaft zu fördern, die sich mit Handlungsfeldern und Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf die älter werdende Gesellschaft beschäftigen.

Zu „Erhöhung der Attraktivität der niedersächsischen Hochschulen für Studierende und Wissenschaftler mit Kindern“ (vgl. C.V.2.7)

empfiehlt die Kommission

- die im Niedersächsischen Hochschulgesetz vorgesehene Möglichkeit des Teilzeitstudiums konsequent weiter auszubauen.
- im Sinne von Vereinbarkeit von Studium, Beruf und Familie den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten an den Hochschulen – insbesondere für wissenschaftliche Mitarbeiter – voranzutreiben.

Zu „Sicherung der Finanzierung der Hochschulen“ (vgl. C.V.2.8)

empfiehlt die Kommission

- dem Landtag und der Landesregierung unter Hinweis auf die Notwendigkeit einer gut ausgebildeten Bevölkerung, der Hochschulbildung als Zukunftsfrage Priorität in der Haushaltspolitik einzuräumen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Die Empfehlungen zu „Hochschulen“ wurden von allen Fraktionen für die Beratungen vorbereitet. Die Beratung wurde dann allerdings von den Mehrheitsfraktionen ohne Angabe näherer Gründe abgelehnt. Damit fanden im Rahmen der Enquete Kommission keinerlei Beratungen zu einem wichtigen und zentralen Handlungsfeld zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes Niedersachsen statt. Die SPD nimmt das zur Kenntnis und verzichtet auf Kommentare zu diesem Kapitel. Die Vorschläge und Empfehlungen der SPD-Fraktion sind im Sondervotum dargestellt.

VI Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter

Die Kommission empfiehlt

- die Weiterentwicklung einer öffentlich geförderten Erwachsenen- und Weiterbildungslandschaft im Hinblick auf langfristig tragfähige Strukturen.
- dass lebenslanges Lernen und Weiterbildung allen Interessierten, insbesondere auch in ländlich-peripheren Regionen mit Bevölkerungsverlusten, flächendeckend und wohnortnah ermöglicht wird. Angebote sollten im ländlichen Raum durch die Gewinnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller Bildungsträger und der Nutzung von Schulen sichergestellt werden. Außerdem gilt es, standortunabhängige Angebote zu entwickeln.
- die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen, Trägern, Kommunen und Wohlfahrtsverbänden zu verbessern.
- die Finanzierungsformen zu prüfen. Solange eine Flächendeckung gewährleistet ist, sollte eine teilnehmerbezogene Förderung gegenüber der institutionellen Förderung Vorrang haben.

- Weiterbildungsangebote stärker mit berufsbildenden Ausbildungsgängen und Studiengängen zu verzahnen.
- Weiterbildungsmaßnahmen verstärkt in Arbeitsprozessen zu ermöglichen und zu integrieren, um Qualifikationsdefizite auszugleichen und um individuelle Kompetenzen auszubauen.
- daneben eine Stärkung und Unterstützung von selbstorganisierten Lernformen.
- eine stärkere inhaltliche Profilbildung einzelner Angebote und Einrichtungen. Diese sollten sich insbesondere auf Inhalte mit zentraler öffentlicher bzw. gemeinwohlorientierter Bedeutung fokussieren.
- die Übersichtlichkeit der Angebote der Erwachsenenbildung zu verbessern.
- die Kinderbetreuung bei Weiterbildungsmaßnahmen zu sichern, damit Weiterbildungsangebote besser wahrgenommen werden können.
- den Nachholbedarf in den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auszugleichen, um die Beschäftigungsfähigkeit der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erhalten.
- eine stärkere Fokussierung auf zielgruppenbezogene Angebote beispielsweise für Menschen mit Migrationshintergrund.
- die Anstrengungen insbesondere für die bisher unterdurchschnittlich an Weiterbildungsmaßnahmen beteiligten Gruppen der gering Qualifizierten und älteren Arbeitnehmer zu erhöhen, z. B. durch die Ausgabe von Bildungsgutscheinen für bestimmte Zielgruppen.
- kleine und mittlere Unternehmen für die Notwendigkeit von Weiterbildung zu sensibilisieren und finanzielle Anreize für die Weiterbildung ihrer Beschäftigten auch in Zukunft zu gewähren.
- kleinen und mittleren Unternehmen Weiterbildungsnetzwerke aufzubauen, um bedarfsgerechte Lösungen zu finden. Das Land sollte dabei unterstützend mitwirken.
- mit den Sozialpartnern Rahmenbedingungen zu schaffen, die lebenslanges Lernen zur Zukunftsaufgabe und selbstverständlichen Bestandteil privater und unternehmerischer Entscheidungen machen.

D Familie, Soziales, Gesundheit und Gesellschaft

I Kinder, Jugend und Familie

Zu „Verbesserte Rahmenbedingungen für Kinder und Familien in der Gesellschaft – Stärkung und neue Ansätze der Familienpolitik“ (vgl. D.I.2.1.1) empfiehlt die Kommission

- die Familie zu stärken, sie als Keimzelle der Gesellschaft zu begreifen, sie wirtschaftlich, sozial und gesellschaftlich anzuerkennen und zu fördern. Dafür kann auch eine Imagekampagne sinnvoll sein. Familienfreundlichkeit sollte als Leitungsaufgabe in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Verbänden verstanden werden.
- Gesamtkonzepte mit allen gesellschaftlichen Kräften zu entwickeln, die dazu beitragen, dass Familien eine höhere gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit erfahren und ein kinder- und familienfreundliches Klima entsteht.
- durch gezielte Maßnahmen ein kinderfreundliches Klima in Niedersachsen zu entwickeln.
- die Beibehaltung der Familienverträglichkeitsprüfung bei Gesetzesvorhaben.
- bestehende Benachteiligungen von Familien abzubauen und alle Familien bedarfsgerecht zu unterstützen.
- Rahmenbedingungen und Leistungen für Familien so zu gestalten, dass sie den jeweiligen Lebenssituationen und spezifischen Bedürfnissen von Familien gerecht werden.
- sich dafür einzusetzen, dass das Ziel der Gleichberechtigung von Männern und Frauen in der Familien- und Erziehungsarbeit umgesetzt wird.
- Kinderrechte umfassend zu stärken und der Förderung aller Kinder einen höheren gesellschaftlichen und politischen Stellenwert einzuräumen.
- Kinderrechte in die Landesverfassung aufzunehmen.
- die Stärkung der Vernetzung von Maßnahmen und Institutionen, die Familien begleiten, um Kindern Stabilität und Sicherheit zu geben.
- die Beratungs- und Unterstützungsangebote für Familien (wie z. B. Familienhebammen, Familienhilfe und Familienbildungsstätten) auszubauen und zu ergänzen sowie niedrigschwellig und bedürfnisgerecht zu gestalten.
- sich für ein erweitertes und frühzeitiges Angebot qualifizierter Elternbildung einzusetzen. Zur Stärkung der Eltern-Erziehungsverantwortung sind zusätzlich frühzeitige Angebote in schulischen Bereichen anzustreben.
- einen Bewusstseinswandel, der zur Entzerrung der „Rush-Hour“ des Lebens durch lebenslaufbezogene Familienpolitik führt. Das bedeutet, dass die klassische Dreiteilung des Lebens in Kinder- und Jugendphase als Bildungsphase, des Erwachsenenalters als Berufs- und Familienphase und des Rentenalters als Freizeitphase überwunden werden muss.
- die Leistungen, die Familien für die Gesellschaft erbringen, stärker sozial- und steuerpolitisch zu berücksichtigen.
- das Ehegattensplitting zu einem Familiensplitting weiterzuentwickeln.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die finanzielle Benachteiligung von Familien, in denen die Eltern nicht miteinander verheiratet sind, widerspricht anders lautenden Empfehlungen zur Unterstützung aller Familien und wird daher abgelehnt. Es ist seitens der Mehrheitsfraktionen nicht glaubwürdig, einerseits die bedürfnisgerechte Unterstützung von Familien zu fordern, während andererseits große und wachsende Teile dieser Gruppe weiterhin benachteiligt werden sollen.

- verstärkt auf die gesellschaftliche Anerkennung der Erziehungsarbeit von Vätern und Müttern hinzuwirken.
- Maßnahmen, die dazu führen, dass Familienzeiten (Kindererziehung und Pflege) stärker als bisher als Zeiten des Kompetenzerwerbs, insbesondere im sozialen und organisatorischen Bereich, anerkannt werden.
- Maßnahmen, die dazu führen, dass Freizeit- und Versorgungsangebote flexibler in Anspruch genommen werden können, wie z. B. flexible Öffnungszeiten und ein angepasster ÖPNV.
- eine stärkere Berücksichtigung der Interessen von Familien und Kindern bei kommunalen Planungen.

Zu „Verbesserte Rahmenbedingungen für Kinder und Familien in der Gesellschaft – Stärkung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen“ (vgl. D.I.2.1.2) empfiehlt die Kommission

- den Einsatz von kinder- und jugendgerechten Beteiligungsformen, um ihre Interessen insbesondere bei kommunalen Planungen einzubringen.
- die Entwicklung gemeinsamer Angebote von Kinder- und Jugendarbeit, Sport und Kultur mit Schulen, um Bildung, soziale Kompetenz und Verantwortung zu stärken.
- jugendgerechte Formen der politischen Bildung zu fördern, um das Interesse an gesellschaftlicher und politischer Teilhabe zu wecken.
- die Stimmungen, Meinungen und Trends von Kindern und Jugendlichen durch ein Kinder- und Jugendbarometer nach dem Vorbild von Nordrhein-Westfalen gezielt abzufragen, dessen Ergebnisse als Grundlage für die Initiierung von Maßnahmen dienen können.

Zu „Verbesserte Rahmenbedingungen für Kinder und Familien in der Gesellschaft – Ausbau der Kindertagesbetreuung und anderer familienfreundlicher Infrastrukturen“ (vgl. D.I.2.1.3) empfiehlt die Kommission

- dass sich Bund, Land und Kommunen zu einem qualitativen und quantitativen sowie bedarfsgerechten Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder aller Altersstufen verpflichten. Ziel ist ein Rechtsanspruch auf eine Betreuung ab dem zweiten Lebensjahr, denn Kinder brauchen Kinder für ihre Entwicklung. Außerdem soll die Vereinbarkeit von Beruf bzw. Ausbildung und Familie sichergestellt werden, damit die Entscheidung für Kinder erleichtert wird. Dazu ist eine bessere Vernetzung der unterschiedlichen Betreuungsangebote (Kitas, Krippen, Horte sowie Tagesmütter und -väter) erforderlich, um auf die individuellen Bedürfnisse der Familien flexibel eingehen zu können.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Der Rechtsanspruch auf Betreuung muss eine Ganztagsbetreuung bei Bedarf ermöglichen und diese muss perspektivisch kostenfrei gestellt werden.

- den Auf- und Ausbau von Servicestellen für individuelle Betreuungsleistungen in Form von Familienservicebüros.

- Familienzentren einzurichten, in denen die wohnortnahe Bündelung von Einrichtungen, Diensten, Beratung, Gesundheitsvorsorge und Unterstützung für Familien und Kinder sowie intergenerative Angebote erfolgen.
- die Flexibilisierung der Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen und Ausweitung der Möglichkeiten zum Platzsharing auch in Kinderkrippen.
- Qualifizierungsprogramme für Tagesmütter und -väter entsprechend dem 160-Stunden-Curriculum des Deutschen Jugendinstituts weiterhin durchzuführen.
- Qualitätsstandards in der Kinderbetreuung weiter zu entwickeln und umzusetzen (z. B. Zertifikate).

**Zu „Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe“ (vgl. D.I.2.2)
empfiehlt die Kommission**

- die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfeplanung unter dem Aspekt der veränderten Altersstruktur und der veränderten Bedarfe.
- gerade vor dem Hintergrund der geringer werdenden Zahl von Jugendlichen die Förderung der Jugendarbeit auf die Grundlage von Zielvereinbarungen zu stellen, um für Vereinfachungen bei den Verwendungsnachweisen zu sorgen.
- Instrumente zu entwickeln, wie insbesondere in ländlichen Regionen Ressourcen in der Jugendarbeit erhalten werden können.
- die Förderung von Vereinen und Verbänden als den wichtigsten Säulen der Jugendarbeit.
- die Kompetenz der Schulen und Bildungseinrichtungen zu stärken, um Jugendliche mit schlechten Berufsperspektiven zu unterstützen, z. B. durch den verstärkten Einsatz von Sozialarbeitern auch an Grundschulen und weiterführenden Schulen.
- die Unterstützung von Jugendlichen beim Einstieg in das Berufsleben durch die Weiterentwicklung spezifischer Angebote der Jugendberufshilfe.
- eine frühzeitige Vorbereitung auf Elternrolle und Generationenbeziehung mit Hilfe der Familienbildung.
- Anlaufstellen der Familienhilfe an den Wohnorten, z. B. im Rahmen von bestehenden oder zu entwickelnden Förderprogrammen wie „Familie mit Zukunft“ und „Soziale Stadt“, einzurichten.
- dass sich die Familienbildungsträger insbesondere für Familien mit Migrationshintergrund und sozial schwache Familien öffnen und zielgruppenspezifische Angebote vor Ort entwickeln.
- Familienbildungseinrichtungen mit unterschiedlichen Kooperationspartnern wie Jugendamt, Beratungsstellen noch besser zu vernetzen, um die Angebotstruktur zu optimieren.
- auch künftig in Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe wie aufsuchende Sozialarbeit zu investieren, um die Potenziale aller Kinder und Jugendlichen zu fördern.
- bei der Entwicklung von Angeboten die Belange und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in besonderem Maße zu berücksichtigen.
- Angebote der Familien- und Jugendhilfe sowie der Familienbildung in sehr viel stärkerem Maß als bisher zu vernetzen und so auszubauen, dass durch präventive Konzepte der Bedarf an Maßnahmen der Nachsorge geringer wird.

**Zu „Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ (vgl. D.I.2.3)
empfiehlt die Kommission**

- die Flexibilisierung sowohl der Wochen-, Jahres- als auch der Lebensarbeitszeit, um die Schwerpunkte in Beruf und Familie lebensphasengerecht gestalten zu können. Dabei ist auch die Einführung von Kinder- und Pflegebonuszeiten denkbar.
- den Unternehmen die Einrichtung von Betriebskindergärten oder die Kooperation mit außerbetrieblichen Betreuungsangeboten.

- entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen frühen Wiedereinstieg in das Berufsleben ermöglichen, dies kann u. a. durch Fort- und Weiterbildung sowie durch Vertretungsregelungen während der Elternzeit erleichtert werden.
- den Unternehmen, familienpolitische Hemmnisse auf dem Arbeitsmarkt zu reduzieren, um die Entscheidung für die Gründung einer Familie zu erleichtern.

II Ältere Menschen in der Gesellschaft

Zu „Mehr Teilhabe älterer Menschen in der Gesellschaft“ (vgl. D.II.2)

empfiehlt die Kommission

- die Chancen älterer Menschen auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu verbessern und durch Angebote und Ansprache älterer Menschen zu einer noch aktiveren Rolle in der Gesellschaft zu ermuntern.
- durch Schaffung einer möglichst barrierefreien Umwelt die Chancen älterer Menschen auf umfassende gesellschaftliche Teilhabe und weitgehend eigenständige Lebensführung zu verbessern. Dazu gehören insbesondere barrierefreie Wohnungen und ein weitgehend barrierefreies Wohnumfeld.
- Politik nicht nur für, sondern mit älteren Menschen zu gestalten und ihre aktive Beteiligung an gesellschaftlichen Prozessen zu verbessern.
- die infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen, um der älteren Generation eine lange eigenständige Lebensführung zu ermöglichen.

Zu „Werben für ein neues Altersbild“ (vgl. D.II.2.1)

empfiehlt die Kommission

- Initiativen zu unterstützen, die dazu beitragen, das vorherrschende Altersbild in der Gesellschaft zu korrigieren und stattdessen die besonderen Fähigkeiten und Potenziale älterer Menschen in den Mittelpunkt zu stellen.
- die Phase nach dem Berufsleben nicht als ausschließliche Freizeitphase zu definieren, sondern Visionen und Perspektiven eines aktiven Alters zu vermitteln.
- das Kreativitäts- und Innovationspotenzial der älteren Generation zu erkennen, zu nutzen und zu kommunizieren.
- ältere Menschen vermehrt als Konsumenten wahrzunehmen und die Entwicklung altengerechter Produkte unterstützen.
- Netzwerke zu etablieren oder zu unterstützen, die älteren Menschen Möglichkeiten bieten, ihre Fähigkeiten und Potenziale in die Gesellschaft einzubringen. Dazu gehört z. B. der Aufbau eines kommunalen oder landesweiten Netzwerkes für Seniorexperten, die nach dem Ausstieg aus der aktiven Berufsphase beratend tätig sind.

Zu „Ausbau des Generationendialogs“ (vgl. D.II.2.3)

empfiehlt die Kommission

- Projekte zu entwickeln und zu fördern, die das gegenseitige Verständnis und das Miteinander der Generationen (Generationendialog) verbessern.
- den ergänzenden Einsatz von älteren Menschen in Kindergarten und Schule, z. B. als Lesepaten, Hausaufgabenhilfe, Ersatzgroßeltern bzw. Paten oder in speziellen Projekten.
- das generationsübergreifende Zusammenleben und die Solidarität zwischen den Generationen auch außerhalb gewachsener familiärer Strukturen zu unterstützen, z. B. durch eine konzeptionelle Weiterentwicklung der Mehrgenerationenhäuser oder durch generationengemischte Wohnformen.

**Zu „Schaffung neuer Angebote für ältere Menschen“ (vgl. D.II.2.4)
empfiehlt die Kommission**

- den Ausbau von altengerechten und gesundheitsfördernden Freizeitangeboten durch die öffentliche Hand, Sozialverbände und Initiativen in Ergänzung zu privatwirtschaftlichen Angeboten.
- die Entwicklung von Angeboten, die die wachsende Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund ansprechen.
- die Menschen verstärkt anzuregen, sich rechtzeitig mit der persönlichen Situation im Alter zu befassen und sich darauf einzustellen.

III Menschen mit Behinderungen

**Zu „Neue Formen der Integration, Teilhabe und Versorgung von Menschen mit Behinderungen“ (vgl. D.III.2)
empfiehlt die Kommission**

- den Rechtsanspruch auf gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen und Einschränkungen in politisches Handeln umzusetzen. Dazu sind Rahmenbedingungen zu schaffen, die es allen Menschen ermöglichen, so selbstbestimmt wie möglich zu leben und möglichst eigenständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Maßnahmen und Mechanismen, die Selbstständigkeit und Teilhabe gegenüber Versorgung und Nachsorge stärken, ist generell der Vorrang zu geben.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Niedersachsen ist mittlerweile das einzige Bundesland ohne rechtlichen Rahmen zum Schutz und zur Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umsetzung des Ziels gleichberechtigter Teilhabe für Menschen mit Behinderungen muss deshalb die längst überfällige Verabschiedung eines Landesgleichstellungsgesetzes sein, das sich nicht nur auf wenige gesellschaftliche Bereiche beschränkt.

Anmerkung der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen CDU und FDP:

Zum Zeitpunkt der Beratung lag ein umfassender Entwurf eines Gleichbehandlungsgesetzes vor, der im September 2007 vom Niedersächsischen Landtag verabschiedet werden soll.

**Zu „Verbesserung von Bildungs- und Lernangeboten für Menschen mit Behinderungen“ (vgl. D.III.2.1)
empfiehlt die Kommission**

- die Angebote der Frühförderung und der Entwicklungsberatung sowie der sozialpädagogischen Betreuung in den Kindertagesstätten und Schulen auszubauen und langfristig flächendeckend zu verwirklichen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, diese Angebote besser miteinander zu verzahnen und einen leicht erreichbaren Zugang zu den Angeboten zu ermöglichen.
- die Überprüfung und ggf. Anpassung der Curricula in der Erzieherinnen- und Erzieherausbildung, um mögliche Behinderungen bei Kleinkindern früh zu erkennen. Daraus resultierend können die Beratungskompetenz gestärkt und entsprechende Fördermaßnahmen eingeleitet werden.
- die Anpassung der Lehramtsausbildung, um Kinder mit Behinderung im Schulalltag besonders fördern zu können.

- eine fachkundige Beratung von Eltern mit Kindern mit Behinderungen mindestens ein Jahr vor der Einschulung, um partnerschaftlich die geeigneten Förderorte und die geeignete Beschulung zu finden.
- die kooperativen und integrativen Angebote in Schulen auszubauen und in den Kindertagesstätten zu ermöglichen, um das gemeinsame Leben und Erleben von Menschen mit und ohne Behinderungen zu stärken und gleichzeitig eine individuelle Förderung zu gewährleisten. Hierzu ist eine entsprechende Ausstattung der bestehenden Einrichtungen mit Räumen und Lehrmitteln notwendig.
- die Weiterentwicklung der sonderpädagogischen Förderung im Rahmen Regionaler Integrationskonzepte, verstanden als regionale Ausprägung des Angebots von Organisationsformen sonderpädagogischer Förderung (Förderschulen, Mobile Dienste, Sonderpädagogische Grundversorgung, Integrationsklassen, Kooperationsklassen).

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Die genannten Empfehlungen, die von einer weiterhin getrennten Beschulung von Kindern mit und ohne Behinderungen ausgehen, können das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe nicht erreichen und werden abgelehnt. Wenn der Anspruch auf Teilhabe nicht nur formuliert, sondern auch umgesetzt werden soll, muss das Schulsystem so angepasst und flexibilisiert werden, dass eine integrative Beschulung aller Kinder in gemeinsamen Einrichtungen weitgehend ermöglicht wird. Von Maßnahmen und Mechanismen wie beispielsweise der Abschulungsstrategie von Kindern mit Lernauffälligkeiten muss Abstand genommen werden, weil sie im Ergebnis zu einer getrennten Betreuung und Bildung von Kindern mit und ohne Einschränkung führen.

- die Entwicklung von Modellen, die Partnerschaften zwischen Betrieben und Förderschulen fördern, um die Integrationsfähigkeit der Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt besser ermessen zu können.
- Ausbau des Angebots an Ausbildungsberufen mit gemindertem Theorieanteil.
- Projekte der Zusammenarbeit mit den Förderschulen und der Bundesagentur für Arbeit (Regionaldirektion) zu initiieren und weiterzuentwickeln.

**Zu „Ausbau der Integration in der Arbeitswelt“ (vgl. D.III.2.2)
empfiehlt die Kommission**

- Menschen mit Behinderungen und Einschränkungen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern.
- gezielte Lernangebote in den Werkstätten anzubieten, um einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen.
- die Entwicklung von Modellen, um Betriebe und Werkstättenarbeit besser zu verzahnen mit dem Ziel, den Übergang von der Werkstatt in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern (Integration im Rahmen von Praktika oder Projekten).
- weiterhin Mittel aus der Ausgleichsabgabe bereitzustellen, um Menschen mit Behinderung zu fördern und in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.
- den vermehrten Aufbau von Arbeitsplätzen in sogenannten Integrationsfirmen; ggf. sind die Strukturen und Abläufe dieser Betriebe zu optimieren, um ihre Wettbewerbsfähigkeit sicher zu stellen.
- die Zahl der Werkstattplätze für Menschen mit Behinderungen dem zu erwartenden steigenden Bedarf anzupassen.
- die Wettbewerbsfähigkeit der WfbM zu stärken, zum Beispiel durch eine Investitionsförderung.

**Zu „Unterstützung des Wohnens von Menschen mit schweren Behinderungen“
(vgl. D.III.2.3)****empfiehlt die Kommission**

- das Ziel zu verfolgen, allen Menschen mit Behinderungen und Einschränkungen eine eigenständige Lebensführung in einer selbstbestimmten Form zu ermöglichen.
- die Hinführung zu einer eigenständigen Lebensführung durch frühzeitige und individuelle Förderung und Qualifikation von Kindern.
- die Sicherstellung von Möglichkeiten des Wohntrainings in den Förderschulen mit den Schwerpunkten Geistige Entwicklung sowie Körperliche und Motorische Entwicklung.
- den flächendeckenden Ausbau der „Familienentlastenden Dienste“, um die Angehörigen behinderter Familienmitglieder bei der Betreuung und Pflege zu unterstützen.
- Maßnahmen, die die Vereinbarkeit der gleichzeitigen Betreuung von Menschen mit Behinderungen und der Ausübung eines Berufs fördern.
- einem weiterhin steigenden Bedarf an zusätzlichen Werkstattplätzen und differenzierten Wohnangeboten für Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen.
- die Weiterentwicklung von Ausbildungs-, Förder-, Beschäftigungs- und Wohnangeboten für Menschen mit hohem und sehr hohem Unterstützungsbedarf, die nicht mehr in den Familien leben können oder wollen.
- die Wohnraumförderung stärker auf den Bedarf an Wohnraum von Menschen mit Behinderungen abzustellen und dabei insbesondere die Bedürfnisse an barrierefreie Wohnungen und an ein barrierefreies Wohnumfeld zu berücksichtigen.
- den kontinuierlichen Ausbau von Wohnangeboten für Menschen mit Behinderungen, um dem steigenden Bedarf gerecht zu werden. Hierzu zählt auch die Förderung unterschiedlicher Formen des gemeinschaftlichen Wohnens mit bedarfsgerechten unterstützenden Leistungen.
- die Beratung von Menschen mit Behinderungen und deren Angehörigen zum Einsatz des persönlichen Budgets für die Umsetzung ihrer Wohnwünsche.
- die Förderung aktiver Nachbarschaften zur Unterstützung von hilfebedürftigen Menschen im Rahmen ihrer eigenständigen Lebensführung im Alltag.

Zu „Verbesserung der Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen im Alter“ (vgl. D.III.2.4)**empfiehlt die Kommission**

- sich in den nächsten Jahren gezielt darauf einzustellen, dass die Zahl älterer Menschen mit Behinderungen, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden, künftig stark ansteigen wird und damit besondere Herausforderungen und Aufgaben einhergehen, die es zu gestalten gilt.
- die Schaffung von Wohnformen und einer Tagesstruktur für Menschen mit Behinderungen, die aufgrund ihres Alters, nachlassender Kräfte oder beginnender Demenz nicht mehr in einer Werkstatt für behinderte Menschen beschäftigt oder in einer Fördergruppe betreut werden können.
- den Ausbau von Betreuungs- und Beratungsangeboten für Familien, die Angehörige mit Behinderungen nach dem Ausstieg aus dem Berufsleben betreuen.
- den Ausbau von Teilhabeangeboten für ältere Menschen mit Behinderungen, um die neu gewonnen Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Berufsleben sinnvoll gestalten zu können, z. B. durch die Unterstützung bei der Entwicklung von Interessen, Hobbys und Kommunikation.
- den Ausbau eines Angebots von Tages- oder Kurzzeitbetreuung ähnlich dem Pflegebereich.

**Zu „Anpassungen im System der Eingliederungshilfe“ (vgl. D.III.2.5)
empfiehlt die Kommission**

- das Unterstützungssystem stärker an den Bedürfnissen der Betroffenen auszurichten.
- das bisherige überwiegend auf Versorgung ausgerichtete System der Unterstützung von Menschen mit Behinderungen gemäß dem Anspruch der Gewährleistung von Chancen zur umfassenden gesellschaftlichen Teilhabe grundlegend zu modernisieren. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass insbesondere durch die starke Zunahme der Zahl älterer Menschen mit Behinderungen neue Aufgaben entstehen.
- eine Ausweitung und Weiterentwicklung von Ansätzen wie dem des persönlichen Budgets, um die Eigenständigkeit und Flexibilität der Betroffenen zu stärken.
- dass die Eingliederungshilfe an den Bedarfen des einzelnen Menschen und seines Umfelds ausgerichtet wird. Fragen der Zuständigkeit, der Kostenstrukturen, der Verwaltungsabläufe, der Auslegung von Vorschriften und der Kostenerstattungen müssen diesem Ziel dienlich und untergeordnet sein.
- die Schaffung von Rahmenbedingungen, die die Qualität von Leistungen auch unter den Rahmenbedingungen des persönlichen Budgets weiterhin gewährleisten.
- die Unterstützung der Betroffenen bei der Wahrnehmung ihrer Eigenständigkeit durch Aufklärung, Information und Beratung („Case-Management“, Betreuer)
- den Ausbau von Hilfeplankonferenzen unter Beteiligung der Betroffenen, in denen der Unterstützungsbedarf von Menschen mit Behinderungen festgelegt und mit Hilfe des Case-Managements umgesetzt wird.

IV Gesundheitsvorsorge, medizinische Versorgung und Pflege

**Zu „Ausbau von Prävention und Gesundheitsförderung“
(vgl. D.IV.2.1)
empfiehlt die Kommission**

- gesundheitsbegleitende Prävention als lebenslange Aufgabe wahrzunehmen und auszubauen. Dazu zählen insbesondere Gesundheitserziehung, gesunde Ernährung und die Förderung von Bewegung.
- die Erweiterung der Inhalte und Verkürzung der Intervalle nach dem ersten Lebensjahr bei den Früherkennungsuntersuchungen für Kinder.
- die Durchführung regelmäßiger Gesundheitsuntersuchungen zur Früherkennung gesundheitlicher Einschränkungen und von Missbrauch in Zusammenarbeit mit den vorhandenen Einrichtungen und ambulanten Diensten.
- die Kooperation von Kindertagesstätten und Kinderkrippen mit den Beratungsstellen der Gesundheitsförderung.
- zu prüfen, mit welchen Maßnahmen die Teilnahme möglichst aller Kinder an den Früherkennungsuntersuchungen erreicht werden kann.
- spätestens im Alter von vier Jahren einen verpflichtenden Gesundheits- und Entwicklungstest durchzuführen, um Wahrnehmungsstörungen und Verhaltensauffälligkeiten frühzeitig zu erkennen und ggf. therapieren sowie mangelnde Sprachfähigkeit durch gezielte Förderung beheben zu können. Dies bietet die notwendige Grundlage für den Eintritt in die verpflichtende vorschulische Einrichtung.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion:

Von Beginn des Besuchs der Kindertagesstätten bis zum Ende der Grundschulzeit sollten eine Reihe von verpflichtenden Vorsorgeuntersuchungen durch den öffent-

lichen Gesundheitsdienst (ÖGD) durchgeführt werden, um möglichst frühzeitig Entwicklungsauffälligkeiten sowie Verwahrlosungs- und Missbrauchtendenzen bei Kindern zu erkennen. Ferner sollten die freiwilligen Früherkennungsuntersuchungen der Krankenkassen modernisiert und um Untersuchungskriterien zu psychischen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen erweitert werden.

- niedrigschwellige und aufsuchende Angebote auszuweiten, wie beispielsweise „Präventive Hausbesuche“, „Familienhebammen“ und „Gemeindeschwestern“.
- darauf hinzuwirken, dass ältere Menschen in ausreichendem Maß auch von der fachärztlichen Versorgung erreicht werden.
- spezifische Präventionsangebote für Menschen mit Migrationshintergrund auf- und auszubauen.
- die Reduzierung des Konsums von Suchtmitteln durch zielgruppenspezifische Angebote für alle Altersgruppen.
- ältere Menschen und die sie betreuenden Personen verstärkt über die Suchtgefahren des Medikamentenmissbrauchs aufzuklären.
- Rahmenbedingungen zu schaffen, die dazu führen, dass auch künftig in allen Landesteilen Gesundheitseinrichtungen vorhanden sind, die präventive Aufgaben wahrnehmen können.
- die Entwicklung eines zukunftsfähigen und solidarischen Finanzierungssystems.

**Zu „Anpassung der medizinischen Versorgung – Krankenhausversorgung“
(vgl. D.IV.2.2.1)**

empfiehlt die Kommission

- bei der Krankenhausinvestitionskostenförderung die duale Finanzierung beizubehalten, um auch zukünftig eine wohnortnahe Versorgung im Flächenland Niedersachsen sicherzustellen.
- eine Krankenhausplanung durch das Land, insbesondere in den Bereichen der Akutversorgung, die von der demografischen Entwicklung besonders betroffen sind.
- die Umsetzung der Krankenhausplanung durch gezielten Einsatz von Investitionsfördermitteln für Strukturverbesserungen und Strukturveränderungen sowie für den Ausbau von Kooperationen zwischen Krankenhäusern.
- das bestehende mehrjährige Krankenhausinvestitionsprogramm weiterzuführen.
- die Stärkung der geriatrischen Kompetenz durch Qualifizierung der Ärzte und des medizinischen Personals und Vernetzung in allen Fachabteilungen.
- die Vernetzung der Kompetenzen verschiedener Fachabteilungen, insbesondere der Inneren Medizin, Chirurgie, Neurologie und Psychiatrie mit dem Ziel, die Versorgung der Patientinnen und Patienten zu optimieren.
- die Telemedizin weiterzuentwickeln und auszubauen.
- für schrumpfende und periphere Regionen die Möglichkeiten moderner Techniken zur Diagnose auszubauen, um spezialisiertes Fachwissen landesweit verfügbar zu machen.
- dass die Krankenhausplanung des Landes mögliche Versorgungsdefizite, die nach Ende der Konvergenzphase ab 2009 durch Konzentrationsprozesse zu befürchten sind, insbesondere für ältere und oftmals in der Mobilität eingeschränkte Menschen, vermeidet.
- dafür Sorge zu tragen, dass Veränderungen in der Trägerstruktur nicht zu Einschränkungen in der Versorgungsqualität für bestimmte Gruppen oder Räumen führen.
- eine enge Verzahnung des stationären Bereichs mit der Rehabilitation sowie mit Kurzzeitpflege und Pflegeeinrichtungen.

**Zu „Anpassung der medizinischen Versorgung – Ambulante und integrierte Versorgung sowie Rehabilitationsleistungen“ (vgl. D.IV.2.2.2 bis 2.2.4)
empfiehlt die Kommission**

- möglichen regionalen Lücken in der hausärztlichen Versorgung zu begegnen, u. a. durch Werbung für die Facharztausbildung in der Allgemeinmedizin.
- in Orten ohne eigenen niedergelassenen Arzt Praxisaußenstellen oder so genannte „Besuchspraxen“ einzurichten.
- die fachärztliche Versorgung in der Fläche sicherzustellen. Dazu kann die Kooperation und gemeinsame Nutzung von Investitionen in Ärztegemeinschaften, Gemeinschaftspraxen und medizinischen Versorgungszentren beitragen.
- die Erreichbarkeit von Gesundheitseinrichtungen für die nicht-automobilen Bevölkerungsgruppen künftig zu verbessern, wenn diese nicht mehr ortsnahe vorgehalten werden können.
- ambulante Versorgungsnetze einzurichten bzw. auszubauen. Das gilt insbesondere für Räume, in denen die Krankenhausdichte nicht mehr in dem Maß aufrecht erhalten werden kann wie bisher. Dazu sind Angebote stärker zu verzahnen und zu bündeln.
- Wohnen und Pflege stärker zu verzahnen, um stationäre Pflege soweit wie möglich zu vermeiden. Dies erfordert Anpassungen im Wohnungsbestand und im Wohnumfeld sowie einen Ausbau von ergänzenden und flexiblen unterstützenden Angeboten für pflegebedürftige Menschen.
- das Honorarsystem für ärztliche Leistungen so auszugestalten, dass eine Versorgung auch in dünn besiedelten Räumen wirtschaftlich erbracht werden kann.
- die integrierte Versorgung auszubauen durch vermehrte vertragliche Kooperationen von niedergelassenen Ärzten, Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen und anderem medizinischen Fachpersonal.
- ambulante Rehabilitation auszubauen – insbesondere im geriatrischen Bereich – um damit einer Pflegebedürftigkeit vorzubeugen und stationäre Rehabilitationseinrichtungen durch eine Verbindung mit Wellness-Angeboten zu erhalten, indem deren Potenzial wirtschaftlich flexibler genutzt werden kann.

**Zu „Sicherung der Versorgungsqualität im Pflegefall“ (vgl. D.IV.2.3)
empfiehlt die Kommission**

- sich auf Bundesebene für die Weiterentwicklung eines zukunftsfähigen und solidarisch finanzierten Pflegesystems einzusetzen.
- zur Finanzierung von Pflege zukünftig verschiedene Sozialversicherungssysteme stärker zum Wohle der Betroffenen zu verzahnen bzw. das System in diesem Sinne grundlegend zu modernisieren.

**Zu „Sicherung der Versorgungsqualität im Pflegefall – Unterstützung bei familiären Pflegeleistungen“ (vgl. D.IV.2.3.1)
empfiehlt die Kommission**

- eine Pflegezeit für Angehörige vergleichbar der Elternzeit auf Bundesebene einzuführen. Für eine solche Regelung könnten folgende Kriterien von Bedeutung sein: der Kreis der Anspruchsberechtigten, der erforderliche Pflegebedarf, die Feststellung des Pflegebedarfs, die Dauer der Pflegezeit und die mögliche Übernahme der Rentenversicherungsbeiträge aller Pflegenden durch die Pflegeversicherung.
- die Beratungs- und Schulungsangebote für pflegende Angehörige auszubauen.
- die eingeführte flächendeckende Versorgung mit niedrigschwelligen Betreuungsangeboten zur Unterstützung und Entlastung von Angehörigen weiter zu fördern.
- örtliche Informations-, Beratungs- Koordinierungs- und Vermittlungsangebote im Sinne eines Case-Managements auszubauen und zu stärken.

- ergänzend Maßnahmen zu fördern und zu entwickeln, die eine stärkere Einbeziehung ehrenamtlicher Tätigkeiten in der Betreuung und Pflege ermöglichen. Dazu sind jedoch klare Rahmenbedingungen für Möglichkeiten und Grenzen ehrenamtlicher Tätigkeit festzulegen.

Zu „Sicherung der Versorgungsqualität im Pflegefall – Bedarfsgerechte Weiterentwicklung der öffentlichen Pflegeinfrastruktur“ (vgl. D.IV.2.3.2)

empfiehlt die Kommission

- regelmäßig Pflegebedarfe in den Regionen zu erheben und entsprechende Planungen für bedarfsgerechte Infrastrukturen fortzuschreiben.
- dass Versorgungsstrukturen und -angebote vor Ort, insbesondere im Vor- und Umfeld von Pflege, ausgebaut und gestärkt werden, um (potenziellen) Pflegebedürftigen möglichst lange den Verbleib in ihrem häuslichen und sozialen Umfeld zu erleichtern, Angehörige zu entlasten und kostenintensive Heimaufenthalte zu vermeiden oder zu verzögern.
- die Leistungen in der ambulanten und stationären Pflege dem wachsenden Bedarf anzupassen. Dabei sind die Versorgungsstrukturen kontinuierlich zu beobachten und an den Bedarf anzupassen.
- die solitäre Kurzzeitpflege im Sinne einer qualitätsgesicherten Übergangspflege in ihren strukturellen Voraussetzungen und Finanzierungsregelungen flexibler auszugestalten, damit sie von den pflegenden Angehörigen zur Entlastung vermehrt genutzt und kostenintensivere stationäre Pflege vermieden oder verzögert wird.
- den Ausbau von Einrichtungen zur Tagespflege und zur originären Kurzzeitpflege durch eine Verbesserung der leistungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu fördern.
- die derzeitige Trennung verschiedener Angebotsstrukturen (ambulant/stationär, Kurz-/Langzeit usw.) soweit möglich zu überwinden und flexible und bedarfsgerechte Angebotsstrukturen zu schaffen.
- die Angebote zur Pflege nach einem Krankenhausaufenthalt auszubauen und besser mit Krankenhäusern, niedergelassenen Ärzten und Pflegediensten zu koordinieren.
- demenzielle Erkrankungen in allen Pflegeeinrichtungen stärker zu berücksichtigen und mit Hilfe der Gerontopsychiatrischen Zentren spezifische Angebote für Demenzkranke und deren Angehörige weiterzuentwickeln.
- kultursensible Pflege für Menschen mit Migrationshintergrund vermehrt anzubieten.
- den Pflegebedürftigen mehr Entscheidungsspielräume und Flexibilität in der Wahl ihrer gewünschten Unterstützungsleistungen zu gewähren, bzw. sie darin zu unterstützen (Case-Management), damit auch im Fall der Pflegebedürftigkeit weiterhin Möglichkeiten zum selbstbestimmten Leben bestehen.
- die Bedürfnisse von Pflegebedürftigen künftig stärker zu berücksichtigen. Dazu müssen das Verständnis und die Aufgabe von Pflege vermehrt psychosoziale Komponenten umfassen und aus ganzheitlicher Sichtweise betrieben werden.
- Qualitätsstandards für pflegerische Leistungen weiter zu entwickeln und effizient zu überprüfen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass der Wettbewerb im Bereich pflegerischer Dienstleistungen nicht zur Absenkung von Qualitätsstandards führt.

Zu „Sicherung der Versorgungsqualität im Pflegefall – Maßnahmen im Vor- und Umfeld der Pflege“ (vgl. D.IV.2.3.3)

empfiehlt die Kommission

- durch Betreuungsangebote und haushaltsnahe Dienstleistungen die Eigenständigkeit älterer Menschen möglichst zu erhalten.

- auch in der Pflege Rehabilitationsmaßnahmen als präventiven Maßnahmen einen sehr viel höheren Stellenwert einzuräumen, um Eigenständigkeit der Betroffenen soweit möglich zu erhalten oder wieder herzustellen.
- palliativmedizinische Versorgung und hospizliche Dienste flächendeckend auszubauen.
- die Stärkung von Forschung im Bereich Pflege, Gesundheitsfürsorge und Rehabilitation.

Zu „Sicherung der Versorgungsqualität im Pflegefall – Verbesserung der Rahmenbedingungen für Ausbildung und Beruf im Pflegebereich“ (vgl. D.IV.2.3.4) empfiehlt die Kommission

- die Attraktivität des Pflegeberufs zu steigern, dies betrifft u. a. Einkommenssituation, Aufstiegschancen, Arbeitsbelastungen und vor allem die Vereinbarkeit von Schichtdienst und Familie.
- Imagekampagnen für den Pflegeberuf in regelmäßigen Abständen zu wiederholen.
- eine Ausbildung in integrierter Form einzuführen mit einer Schwerpunktbildung für Alten- oder Krankenpflege.
- die Förderung der Weiterbildungsmaßnahmen durch die Arbeitsförderung (Umschulungen) für den Beruf der Altenpflegerin und des Altenpflegers über die gesamte Ausbildungsdauer von drei Jahren wieder einzuführen.
- zu prüfen, ob eine zweijährige Ausbildung der verschiedenen Helferberufe, bei der die Möglichkeit zum Realschulabschluss besteht, eingeführt werden sollte. Ein entsprechender Schulversuch wird derzeit in Niedersachsen unternommen.
- die Verweildauer im Beruf durch Maßnahmen wie Fortbildung, Supervision und Gesundheitspräventionsprogramme zu erhöhen.
- in der Ausbildung stärkeren Wert zu legen auf den Umgang mit Demenzkranken, kultursensible Pflege sowie die Sprachkompetenz von Pflegepersonen.

Sondervotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion und des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Wichtige Maßnahme zur Beseitigung der derzeitigen Ausbildungshemmnisse im Bereich der Pflege ist die Wiedereinführung der solidarischen Ausbildungsumlage.

V Bürgerschaftliches Engagement

Zu „Strukturen“ (vgl. D.V.2.1) empfiehlt die Kommission

- Möglichkeiten und Ansatzpunkte für bürgerschaftliches Engagement auf allen Ebenen zu fördern und zu unterstützen. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass bürgerschaftliches Engagement als Chance auf Teilhabe und als individueller Beitrag im Rahmen gesellschaftlicher Aufgaben verstanden wird.
- dass das Land und die Kommunen für die Aufrechterhaltung und den Ausbau einer fördernden Infrastruktur des bürgerschaftlichen Engagements weiterhin ausreichend öffentliche Haushaltsmittel zur Verfügung stellen.
- die Beibehaltung und den bedarfsgerechten Ausbau verlässlicher Strukturen wie Räume, Sachmittel und Weiterbildung zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements.
- den weiteren Ausbau kommunaler Freiwilligenagenturen sowie des „Freiwilligenservers Niedersachsen“, um das Potenzial an Engagierten in allen Zielgruppen auszuschöpfen.

- die Unterstützung eines gesellschaftlichen Klimas der Wertschätzung und der Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements z. B. durch öffentliche Ehrungen und den landesweiten Kompetenznachweis.
- Bonussysteme auf kommunaler Ebene z. B. durch Einführung von „Ehrenamt-cards“ zu entwickeln.
- die Entwicklung von Ansatzpunkten zur Unterstützung neuerer Formen bürgerschaftlicher Aktivitäten, die dem Wandel der Lebensstile und der Art von Bereitschaft sich zu engagieren aufgreifen.
- weiterhin Modellprojekte zu finanzieren, um damit neue Formen des Engagements zu fördern und durch die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Modellprojekte das bürgerschaftliche Engagement in Niedersachsen weiter zu entwickeln.
- die Aufrechterhaltung und die stärkere Vernetzung von Anlauf- und Informationsstellen für das bürgerschaftliche Engagement, da so die Gewinnung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern für ein aktives Engagement wesentlich unterstützt werden könnte.
- den Kommunen, frühzeitig mit bürgerschaftlichen Initiativen über neue Formen der Zusammenarbeit zu sprechen, um das gestalterische Vermögen und die Mitwirkungsbereitschaft der interessierten Bürgerinnen und Bürger bei der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demografischen Wandels aufgreifen zu können.
- die Weiterentwicklung rechtlicher Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement wie rechtliche Absicherungen und auch Festlegung von Grenzen zwischen bürgerschaftlichen Engagements.
- Lebenswelten der Menschen und vor allem die Wohnquartiere von Menschen durch Stadtumbau so zu gestalten, dass Ansatzpunkte für Kontakte entstehen und insbesondere das nachbarschaftliche Engagement gefördert und unterstützt wird.

**Zu „Bürgerschaftliches Engagement im Zeichen des demografischen Wandels“
(vgl. D.V.2.2)**

empfiehlt die Kommission

- Bürgerschaftliches Engagement in informellen Strukturen (Nachbarschaftshilfe) auch als temporäres Engagement zu unterstützen.
- Anreize für junge Menschen zum bürgerschaftlichen Engagement zu schaffen, wie z. B. durch die Berücksichtigung einer ehrenamtlichen Tätigkeit bei der Studienplatz- oder Ausbildungsplatzvergabe.
- Engagementstrukturen entwickeln, die Jugendliche entsprechend ihren altersgemäßen Interessen motivieren, ehrenamtlich tätig zu werden.
- eine enge Kooperation von Schulen und Trägern des bürgerschaftlichen Engagements, um Jugendliche zu gewinnen. Durch eine Anpassung von Lerninhalten sowie integrative Betreuung und Beschulung von Kindern können im frühen Lebensalter soziale Kompetenz und gegenseitiges Verständnis gefördert werden, um so Kinder frühzeitig zum Engagement für andere zu interessieren und dies auch im weiteren Verlauf der Bildung zu fördern.
- das Freiwillige Soziale bzw. Ökologische Jahr zu nutzen, um mehr junge Menschen an ehrenamtliche Tätigkeiten heranzuführen.
- Hürden abzubauen, die einer gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund am gesellschaftlichen Leben entgegenstehen, und Ideen zu entwickeln, wie die Zugangsmöglichkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund zu den Engagementfeldern und Organisationen verbessert werden könnte.
- geeignete Maßnahmen zur gezielten Ansprache gesellschaftlicher Gruppen zu entwickeln.

Zusatzvotum

Stellungnahme zum Zusatzvotum der Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion

Die Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion haben in der Kommissionssitzung vom 31. Mai 2007 ein „Zusatzvotum“ eingereicht, das dem Kommissionsbericht als Teil des Berichts beigefügt worden ist. Sie nehmen dabei das Recht der Ausschussminderheit für sich in Anspruch, eine abweichende Auffassung zum Bericht dokumentieren zu können. Die Kommission bemerkt mit Mehrheit dazu Folgendes:

Es ist selbstverständlich, dass jedes Kommissionsmitglied die Möglichkeit haben muss, seine abweichende Meinung in einem Minderheitenvotum darzustellen. Die Kommission hatte sich darauf geeinigt, diese Minderheitenvoten an der jeweiligen umstrittenen Stelle in den Berichtstext einzufügen. Davon hat die Minderheit ihren Wünschen entsprechend Gebrauch gemacht.

Unmittelbar vor Redaktionsschluss legten die Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion nun einen geschlossenen Text als weiteres Minderheitenvotum vor, der in Inhalt und Bezug über die im Berichtstext eingefügten Minderheitenvoten hinausgeht. Tatsächlich handelt es sich um eine Zusammenfassung der mehrheitlich gewonnenen Erkenntnisse der Kommissionsmitglieder. Daher wird es dem Charakter eines Minderheitenvotums nicht gerecht. Wesentliche von den Vertreterinnen und Vertretern der SPD-Fraktion angeführte Punkte sind nicht strittig.

Dass die Vertreterinnen und Vertreter der SPD-Fraktion dennoch im Rahmen des gemeinsamen Abschlussberichts eine eigene politische Wertung vornehmen, wird von der Kommission bedauert und als Abgrenzungsversuch von der gemeinsamen Arbeit verstanden.

Die Arbeit der Kommission war getragen vom Willen zum Kompromiss in jeder Detailfrage. In den wenigen Fällen, in denen die unterschiedlichen Einschätzungen nicht vereinbar waren, hatte jeder Beteiligte ausreichend Gelegenheit, seine abweichende Meinung im Bericht zum Ausdruck zu bringen. Daher verzichteten die anderen Mitglieder der Enquete-Kommission auf eigene Berichte und stellten sich voll hinter den in über zwei Jahren gemeinsam erarbeiteten Abschlussbericht.

Sondervotum des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

Der Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen lehnt die vorstehende Stellungnahme ab.

Zusatzvotum der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der SPD

Anlass für dieses Sondervotum

Auftrag der Kommission war die Benennung der zentralen Herausforderungen durch den demografischen Wandel und die Formulierung von Politikempfehlungen für die Landes-, Regional- und Kommunalpolitik in Niedersachsen.

Die Arbeit der Kommission hat zu einer umfassenden und gründlichen Bestandsaufnahme der derzeitigen Situation des Landes geführt. Den externen Sachverständigen, die als Mitglieder der Kommission viele sachlich und fachlich wichtige Beiträge geleistet haben, sei an dieser Stelle ausdrücklich für ihre Arbeit gedankt.

Die Verfasserinnen und Verfasser dieses Sondervotums haben ihren Sachverstand und ihr Engagement während der gesamten Kommissionsarbeit eingebracht. Dabei haben sie insbesondere auf die ihrer Meinung nach nicht sachdienliche Gliederung und Ausformulierung der Handlungsempfehlungen mehrfach hingewiesen.

Nach Meinung der Kommissionsmitglieder der SPD-Fraktion erfordern Handlungsempfehlungen zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen in Niedersachsen angesichts der weit in die Zukunft gerichteten Orientierung eine integrierte, ressortübergreifende Betrachtungsweise, der die gewählte Darstellungsweise der Handlungsempfehlungen im Kommissionsbericht hinsichtlich Ressortgebundenheit und Detaillierung nicht gerecht wird.

Trotz vieler richtiger Inhalte der Handlungsempfehlungen, die – so nicht anderweitig vermerkt – von den Verfasserinnen und Verfassern dieses Sondervotums mit erarbeitet und inhaltlich ausdrücklich geteilt werden, treten die **zentralen** und wichtigen Herausforderungen aufgrund der demografischen Veränderungen in der von der Mehrheit der Kommission gewählten Gliederung und Detaillierung der Empfehlungen nicht ausreichend deutlich hervor.

Das folgende Sondervotum führt die wichtigsten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus der Kommissionsarbeit einer integrierten und ressortübergreifenden Betrachtungsweise zu. Da in erster Linie Art und Struktur der Darstellung Anlass für dieses Votum sind, finden sich naturgemäß auch Inhalte wieder, über die in der gesamten Kommission keine abweichenden Meinungen bestanden, während an anderer Stelle unterschiedliche Ansichten zum Ausdruck gebracht werden. Es gab sowohl hinsichtlich der allgemeinen Zielformulierungen als auch zu bestimmten Bereichen und Detailfragen nur geringe Meinungsunterschiede, was auch in den gemeinsamen Empfehlungen zum Ausdruck kommt. In Bezug auf die Ausgestaltung der Instrumente zur Erreichung näher konkretisierter Ziele gab es jedoch auch erhebliche unterschiedliche und abweichende Vorstellungen, zu denen die SPD-Fraktion im Rahmen dieses Zusatzvotums Stellung bezieht. Diese abweichenden Zielkonkretisierungen, gesellschaftspolitischen Leitbilder und Empfehlungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf folgende Bereiche:

- Ein Verständnis von staatlicher Verantwortung, das Solidarität der Gesellschaft nicht durch die Individualisierung von Verantwortung und Privatisierung ersetzt.
- Die Umsetzung einer zukunftsfähigen Bildungspolitik, die allen Kindern über eine längere gemeinsame Schulzeit und mehr individuelle Förderung die gleichen Bildungschancen einräumt und die Potenziale aller Kinder fördert.
- Weichenstellungen in der Hochschulpolitik, die mehr Investitionen erfordern und Hemmnisse wie Studiengebühren abbauen, um den Zugang zu den Hochschulen zu erleichtern.

- Ein Verständnis von Integration, das die Benachteiligungen von hier lebenden Migrantinnen und Migranten wie bestehende Restriktionen beim Zugang zum Arbeitsmarkt abbaut und eine Verbesserung des Bleiberechts insbesondere für junge Menschen vorsieht.
- Die gleichberechtigte Anerkennung, Förderung und Unterstützung aller familiären Lebensformen vor dem Hintergrund eines Familienbildes, das die Notwendigkeit neuer Netze und Unterstützungsstrukturen als Ergänzung und Alternative zu den klassischen Generationenbeziehungen anerkennt.
- Einem Verständnis von Landespolitik, das den Regionen zwar große Spielräume zur Gestaltung ihrer Zukunft einräumt, aber durch klare Regeln auch schwächeren Regionen Perspektiven eröffnet und so den räumlichen Zusammenhalt des Landes sichert.

Stellenwert des Demografischen Wandels

Der demografische Wandel beschreibt die Veränderungen in unserer Gesellschaft, die durch eine steigende Lebenserwartung älter, durch eine niedrige Geburtenhäufigkeit weniger und durch Zuwanderung internationaler wird. Die Auswirkungen der demografischen Veränderungen sind erst in den letzten Jahren richtig sichtbar geworden. Die demografischen Veränderungen fallen in eine Zeit, in der sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch Globalisierung und wirtschaftsstrukturellen Wandel verändert haben. Diese Entwicklungen werden durch den demografischen Wandel zwar nicht verursacht, aber die daraus resultierenden Probleme werden zusätzlich verschärft.

So führen die demografischen Veränderungen z. B. zu Finanzierungsproblemen bei den sozialen Sicherungssystemen, weil sie nicht auf diese Veränderungen eingestellt sind.

Der demografische Wandel ist ein Thema, das gesellschaftlich spaltet und polarisiert. Die unterschiedlichen Einschätzungen zur politischen Relevanz dieses Themas sind vor allem darauf zurückzuführen, dass der so genannte Demografische Wandel seit rund 30 Jahren im Gange ist, aber erst in den letzten Jahren überhaupt öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Mittlerweile ist das Thema in der öffentlichen Berichterstattung so präsent, dass es gesellschaftliche Diskussionsprozesse auszulösen beginnt, die über rein demografische Aspekte hinausgehen. Dementsprechend wird der demografische Wandel in der öffentlichen Diskussion meist sehr verkürzt als Problem, Generationenkonflikt oder bestenfalls Herausforderung dargestellt, die oft in Horrorszenarien münden. Antworten, die mit pauschalen Maßnahmen der Einsparung, Leistungskürzung, Deregulierung, mehr individueller Verantwortung und staatlichen Rückzug reagieren, sind aber zu kurz gedacht.

Lässt man diese verkürzte und neoliberal geprägte Perspektive jedoch beiseite, ist der demografische Wandel nicht nur eine wichtige gesellschaftliche Herausforderung, sondern vor allem auch eine große Chance für eine gesellschaftliche Erneuerung zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

Die gesellschaftliche Diskussion und auch die Entwicklung von Handlungsempfehlungen müssen eingebettet sein in sehr viel grundsätzlichere Überlegungen, die der Frage nachgehen, in welcher Gesellschaft wir künftig leben wollen, statt nur zu diskutieren, welche notwendigen quantitativen Anpassungen an veränderte Bevölkerungszahlen notwendig werden.

Dazu gehören Antworten auf die Fragen, welche künftige Bedeutung der Staat in der Gesellschaft haben soll, wie gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen unseres Landes gesichert werden können, wie allen Menschen unabhängig von ihrem Einkommen, ihrer Herkunft oder ihrer Leistungsfähigkeit eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährt werden kann und wie wir Innovationen und

qualitatives Wachstum generieren können, um im globalisierten Wettbewerb eine soziale und gerechte Gesellschaft zu erhalten.

Die nachfolgenden Empfehlungen sollen als Bausteine in einem kontinuierlichen Prozess der gesellschaftlichen Erneuerung für Niedersachsen verstanden werden, die permanent weiterzuentwickeln sind.

Eckpunkte einer zukunftsgerechten Landespolitik

Während Politik und Verwaltung heute noch immer stark fachspezifisch organisiert und ausgerichtet sind, verlangen die demografischen Herausforderungen einen sehr viel stärker integrierten Ansatz. Daher bilden folgende übergreifende und grundlegende Empfehlungen die Kulisse für alle weiteren detaillierten Handlungsansätze zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen in Niedersachsen.

Visionen entwickeln, Orientierung geben, integrativ Denken und Handeln

Eine auf Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes und Berücksichtigung der demografischen Veränderungen ausgerichtete Politik benötigt eine längerfristige Perspektive. Auch wenn einige längerfristige Entwicklungen heute noch nicht absehbar sind, kommt Politik dennoch nicht ohne grundlegende Vorstellungen zu künftigen Entwicklungen und Zukunftsvisionen aus, die Orientierung für alltägliches politisches Handeln bieten.

Die Komplexität der Herausforderungen erfordert integrative, politikfeldübergreifende Lösungen. Die notwendige Verzahnung der vorhandenen Fachpolitiken und die Verfolgung längerfristiger Strategien lassen sich aber nur bewältigen, wenn die Herausforderungen des demografischen Wandels einen politisch hohen Stellenwert erlangen und zur Daueraufgabe werden.

Den demografischen Wandel als Chance für Niedersachsen begreifen

Der demografische Wandel ist keine Gefahr oder Katastrophe, sondern eine politische Gestaltungsaufgabe. Er muss als Chance zur gesellschaftlichen Erneuerung begriffen werden. Aufgabe der Politik ist es, diese Chance zu ergreifen und die Veränderungen aktiv zu gestalten. Dazu ist eine Akzeptanz der demografischen Realitäten erforderlich.

Schrumpfungsprozesse bieten vor allem Chancen eines qualitativen Wachstums und lassen sich nicht mit herkömmlichen Wachstumsstrategien bewältigen. Dieses Erkenntnis erfordert Veränderungen in den Köpfen, kontinuierliche Aufklärung und Sensibilisierung für die Folgen der demografischen Veränderungen.

Kein anderes Bundesland weist eine regional so unterschiedliche demografische Entwicklung auf. In keinem Bundesland sind die Anforderungen zum Erhalt des solidari-schen regionalen Zusammenhalts so groß wie in Niedersachsen.

Niedersachsen kann für die Bewältigung des strukturellen und demografischen Wandels unter Bedingungen extremer Ungleichheiten in den Regionen eine Vorreiterrolle einnehmen.

Politik an der Lebenswirklichkeit der Menschen ausrichten

Eine zukunftsfähige und an den demografischen Veränderungen orientierte Politik muss sich auf die gesellschaftlichen Realitäten einer immer stärker pluralisierten Gesellschaft einstellen. Diese Veränderungen müssen von der Politik zur Kenntnis genommen werden und Richtschnur für politisches Handeln sein.

Vorhandene Strukturen sind zu hinterfragen. Aus Gründen der Ressourceneffizienz und Funktionalität sind administrative und organisatorische Strukturen in erster Linie an inhaltliche Ziele und Aufgaben anzupassen.

Gesellschaftliche Aufgaben neu definieren und verteilen

Vor dem Hintergrund des wirtschaftsstrukturellen Wandels, der Globalisierung und der demografischen Veränderungen ist dringend eine gesellschaftliche und politische Debatte über die künftige Verteilung von Verantwortung erforderlich. Es gilt insbesondere zu definieren, welche zentralen Aufgaben der Staat künftig wahrnehmen soll und wie diese angemessen und gerecht finanziert werden sollen bzw. welches Anspruchsniveau dabei angestrebt wird.

Außerdem ist möglichst verbindlich zu klären, welche konkreten Beiträge die Wirtschaft künftig zur Sicherung des Allgemeinwohls und der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beisteuert.

Eine weitere wichtige Schnittstelle bei der Diskussion über die künftige gesellschaftliche Aufgabenverteilung ist der angestrebte Umfang privater Verantwortung und der Individualisierung von Vorsorge, Fürsorge und Teilhabe. Dazu gehört auch die Abgrenzung zwischen öffentlichen Aufgaben und dem freiwilligen bürgerschaftlichen Engagement.

Für einen fairen gesellschaftlichen Ausgleich sorgen

Mit dem altersstrukturellen Wandel stößt das bisherige System der sozialen Sicherungssysteme und -strukturen an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Es wird zu einer der wichtigsten künftigen Aufgaben gehören, diese Systeme zukunftsfest zu machen.

Der oft beschworene Generationenkonflikt ist dabei weniger entscheidend, weil die Fragen der Verteilungsgerechtigkeit quer durch die Gesellschaft und damit durch alle Altersgruppen gehen werden. Es gibt nicht die Pole „Alt gegen Jung“, sondern „Arm gegen Reich“.

Chancengleichheit und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

Eine der wichtigsten politischen Gestaltungsaufgaben der Zukunft wird es sein, die gesellschaftlichen Teilhabechancen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe dürfen nicht von Einkommen, sozialer und ethnischer Herkunft oder dem Grad der körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit abhängen.

Dabei geht es nicht um ein Anstreben von Gleichheit, sondern um die Gewährleistung gleicher Zukunftschancen sowie eines gleichberechtigten Zugangs zur gesellschaftlichen Teilhabe für alle.

Chancengleichheit und gesellschaftliche Teilhabe bedeuten auch, dass die Prioritäten von der Nachsorge sehr viel stärker auf die Vorsorge gelenkt werden. Die beste Grundlage für eine eigenverantwortliche Lebensführung ist der Zugang zu guter Bildung und individueller Förderung für alle.

Kinder und Familien stärken

Ein nachhaltige und zukunftsfähige Familienpolitik muss als Lebenslaufpolitik ausgestaltet werden, die im Rahmen eines immer längeren Lebens die klassische Dreiteilung des Lebenslaufes in Kindheit und Jugend als Bildungsphase, das Erwachsenenalter als Berufs- und Familienphase und das Rentenalter als Ruhephase überwin-

det¹⁷⁷. Lebensaufgaben sollten so verteilt werden, dass es nicht in einigen Phasen zur Überforderung und in anderen zur Passivität und gesellschaftlichem Rückzug kommt. Die Kumulation von Ausbildung, beruflicher Entwicklung und Familiengründung verbunden mit hohen persönlichen Risiken, sinkender Absicherung und erhöhtem Armutsrisiko in der Lebensphase zwischen 20 und 40 Jahren, der sogenannten „Rush-Hour of Life“, muss durch geeignete Maßnahmen entzerrt werden.

Die Stärkung von Familien und Kindern wird häufig nur unter dem Gesichtspunkt der Kinderbetreuung diskutiert. Dabei wird oft vergessen, dass die Entscheidung für oder gegen Kinder am Anfang der Diskussion steht. Der Staat kann bei dieser Entscheidung Einfluss auf die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nehmen. Damit sollen vorhandene Kinderwünsche leichter umgesetzt werden können.

Familienbild modernisieren und Familien stärken

Familien müssen künftig eine höhere gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit erfahren. Angestrebt werden muss eine Kultur, die familiäre Leistungen gesellschaftlich und materiell angemessen anerkennt. Von zentraler Bedeutung ist dabei ein moderner und an die gesellschaftlichen Realitäten angepasster Familienbegriff. Danach ist Familie dort, wo Kinder sind und wo Lebenspartner oder Generationen füreinander eintreten.

Familien müssen frühzeitig und bedarfsgerecht unterstützt werden. Dazu ist eine wohnortnahe Bündelung von Einrichtungen, Diensten, Beratung und Unterstützung rund um die Familie in Kinder- und Familienzentren flächendeckend auf- und auszubauen. Für Angebote speziellerer Art, die nicht vor Ort vorgehalten werden können, fungieren diese Zentren als kompetente Anlaufstellen.

Die Unterstützung für Eltern soll sich auf den gesamten Bereich familiärer Aufgaben erstrecken. Dazu gehören neben niedrigschwelligen Angeboten zur Unterstützung in den frühen Lebensjahren der Kinder auch Beratung und Unterstützung zu Fragen der Pflege von Angehörigen oder der Betreuung von Kindern mit Behinderungen.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf herstellen

Zu einer besseren Unterstützung von Familien gehören Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Karriere verbessern. Dazu gehören neben finanzieller Unterstützung der nachfragegerechte Ausbau der Betreuungsinfrastruktur sowie die Schaffung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen durch die Unternehmen.

Umfassende Kinderbetreuung ab dem 1. Lebensjahr sicherstellen

Wichtiger Beitrag zu einer umfassenden Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die Sicherstellung einer Kinderbetreuung ab dem ersten Lebensjahr. Dazu gehört ein Rechtsanspruch auf einen ganztägigen kostenlosen Krippen- oder Kindergartenplatz ab dem 1. Lebensjahr.

Neben dem quantitativen Ausbau ist eine umfassende und individuelle frühkindliche Förderung sicherzustellen. Dazu muss die frühe Betreuung und Bildung der Kleinsten einem klaren Bildungs- und Förderungsauftrag folgen. Dieser Anspruch erfordert eine entsprechende Ausbildung und Qualifikation der Erzieherinnen und Erzieher.

Flexible Betreuung und Förderungen für alle Kinder

Neben dem Rechtsanspruch auf Betreuung müssen sich die Betreuungszeiten nach den Bedürfnissen der berufstätigen Eltern richten. Es ist anzustreben, dass künftig alle Kinder eine Kindertagesstätte besuchen, weil dort stärker als bisher Bildungs- und Integrationsaufgaben wahrgenommen werden sollen.

¹⁷⁷ 7. Familienbericht der Bundesregierung 2006

Um dies gewährleisten zu können, ist die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften entsprechend anzupassen.

Familienfreundliche Arbeitswelt gestalten

Neben Verbesserungen bei der Kinderbetreuung sind Veränderungen in der Arbeitswelt notwendig, um künftig eine Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Karriere zu verwirklichen. Dabei schließt ein umfassendes Verständnis der Vereinbarkeit von Familie und Beruf explizit auch die Pflege von Angehörigen mit ein.

Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Karriere bezieht explizit auch Männer und ihre Rolle als Erziehende und Pflegende mit ein. Dazu gehört, dass neben der öffentlichen Infrastruktur auch für Unternehmen mehr betriebliches Engagement bei Fragen der Kinderbetreuung und Pflege Angehöriger selbstverständlicher Bestandteil einer aktiven Personalpolitik werden muss. Kernelement dabei sind familienengerechte Arbeitszeiten.

Viele der angeführten Maßnahmen und Handlungsempfehlungen zur Schaffung einer familienfreundlichen Arbeitswelt fallen nicht nur in den Aufgabenbereich der Landespolitik. Hier sind in erster Linie die Sozialpartner angesprochen. Dazu gehört z. B. auch die Abkehr vom Trend zu befristeten Arbeitsverhältnissen, die insbesondere jüngere Menschen betreffen und somit kaum eine Lebens- und Familienplanung ermöglichen.

Bei Diskussionen und Vereinbarungen zur Arbeitszeitflexibilisierung müssen die Akzente künftig zu einer arbeitnehmer- und damit familienfreundlichen Arbeitszeitgestaltung verschoben werden.

Unternehmen sollten Vereinbarungen zu einer eltern- und pflegegerechten Flexibilisierung von Arbeitszeiten, die Möglichkeiten für Fehlzeiten bei Krankheit der Kinder oder besonders belastenden Pflegesituationen zum selbstverständlichen Bestandteil der unternehmerischen Kultur machen.

Insgesamt muss der derzeitige Trend zu unsicheren und sozial nicht abgesicherten Arbeitsverhältnissen wieder umgekehrt werden, damit eine gesicherte Lebensperspektive auch wieder mehr Mut zu einer Entscheidung für Kinder macht.

Lebensarbeitszeit flexibilisieren und entzerren

In einer Gesellschaft des langen Lebens müssen Möglichkeiten geschaffen werden, bestimmte Lebensphasen mit einer hohen Anforderungsdichte zu entzerren. Insbesondere in der sogenannten „Rush-Hour of Life“ sind Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die es jungen Menschen ermöglichen, in dieser Phase einen temporären Rückzug aus dem Arbeitsleben vorzunehmen, ohne dass dies das gesellschaftliche Ansehen oder die Stellung im Betrieb beeinträchtigt. Dazu gehören z. B. verbesserte Rückkehrmöglichkeiten in den Beruf nach Erziehungspausen, die Erleichterung von Teilzeitbeschäftigung und temporäre Arbeitszeitverkürzungen. Zusätzlich geht es um die stärkere Anerkennung der Kompetenzen von Eltern.

Gleiche Bildungschancen für alle

Zentralen Stellenwert von Bildung erkennen

Die demografischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen machen Bildung stärker als bisher zu dem Schlüssel für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit Deutschlands und Niedersachsens. Gute Bildung wird künftig die Chancen auf den Arbeitsmärkten stärker bestimmen als bisher. Bildungspolitik wird zum wichtigsten Bestandteil einer vorsorgenden und zukunftsfähigen Sozial- und Gesundheitspolitik.

Die strategische Bedeutung von Bildung muss als zentrale Zukunftsaufgabe begriffen und im politischen Handeln nachhaltig verankert werden.

An ein zukunftsfähiges Bildungssystem sind folgende grundsätzliche Anforderungen zu stellen:

- Bildung muss das Fundament für eine nachhaltige Sicherung von Wohlstand und Wachstum in einer zunehmend wissensbasierten Ökonomie und Gesellschaft sein.
- Bildung muss allen unabhängig von Herkunft oder sozialem Status Teilhabe ermöglichen. Der Zugang zu Bildung darf nicht eingeschränkt werden.
- Bildung muss einen wesentlichen Beitrag zur Integration, zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Verständigung der Kulturen leisten.

Bildungschancen für alle verwirklichen und lebensbegleitend organisieren

Ein zukunftsfähiges Bildungssystem muss sich an den demografischen und gesellschaftlichen Veränderungen, wissenschaftlichen sowie pädagogischen Erkenntnissen und internationalen Erfahrungen und Maßstäben orientieren.

Allen Kindern muss ungeachtet ihrer sozialen Herkunft die bestmögliche Bildungschance gewährt werden. Dies ist nicht nur sozial gerecht, sondern ein Menschenrecht. Es ist daneben auch grundlegende Notwendigkeit zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Niedersachsens im wachsenden Wettbewerb auf dem Weg in die Wissensgesellschaft.

Das Bildungssystem muss dem Umstand Rechnung tragen, dass sich Kinder zeitlich unterschiedlich entwickeln, und eine Durchlässigkeit aufweisen, die sowohl Früh- als auch Spätentwicklern gerecht wird und nicht zu früh aufteilt. Neben der individuellen Förderung im Schulsystem sollte möglichst vielen Menschen der Zugang zu den Hochschulen ermöglicht werden.

Lebens- und Arbeitsbedingungen verändern sich in immer rasanterem Tempo. Lernen muss in einem ganzheitlich strukturierten System gelehrt und zu einem lebenslangen Prozess werden, der nicht nach der Erstausbildung weitgehend beendet ist. Die Verantwortung für die Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens darf nicht nur in die Verantwortung des Einzelnen fallen, sondern bedarf staatlicher Unterstützung und Förderung durch die Wirtschaft und der Sozialpartner.

Schulsystem anpassen und modernisieren

Das gegliederte Schulsystem ist den Herausforderungen einer zukunftsfähigen Bildungslandschaft nicht mehr gewachsen. Die frühzeitige Aufteilung und die daraus folgende starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen oder ethnischen Herkunft muss aufgelöst werden. Ziel ist eine individuelle Förderung jedes Kindes. Dazu ist eine flexiblere Schulstruktur mit mehr Durchlässigkeit und langer gemeinsamer Schulzeit notwendig.

Erforderlich sind mehr Modularisierung und Schwerpunktbildung in leistungsfähigen Schulen mit internen differenzierten Bildungs- und Förderungsangeboten.

- Wichtige Komponente einer individuellen Förderung von Kindern ist die kindgerechte Flexibilisierung des Übergangs in die Grundschule, bei dem sich der Zeitpunkt der Einschulung an den Voraussetzungen der Kinder und nicht an deren Lebensalter richtet. Dazu sind die Übergänge in der Grundschule flexibler zu gestalten.
- Eine gemeinsame Beschulung in der Sekundarstufe I mit intern stark differenzierten Bildungs- und Förderungsangeboten, die sowohl starken als auch schwachen Schülern zum individuell bestmöglichen Bildungserfolg verhelfen.
- Flächendeckende Ganztagschulen für alle Altersstufen.

- Eine bestmögliche Integration von Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen, um durch gemeinsame Beschulung individuelle Potenziale aususchöpfen und Verständnis und Toleranz zu fördern.
- Nutzung der gemeinsamen Beschulung für eine verbesserte Integration von Kindern mit Migrationshintergrund.

Insbesondere in ländlichen Bereichen mit stark rückläufigen Schülerzahlen ermöglichen gemeinsame Schulen darüber hinaus den Erhalt wohnortnaher und leistungsfähiger Schulstandorte.

Lehrerbildung modernisieren

Veränderte Ziele und Inhalte im Bildungssystem erfordern eine andere Ausbildung der Lehrkräfte. Bildungsziele und Kompetenzen der Lehrkräfte müssen aufeinander abgestimmt werden. Die Lehramtsausbildung muss daher inhaltlich und konzeptionell modernisiert werden, um Lehrerinnen und Lehrer zu befähigen, das Konzept des individuellen Förderns und Förderns umzusetzen. Lehrkräfte müssen zukünftig mit differenzierten Konzepten und Vermittlungsformen sowie hoher Diagnosefähigkeit in einer heterogenen Schülerschaft unterrichten können.

Berufliches Bildungssystem ausbauen

Das System der beruflichen Bildung muss an die gewandelte gesellschaftliche Situation und die Anforderungen der Arbeitsmärkte angepasst werden. Die Stärken des „Dualen Systems“ sind weiterzuentwickeln und als wichtiges Standbein der beruflichen Ausbildung zu sichern.

Die demografischen Veränderungen verlangen grundsätzlich mehr höhere allgemein bildende Abschlüsse. Kurz- bis mittelfristig muss jedoch das System der beruflichen Bildung die berufliche Qualifikation einer hohen Zahl Jugendlicher sicherstellen, die zurzeit noch unversorgt sind. Grund sind bisher fehlende Ausbildungsplätze oder nicht ausreichende schulische Ausbildung.

Die in den nächsten Jahren in die Ausbildung wachsenden Kinder der geburtenstarken Jahrgänge sind die letzte zahlenmäßig stark besetzte Alterskohorte. Sollte es nicht gelingen, diese Jahrgänge umfassend und nachfragegerecht zu qualifizieren, wird nicht nur der künftig erwartete Fachkräftemangel noch höher ausfallen, sondern die betroffenen Jugendlichen werden ohne berufliche Perspektive in die Arbeitslosigkeit entlassen.

Für die Wissensgesellschaft fit machen

In der zunehmend globalisierten Welt wird durch den internationalen Wettbewerb die Konkurrenzfähigkeit für gering qualifizierte Tätigkeiten an Hochlohnstandorten wie Deutschland und Niedersachsen abnehmen. Zentrale Aufgabe zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit und auch des Wohlstands in Niedersachsen ist eine Qualifikationsoffensive, die die Menschen auf die Anforderungen einer immer stärker wissensbasierten Arbeitswelt vorbereitet. Sie muss bei der frühkindlichen Förderung ansetzen und bis zur Weiterbildung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer reichen.

Kernaufgabe ist der Ausbau des Hochschulangebotes, der möglichst vielen Menschen eine Hochschulausbildung verschafft. Von der Steigerung hochqualifizierter Beschäftigung werden am Ende auch die Beschäftigungsmöglichkeiten für weniger qualifizierte Beschäftigte abhängen, weil sie in starkem Maß an das Vorhandensein innovativer Strukturen gekoppelt sind.

Das bedeutet, das Hochschulangebot muss quantitativ und qualitativ erweitert werden. Der Zugang zu den Hochschulen muss für alle – unabhängig vom eigenen oder elterlichen Einkommen – erleichtert werden. Niedersachsen besitzt eine vergleichsweise schlechte Ausgangsposition im Wettbewerb um die Studenten.

Hochschulpolitik muss zu einer der zentralen Ausgaben für Landespolitik werden. Im föderalen Wettbewerb kann Niedersachsen nur bestehen, wenn Hochschulpolitik als strategische Aufgabe künftig mit höchster Priorität konsequent verfolgt wird.

Dazu sind mehr Investitionen in den Ausbau der Hochschulen zur Schaffung von deutlich mehr Studienplätzen notwendig. Diese Maßnahmen zum Ausbau der Hochschulen und deutlichen Steigerung der Studienplatzzahlen müssen **sofort** in Angriff genommen werden, weil schon in den nächsten Jahren die letzten stark besetzten Jahrgänge in das Einstiegsalter für eine Hochschulausbildung kommen. Gelingt es nicht, diese Qualifikationspotenziale durch einen Ausbau des Angebots zu nutzen, wird die Innovationsschwäche des Landes auf lange Zeit nachhaltig verfestigt.

Die Zugangsbarrieren zu den Hochschulen sind abzubauen. Neben mehr Studienplätzen ist der Zugang zu den Hochschulen entscheidender Stellhebel zur Erhöhung der Bildungsbeteiligung. Dazu ist es notwendig, die Studiengebühren für das Erststudium abzuschaffen.

Erwerbspotenziale ausschöpfen

Grundsätzlich verfolgt die Vision einer zukunftsfähigen, solidarischen und gerechten Gesellschaft den Anspruch, allen Menschen Erwerbsmöglichkeiten zu bieten, die die Chance auf eine selbst bestimmte Lebensführung durch ein erarbeitetes Einkommen geben.

Dies setzt aber voraus, dass es ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten für alle gibt. Angesichts einer seit Jahren hohen strukturellen Arbeitslosigkeit ist nicht auszuschließen, dass künftig das erwerbsarbeitszentrierte Gesellschaftsmodell mangels ausreichender Erwerbsmöglichkeiten in die Diskussion gerät und neue Wege erforderlich werden, Arbeit in ihren verschiedenen Funktionen gesellschaftlich neu zu definieren, zu bewerten und zu verteilen.

Dennoch gibt es auch bei zurückgehender Arbeitslosigkeit immer noch zu wenig verfügbare Arbeitsplätze. Gleichzeitig herrscht in bestimmten Bereichen schon jetzt ein Fachkräftemangel. Hinzu kommt, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte weiterhin abnehmen werden.

Die folgende Empfehlungen beschränken sich aber auf die klassischen Ansätze zur Ausschöpfung des Erwerbspersonenpotenzials auf Basis des erwerbsarbeitszentrierten Gesellschaftsmodells.

Qualifikationspotenziale nutzen

Der internationale Wettbewerb und die Anforderungen einer zunehmend wissensbasierten Arbeitswelt erfordern, dass alle Qualifikationspotenziale der Bevölkerung bestmöglich genutzt werden. Mit der Qualität der individuellen Bildung und Ausbildung steigen die Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe des Einzelnen.

Angesichts des mittelfristigen Rückgangs der Zahl der Erwerbspersonen und der weiteren Verschiebung der Arbeitskräftenachfrage von unqualifizierten zu qualifizierten Fachkräften ist die Qualifikation der Beschäftigten auf allen Ebenen das beste Mittel zur künftigen Sicherung von Beschäftigung. Dazu gehören:

- besondere Qualifikationsanstrengungen für bildungsferne Schichten,
- die Einführung von Programmen zur Nachqualifikation junger Menschen, um insbesondere die Potenziale dieser noch starken Alterskohorte für die Zukunft zu nutzen,
- der Erhalt des Innovationspotenzials älterer Beschäftigter durch Förderung der Aus- und Weiterbildung (lebensbegleitendes Lernen).

Als Instrument einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist die Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung weiterzuentwickeln. Dadurch können eine neue

Kultur der Weiterbildung etabliert und Übergänge zwischen den Lebensphasen besser abgesichert werden. Dazu gehören u. a. ein Rechtsanspruch auf Weiterbildung, Verzahnung von Qualifizierungsangeboten und die Einrichtung von Lernzeitkonten

Erwerbspotenziale besser erschließen ...

Die unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Menschen, Jugendlichen sowie Menschen mit Migrationshintergrund muss erhöht werden.

... von Frauen

Wichtige gesellschaftliche Aufgabe ist, das Potenzial an gut ausgebildeten Frauen besser als bisher zu nutzen und den Rückstand gegenüber anderen europäischen Ländern in diesem Bereich aufzuholen. Eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen lässt sich neben Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (vgl. „Familienfreundliche Arbeitswelt gestalten“ in diesem Zusatzvotum) vor allem durch den Abbau von Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt und durch die vollständige gesellschaftliche Gleichstellung von Männern und Frauen erreichen. Dazu gehört gleicher Lohn für gleiche Arbeit genauso wie die Verminderung von Diskriminierungen im Berufsleben.

Zusätzlich sollten Mädchen und Frauen durch gezieltes Werben für naturwissenschaftlich und technisch orientierte Berufe dazu motiviert werden, stärker als bisher in männerdominierte Berufswelten einzusteigen.

... von älteren Menschen

Angesichts der Realitäten am Arbeitsmarkt und der Situation der sozialen Sicherungssysteme ist die Frage der künftigen Erwerbsperspektiven älterer Arbeitnehmer von zentraler Bedeutung. Ihnen muss die Erwerbsmöglichkeit bis zum Erreichen des Rentenalters gegeben werden. Für die Landespolitik gilt es hier zu überprüfen, welche Beiträge geleistet werden können, indem z. B. gesundheitliche Aufklärung und Prävention in den Betrieben gefördert werden. Personalentwicklungskonzepte müssen langfristig unter dem Gesichtspunkt alternder Belegschaften entwickelt werden und ergänzende Programme zur Beschäftigungsförderung älterer Menschen aufgelegt werden.

... von jüngeren Menschen

Allen jungen Menschen muss eine Ausbildung und der Einstieg ins Berufsleben ermöglicht werden. Gelingt dies nicht, wird sich der erwartete Mangel an qualifizierten Fachkräften künftig zusätzlich verstärken. Neben einer besser qualifizierten Beratung über Berufsperspektiven und Berufseinstieg müssen Maßnahmen in erster Linie auf eine Verbesserung der Situation am Ausbildungsmarkt abzielen.

Das System der Dualen Ausbildung ist zu stärken, indem gestufte berufsbildende Abschlüsse und stärker modular aufgebaute Berufsbilder eingeführt werden. Der Erwerb von anrechenbaren Vorqualifikationen in der beruflichen Ausbildung, insbesondere in den Berufsbildenden Schulen, kann zur Attraktivitätssteigerung beitragen.

Darüber hinaus muss das Ausbildungsplatzangebot in den nächsten Jahren massiv erhöht werden. Um nicht ausbildende Betriebe an den Kosten zu beteiligen, sind Kammerprüfungsgebühren auf eine Kammerumlage umzustellen. Direkte Hilfen für kleine Betriebe, die im Verbund ausbilden, sollen eingeführt werden.

Neben dem Einfordern einer stärkeren gesellschaftlichen Verantwortung der Wirtschaft bei der beruflichen Ausbildung sind auch zusätzliche branchenbezogene Instrumente zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze eine Möglichkeit zur Förderung von Ausbildung.

Da der Bedarf an Ausbildungsplätzen in den nächsten Jahren voraussichtlich aber nicht ausreichend gedeckt werden kann, können auch weitergehende Maßnahmen notwendig werden, wie die Einführung von vollzeitschulischen Ausbildungen mit Kammerprüfungen und ein Rechtsanspruch auf einen Ausbildungsplatz.

... von Migrantinnen und Migranten

Langfristig lassen sich die Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Migrationshintergrund nur durch bessere Integration und Qualifikation sowie den Abbau von Benachteiligung erhöhen. Dazu gehört die bessere Anerkennung von ausländischen Studienleistungen. Hilfen für Jugendliche, die über unzureichende schulische Voraussetzungen verfügen, sollten zielgruppenspezifisch eingesetzt werden. Dazu zählen zielgruppenorientierte Programme zur Nachqualifizierung oder Maßnahmen mit interkultureller Ausrichtung.

Potenzial bieten die gezielte Ansprache und Motivation von Betriebsinhabern, die ebenfalls einen Migrationshintergrund aufweisen und sich bisher ausbildungsabstinent verhalten.

... von Menschen mit Behinderungen

Wichtigster Beitrag für eine eigenständige Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ist eine möglichst weit reichende integrative Beschulung von Kindern mit und ohne Einschränkungen, die eine bessere Ausschöpfung individueller Potenziale ermöglicht und damit den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt erleichtert (vgl. „Schulsystem anpassen und modernisieren“ in diesem Zusatzvotum). Neben der verbesserten Qualifikation von Menschen mit Behinderungen sind Rahmenbedingungen für eine stärkere Integration im ersten Arbeitsmarkt zu verbessern. Dazu gehören die Stärkung der Integrationsfachdienste und die Erhöhung der Schwerbehindertenquoten in den Betrieben. .

... von Erwerbslosen

Angesichts eines heute und auch künftig voraussichtlich hohen Sockels von struktureller Arbeitslosigkeit sind Maßnahmen erforderlich, dieses Potenzial für den Arbeitsmarkt künftig stärker zu erschließen. Auch wenn prinzipiell das Ziel verfolgt werden sollte, über Qualifikationsmaßnahmen Zugänge zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, ist absehbar, dass dies nicht für alle Betroffenen möglich sein wird. Es sind daher Angebote zu entwickeln, wie ein sozialer Arbeitsmarkt so organisiert werden kann, dass er Menschen ohne Chance auf dem regulären Arbeitsmarkt Einkommensmöglichkeiten bietet, die ihnen die Chance auf gesellschaftliche Teilhabe eröffnen.

Integration leben

Politik muss die Tatsache anerkennen, dass mittlerweile jeder fünfte Einwohner Niedersachsens einen Migrationshintergrund aufweist und dieser Anteil zukünftig noch steigen wird. Demzufolge ist Integrationspolitik als politische Querschnittsaufgabe zu gestalten. Voraussetzung für eine gute Integration ist der weitere Abbau von verschiedenen Formen ethnischer Diskriminierung. Außerdem sind Hemmnisse zu beseitigen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Migrationshintergrund erschweren.

Internationalisierung der Gesellschaft anerkennen

Die Chancen und Potenziale von Menschen mit Migrationshintergrund sollen gezielt gefördert und positiv für die Entwicklung des Landes genutzt werden. Dazu gehört auch eine bedarfsgerechte Beratung und Unterstützung für Menschen mit Migrationshintergrund insbesondere in Bildungsfragen.

Die Instrumentalisierung und Stigmatisierung von Ausländern und Menschen mit Migrationshintergrund sowie anderer Glaubensrichtungen muss in der politischen Auseinandersetzung abgebaut werden. Hierzu gehört die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Gewalt und immer stärker werdender rechtspopulistischer und rechtsextremistischer Tendenzen u. a. durch einen intensiveren interkulturellen und interreligiösen Dialog.

Potenziale von Migrantinnen und Migranten erkennen und fördern

Zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Niedersachsens im föderalen und europäischen Wettbewerb muss das Land seine Akzeptanz für Menschen mit Migrationshintergrund und seine Offenheit für Zuwanderer im Alltag durch Handlungen dokumentieren.

Dazu gehören eine Verbesserung des Bleiberechtes für junge Menschen, eine stärkere Verankerung von Menschen mit Migrationshintergrund in der ehrenamtlichen Arbeit und eine Förderung von interkultureller Zusammenarbeit insbesondere im Bereich der Jugendarbeit.

Wirtschaftsstandort stärken

Grundlage für die Sicherung von Wohlstand und sozialem Frieden in Niedersachsen ist eine positive Entwicklung der niedersächsischen Wirtschaft. Aus demografischer Perspektive ist die Steigerung der Attraktivität des Landes vor dem Hintergrund des zunehmenden Wettbewerbs um qualifizierte Arbeitskräfte notwendig. Ebenso sollte die niedersächsische Wirtschaft bei der Erschließung zukunftsfähiger Märkte und Marktsegmente, die durch den demografischen Wandel entstehen werden, unterstützt werden.

Innovative Strukturen fördern

Die Qualität des Wirtschaftsstandorts Niedersachsen wird aufgrund wachsender internationaler und technologischer Verflechtungen künftig immer mehr von seiner Innovationsfähigkeit abhängen. Neben der Schaffung der qualifikatorischen Voraussetzungen ist eine konsequent auf Förderung von Innovationen ausgelegte Politik einer der Schlüssel für die Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft. Dazu sind Hochschulen und Unternehmen im Rahmen von Innovationsnetzwerken in den Regionen des Landes zielgerichtet zu fördern und zu unterstützen.

Anpassung an veränderte Nachfragestrukturen unterstützen

Auch wenn die Entwicklung, Herstellung und Vermarktung nachfragegerechter Produkte die Kernkompetenz der Wirtschaft darstellt, kann eine aktive Wirtschaftspolitik dazu beitragen, notwendige Anpassungen zu forcieren, um die Wettbewerbsposition niedersächsischer Unternehmen zu verbessern. Unterstützend tätig werden kann das Land Niedersachsen vor allem im Bereich der Seniorenwirtschaft und der Sensibilisierung regionaler Akteure bei der Anpassung an die veränderte, zukünftig ältere Konsumentenstruktur. Ferner bieten sich eine stärkere Forschungsunterstützung für barrierefreie Produkte sowie mehr Unterstützung bei der Entwicklung der Gesundheitswirtschaft in Niedersachsen an. Darüber hinaus wird der Bereich der familien- und haushaltsnahen Dienstleistungen künftig stark an Bedeutung gewinnen.

Attraktivität Niedersachsens für Zuwanderer steigern

Ein Beitrag zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit Niedersachsens gegenüber anderen Staaten und Ländern ist die Steigerung der Attraktivität des Landes für hoch qualifizierte Zuwanderer. Dazu ist eine verbesserte Integrationspolitik mit all ihren Facetten notwendig, die positive Signale für potenzielle Zuwanderer sendet.

Selbstbestimmtes Leben im Alter ermöglichen

Angesichts der wachsenden Anteile älterer Menschen in unserer Gesellschaft muss sich das Bild vom Alter grundlegend wandeln. Das derzeitige von Kostengesichtspunkten geprägte Altersbild muss abgelöst werden durch ein Verständnis von Alter, das in erster Linie die Potenziale älterer Menschen und ihre möglichen Beiträge für die Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt. Dabei geht es nicht nur um das volkswirtschaftliche Potenzial dieser Bevölkerungsgruppe, sondern auch um die Ermöglichung von Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Nacherwerbsphase. Seniorenpolitik muss integriert in alle Fachpolitiken betrachtet werden und nicht für, sondern vor allem **mit** älteren Menschen gestaltet werden. Voraussetzung dafür ist jedoch ein grundlegender Bewusstseinswandel innerhalb der Gesellschaft. Den Menschen muss vermittelt werden, dass die Bedürfnisse älterer Menschen die künftig fundamental eigenen Bedürfnisse sind und nicht nur die eines Teils der Gesellschaft.

Langes eigenständiges Leben unterstützen

Die wichtigste Voraussetzung für eine selbst bestimmte Lebensführung und gesellschaftliche Teilhabe älterer Menschen ist die Möglichkeit zu einer weitgehend eigenständigen Lebensführung. Zwar sinkt die Möglichkeit einer eigenständigen Lebensführung mit abnehmender körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit, aber diese Mobilitätseinschränkungen lassen sich durch die Gestaltung einer barrierefreien Umwelt bis zu einem gewissen Umfang kompensieren. Dazu gehören vor allem die eigene Wohnung und das Wohnumfeld. Ferner sind auch altersgerechte Siedlungsstrukturen mit Verfügbarkeit von Infrastrukturen und Dienstleistungen in enger räumlicher Nähe zur Wohnung wichtig. Das Netz unterstützender Dienstleistungen muss weiter ausgebaut werden, um durch Hilfestellungen die eigenständige Lebensführung weiterhin zu ermöglichen.

Potenziale erkennen und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen

Altersdiskriminierende Marktmechanismen sind abzuschaffen. Vielmehr sind Voraussetzungen zu schaffen, die es älteren Menschen ermöglichen, ihr Wissen, ihre Erfahrung und auch ihre Arbeitskraft in der Gesellschaft zur Verfügung zu stellen. Das betrifft den Arbeitsmarkt genauso wie den sozialen Bereich und das gesellschaftliche Engagement. Während für den Arbeitsmarkt die allgemeinen Rahmenbedingungen verbessert werden müssen, kann eine bedarfsgerechte Politik mit älteren Menschen in erster Linie in den Regionen entwickelt und umgesetzt werden.

Menschenwürdige Betreuung und Pflege sicherstellen

Auch wenn die meisten älteren Menschen zeitlebens nicht pflegebedürftig werden, ist die Entwicklung einer zukunftsfähigen Pflegepolitik angesichts der demografischen Veränderungen eine der dringlichsten politischen Aufgaben.

Kann eine Pflegebedürftigkeit nicht verhindert oder hinausgezögert werden, muss pflegebedürftigen Menschen die Hilfestellung und Unterstützung zukommen, die sie benötigen. Pflegeleistungen müssen jedem Menschen ein menschenwürdiges Leben ermöglichen.

Der Staat hat die Aufgabe, dafür die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, weil reine Marktmechanismen dies nicht gewährleisten können. Neben der Sicherstellung einer solidarischen Finanzierung muss sich ein zukunftsfähiges Pflegesystem in erster Linie an den Bedürfnissen der betroffenen Menschen und der sie Pflegenden orientieren. Dazu gehören z. B. die einfache und unbürokratische Unterstützung von pflegenden Angehörigen durch Leistungssysteme und bessere Möglichkeiten zur risikolosen Freistellung von Erwerbstätigkeit. Weiterhin benötigt der Pflegebedürftige den Ausbau ambulanter und aufsuchender Betreuungs- und Pflegeleistungen. Hierzu ist

mehr Transparenz auf dem Markt durch umfassende Information und Beratung der Betroffenen und Pflegenden herzustellen.

Palliative Pflege ausbauen

Durch den demografischen Wandel steigt die Anzahl der Menschen, die im Alter auf Fremdhilfe angewiesen sind. Die zunehmende Anerkennung von Aspekten wie Lebensqualität, Selbstbestimmung, Teilhabe, Würde und Identität in der Medizin und Pflege erfordert einen Ausbau der palliativen Pflege und hospizlicher Dienste. Der Ausbau palliativer Pflege setzt die stärkere Berücksichtigung der Palliativmedizin in der Forschung, Aus- und Weiterbildung von medizinischem Personal voraus. An den Ausbau eines stationären oder ambulanten Hospizwesens müssen vor allem hohe Anforderungen an die Schulung des Personals, die Qualitätssicherung sowie die angemessene Berücksichtigung persönlicher Anliegen von Sterbenden gestellt werden. Angesichts der steigenden Zahl von Menschen mit Migrationshintergrund sind die besonderen Bedürfnisse der Menschen aus unterschiedlichen Kulturkreisen zu berücksichtigen.

Noch offene ethische Fragen im Umgang mit Sterbenden sollten zum Bestandteil der gesellschaftlichen Debatte um die Zukunft der Pflege gemacht werden.

Prävention und Teilhabe stärken

Gesundheitsprävention und -förderung ausbauen

Durch die zu erwartende Zunahme gesundheitlicher Einschränkungen und die wachsende Erfordernis zum effizienten Mitteleinsatz im Gesundheitswesen muss es oberstes Ziel sein, die Zahl der Erkrankungen zu senken.

Dazu muss das vorherrschende Nachsorgeprinzip mittelfristig durch ein umfassendes Präventionsprinzip ergänzt werden, das die grundlegende Verbesserung der Gesundheit jedes Einzelnen durch bessere Diagnose, Behandlung und Rehabilitation zum Ziel hat.

Das bedeutet, über eine umfassende Präventionsstrategie zunächst Erkrankungen zu verhindern, und, wenn dies nicht vermieden werden kann, diese möglichst weit hinauszuzögern.

Durch Prävention sind in allen Lebensbereichen Anpassungen vorzunehmen, die die Gesundheits- und Unfallgefährdung insbesondere älterer Menschen so mindern, dass gesundheitliche Schäden vermieden und eine möglichst lange eigenständige Lebensführung möglich wird.

Mit verhaltenspräventiven Maßnahmen muss ein gesundheitsfördernder Lebensstil unterstützt werden. Information und Aufklärung muss im frühen Lebensalter beginnen und lebensbegleitend beibehalten werden. Dies kann durch eine umfassende Gesundheitsbildung an den Schulen erfolgen und später über Jugendarbeit und andere Institutionen, aber auch in der Arbeitswelt fortgesetzt werden. Wichtige Zielgruppe dieser Maßnahmen sind dabei Menschen im sozial benachteiligten Umfeld.

Versorgungsstrukturen bedarfsgerecht modernisieren

Der Wandel im Altersaufbau der Bevölkerung, die strukturellen Veränderungen im ambulanten und stationären Sektor sowie wachsende regionale Unterschiede verlangen künftig neue Wege in der Gesundheitsversorgung der Menschen. Dabei wird es in erster Linie darum gehen, Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige bedarfsgerechte Versorgungsstruktur in allen Landesteilen zu schaffen.

Die Strukturveränderung im Krankenhausbereich erfordert neben verbesserten und längerfristigen Bedarfsplanungen mehr Abstimmung, Kooperation und Aufgabenteil-

lung. Insbesondere in den dünner besiedelten Gebieten müssen Alternativen zur heutigen Form der Versorgung entwickelt werden. Dazu sind Möglichkeiten wie bessere ambulante Versorgungsnetze, integrierte Versorgung, Notfall- oder Portalkliniken mit verbesserter Diagnosefähigkeit und Transportkapazitäten wie auch die Möglichkeiten der Telemedizin stärker in Betracht zu ziehen.

Im Rahmen dieser Vernetzung zur Schaffung integrierter Angebotsstrukturen ist auch eine verstärkte Verzahnung mit Einrichtungen der Kurzzeitpflege herzustellen.

Angeichts des Wandels in der Trägerlandschaft der Krankenhäuser müssen die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass eine qualitativ hochwertige Versorgung für die gesamte Bevölkerung in allen Landesteilen erhalten bleibt und negative Risikoausslese vermieden wird.

Angebote vernetzen

Zur Aufrechterhaltung einer bedarfsgerechten Gesundheitsinfrastruktur in allen Landesteilen wird es notwendig werden, vorhandene Angebote und Strukturen besser zu vernetzen. So werden angesichts der Konzentrations- und Spezialisierungstendenzen im Krankenhaussektor verschiedene Formen der Kooperation und Arbeitsteilung und bei neuen Investitionen und Standorten auch räumliche Zusammenlegungen notwendig.

Ferner ist die stärkere Verzahnung des stationären Bereichen mit dem ambulanten Bereich weiter voranzutreiben, weil nicht nur die Zahl an Krankenhausbetten perspektivisch abnehmen wird, sondern auch viele kleinere Krankenhausstandorte künftig nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können. Darüber hinaus ermöglicht eine stärkere funktionale Vernetzung den Verzicht auf Doppelstrukturen.

Regional angepasste Lösungen entwickeln

Wie in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge werden Lösungen in Bereich der Gesundheitsvorsorge und -infrastruktur auf die spezifischen regionalen Bedürfnisse und Besonderheiten zugeschnitten werden müssen. Die regionalen Akteure müssen gemeinsam an der Entwicklung tragfähiger Versorgungskonzepte mitwirken. In dünn besiedelten ländlichen Regionen mit hohen Anteilen älterer Bevölkerung sind innerhalb der Region attraktive Versorgungsstrukturen zu entwickeln, um versorgungsdefizitbedingte Abwanderungen von Bevölkerung zu verhindern.

Räumlichen Zusammenhalt stärken und Daseinsvorsorge sichern

In kaum einem anderen Bundesland ist die demografische Entwicklung in den Teilräumen des Landes so unterschiedlich wie in Niedersachsen. Niedersachsen ist gerade beim Umgang mit großen und künftig weiter wachsenden Unterschieden auch in der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Teilräume in besonderem Maß gefordert. Es sind Lösungen zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen im Rahmen einer solidarischen Unterstützung der schwächeren Regionen durch die stärkeren Regionen zu entwickeln. In diesem Zusammenhang bedeutet Gleichwertigkeit nicht Gleichheit.

Regionale Unterschiede erkennen und allen Landesteilen Perspektiven eröffnen

Wichtigste Voraussetzung einer solidarischen Politik ist, regionale Disparitäten wahrzunehmen und zu akzeptieren. Bei unterschiedlicher Ausgangslage, Struktur und Entwicklungsperspektive der Regionen kann jede einzelne im wachsenden Wettbewerb nur über die Entwicklung ihrer spezifischen Stärken bestehen. Dies erfordert eine andere Form der Unterstützung, Förderung und Ausgleichspolitik. Dabei rücken zwei zentrale Punkte in den Vordergrund: die ökonomische Entwicklung der Regionen

auf Basis ihrer jeweiligen spezifischen Stärken und die Sicherung der Daseinsvorsorge.

Die Frage des räumlichen Zusammenhalts muss in Anlehnung an die europäische Kohäsionspolitik Bestandteil niedersächsischer Politik werden. Dies erfordert sowohl eine zielgerichtete Förderung aller Regionen und ihrer Stärken als auch eine anpassungsorientierte Ausgleichspolitik für die schwächeren Regionen. Allerdings muss dazu die regionale Verantwortung gestärkt und die Entfaltung endogener Potenziale besser unterstützt werden.

Es muss ein klares politisches Bekenntnis zur Solidarität mit schwächeren Regionen erfolgen, indem die Schutzfunktion vor der Übervorteilung schwächerer durch stärkere Regionen mittels klarer Wettbewerbsregeln bei der Landes- und Regionalentwicklung gestärkt wird. Dabei müssen die Steuerungsinstrumente des Landes an die neuen Herausforderungen angepasst werden. Dazu gehören:

- die Anpassung und Weiterentwicklung der Landesplanung und ihres Instrumentariums zur Sicherung und Entwicklung zukunftsfähiger Siedlungsstrukturen und der Daseinsvorsorge (z. B. durch Orientierung an tatsächlichen Bedarfen, Stärkung von Zentren mit Versorgungsfunktionen, Stärkung funktionaler Betrachtungsweisen bei der Daseinsvorsorge, Berücksichtigung von längerfristigen Kosteneffekten, Stärkung der Innen- vor der Außenentwicklung sowie die Entwicklung alterungsge-rechten Siedlungsstrukturen durch Stadt- und Dorfumbau).
- die Überprüfung und Anpassung zentralörtlicher Einstufungen. Dazu gehören sowohl die Option zur Straffung des zentralörtlichen Systems als auch erweiterte Spielräume zur Abweichung von landesplanerischen Vorgaben, wenn regional abgestimmte Entwicklungskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge vorliegen.
- eine stärkere Bindung der Genehmigungspraxis von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels an das Vorhandensein regional abgestimmter Einzelhandelskonzepte und die Aktualisierung und Anpassung von Flächennutzungsplänen an die demografische Entwicklung und längerfristigen Perspektiven der Daseinsvorsorge.

Daseinsvorsorge zukunftsfähig machen

Daseinsvorsorge als zentrale öffentliche Aufgabe erhalten

Die Sicherstellung einer angemessenen Daseinsvorsorge in allen Landesteilen muss eine zentrale öffentliche Aufgabe bleiben.

Dazu müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine strukturelle Anpassung der Daseinsvorsorge an die demografischen Veränderungen erleichtern und damit auch in Regionen mit starken Bevölkerungsrückgängen und hoher Alterung Einrichtungen der Daseinsvorsorge langfristig zu sichern.

Wichtiger Schlüssel zur langfristigen Sicherung von funktionsfähigen Strukturen der Daseinsvorsorge ist die Siedlungsentwicklung bzw. die Entwicklung zukunftsfähiger Siedlungsstrukturen.

Gleichwertigkeit und Mindeststandards neu definieren

Das Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss angesichts der erheblichen bestehenden und künftig noch anwachsenden regionalen Unterschiede mit neuem Leben gefüllt werden. Das bedeutet, es ist neu zu definieren und politisch zu entscheiden, was künftig unter gleichwertigen Lebensverhältnissen verstanden werden soll und welche Mindeststandards in welchen Bereichen dabei gelten sollen. In diesem Zusammenhang muss kommuniziert werden, dass Gleichwertigkeit nicht Gleichheit ist und es daher immer Unterschiede geben wird.

Politisch zu entscheiden ist dagegen, welches Maß an Ungleichheit künftig akzeptiert werden soll und welche Rolle die öffentliche Hand dabei einnehmen soll. Ein wichtiger

Leitgedanke bei dieser Diskussion muss der Zugang aller zu den zentralen Einrichtungen der Daseinsvorsorge sein.

Wenngleich diese Diskussion derzeit erst beginnt, so wird sie vor allem vor Ort geführt werden müssen, weil nur dort angepasste Lösungen erarbeitet werden können. Das Land hat die Aufgabe, hierfür einen verlässlichen Rahmen zur Festlegung von Mindeststandards zu schaffen, Orientierung zu geben und Anpassungsprozesse angemessen zu unterstützen.

Erreichbarkeit verbessern und Mobilität für alle sichern

Da heute absehbar ist, dass viele Einrichtungen der Daseinsvorsorge insbesondere in schrumpfenden ländlichen Regionen künftig nur noch an weniger und größeren Standorten vorgehalten werden können, gewinnen Fragen ihrer Erreichbarkeit künftig an Bedeutung. Daher muss die Erreichbarkeit von Einrichtungen vor allem für nicht automobile Bevölkerungsgruppen verbessert werden.

Die Attraktivität und Leistungsfähigkeit der ÖPNV-Angebote muss an die sich verändernden Nutzerstrukturen und spezifischen regionalen Bedürfnissen angepasst und mit den Einrichtungen der Daseinsvorsorge stärker verzahnt werden. Dazu sind regionalplanerische Vorgaben stärker als bisher zu beachten. In schrumpfenden Regionen ist eine stärkere Konzentration der Siedlungsentwicklung an Nahverkehrsachsen notwendig.

In peripheren Regionen werden Lösungen zur Aufrechterhaltung einer nachfrageorientierten Minimalmobilität erforderlich, die entsprechend unterstützt und gefördert werden müssen. Dazu sind neue, flexible und intelligente Lösungen gefragt und modellhafte Ansätze in der Praxis stärker zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist ein barrierefreier Umbau des ÖPNV-Netzes anzustreben.

Regionale Verantwortung stärken

Der Regionalpolitik muss angesichts veränderter Rahmenbedingungen nicht nur ein höherer Stellenwert zuerkannt, sondern sie muss auch in ihrer Ausrichtung grundlegend modernisiert werden. Landes- und Regionalpolitik muss vor allem Prozesse fördern, die die regionale Entwicklung auf Grundlage angepasster Konzepte voranbringen. Das bedeutet:

- Landes- und Regionalpolitik müssen künftig stärker spezifische Belange und Bedarfe der Regionen berücksichtigen. Fördermittel sollen künftig stärker Impulse setzen, um Entwicklungen anzustoßen. Das bedeutet eine klare Abkehr von der Förderung mit der Gießkanne.
- Die Vergabe von Fördermitteln muss an das Vorhandensein regionaler Entwicklungskonzepte geknüpft werden, an die bestimmte qualitative Anforderungen zu stellen sind wie z. B. Berücksichtigung endogener Potenziale und Entwicklungschancen, der demografischen Entwicklung, von Möglichkeiten regionaler Arbeitsteilung und interkommunaler Kooperation sowie integrierter Betrachtungsweisen.
- Zeitlich befristete und zweckgebundene gesonderte Zuwendungen für besonders bedürftige Regionen zur Anpassung der Daseinsvorsorge.

Funktionsfähigkeit von Strukturen überprüfen

Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen muss überprüft werden, inwieweit die bestehenden öffentlichen und administrativen Strukturen Niedersachsens den anstehenden und vor allem künftigen Aufgaben gewachsen sind. Im Bereich der Daseinsvorsorge und der regionalen Entwicklung stehen Aufgaben an, die eine leistungsfähige Organisationsstruktur benötigen, wenn die Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Vergleich erhalten werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aufgaben künftig immer mehr auf Koordinations-, Bündelungs- und Moderationsfunktionen sowie Prozessmanagement und Impulsgebung hinauslaufen, die entsprechendes

Know-how verlangen. Zukunftsfähige öffentliche Strukturen müssen zu allererst nach den anstehenden Aufgaben, Funktionen und einer Arbeitsfähigkeit ausgerichtet werden. Um erwünschte Synergiepotenziale von Kooperationen zu erreichen, ist daher vor allem die Arbeitsfähigkeit in Kooperationsräumen zu gewährleisten.

Investitionen an langfristigen Entwicklungen orientieren

Die Perspektive sinkender Einwohnerzahlen muss künftig bei Investitionen in öffentliche Infrastruktur auf allen Ebenen sehr viel stärker als bisher berücksichtigt werden. Dazu ist ein Paradigmenwechsel notwendig, weil nicht mehr nur auf die bisherige Strategie des quantitativen Wachstums gesetzt werden kann. Öffentliche und staatlich geförderte private Investitionen müssen daher die zukünftige Einwohnerentwicklung bei Finanzierungskonzepten stärker als bisher zugrunde legen.

Hilfestellung für Kommunen geben

Die Kommunen sind von den demografischen Veränderungen in besonderem Maße betroffen, da sich die Veränderungen hier konkret auswirken. Das Land ist gefordert, die Kommunen bei der Bewältigung der anstehenden Aufgaben angemessen zu unterstützen, indem vor allem unterstützende Angebote und Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sind alle Handlungsmöglichkeiten auszuschöpfen, die den Ausbau regionaler und interkommunaler Kooperation fördern.

Lebenswerte Städte und Gemeinden erhalten

Die zunehmende kleinräumige Ausdifferenzierung des Wohnungsmarkts mit einem Nebeneinander von Angebots- und Nachfrageüberhängen verlangt immer mehr eine integrative und regionalisierte Betrachtung von Wohnungspolitik, Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehrsentwicklung in der Städtebaupolitik.

Um angesichts einer insgesamt nachlassenden Nachfragedynamik Fehlinvestitionen und Wertverlusten bei öffentlichen und privaten Immobilien vorzubeugen, muss Wohnungs- und Städtebaupolitik wieder stärker landespolitisches Handlungsfeld werden.

Prioritäten setzen

Die immer stärker differenzierte Nachfrageentwicklung verlangt künftig klare Prioritätensetzungen. Bei Landesentwicklung und Städtebau von der Außen- zur Innenentwicklung, bei der Bautätigkeit vom Neubau hin zum Umbau der vorhandenen Bestände und räumlich hin zu Standorten mit Versorgungsfunktionen gegenüber dezentralen Lagen ohne Funktionen und ÖPNV-Anbindung.

Integrierte Konzepte verfolgen

Zunehmende Nachfragedifferenzierung, kleinräumige Segregation und veränderte Anforderungen an soziale Infrastrukturen verlangen immer stärker integrierte Konzepte der Stadt- und Gemeindeentwicklung. Das Land muss einen Rahmen schaffen, der die Entwicklung und Umsetzung solcher Konzepte fördert. Beispiele sind die stärkere Nutzung des Instrumentes „kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte“ zur Stadtentwicklung und Fördermittelvergabe sowie die stärkere Einbeziehung von Wohnungseigentümern bei der Koordinierung von Maßnahmen der Stadt- und Gemeindeentwicklung.

Qualitäten entwickeln

Im wachsenden Wettbewerb um Einwohnerinnen und Einwohner wird es künftig immer mehr darum gehen, attraktive und nachfragegerechte Wohnstandortqualitäten zu entwickeln bzw. deren Entwicklung zu unterstützen. Das Land sollte dazu günstige Rahmenbedingungen schaffen und geeignete Instrumente zur Förderung entwickeln.

Dies kann geschehen z. B. durch die Förderung von Bestandssanierungen zur Anpassung an die Nachfrageentwicklungen sowie die energetische Sanierung und Herstellung von Barrierefreiheit und die Förderung von altengerechten und generationenübergreifenden neuen Wohnformen. Auch der Rückbau von Wohnungsleerständen ist mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen.

Zivilgesellschaft stärken

Bürgerschaftliches Engagement kann einen wichtigen ergänzenden Beitrag zur Verbesserung des gesellschaftlichen Zusammenhalts leisten. Insbesondere für die wachsende Zahl älterer Menschen werden Angebote in diesem Bereich zu einem wichtigen Faktor der gesellschaftlichen Teilhabe.

In diesem Verständnis darf bürgerschaftliches Engagement nicht als Ersatz für öffentliche Aufgaben, sondern sollte als freiwillige Ergänzung und Beitrag zur Verbesserung des Generationenverständnisses verstanden und politisch auf allen Ebenen unterstützt werden. Dabei ist die gesellschaftliche Anerkennung von bürgerschaftlichem Engagement zu verbessern.

Zusammenleben der Generationen stärken

Die demografischen Veränderungen erfordern neue Wege im Umgang der Generationen miteinander und eine stärkere Verknüpfung der Lebenswelten der Generationen. Für die älteren Generationen ermöglicht der Gewinn an aktiver Lebenszeit nicht nur mehr Möglichkeiten für gesellschaftliches und nachbarschaftliches Engagement an Schnittstellen, an denen die jungen Familien Unterstützung gebrauchen können, sondern auch die Chance auf mehr gesellschaftliche und nachbarschaftliche Teilhabe in einer Zeit der zunehmenden Singularisierung und Vereinsamung.

Die jüngere Generation kann ihrerseits der älteren Generationen unter die Arme greifen, indem durch gesellschaftliches und vor allem nachbarschaftliches Engagement Unterstützung im Alltag zu einer selbstständigen Lebensführung gewährt wird. Dazu sind neben der Förderung und Unterstützung geeigneter Strukturen vor allem Rahmenbedingungen zu schaffen, die Begegnung, Kommunikation und Austausch der Generationen fördern. Neben der generellen Förderung gesellschaftlichen Engagements ist insbesondere die Förderung aktiver Nachbarschaften durch Konzepte des intergenerativen Wohnens ein geeignetes Instrument.

Rolle und Stellenwert bürgerschaftlichen Engagements klären

Bürgerschaftliches Engagement ist ein wichtiges stabilisierendes Element des Gemeinwesens und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Allerdings sind im Rahmen einer gesellschaftlichen Debatte die Schnittstellen zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu definieren. Dies ist notwendig, um einerseits Bemühungen zum Rückzug aus der Verantwortung entgegenzutreten und andererseits bei den ehrenamtlich Aktiven nicht den Anschein zu erwecken, ihre Leistungen würden missbraucht.

Engagement auf breite Basis stellen

Mehr bürgerschaftliches Engagement benötigt nicht mehr Einsatz bereits heute Aktiver, sondern zusätzlich mehr engagierte Menschen. Dazu ist in erster Linie ein gesellschaftliches Klima erforderlich, das bürgerschaftlichem Engagement eine angemessene Wertschätzung und entsprechenden Stellenwert einräumt. Kinder und Jugendliche sind eine wichtige Zielgruppe, weil ein Engagement in jungen Jahren auch eher im Alter fortgesetzt wird. Weitere Gruppen mit Potenzialen sind Menschen mit Migrationshintergrund und Seniorinnen und Senioren.

Engagement fördernde Strukturen stützen

Bürgerschaftliches Engagement ist nicht zwingend auf feste Strukturen angewiesen, benötigt aber Beteiligung und Engagement fördernde organisatorische oder institutionelle Anbindungen. Ein zentraler Stellhebel zur Förderung gesellschaftlichen Engagements sind der Aufbau und die Unterstützung von geeigneten Infrastrukturen und Hilfestellungen. Entsprechende Maßnahmen müssen sich dabei sowohl an die Akteure wie Vereine, Stiftungen und Initiativen richten, aber auch die Vernetzung und damit den Informationsaustausch und Koordinationsaufgaben unterstützen.

Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

Einleitung: Demografische Entwicklung in Niedersachsen

- BERLIN INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG o. J.: Elektronisches Handbuch zum Thema Bevölkerung. Online unter: www.berlin-institut.org.
- EUROSTAT 2005: Bevölkerung in Europa 2004. Erste Ergebnisse. (= Statistik kurz gefasst – Bevölkerung und soziale Bedingungen, Heft 15/2005).
- NLS (Niedersächsisches Landesamt für Statistik) 2005: Die Ergebnisse der regionalen Bevölkerungsvorausschätzung für Niedersachsen bis zum 01.01.2021. (= Statistische Berichte Niedersachsen). Hannover.
- StBA (Statistisches Bundesamt) 2006: 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse. Wiesbaden.
- THOMSEN, Margot 2004: Auch für Niedersachsen sind erhebliche Veränderungen der Altersstruktur zu erwarten. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen. 58. Jg., Heft 8/2004. S. 411-424.
- THOMSEN, Margot 2006: Was würde ein höheres Geburtenniveau bringen? – Eine Modellrechnung. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen. 60. Jg., Heft 2/2006. S. 53-64.

Teil A: Wirtschaft und Arbeitsmarkt

- ASTOR, Michael 2003: Innovation – eine Domäne der Jugend? Betriebliche Strategien zur Stärkung der Innovationsfähigkeit. In: Badura, Bernhard; Schellschmidt, Henner; Vetter, Christian (Hrsg.): Demographischer Wandel: Herausforderung für betriebliche Personal- und Gesundheitspolitik. (= Fehlzeiten-Report 2002). Berlin. S. 153-166.
- BELLMANN, Lutz; KISTLER, Ernst; WAHSE, Jürgen 2003: Betriebliche Sicht- und Verhaltensweisen gegenüber älteren Arbeitnehmern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 20/2003. S. 26-34.
- BISPINCK, Reinhard; WSI-TARIFARCHIV 2005: Senioritätsregelungen in Tarifverträgen. Eine Expertise für den 5. Altenbericht im Auftrag des Deutschen Zentrums für Altersfragen (DZA). Düsseldorf.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2005: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands 2005. Bonn / Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (Hrsg.) 2005: Familienorientierte Arbeitszeitmuster. Neue Wege zu Wachstum und Beschäftigung. Gutachten von Prof. Dr. Bert Rürup und Dipl.-Vw. Sandra Gruescu. Berlin.
- BOSCH, Gerhard; SCHIEF, Sebastian 2005: Politik für ältere Beschäftigte oder Politik für alle? Zur Teilnahme älterer Personen am Erwerbsleben in Europa. (= IAT-Report Nr. 4/2005). Gelsenkirchen.
- BRÜCKER, Herbert 2005: EU-Osterweiterung: Übergangsfristen führen zur Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland. In: DIW-Wochenbericht. Jg. 2005, Nr. 22. S. 353-359.
- BRUSSIG, Martin 2005: Die „Nachfrageseite des Arbeitsmarktes“: Betriebe und die Beschäftigung Älterer im Lichte des IAB-Betriebspanels 2002. (= Altersübergangs-Report Nr. 2/2005, hrsg. vom Institut für Arbeit und Technik und der Hans-Böckler-Stiftung). Gelsenkirchen / Düsseldorf.

- BRUSSIG, Martin; KNUTH, Matthias; SCHWEER, Oliver 2006: Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose. Erfahrungen mit „Entgeltsicherung“ und „Beitragsbonus“. (= IAT-Report Nr. 2/2006). Gelsenkirchen.
- BUCK, Hartmut; KISTLER, Ernst; MENDIUS, Hans Gerhard 2002: Demographischer Wandel in der Arbeitswelt. Chancen für eine innovative Arbeitsgestaltung. (= Broschürenreihe: Demographie und Erwerbsarbeit). Stuttgart.
- BÜTTNER, Thiess 2006: Demographischer Wandel und regionale Arbeitsmärkte. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (= Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226). Hannover. S. 56-64.
- CIRKEL, Michael; HILPERT, Josef; SCHALK, Christa 2004: Produkte und Dienstleistungen für mehr Lebensqualität im Alter. Expertise. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen.
- DEUTSCHE BANK RESEARCH 2003a: Deutsches Wachstumspotenzial: Vor demographischer Herausforderung. (= Demografie Spezial Nr. 277). Frankfurt/Main.
- DEUTSCHE BANK RESEARCH 2003b: Auf dem Prüfstand der Senioren. Alternde Kunden fordern Unternehmen auf allen Ebenen. (= Demografie Spezial Nr. 278). Frankfurt/Main.
- DEUTSCHER BUNDESTAG 2002: Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. Drs. 14/8800 vom 28.03.2002.
- DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND 2006: Deutsche Rentenversicherung in Zahlen 2006. Berlin.
- DOBRTZ, Jürgen 2004: Demographisches Wissen, Einstellungen zum demographischen Wandel und Ursachen des Geburtenrückgangs. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft. 29. Jg., Heft 3-4. S. 329-361.
- EICHHORN, Lothar 2005: Strukturen, Trends und regionale Verteilung der Ausländerbeschäftigung in Niedersachsen. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen. 59. Jg., Heft 12/Dezember 2005. S. 661-666.
- EICHHORST, Werner 2006: Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel. (= IZA Discussion Paper No. 1985). Bonn.
- FUCHS, Johann; SÖHNLEIN, Doris 2005: Vorausschätzung der Erwerbsbevölkerung bis 2050. (= IAB-Forschungsbericht Nr. 16/2005). Nürnberg.
- GERLING, Vera; NAEGELE, Gerhard; SCHARFENORTH, Karin 2004: Der private Konsum älterer Menschen. „Wirtschaftskraft Alter“ als ein neues Feld für Konzeptualisierung und Weiterentwicklung der These von der „Altersproduktivität“. In: Sozialer Fortschritt Nr. 11-12/2004. S. 293-301.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) 2005: IAB Handbuch Arbeitsmarkt. Analysen, Daten, Fakten. Band 1 der Reihe IAB-Bibliothek. Hrsg. von Jutta Allmendinger, Werner Eichhorst, Ulrich Walwei. Frankfurt / New York.
- IW (Institut der deutschen Wirtschaft Köln) 2006: Mehr Chefinnen. In: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln. Jg. 32, 29. Juni 2006. S. 6-7.
- KONSORTIUM BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bericht im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld.
- LEGLER, Harald 2004: Innovationsstandort Niedersachsen. In: NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) (Hrsg.): Positionsbestimmung Niedersachsen. Ausgewählte Befunde und Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik. (= Forschungsberichte des NIW, 32). Hannover. S. 17-53.

- LEHR, Ursula 2003: Psychologie des Alterns. 10. korrigierte Auflage. Wiebelsheim.
- MEYER, Wolfgang; PARYS, Juliane; PFEIFER, Christian 2005: Beschäftigungstrends in Niedersachsen 2004. Auswertung des IAB-Betriebspanels 2004 für das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Hannover.
- MORSCHHÄUSER, Martina 2003: Gesund bis zur Rente? Ansatzpunkte einer altersgerechten Arbeits- und Personalpolitik. In: Badura, Bernhard; Schellschmidt, Henner; Vetter, Christian (Hrsg.): Demographischer Wandel: Herausforderung für betriebliche Personal- und Gesundheitspolitik. (= Fehlzeiten-Report 2002). Berlin. S. 59-71.
- NICKEL, Thomas 2005: Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf das Arbeitskräfteangebot in Niedersachsen. In: Statistische Monatshefte Niedersachsen. 59. Jg., Heft 5/Mai 2005. S. 259-268.
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG 2006: Demografie gestalten. Wirtschaftliche Chancen der Gesellschaft des langen Lebens in Niedersachsen nutzen. Drs. 15/2984 vom 22.06.2006. Hannover.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2004a: Positionsbestimmung Niedersachsens. Ausgewählte Befunde und Schlussfolgerungen für die Wirtschaftspolitik. (= Forschungsberichte des NIW 32). Hannover.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2004b: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2004. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Hannover.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2004c: Forschung, Technologie, Innovationen und Wirtschaftsstruktur. Herausforderungen für die niedersächsische Technologie- und Innovationspolitik. Studie im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Hannover.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2005a: Demographischer Wandel. Befunde für Niedersachsen und Handlungsfelder. NIW-Workshop in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Hannover.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2005b: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2005. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Hannover.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2006: Stärken-Schwächen-Analyse Niedersachsen (SWOT). Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Hannover.
- PACK, Jochen; BUCK, Hartmut; KISTLER, Ernst; MENDIUS, Hans Gerhard; MORSCHHÄUSER, Martina; WOLFF, Heimgard 2000: Zukunftsreport demographischer Wandel. Innovationsfähigkeit in einer alternden Gesellschaft. Bonn.
- PFAFF, Heiko et al. 2004: Lebenslagen der behinderten Menschen. Ergebnisse des Mikrozensus 2003. In: Wirtschaft und Statistik. Nr. 10/2004. S. 1181-1194.
- RAMMER, Christian; WIESKOTTEN, Iris 2006: Innovationsverhalten der Unternehmen in Deutschland 2004. Aktuelle Entwicklung, Auswirkung von Hemmnissen und Bedarf an Hochqualifizierten. (= Studien zum deutschen Innovationssystem Nr. 8/2006). Hrsg. vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Mannheim.
- REINBERG, Alexander; HUMMEL, Markus 2004: Fachkräftemangel bedroht Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 28/2004. S. 3-10.

SCHÄFER, Holger; SEYDA, Susanne 2005: Arbeitsmärkte. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels. 2. aktualisierte Auflage. Köln. S. 97-120.

SCHASSE, Ulrich; LEGLER, Harald 2006: Forschung, experimentelle Entwicklung und Innovationen in der niedersächsischen Wirtschaft. (= Forschungsberichte des NIW, 33). Hannover.

VEREINTE NATIONEN 2000: Bestandserhaltungsmigration: Eine Lösung für abnehmende und alternde Bevölkerungen? New York.

Teil B: Landes-, Regional- und Siedlungsentwicklung, Daseinsvorsorge und Verkehr

ADAC (Hrsg.) 2003: Mobilität im Jahr 2020. Trends, Herausforderungen und Lösungsstrategien. München.

BLOTEVOGEL, Hans Heinrich 2000: Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Informationen zur Raumentwicklung. Jg. 2000, Heft 9/10. S. 491-506.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) 2006: Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung der Siedlungsstrukturen bis 2050. Abschlussbericht des Forschungsvorhabens unter der FE-Nr. 070.757.2004 (FOPS). Magdeburg.

BMVBS, BBR (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) 2006: Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn / Berlin.

BMVBW, BBR (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) 2005: Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Berlin / Bonn.

BMVBW, BBR (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) 2004: Herausforderungen des demographischen Wandels für die Raumentwicklung in Deutschland. Ressortbericht. o.a.O.

DSN 2004: Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein. Konsequenzen des demographischen Wandels. Studie für die Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

FUCHS, Oliver 2006: Touristic Governance Kooperation als strategisches Element regionaler Tourismusentwicklung. Dortmund.

FÜRST, Dietrich 1999: Regionalisierung – die Aufwertung der regionalen Steuerungsebene. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Regional- und Landesplanung. Hannover. S. 351-363

GATZWEILER, Hans-Peter; KOCKS, Martina 2004: Demographischer Wandel. Modellvorhaben der Raumordnung als Handlungsfeld des Bundes. In: Raumforschung und Raumordnung. 62. Jg., Heft 2/2004. S. 133-148.

HÄUßERMANN, Hartmut 2005: Schrumpfen – Optionen der Politik. In: Neues Archiv für Niedersachsen. Heft 2/2005. S. 63-68.

HOHN, Stefanie 2005: Demografischer Wandel erfordert kommunalen Wandel. Auswirkungen und Handlungsbedarf im kommunalen Umfeld. In: Innovative Verwaltung. Heft 9/2005. S. 19-21.

KLAGGE, Britta 2005: Armut in westdeutschen Städten. Strukturen und Trends aus stadtteilorientierter Perspektive – eine vergleichende Langzeituntersuchung der Städte Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Hannover und Stuttgart. (= Erdkundliches Wissen, Bd. 37). Stuttgart.

- KOZIOL, Matthias 2004: Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. 43. Jg., Heft 1/2004. S. 69-83.
- LTS (Niedersächsische Landestreuhandstelle) 2005: Perspektiven der Wohnungsnachfrage. Wohnungsprognose 2010 / 2015. (= Berichte zu den Wohnungsmärkten in Niedersachsen, Heft 14). Hannover.
- LTS (Niedersächsische Landestreuhandstelle) 2006: Wohnungsmarktbeobachtung 2006. Aktuelle Marktlage und Perspektive 2020. (= Wohnungsmärkte in Niedersachsen, Heft 16). Hannover.
- ML (Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) 2005: Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ZILE). RdErl. d. ML v. 02.05.2005. – 306 – 60119/3-01 – VORIS 78350.
- MI (Niedersächsisches Innenministerium) 1997: Regionale Kooperationen in Niedersachsen. (= Schriften der Landesplanung Niedersachsen). Hannover.
- NIW (Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2005: Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2005. Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Hannover.
- PROGTRANS 2004: Verkehrsprognose Winter 2003/2004. Gleitende mittelfristige Prognose für den Güter- und Personenverkehr im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Basel.
- SCHEINER, Joachim 2006: Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Verkehr. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (= Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226). Hannover. S. 131-153.
- SCHMIDT, Kerstin 2004: Eine Strategie für die Kommunen. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographie konkret. Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh. S. 34-38.
- SHELL DEUTSCHLAND OIL (Hrsg.) o. J.: Shell PKW-Szenario bis 2030. Flexibilität bestimmt Motorisierung. Hamburg.
- TIETZ, Hans-Peter 2006: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Netzinfrastruktur. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (= Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226). Hannover. S. 154-171.
- VOLKMANN, Jörg 2005: Demografischer Wandel in Niedersachsen: Herausforderungen und Chancen für die Kommunen. In: NST-Nachrichten. Bd. 33, Nr. 10/2005. S. 222-226.

Teil C: Bildung, Wissenschaft und Forschung

- AKJ^{stat} (Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik) 2004: Auswirkungen der Bevölkerungsvorausberechnung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2012 in Niedersachsen. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit. Dortmund.
- BLK (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) 2004: Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland. (= Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 115). Bonn.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) o. J.: Internetseite zum Lebenslangen Lernen. www.bmbf.de/de/411.php (Zugriff: 02.10.2006).

- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2004: Die Strategie für das Lebenslange Lernen verwirklichen. Ausstellungskatalog zur Konferenz „Regionale Netzwerke für Lebenslanges Lernen“ – Berlin 08./09.11.2004. Bonn.
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) 2006: Berichtssystem Weiterbildung IX. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bonn / Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2003: Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Weinheim / Basel / Berlin.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000: Memorandum über Lebenslanges Lernen. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Brüssel.
- FTHENAKIS, Wassilios E. 2003: Elementarpädagogik nach Pisa. Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können. Freiburg / Basel / Wien.
- GEHRKE, Birgit; SCHASSE, Ulrich 2006: Bildung und Qualifizierung in Niedersachsen, Forschungsbericht des Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.
- HEINE, Christoph; EGELN, Jürgen; KERST, Christian; MÜLLER, Elisabeth; PARK, Sang-Min 2006: Bestimmungsgründe für die Wahl von ingenieur- und naturwissenschaftlichen Studiengängen. Ausgewählte Ergebnisse einer Schwerpunktstudie im Rahmen der Berichterstattung zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. (= HIS Kurzinformation A 2/2006). Hannover.
- HEINE, Christoph; SPANGENBERG, Heike; SOMMER, Dieter 2006: Studienberechtigte 2004. Übergang in Studium, Ausbildung und Beruf. Ergebnisse der Befragung der Studienberechtigten 2004 ein halbes Jahr nach Schulabgang im Länder- und Zeitvergleich. (= HIS Kurzinformation A 5/2006). Hannover.
- HESSISCHES SOZIALMINISTERIUM; HESSISCHES KULTUSMINISTERIUM (Hrsg.) 2005: Bildung von Anfang an. Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren in Hessen. Wiesbaden.
- HEUBLEIN, Ulrich; SPANGENBERG, Heike; SOMMER, Dieter 2003: Ursachen des Studienabbruchs. Analyse 2002. (= HIS Hochschulplanung Band 163). Hannover.
- KONSORTIUM BILDUNGSBERICHTERSTATTUNG 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bericht im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bielefeld.
- MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR BILDUNGSFORSCHUNG 2002: PISA 2000. Die Studie im Überblick. Grundlagen, Methoden und Ergebnisse. Berlin.
- MK (Niedersächsisches Kultusministerium) 2005: Orientierungsplan für Bildung und Erziehung im Elementarbereich niedersächsischer Tageseinrichtungen für Kinder. Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG 2005: Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Demografische Entwicklung – Herausforderungen für die Schulpolitik. Drs. 15/2148 vom 17.08.2005. Hannover.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) 1996: Lifelong Learning for All. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level. 16-17. January 1996 in Paris. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) 2006: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren – Ausgabe 2006. Zusammenfassung in Deutsch. Paris.
- PISA-KONSORTIUM DEUTSCHLAND 2005: PISA 2003 – Ergebnisse des zweiten Ländervergleichs. Zusammenfassung. Kiel.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 2002: Entschließung des Rates vom 27. Juni 2002 zum lebensbegleitenden Lernen. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 163 vom 09.07.2002.

UNESCO (Deutsche UNESCO-Kommission) (Hrsg.) 1997: Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum. UNESCO-Bericht zur Bildung für das 21. Jahrhundert. Neuwied.

Teil D: Familie, Soziales, Gesundheit und Gesellschaft

AKJ^{stat} (Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik) 2004: Auswirkungen der Bevölkerungsvorausberechnung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahre 2012 in Niedersachsen. Im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit. Dortmund.

BAGSO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e. V.) 2006: Zukunftsgestaltung in einer alternden Gesellschaft. Eine Herausforderung für alle Generationen. Bonn.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2003: Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Maßnahmen. Kosten-Nutzen-Analyse. Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2005a: Einnaheeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung. Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Ergebnisse der Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin. Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2005b: Väter und Vaterbilder in Deutschland. (= Monitor Familiendemographie Nr. 3). Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2005c: Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Bericht der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006a: Familienbewusste Personalpolitik. Informationen für Arbeitnehmervertretungen, Unternehmens- und Personalleitungen. Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006b: Erwartungen an einen familienfreundlichen Betrieb. Erste Auswertung einer repräsentativen Befragung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit Kindern und Pflegeaufgaben. Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006c: Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit 2006. Wie familienfreundlich ist die deutsche Wirtschaft? Stand, Fortschritt, Bilanz. Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006d: Haushaltsnahe Dienste – Neue Formen der Familienförderung. (= Monitor Familienforschung Nr. 5). Berlin.

BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006e: Familienfreundlichkeit im Betrieb. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin.

- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006f: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006g: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2006h: Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Berlin.
- BREYER, Friedrich; FELDER, Stefan 2006: Life expectancy and health care expenditures: A new calculation for Germany using the costs of dying. In: Health Policy. Jan, 75. S. 178-186.
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER STIFTUNGEN (Hrsg.) 2007: StiftungsReport 2007. Schwerpunkt Bürgerstiftungen. Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG 2002: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Drs. 14/8900 vom 03.06.2002. Berlin.
- DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag) 2005: Zukunftsfaktor Kinderbetreuung. Mehr Freiraum für Beruf und Familie. Ergebnisse einer DIHK-Kitabefragung. Berlin.
- DIP (Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e. V.); DKI (Deutsches Krankenhausinstitut); Robert Bosch Stiftung 2006: Pflegeausbildung im Umbruch. Zusammenfassung der Ergebnisse der Pflegeausbildungsstudie in Deutschland (PABIS). Köln, Düsseldorf.
- DJI (Deutsches Jugendinstitut) 2005: Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- DJI (Deutsches Jugendinstitut) 2006: Auf einen Blick. Die demografischen Veränderungen als besondere Herausforderung für die Kinder- und Jugendhilfe. In: Thema des Monats 11/2006: Keiner mehr da? Jugendhilfe und demografischer Wandel. Online: www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=624 (Zugriff 04.02.2007).
- DÖGE, Peter 2006: Männer als aktive Väter – Studie zum Rollenwandel von Männern in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- ENGELBRECH, Gerhard; Jungkunst, Maria 2001: Erziehungsurlaub. Hilfe zur Wiedereingliederung oder Karrierehemmnis? (= IAB-Kurzbericht Nr. 11/2001). Nürnberg.
- FALLPAUSCHALENÄNDERUNGSGESETZ 2003 - Gesetz zur Änderung der Vorschriften zum diagnose-orientierten Fallpauschalensystem für Krankenhäuser) vom 17.7.2003, verkündet in BGBl I 2003 Nr. 36 vom 21.7.2003.
- FALLPAUSCHALENGESETZ 2002 - Gesetz zur Einführung des diagnose-orientierten Fallpauschalensystems für Krankenhäuser) vom 23.4.2002, verkündet in BGBl I 2002 Nr. 27 vom 29.4.2002.
- FRIES, James F. 1980: Ageing, natural death and the compression of morbidity. In: The New England Journal of Medicine. Volume 303. S. 130-135.
- FRIES, James F. 2003: Measuring and Monitoring Success in Compressing Morbidity. In: Annals of Internal Medicine. Volume 139. S. 455-459.
- FRIES, James F.; GREEN, Lawrence W.; LEVINE, Sol 1989: Health Promotion and the Compression of Morbidity. In: The Lancet. No. 8636: S. 481-483.

- FÜLBIER, Paul; MÜNCHMEIER, Richard 2001: Jugend im demographischen Wandel – Herausforderungen für die Jugendpolitik. In: Fülbiel, Paul; Münchmeier, Richard (Hrsg.): Handbuch der Jugendsozialarbeit. 2 Bände. Münster 2001. S. 198-210.
- FTHENAKIS, Wassilios E.; MINSEL, Beate 2002: Die Rolle des Vaters in der Familie. (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Bd. 213). Stuttgart / Berlin / Köln.
- GEBIT (Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie) 2004: Zukunft der Jugendhilfe. Szenarien und Tendenzen zu ausgewählten Bevölkerungsgruppen. Expertise im Auftrag des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe – Landesjugendamt. Münster.
- GKV-WSG 2007: - Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz - GKV-WSG) vom 02.02.2007, Bundesratsdrucksache 75/07.
- GSG 1992: - Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsstrukturgesetz - GSG) vom 21. Dezember 1992, BGBl. Teil I: 2266.
- HACKET, Anne; MUTZ, Gerd 2002: Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 9/2002: S. 39-46.
- HEINZE, Rolf G. 2005: „Requalifizierung“ von Zeit: auf der Suche nach dem Bürgerengagement in einer alternden Gesellschaft. Tagung der Ev. Akademie zu Berlin mit dem sozialwissenschaftlichen Institut der EKD. Berlin, 2.-3. September 2005.
- HENKE, K. D.; REIMER, L. 2006: Diskussionspapier TU-Berlin Nr. 8/2006
- HÖHN, Charlotte; ETE, Andreas; RUCKDESCHL, Kerstin 2006: Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik. (Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung). Stuttgart.
- HURRELMANN, Klaus 2006: „Die haben sich ausgeklinkt.“ Interview. In: Das Parlament. Nr. 15-16/2006 vom 10.04.2006. S. 3.
- JAKOB, Gisela 2006: Engagementförderung als Beitrag zur lokalen Bürgergesellschaft. In: KommunalPraxis spezial. Nr. 1/2006. S. 4-7.
- JUGENDMINISTERKONFERENZ 2006: TOP 10 – Demografischer Wandel und seine Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Beschluss der Jugendministerkonferenz am 18./19.05.2006 in Hamburg.
- KAHLE, Irene 2004: Alleinerziehende im Spannungsfeld zwischen Beruf und Familie. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Alltag in Deutschland. Analysen zur Zeitverwendung. Beiträge zur Ergebniskonferenz der Zeitbudgeterhebung 2001/02 am 16./17. Februar 2004 in Wiesbaden. (= Forum der Bundesstatistik Band 43). Wiesbaden. S. 175-193.
- KÖCHER, Renate 2005: Das subjektive Zeitfenster für die Elternschaft. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Allensbach.
- KRÖHNERT, Steffen; KLINGHOLZ, Reiner 2005: Emanzipation oder Kindergeld? Der europäische Vergleich lehrt, was man für höhere Geburtenraten tun kann. In: Sozialer Fortschritt. Band 54. Heft 12. S. 280-290.
- KVN (Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen) 2005: Bedarfsplanungsprognose 2015 der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen. Hannover
- LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK NRW 2005: Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen. Band 25. Düsseldorf.
- LANGNESS, Anja; LEVEN, Ingo; HURRELMANN, Klaus 2006: Jugendliche Lebenswelten: Familie, Schule, Freizeit. In: Shell Deutschland Holding (Hrsg.): Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. 15. Shell Jugendstudie. Frankfurt/Main. S. 49-102.

- LBS-Initiative „Junge Elternschaft“ 2002: Partnerschaftsentwicklung im Übergang zur Elternschaft. Beziehungsverläufe verstehen, Paarbeziehungen stabilisieren. Report Nr. 1/2002.
- LBS-Initiative „Junge Elternschaft“ 2001: Familienplanung, Kinderwunsch und generatives Verhalten. Report Nr. 1/2001.
- LTS (Niedersächsische Landestreuhandstelle) 2006: Wohnungsmarktbeobachtung 2006. Aktuelle Marktlage und Perspektive 2020. (= Wohnungsmärkte in Niedersachsen, Heft 16). Hannover.
- MDS (Medizinischer Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen e. V.) 2007: Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung in Primärprävention und Betrieblichen Gesundheitsförderung. Essen.
- MEIER-BAUMGARTNER, Hans-Peter; ANDERS, Jennifer; DAPP, Ulrike 2005: Präventive Hausbesuche. Gesundheitsberatung für ein erfolgreiches Altern – als Arbeitsfeld für Pflegekräfte. Hannover.
- MIELCK, Andreas 2000: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. Bern.
- MK (Niedersächsisches Kultusministerium) 1998: Lernen unter einem Dach – Niedersachsen macht Schule. Rahmenplan für die Fortführung der Integration von Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Hannover.
- MS (Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit) 2005: Landespflegebericht nach § 2 des Niedersächsischen Pflegegesetzes. Hannover.
- MS (Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit) 2006a: Altern als Chance. Leitlinien für eine moderne Seniorenpolitik in Niedersachsen. Hannover.
- MS (Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit) 2006b: Mehrgenerationenhäuser. Tagestreffpunkte für Jung und Alt. Hannover.
- MS (Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, und Gesundheit) 2006c: Niedersächsischer Krankenhausplan 2006. Stand 1. Januar 2006 (21. Fortschreibung). Hannover.
- OLHANSKY, S. J.; CARNES, B. A.; CASSEL, C. 1990: In Search of Methuselah: Estimating the Upper Limits to Human Longevity. In: Science, 250 (4981). S. 634-640.
- OLHANSKY, S. J.; CARNES, B. A.; Désessquelles, A. 2001: Prospects for Human Longevity. IN: Science, 201 (5508). S. 1491-1492.
- PFLEGEVERSICHERUNGSGESETZ 1994 – Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz - PflegeVG) vom 26. Mai 1994. BGBl. I S. 1014, 2797.
- REINERT, Adrian 2004: Bürgerschaftliches Engagement und demographischer Wandel. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographie konkret. Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh.
- ROBERT BOSCH STIFTUNG 2005: Starke Familie. Bericht der Kommission „Familien und demographischer Wandel“. Stuttgart.
- ROSENBRÖCK, Rolf; GERLINGER, Thomas 2006: Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung. 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Bern.
- ROTHGANG, Heinz; PREUSS, Maike 2006: Demographischer Wandel und Entwicklungen in der Altenpflege. In: Impulse – Newsletter zur Gesundheitsförderung. 4. Quartal 2006. S. 10.
- SCHMITT, Christian 2007: Familiengründung und Erwerbstätigkeit im Lebensverlauf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Nr. 7/2007. S. 3-8.

- SCHUPP, Jürgen; SPIEB, C. Katharina; WAGNER, Gert G. 2006: Beschäftigungspotentiale in privaten Haushalten nicht überschätzen. Förderung und Ausbau familienbezogener Dienste sollte nicht in erster Linie ein arbeitsmarktpolitisches Instrument sein. In: Wochenbericht des DIW Berlin. 73. Jg., Nr. 4/2006. S. 45-52.
- SPIEB, C. Katharina 2004: Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Sicht. In: Mohn, Liz; Schmidt, Renate: Familie bringt Gewinn. Gütersloh 2004. S. 124-134.
- Spieß, C. Katharina et al. 2002: Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Bd. 233). Baden-Baden.
- StBA (Statistisches Bundesamt) 2006: Gesundheit. Ausgaben, Krankheitskosten, Personal 2004. Presseexemplar. Wiesbaden.
- StBa (Statistisches Bundesamt) 2006/2007: Grunddaten der Krankenhäuser. Fachserie 12, Gesundheit. Reihe 6.1. Wiesbaden.
- STÖBE-BLOSSEY, Sybille 2004: Arbeitszeit und Kinderbetreuung: Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in NRW. (= IAT-Report, Nr. 1/2004). Gelsenkirchen.
- TEXTOR, Martin R. 1991: Familien: Soziologie, Psychologie. Eine Einführung für soziale Berufe. Freiburg im Breisgau.
- TNS Infratest Sozialforschung 2005: Freiwilliges Engagement in Niedersachsen 1999 – 2004 im Trend. Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftliches Engagement. München.
- VESPER, Dieter 2005: Gibt es fiskalische Anreize für die Kommunen zum Ausbau der Kinderbetreuung? In: Wochenbericht des DIW Berlin. 72. Jg. Nr. 3/2005. S. 41-48.
- VDAK, AEV (Verband der Angestelltenkrankenkassen, Landesvertretung Niedersachsen, Arbeiter-Ersatzkassen-Verband) 2006: Ausgewählte Daten des Gesundheitswesens in Niedersachsen. Hannover.
- WHO (World Health Organization) 2003: The World Health Report 2003. Shaping the Future. Annex 4. Genf. Online: www.who.int/whr/2003/en/Annex4-en.pdf (Zugriff 28. Dezember 2006).
- WidO (Wissenschaftliches Institut der AOK) 2003: Ärztemangel – Ärzteschwemme? Auswirkungen der Altersstruktur von Ärzten auf die vertragsärztliche Versorgung in Niedersachsen. Bonn.
- ZWEITES FALLPAUSCHALENÄNDERUNGSGESETZ 2004 – Zweites Gesetz zur Änderung der Vorschriften zum diagnose-orientierten Fallpauschalensystem für Krankenhäuser und zur Änderung anderer Vorschriften (Zweites Fallpauschalenänderungsgesetz - 2. FPÄndG) Vom 15. Dezember 2004.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen 1972 bis 2005.....	34
Abbildung 2:	Natürliche Bevölkerungsbewegung in Niedersachsen 1972 bis 2005	35
Abbildung 3:	Wanderungsverflechtung Niedersachsens 1972 bis 2005	37
Abbildung 4:	Wanderungssalden Niedersachsens mit Ländergruppen ohne die Gemeinde Friedland im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005 (nach Altersgruppen, in absoluten Zahlen).....	40
Abbildung 5:	Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland 2005.....	42
Abbildung 6:	Bevölkerung in Niedersachsen 1970 bis 2005 (nach Deutsche und Ausländer).....	43
Abbildung 7:	Entwicklung der deutschen und ausländischen Bevölkerungs- gruppen 1970 bis 2005	43
Abbildung 8:	Ausländische Bevölkerung in Niedersachsen 1995 und 2005 (nach Herkunft)	44
Abbildung 9:	Aufenthaltsdauer der Ausländer in Niedersachsen 2005 (nach Herkunft)	45
Abbildung 10:	Bevölkerung in Niedersachsen 1970 bis 2005 (nach Altersgruppen)	47
Abbildung 11:	Veränderung der Bevölkerungszahl in Niedersachsen 1970 bis 2005 (nach Altersgruppen).....	48
Abbildung 12:	Bevölkerungsstruktur in Niedersachsen 1972 und 2005 (nach Alter und Geschlecht)	49
Abbildung 13:	Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Bundesländern 1995 bis 2005	51
Abbildung 14:	Veränderung der Bevölkerungszahlen in Westeuropa 1995 bis 2005	52
Abbildung 15:	Bevölkerungsvorausrechnungen für Niedersachsen 2005 bis 2050	55
Abbildung 16:	Natürliche Bevölkerungsbewegung in Niedersachsen 2000 bis 2050	56
Abbildung 17:	Auswirkungen der unterschiedlichen Wanderungsannahmen auf die Entwicklung des Wanderungssaldos über die niedersächsische Landesgrenze 2000 bis 2050	57
Abbildung 18:	Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Niedersachsen auf Grund- lage der unterschiedlichen Wanderungsannahmen 2000 bis 2050 ...	58
Abbildung 19:	Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen 2005 bis 2050 (nach Altersgruppen)	59
Abbildung 20:	Veränderung der Bevölkerungszahl in Niedersachsen 2004 bis 2050 (nach Altersgruppen).....	59
Abbildung 21:	Verhältnis der unter 80-Jährigen zu den mindestens 80-Jährigen in Niedersachsen 1970 bis 2050	60
Abbildung 22:	Bevölkerungsstruktur in Niedersachsen 2005 und 2050 (nach Alter und Geschlecht).....	61
Abbildung 23:	Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Bundesländern 2005 bis 2050	62
Abbildung 24:	Veränderung der Bevölkerungszahlen in Westeuropa 31.12.2005 bis 01.01.2050	63
Abbildung 25:	Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 1988 bis 2006	65

Abbildung 26:	Geburtenhäufigkeit je 1 000 Frauen im gebärfähigen Alter in Niedersachsen im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006	66
Abbildung 27:	Natürliche Bevölkerungsbewegung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006.....	67
Abbildung 28:	Wanderungssalden der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2006.....	68
Abbildung 29:	Bevölkerungsdichte der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens 2006.....	69
Abbildung 30:	Durchschnittsalter in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005.....	70
Abbildung 31:	Anteil der Personen unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen 2006.....	71
Abbildung 32:	Anteil der 60-Jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung in Niedersachsen 2006	72
Abbildung 33:	Bevölkerungsanteile der 80-Jährigen und Älteren in Niedersachsen 2006	73
Abbildung 34:	Anteil der ausländischen Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Niedersachsens 2005.....	74
Abbildung 35:	Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 01.01.2004 bis 01.01.2021	76
Abbildung 36:	Natürliche Bevölkerungsbewegung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2004 bis 2020.....	77
Abbildung 37:	Wanderungssalden der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens 2004 bis 2020	78
Abbildung 38:	Durchschnittsalter in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens am 31.12.2020	79
Abbildung 39:	Veränderung der Anzahl der 0- bis 19-Jährigen in Niedersachsen 2003 bis 2020 (in %)	80
Abbildung 40:	Veränderung der Anzahl der 60- bis 79-Jährigen in Niedersachsen 2003 bis 2020 (in %)	82
Abbildung 41:	Veränderung der Anzahl der ab 80-Jährigen in Niedersachsen 2003 bis 2020 (in %)	84
Abbildung 42:	Veränderung der Bevölkerungszahlen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020.....	86
Abbildung 43:	Natürliche Bevölkerungsbewegung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020.....	88
Abbildung 44:	Wanderungssalden der Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens 2005 bis 2020	89
Abbildung 45:	Durchschnittsalter in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2020.....	90
Abbildung 46:	Veränderung der Anzahl der 0- bis 19-Jährigen in Niedersachsen 2005 bis 2020 (in %)	91
Abbildung 47:	Veränderung der Anzahl der 60- bis 79-Jährigen in Niedersachsen 2005 bis 2020 (in %)	92
Abbildung 48:	Veränderung der Anzahl der ab 80-Jährigen in Niedersachsen 2005 bis 2020 (in %)	94
Abbildung 49:	Niedersächsische Branchen nach Anteil an der Bruttowertschöpfung 2005.....	102
Abbildung 50:	Niedersächsische Branchen mit positiver jahresdurchschnittlichen Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Zeitraum 2000 bis 2005 im Vergleich zur Bundesentwicklung (in %).....	104

Abbildung 51:	Niedersächsische Branchen mit negativer jahresdurchschnittlicher Entwicklung der Bruttowertschöpfung im Zeitraum 2000 bis 2005 im Vergleich zur Bundesentwicklung (in %)	105
Abbildung 52:	Wirtschaftswachstum in den Regionen Niedersachsens 2000 bis 2005	106
Abbildung 53:	Privater Konsum verschiedener Altersgruppen in den westdeutschen Bundesländern und Westberlin 2003 (in % der Haushaltsausgaben)	108
Abbildung 54:	FuE-Personalintensität in den Bundesländern 2003	113
Abbildung 55:	Lehr- und Forschungspersonal an Fachhochschulen und wissenschaftlichen Hochschulen in Niedersachsen 2004	116
Abbildung 56:	Erwerbsquoten der 15- bis 64-Jährigen im europäischen Vergleich (EU-15) 2005	126
Abbildung 57:	Altersspezifische Erwerbsquoten in Niedersachsen 2005 und Veränderung gegenüber 1995	127
Abbildung 58:	Geschlechtsspezifische Erwerbsquoten der 15- bis 64-Jährigen in Niedersachsen im Vergleich 2005	128
Abbildung 59:	Erwerbsquoten in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen und Geschlecht)	128
Abbildung 60:	Fortschreibung der Zahl der Erwerbspersonen in Niedersachsen im Zeitraum 2004 bis 2050 (nach Altersgruppen)	129
Abbildung 61:	Veränderungen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten im Vergleich der Jahre 2005 und 2021 (in %) ...	131
Abbildung 62:	Erwerbstätige in Niedersachsen 1995 bis 2005	133
Abbildung 63:	Erwerbstätige und Erwerbslose in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen)	135
Abbildung 64:	Erwerbstätige in Niedersachsen 1995 bis 2005 (nach Qualifizierungsstufen)	136
Abbildung 65:	Qualifikationsspezifische Erwerbslosenquote in Niedersachsen 2005	136
Abbildung 66:	Erwerbstätigenquoten von Personen mit geringer Qualifikation in der Altersgruppe 25 bis 64 Jahre im europäischen Vergleich (EU-15) 2005	139
Abbildung 67:	Bevölkerung mit einem Abschluss im Tertiärbereich in den OECD-Ländern 2003 (nach Altersgruppen und in %)	141
Abbildung 68:	Absolventen von ingenieur- und naturwissenschaftlichen Hochschulstudiengänge in OECD-Ländern 1998 und 2003 (pro 100 000 Erwerbspersonen im Alter von 25 bis 34 Jahren)	142
Abbildung 69:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit (Fach-)Hochschulabschluss in den Bundesländern 2005	143
Abbildung 70:	Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit Älterer (55 bis 64 Jahre) im europäischen Vergleich (EU-15) 2005	145
Abbildung 71:	Vergleich der Erwerbstätigenquoten der 45- bis 54-Jährigen und der 55- bis 64-Jährigen in Deutschland 2004 (nach Qualifikation und Geschlecht)	149
Abbildung 72:	Erwerbsquoten von Frauen (15 bis 64 Jahre) im europäischen Vergleich (EU-15) 2005	151
Abbildung 73:	Erwerbsquoten von Frauen (15 bis 64 Jahre) in den Bundesländern 2005	152
Abbildung 74:	Erwerbstätigenquoten von Frauen (15 bis 64 Jahre) in den Bundesländern 2005	152

Abbildung 75: Erwerbstätigkeit von Frauen in den niedersächsischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2004 (sozialversicherungs- pflichtig beschäftigte Frauen)	153
Abbildung 76: Arbeitsstunden je Woche in Niedersachsen 2005 (nach Geschlecht)	155
Abbildung 77: Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung von abhängig beschäftigten Frauen in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen)	156
Abbildung 78: Gründe für Teilzeitbeschäftigung von abhängig beschäftigten Frauen 2005	156
Abbildung 79: Erwerbstätige Frauen mit Kindern unter 18 Jahren 2005 (nach Zahl der Kinder und normalerweise geleisteten Wochenarbeits- stunden)	157
Abbildung 80: Tatsächliche und gewünschte Wochenarbeitszeit von Erwerbstätigen in den westdeutschen Bundesländern 2003	158
Abbildung 81: Ausländische Beschäftigte in den Bundesländern am 30.06.2005...	159
Abbildung 82: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt und der ausländischen Erwerbstätigen 1980 bis 2006	161
Abbildung 83: Erwerbsquoten der 15- bis 29-Jährigen in den Bundesländern 2005 (nach Altersgruppen).....	162
Abbildung 84: Entwicklung der Auszubildendenzahlen insgesamt und der Zahl der Auszubildenden mit neu abgeschlossenen Ausbildungs- verträgen in Niedersachsen 1980 bis 2005	164
Abbildung 85: Ausländeranteil an Auszubildenden in Niedersachsen 1995 bis 2005.....	165
Abbildung 86: Struktur der Zentralen Orte in Niedersachsen 2002	189
Abbildung 87: Regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement- vorhaben in Niedersachsen 2007	193
Abbildung 88: Kooperationsräume in Niedersachsen 2007	197
Abbildung 89: Siedlungs- und Verkehrsflächen in Niedersachsen 1979 bis 2005 ..	202
Abbildung 90: Veränderung der Gebäude- und Freiflächen in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 1979 bis 2005 (in %)	203
Abbildung 91: Baufertigstellungen in Niedersachsen 1991 bis 2005.....	205
Abbildung 92: Entwicklung der Bevölkerungs- und Haushaltszahlen in Niedersachsen 1990 bis 2020.....	207
Abbildung 93: Durchschnittliche Haushaltsgröße in Niedersachsen 1990 bis 2005.....	207
Abbildung 94: Haushaltsentwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020	208
Abbildung 95: Durchschnittlicher Haushaltsgröße in Niedersachsen 2005 (nach Gemeindegröße)	209
Abbildung 96: Struktur der Haushalte in Niedersachsen 2005 und 2020	210
Abbildung 97: Absolute Veränderung der Haushaltszahlen in Niedersachsen von 2005 bis 2020 (nach Haushaltsgrößen)	210
Abbildung 98: Entwicklung der Zahl der Haushalte in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens 2005 bis 2020 (nach Haushaltsgrößen).....	211
Abbildung 99: Einfluss der Siedlungsdichte auf die spezifischen Kosten für technische Infrastruktur.....	223
Abbildung 100: Flächen- und Umsatzentwicklung im Einzelhandel in Deutschland 1992 bis 2005.....	226
Abbildung 101: Streckennetz des SPNV in Niedersachsen 2006.....	232
Abbildung 102: Entwicklung der Verkehrsleistung der privaten Haushalte im MIV in Deutschland 2002 bis 2050 (in Personenkilometer pro Jahr)	233

Abbildung 103: Projektverlauf zur Einrichtung eines Markttreffs	239
Abbildung 104: Projekt DORV – 3-Säulen-Modell (Beispiel Jülich-Barnem).....	240
Abbildung 105: Inanspruchnahme des Kindergartens ab dem Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt in Deutschland 2004 (nach Schulbildung der Bezugspersonen und Staatsangehörigkeit der Kinder)	259
Abbildung 106: Entwicklung der Schülerzahlen in Niedersachsen 1980 bis 2025 (nach Schulformen)	268
Abbildung 107: Entwicklung der Schülerzahlen im Primarbereich in den Landkreisen und kreisfreien Städten 1985 bis 1999	270
Abbildung 108: Entwicklung der Schülerzahlen im Primarbereich in den Landkreisen und kreisfreien Städten 1999 bis 2005	270
Abbildung 109: Schulen in Niedersachsen 1982 bis 2005 (nach Schulformen).....	271
Abbildung 110: Absolventen 1980 bis 2025 (nach Abschlussarten)	273
Abbildung 111: Anteile der Schulabschlüsse in Niedersachsen 1980, 2005 und 2025 (nach Schulformen)	274
Abbildung 112: Anzahl der Lehrkräfte in Niedersachsen 1980 bis 2005.....	275
Abbildung 113: Alterstruktur der Lehrkräfte an allgemeinbildenden Schulen in Niedersachsen am 08.09.2005	276
Abbildung 114: Ausländische Schülerinnen und Schüler in Niedersachsen 1985 bis 2005 (nach Schulbereichen)	278
Abbildung 115: Relative Veränderung der Gesamtschülerzahlen und der Zahl der ausländischen Schüler in Niedersachsen 1985 bis 2004	279
Abbildung 116: Anteile der ausländischen Schülerinnen und Schüler an den Gesamtschülerzahlen zum Schuljahresbeginn in Niedersachsen 2005 (nach Schularten)	279
Abbildung 117: Anteil der Schulabschlüsse aller Schüler und ausländischer Schüler in Niedersachsen 2005 (nach Abschlussart).....	280
Abbildung 118: Regionale Verteilung des Anteils ausländischer Schülerinnen und Schüler in Niedersachsen 2005.....	281
Abbildung 119: Entwicklung der Gesamtschülerzahl an den berufsbildenden Schulen in Niedersachsen 1980 bis 2005	293
Abbildung 120: Neuzugänge im System der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 1998 bis 2005 (absolut und in %) Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung NLS	295
Abbildung 121: Neuzugänge im System der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 1998 bis 2005 (absolut und in %) Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung MK.....	296
Abbildung 122: Neuzugänge nach dem höchsten erworbenen Schulabschluss und nach Anteil im Teilsystem der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 2000 und 2005 (in %) Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung NLS	297
Abbildung 123: Neuzugänge nach dem höchsten erworbenen Schulabschluss und nach Anteil im Teilsystem der beruflichen Grundbildung in Niedersachsen 2000 und 2005 (in %) Erhebung MK zur amtlichen Schulstatistik 15.11. d. J. – Auswertung MK.....	298
Abbildung 124: Auszubildende in Niedersachsen 1980 bis 2005 (nach Ausbildungsbereichen)	299
Abbildung 125: Entwicklung der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge in Niedersachsen 1980 bis 2005	299
Abbildung 126: Verteilung der deutschen und ausländischen Schüler auf das duale System, die schulische Berufsausbildung, das Übergangs- system und das Berufsvorbereitungsjahr in Niedersachsen 2005 ...	302
Abbildung 127: Entwicklung der Schülerzahlen an Fachschule, Fachoberschule, Berufsoberschule und Fachgymnasium 1998 bis 2005.....	304

Abbildung 128: Studienanfängerinnen und Studienanfänger im 1. Hochschulsemester in Niedersachsen 1980 bis 2006	311
Abbildung 129: Veränderung der Studienanfängerzahl in Niedersachsen und Deutschland im Vergleich zum Vorjahr 1994 bis 2006	311
Abbildung 130: Studienanfängerquote in Niedersachsen und Deutschland sowie in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg (ausgewählte Studienjahre)	312
Abbildung 131: Studienanfängerinnen und -anfänger, die in Niedersachsen ihre Hochschulzugangsberechtigung erworben haben, im Wintersemester 2005/2006 (nach Land des Studienortes, absolut und in %)	314
Abbildung 132: Studienanfängerinnen und -anfänger in Niedersachsen im Wintersemester 2005/2006 (nach Land des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung, absolut und in %)	314
Abbildung 133: Studierende im Bundesland ihres Studienortes im Wintersemester 2005/2006 (nach Herkunft, in %)	316
Abbildung 134: Entwicklung der Studierenden in Niedersachsen in den Wintersemestern 1992/1993 bis 2005/2006 (nach ausgewählten Indikatoren)	317
Abbildung 135: Entwicklung der Studierenden in Niedersachsen seit dem Wintersemester 1992/1993 bis zu Wintersemester 2005/2006 (nach ausgewählten Indikatoren, WS 1992/1993 = 100)	317
Abbildung 136: Ausländische Studierende an niedersächsischen Hochschulen nach Geschlecht und Fächergruppen im Wintersemester 2005/2006	318
Abbildung 137: Anteil der Bildungsausländer an den Studierenden in den Bundesländern im Wintersemester 2005/2006	319
Abbildung 138: Studierende nach Hochschulart in Niedersachsen in den Wintersemestern 1992/1993 bis 2005/2006	320
Abbildung 139: Studierende in Niedersachsen in den Wintersemestern 1992/1993 bis 2005/2006 (nach ausgewählten Fächergruppen)	321
Abbildung 140: Verteilung der Studierenden und Studienanfänger in Niedersachsen auf ausgewählte Fächergruppen im Wintersemester 2005/2006 (in %)	322
Abbildung 141: Durchschnittliche Studiendauer der Absolventen an den niedersächsischen Universitäten und Fachhochschulen im Wintersemester 2005/2006 (nach Fächergruppen, in Semestern) ..	323
Abbildung 142: Durchschnittsalter der Absolventen an den niedersächsischen Universitäten und Fachhochschulen im Wintersemester 2005/2006 (nach Fächergruppen)	324
Abbildung 143: Abschlussprüfungen in Niedersachsen in den Prüfungsjahren 1993 bis 2005	325
Abbildung 144: Prognose der Studienanfänger an den niedersächsischen Hochschulen bis 2020 (nach Übergangsquoten)	329
Abbildung 145: Teilnahme an Weiterbildung in Westdeutschland 1991 bis 2003 (in %)	339
Abbildung 146: Teilnahme an Weiterbildung in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Erwerbstätigkeit, in %)	340
Abbildung 147: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Stellung im Beruf, in %)	340
Abbildung 148: Teilnahme an Weiterbildung insgesamt in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Altersgruppen, in %)	341
Abbildung 149: Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung in Westdeutschland 2003 (nach Altersgruppen, in %)	342

Abbildung 150: Teilnahme an Weiterbildung insgesamt in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach schulischen Bildungsabschlüssen, in %)	342
Abbildung 151: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach beruflichen Bildungsabschlüssen, in %).....	343
Abbildung 152: Teilnahme an Weiterbildung in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Geschlecht, in %).....	344
Abbildung 153: Teilnahme an allgemeiner und beruflicher Weiterbildung in Westdeutschland 2003 (nach Geschlecht und Erwerbsstatus, in %)	344
Abbildung 154: Teilnahme an Weiterbildung von Deutschen und Ausländern in Deutschland 2003 (in %)	345
Abbildung 155: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 2003 (nach Wirtschaftsbereichen, in %)	346
Abbildung 156: Teilnahme an beruflicher Weiterbildung bei Erwerbstätigen in Westdeutschland 1997 bis 2003 (nach Betriebsgrößenklasse, in %).....	346
Abbildung 157: Lebensformen in Niedersachsen 1975, 1985, 1995 und 2005 (in %).....	354
Abbildung 158: Entwicklung der Eheschließungs- und Ehescheidungszahlen in Niedersachsen 1946 bis 2005	355
Abbildung 159: Eheschließungen und Lebendgeborene in Niedersachsen 1961 bis 2005	356
Abbildung 160: Familien in Niedersachsen 2005 (nach Familienformen)	357
Abbildung 161: Familienformen in den Regionen Niedersachsens 2005.....	357
Abbildung 162: Familien in Niedersachsen 2005 (nach Staatsangehörigkeit und Familienformen).....	358
Abbildung 163: Familien in Niedersachsen 2005 (nach Anzahl der Kinder)	359
Abbildung 164: Kinder mit oder ohne weitere Kinder im selben Haushalt in Niedersachsen 2005 (nach der Anzahl der Kinder).....	359
Abbildung 165: Berufstätigkeit von Frauen und Männern vor und nach der Geburt (in Wochenstunden).....	362
Abbildung 166: Umverteilung des Einkommens drei Jahre nach der Geburt.....	362
Abbildung 167: Zeit, die Paare mit Kindern bis zu 6 Jahren für Kinderbetreuung, Hausarbeit bzw. Erwerbsarbeit aufbringen in ausgewählten europäischen Ländern (in Minuten pro Tag)	363
Abbildung 168: Präferenz für geschlechterspezifische Arbeitsteilungsmodelle in Deutschland 1988, 1994 und 2000 (in %)	364
Abbildung 169: Zeitverwendung erwerbstätiger Frauen mit minderjährigen Kindern in Deutschland 2001/2002 (in Stunden : Minuten je Tag)...	365
Abbildung 170: Wohlstandspositionen der Kinder in den Bundesländern 2003 (in %).....	367
Abbildung 171: Kinder in Familien mit niedrigem Einkommen in den Bundesländern 2003 (in %).....	367
Abbildung 172: Anzahl der betreuten Kinder in Niedersachsen 01.10.2005 (nach Altersgruppen)	370
Abbildung 173: Nichtschulkinder im Alter von 3 bis unter 7 Jahren in Tageseinrichtungen für Kinder in den Landkreisen und kreisfreien Städten im März 2006.....	371
Abbildung 174: Mehreinnahmen über die Erwerbstätigkeit der Mütter mit nicht ganzzeitig betreutem Kind in Westdeutschland	376
Abbildung 175: Mögliche Einsparungen bei Sozialhilfe beziehenden Müttern in Westdeutschland	377

Abbildung 176: Bereiche mit dem größten Handlungsbedarf aus Sicht der Beschäftigten mit Kindern oder Pflegeaufgaben in Deutschland 2003 (nach Geschlecht, Einfachnennungen).....	381
Abbildung 177: Unterstützende Maßnahmen der Unternehmen in Deutschland 2003 und 2006	382
Abbildung 178: Vorhandene betriebliche Sozialleistungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Kindern in Deutschland 2003	383
Abbildung 179: Bewertung der Verbesserung der Familienfreundlichkeit in den Unternehmen in Deutschland im Dezember 2005	384
Abbildung 180: Entwicklung der Anzahl der 65-Jährigen und Älteren 1970 bis 2050 (nach Altersgruppen und Geschlecht).....	405
Abbildung 181: Relative Veränderung der Anzahl der 65-Jährigen und Älteren 2000 bis 2050 (nach Altersgruppen und Geschlecht, 2000 = 100)...	406
Abbildung 182: Anteile schwerbehinderter Menschen in Niedersachsen 2005 (in % an jeweiliger Altersgruppe, nach Geschlecht)	415
Abbildung 183: Entwicklung der Anzahl schwerbehinderter Menschen in Niedersachsen 1989 bis 2005, Hochrechnung 2021 (nach Geschlecht)	416
Abbildung 184: Anzahl schwerbehinderter Menschen in Niedersachsen 2005 und 2021 insgesamt.....	417
Abbildung 185: Anteile der Altersgruppen an der Gesamtzahl der schwerbehinderten Menschen in Niedersachsen 2005 und 2021.....	417
Abbildung 186: Schwerbehinderte Menschen in Niedersachsen 2005 (nach Art der Behinderung).....	418
Abbildung 187: Förderschulklassen in Niedersachsen 1982 bis 2005	420
Abbildung 188: Menschen mit geistiger Behinderung über 60 Jahre in Niedersachsen 2005 bis 2014	423
Abbildung 189: Stationäre Betreuung geistig behinderter Menschen in Niedersachsen 2006 (nach Altersgruppen)	425
Abbildung 190: Krankheitsphasen und Arten der Versorgung	435
Abbildung 191: Gesundheitskosten in Deutschland 2004 (pro Kopf, nach Altersgruppen und Geschlecht).....	437
Abbildung 192: Krankheitskosten in Deutschland 2002 und 2004 (nach Altersgruppen, in %).....	438
Abbildung 193: Krankheitskosten pro Kopf in Deutschland 2004 (in Euro, nach Krankheitsklassen, Altersgruppen und Geschlecht)	439
Abbildung 194: Entwicklung der Zahl der Krankenhausbetten in Deutschland 1992 bis 2020: Trend und altersstrukturbereinigter Trend.....	445
Abbildung 195: Durchschnittliche Verweildauer im Krankenhaus 2003 (internationaler Vergleich nach Krankheitstypen)	446
Abbildung 196: Verteilung der Krankenhausbetten in Niedersachsen 2006 (nach Fachrichtung)	447
Abbildung 197: Entwicklung der Zahl der Krankenhäuser und Betten in Niedersachsen 1994 bis 2005	447
Abbildung 198: Relative Entwicklung der Fallzahlen, Pfl egetage und Verweildauer in den niedersächsischen Krankenhäusern 1994 bis 2005	448
Abbildung 199: Bettenziffer in Niedersachsen 2006 (nach Versorgungsgebieten) ...	448
Abbildung 200: Zahl der Ärzte in Niedersachsen 1980 bis 2006	452
Abbildung 201: Bedarf an Hausärzten und Internisten in Niedersachsen 2005 bis 2015 (nach Planungsbereichen, auf Grundlage der Bedarfsprognose der KVN).....	455
Abbildung 202: Pflegequote in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppen)	459
Abbildung 203: Pflegebedürftige Menschen in Niedersachsen 1999 bis 2005 (nach Altersgruppen).....	460

Abbildung 204: Pflegebedürftige Menschen 1999 bis 2005 (nach Pflegestufen).....	460
Abbildung 205: Leistungsempfänger 1999 bis 2005 (nach Art der Leistung).....	461
Abbildung 206: Prognose der Anzahl pflegebedürftiger Personen in Niedersachsen bis 2050	462
Abbildung 207: Entwicklung der Anzahl der Pflegebedürftigen in Niedersachsen 2003 bis 2050 (nach Altersgruppen).....	463
Abbildung 208: Pflegedienste in Niedersachsen 1999 bis 2005	466
Abbildung 209: Pflegeheime und -plätze in Niedersachsen 1999 bis 2005 (nach Zielgruppen).....	468
Abbildung 210: Pflegeheime und -plätze 1999 bis 2005 (nach Angebotsart)	469
Abbildung 211: Beschäftigte in Pflegeheimen 1999 bis 2005	470
Abbildung 212: Anerkannte niedrigschwellige Betreuungsangebote in Niedersachsen am 26.03.2007	472
Abbildung 213: Freiwilliges Engagement in den Bundesländern 2004	491
Abbildung 214: Organisationsformen des freiwilligen Engagements in Niedersachsen 2004.....	493
Abbildung 215: Freiwillig Engagierte in Niedersachsen 1999 und 2004 (nach Geschlecht und Alter)	494
Abbildung 216: Freiwillig Engagierte in Niedersachsen 1999 und 2004 (nach Siedlungsstruktur).....	494
Abbildung 217: Bereitschaft zum freiwilligen Engagement in Niedersachsen 1999 und 2004	495

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wanderungen von und nach Niedersachsen über die Grenzen des Bundesgebietes 1995 bis 2005 (nach Herkunft und Ziel)	38
Tabelle 2:	Einbürgerungen in Niedersachsen 2000 bis 2005 (nach Herkunft)	46
Tabelle 3:	Altersstruktur der Ausländer und der Deutschen in Niedersachsen 1970 und 2005	50
Tabelle 4:	Bevölkerungsentwicklung in Europa 1995 bis 2005 (in absoluten Zahlen)	52
Tabelle 5:	Varianten der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung	54
Tabelle 6:	Bruttowertschöpfung in Niedersachsen 1995 bis 2005 (in jeweiligen Preisen)	100
Tabelle 7:	Wirtschaftsbereiche mit einer hohen Spezialisierung in Niedersachsen 2005 (gemessen an der Bruttowertschöpfung)	103
Tabelle 8:	Wirtschaftsbereiche mit geringer Spezialisierung in Niedersachsen 2005 (gemessen an der Bruttowertschöpfung)	104
Tabelle 9:	Regionale Verteilung des FuE-Personals in Niedersachsen 2003 ...	112
Tabelle 10:	FuE-Personal in öffentlichen Forschungseinrichtungen in Niedersachsen 2003 und Veränderung gegenüber 1995	115
Tabelle 11:	Lehr- und Forschungspersonal und Drittmittelquote nach ausgewählten Fächergruppen bzw. Forschungsbereichen an Hochschulen in Niedersachsen 2004	117
Tabelle 12:	Erwerbstätige in Wirtschaftsbereichen in Niedersachsen 1995 bis 2005	134
Tabelle 13:	Relation von Absolventen zu Verrentungen bei ausgewählten Berufsgruppen in Niedersachsen und Deutschland 1996 bis 2015 ..	144
Tabelle 14:	Anteile der Langzeitarbeitslosen innerhalb der Gruppe der Erwerbslosen in Niedersachsen 2005 (nach Altersgruppe, in %)	146
Tabelle 15:	Bevölkerung in Niedersachsen 2005 (nach Geschlecht, Altersgruppen und Schulabschlüssen in %)	154
Tabelle 16:	Berufsgruppen mit überdurchschnittlichen Anteilen an sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländern am 30.06.2006	160
Tabelle 17:	Entwicklung von Erwerbstätigkeit und der Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 15- bis 29-Jährigen in Niedersachsen im Zeitraum 1995 bis 2005	163
Tabelle 18:	Angebot-Nachfrage-Relation in den niedersächsischen Arbeitsagenturbezirken 2005	164
Tabelle 19:	Auszubildende in Niedersachsen 2005 und Veränderungen zu 1995 (nach Berufsfeldern)	165
Tabelle 20:	Auszubildende mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Niedersachsen 2005 und Veränderungen zu 1995 (nach Berufsfeldern) ...	166
Tabelle 21:	Erwerbspersonen mit Behinderungen und ihre Erwerbsquoten im Vergleich zu nichtbehinderten Erwerbspersonen in Niedersachsen 2005	167
Tabelle 22:	Lernende Regionen in Niedersachsen	255
Tabelle 23:	Gruppengebundenes Personal in Kindertagesstätten in Niedersachsen am 01.10.2005	260
Tabelle 24:	Hauptamtliche und hauptberufliche Lehrkräfte am 08.09.2005	276
Tabelle 25:	Vorgaben zu Mindestzügigkeit und Mindestjahrgangsbreite in Niedersachsen	283

Tabelle 26:	Schulische Vorbildung der Auszubildenden mit neu abgeschlossenen Ausbildungsvertrag 2005 (nach Ausbildungsbereichen, in %)	300
Tabelle 27:	Entwicklung der Schülerzahlen im System der beruflichen Grundbildung 1998 bis 2005	301
Tabelle 28:	Schulabgängerinnen und Schulabgänger an berufsbildenden Schulen in Niedersachsen im Schuljahr 2004/2005	302
Tabelle 29:	Schulabgängerinnen und -abgänger an Fachschule, Fachoberschule, Berufsoberschule und Fachgymnasium im Schuljahr 2004/2005	304
Tabelle 30:	Übergangsquoten von der Schule zur Hochschule in Niedersachsen und Deutschland 1980 bis 2000	309
Tabelle 31:	Wanderungsbewegungen der Studienanfänger in Deutschland 2005	313
Tabelle 32:	Lebensformen in Niedersachsen 1975, 1985, 1995 und 2005 (in 1 000)	355
Tabelle 33:	Gruppen in Kindertagesstätten in Niedersachsen 01.10.2005	369
Tabelle 34:	Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen	374
Tabelle 35:	Schätzung der Anzahl von Müttern mit Kindern zwischen 2 und 12 Jahren mit Erwerbswunsch in Westdeutschland	375
Tabelle 36:	Bedarfsprognose für Ärzte in Niedersachsen bis 2015 (nach Fachrichtungen)	453
Tabelle 37:	Pflegebedürftige Menschen in Niedersachsen, Vergleich der Fortschreibungen der Pflegestatistik der Jahre 2003 und 2005 bis 2020	465
Tabelle 38:	Zahl der Schülerinnen und Schüler in Pflegeberufen in Niedersachsen	475
Tabelle 39:	Engagementbereiche in Niedersachsen und Deutschland 2004	492

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr-, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BzgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DRG	Diagnoses Related Group
DSL	Digital Subscriber Line (breitbandige digitale Internetverbindung über Telefonnetze)
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfond
EU	Europäische Union
Eurostat	Statistisches Amt der europäischen Gemeinschaft
FuE	Forschung und Entwicklung
GG	Grundgesetz
GO LT	Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages
HDE	Hauptverband des deutschen Einzelhandels
HIS	Hochschul-Informations-System GmbH
Hrsg.	Herausgeber
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ILEK	Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KMU	Klein- und Mittelständische Unternehmen
KVN	Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen
LBS	Landesbausparkasse
LTS	Niedersächsische Landestreuhandstelle
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MK	Niedersächsisches Kultusministerium
ML	Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
MW	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
MWK	Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur
NEBG	niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes
NGöGD	Niedersächsische Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
NHG	Niedersächsischen Hochschulgesetz
NHZG	Niedersächsische Hochschulzulassungsgesetz
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
NKiTaG	Niedersächsisches Kindertagesstättengesetz
NLS	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
o. J.	ohne Jahr
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ÖPNV	Öffentlicher Personenahverkehr
ÖPV	Öffentlicher Personenverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PISA	Programm for International Student Assessment
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SPNV	Schienengebundener Personennahverkehr
StBA	Statistisches Bundesamt
UN	United Nations
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VDK	Verband der Angestelltenkrankenkassen e. V.
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
WHO	World Health Organization
WoFG	Gesetz zur sozialen Wohnraumförderung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim
ZILE	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur integrierten ländlichen Entwicklung