

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 Verkehrsverbänden 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 war.

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 verbundenen 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.

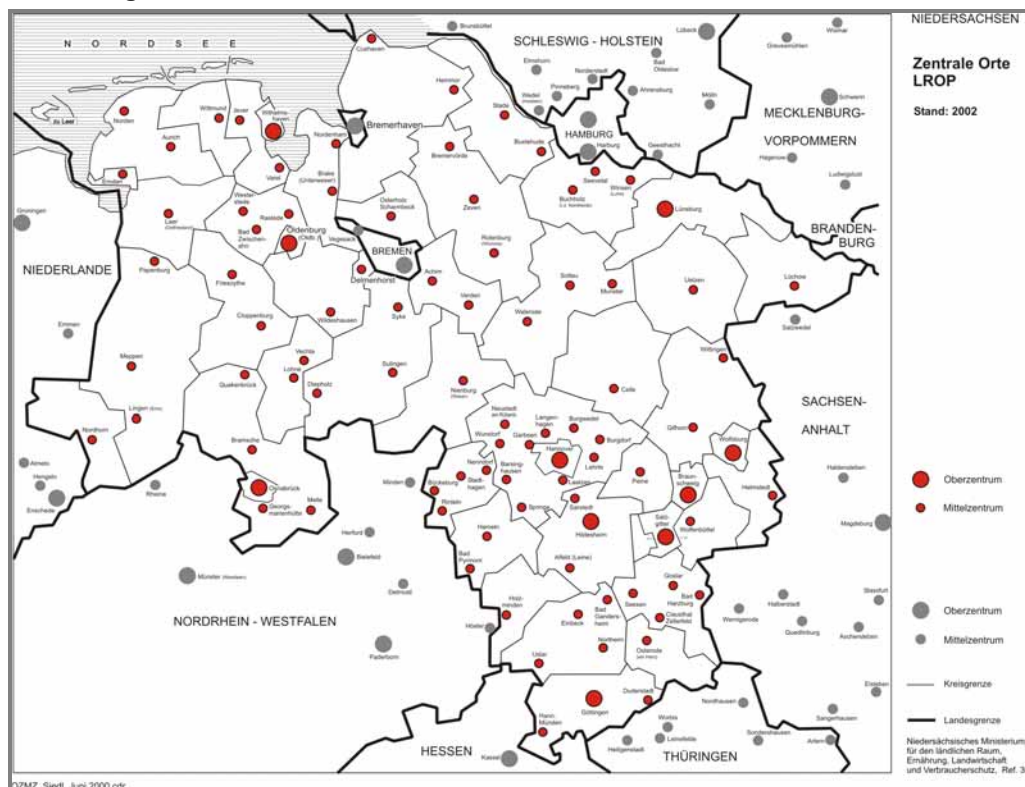
Für die Raumordnung und die Landesentwicklung ergibt sich hieraus die besondere Herausforderung, entsprechenden Prozessen entgegenzuwirken und notwendige Konzentrationsprozesse durch begleitende Maßnahmen zu unterstützen. Dazu zählen etwa die Sicherstellung der Erreichbarkeit verbleibender Angebote für 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 Schrumpfungsprozesse der Zukunft eine wichtige Herausforderung für die Landes- und Regionalentwicklung dar. Dies gilt für die Ausweisung von Siedlungsflächen für Wohn- und Gewerbe Zwecke 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 Politikerebenen 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.

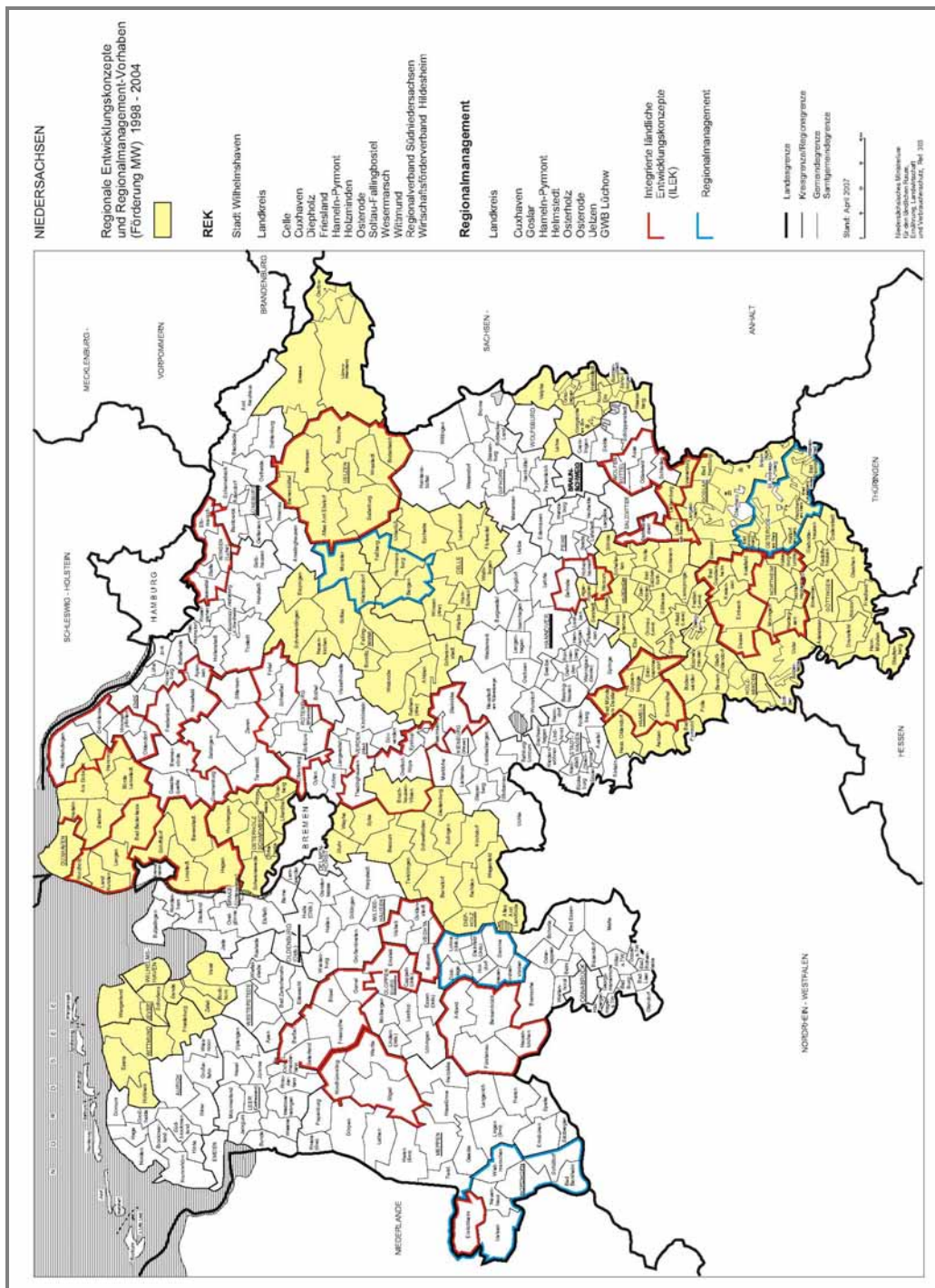
Sie sind im Sinne von regionalen Entwicklungsstrategien und Handlungskonzepten umsetzungsorientiert auf regionsspezifische Problemlösungen und Rahmenbedingungen ausgerichtet.

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 solcher 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.

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 Wohnungsmarktakteuren 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.

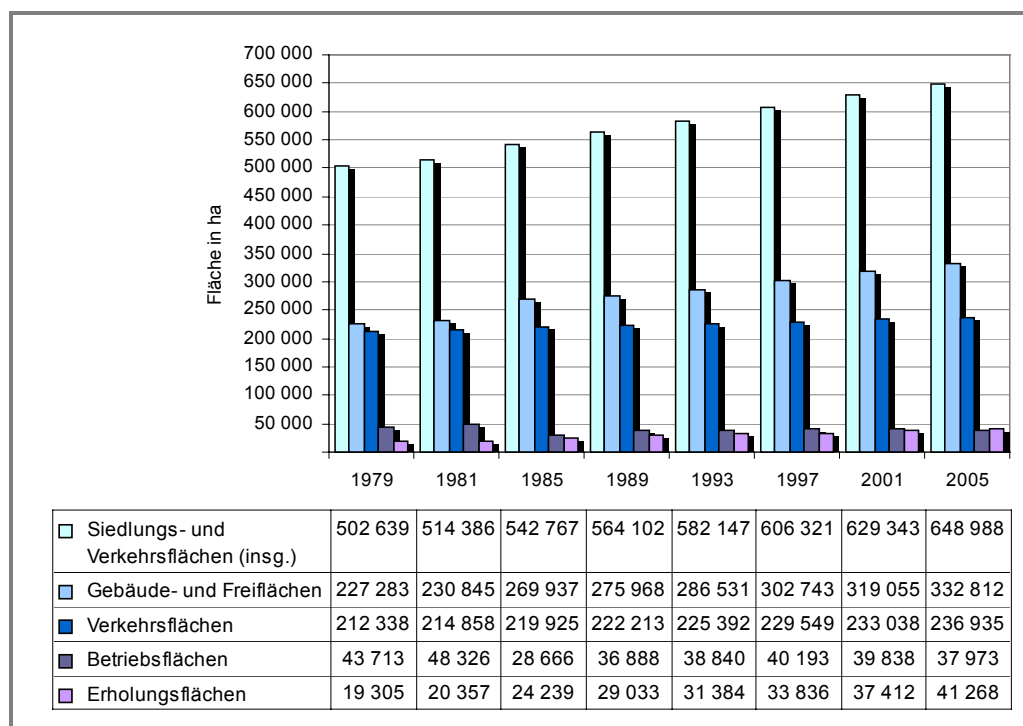
Für die Städte und Gemeinden ergeben sich daraus besondere Herausforderungen, da vielerorts einerseits mit einem Rückgang der Bevölkerungs- und damit der Nutzerzahlen, der Nachfrage nach Wohnraum in spezifischen Teilmärkten und sonstiger Angebote gerechnet werden muss und andererseits durch die Zunahme 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

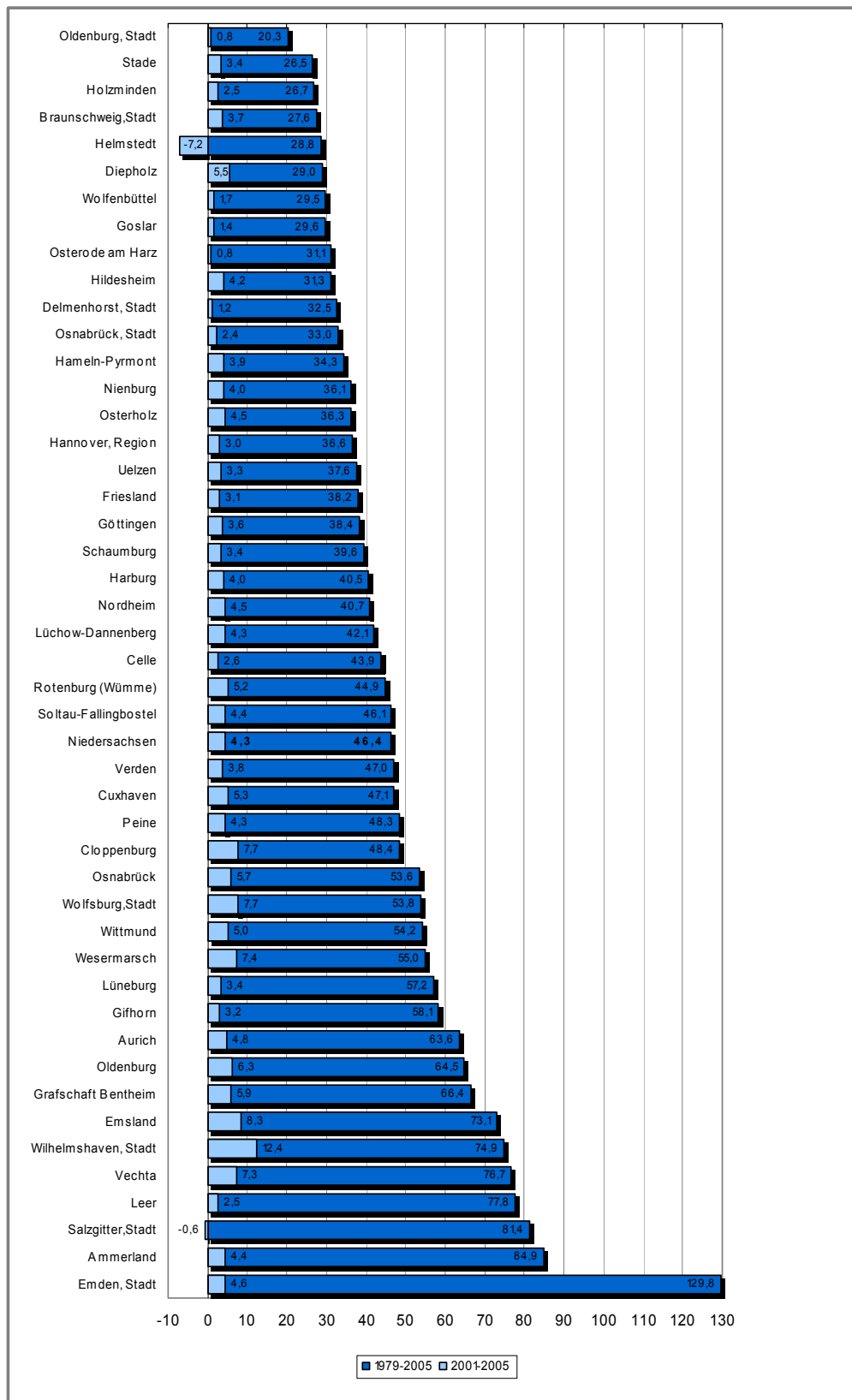
Datengrundlage: NLS – Flächenerhebung (tatsächliche Nutzung). Eigene Darstellung.

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 Flächenneuanspruchen 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.

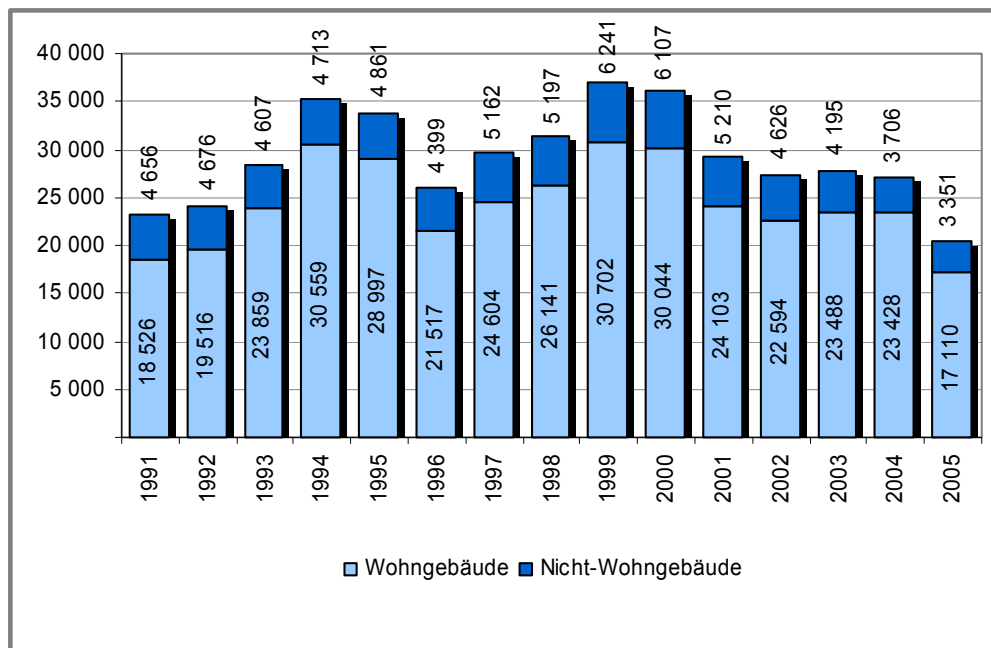
Von der Stadt-Umland-Wanderung haben in den zurückliegenden Jahren insbesondere die Gemeinden profitiert, die sich im ersten und zweiten Ring um größere Zentren befinden. Dadurch bedingt ist auch der Siedlungsflächenzuwachs in diesen Gebieten deutlich ausgeprägter als in den Zentren selber. In diesem 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).

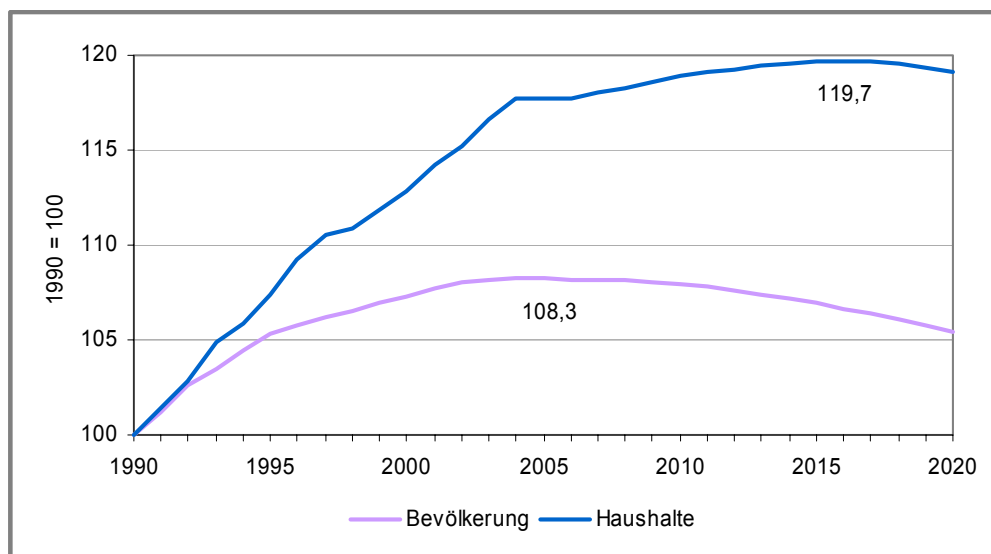
1.2.1 Haushaltsentwicklung in Niedersachsen bis 2020

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

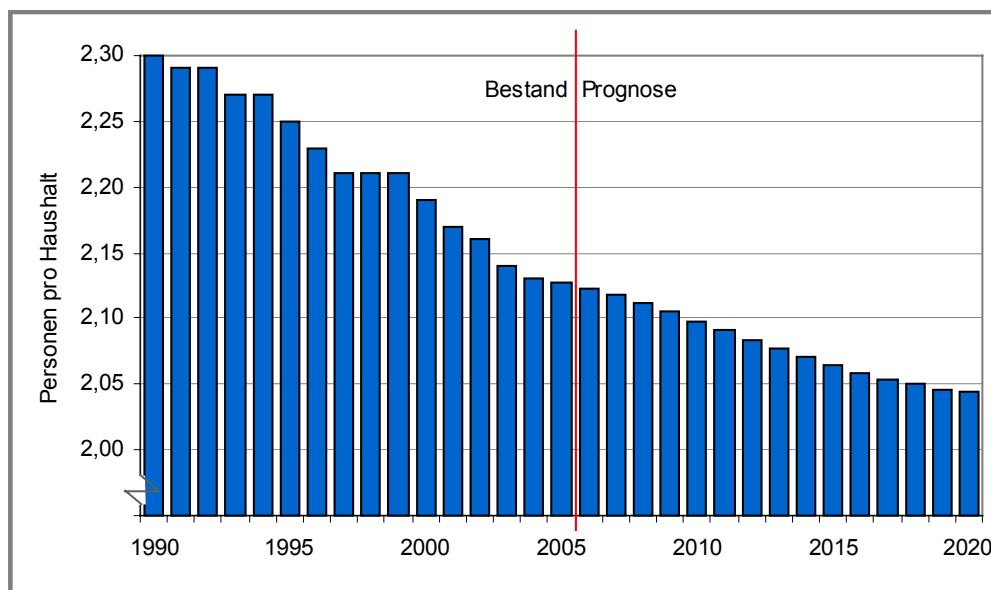
⁸⁶ Die in diesem Abschnitt verwendeten Daten basieren auf der aktuellen Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2006, die das NIW im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung für die Niedersächsische Landestreuhandstelle erstellt hat. Dargestellt ist hier die Variante II B („Normalvariante“), die von einem jährlichen 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.

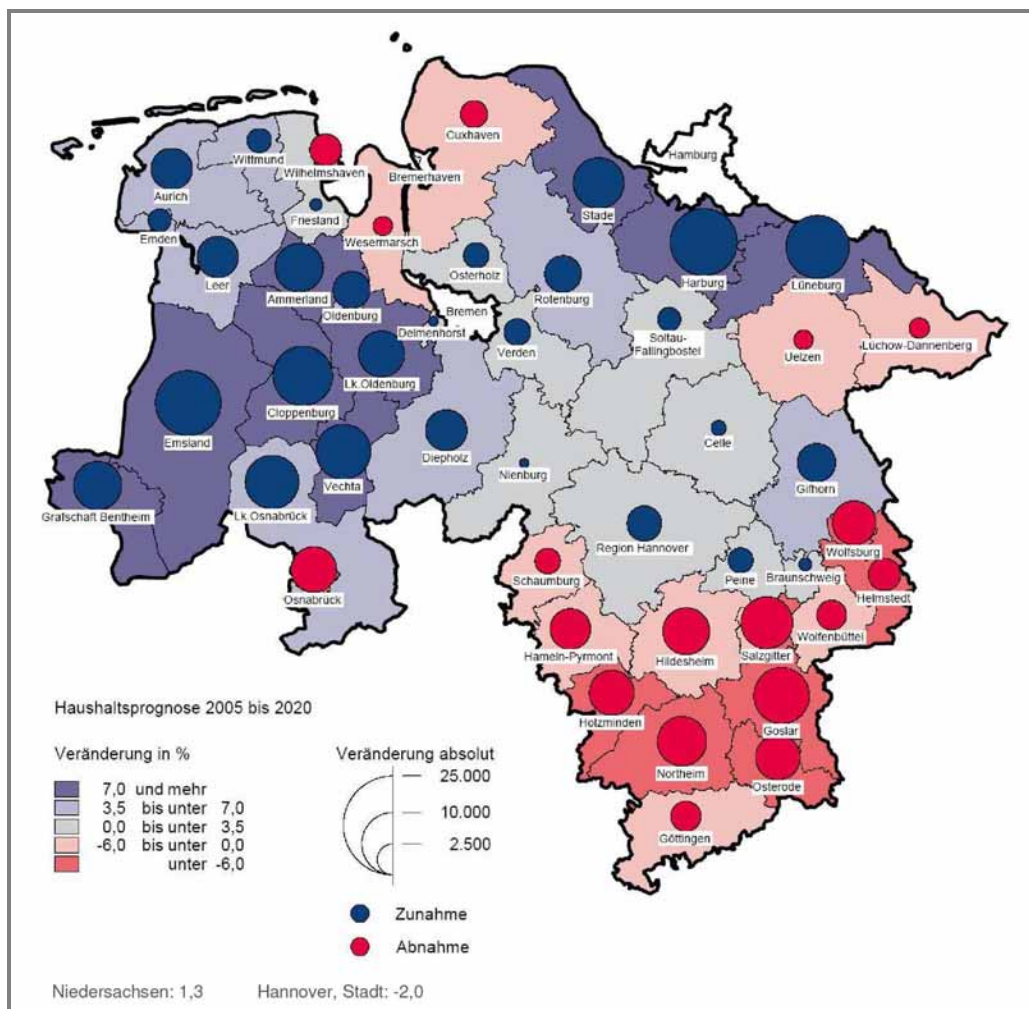
Die Ursache für die Auseinanderentwicklung der beiden Kurven liegt im nach wie vor ungebrochenen Trend zur Verringerung der Mitglieder pro Haushalt (Haushaltsverkleinerung). Umfasste ein Haushalt 1990 noch durchschnittlich 2,3 Personen, so waren es im Jahr 2005 nur noch 2,13 Personen (vgl. Abbildung 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 abzuwächen.

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.

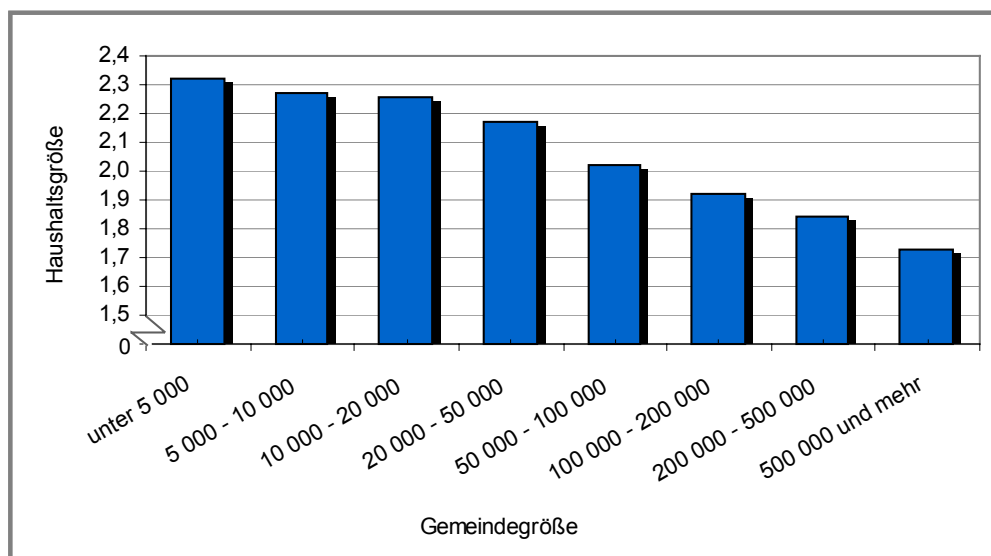
Die im Zentrum Niedersachsens gelegenen Landkreisen werden dagegen bis zum Jahr 2020 voraussichtlich nur relativ geringe Veränderungen der Anzahl ihrer Haushalte zu erwarten haben.

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.

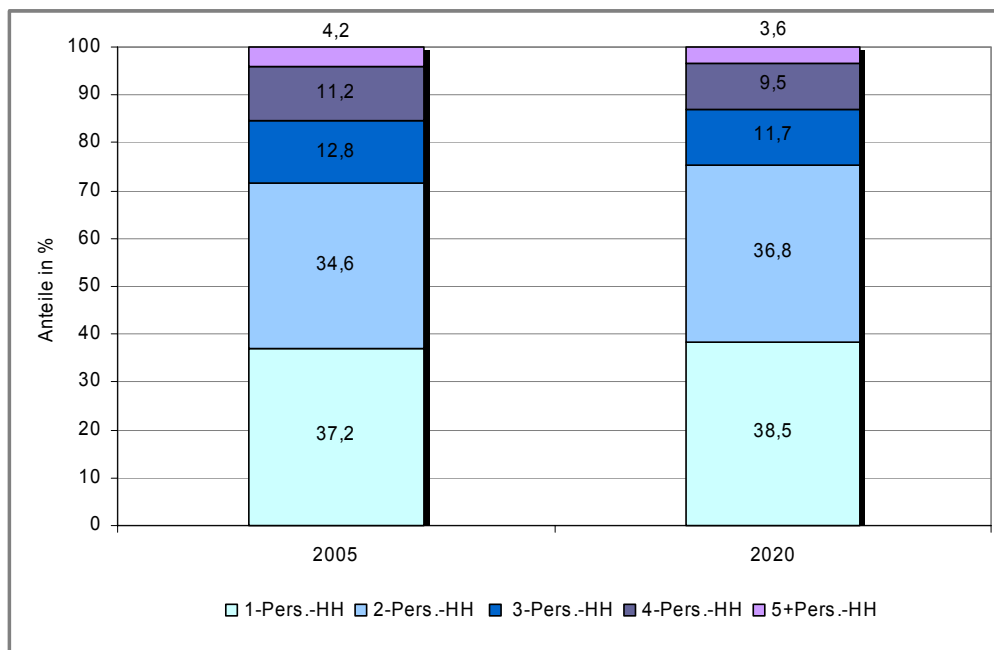
Abbildung 95: Durchschnittlicher Haushaltsgröße in Niedersachsen 2005 (nach Gemeindegröße)



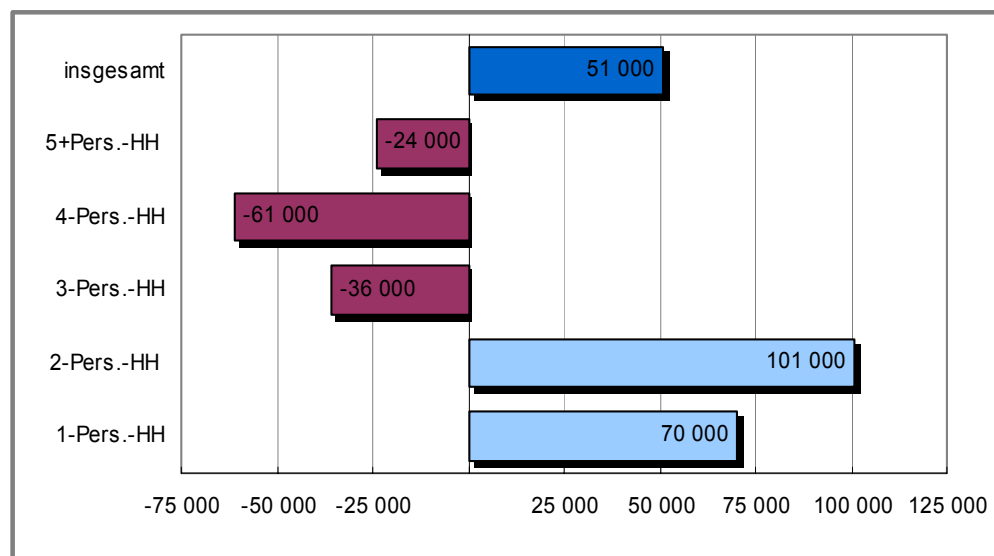
Quelle: NLS – Mikrozensus 2005. Überarbeitete Darstellung.

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)

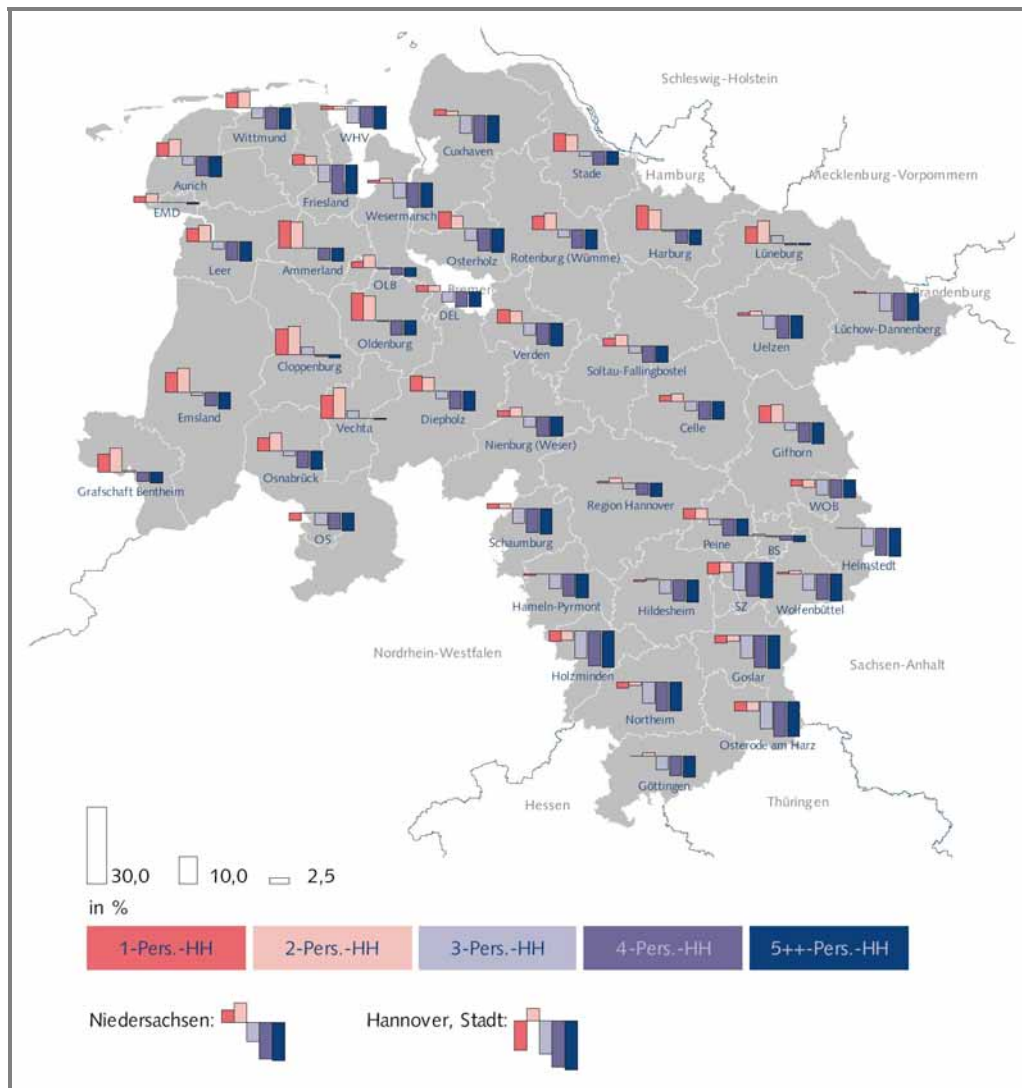
Datengrundlage: LTS – Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des NIW 2006. Eigene Darstellung.

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 Eigentumbildung 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 Wohnungsmarktteure 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 wohnungsnahen 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 wohnungsnahen Dienstleistungsangebote.

Diese Maßnahmen erfordern ein hohes Engagement der lokalen Wohnungsmarktteure 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.

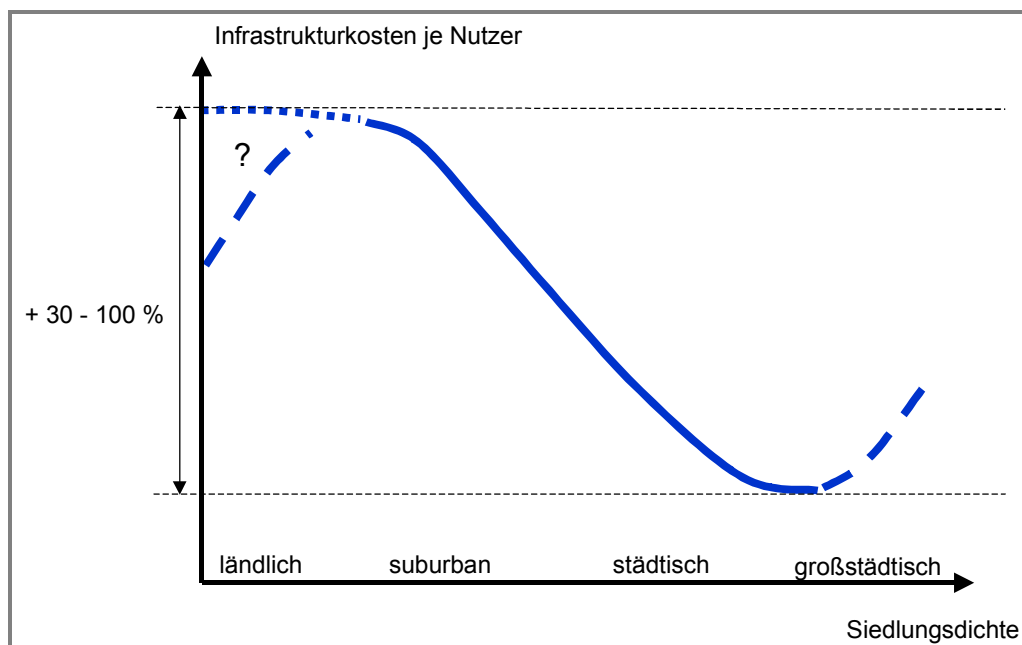
Größere Auswirkungen hat der Rückgang der Bevölkerungszahlen dagegen auf Funktionalität und Kosten der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung. Hierauf wird im Kapitel B.III.1.1.2 in diesem Abschnitt gesondert eingegangen.

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 Fachhandel: 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.

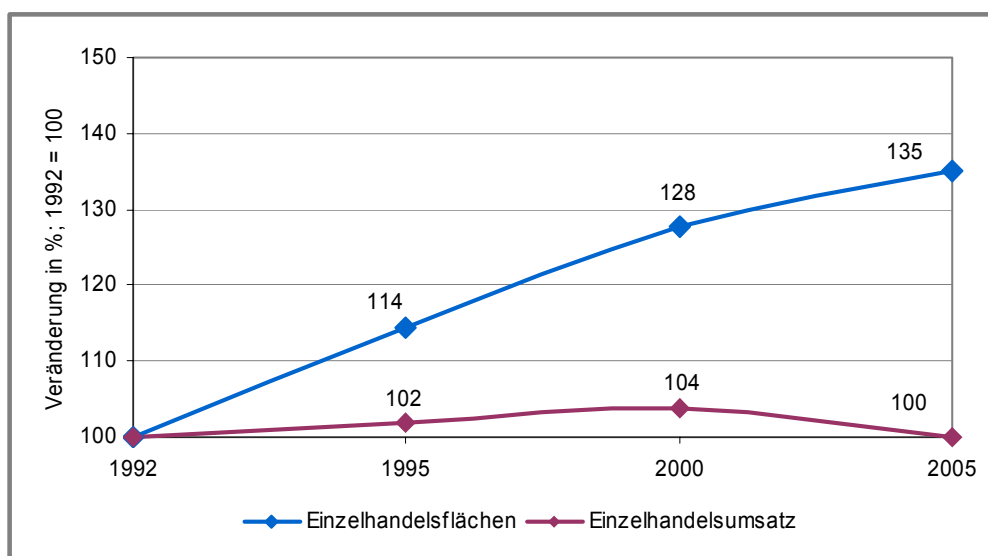
Die Konzentrationsprozesse betreffen jedoch nicht nur den ländlichen Raum, sondern verlaufen grundsätzlich auch in den Städten. Im Stadtgebiet sind die Auswirkungen auf die Versorgungssituation jedoch geringer, da das vorhandene Kundenpotenzial zumindest einen Teil der – auch dort großflächigeren – Standorte 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.1.1.2 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 automobilen 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.

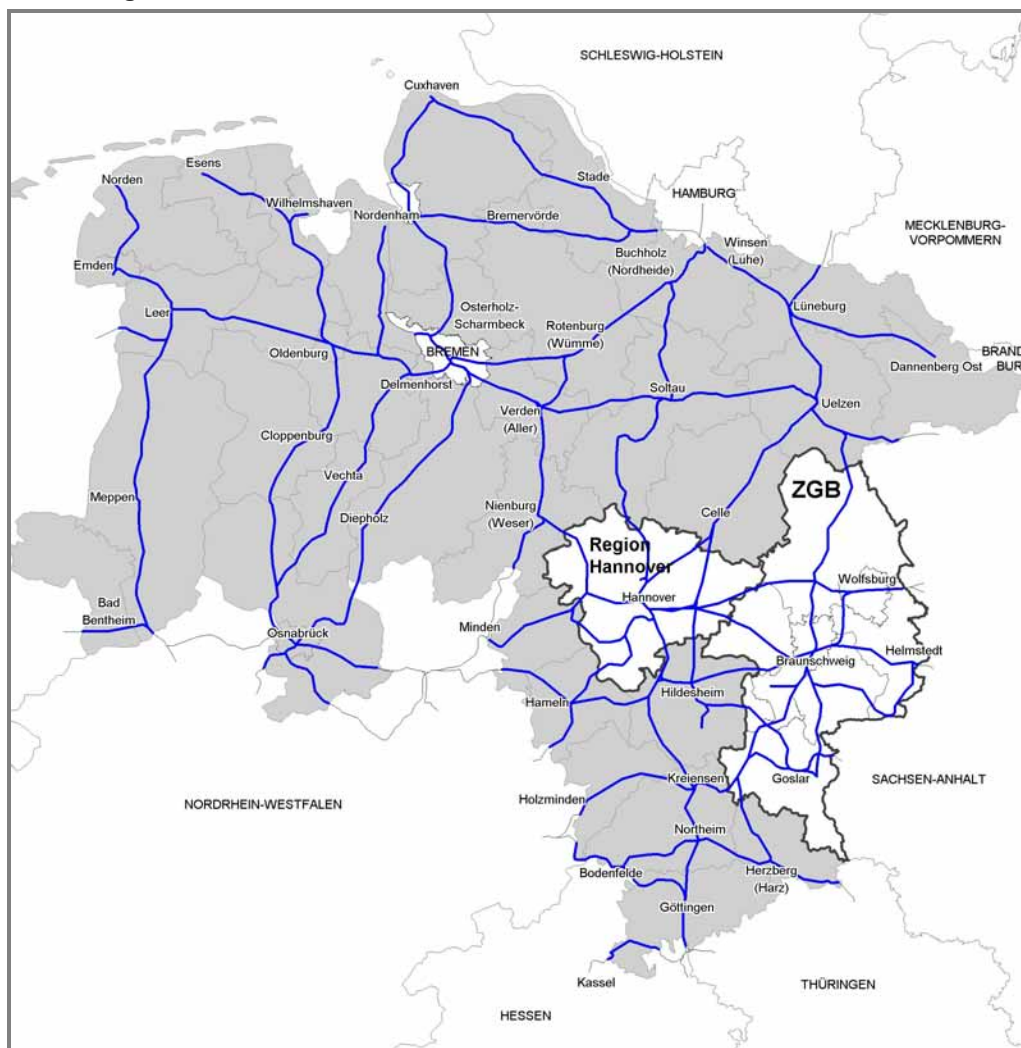
Ob die steigende Anzahl älterer Menschen den Rückgang anderer Nutzergruppen des ÖPNV kompensieren wird, ist fraglich, da einerseits der Führerscheinbesitz und die Pkw-Verfügbarkeit unter den älteren Menschen ansteigen, andererseits aber die Zunahme der Hochaltrigen einen Anstieg nicht (mehr) automobiler 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.).

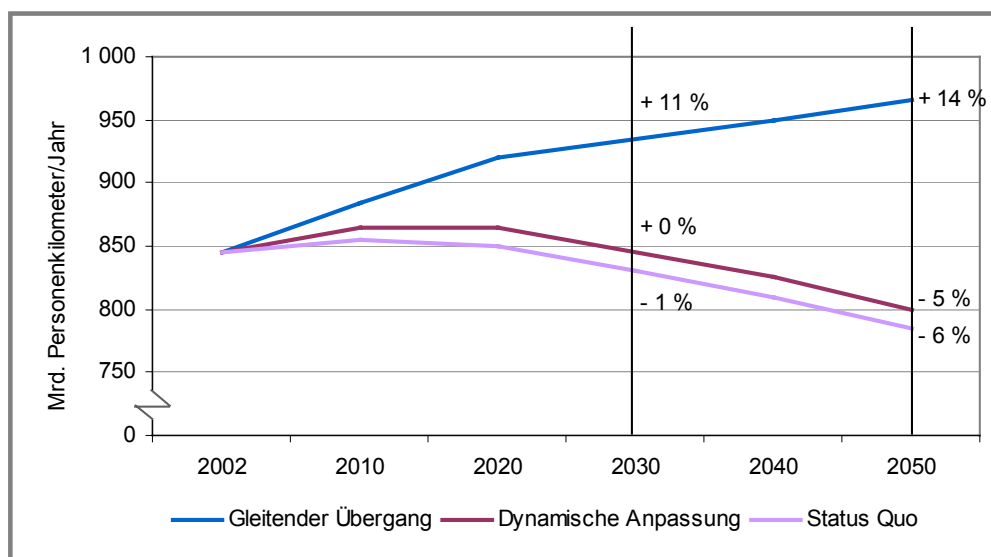
- Steigender Anteil des Führerscheinbesitzes: Die Führerscheinverfügbarkeit liegt in der Altersgruppe der 20- bis 50-Jährigen bei 90 %. Erst in den höheren Altersgruppen nimmt diese merklich ab. Insbesondere ältere Frauen besitzen heute noch deutlich seltener einen Führerschein als ältere Männer. In 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 Netzinfrastruktur 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 stadtechnischen 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

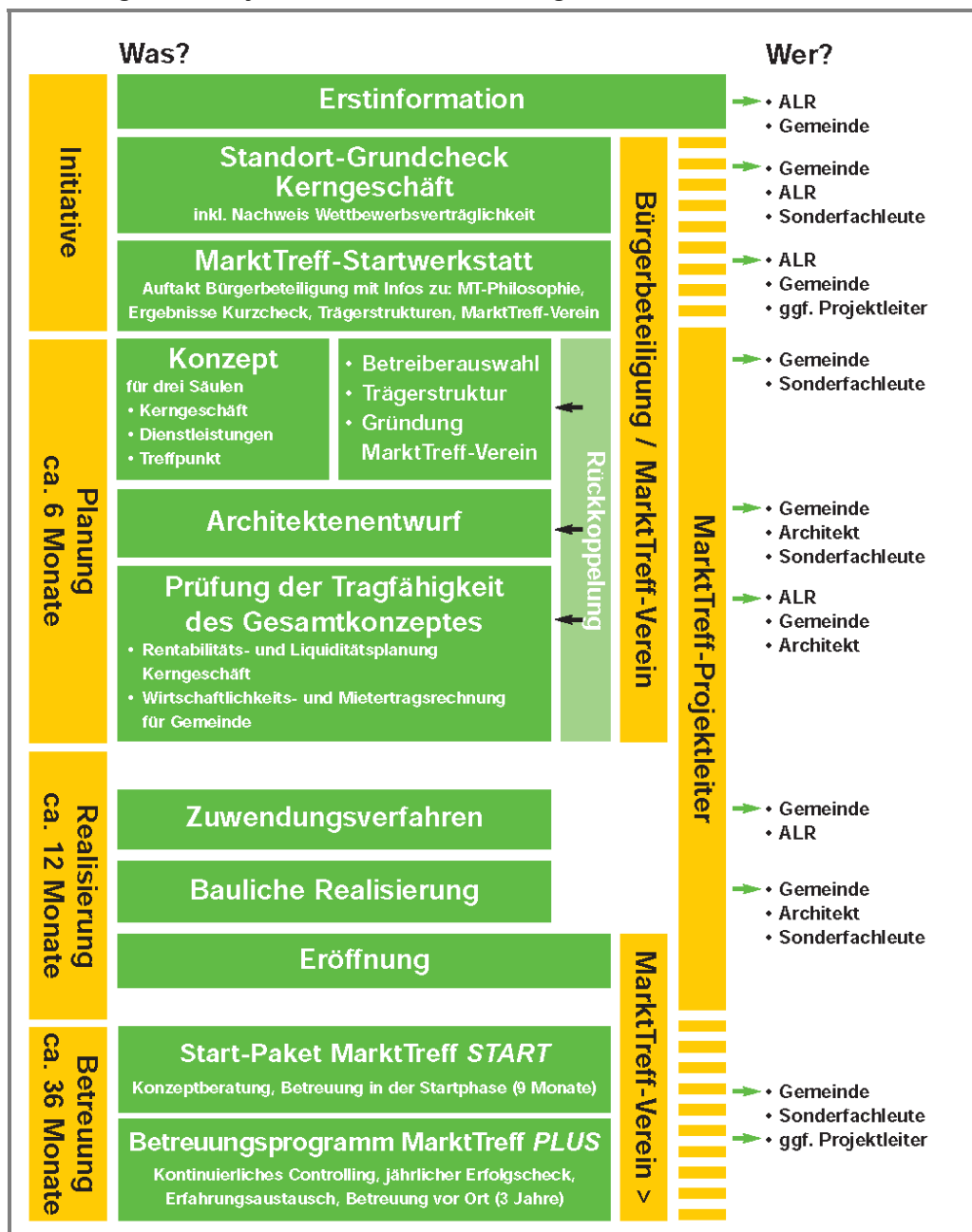
Das Konzept basiert auf drei Säulen, die im Verbund einen attraktiven Nahversorgungsstandort in Gemeinden von etwa 800 bis 2 000 Einwohner schaffen:

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 Internetzugang, 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.

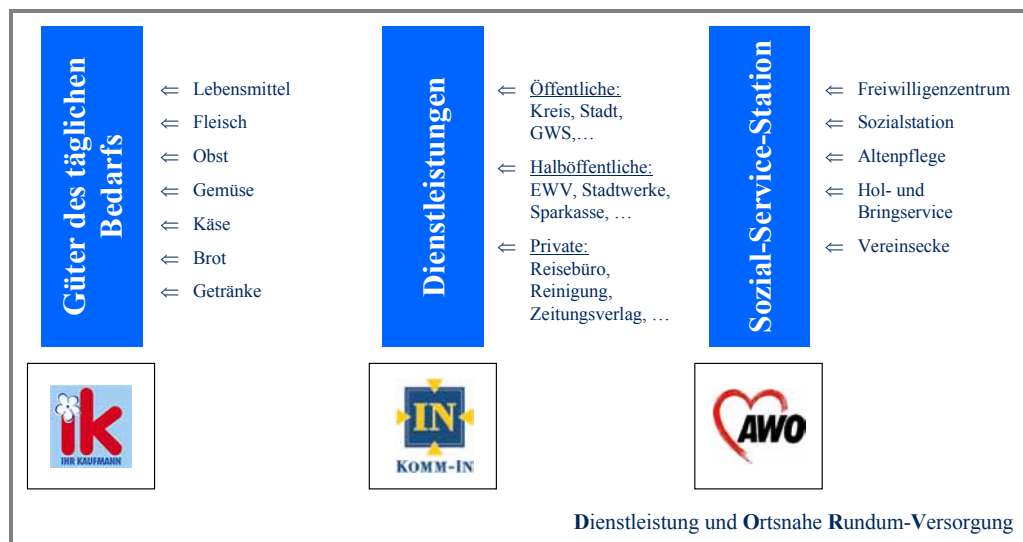
Beispiel: Das Projekt „DORV“ (Dienstleistung und Ortsnahe RundumVersorgung) in Nordrhein-Westfalen

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 wünschenswerten 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 Satellitennavigation zum Ziel leiten, oder Abstandssensoren, Notbremsassistenten und Seitenkollisionswarnsysteme zur Erhöhung der Verkehrssicherheit,
- verkehrabhängig 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 „Seniorennetzkarten“ 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 regional 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.