

## Demographie und wirtschaftliche Entwicklung

*Arno Brandt, Ulf-Birger Franz und Janin Wieja, Norddeutsche Landesbank, Hannover*

Stand: Februar 2008

Zwischen der Bevölkerungs- und der Wirtschaftsentwicklung einer Region bestehen erhebliche Wechselwirkungen. Regionen mit starkem Wachstum sind besser in der Lage, qualifizierte Menschen an sich zu binden als Regionen, die von Bevölkerungsverlusten und Alterung überdurchschnittlich betroffen sind.

Insbesondere jüngere und qualifizierte Arbeitskräfte verlassen ihre Region, wenn berufliche Perspektiven fehlen. Da es sich bei ihnen um die künftige Elterngeneration handelt, sinken in der Folge dort auch die Geburten. So schrumpft und altert die Bevölkerung in wachstumsschwachen Regionen überdurchschnittlich gegenüber der in Regionen mit hoher wirtschaftlicher Dynamik.

Die Bindung qualifizierter Fachkräfte an eine Region wird in Zukunft immer stärker zu einem Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung werden. Bei zunehmendem Fachkräftemangel könnten fehlende qualifizierte Arbeitskräfte für viele Kommunen zu einem bedeutenden Standortnachteil werden und Betriebe dadurch in ihrer Existenz gefährden. Auch das Potenzial für Betriebsnachfolgen und Existenzgründungen hängt stark von der Bindungskraft für junge Menschen ab.

Darüber hinaus sind Regionen gefordert, ihr Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen, indem sie die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, insbesondere den Wiedereinstieg nach einer Familienphase, indem sie die Zahl Jugendlicher ohne Schulabschluss und Berufsausbildung verringern sowie die Fähigkeiten älterer Menschen stärker würdigen und einbeziehen. In den nächsten Jahren werden die erwerbsfähige Bevölkerung und damit auch die Belegschaften in den Unternehmen altern. Eine ältere Belegschaft muss jedoch keineswegs weniger innovativ oder leistungsstark sein als eine jüngere: Vieles hängt davon ab, ob das Erfahrungswissen Älterer produktiv genutzt wird.

Weniger Einwohner bedeuten in einzelnen Regionen weniger Kaufkraft. Insbesondere lokal ausgerichtete Wirtschaftsbranchen und Betriebe, wie Einzelhandel, Gastronomie oder lokale Kreditinstitute, verlieren durch die Abwanderung potenzielle Kundschaft. Die Nachfrage nach Immobilien sinkt in Regionen mit negativer Bevölkerungsentwicklung tendenziell, was zu Wertverlusten und Leerständen führen kann. Ein solcher Kreislauf ist heute bereits in Teilen Ostdeutschlands, aber auch einigen Regionen in Westdeutschland (z. B. im Ruhrgebiet) zu beobachten. Er kann zu einer wirtschaftlichen Abwärtsspirale führen und das Standortimage einer Region negativ prägen.

Regionen haben jedoch eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten, um die Auswirkungen der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung auf die wirtschaftliche Dynamik abzumildern sowie lokale Betriebe und Wirtschaftszweige in ihrer Entwicklung zu unterstützen (NORD/LB 2004).

Die Problemlagen, Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen für eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe sind allerdings recht unterschiedlich: Während dynamische Ballungszentren wie Hamburg offensive Wachstumsstrategien formulieren („Hamburg wächst“) und gewaltige Ressourcen dafür mobilisieren können, versuchen viele kleinere und strukturschwache Kommunen, mit erheblich bescheideneren Mitteln den Status quo zu sichern.

Für die einzelne Kommune geht es darum, eine ihren Möglichkeiten angemessene und Erfolg versprechende Entwicklungsstrategie zu finden und umzusetzen (Brandt, Dickow, Franz und Wieja 2005). Dafür stehen drei Basisstrategien und Szenarien zur Verfügung:

### **Basisstrategie 1: Wachstumsszenario**

Wachsende Städte und Regionen können ihre eigenen Stärken grundsätzlich selbstbewusster als andere entwickeln. Deshalb sollten gerade diese Kommunen der Versuchung widerstehen, ihre Bevölkerungsentwicklung als Selbstläufer anzusehen. Sinnvoll ist vielmehr die Weiterentwicklung ihrer Qualitäten und eine Profilbildung, die dank der – noch vorhandenen – Gestaltungsspielräume, etwa bei der Erschließung neuer Baugebiete, relativ einfach umzusetzen ist. Kommunen mit Bevölkerungswachstum haben zudem die Möglichkeit, ihre Infrastruktur aufgrund der sich verstärkenden Nachfrage auszubauen und damit qualitative Vorteile gegenüber schrumpfenden Kommunen zu erzielen (denen bereits der bauliche Erhalt bestehender kommunaler Einrichtungen schwerfällt).

Eine wachsende Bevölkerung fragt in der Regel zunehmend Güter und Dienstleistungen nach: Sie wirkt wachstumsverstärkend. Zusätzliche Nachfrage entsteht nach Wohnraum, nach Gütern des täglichen Bedarfs im Einzelhandel, nach Angeboten der Gastronomie, nach Gesundheitsdienstleistungen. Die Regionen sollten Phasen positiver Bevölkerungsentwicklung gezielt für eine Gewerbeentwicklung und Ansiedlungen nutzen. Gleichzeitig ist der damit verbundene Infrastrukturausbau für eine Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (z. B. Verkehrsanbindung) und für die Umsetzung neuer Konzepte (z. B. Verbindung des Neubaus einer Berufsschule mit der Einführung neuer berufspädagogischer Konzepte in Kooperation mit den Betrieben) zu nutzen.

Eine dynamische Entwicklung ist die beste Voraussetzung für ein selbstbewusstes Standort-Marketing und für eine Erhöhung der Identifikation von Betrieben und Beschäftigten mit dem Standort.

### **Basisstrategie 2: Schrumpfungsszenario**

Die Kommunen sind hier mit der Herausforderung konfrontiert, trotz Einwohnerverlusten eine wettbewerbsfähige Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Gelingt dies nicht, droht eine verstärkte Abwanderung. Ziel in diesem Szenario ist es, die vorhandene Bevölkerung möglichst stark an ihren Wohnort zu binden. Dafür sind ihre Identifikation mit der Kommune sowie die

Sicherung attraktiver Bildungs-, Betreuungs- und Versorgungsangebote erforderlich.

Schrumpfende Regionen sind gefordert, Wohnen, Arbeiten und Infrastruktur möglichst stark zu konzentrieren und gleichzeitig nicht mehr genutzte Flächen umzunutzen, um damit neue städtebauliche und naturräumliche Qualitäten zu schaffen. Gemeinsam mit den Eigentümern von Immobilien sollten frühzeitig Konzepte gegen mögliche Leerstände von Geschäften und Wohnungen entwickelt werden, die vor allem das Immobilienangebot attraktiver machen und eine Nahversorgung der Bevölkerung sichern sollen.

Um den Trend zur Abwanderung jüngerer Menschen zu stoppen, sind in besonderer Weise Angebote für junge Familien zu entwickeln. Auch die Sicherung und der Ausbau von Qualifizierungseinrichtungen tragen dazu bei, junge Menschen zu binden und die Wettbewerbsfähigkeit der lokalen Betriebe zu stärken. Insbesondere schrumpfende Regionen sind darauf angewiesen, die Erwerbsbeteiligung aller Bevölkerungsgruppen zu erhöhen, insbesondere die von Frauen und von älteren Menschen, sowie den Anteil von Jugendlichen ohne Berufsausbildung zu reduzieren. Dies erfordert auch ein Bewusstsein der lokalen Wirtschaft, besondere Angebote für diese Gruppen zu entwickeln – etwa zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Beim lokalen Gewerbe steht die Bestandspflege im Vordergrund. Unternehmen mit regionalen Absatzmärkten werden neue Märkte erschließen müssen. Wirtschaftsförderung und Kammern können helfen, neue Märkte zu identifizieren und neue Angebote für bestimmte Zielgruppen (z. B. Ältere) zu entwickeln.

### **Basisstrategie 3: Mix-Szenario**

Die meisten Kommunen sind in ihren Ortschaften oder Stadtteilen mit unterschiedlichen Szenarien konfrontiert, sodass eine Kombination der Strategieansätze aus dem Schrumpfung- und dem Wachstumsszenario sinnvoll ist. Es zeigt sich, dass der demographische Wandel erheblich heterogener ist, als es durch regionale Bevölkerungsprognosen zum Ausdruck kommt, und dass der Handlungsdruck heute schon größer ist, als viele annehmen.

Eine vorausschauende Regionalplanung und Siedlungsentwicklung kann dazu beitragen, nachhaltige und kompakte Strukturen zu stärken, die gegen demographische Veränderungen widerstandsfähiger sind als ungesteuerte Entwicklungen, die lediglich eine schnelle Flächenvermarktung im Auge haben. Eine vorausschauende Planung, verlässliche Vorgaben zur Flächennutzung und eine schlüssige kommunale Entwicklungsstrategie schaffen auch für Investoren und lokales Gewerbe Planungssicherheit und unterstützen damit eine positive wirtschaftliche Entwicklung.

Im Zusammenhang einer Gesamtstrategie wie auch einzelner Handlungsfelder sollten klare und transparente Ziele und Leitbilder definiert werden. So hat sich die Stadt Stuttgart vorgenommen, die kinder- und familienfreundlichste Großstadt Deutschlands zu werden. Ein Kuratorium, dem über 50 Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Sport und Medien angehören, soll über die Umsetzung dieses Ziels wachen (Bertelsmann

Stiftung 2005: 94 f.).

Eine solche Strategie kann sich nicht nur insgesamt positiv auf das Image der Stadt auswirken, sondern ist auch ein Angebot für junge qualifizierte Menschen, die in oder unmittelbar vor der Familiengründungsphase stehen.

## **Mögliche Handlungsansätze für Kommunen**

### **Wettbewerb um junge Menschen**

Der Wettbewerb der Regionen insbesondere um junge und hoch qualifizierte Menschen wird sich deutlich verschärfen. Entscheidend sind dabei zum einen die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in den Regionen (Einkommenshöhe, vorhandene Unternehmen, Qualifikationsangebote, Vereinbarkeit von Familie und Beruf). Daneben spielen allerdings für junge Hochqualifizierte zunehmend auch weiche Standortfaktoren wie Lebensqualität, Image der Region und das Vorhandensein kreativer Milieus eine wichtige Rolle.

Hier müssen sich vor allem urbane Regionen gegenüber anderen Großstädten positionieren und ihre Qualitäten weiterentwickeln. Neben einer guten Infrastruktur, etwa im öffentlichen Personennahverkehr, gehören dazu auch eine attraktive Kulturszene oder eine interessante Architektur. Für einzelne Zielgruppen wie Hochqualifizierte oder junge Familien sollten spezifische Angebote entwickelt werden. Dabei sind Wohnungspolitik, Kulturpolitik und Wirtschaftsförderung immer weniger zu trennen. Erfolgreiche Großstadregionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen kontinuierlichen Dialog mit diesen Zielgruppen führen und Plattformen zur Interaktion schaffen.

Um sich gegenüber anderen Wirtschaftsräumen zu positionieren, müssen Regionen ihre besonderen Qualitäten nach innen und außen betonen. In diesem Zusammenhang sollten nicht zuletzt überregional ausstrahlungsfähige Angebote, die eine hohe Lebensqualität in der Region verkörpern, weiterentwickelt und professionell vermarktet werden. Eine solche Politik trägt nicht nur zu einer Imageverbesserung nach außen bei, sondern erhöht vor allem auch die Identifikation der eigenen Bevölkerung mit der Region und damit die Standortbindung.

Einer der wichtigsten Faktoren im Wettbewerb um junge Fachkräfte ist die regionale Bildungslandschaft. Insbesondere Hochschulen sind ein Magnet für junge qualifizierte Menschen. Die Hochschulstandorte sollten dies nutzen und versuchen, junge Absolventen an die Region zu binden. Dazu tragen enge Netzwerke zwischen lokalen Betrieben und den Hochschulen bei: Studierende können frühzeitig durch Praktika oder Volontariate mit den Betrieben zusammenarbeiten und sich so einen schnellen Berufseinstieg ermöglichen.

Auch mittelständische Betriebe sollten motiviert werden, Rekrutierungsnetzwerke mit lokalen Hochschulen aufzubauen; Großunternehmen tun dies in der Regel bereits. Kommunen können dazu beitragen, potenzielle Existenzgründer aus den Hochschulen zu ermutigen, und ihnen konkrete Angebote in der Region machen. Die Region Hannover bietet jungen Existenzgründern z. B. für ein Jahr kostenlose Räumlichkeiten und Dienstleistungen wie ein

kontinuierliches Coaching oder gemeinsame Messeauftritte an.

### **Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik**

Angesichts des zurückgehenden Anteils der erwerbsfähigen Bevölkerung und des Arbeitskräftepotenzials werden in Zukunft stärkere Anstrengungen bei der Mobilisierung und Befähigung von Menschen für den Arbeitsmarkt erforderlich sein. Zentral ist in diesem Rahmen auch eine zielgruppenorientierte Qualifizierungspolitik.

Die wichtigsten Elemente einer lokalen Arbeitsmarktstrategie:

- Der Anteil Jugendlicher ohne Schulabschluss bzw. Berufsausbildung muss verringert und Migranten müssen stärker bildungsbeteiligt werden. In diesem Kontext sind auch neue Angebote in der vorschulischen Bildung dringend erforderlich. Gemeinsam mit den Schulen und ihrem Umfeld sollten Initiativen ergriffen werden, um die Schulabrecher-Quoten zu senken. Wichtig sind zudem Aktivitäten, um die Beschäftigungsfähigkeit von Geringqualifizierten zu erhöhen.
- Es müssen Möglichkeiten eines schnelleren beruflichen Wiedereinstiegs nach einer Familienphase geschaffen werden. Davon würden insbesondere qualifizierte Frauen profitieren. Flankierend gibt es vermehrt Angebote der Kinderbetreuung und zur Qualifizierung. Betriebe sollten für lokale Bündnisse für Familien gewonnen werden und mit flexiblen Arbeitszeiten, Rahmenverträgen mit Familien-Service-Beratungen oder eigenen Betreuungsangeboten ihren Teil zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen.
- Es gilt das Bewusstsein zu schärfen für die Qualitäten älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, auf deren Mitwirkung (und Erfahrungswissen) die Betriebe immer weniger verzichten können. Hier setzen Kampagnen und Ideenbörsen in Kooperation mit Kammern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie Betrieben an. Qualifizierungsangebote, Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeitswelt und Teilzeitangebote können einen längeren Verbleib Älterer in den Betrieben und eine größere Arbeitszufriedenheit unterstützen.

Vor allem in Großstadtreionen bilden Menschen mit Migrationshintergrund heute eine sehr große Gruppe unter den Heranwachsenden. In einigen deutschen Metropolen gehört bereits jede/r zweite Jugendliche dazu. Wie weit Regionen in der Lage sind, diese jungen Menschen zu integrieren, wird ganz entscheidend für ihre zukünftige wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sein.

Nur wenn es gelingt, eine breite Bildungsbeteiligung herzustellen und auch Zuwanderern Chancen zu geben, ihre eigenen Fähigkeiten zu entwickeln, wird es genügend Arbeitskräfte, Existenzgründer und Interessenten für Betriebsübernahmen geben.

### **Aktive Bestandspflege**

Die lokalen Betriebe sind durch die demographische Entwicklung in zwei Feldern unmittelbar

gefordert. Zum einen droht ein Fachkräftemangel, daneben wandeln sich mit der veränderten Zusammensetzung der Bevölkerung auch Vorlieben von Konsumenten, und Kundenpotenziale gehen mit abnehmender Bevölkerung verloren. Beide Entwicklungen sollten Betriebe nicht einfach auf sich zukommen lassen, sondern ihnen durch Strategien frühzeitig begegnen. Wirtschaftsförderungen wie auch Kammern können Unternehmen dabei unterstützen, sich auf neue Entwicklungen einzustellen und geeignete Strategien der Personalentwicklung und Marktentwicklung zu finden.

### **Personalentwicklung**

Für Unternehmen wird es schwieriger, geeignete (Nachwuchs-)Fachkräfte zu gewinnen. Daher sollten regionale Betriebe beim Aufbau und bei der Weiterentwicklung von Personalentwicklungsstrategien unterstützt werden. Dies kann im Rahmen einzelner Fachforen oder auch als umfassendere regionale Initiative erfolgen.

Bestandteile von Personalentwicklungsstrategien sollten sein:

- Rekrutierungsstrategien (auch im Hinblick auf Hochschulabsolventen)
- eine attraktive Berufsausbildung im dualen System
- Personalbindungsstrategien
- Strategien zur Bindung junger qualifizierter Frauen in der Familienphase: schnelle Rückkehr, gute Vereinbarkeit mit Familie
- Strategien zur Bindung älterer Arbeitnehmer: adäquater Einsatz, Gesundheitsprävention, flexible Arbeitszeiten

Wichtig für die Sicherung der betrieblichen Basis ist darüber hinaus eine aktive Unterstützung bei der Suche nach einer geeigneten Unternehmensnachfolge.

### **Marktentwicklung**

Durch einen regionalen Bevölkerungsrückgang wird zunächst die Kaufkraft geschwächt, was insbesondere Auswirkungen auf Branchen mit hoher regionaler Bindung und geringer überregionaler Orientierung hat: Einzelhandel, regionale Kreditinstitute, lokales Verkehrsgewerbe, kommunale Ver- und Entsorger, Gastronomie, Freizeitwirtschaft und andere personenorientierte Dienstleister. Die schwindende Kaufkraft und Nachfrage in diesen Bereichen kann in einzelnen Regionen eine Dynamik in Gang setzen, die das wirtschaftliche Klima und die Investitionsbereitschaft weiter negativ beeinflussen. Anbieter, die keinen Umsatz einbüßen wollen, können dem auf drei Wegen begegnen:

- durch die Erhöhung ihres Marktanteils: Dies kann insbesondere gelingen, wenn andere Anbieter sich aus der Region zurückziehen. So können etwa regionale Kreditinstitute wie Sparkassen und Volksbanken ihre Marktanteile in Orten ausbauen, aus denen sich die großen Privatbanken zurückziehen. Hier wird eine starke lokale Verankerung zum (Image-)Vorteil.

- durch die Entwicklung neuer Produkte und die Ansprache neuer Kundengruppen: Dies kann insbesondere gelingen, wenn neue maßgeschneiderte Angebote (z. B. für Senioren) entwickelt werden.
- durch eine stärkere Bearbeitung überregionaler Märkte: Dies ist gegenüber der Konzentration auf den bekannten Markt mit größerem Aufwand verbunden und erfordert in der Regel zusätzliche Kenntnisse im Marketing.

Unternehmen müssen eine Strategie entwickeln, mit der sie sich frühzeitig positionieren und auch neue Chancen erkennen. So sind mit der Alterung der Bevölkerung für bestimmte Branchen negative wie auch positive Folgen zu erwarten.

Beispiel Bauwirtschaft und Bauhandwerk: Mit der deutlichen Reduzierung der Altersgruppe der „Bauherren“ zwischen 25 und 40 Jahren wird die Neubautätigkeit abnehmen. Gleichzeitig wird aber der Bedarf nach altersbedingten Anpassungen im Wohnungsbestand zunehmen. Unternehmen, die diese Trends frühzeitig erkennen und darauf reagieren, haben gute Marktchancen. Ein wichtiges Feld für die Entstehung neuer Märkte sind Güter und Dienstleistungen, die sich insbesondere an ältere Menschen richten und die unter dem Schlagwort „Seniorenwirtschaft“ diskutiert werden.

### **Public Private Partnerships**

Angesichts der knappen öffentlichen Kassen gibt es zahlreiche Versuche, die Privatwirtschaft finanziell in Aktivitäten der Wirtschaftsförderung einzubeziehen. Diese Versuche sind meist mit sehr großen Schwierigkeiten verbunden, da es sich bei den Leistungen der Wirtschaftsförderung oft um öffentliche Güter handelt, die allen Betrieben innerhalb der Gebietskörperschaft zur Verfügung stehen und an deren Finanzierung einzelne Unternehmen folglich wenig Interesse haben. Gleichzeitig ist das Interesse vieler Unternehmen an Sponsoring-Aktivitäten zurzeit eher gering. Anwendung finden Lösungen von Public Private Partnerships (PPP) hingegen häufig bei kommunalen Hochbau- oder Infrastrukturmaßnahmen.

Positive Beispiele in der Wirtschafts- und Regionalentwicklung gibt es vor allem im Stadt- und Regionalmarketing, wo sich Unternehmen durch ein besseres Image des Standorts unmittelbar positive Effekte für sich versprechen. Vereinzelt engagieren sich Unternehmen in regionalen Wirtschaftsförderungs-Gesellschaften oder Projektgesellschaften. Es gibt außerdem gut funktionierende Beispiele für regionale Beteiligungsfonds, die von lokalen Kreditinstituten und Unternehmen und teils sogar Hochschulen gemeinsam getragen werden und junge Existenzgründer mit Kapital versorgen.

Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erschwert die Initiierung von Public Private Partnerships im Rahmen von Wirtschaftsförderungs-Gesellschaften, da sie bei der Übertragung von Leistungen der Wirtschaftsförderung an eine Gesellschaft unter Beteiligung privater Partner eine europaweite Ausschreibung vorschreibt. Dadurch droht ein deutlicher Rückgang von PPPs in den Kommunen (Leutner 2005).

## **Literatur:**

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis. Gütersloh 2005.

Brandt, Arno, Christin Dickow, Ulf-Birger Franz und Janin Wieja: „Zwischen Schrumpfen und Wachsen – Regionale Strategien zur Gestaltung des demographischen Wandels“. Neues Archiv für Niedersachsen. 2. 2005. 69-84.

Leutner, Barbara: „Lokale Dienstleistungen und der EU-Binnenmarkt“. Der Städtetag. 4. 2005.

Norddeutsche Landesbank (NORD/LB): Stadt 2015. Handlungskonzept für Kommunen im demographischen Wandel. Hannover 2004.