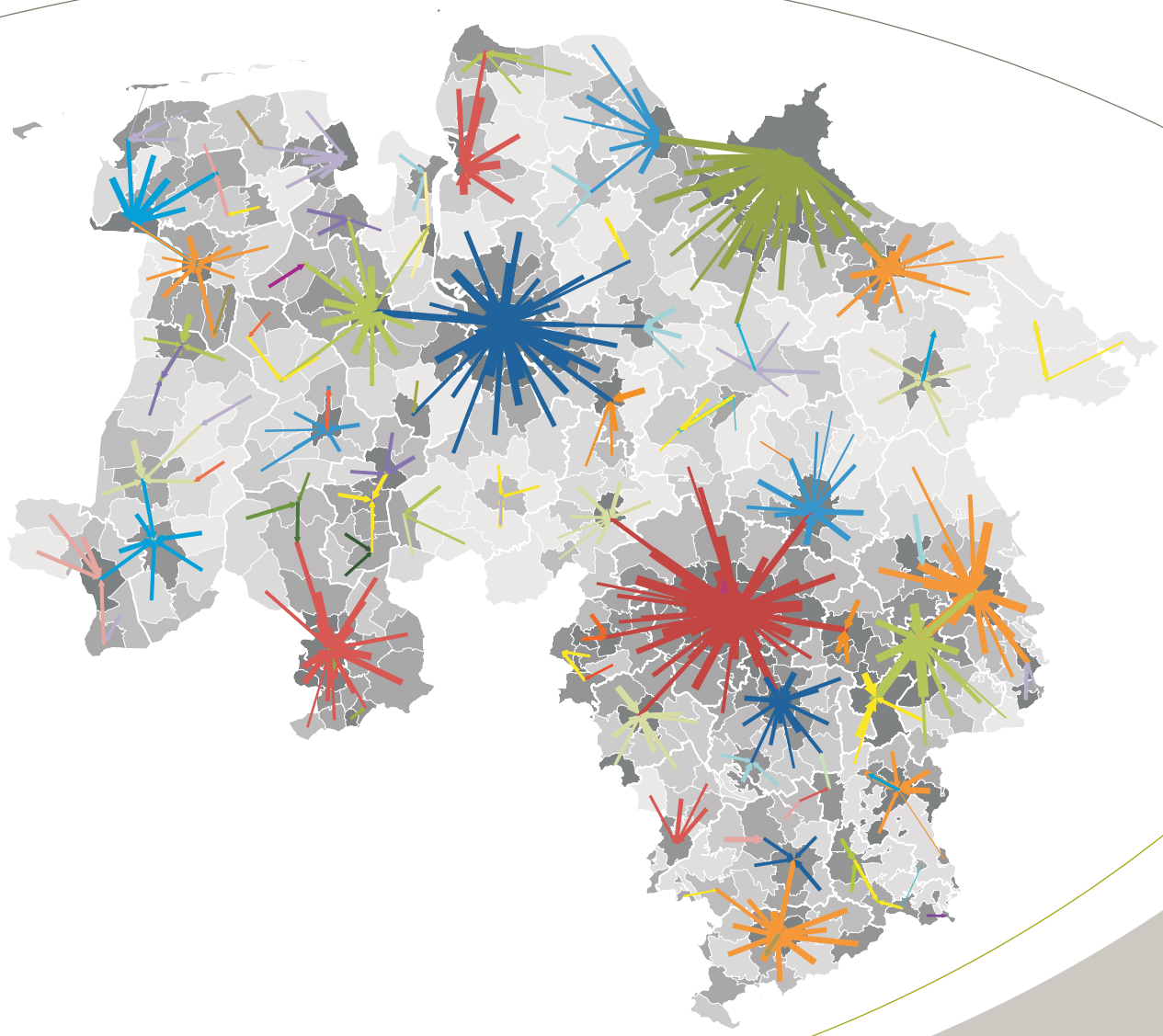
Niedersächsisches Institut
für Wirtschaftsforschung

Regionalmonitoring Niedersachsen
Regionalreport 2009

Positionierung und Entwicklungstrends ländlicher und städtischer Räume



im Auftrag
des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung,
Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Regionalmonitoring Niedersachsen

Regionalreport 2009

Positionierung und Entwicklungstrends
ländlicher und städtischer Räume

im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums für
Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

Hannover, Januar 2010

Königstraße 53 ■ 30175 Hannover ■ ☎ 0511 / 12 33 16 - 30 ■ Durchwahl - 34 ■ Telefax - 55 ■ e-mail: jung@niw.de
Vorstand: Prof. Dr. Javier Revilla Diez (Vorsitz) ■ Prof. Dr. Sonning Bredemeier (Stellvertr.) ■ Geschäftsführer: Dr. Rainer Ertel

Autoren:

Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung (Projektleiter) jung@niw.de (Teil I, Teil II, Kapitel 1. und 3.)

Dipl. Geogr. Fabian Böttcher boettcher@niw.de (Teil II, Kapitel 2. und 3.)

Dr. Ulrike Hardt hardt@niw.de (Teil II, Kapitel 2. und 3.)

Dipl. Geogr. Alexander Skubowius skubowius@niw.de (Teil II, Kapitel 2. und 3.)

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Königstraße 53
30175 Hannover

Tel.: 0511 / 12 33 16 – 30

Titelbild:
Wirtschaftsstandorte und Pendlerverflechtungen in Niedersachsen
Text auf S. 4-5.

Der vorliegende Band ist zu beziehen durch:

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung,
Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

Referat 302 Raumordnung und Landesentwicklung

Calenberger Str. 2
30169 Hannover

Tel.: 0511 / 120 2136 und 120 5980
Fax: 0511 / 120 5967

pressestelle@ml.niedersachsen.de

Inhaltsverzeichnis

		Seite
VORWORT		**IX**
METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORING		**XI**
	Theoretische und konzeptionelle Grundlagen	XI
	Beobachtungsfelder und Indikatoren	XI
	Zeitliche Abgrenzung	XVI
	Regionale Abgrenzung	XVI
I.	**REGIONALMONITORING**	**1**
1.	**Raum- und Siedlungsstruktur**	**1**
1.1	Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen	1
1.2	Wirtschaftsstandorte und Pendlerverflechtungen	2
2.	**Demographische Entwicklung**	**6**
2.1	Natürliche Bevölkerungsentwicklung	6
2.2	Wanderungen	9
	Sonderthema: Wanderungen nach dem Alter	15
2.3	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	17
3.	**Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung**	**21**
3.1	Wirtschaftswachstum	21
3.2	Beschäftigtenentwicklung	21
3.3	Betriebsgrößenstrukturen und Entwicklungsdynamik nach Betriebsgrößenklassen	26
3.4	Betriebsgründungen	29
4.	**Arbeitsmarkt**	**34**
5.	**Einkommen und sozioökonomische Lage**	**39**
5.1	Einkommen	39
5.2	Sozioökonomische Situation	40
6.	**Kommunale Finanzen**	**44**
6.1	Steuereinnahmen	44
	Gewerbesteuereinnahmen	44
	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	46
	Steuereinnahmekraft	47

Seite

6.2 Einnahmeseite der Verwaltungshaushalte insgesamt 50

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel auf der Gemeindeebene: Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen, Kreisumlage und Zinsausgaben 50

Allgemeine Deckungsmittel der Gemeindeebene 55

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel auf der Kreisebene: Kreisumlage sowie allgemeine Zuweisungen und Zinszahlungen 55

Allgemeine Deckungsmittel der Kreisebene 57

Allgemeine Deckungsmittel der kommunalen Ebenen insgesamt 57

6.3 Ausgabenseite: Zuschussbedarfe 60

6.4 Finanzsituation in der Gesamtschau 65

Deckungsquoten 65

Soll-Fehlbeträge 70

7. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse 72

Bevölkerungsentwicklung 72

Aktuelle Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung 73

Aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes 74

Einkommen und soziökonomische Lage 74

Kommunale Finanzen 75

II. SCHWERPUNKTTHEMA 2009 „HERAUSFORDERUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS FÜR DIE ENTWICKLUNG DER LÄNDLICHEN RÄUME" 77

1. Grundzüge der langfristigen Entwicklungen von Bevölkerung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den Pendlerverflechtungsbereichen der ländlichen Räume 77

1.1 Untersuchungsansatz 77

1.2 Bevölkerungsentwicklung und Veränderung der Altersstrukturen 80

Bevölkerungsentwicklung seit Ende der 80er Jahre 80

Zukünftige Bevölkerungsentwicklung bis 2025 84

Veränderung der Altersstrukturen 1989 bis 2008 und 2008 bis 2025 86

1.3 Beschäftigtenentwicklung 91

1.4 Veränderung der Arbeitsmarktungleichgewichte 95

1.5 Entwicklungsstarke und entwicklungsschwache ländliche Räume im Überblick 99

2. Herausforderungen des demographischen Wandels für die zukünftige Gestaltung der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen – dargestellt an Beispielen der Modellregion Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland*plus* 102

2.1 Die Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland*plus* als Modellregion für ländliche Räume 102

Grundzüge der Raum- und Siedlungsstruktur 102

Stärken- und Schwächen-Profil 104

Entwicklungstrends des demographischen Wandels bis 2025 106

Seite

2.2 Herausforderungen für die zukünftige Schulversorgung 108

Räumliche Verteilung der Schulstandorte und ihre Erreichbarkeit 108

Entwicklung des Bevölkerungspotenzials und zukünftige Schulversorgung – dargestellt am Beispiel der Grundschulen 111

2.3 Herausforderungen für die zukünftige Gesundheitsversorgung und die zukünftige Gestaltung der Lebenswelten älterer Menschen 115

Ärztliche Versorgung im ländlichen Raum 117

Zukünftige hausärztliche Versorgung 120

Krankenhäuser 122

Pflegeeinrichtungen 124

2.4 Herausforderungen für die zukünftige Nahversorgung 124

Räumliche Verteilung von Einrichtungen der Nahversorgung und ihre Erreichbarkeit 124

Entwicklung des Bevölkerungspotenzials und zukünftige Nahversorgung 125

2.5 Herausforderungen für die zukünftige Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs 128

2.6 Herausforderungen für die zukünftige Gestaltung der Siedlungsstruktur 131

3. Konsequenzen für die Ausgestaltung einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik in den ländlichen Räumen – vor dem Hintergrund des absehbaren demographischen Wandels 136

3.1 Perspektiven der ländlichen Räume in Niedersachsen 136

3.2 Ziele und Handlungsfelder einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume 139

Handlungsfeld: Wirtschaftsförderung 140

Handlungsfeld: Stärkung von Bildung und Qualifizierung 142

Handlungsfeld: Sicherung der Gesundheitsversorgung 144

Handlungsfeld: Gestaltung der Lebenswelten älterer Menschen 146

Handlungsfeld: Sicherung der Nahversorgung 146

Handlungsfeld: Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs 147

Handlungsfeld: Zukunftsorientierte Standort- und Siedlungsentwicklung 148

3.3 Empfehlungen zur Ausgestaltung einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für die ländlichen Räume 150

Grundzüge einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume 150

Strategie- und Potenzialorientierung 152

Intensivierung von Information und Kommunikation 152

Handlungs- und Projektorientierung 153

Stärkung von Kooperationen und Netzwerkbildung 154

Stärkere Einbeziehung von Partnern der Regionalentwicklung 155

3.3 Herausforderungen für die Gestaltung zukunftsorientierter Verwaltungsstrukturen 156

Kartenverzeichnis

Karten-nummer	Inhalt	Seite
Karte 0	Analyseregionen: Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume in Niedersachsen	XVII
Teil I	**REGIONALMONITORING**	
Karte 1.2-1	Wirtschaftsstandorte und Intensität der Pendlerverflechtungen 2008	3
Karte 1.2-2	Pendlerverflechtungen der Arbeitsplatzzentren 2007	5
Karte 2.1	Natürliche Bevölkerungsentwicklung 2008	7
Karte 2.2-1	Wanderungen 2008	10
Karte 2.2-2	Wanderungen nach Altersgruppen 2005 bis 2009	14 und 16
Karte 2.3	Bevölkerungsentwicklung insgesamt 2008	19
Karte 3.2	Beschäftigtenentwicklung insgesamt 2007 bis 2008	25
Karte 3.3	Beschäftigtenentwicklung nach Betriebsgrößenklassen 2002 bis 2006	27 und 28
Karte 3.4	Betriebsgründungen 2008	31
Karte 4.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit Oktober 2008 bis Oktober 2009	37
Karte 5.2	Hilfebedürftige Bevölkerung: Leistungsempfänger nach SGB II 2008	42
Karte 6.1	Steuereinnahmekraft 2008	48
Karte 6.2	Allgemeine Deckungsmittel netto der Gemeinde- und Landkreisebene 2005 bis 2007	52
Karte 6.3	Zuschussbedarfe der Gemeinde- und Landkreisebene 2005 bis 2007	61
Karte 6.4	Allgemeine Deckungsquote auf Gemeinde- und Landkreisebene 2005 bis 2007	66
TEIL II	**SCHWERPUNKTTHEMA 2009 „HERAUSFORDERUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS FÜR DIE ENTWICKLUNG DER LÄNDLICHEN RÄUME"**	
Karte 1.1	Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche der städtischen und ländlichen Räume 2008	79
Karte 1.2	Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2009	81
Karte 1.3	Beschäftigtenentwicklung 1989 bis 2008	92
Karte 2.1-1	Grundzüge der Siedlungsstruktur im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	103
Karte 2.1-2	Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2008 für die Gemeinden und ihre Ortsteile im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	105
Karte 2.1-3	NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 für die Gemeinden und ihre Ortsteile im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	107
Karte 2.2-1	Standorte der Sekundarstufe II im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus* und seinem Umfeld	109
Karte 2.2-2	Erreichbarkeit der schulischen Angebote im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	110
Karte 2.2-3	Gefährdungsgrad der Grundschulen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus* vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung ihrer Einzugsgebiete	113
Karte 2.2-4	Grundschulstandorte nach Größenklassen 2008	114
Karte 2.3-1	Bevölkerung im Alter von 75 Jahren und älter 2008	116

Karten-nummer	Inhalt	Seite
Karte 2.3-2	Erreichbarkeit von Einrichtungen der Gesundheitsversorgung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	119
Karte 2.3-3	Gefährdungsgrad der hausärztlichen Angebote im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	121
Karte 2.3-4	Altersstruktur der Hausärzte 2007	123
Karte 2.4-1	Standorte und Erreichbarkeit des Lebensmitteleinzelhandels im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	126
Karte 2.4-2	Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Marktgebiete des Lebensmitteleinzelhandels (ohne Bäckereien und Metzgereien) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	127
Karte 2.5-1	Direkte Anbindungen an die Grundzentren im Öffentlichen Personennahverkehr an Schultagen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	129
Karte 2.5-2	Direkte Anbindungen an die Grundzentren im Öffentlichen Personennahverkehr in den Schulferien im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	130
Karte 2.6	Erreichbarkeit von Grundversorgungseinrichtungen aus den Gemeinden und ihren Ortsteilen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	132

Abbildungsverzeichnis

Abbildungs-nummer	Inhalt	Seite
Abb. 0.1	Regionalwirtschaftliche Entwicklungsdeterminanten als Basis für das Regionalmonitoring Niedersachsen	XII
Abb. 0.2	Indikatoren des Regionalmonitoring Niedersachsen	XIII
Teil I	**REGIONALMONITORING**	
Abb. 1.1	Einwohner nach Gemeindegrößenklassen in den Stadt- und Landkreisen 2009	2
Abb. 2.1	Natürliche Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen seit 1998	8
Abb. 2.2	Wanderungssalden in den niedersächsischen Regionen seit 1998	12
Abb. 2.3	Regionalmonitoring Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 1989 bis 2008	20
Abb. 3.2	Regionalmonitoring Beschäftigtenentwicklung in den Jahren 1989 bis 2008	24
Abb. 3.4	Regionalmonitoring Betriebsgründungen in den Jahren 1998 bis 2008	32
Abb. 4.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland, Westdeutschland und Niedersachsen seit Anfang 2007	35
Abb. 6.1	Entwicklung der Gewerbesteuer in den niedersächsischen Regionen seit 1998	45
Abb. 6.2-1	Analyseschritte der Gemeindefinanzanalyse	51
Abb. 6.2-2	Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel brutto der Gemeindeebene	53
Abb. 6.2-3	Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Kreisebene	56
Abb. 6.2-4	Allgemeine Deckungsmittel netto der Landkreis- und Gemeindeebene	58
Abb. 6.2-5	Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Einwohnerstärke	59
Abb. 6.3-1	Zuschussbedarfe EP 0-8 der Landkreis- und Gemeindeebene	62
Abb. 6.3-2	Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Einwohnerstärke	64

Abbildungs-nummer	Inhalt	Seite
Abb. 6.4-1	Allgemeine Deckungsquote netto der Landkreis- und Gemeindeebene	67
Abb. 6.4-2	Zusammenhang zwischen allgemeiner Deckungsquote und Einwohnerstärke	68
Abb. 6.4-3	Soll-Fehlbedarfsquote der Landkreis- und Gemeindeebene	70
TEIL II	**SCHWERPUNKTTHEMA 2009 „HERAUSFORDERUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS FÜR DIE ENTWICKLUNG DER LÄNDLICHEN RÄUME"**	
Abb. 1.2-1	Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2009 sowie 1989 bis 2000 und 2000 bis 2009 in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen	83
Abb. 1.2-2	Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2008 und Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen	85
Abb. 1.2-3	Langfristige Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung in Niedersachsen 1989 und 2008	87
Abb. 1.2-4	Altersstruktur der Bevölkerung in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen 2009	88
Abb. 1.2-5	Langfristige Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung in Niedersachsen 2008 und 2025	90
Abb. 1.3-1	Beschäftigtenentwicklung 1989 bis 2008 sowie 1989 bis 2000 und 2000 bis 2008 in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen	93
Abb. 1.3-2	Langfristige Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung in den Pendlerverflechtungsbereichen der städtischen und ländlichen Räume	94
Abb. 1.4-1	Arbeitslosigkeit in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen 1995 und 2008	96
Abb. 1.4-2	Entwicklung der Beschäftigung und Veränderung der Arbeitslosigkeit 1995 bis 2008 in den Pendlerverflechtungsbereichen der städtischen und ländlichen Räume	97
Abb. 1.4-3	Wanderungen 1995 bis 2009 und Arbeitslosigkeit 1995 bis 2008 (Durchschnitte) in den Pendlerverflechtungsbereichen der städtischen und ländlichen Räume	98
Abb. 1.5	Positionen und Positionsveränderungen in den Pendlerverflechtungsbereichen der ländlichen Räume für die Bevölkerungs- und die Beschäftigtenentwicklung, die Arbeitsmarktsituation und die kommunalen Einnahmen 1989 bis 2008	100
Abb. 2.1	Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2008 und Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	106
Abb. 2.2-1	Entwicklung der Schülerzahlen der Jahrgangsstufen 1 bis 4 an Grundschulen in den Jahren 1989 bis 2008 sowie Prognose der Bevölkerung im Alter von 6 bis unter 10 Jahren bis 2025 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	112
Abb. 2.3-1	Entwicklung der Bevölkerung im Vorruhestands- und Ruhestandsalter 1989 bis 2008 und Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	117
Abb. 2.3-2	Erreichbarkeit der Standorte von Hausärzten 2008 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	118
Abb. 2.6	Entwicklung der Einwohnerpotenziale der Grund- und Mittelzentren 2008 bis 2025 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland*plus*	134
Abb. 3.3	Aktuelles Stärken-Schwächen-Profil der niedersächsischen Stadt- und Landkreise	158

VORWORT

Die Regionalisierung der Struktur- bzw. der Landesentwicklungspolitik benötigt ein Monitoringsystem, um die Ausgangssituation der Regionen sowie die Entwicklungstrends, die zu einer Verschärfung oder Abschwächung der regionalen Disparitäten führen, zu erfassen. Das *Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW)* besitzt langjährige Erfahrungen in der Analyse regionaler Struktur- und Entwicklungsprozesse, u.a. dokumentiert in den in mehrjährigem Turnus vorgelegten Regionalberichten [1]. Das Referat Raumordnung und Landesentwicklung hat deshalb das NIW im Herbst 2002 beauftragt, aufbauend auf diesen Erfahrungen und Vorarbeiten ein *Regionalmonitoring* zur laufenden Beobachtung der regionalen Entwicklung in Niedersachsen zu entwickeln. Mit dem vorliegenden **Regionalreport 2009** wird **die fünfte Fortschreibung** vorgelegt.

Dieses *Regionalmonitoring* hat die Ziele,

- das Ausmaß der regionalen Struktur- und Entwicklungsprobleme zu bestimmen, d.h. langfristige und aktuelle Entwicklungstrends in den Kernbereichen der Landesentwicklung zu identifizieren und einen Überblick über die räumliche Vielfalt und Bandbreite der regionalen Entwicklungen in Niedersachsen zu gewinnen,
- sich anbahnende problematische Entwicklungen in einzelnen Teilräumen und Standorten möglichst frühzeitig zu erkennen und deren Trends zu verfolgen,
- die häufig überzogene Problemsicht einzelner Regionen zu objektivieren,
- die Diskussion um die Handlungsnotwendigkeiten in einzelnen Regionen oder in speziellen Politikfeldern auf eine gemeinsame Informationsbasis zu stellen und nicht zuletzt auch
- die Erfolge im Abbau regionaler Ungleichgewichte zu dokumentieren.

Das *Regionalmonitoring* ist ein auf Fundierung, Begleitung und Umsetzung angelegtes, permanent verfügbares Informationsinstrument der Politikberatung. Das Informationssystem besteht aus einem Datensatz aussagekräftiger regionalwirtschaftlicher Struktur- und Entwicklungsindikatoren in den Bereichen Demographie, Wirtschaft und Beschäftigung, Arbeitsmarkt, Bildung und Qualifikation, soziale Situation, Löhne und Einkommen sowie Kommunale Finanzen, die insgesamt den Handlungsrahmen der regionalisierten Strukturpolitik abstecken.

Basis des *Regionalmonitoring* ist eine Datenbank mit statistischen Grunddaten und Indikatoren, die laufend – d.h. unmittelbar nach Verfügbarkeit der Grunddaten – aktualisiert wird. Dies ermöglicht die Bereitstellung von Tabellen, Karten und Abbildungen nach dem jeweils aktuellsten Stand, die der Staatskanzlei und den übrigen Landesministerien zur internen Nutzung zur Verfügung gestellt werden.

Die Kernergebnisse des *Regionalmonitoring* werden jährlich in einem Regionalreport der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt, der die aktuellen Entwicklungstrends in den Berichtsbereichen darstellt, auf sich abzeichnende Problemfelder und -regionen hinweist, aber auch Fortschritte und positive Entwicklungen dokumentiert. Die Grundaussagen des Textteils werden durch geeignete Karten und Abbildungen visualisiert.

Für die Publikation des Regionalreports ist mit dem Auftraggeber verabredet worden, auch in diesem Jahr den grundlegenden Analyseteil zu reduzieren und dafür ein umfangreicheres Sonderthema zu präsentieren. Der vorliegende Report konzentriert sich vor diesem Hintergrund auf Kernanalysen zu den Themen Bevölkerung, Beschäftigung und Unternehmensgründungen, Arbeitslosigkeit, Einkommen sowie kommunale Steuereinnahmen. Wie auch im letzten Jahr wird in diesem Report der Blick bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auch auf Quartals- bzw. Monatswerte gerichtet, um so auch die aktuellsten Entwicklungen der derzeitigen Wirtschaftskrise einfangen zu können. Die Entwicklungen von Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie auch die Veränderungen der Steuereinnahmen werden jeweils am Bundesdurchschnitt gespiegelt, um die Abweichungen von den generellen Trends besser sichtbar zu machen. Die entsprechenden Veränderungen signalisieren entsprechend Positionsverbesserungen bzw. ein Zurückbleiben gegenüber dem jeweiligen Bundestrend. Für die Bevölkerung umfasst der Berichtszeitraum das volle Jahr 2008 (bis 31.12.), die Daten der Beschäftigung für die Stadt- und Landkreise sind bis 31.3.2009 verarbeitet worden, für die Arbeitslosigkeit sind die aktuellsten Daten vom November 2009 einbezo-

[1] Regionalbericht Norddeutschland 2009. Aktuelle wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen von Schleswig-Holstein, Niedersachsen und den angrenzenden Hansestädten sowie in den 16 Bundesländern. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, März 2010.

gen. Im diesjährigen Report ist in Absprache mit dem Auftraggeber das Sonderthema **"Herausforderungen des demographischen Wandels für die Entwicklung der ländlichen Räume"** bearbeitet worden.

Die Regionaldatenbanken des NIW bauen in großen Teilen auf Daten der amtlichen Statistik auf. Der *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie LSKN*, mit dem das NIW seit vielen Jahren eng zusammenarbeitet, hat sich mit seinen Datenangeboten und Beratungsdienstleistungen wieder einmal als bewährter Partner für die regionale Wirtschaftsforschung in Niedersachsen erwiesen. Besonders die Regionaldatenbank, mit der Niedersachsen bundesweit eine Spitzenstellung einnimmt, ist für die Bearbeitung regionaler und kommunaler Fragestellungen unverzichtbar. Weitere Daten wurden vom *Statistikamt Nord* in Hamburg sowie dem *Statistischen Landesamt Bremen* zur Verfügung gestellt. Wichtige Daten zur Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit auf Kreisebene stammen vom *Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*. Daten der Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik wurden von der *Bundesagentur für Arbeit* bereitgestellt. Die Daten zu den Ausbildungsstellenmärkten stammen vom *Bundesinstitut für Berufliche Bildung BIBB*. Die Sonderauswertungen der Studierenden sowie der Studienanfänger an Hochschulen (u.a. auch nach dem Ort des Erwerbs der Hochschulzugangsberechtigung) sind vom *Statistischen Bundesamt* im Auftrag des NIW durchgeführt worden.

An der Erarbeitung und Umsetzung des vorliegenden Bandes *Regionalmonitoring 2009* haben im NIW *Klaus-Jürgen Hentschel* (Tabellen und Graphiken) und *Jérôme Stuck* (Karten) sowie *Monika Diekmeyer*, *Nina Titkemeier, Henry von Klencke, B.A.* und *Dipl. Geogr. Florian Rehr* (Redaktionsarbeiten) mitgewirkt.

Die Erarbeitung des Regionalmonitoring sowie auch des Sonderthemas ist – wie in den vergangenen Jahren auch – durch eine Arbeitsgruppe des *Referats Raumordnung und Landesentwicklung* begleitet worden, in der die Ergebnisse intensiv diskutiert worden sind und von der wichtige Hinweise und Verbesserungsvorschläge gegeben wurden. An der projektbegleitenden Arbeitsgruppe waren in diesem Jahr Vertreter des *Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (MW),* des *Niedersächsischen Kultusministeriums (MK)*, des *Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport (MI)*, des *Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (MS)*, des *Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur (MWK)* sowie der *Niedersächsischen Staatskanzlei* beteiligt.

Allen Beteiligten sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORING

Das vom NIW entwickelte Regionalmonitoring Niedersachsen ist ein auf dauerhafte Beobachtung von regionalwirtschaftlichen Entwicklungsprozessen und deren Determinanten angelegtes Informationssystem.

Theoretische und konzeptionelle Grundlagen

Im Vordergrund des Regionalmonitoring Niedersachsen stehen die grundlegenden regionalwirtschaftlich relevanten Strukturen und Entwicklungstrends von privaten Haushalten (Bevölkerung), Unternehmen (Wirtschaft) und öffentlichen Gebietskörperschaften (kommunale Ebene). Anhand eines einfachen Entwicklungsmodells lassen sich wichtige Determinanten und Charakteristika regionaler Entwicklungsprozesse darstellen (Abb. 0.1). Wichtige Aspekte dieser Zusammenhänge werden in unterschiedlichen regionalwirtschaftlichen Wachstums- und Entwicklungstheorien beleuchtet [2].

- Das Regionalmonitoring geht davon aus, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Einwohner einer Region letztlich die Zielgröße aller regionalpolitisch motivierten Interventionen sind. Deshalb stehen in einem ersten Block die Entwicklungstendenzen der Bevölkerung und die Veränderungen ihrer Strukturen im Vordergrund. Besondere Aufmerksamkeit genießen dabei die Wanderungsströme, weil sie die Attraktivität von Regionen und die Zufriedenheit mit den Wohnstandortbedingungen sowie den Möglichkeiten der Einkommenserzielung spiegeln.
- Die Wirtschaftsstruktur und die wirtschaftliche Dynamik prägen die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Regionen in besonderer Weise und sind damit ein zweiter großer Block des Monitoring. Neben dem wirtschaftlichen Wachstum und der Beschäftigtenentwicklung wird auch die Erneuerung der Wirtschaftsstruktur durch Gründungen betrachtet. Die strukturellen Besonderheiten und die Richtung des wirtschaftlichen Strukturwandels stehen in engem Zusammenhang mit der Entwicklungsdynamik, sind aber auch für die Qualifikationsstruktur der angebotenen Arbeitsplätze und damit für das Einkommensniveau von Relevanz.
- Wegen der herausgehobenen Bedeutung der Erwerbsmöglichkeiten für die regionalen Lebensbedingungen haben die Basisindikatoren zur Messung der Arbeitslosigkeit und der Erwerbsbeteiligung sowie zur Charakterisierung der Einkommenssituation ein besonderes Gewicht.
- Entsprechend der zunehmenden Bedeutung von Prozess- und Produktinnovationen für die Wettbewerbsfähigkeit der wirtschaftlichen Aktivitäten rücken die Qualifikationen der Arbeitskräfte sowie die Bildungsvoraussetzungen der nachwachsenden Altersjahrgänge in den Fokus. Im Schwerpunkt Bildung und Qualifikationen werden die allgemeine schulische Bildung, die berufliche Erstausbildung sowie die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten betrachtet.
- Wegen der wichtigen Rolle der kommunalen Gebietskörperschaften bei der Ausgestaltung der Wohnstandort- und Wirtschaftsstandortbedingungen durch kommunale Dienstleistungen und Infrastruktur wird deren Finanzsituation ausführlich beleuchtet. Auf der Einnahmeseite sind neben den Steuereinnahmen die Allgemeinen Zuweisungen von Interesse, weil sie die unterschiedliche Ergiebigkeit der eigenen Finanzquellen zumindest zum Teil ausgleichen. Das Verhältnis der allgemeinen Deckungsmittel zu den Zuschussbedarfen der einzelnen kommunalen Aufgabenbereiche charakterisiert die Finanzsituation und legt offen, ob Überschüsse vorhanden sind, die als Rücklagen für Investitionsprojekte verwendet können. Wichtige Charakteristika der kommunalen Finanzen sind darüber hinaus die Zinsausgaben sowie die nicht gedeckten Fehlbeträge der vergangenen Jahre.

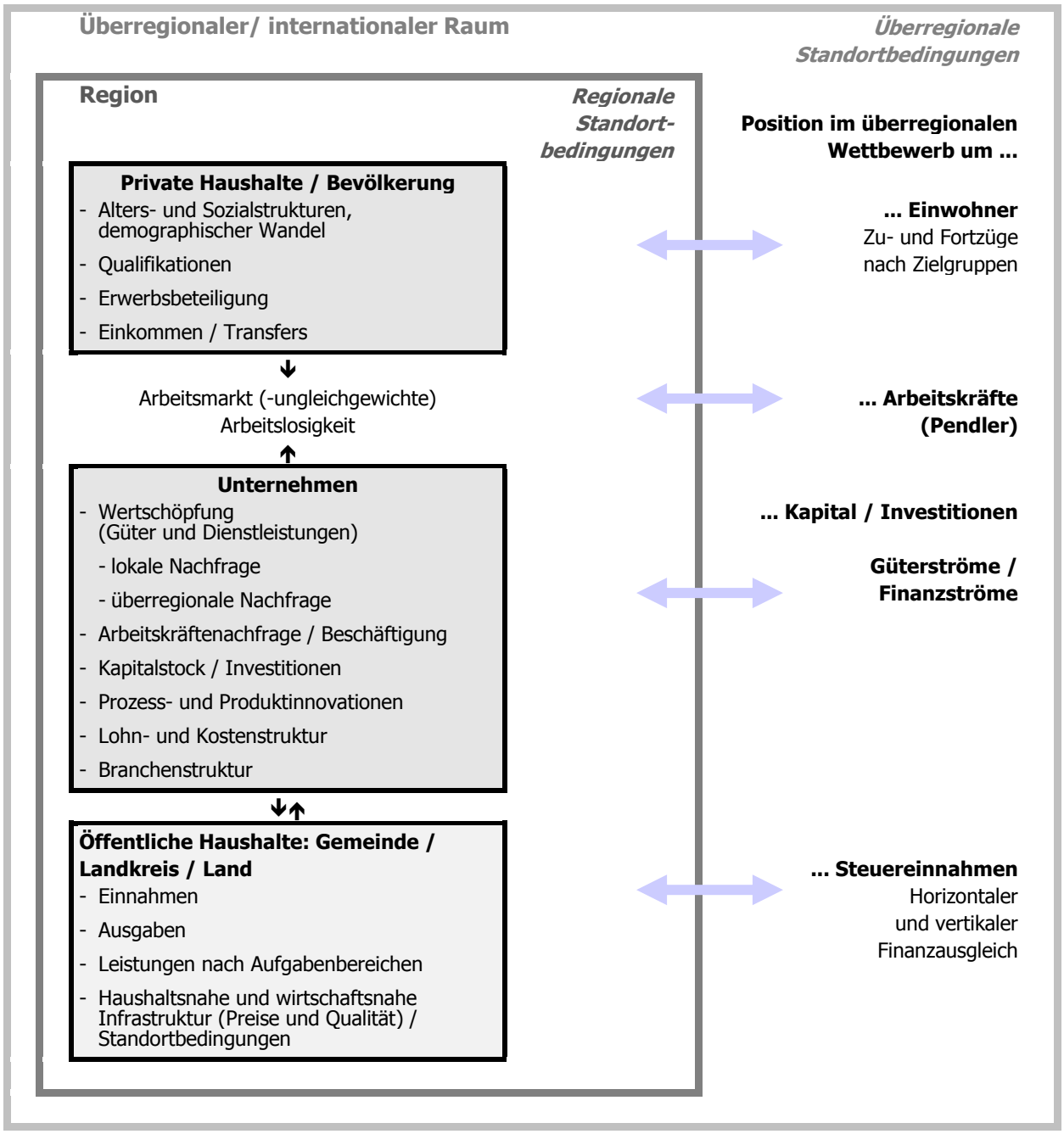
Beobachtungsfelder und Indikatoren

Das Monitoring konzentriert sich auf Kernbereiche der Regionalentwicklung und verwendet zur Erklärung einen überschaubaren Satz an Grunddaten und Indikatoren, die sich in der Analyse regionaler Struktur- und Entwicklungsprobleme bewährt haben (Abb. 0.2). Die überwiegend aus den Grunddaten der amtlichen Statistik gebildeten Indikatoren sind nach ihrer Bedeutung in Kernindikatoren und Ergänzungsindikatoren untergliedert.

---

[2] Vgl. dazu u.a. Schätzl, Ludwig: Wirtschaftsgeographie 1, Theorie. Paderborn, 2003 sowie Maier, Gunther, Franz Tödtling und Michaela Trippl: Regional- und Stadtökonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik, Wien, New York, 2005.

Abb. 0.1: Regionalwirtschaftliche Entwicklungsdeterminanten als Basis für das Regionalmonitoring Niedersachsen



Quelle: Eigene Darstellung

Folgende Analysebereiche werden näher betrachtet:

- Raum- und Siedlungsstruktur (zur Charakterisierung der Grund- und Ausgangsstrukturen),
- Bevölkerungsstruktur und -entwicklung,
- Wirtschaftsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung,
- Arbeitsmarkt,
- Einkommen und soziale Lage sowie
- Kommunale Finanzen.

Abb. 0.2: Indikatoren des Regionalmonitoring Niedersachsen [3]

	Berichtsbereich	Indikator
	Kernindikatoren (■) und Ergänzungsindikatoren (□)	
1.	**Raum und Siedlungsstruktur**	
■	Bevölkerungspotenzial	Bevölkerung absolut
□	Wirtschaftspotenzial	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in jeweiligen Preisen, absolut
□	Wirtschaftspotenzial	Erwerbstätige am Arbeitsort, absolut
□	Flächennutzung durch Siedlung	Anteil der Siedlungsfläche an der Fläche insgesamt (in %)
□	Flächennutzung durch Landwirtschaft	Anteil der landwirtschaftlichen Flächen an der Fläche insgesamt (in %)
□	Flächennutzung durch Wald	Anteil der Waldfläche an der Fläche insgesamt (in %)
■	Besiedlungsdichte	Bevölkerungsdichte
□	Größte Siedlung	größte Stadt bzw. Gemeinde nach der Bevölkerungszahl
□	Bevölkerung in kleinen Gemeinden	Anteil der Bevölkerung in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern (in %)
□	Arbeitsmarktverflechtungen	Pendlerbilanz: Ein- abzüglich Auspendler bezogen auf die Beschäftigten am Wohnort (in %)
2.	**Bevölkerungsstruktur und -entwicklung**	
■	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die vorhandene Bevölkerung, in v.T. (Jahresdurchschnitt)
□	Natürliche Bevölkerungsentwicklung	Natürliche Entwicklung: Geborene abzüglich Sterbefälle bezogen auf die Bevölkerung, in v.T. (Jahresdurchschnitt)
□	Wanderungen	Wanderungssaldo: Zuzüge abzüglich Fortzüge bezogen auf die Bevölkerung, in v.T. (Jahresdurchschnitt)
□	Kinder- und Jugendliche	Bevölkerung im Alter bis unter 18 Jahren an der Bevölkerung insgesamt, in %
□	Bevölkerung im Rentenalter	Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter an der Bevölkerung insgesamt, in %
□	Arbeitskräftepotenzial	Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren an der Bevölkerung insgesamt, in %
3.	**Wirtschaftsstruktur und -entwicklung**	
■	Wirtschaftswachstum	Zunahme des Wertes der produzierten Güter und Dienstleistungen anhand der Veränderung der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen, in % (Jahresdurchschnitt)
■	Betriebs- bzw. Unternehmensgründungen	Betriebsgründungen von Hauptniederlassungen bezogen auf die Erwerbsfähigen (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren)
■	Beschäftigtenentwicklung insgesamt	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, in % (Jahresdurchschnitt)
□	Wirtschaftskraft	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in EUR je Einwohner
□	Arbeitsproduktivität	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in jeweiligen Preisen bezogen auf die Erwerbstätigen (am Arbeitsort)

[3] Gesamtsystem (im vorliegenden Regionalreport 2009 wird nur ein kleiner Teil der Indikatoren dargestellt)

	Berichtsbereich	Indikator
	Kernindikatoren (■) und Ergänzungsindikatoren (□)	
□	Bedeutung der Landwirtschaft	Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft / Fischerei Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt, in %
□	Bedeutung des Produzierenden Gewerbes	Anteil der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt, in %
□	Bedeutung der Dienstleistungen	Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt, in %
□	Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe [4], in %
□	Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungssektor	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor [5], in %
4.	**Arbeitsmarkt und Einkommen**	
■	Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote: Arbeitslose bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen (Jahresdurchschnitt), in %
□	Veränderung der Arbeitslosigkeit	Veränderung der Arbeitslosenquoten, in %-Punkten
□	Langzeitarbeitslosigkeit	Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt, in %
□	Erwerbsbeteiligung der Frauen	Beschäftigte Frauen (am Wohnort) bezogen auf die weiblichen Erwerbsfähigen (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren), in %
□	Arbeitnehmerentgelte	Entgelte der Arbeitnehmer, in EUR je Arbeitnehmer
□	Primäreinkommen	Arbeitnehmerentgelte, Einkommen aus selbständiger Tätigkeit sowie Saldo der geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen, in EUR je Einwohner
■	Verfügbares Einkommen	Primäreinkommen sowie Saldo der empfangenen und geleisteten Transferzahlungen, in EUR je Einwohner
□	Pro-Kopf-Einkommen	Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, in EUR je Einwohner
5.	**Bildung und Qualifikation**	
■	Weiterführende Schulbildung	Anteil der Schüler der Sekundarstufe II an der gleichaltrigen Bevölkerung (16 bis unter 19 Jahre), in %
□	Absolventen mit Hochschulreife	Anteil der Absolventen allgemeinbildender Schulen mit Fachhochschul- und Hochschulreife, in %
□	Absolventen allgemeinbildender Schulen ohne Abschluss	Anteil der Absolventen allgemeinbildender Schulen ohne Abschluss, in %
■	Berufliche Erstausbildung	Anteil der Auszubildenden an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt, in %
□	Beschäftigte ohne Berufsabschluss	Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (ohne Auszubildende), in %
■	Hochqualifizierte Beschäftigte	Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (ohne Auszubildende), in %
□	Beteiligung an weiterführender Schulbildung	Anteil der Schüler in der Sekundarstufe II an den Jugendlichen im Alter von 15 bis unter 18 Jahren, in % [6]

4 Daten vor und nach 1998 wegen Veränderung der Wirtschaftszweigsystematik nur eingeschränkt vergleichbar; bis 1998 WZ 73, ab 1998 WZ 93

5 Daten vor und nach 1998 wegen Veränderung der Wirtschaftszweigsystematik nur eingeschränkt vergleichbar; bis 1998 WZ 73, ab 1998 WZ 93

	Berichtsbereich	Indikator
	Kernindikatoren (■) und Ergänzungsindikatoren (□)	
6.	**Kommunale Finanzen**	
□	Gewerbesteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Gewerbesteuer (netto), in EUR je Einwohner
□	Einkommensteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Einkommensteuer, in EUR je Einwohner
■	Steuereinnahmekraft	Realsteueraufbringungskraft zuzüglich dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Soll) und abzüglich der Gewerbesteuerumlage (Soll), in EUR je Einwohner
□	Allgemeine Deckungsmittel netto	Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen, zuzüglich bzw. abzüglich der Kreisumlage, abzüglich der Zinszahlungen, in EUR je Einwohner
□	Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts	Ausgaben abzüglich Einnahmen in den Einzelplänen 0-8 des Verwaltungshaushalts, in EUR je Einwohner
□	Ausgaben des Vermögenshaushalts	Ausgaben in den Einzelplänen 0-8 des Vermögenshaushalts, in EUR je Einwohner
■	Allgemeine Deckungsquote	Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts, in %
□	Zinsquote	Zinszahlungen (einschließlich Kassenkreditzinsen) bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel brutto, in EUR je Einwohner
□	Soll-Fehlbetragsquote der Vorjahre	Soll-Fehlbeträge der Vorjahre bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel netto, in %

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover 12/2009

Insgesamt stößt die Operationalisierung der theoretischen Begriffe, d. h. ihre Umsetzung in messbare Indikatoren, in vielen Fällen an Grenzen. Die Berechnungen der Indikatoren basieren auf Daten statistischer Erhebungen, die die theoretischen Begriffe mehr oder weniger präzise, zum Teil auch nur näherungsweise abbilden. In vielen Fällen fehlen grundlegende Daten, oder die erhobenen Daten decken sich nicht oder nur unzureichend mit den theoretischen Begriffen. Beispielsweise messen die amtlichen Daten der Arbeitslosen die Differenz zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nur unzureichend, weil sie nur diejenigen erfassen, die sich als Arbeitslose registrieren lassen. So dürften beispielsweise Arbeitssuchende, die keine finanzielle Hilfe von der Arbeitsverwaltung erwarten können oder die nicht von einem Vermittlungserfolg ausgehen, bei den registrierten Arbeitslosen unterrepräsentiert sein. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass wichtige gesamtwirtschaftlich verfügbare Daten (z. B. zur Nachfrage der privaten Haushalte, zu Exporten oder Importen des Unternehmenssektors) auf der regionalen Ebene häufig nicht bzw. nur als grobe Schätzwerte vorliegen. In jedem Fall unterliegen die erhobenen Daten vielfältigen Restriktionen, die die Aussagekraft der auf ihrer Basis gebildeten Indikatoren beeinflussen [7].

Das Regionalmonitoring basiert auf dem regionalen Vergleich. Ein wichtiger Maßstab ist dabei die nationale Entwicklung. Die Struktur- und Entwicklungskennziffern der einzelnen Regionen werden deshalb soweit wie möglich auf den westdeutschen Durchschnitt bezogen, um eine Einordnung im größeren räumlichen Maßstab vornehmen zu können und Abweichungen von den Bundestrends zu dokumentieren. Soweit wie möglich ist die Bezugsgröße der Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer (WD) und nur in Ausnahmefällen Gesamtdeutschland (D). Diese Zuordnung resultiert aus dem eigenen Anspruch Niedersachsens, sich vor allem in Fragen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes an der immer noch höheren „Messlatte" der westdeutschen Bundesländer zu orientieren. Die vergleichende Vorgehensweise ermöglicht neben der Darstellung einzelner Entwicklungen in Niedersachsen und (West-) Deutschland auch die Einordnung von Regionen des Landes aufgrund ihrer relativen Positionen bzw. Positionsverschiebungen.

6 Vergleichswerte für andere Bundesländer problematisch

7 Eine ausführliche Dokumentation mit wichtigen Abgrenzungen amtlicher Erhebungen und Definitionen von Merkmalen findet sich im Regionalbericht Norddeutschland 2005, a.a.O., S. A-1 bis A-16.

Zeitliche Abgrenzung

Das *Regionalmonitoring* ist auf die Darstellung und Analyse von zeitlichen Entwicklungsprozessen ausgerichtet. Damit stehen Zeitreihen mit Jahresdaten der ausgewählten Kernindikatoren im Vordergrund der Betrachtung. Die Entwicklung bzw. der Entwicklungsstand des jeweils dokumentierten aktuellen Jahres kann mit den zurückliegenden Jahren über einen längeren Zeitraum hin verglichen werden. In den Karten werden z.T. Entwicklungen für längere Zeiträume dargestellt. Die dem Regionalmonitoring zugrunde liegenden Daten der NIW-Regionaldatenbanken werden in enger Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Landesamt für Statistik, den Statistischen Landesämtern Bremen und Hamburg, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesagentur für Arbeit bzw. der Regionaldirektion Bremen-Niedersachsen der Bundesagentur für Arbeit laufend aktualisiert. Die Auswertungstabellen können entsprechend zu jedem beliebigen Zeitschnitt abgerufen werden.

Regionale Abgrenzung

Das *Regionalmonitoring* bezieht sich auf das Land Niedersachsen. Basis-Raumeinheiten sind die acht kreisfreien Städte und 37 Landkreise sowie die Region Hannover [8]. Einbezogen werden auch die Daten und Indikatoren für Deutschland und Westdeutschland [9]. Wegen ihrer regionalwirtschaftlichen Bedeutung für Niedersachsen werden soweit wie möglich auch die entsprechenden Informationen für die benachbarten Großstädte Hamburg, Bremen und Bremerhaven zusammengetragen und ausgewertet. Für die kartographischen Darstellungen bietet es sich in Einzelfällen an, auch die Ebene der Städte und Gemeinden darzustellen.

Um in den nachfolgenden Analysen der Struktur- und Entwicklungsunterschiede innerhalb des Landes eine gewisse Vergleichbarkeit der siedlungsstrukturellen Ausgangsbedingungen und Standortgegebenheiten zwischen den Regionen zu gewährleisten, werden die niedersächsischen Stadt- und Landkreise nach Raumkategorien *„Verdichtungsräume"*, *„(sonstige) Stadtregionen"* und *„ländliche Räume"* differenziert (Karte 0). **Diese Abgrenzung erfolgt ausschließlich zu Analysezwecken und kann und soll möglichen regionalen Kooperationen nicht vorgreifen.**

Zu den **Verdichtungsräumen** werden die niedersächsischen Anteile an den insgesamt 21 großen west- und ostdeutschen Agglomerationsräumen mit großstädtischen Zentren von etwa 250.000 und mehr Einwohnern sowie Verflechtungsbereichen von mindestens 1,0 Mio. Einwohnern [10] gezählt:

- die Region Hannover, die aus der Landeshauptstadt Hannover und dem ehemaligen Landkreis Hannover gebildet worden ist,
- der „Verdichtungsraum Braunschweig" mit den Zentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie den Landkreisen Helmstedt, Gifhorn, Peine, Wolfenbüttel [11],
- der niedersächsische Teil des „Verdichtungsraums Hamburg" mit den Landkreisen Harburg, Stade und Lüneburg [12] sowie

---

8 Seit November 2001 sind die kreisfreie Stadt Hannover und der Landkreis Hannover in die Region Hannover übergegangen. In den Karten und graphischen Darstellungen ist die Region Hannover teilweise noch nach der Landeshauptstadt und dem ehemaligen Landkreis untergliedert, vor allem um die Stadt-Umland-Unterschiede im Vergleich mit den anderen großstädtischen Regionen darstellen zu können. Wo von der amtlichen Statistik Daten nur auf „Kreisebene" bereitgestellt werden, wird dies in Zukunft aber nicht mehr möglich sein.

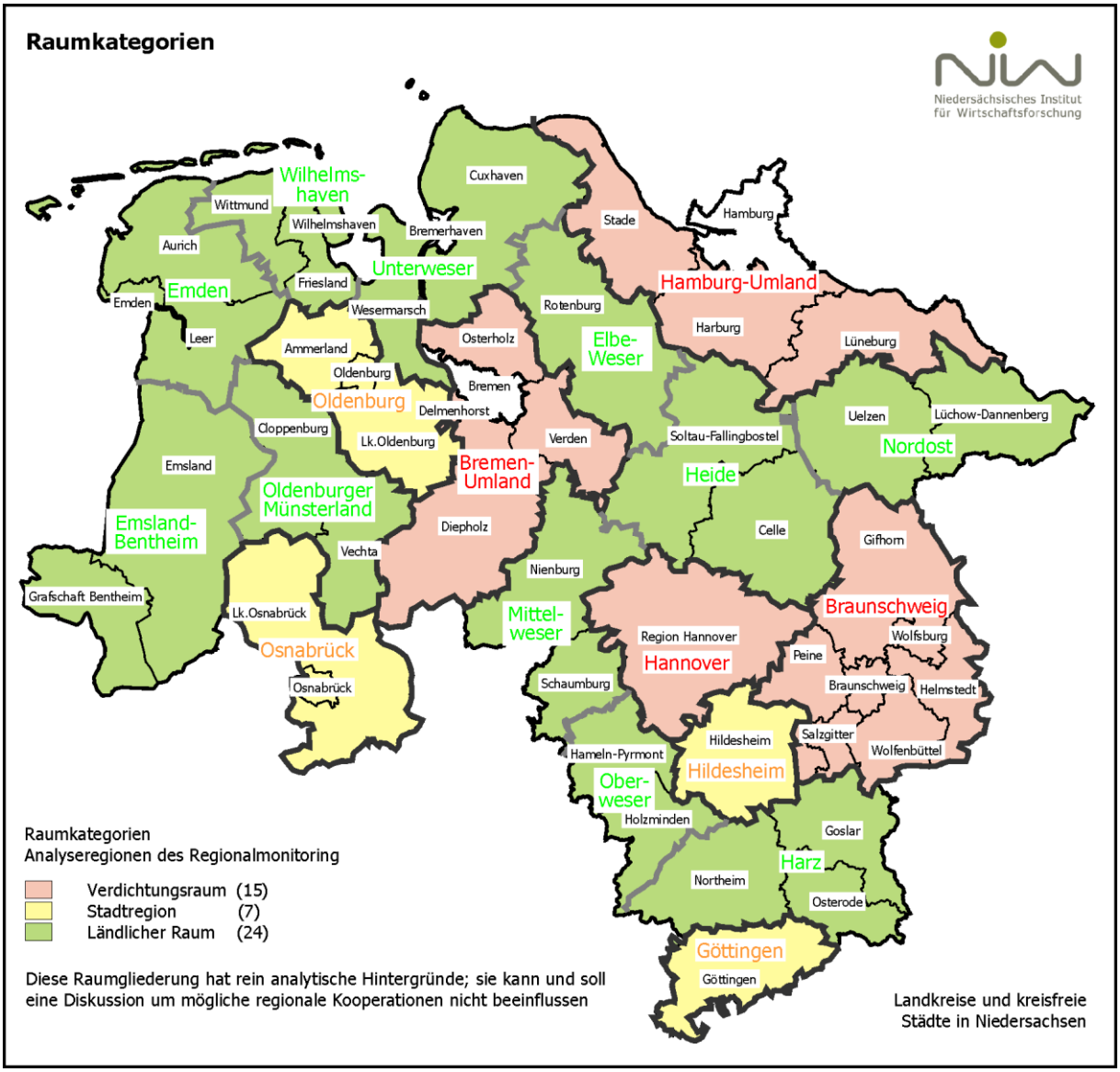
9 westdeutsche Bundesländer (ehemaliges Bundesgebiet ohne Berlin West)

10 Abgrenzung in Anlehnung an F. J. Bade, 1987, vgl. auch Hans-Ulrich Jung, Janin Wieja, Arno Brandt u.a., 2005, S. 2-3.

11 Der zum Großraum Braunschweig zählende Landkreis Goslar wird zu Analysezwecken als Teil des ländlichen Raumes „Harz" betrachtet.

12 Die Landkreise Stade, Harburg und Lüneburg werden zum südlichen Umland des „Verdichtungsraums Hamburg" gezählt, um die Vergleichbarkeit mit anderen bundesweiten Studien zur Position der Verdichtungsräume sicherzustellen. Vgl. z.B. NIW und NORD/LB: Regionaler Entwicklungsbericht 2005. Wirtschaftsstandort Region Hannover. Auf dem Weg zur europäischen Metropolregion. Hannover, 2005.

Karte 0: Analyseregionen: Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume in Niedersachsen



N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 12/2009

- der niedersächsische Teil des „Verdichtungsraums Bremen" mit den Landkreisen Osterholz, Verden, Diepholz und der kreisfreien Stadt Delmenhorst [13].

Als **Stadtregionen** werden die übrigen großstädtischen Zentren in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern und ihre Verflechtungsbereiche bezeichnet:

- die „Stadtregion Oldenburg" bestehend aus der Stadt Oldenburg und den sie umgebenden Landkreisen Ammerland und Oldenburg,
- die „Stadtregion Osnabrück" mit der Stadt und dem Landkreis Osnabrück,
- die Region Hildesheim (Landkreis Hildesheim einschließlich der kreisangehörigen Stadt Hildesheim) sowie
- die Region Göttingen (Landkreis Göttingen einschließlich der kreisangehörigen Stadt Göttingen).

---

13 Der in einem Spannungsfeld zwischen dem unmittelbaren Umland der Stadt Bremen und dem peripheren, ländlich geprägten Raum stehende Landkreis Diepholz wird hier aus analytischen Gründen dem „Verdichtungsraum Bremen" zugeordnet.

Zum **ländlichen Raum** werden alle übrigen kreisfreien Städte und Landkreise in Niedersachsen mit Zentren unter 100.000 Einwohnern und in der Regel niedrigerer Bevölkerungsdichte gezählt [14]. Im Einzelnen sind dies:

- der „ländliche Raum Westniedersachsen" mit dem Raum Emsland-Bentheim (Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim) und dem Oldenburger Münsterland (Landkreise Cloppenburg und Vechta),
- der „ländliche Raum Küste" mit dem Raum Emden (kreisfreie Stadt Emden sowie Landkreise Aurich und Leer), dem Raum Wilhelmshaven (kreisfreie Stadt Wilhelmshaven sowie Landkreise Friesland und Wittmund) und dem ländlichen Raum Unterweser (Landkreise Cuxhaven, Wesermarsch und Stadt Bremerhaven [15]),
- der „ländliche Raum Mitte" mit den Teilräumen Elbe-Weser (Landkreis Rotenburg), Heide (Landkreise Soltau-Fallingbostel und Celle) und Mittelweser (Landkreise Schaumburg und Nienburg),
- der „ländliche Raum Südniedersachsen" mit Oberweser (Landkreise Hameln-Pyrmont und Holzminden), sowie Harz und südliches Leine-Weser-Bergland (Landkreise Northeim, Goslar und Osterode) sowie
- der „ländliche Raum Nordost-Niedersachsen" (Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg).

[14] Die Landkreise Stade und Lüneburg, die hier als Umland des Verdichtungsraums Hamburg eingeordnet sind, sowie der Landkreis Diepholz als Teil des Verdichtungsraums Bremen haben in Teilen durchaus ländlichen Charakter, der auch eine Zuordnung zum „ländlichen Raum" rechtfertigen würde.

[15] Die Stadt Bremerhaven wird aufgrund ihrer räumlichen Lage und funktionalen Bedeutung für den Unterweser-Raum soweit als möglich mit betrachtet.

I. REGIONALMONITORING

1. Raum- und Siedlungsstruktur

1.1 Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen

Siedlungsstrukturelle Ungleichgewichte

Die Raumstruktur des Landes Niedersachsen wird in besonderer Weise von den Verdichtungsräumen Hannover sowie Braunschweig / Wolfsburg / Salzgitter geprägt. Große Bedeutung für ein weites niedersächsisches Umland haben darüber hinaus die benachbarten Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Erst mit deutlichem Größenabstand folgen die Städte Osnabrück und Oldenburg im Westen sowie Göttingen und Hildesheim im Süden. Das übrige westliche, nördliche und mittlere Niedersachsen ist ländlich geprägt und ausgesprochen dünn besiedelt. Die Mittelgebirgsrandzone mit dem Osnabrücker Land, dem Leine- und Weser-Bergland sowie dem Harzrand ist demgegenüber stärker industrialisiert und auch dichter besiedelt. Dünn besiedelte ländliche Räume in Niedersachsen mit gleichzeitig größeren Entfernungen zu den großstädtischen Zentren sind die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen im nordöstlichen Niedersachsen, der südliche Landkreis Diepholz sowie der zentrale Elbe-Weser-Raum und das nordwestliche Emsland.

Große Unterschiede in der Einwohnerstärke

Die Einwohnerzahlen der niedersächsischen kommunalen Gebietskörperschaften sind sowohl auf der Landkreis- als auch der Gemeindeebene sehr verschieden (Abb.1.1). Dies zieht naturgemäß Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und in den kommunalen Kostenstrukturen nach sich.

Landkreise: von 50.000 bis 360.000 Einwohnern, Region Hannover: 1,1 Mio. Einwohner

- Bei den Landkreisen reicht die Spannweite von 50.000 Einwohnern [16] im Landkreis Lüchow-Dannenberg und 57.000 Einwohnern im Landkreis Wittmund auf der einen bis zu den Landkreisen Emsland mit 314.000 Einwohnern und Osnabrück mit 358.000 Einwohnern auf der anderen Seite. Die Region Hannover umfasst sogar 1.130.000 Einwohner. Insgesamt haben sieben niedersächsische Landkreise weniger als 100.000 Einwohner, 23 Landkreise zwischen 100.000 bis unter 200.000 Einwohnern und sieben eine Größe von mehr als 200.000 Einwohnern.

Kreisfreie Städte: von 50.000 bis 250.000 Einwohnern

- Unter den kreisfreien Städten haben Emden (52.000 Einwohner), Delmenhorst (75.000) und Wilhelmshaven (81.000) deutlich weniger als 100.000 Einwohner. Salzgitter (104.000), Wolfsburg (120.000), Oldenburg (160.000) und Osnabrück (163.000) liegen z.T. deutlich darüber. Die größte kreisfreie niedersächsische Stadt ist Braunschweig (246.000). Die Landeshauptstadt Hannover (520.000) ist seit der Bildung der Region Hannover im Jahr 2001 regionsangehörige Gemeinde. Die Städte Göttingen (121.000) und Hildesheim (103.000) sind bereits seit der Gebietsreform in den 70er Jahren kreisangehörige Gemeinden.

19 % der Bevölkerung in Städten über 100.000 Einwohnern und 26 % in Gemeinden bis unter 10.000 Einwohnern

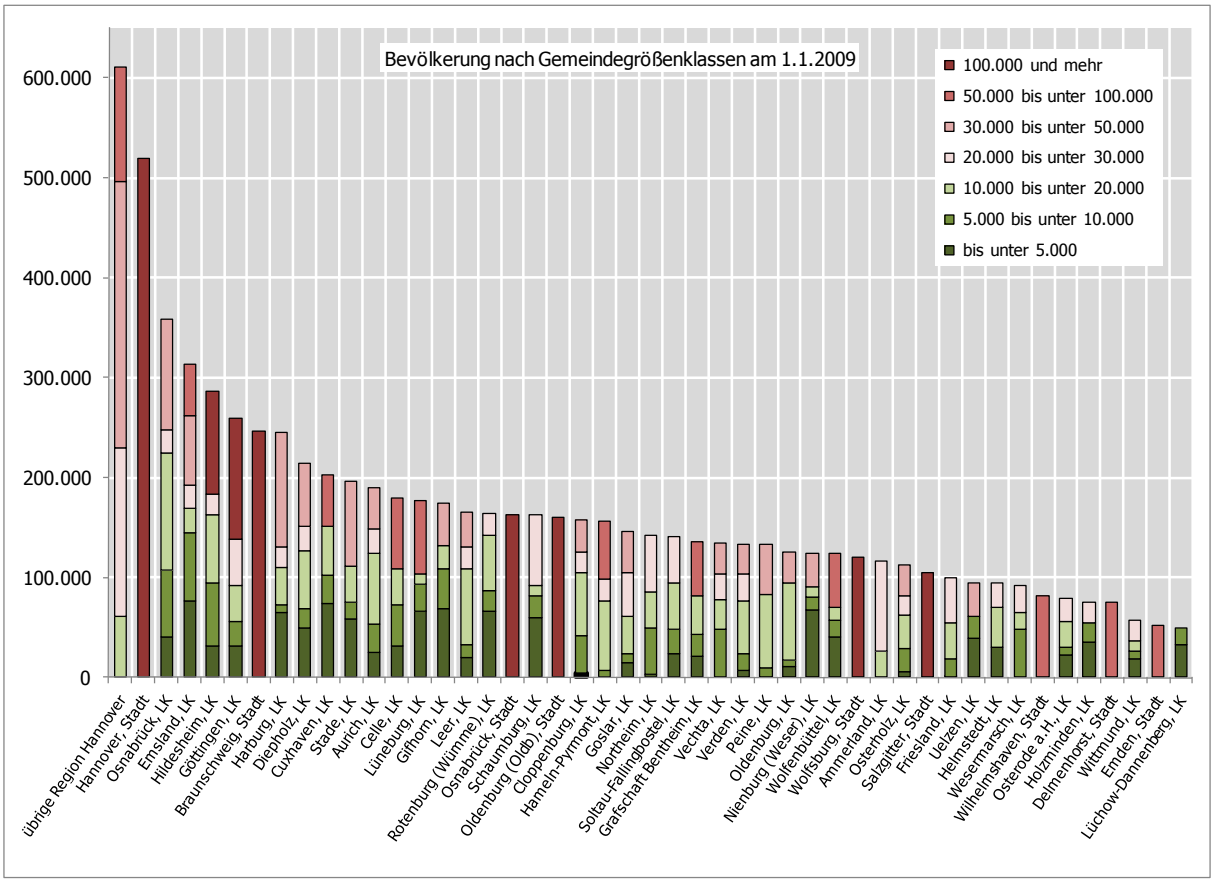
- Die niedersächsischen Landkreise und Regionen sind darüber hinaus durch eine sehr unterschiedliche Verteilung der Bevölkerung auf Größenklassen von Gemeinden [17] gekennzeichnet (Abb. 1.1). Der Siedlungsstruktur des Landes entsprechend konzentrieren sich etwa 19 % der Bevölkerung auf die Städte mit 100.000 und mehr Einwohnern. Im ländlichen Raum dominieren kleine Gemeindegrößen. Insgesamt leben 26 % der niedersächsischen Bevölkerung in kleinen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, im ländlichen Raum sind es sogar fast 38 %. Der Anteil der Einwohner in kleinen Gemeinden ist sehr hoch in den Landkreisen Schaumburg (50 %), Cuxhaven (51 %), Wesermarsch, Lüneburg und Rotenburg (alle 53 %), Gifhorn (63 %), Uelzen (64 %), Nienburg (65 %), Holzminden (73 %) und Lüchow-Dannenberg (100 %).

---

16 Bevölkerungsstand 1.1.2009

17 Einheitsgemeinden sowie Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden

Abb. 1.1: Einwohner nach Gemeindegrößenklassen in den Stadt- und Landkreisen 2009



Landeshauptstadt Hannover und übrige Region Hannover getrennt dargestellt

Quelle: LSKN, Bevölkerungsfortschreibung; eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

1.2 Wirtschaftsstandorte und Pendlerverflechtungen

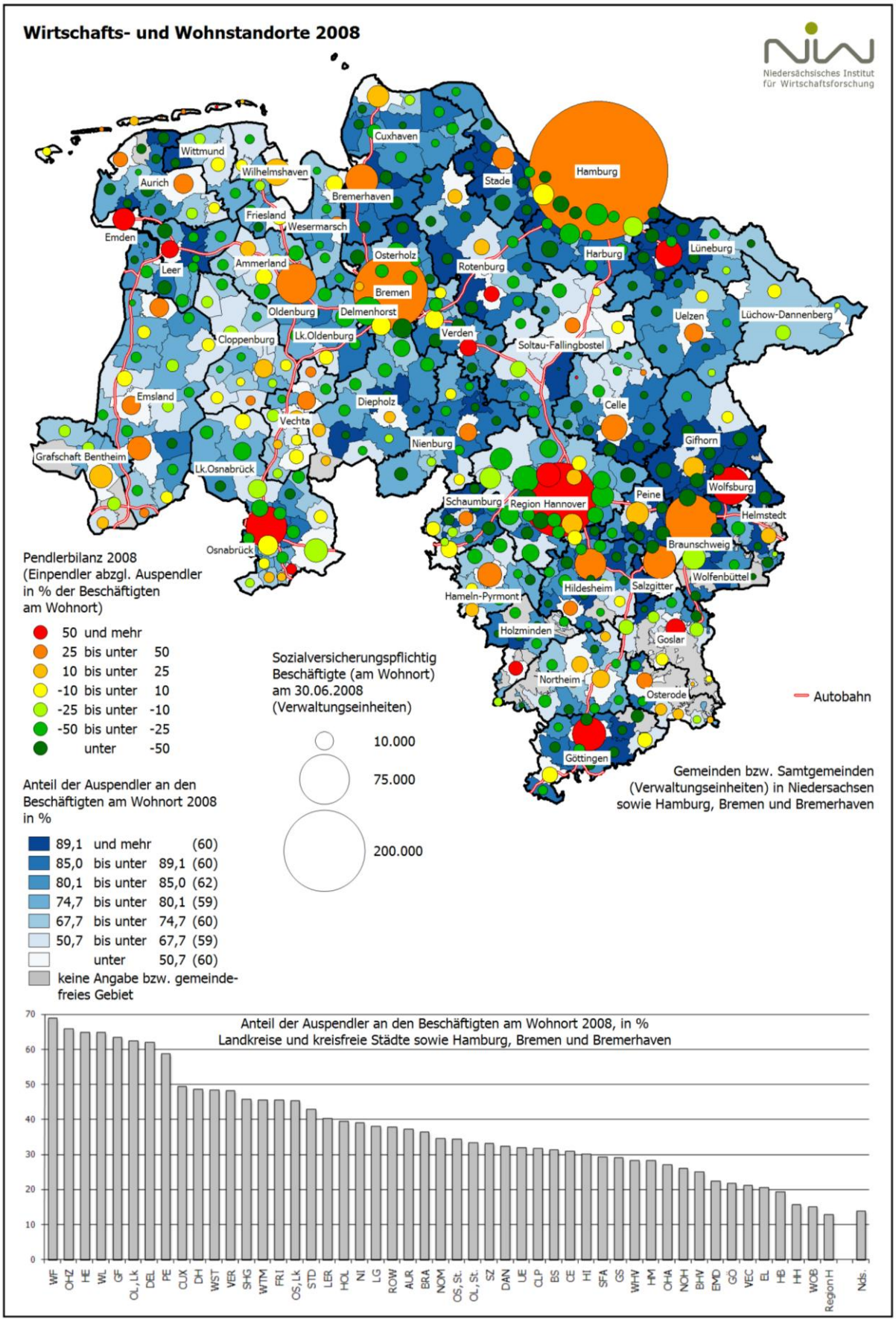
Bedeutsame Wirtschaftsstandorte in Niedersachsen

Die großen Wirtschaftsstandorte in Niedersachsen sind mit den einwohnerstarken Städten weitgehend identisch. Neben der Größe der Wirtschaftsstandorte – etwa gemessen an der Zahl der Beschäftigten am Arbeitsort – ist ihre Arbeitsmarktzentralität von Bedeutung, die durch die Pendlerbilanz [18] in Relation zu den Beschäftigten am Wohnort bestimmt wird (Karte 1.2-1).

- Einen ausgesprochen hohen Einpendlerüberschuss von mehr als 50 % haben neben der Landeshauptstadt Hannover die Städte Osnabrück, Wolfsburg und Göttingen. Aber auch einige kleinere Zentren wie Lüneburg, Goslar, Holzminden, Verden, Rotenburg, Emden und Leer sind durch eine hohe Arbeitsmarktzentralität gekennzeichnet.
- Einen Pendlerüberschuss in der Größenordnung zwischen 25 % und 50 % weisen u.a. die Großstädte Hamburg und Bremen sowie Braunschweig, Oldenburg, Bremerhaven, Salzgitter und Hildesheim auf.
- Weitere kleinere Arbeitsmarktzentren im ländlichen Raum sind u.a. Uelzen und Celle im nordöstlichen Niedersachsen, Hameln im Oberweser-Raum, Nienburg im Mittelweser-Raum, Rotenburg, Zeven, Bremervörde und Cuxhaven im Elbe-Weser-Raum, Aurich in Ostfriesland, Wilhelmshaven am Jadebusen sowie Papenburg, Meppen, Lingen und Nordhorn an der Emsschiene.

18 Einpendler abzüglich Auspendler

Karte 1.2-1: Wirtschaftsstandorte und Intensität der Pendlerverflechtungen 2008



- Interessante Konstellationen von mehreren Arbeitsmarktzentren mit eng miteinander verflochtenen Einzugsbereichen sind Stadthagen, Rinteln und Bückeburg im Schaumburger Land bzw. Vechta, Cloppenburg, Lohne und Wildeshausen im südlichen Oldenburger Land sowie die Standorte der Harzregion.
- Im Umfeld der großen Wirtschaftsstandorte sowie auch in weiten Teilen des ländlichen Raumes dominieren Städte und Gemeinden mit höheren Auspendlerüberschüssen, in denen somit die Wohnfunktionen mehr oder weniger stark im Vordergrund stehen.

Die Arbeitsmarktzentren in Niedersachsen sind weitgehend identisch mit den Ober- und Mittelzentren der Landesraumordnung.

Anteil der Auspendler als Indikator für die Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort

Der Anteil der Auspendler an den Beschäftigten am Wohnort ist einerseits ein Spiegel der Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort, andererseits auch der Attraktivität der Angebote im näheren und weiteren Umfeld. Die Anteile sind regional sehr unterschiedlich (Karte 1.2-1).

- Sehr niedrig sind die Anteile der Auspendler in den Arbeitsmarktzentren sowie in den Regionen mit einem günstigen Arbeitsplatzangebot. Dazu zählen neben städtischen Regionen wie Göttingen und Hildesheim auch ländliche Räume wie die Kreise Emsland, Vechta, Goslar oder Soltau-Fallingbostel und Celle.
- Auf der Gemeindeebene sind in den Wohnstandorten im Umfeld der attraktiven großstädtischen Arbeitsmarktzentren Hamburg, Wolfsburg, Braunschweig, Salzgitter sowie Bremen und Hannover die Auspendlerzahlen teilweise extrem hoch.
- Aber auch in den Umlandgemeinden der mittleren Städte Lüneburg, Hildesheim oder Göttingen sind die Pendlerverflechtungen teilweise stark.
- Im westlichen Niedersachsen, im nordöstlichen Niedersachsen sowie in Teilen des südlichen Niedersachsen sind die Auspendleranteile wegen der stärker polyzentrischen Arbeitsmarktstrukturen deutlich niedriger.

Verflechtungsbereiche der Arbeitsplatzzentren

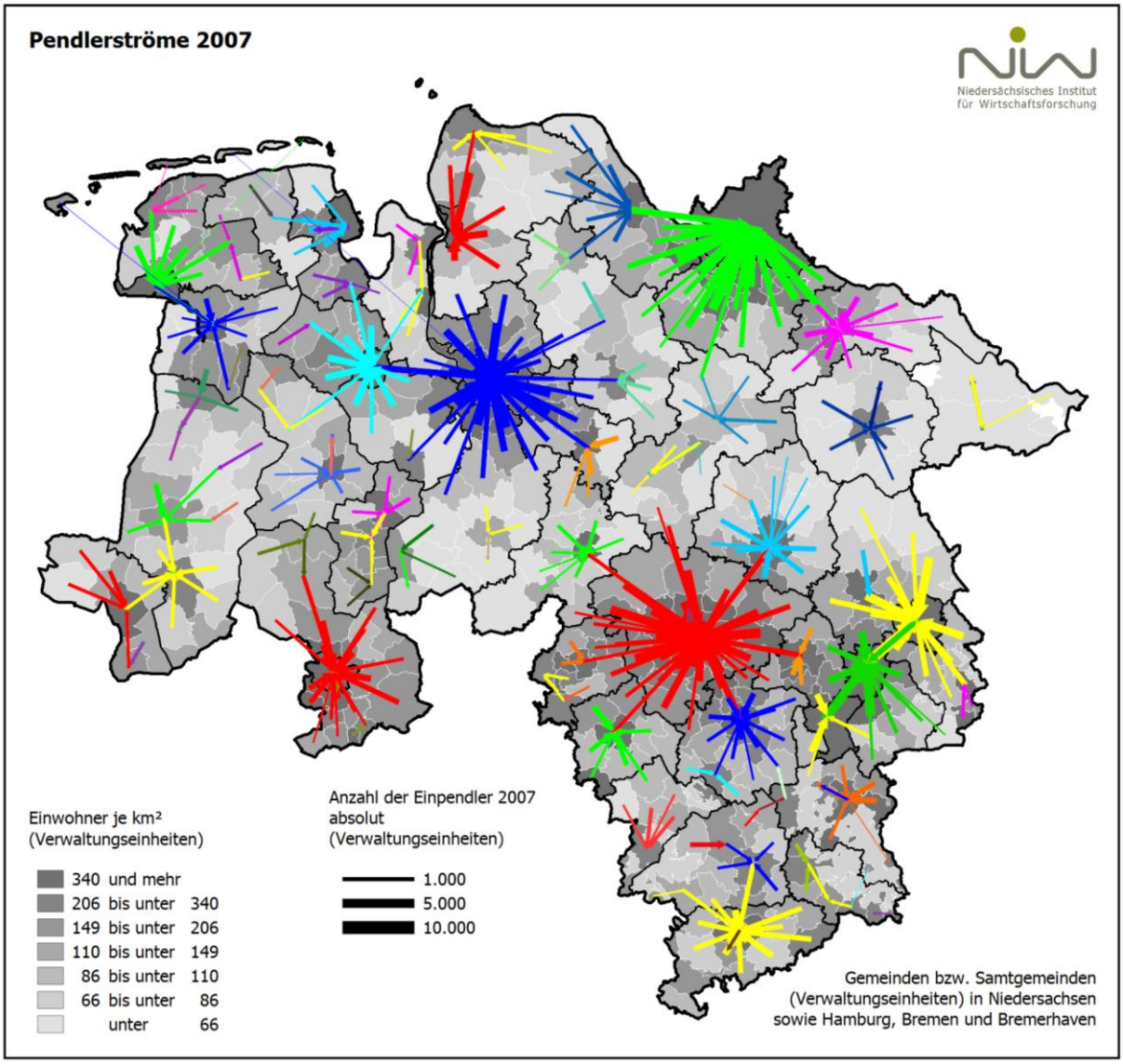
Eine Sonderauswertung der Berufspendlerströme zwischen den Gemeinden für das Jahr 2007 [19] macht die Verflechtungsbereiche der Arbeitsplatzzentren deutlich (Karte 1.2-2). Dargestellt sind die Einzugsbereiche der Wirtschaftsstandorte anhand des jeweils dominierenden Auspendlerstroms aus den Wohnstandortgemeinden.

- Innerhalb des Landes haben insbesondere die großen Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren Hannover, Wolfsburg, Braunschweig, Osnabrück, Oldenburg und Göttingen eine sehr starke Sogwirkung auf Berufspendler aus dem jeweiligen Umland. Hamburg und Bremen sind bis weit in das niedersächsische Umland hinein die dominierenden Arbeitsmarktzentren. Auch die Landeshauptstadt Hannover ist über die Regionsgrenze hinaus in den Nachbargemeinden der umliegenden Kreise wichtigster Zielort der Auspendler.
- Im Umfeld von Hannover gibt es mit Hildesheim, Hameln, Nienburg, Celle und Peine weitere Zentren, die regionale Arbeitsmärkte mittlerer Größenordnung bilden.
- Weite Teile des dünn besiedelten mittleren Weser-Raumes, der Heideregion sowie des nördlichen und nordöstlichen Niedersachsen sind durch kleine Arbeitsplatzzentren geprägt.
- Dominierende kleinere Zentren sind Lüneburg und Uelzen im ländlich geprägten nordöstlichen Niedersachsen sowie Stade, Cuxhaven und Rotenburg im Elbe-Weser-Dreieck.
- Im westlichen Niedersachsen gibt es über die Großstädte Osnabrück und Oldenburg hinaus mehrere mittelgroße Standorte mit jeweils sich ergänzenden Einzugsbereichen, so z.B. Emden, Aurich, Leer und Papenburg im äußersten Nordwesten, Vechta, Cloppenburg, Wildeshausen und Lohne im südlichen Oldenburger Land sowie Nordhorn, Lingen und Meppen im Südwesten.

---

[19] Berechnet auf der Grundlage der Beschäftigten am Wohn- und Arbeitsort, Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Karte 1.2-2: Pendlerverflechtungen der Arbeitsplatzzentren 2007



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 12/2009

Berücksichtigung von Zentrenstrukturen und Verflechtungsbereichen

Insgesamt werden über die dominierenden großstädtischen Zentren hinaus die ländlichen Räume in Niedersachsen durch recht vielfältige regionale Arbeitsmarktverflechtungen geprägt. Diese Arbeitsmarktzentren mittlerer Größenordnung sind weitgehend identisch mit den Mittelzentren der Raumordnung. Regionalpolitische Aktivitäten zur Stärkung der ländlichen Räume sollten diese Verflechtungsbereiche und die zugrunde liegenden Zentrenstrukturen berücksichtigen.

2. Demographische Entwicklung

Bevölkerungsstruktur und -entwicklung als Kerngrößen der Regionalentwicklung

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung sowie die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersgruppen bilden wichtige Rahmendaten für die regionalwirtschaftliche Entwicklung. Sie sind grundlegende Bestimmungsgrößen für das Angebot an Arbeitskräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt und prägen auch in wesentlichen Zügen die Nachfrage der Bevölkerung und Haushalte in der Region nach haushaltsorientierten Dienstleistungen, nach Wohnungen sowie nach Infrastrukturleistungen und sonstigen öffentlichen Dienstleistungen. Die Entwicklung der auf die lokalen Märkte ausgerichteten Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe einer Region hängt damit in hohem Maße von der Bevölkerungs- und Haushaltsdynamik ab. Bevölkerungsstruktur und -entwicklung sind deshalb auch strategische Kerngrößen der kommunalen Entwicklung.

Komponenten der Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung insgesamt ergibt sich aus dem Zusammenspiel von vier Komponenten: den Geborenen und den Sterbefällen (natürliche Entwicklung) sowie den Zu- und Fortzügen (Wanderungssaldo). Natürliche Entwicklung und Wanderungen wirken sich sehr unterschiedlich auf die Bevölkerungsdynamik und den Bevölkerungsaufbau aus. Andererseits beeinflussen die Besonderheiten im demographischen Aufbau in starkem Maße auch die natürliche Entwicklung.

2.1 Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Langfristiger Trend der Verschlechterung der natürlichen Entwicklung

Seit Ende der 90er Jahre schrumpfen bundesweit die Geborenenzahlen und die Sterbefälle steigen aufgrund des zunehmenden Anteils älterer Menschen an. Im Jahr 2000 lag das Geborenendefizit in Niedersachsen noch bei 3.500 Personen, im Jahr 2008 bereits bei fast 20.000 Personen. Damit reichen in Niedersachsen bereits seit dem Jahr 2005 die Wanderungsgewinne nicht mehr aus, um das Geborenendefizit zu kompensieren. Die natürliche Entwicklung in Niedersachsen war bis Anfang des Jahrzehnts noch etwas günstiger als im Bundesdurchschnitt. Seitdem hat sie sich überdurchschnittlich verschlechtert und ist mittlerweile sogar leicht schwächer.

Regionale Unterschiede in der natürlichen Entwicklung

Innerhalb des Landes beobachten wir erhebliche Unterschiede in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Karte 2.1 und Abb. 2.1). Die Gründe hierfür liegen einerseits im abweichenden Altersaufbau der Bevölkerung, z.B. im Anteil der Frauen im gebärfähigen Alter. Andererseits spielt auch das generative Verhalten eine Rolle, das nach wie vor durch ein gewisses Land-Stadt-Gefälle geprägt ist und in dem sich auch der Einfluss der Konfession und sozialer Gruppenzugehörigkeit auf die Einstellung zu Familie und Kindern spiegelt [20].

Ländliche Räume

- In den ländlichen Räumen ist die Bandbreite zwischen Regionen mit sehr günstiger und schwacher natürlicher Entwicklung ausgesprochen groß. Weit überdurchschnittliche natürliche Bevölkerungsgewinne verzeichnen die ländlichen Räume des Oldenburger Münsterlandes sowie Emsland-Bentheim und Elbe-Weser. Allerdings ist gerade hier der Vorsprung zum Bundesdurchschnitt in den letzten Jahren geschmolzen. In Ostfriesland, wo Ende der 90er Jahre noch eine überdurchschnittliche natürliche Entwicklung zu verzeichnen war, liegt sie mittlerweile unter dem Bundesdurchschnitt. In anderen ländlichen Räumen hat sich der Rückstand zum Bundesdurchschnitt vergrößert, so z.B. in den übrigen ländlichen Räumen des Küstenraumes. Die ungünstigste natürliche Entwicklung haben der Oberweser-Raum und das Leine-Weser-Bergland, das nordöstliche Niedersachsen und die Harzregion.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- In den großstädtischen Räumen sind die Unterschiede in der natürlichen Entwicklung sehr viel geringer. Die günstigste natürliche Entwicklung haben die westniedersächsi-

[20] Vgl. dazu Jung, Hans-Ulrich: Grundzüge des demographischen Wandels in Niedersachsen und Konsequenzen für die Landes- und Kommunalpolitik. In: Demographischer Wandel, Befunde für Niedersachsen und Handlungsfelder. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, NIW-Workshop 2004/2005, Hannover, Mai 2005, S. 12ff.

Karte 2.1: Natürliche Bevölkerungsentwicklung 2008

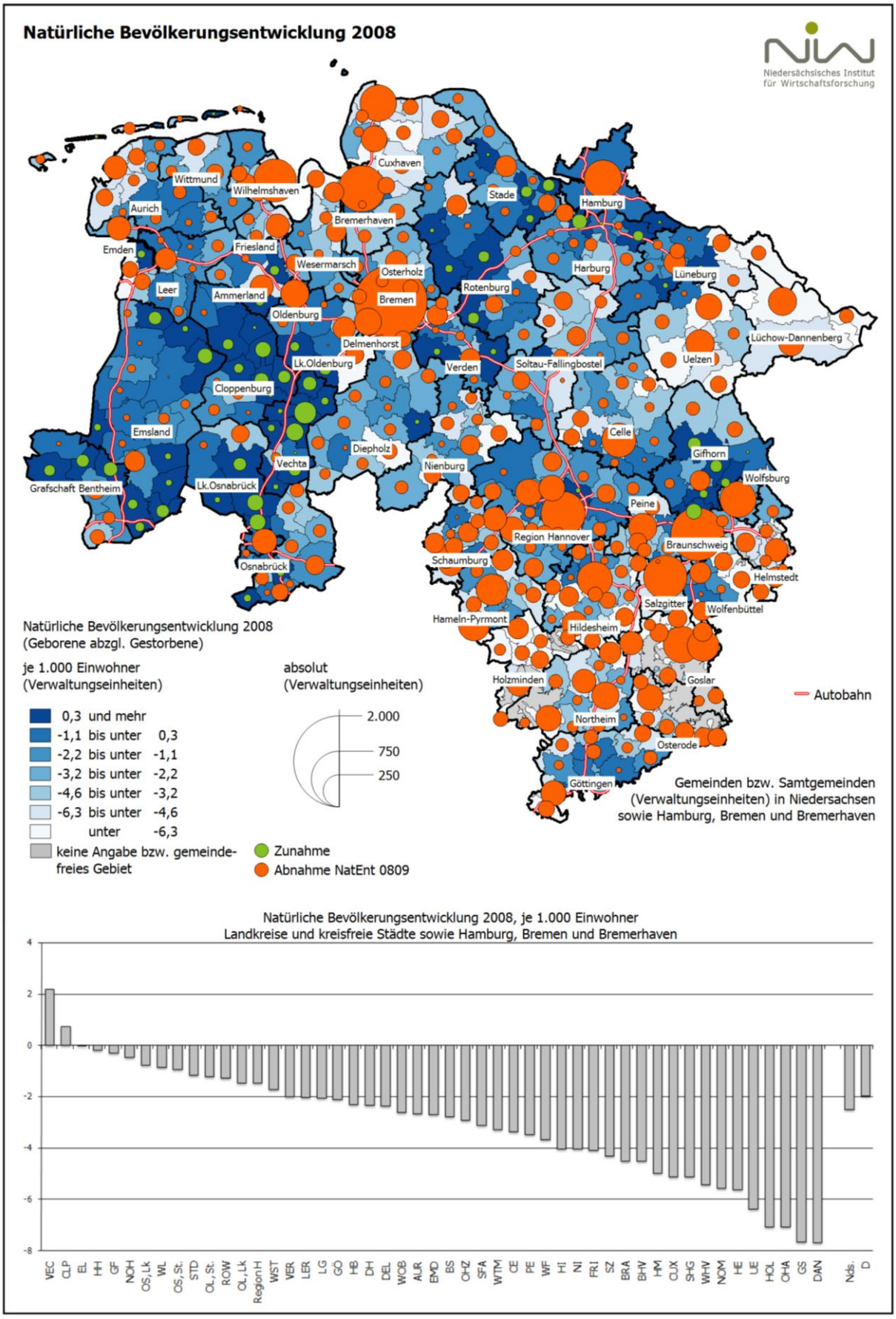
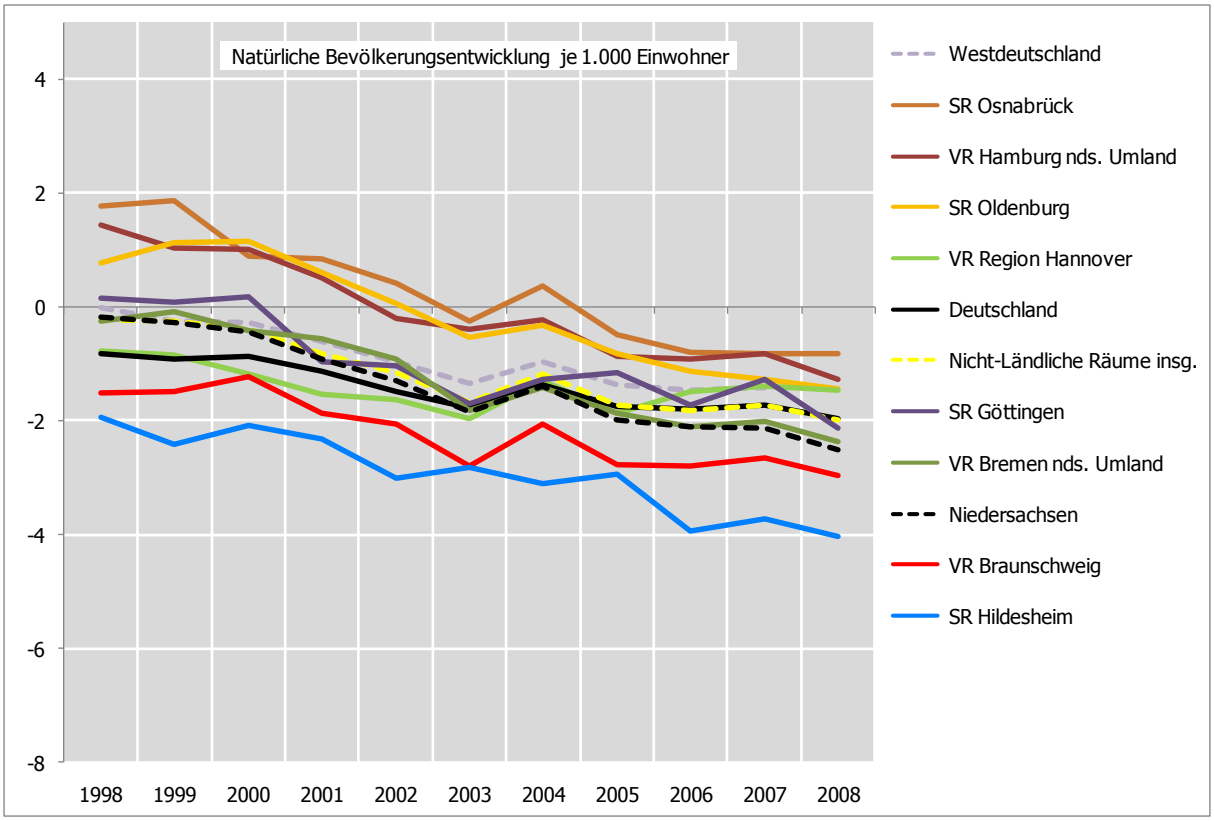
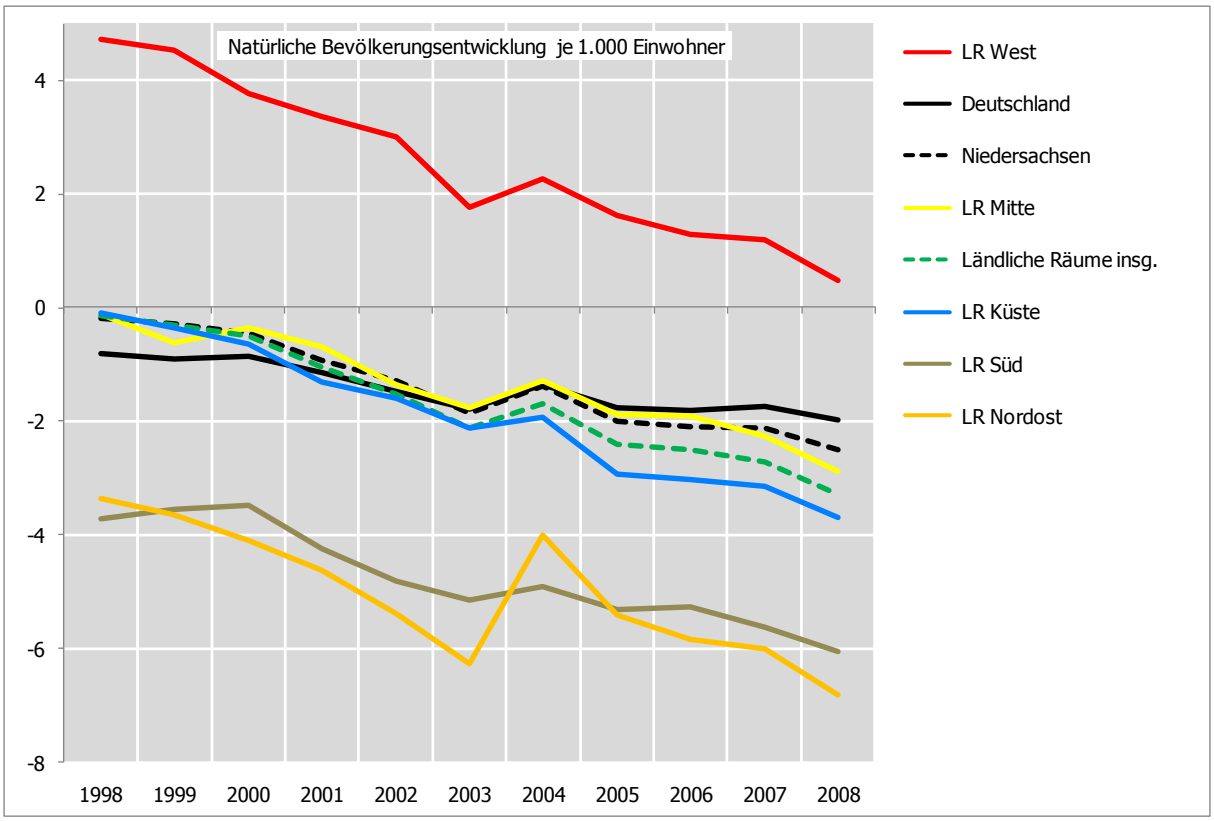


Abb. 2.1: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen seit 1998

Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes und des LSKN, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

schen Regionen Osnabrück und Oldenburg sowie das südliche Hamburger Umland. Schwächer als im Bundesdurchschnitt ist die natürliche Entwicklung in der Region Hannover sowie im Verdichtungsraum Braunschweig und in der Region Hildesheim. Besonders hohe Geborenendefizite haben innerhalb des Verdichtungsraums Braunschweig die Landkreise Peine, Wolfenbüttel und Helmstedt.

Stabile Trends der natürlichen Entwicklung

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Trends der natürlichen Entwicklung im Zeitablauf als vergleichsweise stabil erweisen. Dies dürfte in erster Linie daran liegen, dass den regional abweichenden Trends vor allem die Unterschiede im Altersaufbau der Bevölkerung zugrunde liegen, der sich nur sehr allmählich verändert.

⇨ Entwicklungstrends im Jahr 2008

Im Jahr 2008 haben sich auch in allen Regionen des Landes die in den letzten Jahren zu beobachtenden Entwicklungstrends weitgehend fortgesetzt, wobei sich die Positionen im Vergleich zum Bundestrend weiter verschlechtert haben (Abb. 2.1).

Ländliche Räume

- In den ländlichen Räumen ist die natürliche Entwicklung in den meisten Regionen weiter leicht, in einigen sogar deutlich schwächer geworden.
  - Das Oldenburger Münsterland hat zwar nach wie vor die mit Abstand günstigste natürliche Entwicklung aller Regionen in Niedersachsen, die Geborenenüberschüsse sind aber auch hier gegenüber dem Vorjahr geschrumpft. Vor allem im südlichen Landkreis Cloppenburg gibt es mittlerweile Gemeinden mit Sterbeüberschüssen (Karte 2.1).
  - In den Räumen Emsland-Bentheim und Elbe-Weser ist die natürliche Entwicklung noch relativ günstig und hat sich auch nicht weiter verschlechtert. Im Landkreis Grafschaft Bentheim hat die Zuwanderung von jungen Haushalten sogar die Geborenenzahlen gegen den Trend leicht ansteigen lassen. In beiden Regionen hat derzeit noch die Mehrzahl der Gemeinden Geborenenüberschüsse (Karte 2.1).
  - Ungünstiger geworden ist die natürliche Entwicklung im ostfriesischen Raum, im mittleren Niedersachsen und im Nordosten des Landes.
  - Am höchsten sind auch weiterhin die Geborenendefizite im Oberweser-Raum, im Leine-Weser-Bergland, in der Harzregion sowie im nordöstlichen Niedersachsen, wobei sich hier der Rückstand zum Bundesdurchschnitt sogar weiter leicht vergrößert hat.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- In den großstädtischen Räumen haben sich die Positionen der Teilräume gegenüber den Vorjahren praktisch nicht verändert. Die deutlich geringeren regionalen Unterschiede zwischen dem südlichen Umland der Region Hamburg und den Regionen Osnabrück, Oldenburg und Göttingen mit nach wie vor vergleichsweise günstiger natürlicher Entwicklung sowie dem Großraum Braunschweig und der Region Hildesheim mit Gestorbenenüberschüssen sind damit gleich geblieben.

2.2 Wanderungen

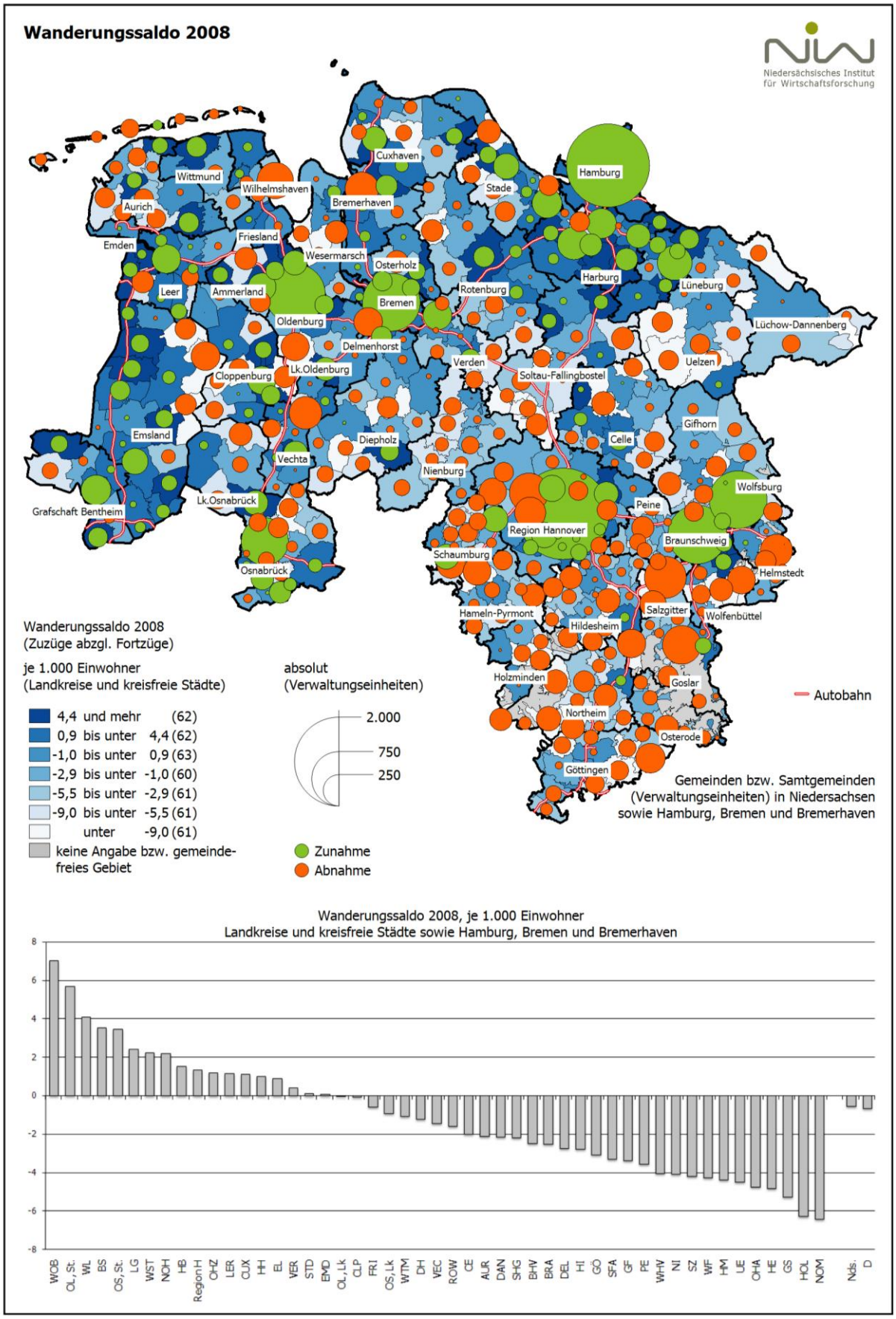
Wanderungen als Ausdruck regionaler Lebens- und Arbeitsbedingungen

Die großräumlichen Wanderungsbewegungen innerhalb des Bundesgebietes orientieren sich weitgehend an den regionalen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Herkunfts- und der Zielregionen. Gewinner dieser Wanderungsströme sind die prosperierenden Wirtschaftsräume, Verlierer die peripheren und ländlichen Regionen sowie die strukturschwachen Industrieregionen.

Entwicklung der Wanderungen: erstmals leichter Wanderungsverlust

Bundesweit lag der Höhepunkt der Wanderungsgewinne des laufenden Jahrzehnts im Jahr 2001. Seitdem sind die Wanderungsüberschüsse konsequent zusammengeschmolzen. Dieser Trend gilt auch für Westdeutschland und Niedersachsen. Die Wanderungsüberschüsse in Niedersachsen, die 2001 noch bei 37.000 Personen lagen, sind bis 2006 auf 6.000 abgesunken. In 2008 war sogar erstmals ein leichter Wanderungsverlust von etwa 4.300 Personen zu verzeichnen (Abb. 2.2). Seit 2005 sind in Niedersachsen bei tendenziell steigendem Geborenendefizit die Einwohnerzahlen insgesamt entsprechend zunehmend rückläufig.

Karte 2.2-1: Wanderungen 2008



Räumliches Muster der Wanderungen in Niedersachsen

Insgesamt liegen in Niedersachsen aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre die ehemals überdurchschnittlichen Wanderungsgewinne in den meisten Regionen nur noch leicht über dem Bundesdurchschnitt, andere haben sogar bereits wieder deutliche Wanderungsverluste (Abb. 2.2). Die regionalen Wanderungsgewinne und -verluste schwanken zwar jährlich stärker als die natürliche Entwicklung, trotzdem waren die Unterschiede zwischen den begünstigten und den benachteiligten Regionen in der Vergangenheit vergleichsweise stabil.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Die großstädtischen Räume konnten in den letzten Jahren [21] ihre Position im Wettbewerb um mobile Einwohner grundlegend verbessern. Im Zeitraum seit Mitte des Jahrzehnts verzeichneten sie insgesamt überdurchschnittliche Wanderungsgewinne. Allerdings waren auch hier die Unterschiede zwischen Regionen mit starken Zuwanderungen auf der einen und solchen mit überwiegenden Wanderungsverlusten auf der anderen Seite groß.
  - Unter den großstädtischen Räumen war das südliche Hamburger Umland weiterhin ausgesprochen attraktiv für Zuwanderungen, wenngleich sich der Vorsprung zum Bundesdurchschnitt seit Ende der 90er Jahre verringert hat.
  - Starke Wanderungsgewinne konnten auch die westniedersächsische Region Oldenburg sowie die Region Hannover realisieren.
  - Die Wanderungsgewinne des bremischen Umlands und der Region Osnabrück blieben demgegenüber vergleichsweise gering.
  - Sogar leichte Wanderungsverluste verzeichneten der Verdichtungsraum Braunschweig sowie die südniedersächsischen Regionen Hildesheim und Göttingen.
  - Innerhalb der großstädtischen Verdichtungsräume ist weiterhin eine Wanderungsbewegung von überwiegend jüngeren und einkommensstärkeren Haushalten aus den Kernstädten in das nähere und weitere Umland festzustellen. Diese Wanderungsströme innerhalb der Verdichtungsräume haben sich aber im Laufe der Jahre bereits deutlich abgeschwächt, zudem greifen sie nicht mehr so weit ins Umland aus. Betroffen davon sind vor allem die an die Verdichtungsräume angrenzenden ländlichen Räume, die früher stark von Zuwanderungen profitiert haben, wie z.B. die Landkreise Rotenburg, Soltau-Fallingbostel oder Schaumburg.
  - In den Großstädten haben in früheren Jahren die Verluste von einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten und im Gegenzug die teilweise starken Zuwanderungen von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen (u.a. auch aus dem Ausland) zu steigenden Problemen geführt, weil sinkenden Steuereinnahmen wachsende soziale Aufgaben und finanzielle Belastungen gegenüberstanden. In Niedersachsen sind die größeren Städte allerdings aufgrund der Bedeutung von Hochschulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen auch durch Zuzüge jüngerer Menschen in der Ausbildungsphase geprägt [22]. Darüber hinaus verzeichnen viele der größeren Städte in jüngerer Vergangenheit wieder zumindest leichte Wanderungsgewinne („wachsende Stadt"). Besonders ausgeprägt ist dieser Prozess am Beispiel von Hamburg zu beobachten, aber auch in Bremen, Hannover, Braunschweig und Oldenburg wuchsen die Einwohnerzahlen in den letzten Jahren. Deutlich mehr Fort- als Zuzüge hatten in den letzten Jahren allerdings die Städte Salzgitter, Bremerhaven und Göttingen.

Ländliche Räume

- Die ländlichen Räume haben seit Mitte des Jahrzehnts nicht mehr so stark von Zuwanderungen profitiert, so dass sie insgesamt gegenüber den großstädtischen Regionen zurückgefallen sind. Darüber hinaus hat sich die seit langem bestehende Spannweite zwischen Räumen mit deutlichen Wanderungsgewinnen und solchen mit starken Verlusten nicht verringert.
  - Unter den ländlichen Räumen hatten Emsland-Bentheim und das Oldenburger Münsterland in den letzten Jahren die stärksten Wanderungsgewinne.
  - Mit geringem Abstand folgte der ostfriesische Raum, der gegenüber den 90er Jahren damit erheblich an Attraktivität gewonnen hat.

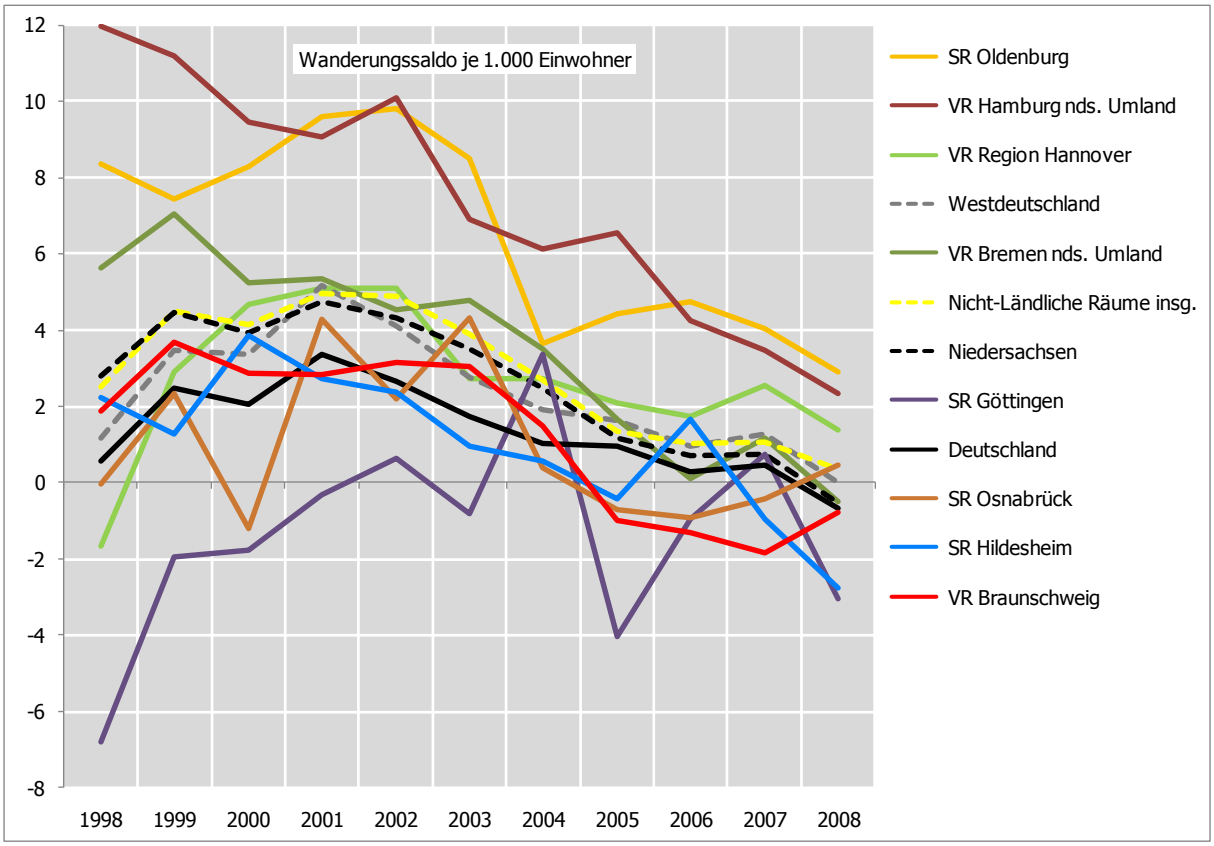
---

21 Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf den Zeitraum seit Mitte des Jahrzehnts.

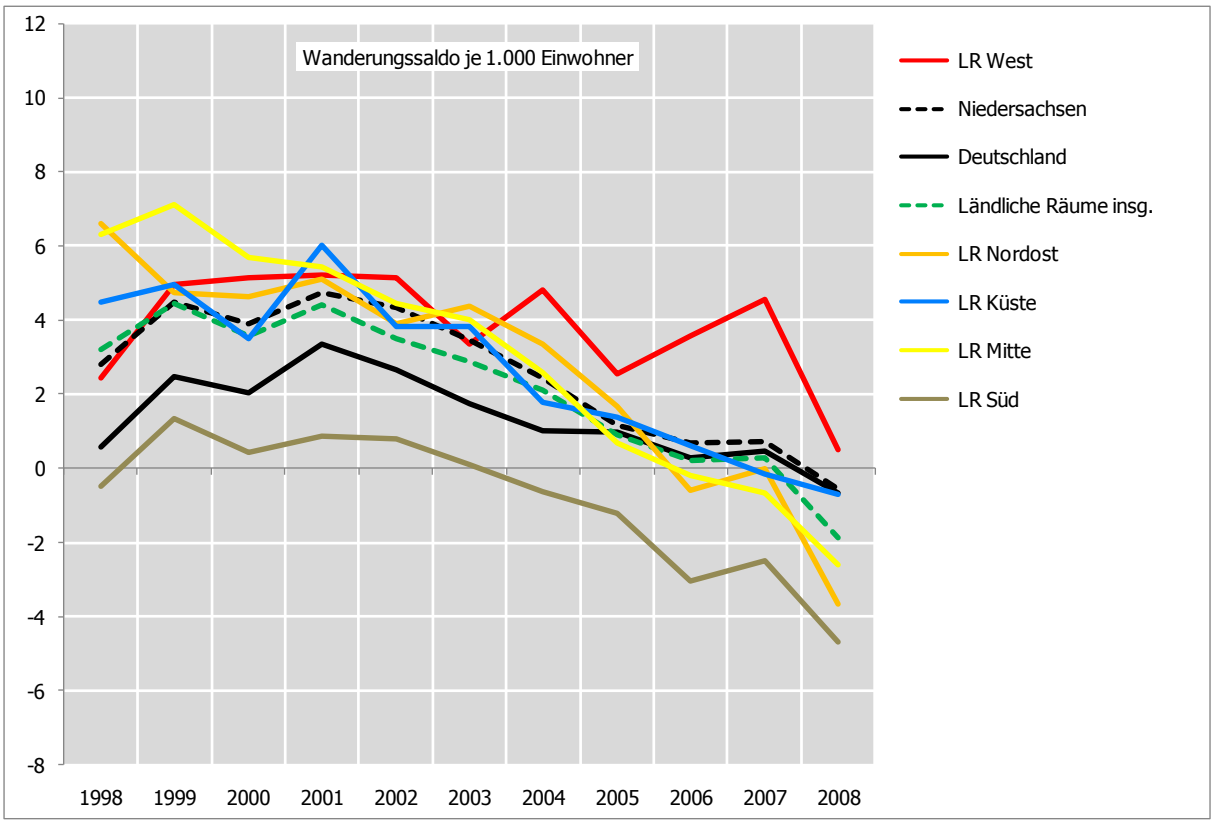
22 siehe Sonderthema: Wanderungen nach dem Alter, S. 15f.

Abb. 2.2: Wanderungssalden in den niedersächsischen Regionen seit 1998

Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des Statistischen Bundesamtes und des LSKN, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

- Nach wie vor leichte Wanderungsgewinne, aber nicht mehr so stark wie Ende der 90er Jahre, verzeichnete der Elbe-Weser-Raum. Vor allem Wanderungsgewinne im weiteren Umfeld des Wirtschaftsraums Hamburg strahlten auf die Region aus.
- Insgesamt leichte Wanderungsverluste hatten in den letzten Jahren demgegenüber an der Küste die ländlichen Räume Wilhelmshaven und Unterweser sowie das nordöstliche Niedersachsen.
- Schon etwas stärker waren die Wanderungsverluste in den ländlichen Räumen des mittleren Niedersachsen, in der westlichen und östlichen Heideregion sowie im mittleren Weser-Raum.
- Entlang der Weserachse nahmen die Abwanderungstendenzen vom Raum Nienburg über das Schaumburger Land und Hameln-Pyrmont bis in den Landkreis Holzminden deutlich zu.
- Ausgesprochen hoch waren die Wanderungsverluste in der Harzregion und im Leine-Weser-Bergland.

⇨ 2008 gegenüber den Vorjahren teilweise stärkere regionale Unterschiede bei den Wanderungen

Nachdem die Wanderungsgewinne in Niedersachsen in den letzten Jahren zunehmend zusammenschrumpften, war im Jahr 2008 erstmals seit langem ein leichter Wanderungsverlust zu verzeichnen. Von den insgesamt 47 Stadt- und Landkreisen hatten lediglich noch 16 Wanderungsüberschüsse. Von diesem Rückgang des Wanderungsniveaus waren fast alle Regionen des Landes betroffen. Das oben skizzierte räumliche Grundmuster der letzten Jahre blieb zwar auch bei dem insgesamt niedrigeren Niveau weitgehend erhalten, es waren aber auch einige Abweichungen zu verzeichnen (Abb. 2.2 und Karte 2.2-1).

Verdichtungsräume und Stadtregionen

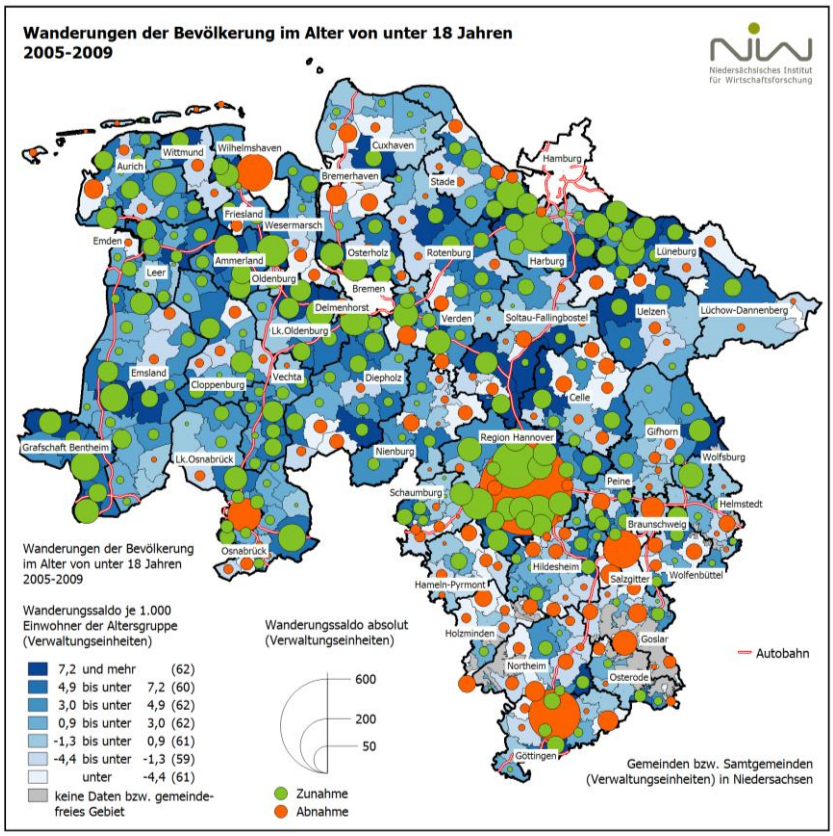
- Die großstädtischen Räumen insgesamt konnten ihren Vorsprung zum Bundesdurchschnitt im Vergleich zu den Vorjahren ausbauen. Allerdings beruht dies in erster Linie auf einer Stärkung der großstädtischen Zentren und einzelner Umlandstandorte, während die Umlandkreise in den meisten Fällen zurückgefallen sind.
  - Die Region Oldenburg, das südliche Hamburger Umland sowie die Region Hannover haben nach wie vor starke Wanderungsgewinne. Vor allem in der Region Oldenburg und auch in der Region Hannover haben die Wanderungsgewinne der Kernstädte zugenommen, während im Umland verstärkt Städte und Gemeinden Wanderungsverlusten aufweisen.
  - Im bremischen Umland gab es zwar 2008 auch einige Standorte mit Wanderungsgewinnen (so z.B. im Landkreis Osterholz), insgesamt überwogen aber die Abwanderungstendenzen.
  - Im Verdichtungsraum Braunschweig verzeichnen die Städte Braunschweig und Wolfsburg aktuell starke Zuwanderungen, in den Umlandkreisen haben sich aber die Abwanderungstendenzen noch verstärkt.
  - Stärkere Wanderungsverluste als in den Vorjahren gibt es auch in den Regionen Hildesheim und Göttingen im südlichen Niedersachsen. Dabei haben die Städte Göttingen und Hildesheim eine fast ausgeglichene Wanderungsbilanz, die Abwanderungen betreffen also vor allem die übrigen Städte und Gemeinden in den Landkreisen.

Ländliche Räume

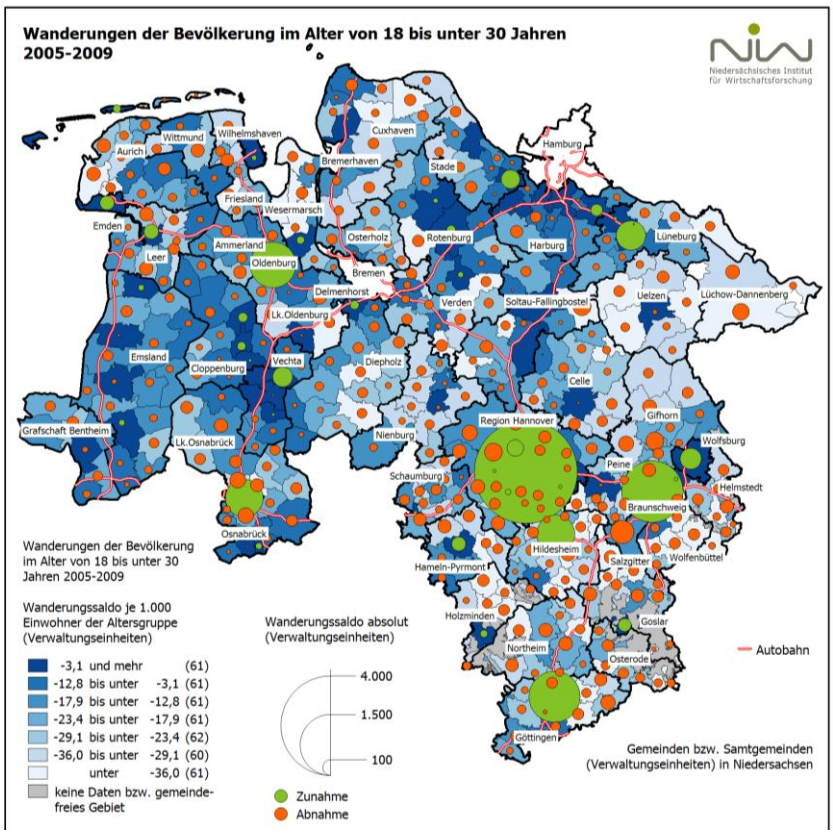
- In den ländlichen Räumen insgesamt hat sich die Attraktivität für Zuwanderungen im Jahr 2008 deutlich verringert, und es überwiegen mittlerweile leichte Wanderungsverluste. Nach wie sind die Unterschiede zwischen entwicklungsstarken und -schwachen Regionen allerdings groß. Von den insgesamt 24 kreisfreien Städten und Landkreisen hatten 2008 lediglich noch fünf Wanderungsgewinne.
  - Die Teilräume der Emsachse, die Kreise Grafschaft Bentheim, Leer und Emsland sowie die kreisfreie Stadt Emden verzeichneten auch 2008 Wanderungsgewinne.
  - Darüber hinaus hatte auch der Landkreis Vechta mehr Zu- als Fortzüge, während im Landkreis Cloppenburg die Bilanz gerade ausgeglichen war.
  - Im Küstenraum überwogen in den Kreisen Aurich, Wittmund, Friesland und Wesermarsch sowie in der kreisfreien Stadt Wilhelmshaven die Wanderungsverluste. Der

Karte 2.2-2: Wanderungen nach Altersgruppen 2005 bis 2009

a. Kinder und Jugendliche (im Alter bis unter 18 Jahre)



b. Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 30 Jahren



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, eigene Berechnungen

Landkreis Cuxhaven konnte 2008 demgegenüber leichte Wanderungsgewinne verzeichnen.

- Deutlich verschlechtert hat sich auch die Situation im nordöstlichen Niedersachsen vor allem im Landkreis Uelzen sowie im Landkreis Soltau-Fallingbostel und dem mittleren Weser-Raum. Insgesamt haben sich in den abgelegeneren Gemeinden des mittleren Niedersachsen die Abwanderungstendenzen deutlich verstärkt.
- Bei den ländlichen Regionen mit Wanderungsverlusten in den letzten Jahren hat sich der Abstand zum Bundesdurchschnitt durchweg vergrößert. Die ländlichen Regionen mit den größten Wanderungsverlusten im Jahr 2008 waren die Landkreise Osterode und Goslar sowie Northeim und Holzminden.

Sonderthema: Wanderungen nach dem Alter

Wanderungsströme nach Altersgruppen

Die Wanderungsströme unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen weichen teilweise stark voneinander nach Wanderungszielen und -motiven ab. Aber auch die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen der Zu- und Fortzüge sowie die Folgen für die kommunale und regionale Entwicklung sind sehr unterschiedlich. Zuwanderer im Rentenalter stellen andere Anforderungen an die kommunale Infrastruktur als junge Menschen im Ausbildungsalter, und diese wieder andere als junge Familien mit Kindern. Die Wanderungsstatistik lässt zwar nur eine sehr grobe Untergliederung nach wenigen Merkmalen zu, aber bereits eine Zusammenfassung nach Altersgruppen legt stark voneinander abweichende räumliche Muster von Wanderungsströmen offen.

Wanderungen der Kinder und Jugendlichen

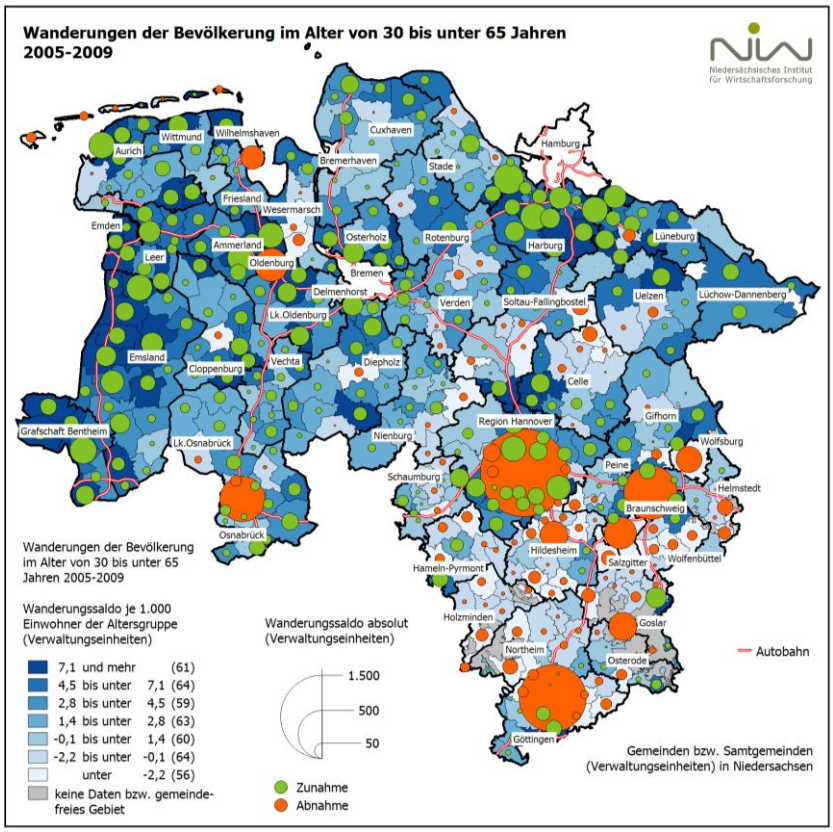
- Die Wanderungen der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren sind weitgehend von den Entscheidungen der Erwachsenen determiniert und repräsentieren damit die Wanderungsströme von jüngeren Haushalten mit Kindern. Praktisch alle größeren Städte verlieren im Zuge der Suburbanisierung Kinder und Jugendliche, während vor allem die unmittelbaren Umlandstandorte von den Zuwanderungen profitieren (Karte 2.2-2 a). Bei den Großstädten reichen diese Wanderungen entlang der großen Verkehrsachsen bis weit in das Umland hinein. Die Suburbanisierung verstärkt somit erheblich den Überalterungsprozess der Städte. Aber auch die ländlichen Regionen im westlichen Niedersachsen profitieren von der Zuwanderung junger Familien mit Kindern. Auf der anderen Seite verzeichnen aber auch ländliche Regionen abseits der großen Zentren und der Verkehrsachsen sowie Regionen mit ungünstigen wirtschaftlichen Perspektiven Wanderungsverluste von jungen Haushalten. Dazu zählen Standorte des Unterweser-Raums, abgelegenere Gemeinden des mittleren Niedersachsen sowie weite Teile des südlichen Niedersachsen mit Schwerpunkten im südniedersächsischen Leine-Weser-Bergland und in der Harzregion.

Wanderungen der 18- bis unter 30-Jährigen in der Ausbildungs- und Berufseinstiegsphase

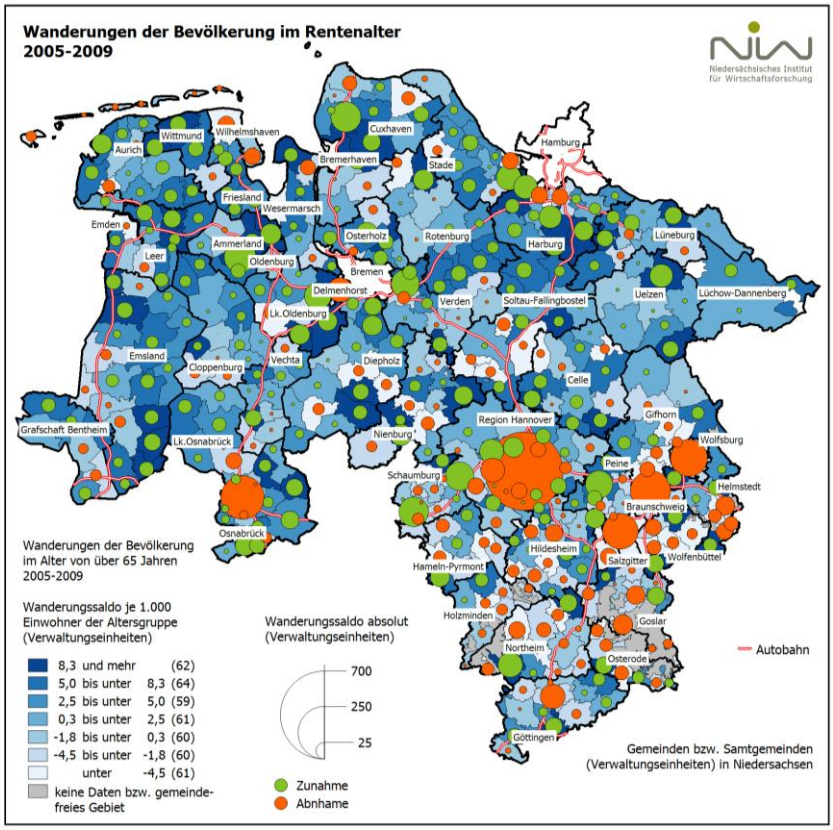
- Die Wanderungen der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis unter 30 Jahren dürften weitgehend bildungs- und berufseinstiegsorientiert sein. Die Wanderungsströme sind nicht nur quantitativ am größten, sie wachsen im Zuge der zunehmenden Qualifizierung der nachwachsenden Altersjahrgänge auch am stärksten. Eindeutige Gewinner sind die großen Zentren, die Universitäts- und Fachhochschulstandorte sowie die Standorte von sonstigen Ausbildungseinrichtungen (Karte 2.2-2 b). Das sind im ländlichen Raum vor allem die kleineren Universitäts- und Fachhochschulstandorte. Alle übrigen Gemeinden in der Fläche verlieren z.T. in erheblichem Maße an Einwohnern im Alter zwischen 18 und 30 Jahren. Besonders stark sind diese Wanderungsverluste in besonders peripheren Gebieten, so z.B. in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen und im nördlichen Landkreis Gifhorn, im mittleren Weser-Raum, in den abgelegeneren Gemeinden des Elbe-Weser-Raums sowie fast im gesamten südlichen Niedersachsen (mit Ausnahme des Raums Göttingen). Die Problematik der steigenden Mobilität in der Ausbildungsphase liegt für Abwanderungsräume in den ländlichen Gebieten darin, dass diese jungen Menschen nur dann in ihre Heimatregionen zurückkehren, wenn dort auch entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden.

Karte 2.2-2: Wanderungen nach Altersgruppen 2005 bis 2009 (Fortsetzung)

c. Bevölkerung im Alter von 30 bis unter 65 Jahre



d. Bevölkerung im Rentenalter (65 Jahre und älter)



Arbeits- und wohnstandortorientierte Wanderungen der 30- bis unter 65-jährigen

- Bei den Wanderungsströmen der Bevölkerung zwischen dem 30. und 65. Lebensjahr kann man davon ausgehen, dass die Entscheidungen sowohl stark arbeits- als auch wohnstandortorientiert sind. Diese Gruppe umfasst sowohl die überwiegend arbeitsplatzorientierten Fernwanderer als auch die Nahwanderungen von Haushalten, die unter Beibehaltung des Arbeitsplatzes aus den großen Städten in attraktive Wohnstandorte des suburbanen Raums ziehen. Die Verlierer sind hier eindeutig die großen Städte (Karte 2.2-2 c). Die Wanderungsgewinne konzentrieren sich in erster Linie im suburbanen Raum. Am Beispiel von Hamburg und Hannover wird deutlich, dass der Suburbanisierungsprozess entlang der großen Verkehrsachsen besonders weit ins Umland ausgreift. So profitieren beispielsweise fast der gesamte Landkreis Lüneburg sowie weite Teile der Kreise Soltau-Fallingbostel, Rotenburg und Stade von der exzellenten Erreichbarkeit der Metropole Hamburg. Im weiteren Umfeld von Hannover können die südlichen Standorte der Landkreise Soltau-Fallingbostel sowie der östliche Kreis Schaumburg starke Wanderungsgewinne realisieren. Besonders problematisch ist demgegenüber die Situation im südlichen Niedersachsen, das mit Ausnahme der Umlandgemeinden von Göttingen fast flächendeckend an „aktiver" Bevölkerung verliert.

Wanderungen im Ruhestandsalter

- Die Wanderungen der Bevölkerung etwa ab dem 65. Lebensjahr sind wieder weitgehend wohnstandortorientiert, weil mit dem Eintritt ins Rentenalter die Bindung an den Arbeitsplatz entfällt. Entsprechend verlieren vor allem die großen Städte ältere Menschen (Karte 2.2-2 d). Aber auch in Städten wie Wilhelmshaven, Cuxhaven, Delmenhorst oder Nordenham überwiegen die Abwanderungen von Menschen im Rentenalter. Wanderungsverluste älterer Menschen verzeichnen darüber hinaus vereinzelt auch die Gemeinden im südlichen und mittleren Niedersachsen. Gewinner sind vor allem die Regionen und Standorte, die offensichtlich eine größere Anziehungskraft für ältere Menschen haben, wie z.B. das nordöstliche Niedersachsen, die gut erreichbaren Randbereiche der Heide, der Küstenraum, der Raum Oldenburg sowie fast flächendeckend das westliche Niedersachsen. Besondere Attraktivität weisen Kurorte (Bad Nenndorf, Bad Eilsen, Bad Pyrmont, Bad Rothenfelde, Bad Bevensen, Bad Harzburg, Bad Lauterberg) sowie gut erreichbare Gemeinden im Umland der großen Städte auf.

2.3 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Bevölkerungsrückgang aufgrund steigender Geborenendefizite und rückläufiger Wanderungsgewinne

Mit dem Rückgang der Wanderungsgewinne bzw. den Wanderungsverlusten der letzten Jahre und dem tendenziell steigenden Sterbeüberschuss nimmt die Bevölkerung in Deutschland seit 2003 zunehmend ab. Anfang 2005 wurde in Niedersachsen mit einer Einwohnerzahl von knapp über 8,0 Mio. das Maximum erreicht, seitdem ist sie auch hier rückläufig. Die Entwicklung der Bevölkerung, die früher in Niedersachsen deutlich günstiger als im Durchschnitt der Bundesländer war, ist in den letzten Jahren sogar geringfügig schwächer. Im Jahr 2008 hat sich der Bevölkerungsrückgang sowohl im Bundesgebiet als auch in Niedersachsen erneut vergrößert, weil mittlerweile leichte Wanderungsverluste zu verzeichnen und die Defizite in der natürlichen Entwicklung weiter angewachsen sind. Nachdem die Einwohnerzahl in Niedersachsen im Jahr 2005 um 7.000 Personen und in den Jahren 2006 und 2007 jeweils um etwa 11.000 Personen zurückging, schrumpfte sie im Jahr 2008 bereits um mehr als 17.000 Personen.

Trends der regionalen Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen weist bereits seit langem ein relativ stabiles räumliches Grundmuster auf, das durch ein Umland-Stadt-Gefälle und ein West-Ost-Gefälle geprägt ist. Seit Mitte des Jahrzehnts sind die Entwicklungsunterschiede zwischen nach wie vor wachsenden Regionen und solchen mit schrumpfender Bevölkerung wieder deutlicher zu Tage getreten.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Die Bevölkerungsentwicklung der großstädtischen Räume ist insgesamt in den letzten Jahren in Niedersachsen leicht günstiger als im Bundesdurchschnitt, wobei sich die Unterschiede zwischen den Regionen auf längere Sicht verringert haben.
    - Unter den großstädtischen Räumen haben das Hamburger Umland sowie die Stadtregion Oldenburg die stärkste Bevölkerungsdynamik. Mit deutlichem Abstand folgen die

Region Hannover, die westniedersächsische Region Osnabrück und das Bremer Umland.

- Eine schwächere Bevölkerungsentwicklung als im Bundes- und Landesdurchschnitt ist in den Stadtregionen Göttingen und Hildesheim sowie seit einigen Jahren auch im Verdichtungsraum Braunschweig zu beobachten.

Ländliche Räume

- Die niedersächsischen ländlichen Räume insgesamt haben ihren Vorsprung in der Bevölkerungsentwicklung im laufenden Jahrzehnt eingebüßt, seit Mitte des Jahrzehnts sind die Zahlen sogar insgesamt unterdurchschnittlich. Allerdings sind die Entwicklungsunterschiede zwischen den ländlichen Räumen in Niedersachsen nach wie vor extrem groß.
  - An der Spitze der Bevölkerungsentwicklung liegen die westniedersächsischen ländlichen Räume Emsland-Bentheim und Oldenburger Münsterland.
  - Mit deutlichem Abstand folgen Ostfriesland und der Elbe-Weser-Raum.
  - Alle übrigen ländlichen Räume in Niedersachsen entwickeln sich deutlich ungünstiger. Dazu zählen zunächst die Räume Soltau-Fallingbostel und Celle im mittleren Niedersachsen, der Mittelweser-Raum sowie die Küstenregionen Wilhelmshaven und Unterweser.
  - Nochmals schwächer ist die Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum des nordöstlichen Niedersachsen und des Oberweser-Raums.
  - Die größten Bevölkerungsverluste in Niedersachsen haben das Leine-Weser-Bergland und die Harzregion.

⇨ Aktuelle Bevölkerungsentwicklung des Jahres 2008

Im Verlauf des Jahres 2008 hat sich der Einwohnerrückgang in fast allen niedersächsischen Regionen weiter verstärkt (Abb. 2.3 und Karte 2.3).

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Bei den großstädtischen Räumen haben sich die Entwicklungslinien der letzten Jahre überwiegend fortgesetzt und die Positionen der Regionen kaum verändert.
  - Die überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwächse des Hamburger Umlands und der Region Oldenburg sind weiter leicht zusammengeschrumpft. Mit Abstand folgt die Region Hannover, bei der sich die Dynamik wieder verstärkt hat.
  - In der Region Osnabrück hat sich der ohnehin leichte Bevölkerungsrückgang der letzten Jahre nochmals abgeschwächt. Die Gründe liegen in vergleichsweise starken Wanderungsgewinnen der Stadt Osnabrück in den Altersgruppen von Studienanfängern.
  - Unter den Regionen mit schwacher Entwicklung in den letzten Jahren hat sich die Situation in der Region Göttingen so weit verbessert, dass die Bevölkerungsentwicklung mittlerweile sogar leicht über dem Bundesdurchschnitt liegt. Wieder zurückgefallen nach einer vorübergehenden Verbesserung ist die Region Hildesheim. Sehr schwach ist weiterhin auch die Bevölkerungsentwicklung im Verdichtungsraum Braunschweig.

Ländliche Räume

- Bei den ländlichen Räumen ist die Spannweite zwischen den wachsenden und schrumpfenden Regionen etwas geringer geworden.
  - Die wachstumsstärkste ländliche Region in Niedersachsen ist nunmehr Emsland-Bentheim, die bislang auf dem zweiten Rang lag. Hier ist die Bevölkerungsdynamik nicht so stark zurückgegangen wie im benachbarten Oldenburger Münsterland.
  - Das Oldenburger Münsterland hat 2008 deutlich an Dynamik verloren, liegt aber nach wie vor auf dem zweiten Rang. Die Ursache für das Zurückfallen liegt vor allem in schwächeren Wanderungsgewinnen bzw. sogar Wanderungsverlusten in einzelnen Gemeinden.
  - Leichte Wanderungsverluste hatten 2008 der Elbe-Weser-Raum und Ostfriesland.
  - Als einzige ländliche Region hat sich im Unterweser-Raum die Entwicklung im Landkreis Cuxhaven aufgrund leichter Zuwanderungen geringfügig verbessert.
  - In den entwicklungsschwachen ländlichen Regionen hat sich der Bevölkerungsrückgang weiter leicht verstärkt. Schlusslichter sind erneut der Oberweser-Raum, das nordöstliche Niedersachsen, das Leine-Weser-Bergland und die Harzregion.

Karte 2.3: Bevölkerungsentwicklung insgesamt 2008

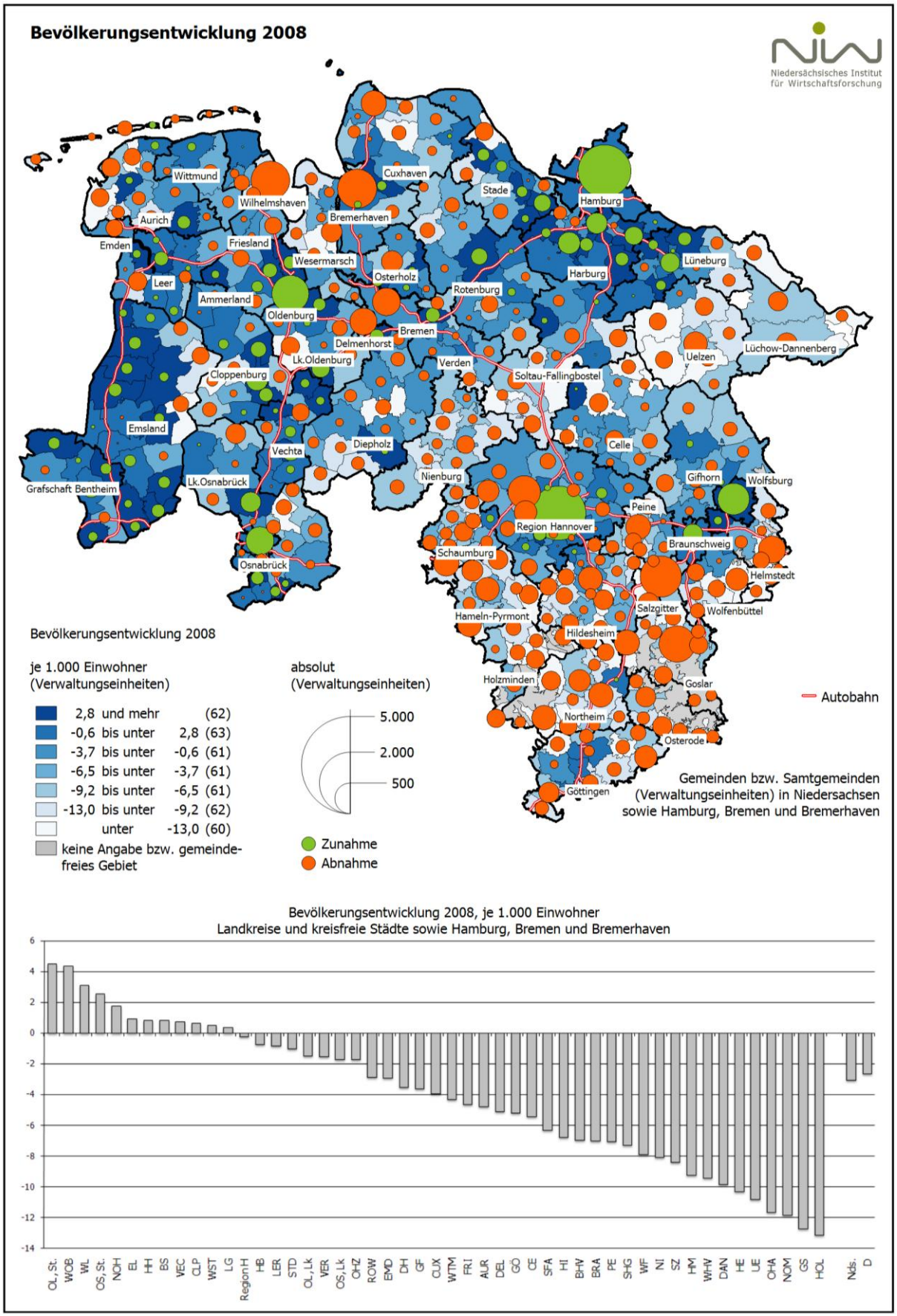
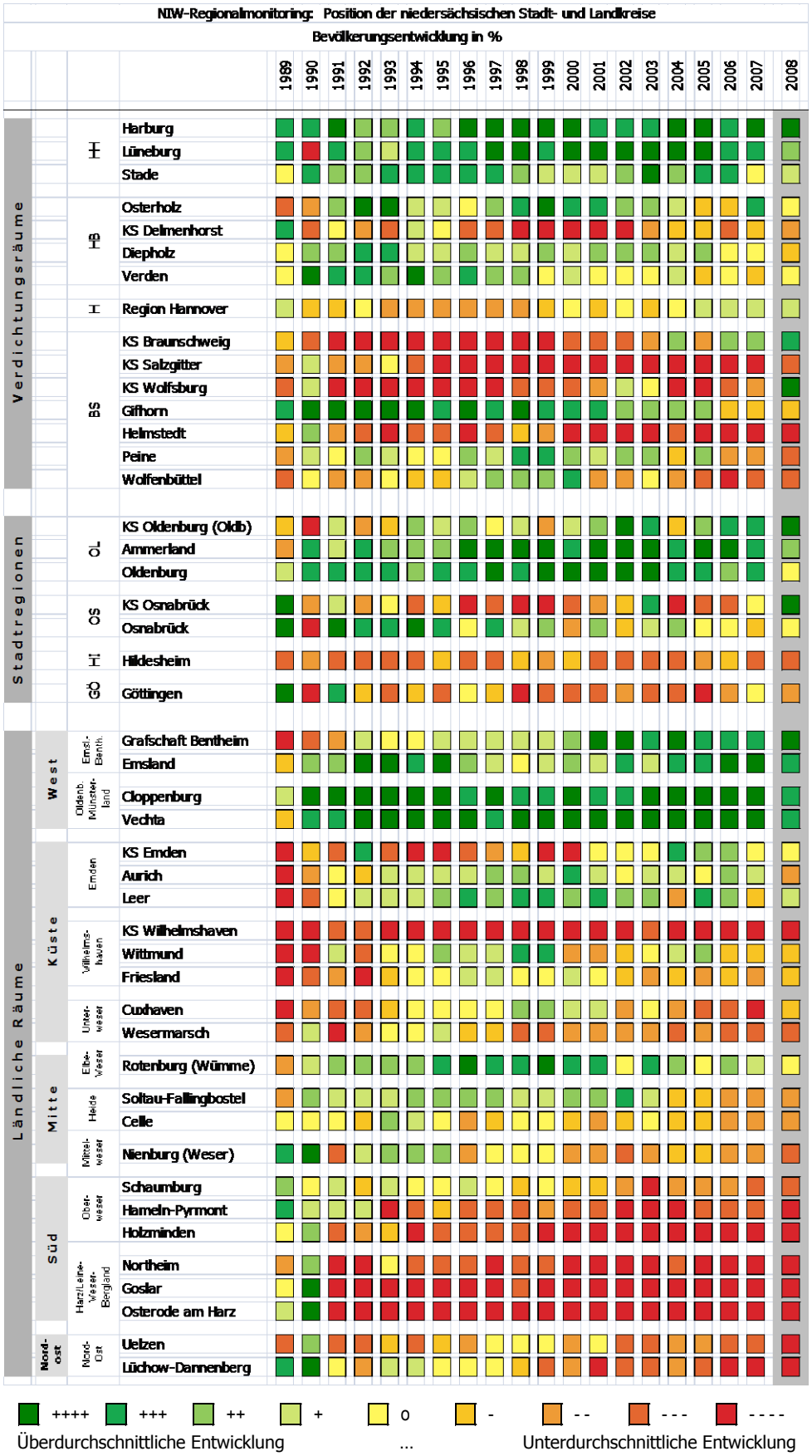


Abb. 2.3: Regionalmonitoring Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 1989 bis 2008



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

3. Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung

3.1 Wirtschaftswachstum

Niedersachsen: Wirtschaftswachstum schwächer als im Bundestrend

Das langfristige wirtschaftliche Wachstum [23] im Zeitraum 1996 bis 2007 war in Niedersachsen mit jahresdurchschnittlich 2,2 % geringer als in Westdeutschland oder Deutschland insgesamt (beide 2,4 %). Auch in der Rezession der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts sowie in der darauffolgenden Wachstumsphase entwickelte sich die Wirtschaft in Niedersachsen jeweils etwas schwächer als im übrigen Westdeutschland [24]. Von 2000 bis 2007 lag die Wachstumsrate in Deutschland und Westdeutschland bei jahresdurchschnittlich 3,9 % und in Niedersachsen bei 3,7 %.

Wachstumsunterschiede innerhalb von Niedersachsen

Dabei war das Wachstum von 2000 bis 2007 in den niedersächsischen ländlichen Räumen und in den Stadtregionen (3,4 % [25]) schwächer als in den Verdichtungsräumen (3,7 % [26]).

- Ausgesprochen wachstumsstark waren unter den ländlichen Räumen das Oldenburger Münsterland und die Region Emsland-Bentheim. Im Mittelfeld lagen Ostfriesland sowie der Elbe-Weser-Raum. Mit Abstand folgten der Harz, der Unterweser-Raum und das nordöstliche Niedersachsen. Die wachstumsschwächsten Regionen waren der Oberweser-Raum, das Leine-Weser-Bergland sowie der mittlere Weser-Raum und die Heide.
- Unter den Stadtregionen waren vor allem Osnabrück und Oldenburg (2,6 %) sehr dynamisch, in den südniedersächsischen Regionen Göttingen und Hildesheim war das Wachstumstempo geringer.
- Unter den norddeutschen Verdichtungsräumen standen Hamburg und Bremen an der Spitze. Dabei war das Entwicklungstempo im niedersächsischen Umland von Hamburg noch stärker als im Umfeld von Bremen. Das Wachstum der Region Hannover und des Verdichtungsraums Braunschweig war insgesamt leicht überdurchschnittlich.

3.2 Beschäftigtenentwicklung

Beschäftigtenentwicklung 2000 bis 2008 leicht günstiger als im Bundestrend

Im Zuge der Rezession in der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts gingen die Beschäftigtenzahlen bundesweit deutlich zurück, wobei die Talfahrt in Niedersachsen (in der ersten Phase) sogar leicht stärker war. Mit der konjunkturellen Erholung stieg die Beschäftigung sowohl in Deutschland als auch in Niedersachsen seit Anfang 2006 wieder an. Im weiteren Verlauf des Jahres 2006 verstärkte sich die Beschäftigungsdynamik zunehmend, und seit Anfang 2007 hatte die Beschäftigung hohe Zuwachsraten. Mitte 2008 verzeichnete die Beschäftigung in Deutschland einen Zuwachs gegenüber dem Vorjahr von 2,3 % und in Westdeutschland von 2,4 %. In Niedersachsen expandierte die Beschäftigung gegenüber dem Vorjahr sogar um 2,6 % oder etwa 60.000. Insgesamt ist damit die Beschäftigung in Niedersachsen von 2000 bis 2005 um etwa 131.000 oder 5,4 % zurückgegangen und von 2005 bis 2008 wieder um etwa 110.000 oder mehr als 4,8 % angewachsen. Von 2000 bis 2008 war damit die Beschäftigtenentwicklung insgesamt etwas günstiger als im Bundesdurchschnitt.

Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Beschäftigung

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise mit dem höchsten Wachstumseinbruch seit Bestehen der Bundesrepublik hat sich (noch) nicht in dem erwarteten Ausmaß auf die Beschäftigung ausgewirkt. Die Gründe liegen nicht nur in den tatsächlichen bzw. von den Unternehmen erwarteten Auswirkungen des Konjunkturpakets, sondern auch in den arbeitsmarktstabilisierenden Maßnahmen, die Unternehmen dazu veranlassen, auch bei wegbrechender Nachfrage die unterbeschäftigten Arbeitskräfte nicht unmittelbar freizusetzen. Darüber hin-

---

23 gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (in jeweiligen Preisen)

24 Aufgrund der stärkeren Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung auf regionaler Ebene lagen in einzelnen Jahren die Wachstumsraten durchaus über dem Bundesdurchschnitt.

25 jahresdurchschnittliche Wachstumsrate

26 niedersächsischer Teil

aus sind die Branchen und damit die Wirtschaftsräume in sehr unterschiedlicher Weise betroffen. Insgesamt ist die Beschäftigung in Deutschland noch bis zum 1. Quartal 2009 gestiegen und erst seit dem 2. Quartal dann mit zunehmendem Tempo gesunken. Ende des dritten Quartals 2009 war die Beschäftigung in Deutschland dann aber bereits wieder um 0,7 % oder 203.000 Personen gegenüber dem Vorjahr gesunken, in Westdeutschland lag der Rückgang sogar bei 0,9 %. Die niedersächsische Wirtschaft hat sich bislang als vergleichsweise krisenfest erwiesen. Die Beschäftigung stieg sogar noch bis Ende des zweiten Quartals 2009 und schrumpfte Ende des dritten Quartals gegenüber dem Vorjahr gerade einmal um 0,1 % oder 1.500 Personen. Für diese aktuelle Entwicklung seit Mitte 2008 liegen allerdings noch keine Beschäftigtendaten auf regionaler Ebene vor [27]. Die nachfolgende Analyse der Beschäftigtenentwicklung auf regionaler Ebene konzentriert sich somit auf die Situation vor der aktuellen Krise.

Regionale Unterschiede in der Beschäftigtenentwicklung der letzten Jahre

Von der letzten konjunkturellen Aufschwungphase seit Mitte des laufenden Jahrzehnts haben einige Regionen innerhalb des Landes in ihrer Beschäftigtenentwicklung in besonderem Maße profitiert.

Ländliche Räume

- Die Entwicklung in den ländlichen Räumen von Niedersachsen insgesamt war seit dem Beginn des Aufschwungs im Jahr 2005 überdurchschnittlich, wobei sich allerdings die seit längerem zu beobachtenden regionalen Unterschiede nicht grundlegend veränderten.
  - Die mit Abstand stärkste Entwicklung verzeichneten auch weiterhin die ländlichen Räume Emsland-Bentheim und Oldenburger Münsterland, die bereits in der schwierigen Abschwungphase zu Beginn des Jahrzehnts durch eine ausgesprochene Stabilität geprägt waren.
  - Besonders stark hat die Beschäftigtenentwicklung im ostfriesischen Raum zugenommen, wo die Dynamik vor allem auch auf die bedeutsame maritime Wirtschaft an der unteren Ems und am Standort Leer zurückzuführen war [28]. Aber auch der Landkreis Aurich mit seiner Spezialisierung auf die Herstellung von Windkraftanlagen profitierte überdurchschnittlich.
  - Leicht überdurchschnittlich war darüber hinaus die Entwicklung im Raum Celle.
  - Die ländlichen Räume Wilhelmshaven und Unterweser sind insgesamt nur geringfügig hinter dem Bundestrend zurückgeblieben, wobei die Landkreise Wittmund und Wesermarsch eine etwas stärkere Beschäftigtenentwicklung aufwiesen.
  - Eine leicht unterdurchschnittliche Entwicklung verzeichneten im letzten Aufschwung darüber hinaus die ländlichen Regionen im mittleren Niedersachsen, im Elbe-Weser-Raum sowie in der westlichen Heideregion (mit dem Landkreis Soltau-Fallingbostel). Sie konnten damit nicht an die positive Entwicklung der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts anknüpfen.
  - Im nordöstlichen Niedersachsen blieb die Entwicklung seit 2005 nur noch leicht hinter dem Bundesdurchschnitt zurück, nachdem sie in der ersten Hälfte des Jahrzehnts sehr ungünstig verlaufen war.
  - Die schwächste Beschäftigtenentwicklung unter den ländlichen Räumen hatten weiterhin das Leine-Weser-Bergland, der Oberweser-Raum und die Harzregion.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Die großstädtischen Räume in Niedersachsen profitierten (zunächst) in deutlich geringerem Maße von der Aufschwungphase seit 2005.

---

27 Nach einer Vereinbarung zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Statistischen Landesämtern dürfen letztere nur noch wenige Kerndaten der Beschäftigtenstatistik an ihre Nutzer weitergeben. Dies betrifft vor allem die Quartalsdaten sowie Daten auf der Gemeindeebene. Die langen Reihen des NIW mit Regionaldaten auf der Kreis- und Gemeindeebene, die bis in die frühen 80er Jahre zurückreichen, können damit nicht mehr fortgeführt werden.

28 Vgl. dazu: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung und NORD/LB Regionalwirtschaft: Maritimes Verbundcluster im Wirtschaftsraum der Ems-Achse. Strategische Ansatzpunkte und Handlungsempfehlungen unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Leer. Gutachten im Auftrag der Stadt- und Landkreise der Ems-Achse. Hannover, im November 2007.

- Am stärksten war die Beschäftigtenentwicklung noch in den Regionen Osnabrück und Oldenburg, während sie in Göttingen und Hildesheim deutlich hinter dem Bundestrend zurückblieb.
- Bei den Verdichtungsräumen lag die Beschäftigtenentwicklung im südlichen Hamburger Umland und im Umland von Bremen in etwa im Bundestrend. Vor allem der Landkreis Harburg profitierte von der Verlagerung von Betrieben und Arbeitsplätzen an verkehrsgünstig gelegene Standorte im stark wachsenden Hamburger Wirtschaftsraum. Im Umfeld von Bremen waren die Gewinne der Landkreise Osterholz und Diepholz deutlich schwächer.
- Die Region Hannover konnte von der Aufschwungphase seit 2005 nur in geringem Maße profitieren. Sie fiel gegenüber dem Bundestrend sogar noch weiter zurück und entwickelte sich in den letzten Jahren zum entwicklungsschwächsten westdeutschen Verdichtungsraum.
- Der Verdichtungsraum Braunschweig konnte in den letzten Jahren nicht an den relativ günstigen Trend der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts anknüpfen. Während die Entwicklung in den Kernstädten Braunschweig und Wolfsburg relativ günstig blieb, fielen die Stadt Salzgitter sowie die Landkreise Peine, Gifhorn, Wolfenbüttel und Peine stark zurück.

⇨ Beschäftigtenentwicklung 2007 bis 2008

Die Beschäftigung hat in Niedersachsen im Jahr 2008 stärker als im Vorjahr zugenommen. Dabei haben sich die Wachstumspositionen einiger niedersächsischer Regionen gegenüber dem mittelfristigen Trend verschoben (Abb. 3.2).

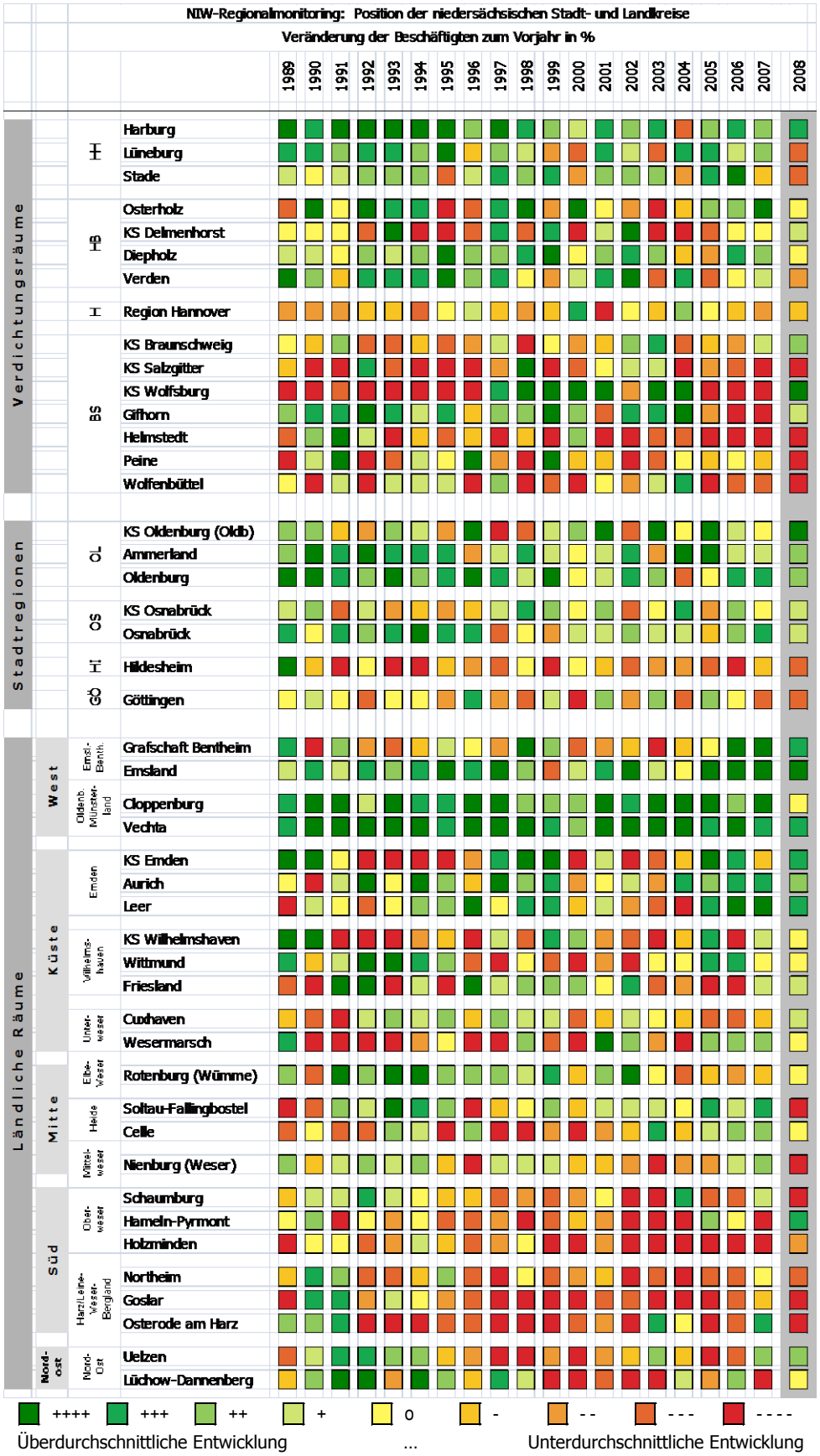
Ländliche Räume

- Die ländlichen Räume hatten im Jahr 2008 ebenso wie im Vorjahr eine insgesamt günstigere Beschäftigtenentwicklung als im Landesdurchschnitt. Dabei haben sich die großräumlichen Unterschiede nicht grundlegend verändert, dennoch gibt es Gewinner und Verlierer.
  - Bei den ländlichen Räumen sind die Teilräume mit dem bislang stärksten Wachstum in 2008 etwas zurückgefallen, ohne aber ihre Spitzenposition einzubüßen. Dazu zählen die Landkreise Emsland und Cloppenburg. Die ostfriesischen Kreise und der Landkreis Grafschaft Bentheim konnten ihre Dynamik halten, der Landkreis Vechta sogar noch etwas zulegen.
  - Deutlich verbessert hat sich die Entwicklungsdynamik in einigen der bislang schwächeren Regionen. Dies gilt für weite Teile des Küstenraums, vor allem für den Raum Wilhelmshaven und den Landkreis Cuxhaven. Aber auch im Elbe-Weser-Raum hat sich die Dynamik deutlich erhöht.
  - Im Oberweser-Raum hat sich die Beschäftigtenentwicklung vor allem im Landkreis Hameln-Pyrmont und im Landkreis Holzminden verbessert, während das Schaumburger Land gegenüber dem Vorjahr zurückgefallen ist.
  - Im Mittelweser-Raum, im Landkreis Soltau-Fallingbostel sowie in der Harzregion hat sich die Beschäftigtenentwicklung gegenüber den letzten Jahren deutlich abgeschwächt.
  - Das Leine-Weser-Bergland und der Raum Celle konnten ihre Position in etwa halten.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

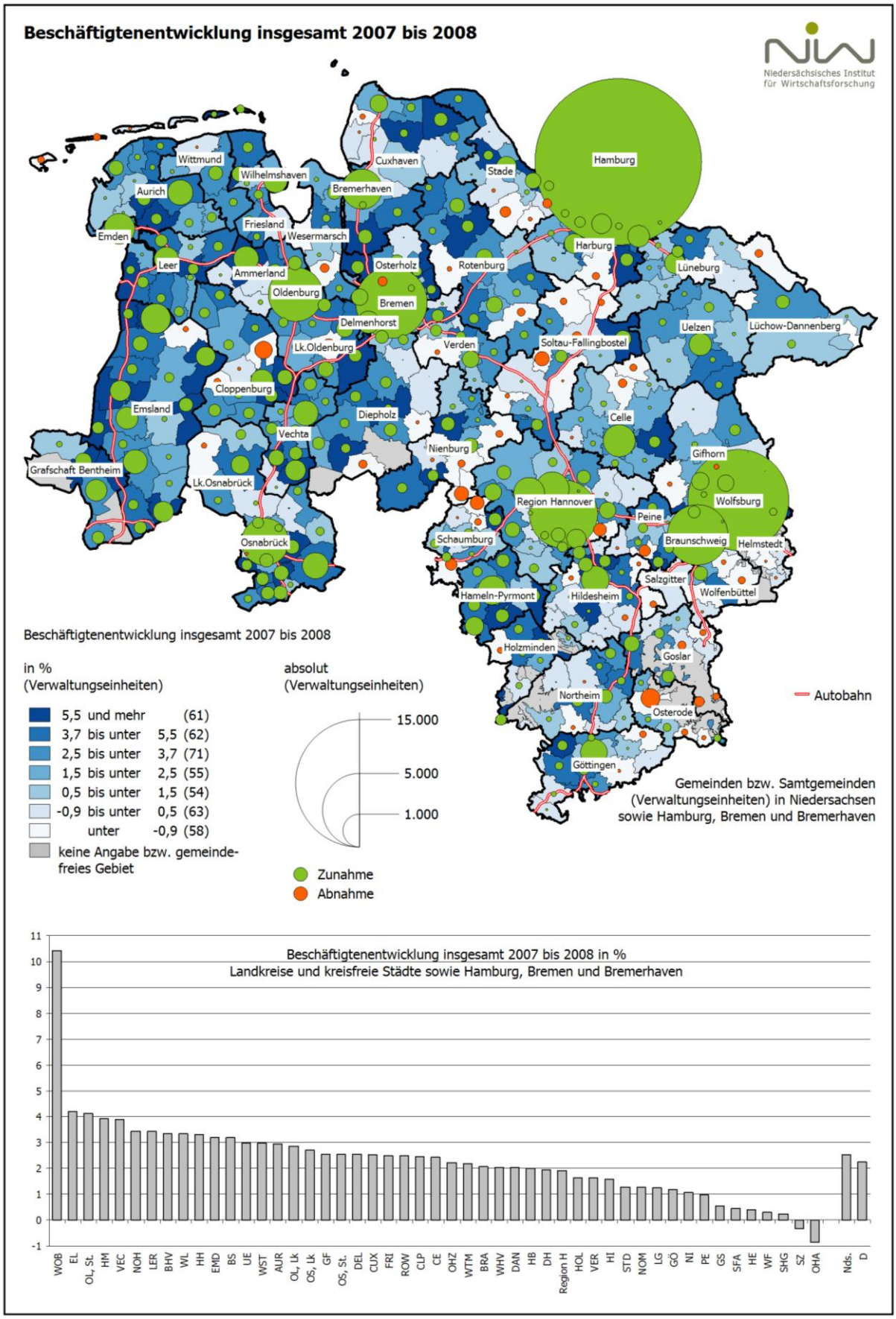
- Die großstädtischen Räume haben im Jahr 2008 gegenüber den Vorjahren erheblich an Dynamik gewonnen.
  - Vor allem der Verdichtungsraum Braunschweig ist 2008 auf einen starken Wachstumskurs eingeschwenkt. Die wirtschaftlichen Schwerpunktstandorte Braunschweig, Salzgitter und auch Wolfsburg weisen seit Anfang des Jahres 2007 zunehmend wachsende Beschäftigung aus.
  - Besonders stark war ebenfalls die Beschäftigtenentwicklung in den westniedersächsischen Stadtregionen Oldenburg und Osnabrück.
  - Die südniedersächsischen Regionen Göttingen und Hildesheim haben eine deutlich schwächere Beschäftigtenentwicklung.
  - Obwohl in der Region Hannover die Beschäftigung wieder zunahm, blieb die Dynamik vor allem in der Landeshauptstadt vergleichsweise schwach.

Abb. 3.2: Regionalmonitoring Beschäftigtenentwicklung in den Jahren 1989 bis 2008



Quelle: Beschäftigtenstatistik, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

Karte 3.2: Beschäftigtenentwicklung insgesamt 2007 bis 2008



- Im Bremer Umland sowie in den niedersächsischen Hamburger Umlandregionen war die Beschäftigtenentwicklung mit Ausnahme des Landkreises Harburg schwächer als im Bundestrend.

Aktuelle Entwicklungsunterschiede von Arbeitsplatzverlusten zu Beschäftigungsgewinnen in ländlichen Gemeinden

- Die kleinräumliche Betrachtung macht deutlich, dass im Jahr 2008 nicht in allen Gemeinden die Beschäftigung ausgebaut werden konnte (Karte 3.2).
  - Arbeitsplatzverluste gab es 2008 u.a. im nördlichen Niedersachsen in einzelnen Gemeinden der Landkreise Stade, Soltau-Fallingbostel, Celle und Harburg, entlang der Weserschiene in den Landkreisen Schaumburg und Nienburg sowie im Südosten des Landes in den Räumen Helmstedt, Goslar und Osterode.
  - Ungewöhnlich starke Beschäftigungsgewinne hatten die Gemeinden der Ems-Schiene Grafschaft Bentheim, Emsland, Leer und Aurich, der Hansa-Linie mit den Landkreisen Diepholz, Vechta, Osnabrück (mit Ausnahme des nördlichen Landkreises Osnabrück) und des Landkreises Hameln-Pyrmont im Weser-Bergland. Darüber hinaus war die Entwicklung in Teilräumen der Landkreise Cuxhaven, Rotenburg und Osterholz positiv.
  - Insgesamt haben in der Endphase der konjunkturellen Belebung von 2007 bis 2008 in besonderer Weise die (abgelegeneren) Gemeinden des ländlichen Raums vom Beschäftigungsaufbau profitiert. Auf der anderen Seite hatten z.B. die Standorte an der Achse A 7 nur noch in geringem Maße oder überhaupt keine Beschäftigungsgewinne mehr zu verzeichnen.

3.3 Betriebsgrößenstrukturen und Entwicklungsdynamik nach Betriebsgrößenklassen

Bedeutung mittelständischer Strukturen

Die Frage der Zusammensetzung nach Betriebsgrößen wird vor allem im Zusammenhang mit der Bedeutung mittelständischer Strukturen gestellt. Gerade den mittleren Betrieben wird eine besondere Entwicklungsdynamik hinsichtlich der Bereitstellung von Arbeitsplätzen zugeschrieben.

Größere Betriebe vor allem im Verarbeitenden Gewerbe

Die durchschnittliche Betriebsgröße (über alle Wirtschaftszweige) lag in Niedersachsen damit im Jahr 2006 bei 6,7 Beschäftigten. Die kleineren Betriebe entfielen allerdings weitgehend auf den Dienstleistungsbereich. Im Verarbeitenden Gewerbe lag die durchschnittliche Betriebsgröße bei etwa 25 Beschäftigten. Auf die Betriebe mit 250 und mehr Beschäftigten entfielen mehr als 52 % der Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes.

Mittelständische Strukturen besonders im westlichen Niedersachsen und im Umfeld der Großstädte

Insgesamt stehen die mittelständischen Strukturen in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen sowie im Umfeld der Großstädte besonders im Vordergrund. Den mit Abstand größten Anteil an Arbeitsplätzen in Kleinbetrieben mit weniger als 10 Beschäftigten hat der Landkreis Harburg.

Beschäftigtenentwicklung nach Betriebsgrößenklassen

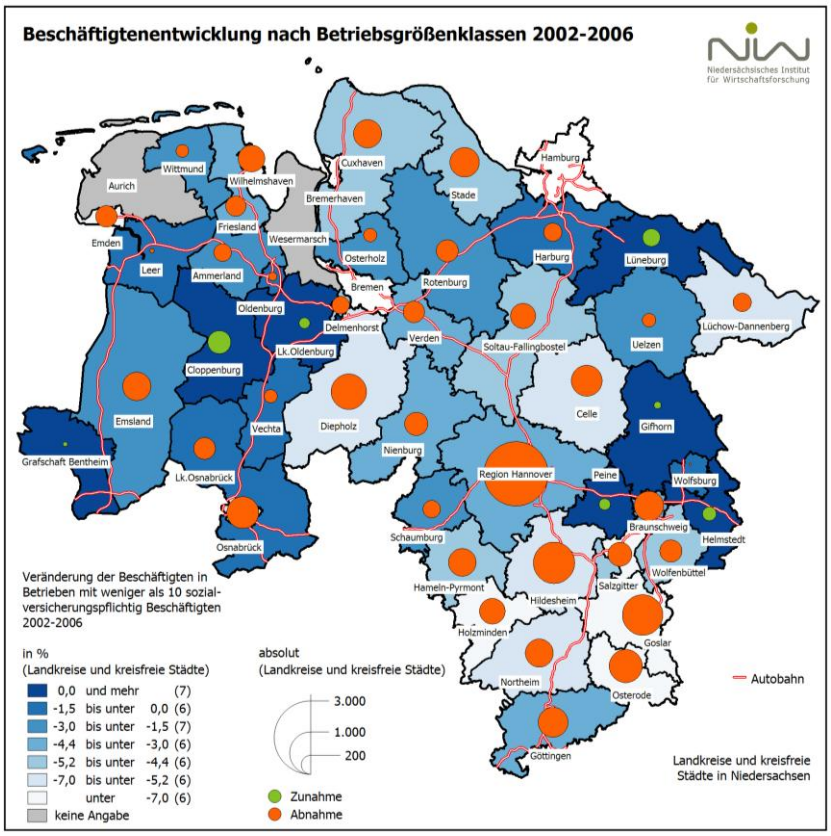
Eine Sonderauswertung zu der Beschäftigtenentwicklung nach Betriebsgrößenklassen, die bislang für den Zeitraum 2002 bis 2006 möglich ist, zeigt den unterschiedlichen Beitrag der Betriebsgrößen zur gesamten Entwicklung.

Kleinstbetriebe unter 10 Beschäftigte mit deutlichen Beschäftigungsverlusten

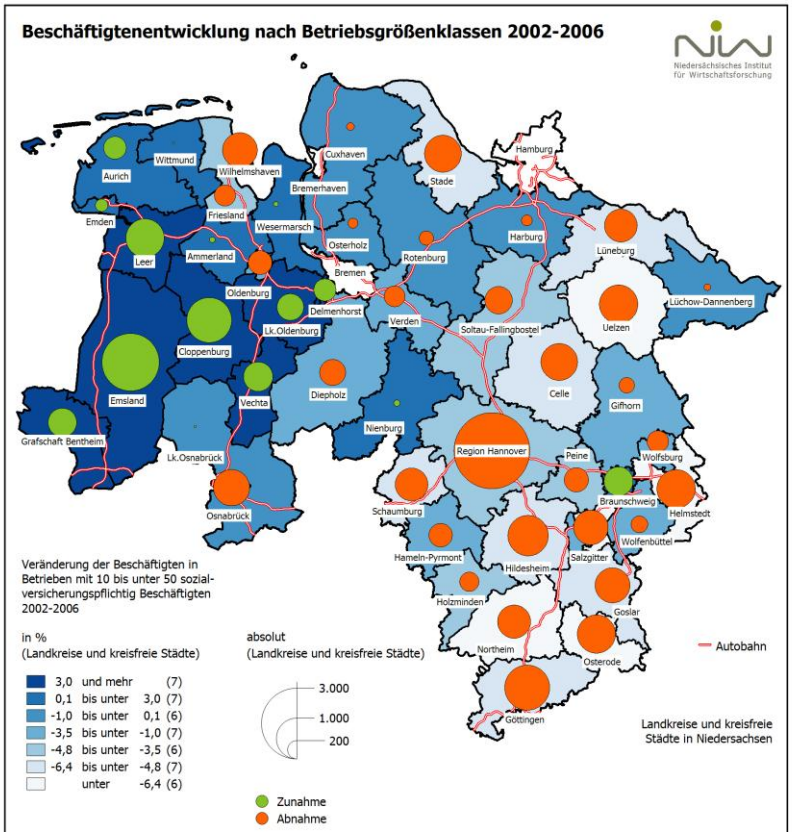
- Die Beschäftigung der Kleinstbetriebe mit weniger als 10 Beschäftigten ist im Zeitraum 2002 bis 2006 in Niedersachsen um 3,3 % oder knapp 14.000 Personen zurückgegangen, während die Zahl der Betriebe um knapp 9.000 oder 4 % gestiegen ist (Karte 3.3 a).
  - Beschäftigtenzuwächse bei den Kleinstbetrieben hatten lediglich der Landkreis Lüneburg, die westniedersächsischen Kreise Cloppenburg und Oldenburg sowie die Landkreise Helmstedt, Gifhorn und Peine im Umland von Wolfsburg und Braunschweig.
  - Besonders starke Verluste bei Kleinstbetrieben verzeichneten die Landkreise Goslar und Osterode in der Harzregion, die Küstenstandorte Wilhelmshaven und Emden sowie der Landkreis Holzminden und die Stadt Salzgitter.

Karte 3.3: Beschäftigtenentwicklung nach Betriebsgrößenklassen 2002 bis 2006

a. Kleinstbetriebe (bis unter 10 Beschäftigte)

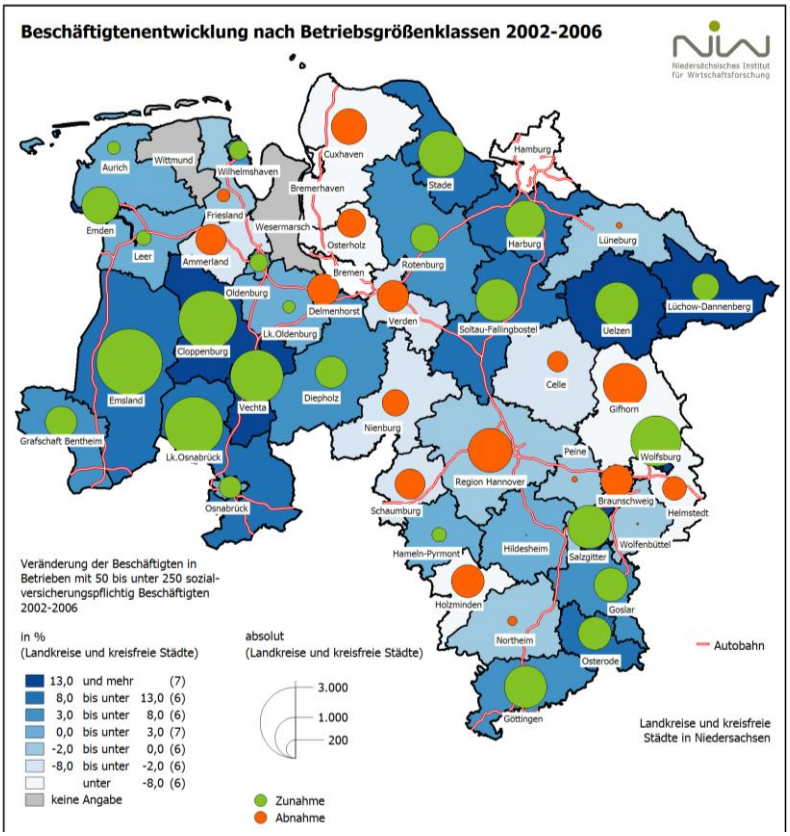


b. Kleinbetriebe (10 bis unter 50 Beschäftigte)

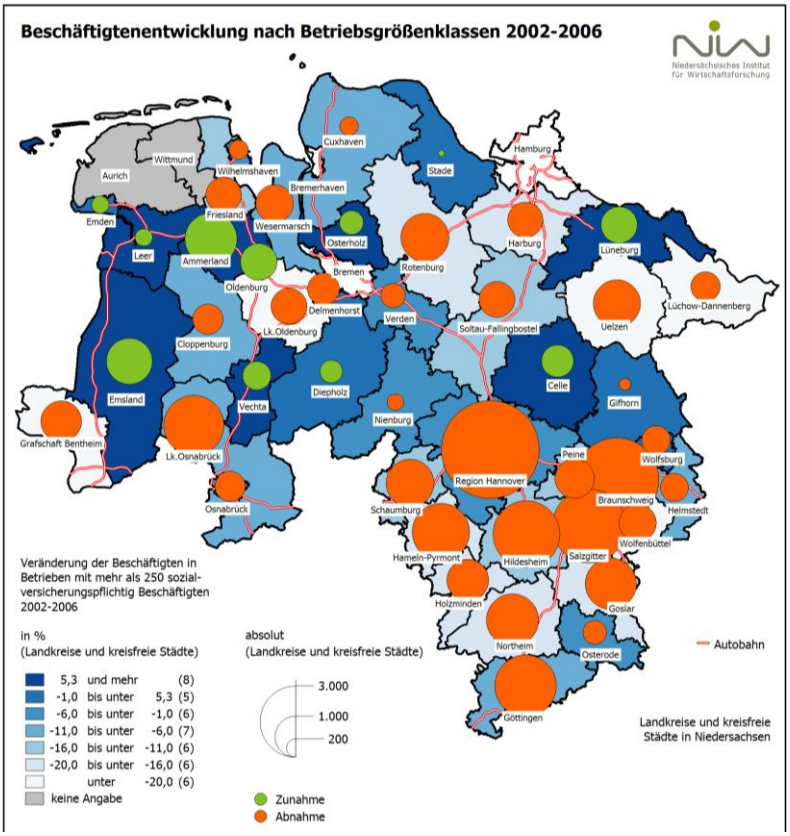


Karte 3.3: Beschäftigtenentwicklung nach Betriebsgrößenklassen 2002 bis 2006 (Fortsetzung)

c. Mittlere Betriebe (50 bis unter 250 Beschäftigte)



d. Großbetriebe (250 und mehr Beschäftigte)



Kleinbetriebe zwischen 10 und 50 Beschäftigten mit geringeren Beschäftigtenverlusten

- Bei den Kleinbetrieben mit 10 bis unter 50 Beschäftigten ist die Beschäftigung von 2002 bis 2006 um 2,0 % oder 11.700 Personen zurückgegangen. Die Zahl der Betriebe dieser Größenklasse hat sich um 700 oder 2,5 % verringert. Unter den Landkreisen hatte allerdings schon fast ein Drittel der Kreise im Zeitraum 2002 bis 2006 Beschäftigtengewinne (Karte 3.3 b).
  - Vor allem in den Kreisen des ländlichen Raums im westlichen Niedersachsen waren starke Beschäftigungszuwächse durch Kleinbetriebe zu verzeichnen.
  - Besonders deutlich waren die Beschäftigtenabnahmen demgegenüber im südlichen Niedersachsen sowie in der Heideregion. Die höchsten Verluste bei Kleinbetrieben hatte der Landkreis Helmstedt.

Mittlere Betriebe zwischen 50 und 250 Beschäftigten mit Arbeitsplatzzuwächsen

- In den mittelgroßen Betrieben mit 50 bis unter 250 Beschäftigten ist die Beschäftigung von 2002 bis 2006 um 13.800 Personen oder 2,4 % gestiegen. Die Zahl der Betriebe hat sich dabei lediglich um knapp 40 oder 0,6 % erhöht. Die mittelgroßen Betriebe waren in weiten Teilen des Landes die Träger des Beschäftigtenwachstums, denn etwas mehr als die Hälfte der Kreise verzeichnete in dieser Beschäftigtengrößenklasse Beschäftigungsgewinne (Karte 3.3 c).
  - In den ländlichen Regionen des südwestlichen Niedersachsen hat diese Betriebsgrößenklasse das Beschäftigtenwachstum ganz besonders geprägt.
  - Auch im Umland von Hamburg und im südöstlichen Niedersachsen waren besondere Beschäftigungsgewinne zu verzeichnen.
  - In Teilen des Küstenraums, im Umfeld von Bremen, im mittleren Niedersachsen und in der Region Hannover hat diese Größenklasse aber in den letzten Jahren deutlich an Beschäftigung verloren.

Großbetriebe mit 250 und mehr Beschäftigten mit den stärksten Arbeitsplatzverlusten

- In den Großbetrieben ist die Beschäftigung in Niedersachsen insgesamt von 2002 bis 2006 um 33.700 Personen oder mehr als 5 % zurückgegangen. Auch die Zahl der Betriebe in dieser Größenklasse schrumpfte um etwa 50 oder 5 %. Dabei hatten etwa drei Viertel der Kreise bei den Großbetrieben Verluste und lediglich 11 Kreise Beschäftigungsgewinne (Karte 3.3 d).
  - Zu den Gewinnern zählen das Emsland sowie die Kreise Ammerland, Oldenburg und Vechta im westlichen Niedersachsen, aber auch der Landkreis Lüneburg im Umland von Hamburg, die Landkreise Osterholz und Diepholz im Bremer Umland sowie der Landkreis Celle im mittleren Niedersachsen.
  - Besonders stark waren die Verluste bei den Großbetrieben in den ländlichen Räumen des nordwestlichen Niedersachsen, in den Umlandkreisen Wolfenbüttel und Oldenburg, im Landkreis Grafschaft Bentheim sowie in den Kreisen Holzminden, Hameln-Pyrmont und Schaumburg an der Weserschiene.

3.4 Betriebsgründungen

Betriebsgründungen in Niedersachsen in etwa im Bundesdurchschnitt

Die Erneuerung der Wirtschaftsstruktur durch Unternehmens- bzw. Betriebsgründungen spielt in der regionalpolitischen Diskussion eine zunehmende Rolle. Die Zahlen der Gründungen beziehen sich im Folgenden auf die Betriebsgründungen aus der Statistik der Gewerbeanmeldungen [29]. Danach gab es im Jahr 2008 in Deutschland knapp 150.000 und in Niedersachsen etwa 14.300 Betriebsgründungen. Die Gründungsintensität lag damit in Niedersachsen (101 [30]) leicht über dem Bundesdurchschnitt. Die Gründungszahlen sind in den letzten Jahren sowohl im Bundesgebiet als auch in Niedersachsen zurückgegangen, denn zu Beginn des Jahrzehnts erreichten sie in Deutschland noch ungefähr 200.000 und in Niedersachsen

---

29 Vgl. Statistisches Bundesamt (2009): Unternehmen und Arbeitsstätten – Gewerbeanzeigen in den Ländern 2008. Wiesbaden. Betriebsgründungen ohne Kleinunternehmen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind und keine Arbeitnehmer beschäftigen

30 Betriebsgründungen je Erwerbsfähigen (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren), jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

etwa 17.000 pro Jahr. Die Gründungsintensität lag in Niedersachsen allerdings im Jahr 2000 (91) noch unter dem Bundesdurchschnitt. Erst in den folgenden Jahren konnte der Rückstand schrittweise abgebaut werden.

Regionale Unterschiede in der Gründungsintensität

Innerhalb von Niedersachsen gibt es vergleichsweise große Unterschiede in der Gründungsintensität (Karte 3.4). Trotz gewisser jährlicher Schwankungen lassen sich deutliche Niveauunterschiede und auch Entwicklungstrends feststellen.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- In den großstädtischen Räumen des Landes insgesamt liegt die Gründungsintensität in den letzten Jahren etwa im Bundesdurchschnitt und ist damit etwas niedriger als in den ländlichen Räumen.
  - Überdurchschnittlich sind die Unternehmensgründungen in der Region Hannover und in den Stadtregionen Osnabrück und Oldenburg. Auch im südlichen Hamburger Umland spielen Gründungen eine stärkere Rolle, besonders in den Landkreisen Stade und Harburg. Die Gründungsintensität im bremischen Umland ist deutlich schwächer, wobei allerdings hier die Stadt Delmenhorst und die Standorte entlang der Achse A 1 in den Landkreisen Diepholz und Verden positiv herausragen.
  - Insgesamt schwächer sind die Gründungsaktivitäten im Verdichtungsraum Braunschweig [31]. Dies bezieht sich vor allem auf die Umlandkreise Gifhorn, Helmstedt und Wolfenbüttel sowie die Stadt Salzgitter. Die Kernstädte Braunschweig und Wolfsburg haben überdurchschnittliche Gründungszahlen.
  - Die Daten der Gewerbeanmeldungen zeigen für die südniedersächsischen großstädtischen Regionen Hildesheim und Göttingen nur schwache Gründungsaktivitäten, wobei die Kernstädte allerdings jeweils deutlich herausragen.

Ländliche Räume

- Die ländlichen Räume in Niedersachsen haben insgesamt eine leicht überdurchschnittliche Gründungsintensität. Allerdings sind auch hier die regionalen Gegensätze ausgesprochen groß.
  - Die ländlichen Räume Oldenburger Münsterland und Emsland-Bentheim im Westen des Landes liegen mit ihren Gründungsaktivitäten weit an der Spitze. In allen Wirtschaftsbereichen sind hier die Gründungszahlen überdurchschnittlich.
  - Vergleichsweise hoch sind die Gründungsintensitäten auch im ostfriesischen Raum, hier vor allem im Kreis Leer [32] und in der Stadt Emden.
  - Weit überdurchschnittliche Gründungsintensitäten haben darüber hinaus auch der Landkreis Hameln-Pyrmont im Weser-Bergland sowie der Landkreis Goslar im Harz. Hier spielen vor allem Betriebsgründungen im Gastgewerbe und im Handel sowie im Gesundheits- und Sozialwesen an den Standorten Hameln, Bad Pyrmont und Goslar eine Rolle.
  - Leicht unterdurchschnittlich ist das Gründungsniveau in den Landkreisen Celle, Soltau-Fallingbostel und Wilhelmshaven.
  - Ausgesprochen gering sind demgegenüber die Zahlen der Betriebsgründungen in den Küstenräumen Unterweser, an der Mittelweser sowie im südlichen Niedersachsen im Leine-Weser-Bergland.

⇨ Aktuelle Entwicklung der Gründungen

Die Gründungszahlen sind in Niedersachsen in den Jahren 2007 auf 2008 nur geringfügig zurückgegangen von etwa 15.100 auf 14.300. Die Gründungsintensität (101 [33]) hat sich damit zwar etwas verschlechtert, liegt aber immer noch leicht über dem Bundesdurchschnitt.

---

31 Dieser Befund steht im Gegensatz zu den Zahlen der Unternehmensgründungen des ZEW, nach denen der Verdichtungsraum Braunschweig unter den bundesdeutschen Verdichtungsräumen einen vorderen Platz einnimmt, vgl. dazu: Jung, Hans-Ulrich: Die Position der Region Braunschweig im wirtschaftlichen und demographischen Wandel. Studie des NIW im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig, Hannover, im September 2008, S. 58ff.

32 Ein großer Teil der Gründungen im Landkreis Leer steht im Zusammenhang mit dem bundesweit zweitgrößten Reedereistandort und bezieht sich auf Schiffe bzw. reedereiaffine Dienstleistungen.

33 jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

Karte 3.4: Betriebsgründungen 2008

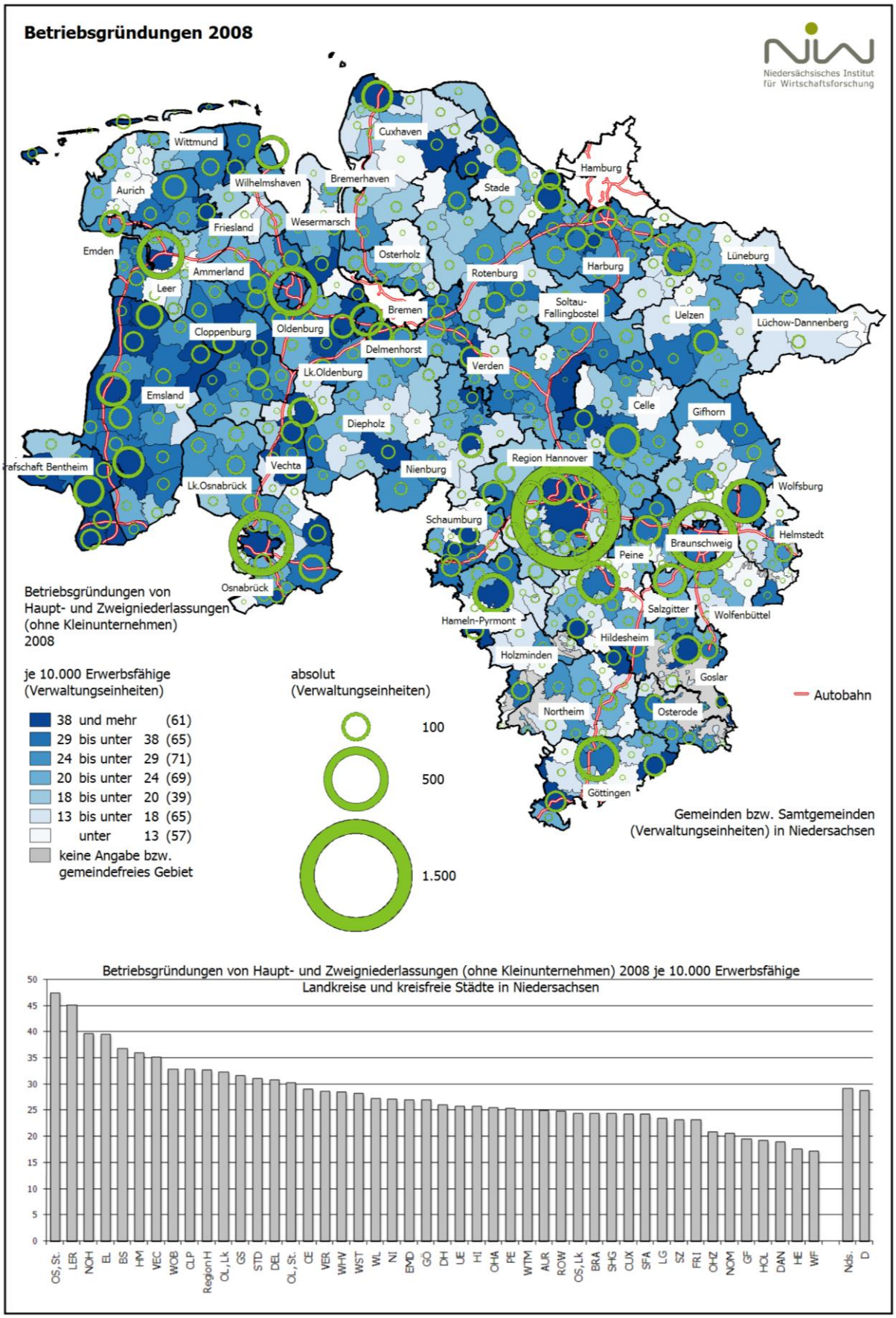
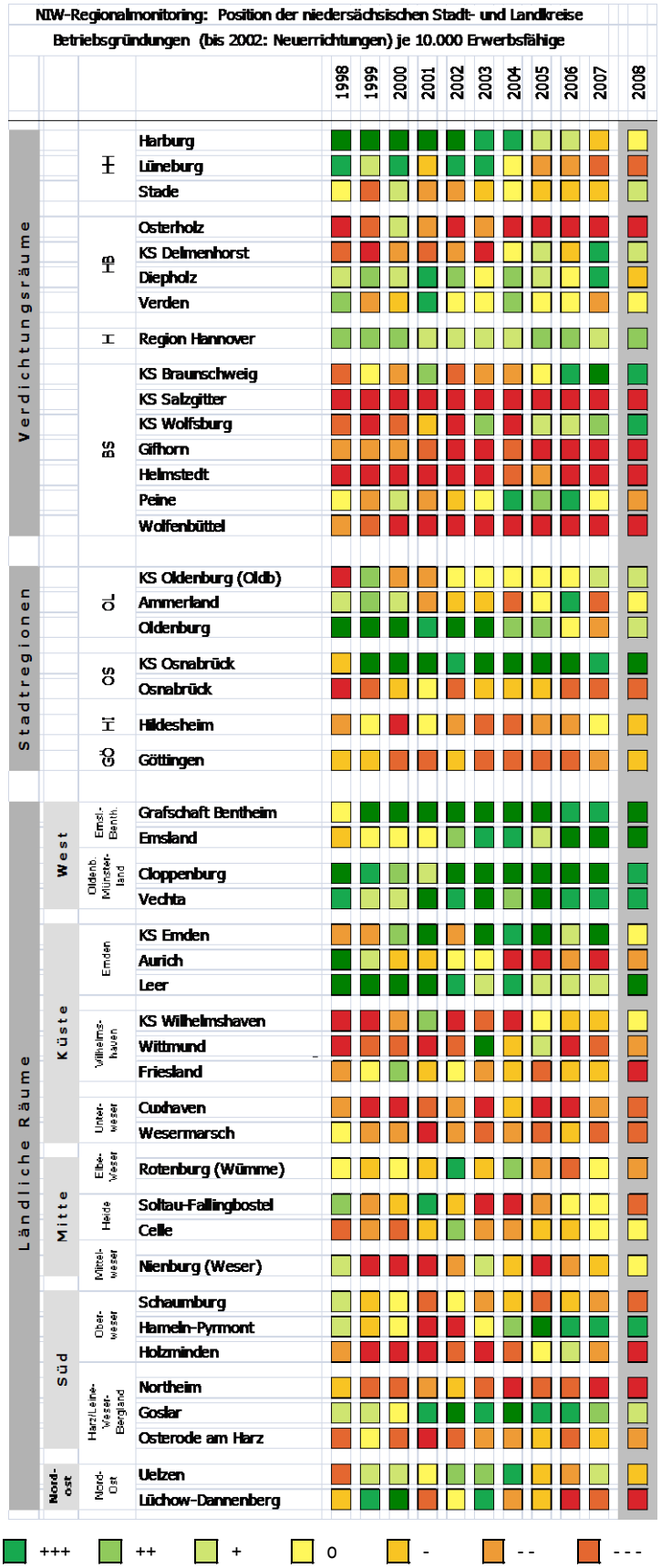


Abb. 3.4: Regionalmonitoring Betriebsgründungen in den Jahren 1998 bis 2008



Gewerbeanmeldungen, ohne Kleinbetriebe (ohne Eintrag ins Handelsregister bzw. ohne Beschäftigte), je Erwerbsfähige

Quelle: Gewerbemeldungen des LSKN

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Auch in den großstädtischen Räumen sind die Gründungszahlen im Jahr 2008 insgesamt zurückgegangen. Die Gründungsintensität lag aber weiterhin fast genau im Bundesdurchschnitt.
  - Vor allem die Gründungen in den westniedersächsischen Stadtregionen Oldenburg und Osnabrück sind sehr stark gestiegen (Abb. 3.4). In Oldenburg ist der Anstieg auf verstärkte Gründungsaktivität im gleichnamigen Landkreis und in der Region Osnabrück auf Zuwächse in der Kernstadt Osnabrück zurückzuführen.
  - In etwa gleich geblieben sind die Gründungszahlen in der Region Hannover und im südlichen Umland Hamburg.
  - Einen leichten Rückgang der Gründungszahlen mussten die Region Hildesheim und der Verdichtungsraum Bremen hinnehmen.
  - Die Region Braunschweig ist hinsichtlich der Gründungsaktivitäten deutlich zurückgefallen, wobei die Gründungen in den Kernstädten gestiegen und in den Umlandkreisen teilweise sehr stark abgenommen haben.

Ländliche Räume

- Auch in den ländlichen Räumen sind die Gründungszahlen insgesamt leicht zurückgegangen.
  - Weiterhin deutlich überdurchschnittlich, aber nicht mehr so hoch wie in den Vorjahren waren die Gründungszahlen in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen. Dies gilt vor allem für die Spitzenreiter Grafschaft Bentheim, Emsland und Vechta. Der Landkreis Cloppenburg fiel dabei im vergangenen Jahr sehr stark zurück. Nochmals stark in die Höhe geschnellt sind demgegenüber die Gründungszahlen im Landkreis Leer.
  - Leicht verbessern konnten sich im Küstenraum der Standort Wilhelmshaven und der Landkreis Cuxhaven sowie im mittleren Niedersachsen der Elbe-Weser-Raum, der Mittelweser-Raum sowie die Landkreise Celle und Uelzen.
  - Einen starken Rückgang der Gründungsintensität mussten die ländlichen Räume Lüchow-Dannenberg und Harz hinnehmen. Den stärksten Einbruch der Gründungszahlen erlebte der Landkreis Holzminden.

4. Arbeitsmarkt

Arbeitslosenquote als Kernindikator der regionalen Entwicklungspolitik

Die Lebensqualität von Regionen und damit die Zufriedenheit mit dem Lebensumfeld wird – wie Befragungen belegen [34] – in besonderer Weise durch die Erwerbsmöglichkeiten geprägt. Daher zählen Befunde zur Charakterisierung der Erwerbsmöglichkeiten und Arbeitsmarktchancen zu den Kernindikatoren der regionalen Entwicklungspolitik. Die Arbeitslosenzahlen und die daraus berechneten Arbeitslosenquoten gelten als die wichtigsten Indikatoren zur Bestimmung von Ungleichgewichten zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Wenn auch die sogenannte „verdeckte" Arbeitslosigkeit nochmals erheblich höher sein kann als es die Zahlen der registrierten Arbeitslosen abbilden, so signalisieren doch hohe Arbeitslosenzahlen und -quoten besonderen Handlungsbedarf der regionalen Entwicklungspolitik. Es gilt zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, weil ansonsten die Gefahr von Abwanderung (vor allem der jüngeren und aktiveren Altersgruppen) steigt.

Bundesweiter Rückgang der Arbeitslosenzahlen von 2005 bis 2008

Die Arbeitslosigkeit war nach Überwindung der Rezession in der ersten Hälfte des Jahrzehnts bundesweit seit 2005 rückläufig. Vom Jahresdurchschnitt 2005 bis 2008 gingen die Arbeitslosenzahlen in Deutschland um 1.593.000 und in Westdeutschland um 1.102.000 oder um jeweils 33 % zurück. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren somit in Deutschland knapp 3,3 Mio. und in Westdeutschland etwas mehr als 2 Mio. Menschen arbeitslos. Somit lag die Arbeitslosenquote in Deutschland im Jahresdurchschnitt 2008 bei 8,7 %, für Westdeutschland ergab sich eine Quote von 7,2 %. In Niedersachsen sind die Arbeitslosenzahlen von 2005 bis 2008 ebenfalls um 33 % zurückgegangen. Die Arbeitslosenquote lag mit 304.000 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2008 bei 8,6 % (98 [35]) und damit geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt.

Regionale Arbeitsmarktungleichgewichte vor Beginn der Krise

Innerhalb des Landes Niedersachsen ergibt sich eine beträchtliche regionale Bandbreite hinsichtlich der Arbeitsmarktungleichgewichte, sowohl für die ländlichen als auch die großstädtischen Räume.

Ländliche Räume

- In den ländlichen Räumen lag die Arbeitslosigkeit vor der aktuellen Krise (im Jahresdurchschnitt 2008) etwa im Landesdurchschnitt. Die Bandbreite der Arbeitsmarktungleichgewichte war allerdings beträchtlich.
  - In den ländlichen Räumen des nordöstlichen Niedersachsen, im Harz [36] sowie im Oberweser-Raum waren die Arbeitsmarktprobleme extrem groß. Vor allem im ehemaligen Zonenrandgebiet überlagerten sich die Auswirkungen der wirtschaftlichen Strukturschwäche mit einem hohen Arbeitsmarktdruck durch Einpendler aus den neuen Bundesländern.
  - Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit verzeichneten auch die ländlichen Regionen Wilhelmshaven und Ostfriesland an der Küste, wobei sich die Arbeitslosen in besonderer Weise auf die Städte Wilhelmshaven und Emden konzentrierten. Die vom Tourismus und vom Baugewerbe geprägten Gemeinden des ländlichen Raums waren darüber hinaus hohen saisonalen Schwankungen der Arbeitslosigkeit unterworfen, die sich auf den Jahresdurchschnitt auswirkten.
  - Ebenfalls noch überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme verzeichneten das Leine-Weser-Bergland sowie die Heideregion mit den Landkreisen Celle und Soltau-Fallingbostel.
  - Die mit Abstand geringste Arbeitslosigkeit unter den ländlichen Räumen in Niedersachsen hatten der Elbe-Weser-Raum sowie die westniedersächsischen Regionen Oldenburger Münsterland und Emsland-Bentheim.

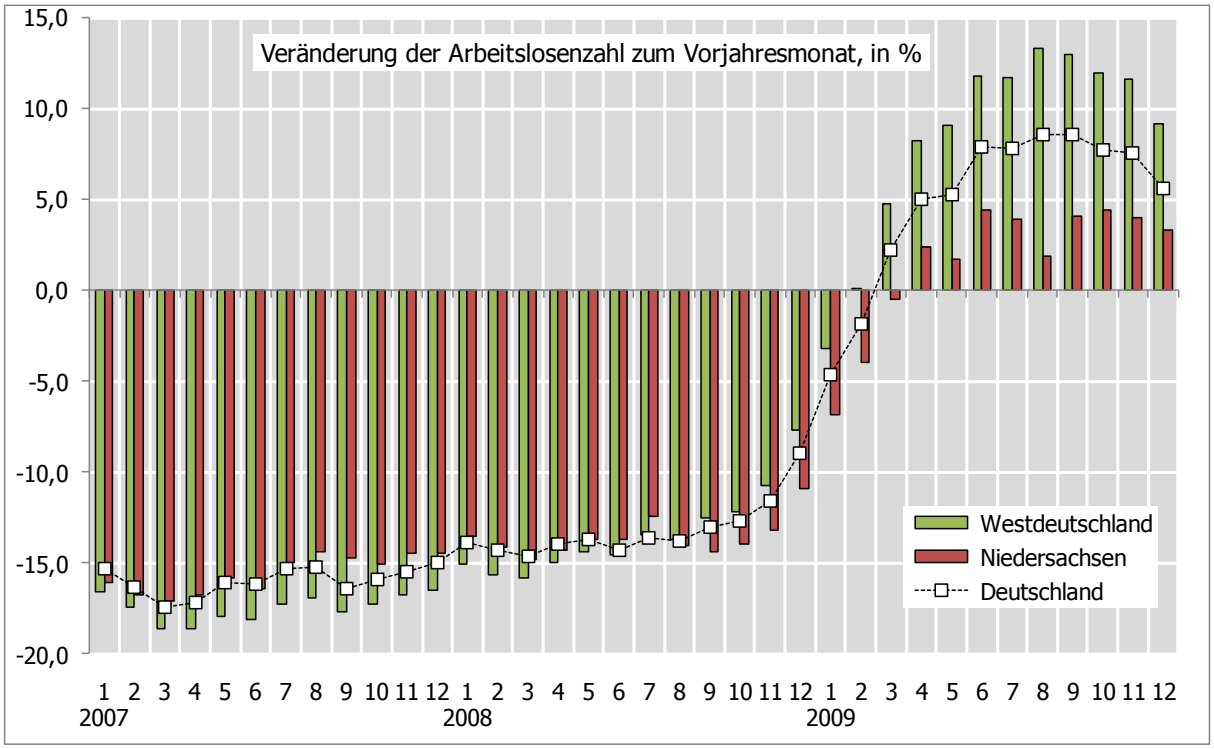
---

34 Gatzweiler, Hans-Peter und Antonia Milbert: Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten. Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2006, S. 317-324; Kawka, Rupert und Gabriele Sturm: Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden. Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden? In: Themenheft „Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse", Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2006, S. 309-316.

35 jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

36 hier und im Folgenden absteigend sortiert

Abb. 4.1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland, Westdeutschland und Niedersachsen seit Anfang 2007



Monatswerte der Arbeitslosen

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 11/2009

Großstädtische Regionen des Landes

- In den großstädtischen Regionen des Landes lag die Arbeitslosigkeit insgesamt ebenfalls in etwa im Landesdurchschnitt. Die Abweichungen der einzelnen Teilräume waren geringer als bei den ländlichen Räumen.
  - Deutlich überdurchschnittlich waren die Arbeitsmarktprobleme in der Region Göttingen sowie in der Region Hannover, wobei sich auch hier die Arbeitslosen in besonderer Weise auf die Kernstadt Hannover konzentrierten.
  - Mit Abstand folgten der Verdichtungsraum Braunschweig und die Regionen Hildesheim und Oldenburg.
  - Die geringsten Arbeitsmarktprobleme verzeichneten die Umlandbereiche der Verdichtungsräume Hamburg und Bremen sowie die Region Osnabrück.
  - Auf der Ebene der Stadt- und Landkreise war die Arbeitslosigkeit im Jahr 2008 am höchsten in den Städten Bremerhaven, Wilhelmshaven, Emden, Delmenhorst, Bremen und Salzgitter sowie in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Goslar, Osterode und in der Region Hannover.
  - Die geringsten Arbeitslosenquoten hatten die Landkreise Diepholz im südlichen Bremer Umland, Harburg im südlichen Hamburger Umland sowie im westlichen Niedersachsen Grafschaft Bentheim, Emsland, Osnabrück und Vechta.

Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in der aktuellen Krise

Im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ist dann im Verlauf des dritten Quartals des Jahres 2008 der Abbau der Arbeitslosigkeit rapide abgebremst worden (Abb. 4.1). In Deutschland sind die Arbeitslosenzahlen im Vergleich zum Vorjahresniveau ab März und in Niedersachsen ab April 2009 wieder gestiegen. Wenn sich auch in den folgenden Monaten der Anstieg beschleunigt hat, so wird doch deutlich, dass insgesamt der Wiederanstieg in Niedersachsen (zumindest vorläufig) deutlich schwächer ist als im Bundesdurchschnitt.

Auswirkungen der aktuellen Krise auf den Arbeitsmarkt

Die Auswirkungen der aktuellen Rezession auf den Arbeitsmarkt lassen sich anhand der Arbeitslosenzahlen bislang nur sehr grob abschätzen. Zum einen wirken sich rezessionsbedingte Produktionseinbrüche (vor allem auch wegen der komplexen intersektoralen Verflechtungen) immer erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auf den Arbeitsmarkt aus. Zum anderen zielen die Anstrengungen zur Stützung der Konjunktur sowie Maßnahmen wie Kurzarbeitergeld vor allem auch darauf, Betriebe dabei zu motivieren Entlassungen zu vermeiden und damit die Beschäftigung zu stabilisieren. Je nach Wirtschaftsstruktur sind die Nachfrageeinbrüche unterschiedlich stark auf die Beschäftigung durchgeschlagen. Grundsätzlich sind industrielle Branchen mehr betroffen als die stärker von der privaten Nachfrage abhängigen Dienstleistungen. Innerhalb des industriellen Sektors sind wieder die internationalisierten Branchen stärker betroffen als die eher auf den nationalen Markt ausgerichteten. Allerdings ist davon auszugehen, dass mit zeitlicher Verzögerung auch die Binnennachfrage stärker in Mitleidenschaft gezogen wird. Die bis heute zu beobachtenden Entwicklungstrends der Arbeitslosigkeit zeigen somit nur eine erste Phase der Betroffenheit, in einer zweiten Phase kann sich dieses Bild auch bei gesamtwirtschaftlich wieder steigender Wertschöpfung noch differenzieren.

⇨ Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der aktuellen Krise

Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise wirkt sich auf die Arbeitsmarktsituation in den niedersächsischen Regionen bislang in sehr unterschiedlichem Maße aus (Karte 4.1). Die Auswirkungen hängen erwartungsgemäß in sehr starkem Maße von der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Betroffenheit der dominierenden Branchen ab. Die sehr stark internationalisierten Industrieregionen sind sehr viel unmittelbarer betroffen als die stärker auf die inländischen Märkte ausgerichteten Räume und die Dienstleistungsregionen.

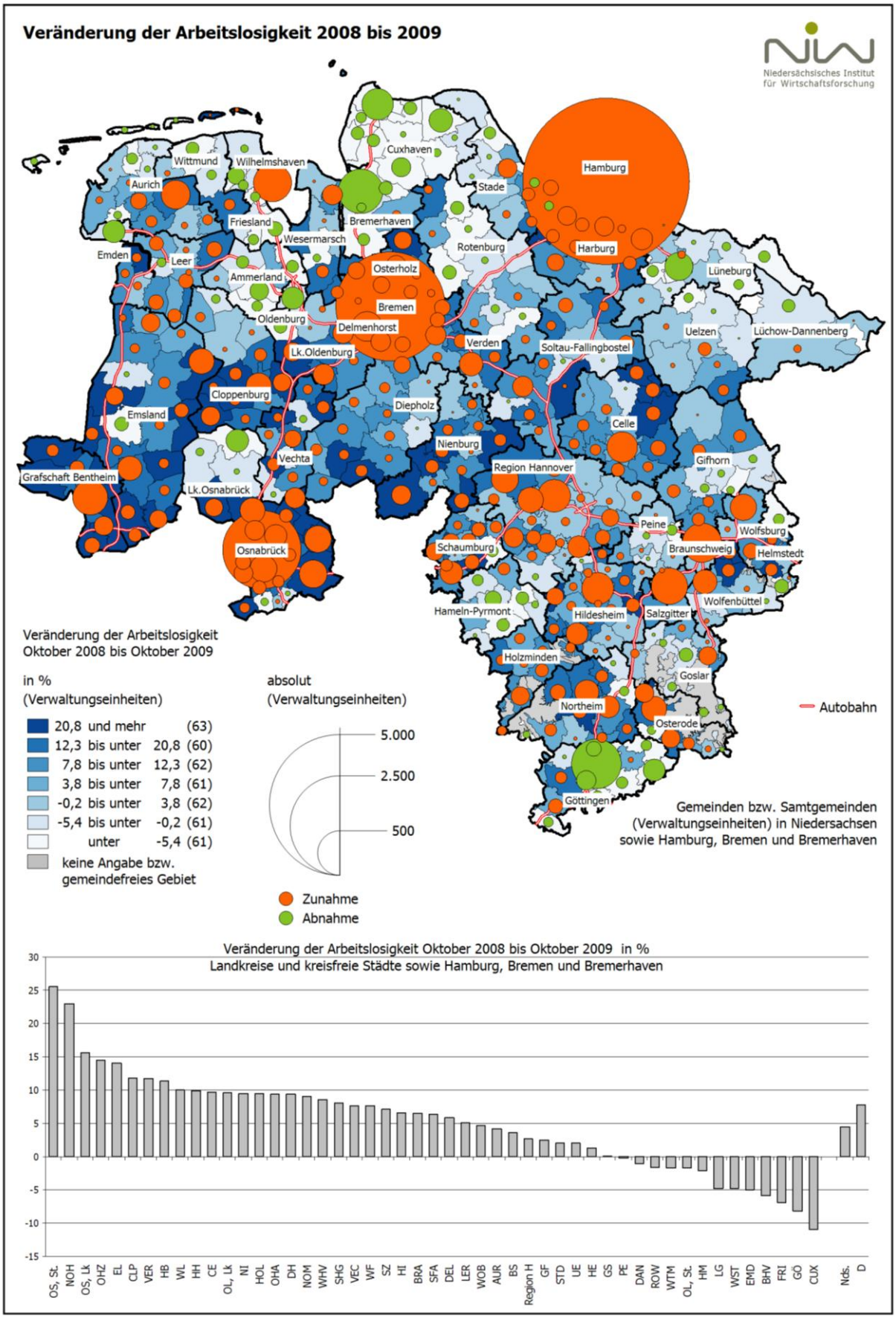
Verdichtungsräume und Stadtregionen

- In den niedersächsischen großstädtischen Regionen sind die Arbeitslosenzahlen bislang deutlich schwächer angestiegen als im Bundesdurchschnitt und vor allem als im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Im November 2009 lag der Zuwachs zum Vorjahresmonat in Deutschland bei knapp 8 % und in Westdeutschland sogar bei 12 %, in Niedersachsen war der Anstieg mit knapp 4 % erheblich geringer. Der Abstand bei der niedersächsischen Arbeitslosenquote zum Bundesdurchschnitt hat sich binnen Jahresfrist von 0,2 %-Punkte auf 0,5%-Punkte vergrößert. Die aktuellste Entwicklung ist allerdings innerhalb des Landes relativ unterschiedlich.
  - An der Spitze der steigenden Arbeitsmarktprobleme steht die Region Osnabrück: hier ist die Arbeitslosigkeit gegenüber dem Vorjahresmonat um fast 2.800 Personen oder 19 % angestiegen, vor allem aufgrund der Massenentlassungen im Zusammenhang mit der Insolvenz eines großen Automobilherstellers.
  - Ausgesprochen stark sind die Arbeitsmarktprobleme auch in der Stadt Bremen und in ihrem Umfeld gewachsen. In der Stadt Bremen stiegen die Arbeitslosenzahlen im Vergleich zum Vorjahr um 4.800 Personen oder mehr als 11 %, darunter in der Kernstadt allein um 3.200.
  - Auch in der Region Hamburg hat die Arbeitslosigkeit sehr stark zugenommen, einschließlich des schleswig-holsteinischen Umlandes um 10.300 Personen oder 9 % innerhalb des letzten Jahres, darunter allein um knapp 8.000 in der Freien und Hansestadt. Die Auswirkungen für das nördliche Umland sind mit 2.000 Personen sehr viel größer als für das niedersächsische Umland mit nur etwa 300 zusätzlichen Arbeitslosen.
  - In der Region Hildesheim sind die Arbeitslosenzahlen gegenüber dem Vorjahr um rund 7 % angestiegen, sie ist somit etwa durchschnittlich betroffen.
  - Im Verdichtungsraum Braunschweig hat die Arbeitslosigkeit insgesamt bislang nur um etwa 2 % und in der Region Hannover um 1 % zugenommen.
  - Im Raum Göttingen liegt die Arbeitslosigkeit sogar nach wie vor um fast 10 % unter dem Vorjahresniveau.

Ländliche Räume

- Auch in den ländlichen Räumen ist im November 2009 im Vergleich zum Vorjahresmonat die Arbeitslosenzahl nur um etwa 5 % und die Arbeitslosenquote um 0,4 %-Punkte auf nunmehr 8,1 % gestiegen. Aber auch hier sind einige Teilräume besonders von einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen betroffen, während sie in anderen Räumen noch zurückgehen (Karte 4.1).

Karte 4.1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit Oktober 2008 bis Oktober 2009



- Deutlich zugenommen hat die Arbeitslosigkeit im Raum Osterode, im Leine-Weser-Bergland und im Raum Holzminden.
- Sehr stark angestiegen sind die Arbeitslosenzahlen im westlichen Niedersachsen in der Grafschaft Bentheim und im südlichen Landkreis Emsland sowie im südlichen Landkreis Cloppenburg und im südlichen Landkreis Oldenburg.
- Zunehmende Arbeitslosigkeit verzeichnen darüber hinaus auch die ländlichen Regionen Schaumburg, Nienburg sowie Soltau-Fallingbostel und Celle.
- Nach wie vor rückläufige Arbeitslosigkeit haben demgegenüber große Teile des niedersächsischen Küstenraums, vor allem auch die Räume Bremerhaven und Cuxhaven, der mittlere Elbe-Weser-Raum, das nordöstliche Niedersachsen sowie der Landkreis Hameln-Pyrmont und der nördliche Harz mit dem Landkreis Goslar. Das darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den Kreisen Goslar, Osterode am Harz und Lüchow-Dannenberg sowie den Städten Wilhelmshaven und Emden das Niveau der Arbeitsmarktungleichgwichte nach wie vor weit überdurchschnittlich ist.

5. Einkommen und sozioökonomische Lage

5.1 Einkommen

Einkommensniveau zentrale Größe zur Bewertung der materiellen Lebensbedingungen bzw. des Wohlstands

Das regionale Einkommensniveau spielt neben einem quantitativ ausreichenden und qualitativ ausgewogenen Angebot an Arbeitsplätzen für die Bevölkerung einer Region eine zentrale Rolle zur Bewertung der materiellen Lebensbedingungen bzw. des Wohlstands. Dabei sind neben den Arbeitnehmerentgelten auch weitere Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zu berücksichtigen. Die Darstellung des regionalen materiellen Wohlstandes steht zum einen vor dem Problem, dass es sich auf die Wohnstandortregionen der Haushalte bezieht, denen die Einkommen letztlich zufließen. Somit geben die üblicherweise ausgewiesenen Arbeitnehmerentgelte am Ort der Einkommensentstehung (Arbeitsort) die Situation nur unzureichend wieder. Es sind die Salden der empfangenen und geleisteten Einkommensbestandteile, z.B. die Arbeitnehmerentgelte der Pendler, zu berücksichtigen. Zum anderen ist ein umfassender Einkommensbegriff zugrunde zu legen, der auch Vermögenseinkommen und ggf. auch Transfereinkommen berücksichtigt.

- Das hier auf der ersten Stufe verwendete Primäreinkommen der privaten Haushalte setzt sich zusammen aus (empfangenen) Arbeitnehmerentgelten, den Einkommen aus selbständiger Tätigkeit [37] sowie dem Saldo der empfangenen Vermögenseinkommen [38] abzüglich der geleisteten Vermögenseinkommen [39].
- Auf einer zweiten Stufe wird dann das Verfügbare Einkommen herangezogen, das sich aus dem Primäreinkommen zuzüglich der empfangenen Transfereinkommen [40] abzüglich der geleisteten Transferzahlungen [41] ergibt.

Primäreinkommen um mehr als ein Zehntel unter dem westdeutschen Durchschnitt

Das Primäreinkommen in Niedersachsen liegt seit langem unter dem Durchschnitt der westdeutschen Länder. Zudem ist der Rückstand im Laufe des letzten Jahrzehnts zunehmend größer geworden. Dies liegt vor allem an der höheren wirtschaftlichen Dynamik und der überdurchschnittlichen Entwicklung der Beschäftigung in den süddeutschen Ländern, die zu einer deutlich höheren Erwerbsbeteiligung geführt hat. Das Primäreinkommen der privaten Haushalte lag im Jahr 2007 in Niedersachsen mit 20.300 EUR je Einwohner (95 [42]) um 5 % unter dem Bundesdurchschnitt und um 11 % unter dem Durchschnitt der westdeutschen Länder (107).

Gefälle in den Primäreinkommen

Angesichts der regionalen Unterschiede in den Löhnen sowie vor allem in der Altersstruktur und Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung ergibt sich ein Gefälle in dem Primäreinkommen der privaten Haushalte von den Verdichtungsräumen über die Stadtregionen zu den ländlichen Räumen.

- Am höchsten sind die Primäreinkommen in den attraktiven Wohnstandorten im Umland der großen Zentren, in den Landkreisen Harburg, Verden, Osterholz und in der Region Hannover. In den Kernstädten ist das Einkommensniveau aufgrund der größeren Anteile von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen jeweils geringer als im Umland.
- Die geringsten Einkommen in den niedersächsischen Verdichtungsräumen haben der Landkreis Lüneburg, die Landkreise Helmstedt und Peine sowie die Städte Delmenhorst und Salzgitter.

---

37 u.a. Betriebsüberschuss / Selbständigeneinkommen der Landwirtschaft, Betriebsüberschuss der Wohnungsvermietung, Einkünfte aus Gewerbebetrieb und selbständiger Arbeit

38 u.a. empfangene Zinsen, Ausschüttungen, Gewinnentnahmen, empfangenes Vermögen aus Versicherungsverträgen, empfangenes Pachteinkommen in der Landwirtschaft

39 u.a. geleistete Zinsen von Selbständigen/Einzelunternehmen, Konsumkredite, Wohnungsbaukredite

40 Empfangene Transfereinkommen sind den privaten Haushalten zugeflossene soziale Leistungen wie z.B. Leistungen der Sozialversicherungen (Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherungen sowie Arbeitslosenversicherung), Pensionen, Sozialhilfe und Leistungen aus privaten Sicherungssystemen.

41 Als geleistete Transferzahlungen gelten gezahlte Einkommen- und Vermögensteuern, Sozialbeiträge sowie sonstige geleistete Übertragungen.

42 jeweiliger Bundeswert (Westdeutschland) = 100

- Unter den Stadtregionen haben Osnabrück und Oldenburg ein leicht höheres Einkommensniveau als Hildesheim und Göttingen. Auch innerhalb der Regionen Osnabrück und Oldenburg ist das Einkommen in den Umlandkreisen jeweils höher als in den Kernstädten.
- In den niedersächsischen ländlichen Räumen ergibt sich ein beträchtliches Gefälle zwischen den Landkreisen Celle und Vechta mit dem höchsten und der Stadt Wilhelmshaven sowie den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Leer und Aurich mit dem niedrigsten Einkommensniveau.

Rückstand im Verfügbaren Einkommen geringer

Nach Berücksichtigung der Transfers ergibt sich für Niedersachsen ein Verfügbares Einkommen von 17.700 EUR je Einwohner (96 [43]), das zwar deutlich geringer ist, aber nur noch etwa 9 % unter dem westdeutschen Durchschnitt (105) liegt. Nach Berücksichtigung der Transfers hat sich damit die (relative) Position von Niedersachsen deutlich verbessert. Das Land hat somit in stärkerem Maße von den Transferzahlungen „profitiert" als andere westdeutsche Länder.

Regionen profitieren in unterschiedlicher Weise von Transfers

Erwartungsgemäß profitieren die Regionen im Lande in unterschiedlicher Weise von den Transferströmen.

- Bei den Verdichtungsräumen, den Stadtregionen und den entwicklungsstarken ländlichen Räumen ist die Differenz zwischen Primäreinkommen und Verfügbaren Einkommen vergleichsweise hoch, d.h. sie leisten erheblich mehr Transferzahlungen als ihnen Transfereinkommen zufließen.
- Die strukturschwächeren Räume sind demgegenüber in stärkerem Maße von den Transfers begünstigt. Dazu zählen vor allem die Landkreise Leer und Aurich, Osterode und Goslar sowie Uelzen.
- Am stärksten profitiert in Niedersachsen die Stadt Wilhelmshaven sowie der Landkreis Lüchow-Dannenberg, weil hier das Verfügbare Einkommen nur unwesentlich niedriger ist als das Primäreinkommen, d.h. die privaten Haushalte empfangen fast genau so hohe Transferzahlungen als sie solche leisten.

Erhebliche Ausgleichswirkungen der Transfers

Insgesamt belegen die obigen Befunde auf der Basis der Einkommensberechnungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, dass auch die sogenannten „implizit fiskalischen Ausgleichssysteme" eine erhebliche Ausgleichswirkung zwischen starken und strukturschwachen Regionen entfalten [44]. Dies kann auch in Westdeutschland so weit gehen, dass die empfangenen Transfers die geleisteten Transferzahlungen fast erreichen [45].

5.2 Sozioökonomische Situation

Im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen wurden die vorherige Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für grundsätzlich erwerbsfähige Hilfebedürftige und deren Familienangehörige im Zweiten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB II) zusammengefasst und mit dem Namen „Grundsicherung für Arbeitssuchende" versehen. Seit dem 1.1.2005 regelt das SGB II die Förderung von erwerbsfähigen Personen, soweit diese über kein ausreichendes Einkommen verfügen. Arbeitslosigkeit ist keine Voraussetzung, um Leistungen zu erhalten, da diese auch ergänzend zu anderem Einkommen bezogen werden können.

Hilfebedürftige im SGB II

Die Zahl der Leistungsempfänger im SGB II setzt sich zusammen aus der Summe der erwerbsfähigen (eHb) und der nicht erwerbsfähigen (nEf) Hilfebedürftigen.

---

43 Verfügbares Einkommen je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

44 Vgl. dazu: Eltges, Markus: Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse. In: Themenheft „Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse", Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2006, S. 363- 372.

45 In Westdeutschland verringern die Transferzahlungen die Primäreinkommen insgesamt um 16 %, in Ostdeutschland um knapp 2 %. Entsprechend empfangen in Ostdeutschland viele Regionen mehr Transfers als sie umgekehrt leisten.

- Als erwerbsfähige Hilfebedürftige (eHb) gelten gem. § 7 SGB II Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind sowie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Als erwerbsfähig gilt gem. § 8 SGB II, wer nicht durch Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.
- Hilfebedürftig ist gem. § 9 SGB II, wer seine Eingliederung in Arbeit sowie seinen Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt der mit ihm in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, v.a. nicht durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen sichern kann und die erforderliche Hilfe auch nicht von anderen (Angehörige, andere Leistungsträger) erhält. Hierzu gehören z.B. auch Jugendliche unter 18 Jahren, die eine Schule besuchen und in einer Bedarfsgemeinschaft leben.
- Alle Personen innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft, die noch nicht im erwerbsfähigen Alter sind (unter 15 Jahren) oder aufgrund ihrer gesundheitlichen Leistungsfähigkeit und eventuell rechtlicher Einschränkungen nicht in der Lage sind, mindestens drei Stunden täglich unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zu arbeiten, können als nicht erwerbsfähige Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft bei Hilfebedürftigkeit Leistungen erhalten. In Abgrenzung zum nicht erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach SGB II erhalten die nicht erwerbsfähigen Personen, die nicht in Bedarfsgemeinschaften mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen leben, Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe gem. SGB XII.

Anteil der Hilfebedürftigen mit 10,6 % leicht über dem Bundesdurchschnitt

Der Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren ist ein Indikator für die soziale Hilfebedürftigkeit von Erwerbsfähigen und ihren Kindern. Im Bundesdurchschnitt lag der Anteil im Jahresdurchschnitt 2008 bei 10,5 %. Mit insgesamt 672.000 Leistungsempfängern nach dem SGB II hatte Niedersachsen einen etwa durchschnittlichen Anteil von 10,6 % (101 [46]).

Regionale Unterschiede in der Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung

Die regionalen Unterschiede in der Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung sind in erster Linie von der wirtschaftlichen Dynamik und den Arbeitsmarktungleichgewichten bestimmt (Karte 5.2). Insgesamt liegt der Anteil in den ländlichen Räumen (98) leicht unter dem Bundesdurchschnitt und ist auch etwas niedriger als in den großstädtischen Räumen (102). In den Verdichtungsräumen ist Zahl der Hilfsbedürftigen deutlich überdurchschnittlich (106).

Ländliche Räume

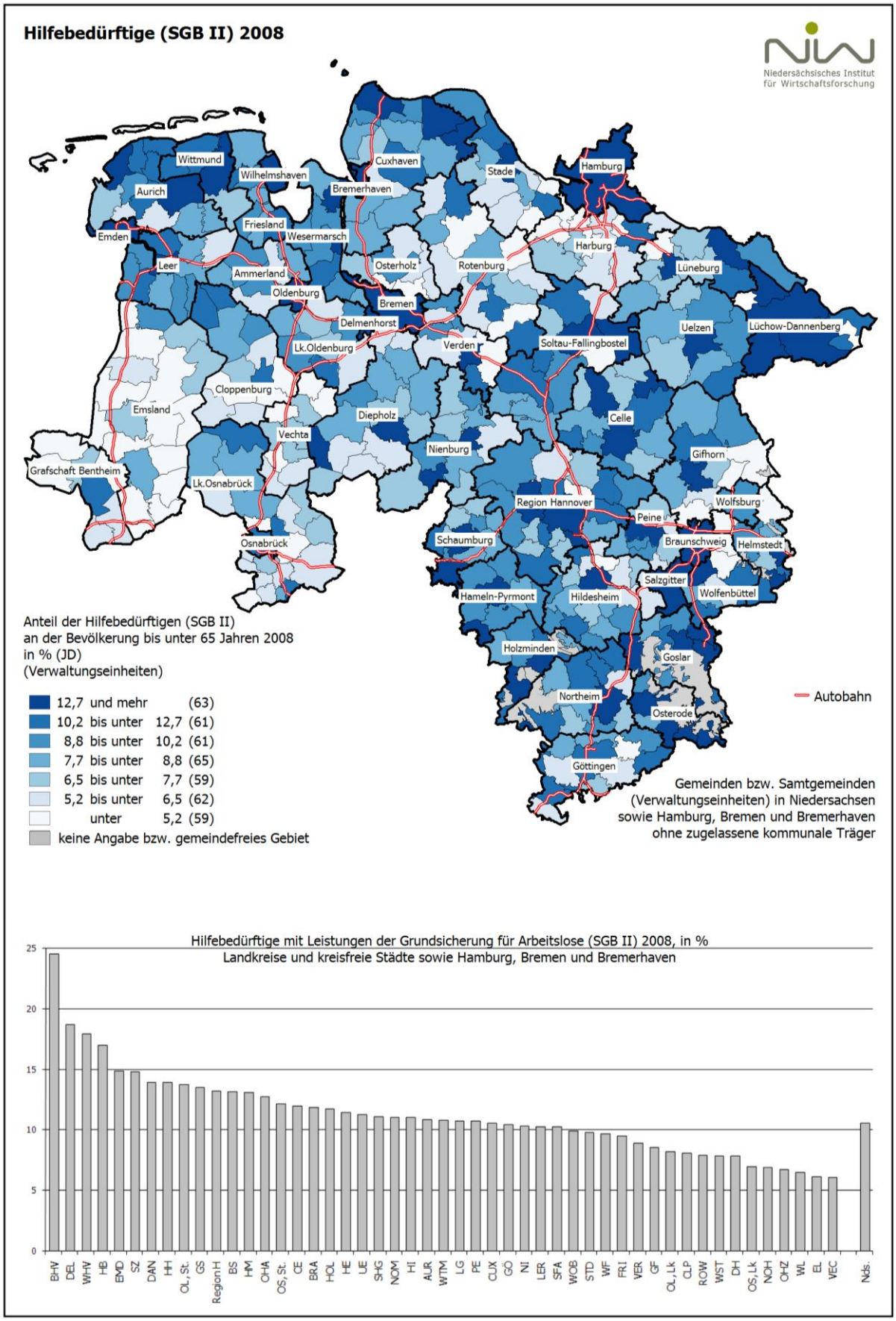
- Innerhalb der ländlichen Räume ist die Hilfebedürftigkeit ausgesprochen niedrig in den westniedersächsischen Räumen Oldenburger Münsterland (68) und Emsland-Bentheim (61). Vergleichsweise gering ist der Anteil auch im Elbe-Weser-Raum (75).
- Überdurchschnittliche soziale Probleme haben offensichtlich der Raum Wilhelmshaven (120) sowie die ländlichen Regionen Leine-Weser-Bergland (105), Oberweser (114) und Harz (126) sowie Nordostniedersachsen (116) und Celle (114).
- Besondere Probleme haben einige Städte im ländlichen Raum, wie Emden (142) und Wilhelmshaven (171). Von ganz besonderer Brisanz ist der Anteil der hilfebedürftigen Bevölkerung von fast 25 % (234) in der unmittelbar an niedersächsisches Gebiet angrenzenden Stadt Bremerhaven.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Bei den großstädtischen Räumen sind die sozialen Probleme besonders ausgeprägt in der Stadtregion Hildesheim (105) und der Region Hannover (125). Innerhalb der großstädtischen Räume ist der Anteil der hilfebedürftigen Bevölkerung in den Kernstädten jeweils deutlich größer als in den Umlandgemeinden. Die größten sozialen Probleme unter den norddeutschen Großstädten haben Braunschweig (125) und Hamburg (133) sowie Salzgitter (141), Bremen (162) und Delmenhorst (178).

46 Anteil von Hilfebedürftigen an den Einwohnern unter 65 Jahren, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

Karte 5.2: Hilfebedürftige Bevölkerung: Leistungsempfänger nach SGB II 2008



Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Dynamik und dem Anteil der Hilfebedürftigen

Zwischen dem Einkommensniveau in den niedersächsischen Stadt- und Landkreisen und dem Anteil der Hilfebedürftigen an der Bevölkerung unter 65 Jahren gibt es erwartungsgemäß eine enge Beziehung [47]. Noch deutlicher ist aber der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Dynamik – hier gemessen an der Beschäftigtenentwicklung der letzten acht Jahre - und dem Anteil der Hilfebedürftigen.

- Hohe Beschäftigungsdynamik und die damit verbundenen Beschäftigungschancen verringern offensichtlich die Wahrscheinlichkeit, Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen zu müssen erheblich. Dies gilt sowohl für ländliche als auch städtische Regionen.
- In den Städten sind die sozialen Probleme bei vergleichbarer wirtschaftlicher Dynamik jeweils deutlich größer als in den jeweiligen Umlandregionen.
- Die besonders dynamischen ländlichen Räume Vechta, Emsland, Cloppenburg und Grafschaft Bentheim haben auch die niedrigsten sozialen Probleme. Dies gilt auch für die unmittelbaren Umlandkreise von Hamburg, Oldenburg und Bremen mit ihren bevorzugten Wohnlagen.
- Überdurchschnittliche soziale Probleme hängen in den Landkreisen Hameln-Pyrmont, Goslar, Osterode und Lüchow-Dannenberg offensichtlich mit der geringen wirtschaftlichen Dynamik zusammen.
- Ganz besondere Probleme haben offensichtlich die in der jüngeren Vergangenheit wachstumsschwachen Städte Wilhelmshaven und Delmenhorst.

Bedeutung der Wirtschaftsförderung

Die enge Beziehung zur Beschäftigungsdynamik macht deutlich, dass eine Verringerung der sozialen Probleme nur über eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung führt. Konsequente Wirtschaftsförderung mit dem Ziel der Ausweitung der Beschäftigungschancen vor Ort ist vor diesem Hintergrund die wichtigste Therapie zur Entschärfung sozialer Problemlagen.

47 Vgl. Regionalmonitoring Niedersachsen, Regionalreport 2008, S. 38

6. Kommunale Finanzen

6.1 Steuereinnahmen

Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle der Gemeindeebene

Die Steuereinnahmen der Gemeinden, d.h. die Einnahmen aus den Grundsteuern, der Gewerbesteuer sowie dem Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer und der Umsatzsteuer, stellen in der Regel die wichtigsten Einnahmequellen der kommunalen Ebene dar. Sie entscheiden wesentlich über die Finanzkraft der Gemeinden und damit auch über die Handlungsspielräume der Kommunen zur Gestaltung der Standortbedingungen durch Aufbau und Erhaltung einer modernen Infrastruktur.

Gewerbesteuereinnahmen

Bestimmungsgrößen der Gewerbesteuereinnahmen

Die Gewerbesteuer bezieht sich auf den Gewerbeertrag. Bis Ende 1997 wurde in Westdeutschland darüber hinaus auch das Gewerbekapital besteuert. Für den Wegfall der Besteuerung des Gewerbekapitals erhalten die Gemeinden seit 1998 einen Anteil an der Umsatzsteuer. Das Aufkommen der Gewerbeertragsteuer weist erhebliche konjunkturelle Schwankungen auf. Durch das System der Vorauszahlungen kann es in erheblichem Maße zu Überzahlungen bzw. Rückforderungen kommen. Darüber hinaus ist das Aufkommen in starkem Maße von der Unternehmensstruktur und deren Veränderungen (Bedeutung von Großbetrieben, Zu- und Abwanderungen von Betrieben, organisatorische und rechtliche Umstrukturierungen) abhängig. All dies macht die Gewerbesteuer zu einer ergiebigen, aber schwer kalkulierbaren Einnahmequelle. Einzelne Ereignisse wie Unternehmensverkäufe und –fusionen können die Ergebnisse massiv beeinflussen. Da sich die Gewerbesteuer als typische „Großbetriebssteuer" in besonderer Weise auf größere Wirtschaftsstandorte konzentriert, sind die Unterschiede zwischen steuerstarken und -schwachen Gemeinden beträchtlich. Die Gemeinden haben darüber hinaus ein Hebesatzrecht.

Aktuelle Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen

Die Gewerbesteuereinnahmen der niedersächsischen Gemeinden sind seit langem im überregionalen Vergleich relativ niedrig. Nach bundesweit starken Einbrüchen stiegen sie von 2003 an wieder deutlich. In Niedersachsen lagen die Einnahmen 2008 bei 350 EUR je Einwohner [48] (83 [49]), das ist etwa ein Sechstel niedriger als im Durchschnitt der Bundesländer. Gegenüber 2003 sind die Einnahmen pro Kopf in Niedersachsen um 109 % und im Bundesdurchschnitt um 103 % gestiegen (Abb. 6.1). Der Rückstand hat sich damit etwas verringert.

Starkes Gefälle von Verdichtungsräumen zu ländlichen Regionen

Bei den Gewerbesteuereinnahmen sind die räumlichen Unterschiede ausgesprochen groß (Abb. 6.1). Besonders ausgeprägt ist das Gefälle in Niedersachsen von den Verdichtungsräumen über die Stadtregionen zu den ländlichen Räumen. In den Verdichtungsräumen liegen die Gewerbesteuereinnahmen um 1 % unter dem Bundesdurchschnitt, in den Stadtregionen um 24 % und in den ländlichen Räumen insgesamt sogar um 31 % darunter. Die großräumlichen Unterschiede sind vergleichsweise stabil, die Positionen einzelner Städte und Gemeinden können sich hingegen schnell verschieben. Zum einen sind die Gewerbesteuereinnahmen an die Ertragskraft der Unternehmen gebunden und von daher z.B. starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Zum anderen variieren die Gewerbesteuereinnahmen in Regionen mit dominierenden großen Betrieben bzw. starken Gewerbesteuerzahlern auch wegen der Problematik von Vorauszahlungen und späteren Verrechnungen.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

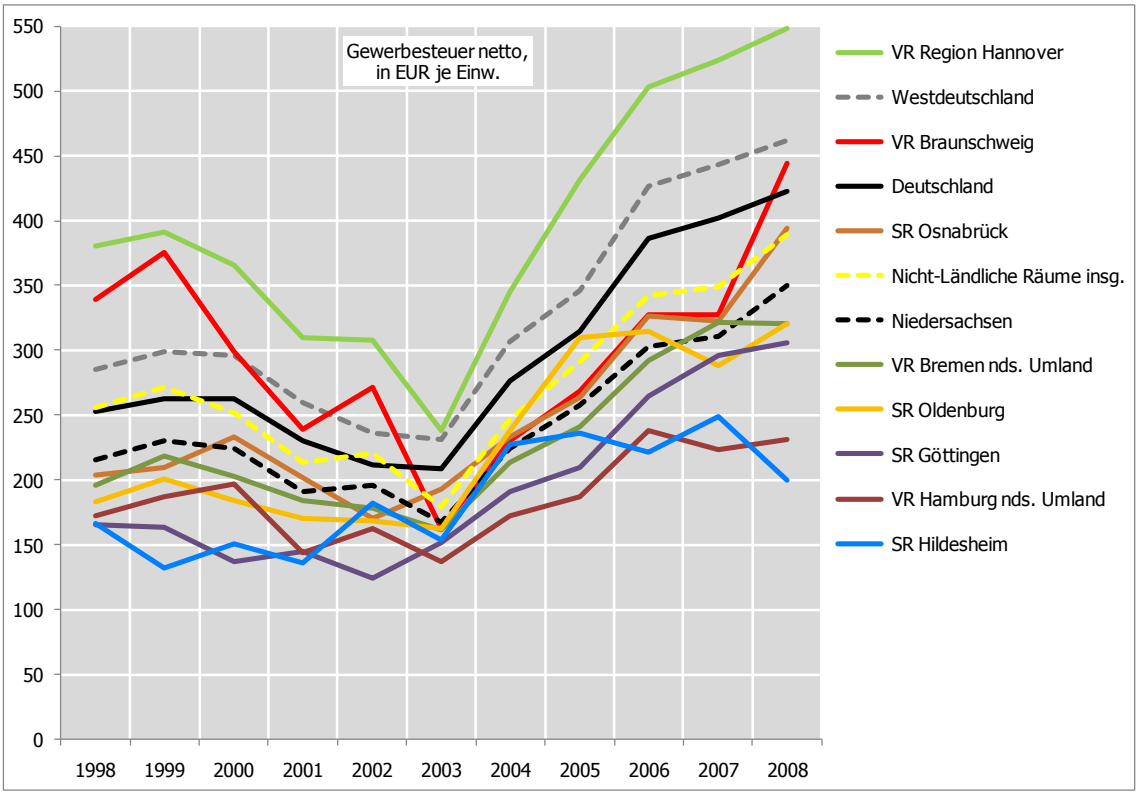
- Die höchsten Einnahmen aus der Gewerbesteuer verzeichnen Städte und Gemeinden mit ertrags- und kapitalstarken Unternehmen oder Standorte großer Industrieunternehmen. An der Spitze in Norddeutschland stehen Hamburg (223), Hannover (195) und Bremen (153). Derzeit hat auch Salzgitter (249) weit überdurchschnittliche Steuereinnahmen. Standorte wie Wolfsburg (192) oder Emden (148), die früher über extrem hohe Gewer-

48 Ergebnisse der Kassenstatistik, 2008

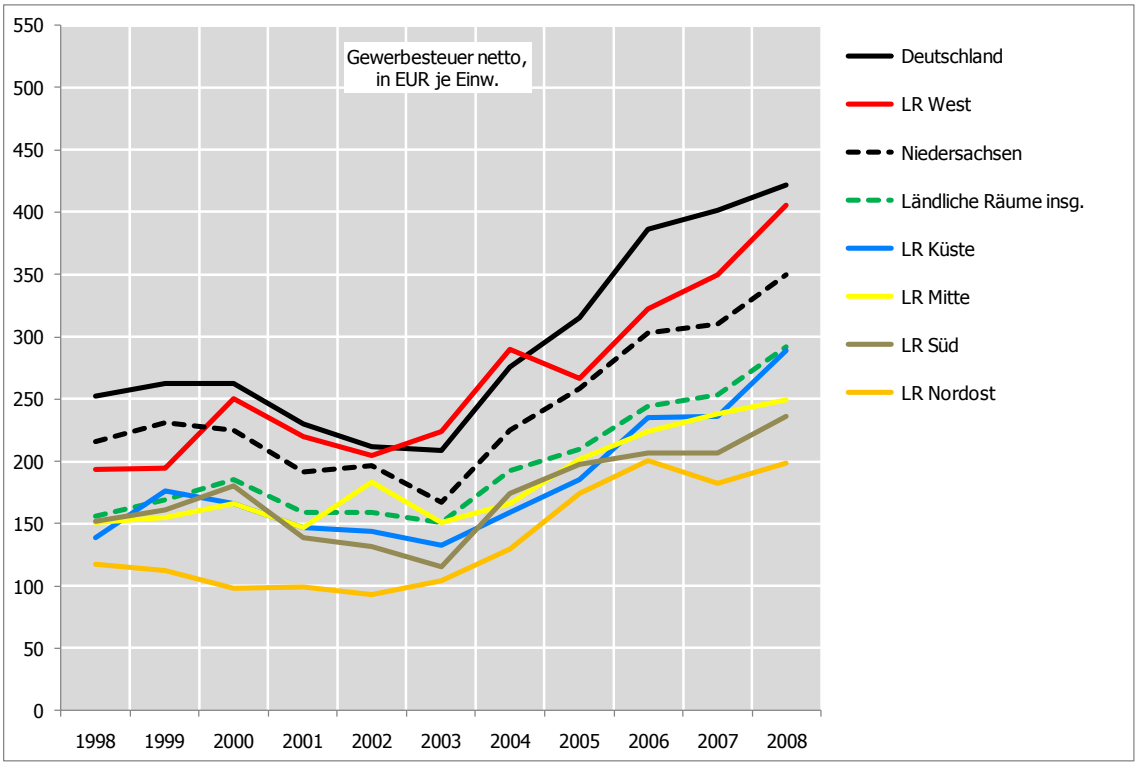
49 jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

Abb. 6.1: Entwicklung der Gewerbesteuer in den niedersächsischen Regionen seit 1998

Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)



Quelle: Statistisches Bundesamt, LSKN, Kassenstatistik, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 10/2009

besteuereinnahmen verfügten, haben heute deutlich geringere Einnahmen. Unter den übrigen großen Städten hatten Braunschweig (135), Osnabrück (129) und Göttingen (117) überdurchschnittliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer, in den Städten Oldenburg (86) und vor allem Hildesheim (48) blieben sie erheblich zurück.

- Im Umland der Großstädte sind die Gewerbesteuereinnahmen in der Regel deutlich geringer. Dies gilt vor allem für das niedersächsische Umland von Hamburg sowie für die Landkreise im Umland von Braunschweig und Wolfsburg. Ausgesprochen geringe Gewerbesteuereinnahmen haben hier die Landkreise Helmstedt (59), Peine (48) und Gifhorn (29). Vergleichsweise hoch sind demgegenüber die Einnahmen in den bremischen Umlandkreisen Verden (107) und Diepholz (89).

Ländliche Räume

- In den ländlichen Räumen sind die Einnahmen der Kommunen aus der Gewerbesteuer je nach Wirtschafts- und Unternehmensstruktur sehr unterschiedlich. Die höchsten Gewerbesteuereinnahmen haben derzeit stärker industriell geprägte Standorte und Regionen wie die kreisfreie Stadt Emden (148) sowie die Landkreise Vechta (112), Wesermarsch (112), Emsland (104), Aurich (96) und Grafschaft Bentheim (84).
- Die weniger industriell geprägten ländlichen Räume sowie die Räume mit großen Struktur- und Entwicklungsproblemen wie Teile des Küstenraums mit den Kreisen Wittmund (57), Leer (53), Friesland (43) und Cuxhaven (32), des nordöstlichen Niedersachsen mit den Kreisen Uelzen (51) und Lüchow-Dannenberg (40) sowie des südlichen Niedersachsen mit den Landkreisen Holzminden (69), Northeim (54), Schaumburg (50) und Goslar (47) haben Gewerbesteuereinnahmen, die z.T. nur etwa die Hälfte des Landesdurchschnitts erreichen.

⇨ Aktuelle Positionsverschiebungen bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer von 2007 bis 2008

In den meisten Regionen des Landes sind die Gewerbesteuereinnahmen 2008 gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Allerdings waren die Zunahmen durchaus unterschiedlich und in einigen Regionen lagen die Einnahmen 2008 sogar unter dem Niveau des Vorjahres (Abb. 6.1).

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Nur geringe Verschiebungen haben sich bei den niedersächsischen Verdichtungsräumen ergeben. Lediglich die Städte Wolfsburg [50] und Braunschweig haben erheblich hinzugewonnen, die Stadt Salzgitter und die Umlandkreise sind etwas zurückgefallen.
- In etwa behaupten konnte sich die Stadtregion Göttingen, hinzugewonnen haben die Regionen Oldenburg und vor allem Osnabrück. Die Region Hildesheim hatte 2008 vor allem wegen der Rückgänge in der Stadt geringere Einnahmen aus der Gewerbesteuer.

Ländliche Räume

- Verbessert haben sich – gemessen am Durchschnitt – vor allem die Einnahmen in der Stadt Emden und in den westniedersächsischen Landkreisen Vechta, Aurich, Leer, Wittmund und Friesland, im Landkreis Wesermarsch sowie in den Kreisen Uelzen, Schaumburg, Hameln-Pyrmont und Celle.
- Deutlich zurückgefallen sind hingegen die Landkreise Cloppenburg, Soltau-Fallingbostel, und Lüchow-Dannenberg sowie Holzminden und Northeim. Auch in Wilhelmshaven sind die Gewerbesteuereinnahmen leicht zurück gegangen.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Einkommensteuer abhängig von Bevölkerungsstruktur und wirtschaftlichem Umfeld

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer richtet sich nach seinem Beitrag zum Einkommensteueraufkommen des Landes, wobei (in Westdeutschland) allerdings nur Einkommen bis zu Sockelbeträgen von 30.000 EUR bzw. 60.000 EUR berücksichtigt werden. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist abhängig von der Bevölkerungsstruktur sowie der Zahl und Zusammensetzung der Lohn- bzw. Einkommensteuerpflichtigen, die in der Gemeinde wohnhaft sind. Das Pro-Kopf-Einkommen eines Standorts wird damit geprägt von der Altersstruktur der Bevölkerung, von der Erwerbsbeteiligung (in besonderem Maße spielen Zweitverdiener eine Rolle) sowie nicht zuletzt von dem Lohnniveau des Standortes bzw. seines wirtschaftlichen Umfeldes und den sonstigen Möglichkeiten der Einkommenserzielung.

50 Die Stadt Wolfsburg hatte 2007 wegen Überzahlungen der Vorjahre negative Einnahmen aus der Gewerbesteuer.

Landesweiter Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

Die Einnahmen der niedersächsischen Gemeinden aus der Einkommensteuer sind seit langem niedriger als in den meisten Bundesländern. Im Jahr 2008 lagen sie mit 286 EUR je Einwohner [51] (85 [52]) um etwa ein Sechstel unter dem Bundesdurchschnitt. Gegenüber den Vorjahren sind sie folglich fast im gleichen Maße gestiegen wie in Deutschland insgesamt. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner ist seit dem Jahr 2000 in Niedersachsen um etwa knapp 19 % und im Bundesdurchschnitt um fast 21 % gestiegen [53].

Beträchtliches Gefälle beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergeben sich zwischen den niedersächsischen Städten und Einheits- bzw. Samtgemeinden Unterschiede von fast drei zu eins. Auch auf der Ebene der Landkreise ist das Gefälle noch beträchtlich.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- An der Spitze stehen nicht nur die Großstädte und Standorte der großen Unternehmen mit überdurchschnittlichen Möglichkeiten zur Einkommenserzielung. Innerhalb der großstädtischen Regionen fließen die höchsten Einnahmen den Standorten mit attraktiven Wohnlagen im Umland zu. Den höchsten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer haben in Niedersachsen die Gemeinden des Landkreises Harburg. Es folgen die Städte Wolfsburg und Braunschweig sowie die Landkreise Stade, Verden und Osterholz. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer je Einwohner sind auch in den Gemeinden des ehemaligen Landkreises Hannover deutlich höher als in der Landeshauptstadt.
- Insgesamt liegt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den niedersächsischen Verdichtungsräumen (97) knapp und in den Stadtregionen (84) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.

Ländliche Räume

- In den ländlichen Räumen liegt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (73) insgesamt um mehr als ein Viertel unter dem Bundesdurchschnitt. Allerdings ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen. Die Regionen mit hohen Pendlerverflechtungen zu den großstädtischen Räumen und günstiger Wirtschaftsstruktur profitieren von hohen Einnahmen, während in den Gemeinden der peripher gelegenen Landkreise sehr geringe Einnahmen aus der Einkommensteuer erzielt werden.
- Ausgesprochen niedrig sind die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer im westlichen Niedersachsen sowie in den Kreisen Uelzen (72) und Lüchow-Dannenberg (63). Das geringste Niveau weisen die Gemeinden der Landkreise Wittmund (59), Leer (59) und Cloppenburg (58) auf, in denen die Einnahmen um etwa ein Drittel unter dem Landeswert liegen.

⇨ Aktuelle Positionsverbesserungen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Gegenüber dem Vorjahr hatten 2008 die Städte und Gemeinden in allen Landesteilen Zuwächse bei der Einkommensteuer zu verzeichnen. Die Zunahmen in den Verdichtungsräumen, in den Stadtregionen und in den ländlichen Räumen waren in etwa gleich, weil die Schlüsselzahlen zur Verteilung des Einkommensteueranteils der Gemeinden nur im dreijährigen Turnus auf der Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik geändert werden.

Steuereinnahmekraft

Steuereinnahmekraft: mit bundesdurchschnittlichen Hebesätzen normierte Steuereinnahmen

In der Steuereinnahmekraft werden die kommunalen Einnahmen der Realsteuern mit bundesdurchschnittlichen Hebesätzen berechnet und damit vergleichbar gemacht. Die Steuereinnahmekraft in Niedersachsen lag 2008 mit 830 EUR je Einwohner [54] (89 [55]) etwas mehr als ein Zehntel unter dem Bundesdurchschnitt. Der Rückstand zum westdeutschen Durchschnitt (109) betrug damit fast ein Fünftel. Nach starken Einbrüchen zu Beginn des Jahrzehnts war die Steuereinnahmekraft bundesweit nach 2003 wieder stark angestiegen. Der Zuwachs von 2003 bis 2008 betrug in Niedersachsen 48 %, gegenüber 50 % im Durchschnitt aller Bundesländer. Niedersachsen war beim Wiederanstieg der letzten Jahre zu-

51 Ergebnisse der Kassenstatistik, 2008

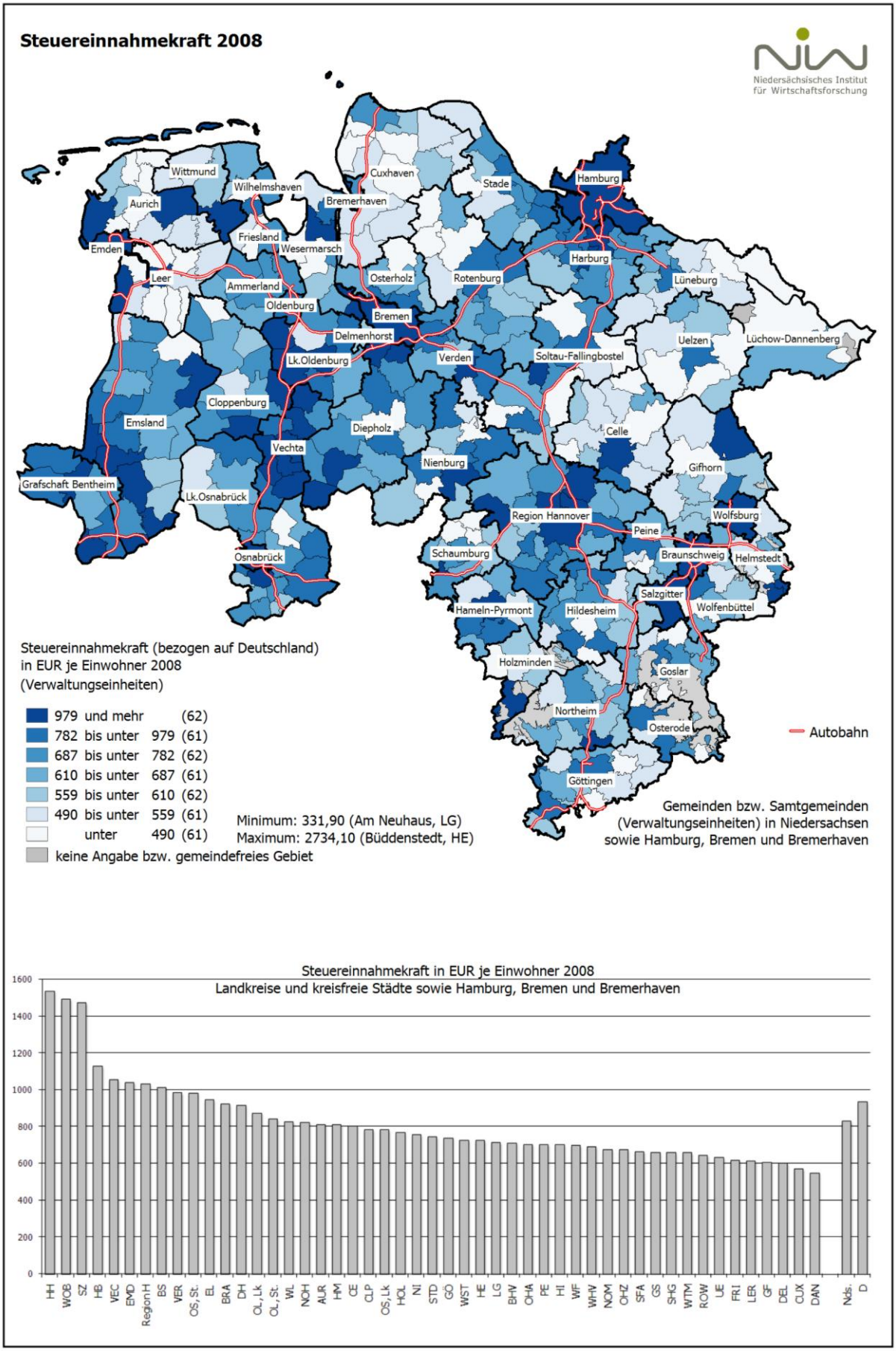
52 jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

53 nicht preisbereinigt

54 Ergebnisse der Kassenstatistik, 2008

55 jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

Karte 6.1: Steuereinnahmekraft 2008



nächst zurückgeblieben, der Rückstand zum Bundesdurchschnitt verringerte sich dann aber von etwa 121 EUR je Einwohner im Jahr 2007 auf 105 EUR je Einwohner im Jahr 2008.

Regionales Gefälle der Steuereinnahmekraft

Insgesamt ergibt sich ein beträchtliches Stadt-Land-Gefälle der Steuereinnahmekraft (Karte 6.1). Aber auch innerhalb der städtischen und der ländlichen Räume werden Unterschiede in der Steuereinnahmekraft deutlich.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Die Verdichtungsräume (99 [56]) liegen mit ihrer Steuereinnahmekraft um etwa 1 % unter dem Bundesdurchschnitt. Die Region Hannover (110) hat nach dem Verdichtungsraum Hamburg [57] (131) die Spitzenposition innerhalb von Norddeutschland inne. Deutlich schwächer ist die Steuereinnahmekraft der Region Bremen insgesamt (105) und seines Umlandes (89) mit Ausnahme des Landkreises Diepholz (98) [58]. Nicht ganz so stark ist auch die Position des Verdichtungsraumes Braunschweig (101). Vor allem die Steuereinnahmekraft der Städte Wolfsburg (160) und Braunschweig (108) ist gegenüber dem Anfang des Jahrzehnts stark gesunken. Während die Region Hannover ihre Position als steuerstärkste Region in den letzten Jahren verteidigen konnte, ist vor allem im Verdichtungsraum Braunschweig die Steuereinnahmekraft seit Ende des letzten Jahrzehnts zurückgefallen.
- Die niedersächsischen Stadtregionen insgesamt (85) liegen mit ihrer Steuereinnahmekraft um ein Sechstel unter dem bundesdurchschnittlichen Niveau. Die Steuereinnahmekraft ist dabei in den Stadtregionen Osnabrück (90) und Oldenburg (88) etwas höher als in den Regionen Göttingen (79) und Hildesheim (75).

Ländliche Räume

- Die Steuereinnahmekraft der ländlichen Räume in Niedersachsen (81) liegt insgesamt um fast ein Fünftel unter dem Bundesdurchschnitt. Zwischen den Teilräumen gibt es allerdings nach wie vor erhebliche Unterschiede. Im Oldenburger Münsterland (97) und im Raum Emsland-Bentheim (97) liegt sie geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt, mit Abstand folgen der Raum Mittelweser (81), die Heideregion (71) und der Raum Emden (81). Die geringste Steuereinnahmekraft haben die ländlichen Räume Leine-Weser-Bergland (72), Unterweser (73), und hier vor allem der Landkreis Cuxhaven (61), sowie Nordostniedersachsen (65). Die Position der ländlichen Räume zum Bundesdurchschnitt hat sich von Ende der 90er Jahre bis 2002 verbessert, danach allerdings wieder deutlich verschlechtert.

⇨ Aktuelle Entwicklung der Steuereinnahmekraft

Von der Steigerung der Steuereinnahmekraft des Jahres 2008 gegenüber dem Vorjahr haben praktisch alle Regionen in Niedersachsen profitiert, gegenüber dem Bundesdurchschnitt konnten fast alle ihre Position verbessern.

- In den Verdichtungsräumen ist die Steuereinnahmekraft insgesamt deutlich gestiegen. Größter Gewinner war die Region Braunschweig mit besonderen Zuwächsen in der Stadt Wolfsburg [59] und der Stadt Braunschweig. Die Umlandkreise hatten nur geringe Zuwächse bzw. auch Rückgänge in der Steuereinnahmekraft zu verzeichnen. Die Region Hannover hat ihre Position halten können, das südliche Hamburger Umland sowie das Bremer Umland sind leicht zurückgefallen.
- Verbessern konnten ihre Position die Stadtregionen Osnabrück, Oldenburg und Hildesheim, nur in der Region Göttingen ist die Steuereinnahmekraft schwächer gestiegen.
- Unter den ländlichen Räumen gab es im letzten Jahr sowohl Gewinner als auch Verlierer. Ihre Position verbessern konnten der Raum Emsland-Bentheim, der ostfriesische Raum mit der Stadt Emden und den Landkreisen Aurich und Leer, der Unterweser-Raum mit den Landkreisen Cuxhaven und Wesermarsch sowie im mittleren Niedersachsen der östliche Heideraum mit dem Landkreis Celle sowie im südlichen Niedersachsen das Weser-Bergland.

---

56 jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

57 einschließlich der schleswig-holsteinischen Umlandkreise

58 Hier spielt die Erdöl- und Erdgasförderung als Gewerbesteuerzahler eine wichtige Rolle.

59 Nach einem historischen Tiefstand im Jahr 2007, der auf Überzahlungen der Vorjahre zurückzuführen war, sind die Gewerbesteuereinnahmen 2008 wieder gestiegen.

- Ihre Position gegenüber den Vorjahren verschlechtert haben der Landkreis Cloppenburg und die Stadt Wilhelmshaven im westlichen Niedersachsen, der Landkreis Soltau-Fallingbostel im mittleren Niedersachsen und der Landkreis Lüchow-Dannenberg im Nordosten des Landes.

6.2 Einnahmeseite der Verwaltungshaushalte insgesamt

Allgemeine Deckungsmittel als zentraler Indikator der Einnahmeseite der Gemeinde- und Landkreishaushalte

Die kommunale Finanzanalyse betrachtet zunächst die einzelnen Komponenten der Einnahmeseite der Gemeindeebene, dann der Landkreisebene und abschließend Gemeinde- und Landkreisebene zusammen. Die einzelnen Stufen von den Steuereinnahmen bis zu den Deckungsmitteln netto zeichnen die Analyseschritte vor (Abb. 6.2-1). Um die Zufälligkeiten der jährlichen Schwankungen möglichst auszuschalten, werden die Daten für den Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 [60] zugrunde gelegt.

- Die Summe der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen (abzüglich bzw. zuzüglich der Umlagen zwischen Gemeinde- und Landkreisebene) ist ein wichtiger Indikator zur Bestimmung der Finanzkraft von Gemeinden und Landkreisen.
- Diese allgemeinen Deckungsmittel brutto (im Verwaltungshaushalt) stehen den Kommunen zur Deckung der Zuschussbedarfe in den Aufgabenbereichen der Einzelpläne 0 bis 8 zur Verfügung.
- Die Handlungsspielräume der Kommunen werden in den allgemeinen Deckungsmitteln netto unverzerrt abgebildet, die sich ergeben, wenn von den allgemeinen Deckungsmitteln brutto die Zinszahlungen abgezogen werden, weil diese für eine Deckung der Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 im Verwaltungshaushalt nicht (mehr) zur Verfügung stehen.
- Zinsen sind überwiegend auf Kredite für Investitionsvorhaben zurückzuführen. Zu einem Teil enthalten die Zinsausgaben aber auch Zahlungen für sog. Kassenkredite, d.h. kurzfristige Überbrückungskredite.

Die allgemeinen Deckungsmittel auf der Gemeindeebene setzen sich aus den Steuereinnahmen [61] und den allgemeinen Zuweisungen des Landes zusammen, von denen dann die Kreisumlage als Finanzierungsbeitrag der Landkreisebene abzuziehen ist (Abb. 6.2-1).

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel auf der Gemeindeebene: Steuereinnahmen, allgemeine Zuweisungen, Kreisumlage und Zinsausgaben

Steuereinnahmen der Gemeindeebene

Die Steuereinnahmen der Gemeindeebene sind von 2003 bis 2007 um 36 % gestiegen und lagen im Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007 bei 669 EUR je Einwohner [62]. Wie die vorigen Abschnitte belegen, weisen die Steuereinnahmen ein erhebliches regionales Gefälle [63] auf (Abb. 6.2-2 und Karte 6.2).

- In den Verdichtungsräumen (118 [64]) waren sie erheblich höher als in den Stadtregionen (95) und vor allem in den ländlichen Räumen (86).

---

60 Dies sind die derzeit aktuellsten Daten der Gemeindefinanzrechnung, die vorliegen. Die NIW-Datenbanken enthalten lange Zeitreihen von Ende der 80er Jahre bis zum aktuellen Rand für alle Stadt- und Landkreise sowie Einheits- und Samtgemeinden in Niedersachsen.

61 Die kommunalen Steuereinnahmen fallen praktisch vollständig (mit Ausnahme der bedeutungslosen Jagdsteuer) den Gemeinden zu.

62 Die kreisfreien Städte müssen aus der folgenden Analyse ausgeblendet werden, weil sich Gemeinde- und Kreisfunktionen in ihren Haushalten mischen. Die Stadt Hannover war bis 2001 kreisfreie Stadt und ist somit in der vergleichenden Untersuchung ebenfalls nicht berücksichtigt.

63 Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte

64 Steuereinnahmen je Einwohner, 2005 bis 2007 (Durchschnitt), jeweiliger Landeswert = 100

Abb. 6.2-1: Analyseschritte der Gemeindefinanzanalyse

			Niedersachsen, in EUR je Einwohner, 2005-2007 (Durchschnitt)
		Gemeindeebene (ohne kreisfreie Städte)	
1		Steuereinnahmen	668,73
2	+	Allgemeine Zuweisungen (des Landes)	135,71
3	=	Steuern und Zuweisungen	804,44
4	-	Kreisumlage	325,68
5	=	Allgemeine Deckungsmittel brutto	478,76
6	-	Zinszahlungen	40,50
7	=	Allgemeine Deckungsmittel netto	438,27
8		nachrichtlich: Zuschussbedarfe EP 0-8	366,03
		⇨ Deckungsquote: Allgemeine Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe EP 0-8	(119,7 %)
		Landkreisebene	
9		Steuereinnahmen	0,55
10		Allgemeine Zuweisungen des Landes	145,73
11	+	Kreisumlage	325,24
12	=	Allgemeine Deckungsmittel brutto	471,53
13	-	Zinszahlungen	23,24
14	=	Allgemeine Deckungsmittel netto	448,29
15		nachrichtlich: Zuschussbedarfe EP 0-8	470,48
		⇨ Deckungsquote: Allgemeine Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe EP 0-8	(95,3 %)
		Gemeinde- und Landkreisebene (mit kreisfreien Städten)	
1+9		Steuereinnahmen	691,61
2+10	+	Allgemeine Zuweisungen des Landes	283,48
5+12	=	Allgemeine Deckungsmittel brutto	975,09
6+13	-	Zinszahlungen	62,71
7+14	=	Allgemeine Deckungsmittel netto	912,37
8+15		nachrichtlich: Zuschussbedarfe EP 0-8	866,84
		⇨ Deckungsquote: Allgemeine Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe EP 0-8	(105,3 %)

Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 10/2009

- Unter den niedersächsischen Verdichtungsräumen waren die Steuereinnahmen in der Region Hannover extrem hoch (150). Dies war aber in starkem Maße auf die Stadt Hannover (198) zurückzuführen, in den übrigen Gemeinden der Region (109) waren die Steuereinnahmen deutlich geringer. Überdurchschnittlich waren die Steuereinnahmen der Gemeinden auch in den Umlandkreisen Diepholz (114) und Verden (112), am niedrigsten in den Gemeinden der Kreise Gifhorn (82) und Helmstedt (79).
- In den Stadtregionen gab es ein leichtes Gefälle von den Gemeinden in den Landkreisen Oldenburg (100), Göttingen (99) und Hildesheim (96) zum Landkreis Ammerland (83).
- In den ländlichen Räumen standen die westniedersächsischen Landkreise Vechta (106), Wesermarsch (102), Aurich und Cloppenburg (beide 96) sowie der südniedersächsische

Karte 6.2: Allgemeine Deckungsmittel netto der Gemeinde- und Landkreisebene 2005 bis 2007

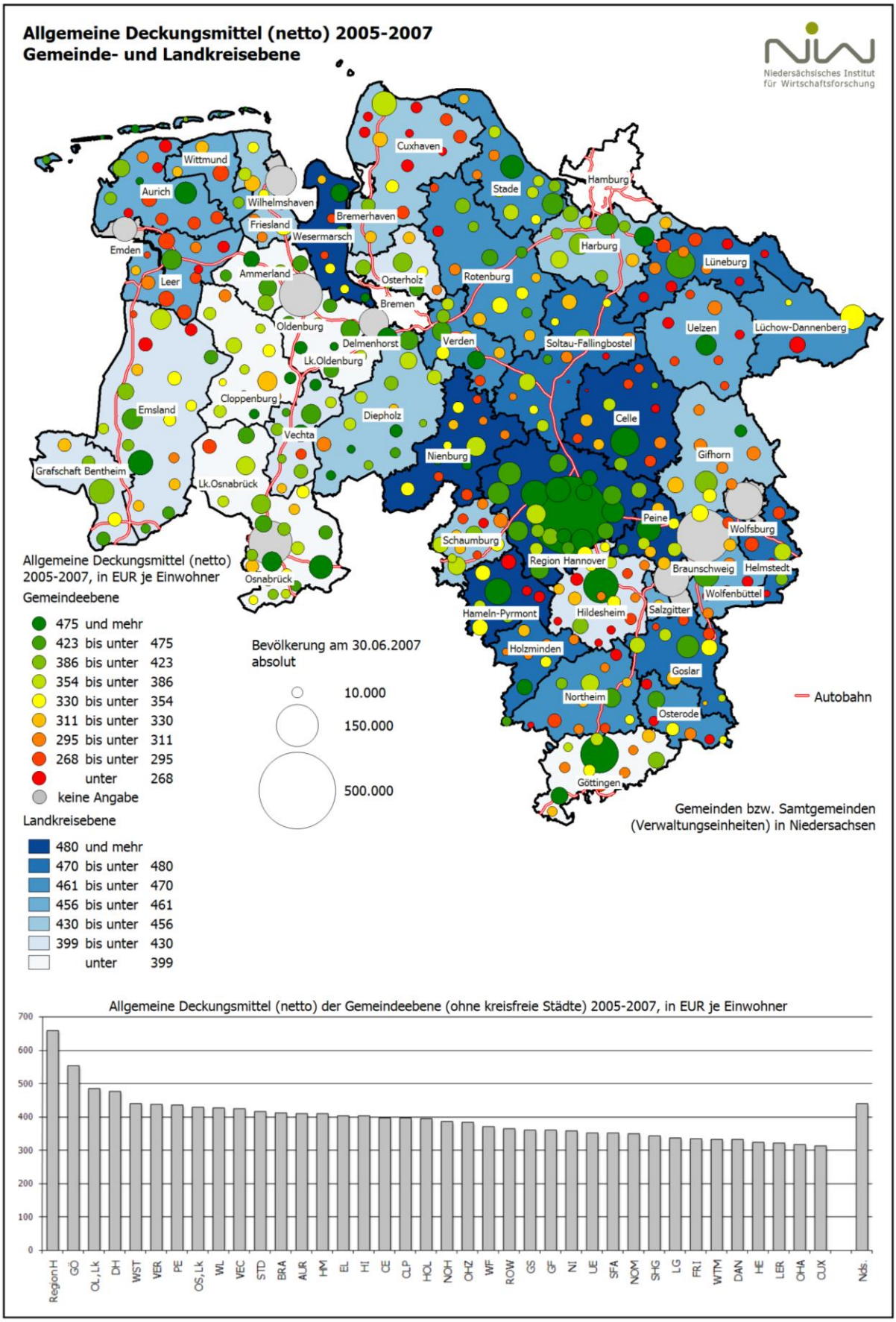
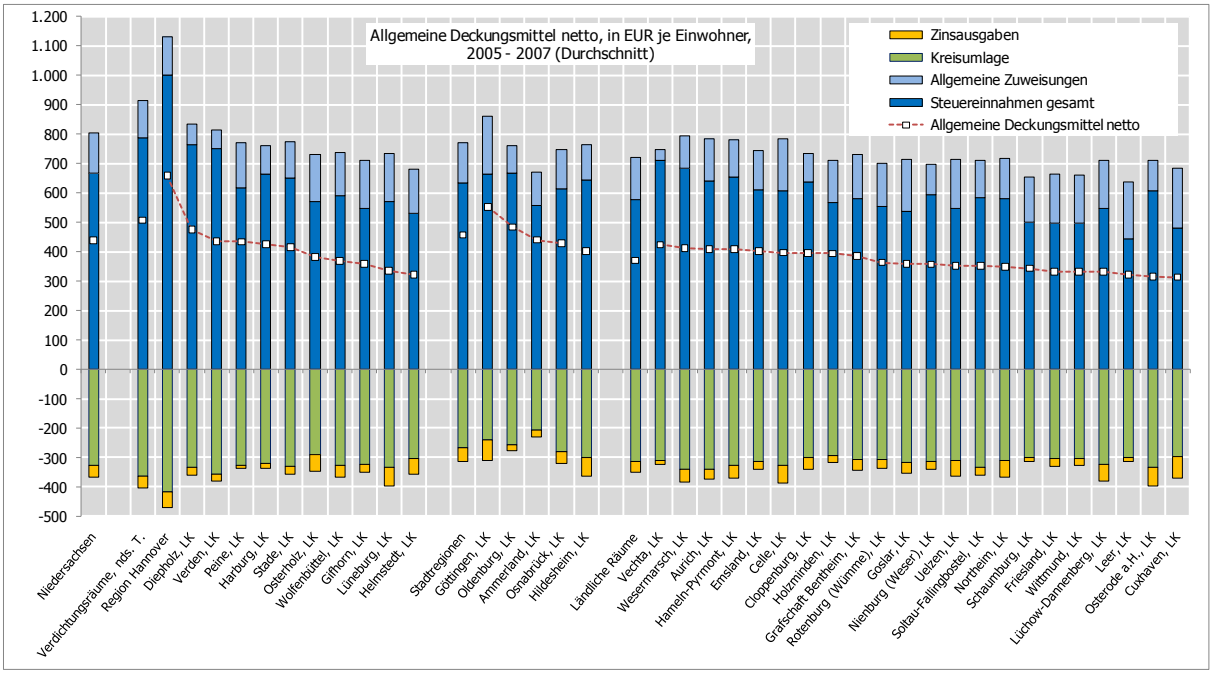


Abb. 6.2-2: Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel brutto der Gemeindeebene



Allgemeine Deckungsmittel netto auf der Gemeindeebene = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen abzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen (einschließlich Zinsen für Kassenkredite), in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007; Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte

Quelle: Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

Landkreis Hameln-Pyrmont (98) an der Spitze. Die niedrigsten Steuereinnahmen hatten die Landkreise Wittmund (75) und Friesland (74) sowie Cuxhaven (72) und Leer (66).

Allgemeine Zuweisungen der Gemeindeebene

Durch die allgemeinen Zuweisungen wurden die Einnahmen der Gemeindeebene in Niedersachsen im Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007 durchschnittlich um 136 EUR je Einwohner erhöht.

- In den ländlichen Räumen lagen die allgemeinen Zuweisungen mit 143 EUR je Einwohner geringfügig höher als in den Stadtregionen mit 138 EUR und in den Verdichtungsräumen mit 127 EUR je Einwohner.
- Die Zuweisungen waren beispielsweise im ländlichen Raum am niedrigsten im steuerstarken Landkreis Vechta (37 EUR je Einwohner) und am höchsten in den Landkreisen Leer (192 EUR) und Cuxhaven (201 EUR).
- Die Zuweisungen, deren Höhe sich an der Finanzkraft der Gemeinden bemisst, hatten somit eine deutlich ausgleichende Wirkung (Abb. 6.2-2).

Kreisumlage

Die Kreisumlage, die die Gemeindehaushalte von ihren Steuern und allgemeinen Zuweisungen an die jeweiligen Landkreis abzuführen haben, lagen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 326 EUR je Einwohner [65] (Abb. 6.2-2). Die Spannweite reichte dabei in den großstädtischen Räumen von der Region Hannover mit 417 EUR je Einwohner bis zum Landkreis Ammerland mit 206 EUR je Einwohner. In den ländlichen Räumen war die Bandbreite von dem Landkreis Aurich mit durchschnittlich 341 EUR je Einwohner bis zum Landkreis Holzminden mit 295 EUR je Einwohner sehr viel geringer. Die Unterschiede spiegeln dabei durchaus auch die unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde- und Landkreisebene.

65 Gemeinden ohne kreisfreie Städte

Problemindikator Zinsquote: Zinszahlungen in Relation zu den Deckungsmitteln

Die Zinsbelastungen der kommunalen Haushalte, die sich aus der Kreditaufnahme zum Ausgleich ungedeckter Haushalte in der Vergangenheit ergeben, sind ein Ausdruck möglicher fiskalischer Probleme. Steigende Zinszahlungen verringern die Spielräume für aktuelle Aufgaben und – was noch sehr viel dramatischer ist – für Zukunftsinvestitionen. Ein wichtiger Indikator ist hier die Zinsquote, in der die Zinszahlungen auf die allgemeinen Deckungsmittel brutto bezogen werden. Sie stellt nicht nur die Zinsbelastungen in Relation zu der Einnahmesituation, sondern gibt damit auch gleichzeitig an, um welchen Anteil sich die allgemeinen Deckungsmittel durch die Zinszahlungen reduzieren.

Zinsausgaben

Im Durchschnitt haben die niedersächsischen Gemeinden in den Jahren 2005 bis 2007 etwa 40 EUR je Einwohner an Zinsen [66] gezahlt. Damit sind die allgemeinen Deckungsmittel brutto um etwa 8,5 % verringert worden. Die Zinsausgaben variieren auf der Gemeindeebene besonders stark. Auch in der Aggregation der Gemeinden zu Kreisen werden große Unterschiede deutlich (Abb. 6.2-2).

Gemeindehaushalte mit überdurchschnittlichen Finanzproblemen

Auf der Gemeindeebene ist die Zinsquote in Niedersachsen von dem letzten Höchststand mit 8,2 % im Jahr 2003 auf 5,8 % in 2007 gesunken und lag damit im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 6,4 %.

- In den großstädtischen Räumen hatten Gemeinden in den Landkreisen Helmstedt (9,4 %), Hildesheim (10,0 %) und Lüneburg (10,3 %) überdurchschnittliche Zinsbelastungen.
- In den ländlichen Räumen lag die Zinsquote in den Gemeinden der Landkreise Celle (8,1 %), Northeim (8,4 %), Uelzen (10,2 %), Osterode (11,6 %), Cuxhaven (12,0 %) und Lüchow-Dannenberg (12,8 %) über dem Landesdurchschnitt.

Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) mit besonderen Problemen der Verschuldung

Da es sich innerhalb der Landkreise häufig nur um einzelne Städte und Gemeinden mit besonderen Verschuldungsproblemen handelt, ist hier eine vertiefende einzelgemeindliche Betrachtung notwendig. Die Gemeinden mit Zinsquoten von mehr als 25 % in Niedersachsen waren im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007:

Gemeinde bzw. Samtgemeinde	Landkreis	Zinsquote
Samtgemeinde Heeseberg	LK Helmstedt	25,1 %
Samtgemeinde Lamspringe	LK Hildesheim	25,2 %
Samtgemeinde Schöppenstedt	LK Wolfenbüttel	26,5 %
Samtgemeinde Land Wursten	LK Cuxhaven	26,6 %
Samtgemeinde Duingen	LK Hildesheim	27,2 %
Stadt Bad Gandersheim	LK Northeim	27,3 %
Gemeinde Langeoog	LK Wittmund	28,5 %
Samtgemeinde Eschede	LK Celle	28,9 %
Samtgemeinde Sietland	LK Cuxhaven	29,9 %
Samtgemeinde Dahlenburg	LK Lüneburg	30,6 %
Stadt Bad Sachsa	LK Osterode am Harz	33,2 %
Amt Neuhaus	LK Lüneburg	40,6 %
Samtgemeinde Bad Grund (Harz)	LK Osterode am Harz	41,2 %.

Zinsquote: Anteil der Zinszahlungen (einschließlich für Kassenkredite) an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto, in %, Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007

Quelle: LSKN, Regionale Finanzdatenbank des NIW, eigene Berechnungen

66 einschließlich der Zinsen für Kassenkredite

Allgemeine Deckungsmittel der Gemeindeebene

Allgemeine Deckungsmittel netto der Gemeindeebene

Die allgemeinen Deckungsmittel netto der Gemeindeebene in Niedersachsen [67] lagen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 401 EUR je Einwohner (Abb. 6.2-2).

- Die Gemeinden in den Verdichtungsräumen (116 [68]) hatten überdurchschnittliche Deckungsmittel. Weit an der Spitze lag die Region Hannover (150) mit extrem hohen Steuereinnahmen und etwa durchschnittlichen allgemeinen Zuweisungen, wobei die hohe Regionsumlage dabei die Position der Gemeinden nur unwesentlich verschlechterte. Das hohe Niveau der Region Hannover war in besonderem Maße durch die Landeshauptstadt (195) geprägt, aber auch in den übrigen Städten und Gemeinden der Region (113) waren die Deckungsmittel überdurchschnittlich. Mit Abstand folgten die Gemeinden der Landkreise Diepholz (108) und Verden (100). Am geringsten waren die Deckungsmittel in den Landkreisen Gifhorn (82) und Helmstedt (74) sowie im Landkreis Lüneburg (77), wobei die geringeren Steuereinnahmen zum Teil durch höhere Zuweisungen kompensiert wurden.
- In den Gemeinden in den Stadtregionen (104) waren die allgemeinen Deckungsmittel nach Abzug der Zinszahlungen nur noch leicht überdurchschnittlich. Besonders hoch waren die verfügbaren Mittel im Landkreis Göttingen (126), vor allem verursacht durch vergleichsweise hohe Zuweisungen bei hohen Steuereinnahmen und einer geringeren Kreisumlage. Mit Abstand folgten die Gemeinden der Landkreise Oldenburg (110) und Ammerland (100) sowie Osnabrück (98) und Hildesheim (91). Die vergleichsweise niedrigen Deckungsmittel netto der Gemeinden des Landkreises Hildesheim waren auf eine relativ hohen Kreisumlage sowie überdurchschnittliche Zinszahlungen zurückzuführen, welche die etwa durchschnittlichen Steuereinnahmen und Zuweisungen deutlich reduziert haben.
- Den Gemeinden in den ländlichen Räumen (94) verblieben insgesamt unterdurchschnittliche Deckungsmittel je Einwohner nach Abzug der Zinszahlungen. Die Unterschiede reichten von den Gemeinden der Landkreise Vechta (97), Wesermarsch (94) und Aurich (93) bis zu den Gemeinden in den Landkreisen Leer (73), Osterode (72) und Cuxhaven (71). Bei den Gemeinden der Landkreise Leer und Cuxhaven kompensierten sehr hohe allgemeine Zuweisungen die geringen Steuereinnahmen, im Landkreis Cuxhaven wurden die Deckungsmittel brutto durch außergewöhnlich hohe Zinszahlungen reduziert. Hohe Zinsbelastungen haben auch in den Gemeinden der Landkreise Osterode, Lüchow-Dannenberg und Uelzen die Spielräume zur Deckung der Haushalte deutlich verringert.

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel auf der Kreisebene: Kreisumlage sowie allgemeine Zuweisungen und Zinszahlungen

Die allgemeinen Deckungsmittel der Kreisebene setzen sich aus der Kreisumlage sowie den allgemeinen Zuweisungen zusammen. Die Kreisumlage ist bereits oben aus Sicht der zahlenden Gemeinden thematisiert worden.

Allgemeine Zuweisungen der Kreisebene

Die allgemeinen Zuweisungen der Kreisebene betrugen in den Jahren 2005 bis 2007 insgesamt etwa 146 EUR je Einwohner (Abb. 6.2-3).

- In den Verdichtungsräumen hatte die Region Hannover (76 [69]) bezogen auf die Einwohnerzahl die mit Abstand geringsten allgemeinen Zuweisungen. Ebenfalls vergleichsweise gering fielen sie in den Landkreisen Harburg (89), Verden (90) und Osterholz (95) aus. Von sehr hohen Zuweisungen je Einwohner profitierten die Kreishaushalte Peine (117), Lüneburg (118) und vor allem Helmstedt (136).

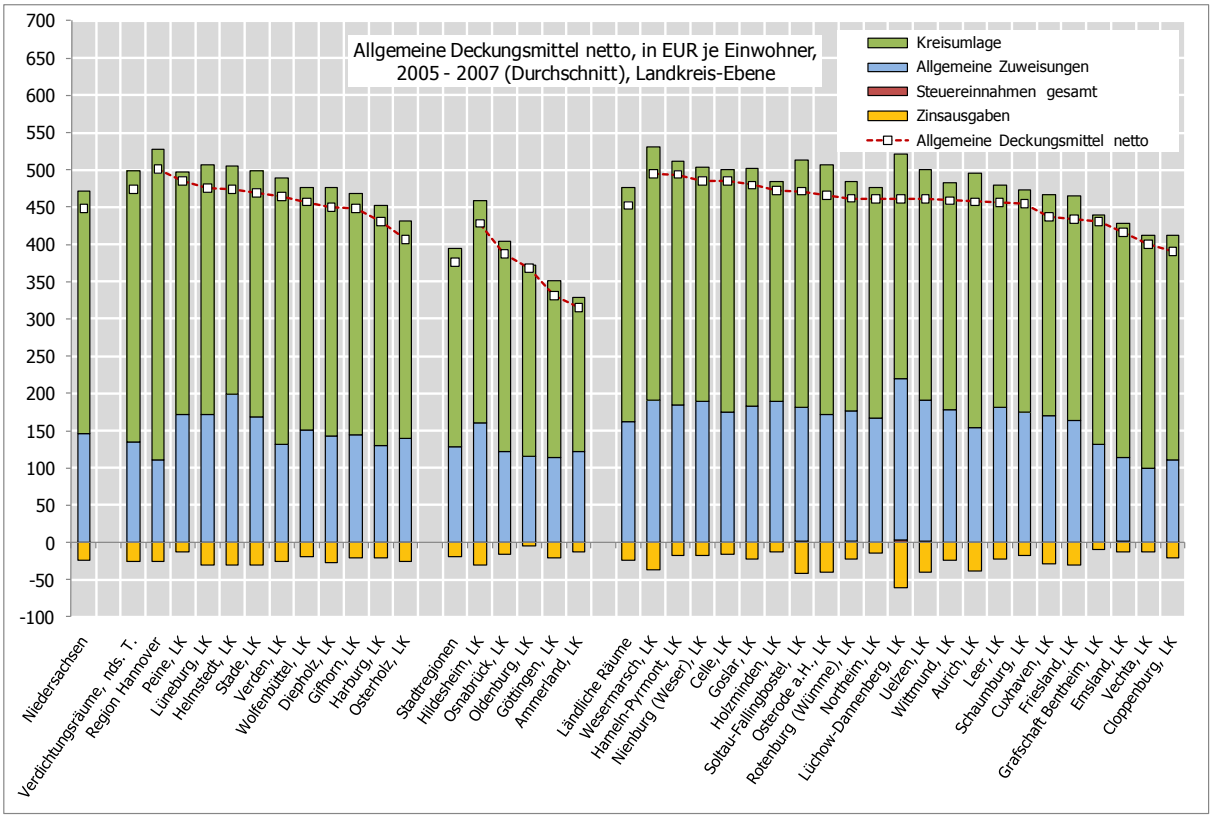
---

67 ohne kreisfreie Städte, aber einschließlich der Landeshauptstadt Hannover (seit 2000 keine kreisfreie Stadt mehr)

68 Allgemeine Deckungsmittel netto je Einwohner, 2005 bis 2007 (Durchschnitt), jeweiliger Landeswert = 100

69 Allgemeine Zuweisungen je Einwohner, 2005 bis 2007 (Durchschnitt), jeweiliger Landeswert = 100

Abb. 6.2-3: Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Kreisebene



Allgemeine Deckungsmittel netto der Landkreisebene = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen zuzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen, in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007; Landkreise ohne kreisfreie Städte; Steuereinnahmen auf Landkreisebene extrem gering (Jagdsteuer)

Quelle: Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

- Auch in den Kreishaushalten der Stadtregionen waren die Unterschiede der allgemeinen Zuweisungen deutlich. Sie reichten von den Landkreisen Göttingen (78) und Oldenburg (79) bis zum Landkreis Hildesheim (110).
- In den ländlichen Regionen gab es einerseits die Landkreise Vechta (69), Cloppenburg (76) und Emsland (77) mit ausgesprochen geringen Zuweisungen. Auf der anderen Seite konnten die Kreishaushalte Wittmund (122), Soltau-Fallingbostel (123), Leer (124), Goslar (126), Hameln-Pyrmont (126), Nienburg (129), Holzminden (130), Uelzen (130) und Wesermarsch (131) extrem hohe allgemeine Zuweisungen verbuchen. Die mit Abstand höchsten Zuweisungen je Einwohner flossen in den Kreishaushalt von Lüchow-Dannenberg (148).

Zinsausgaben

Im Durchschnitt haben die niedersächsischen Landkreise in den Jahren 2005 bis 2007 etwa 23 EUR je Einwohner an Zinsen gezahlt. Damit sind die allgemeinen Deckungsmittel brutto um etwa 4,9 % verringert worden [70]. Die Zinsausgaben der Landkreise schwankten zwischen knapp 10 EUR und 60 EUR je Einwohner (Abb. 6.2-3).

Kreishaushalte mit überdurchschnittlichen Finanzproblemen

In den Landkreishaushalten lag die Zinsquote im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 4,9 %. Die Unterschiede zwischen den Landkreisen waren hier vergleichsweise gering. Deutlich überdurchschnittliche Zinsquoten hatten die Landkreise Aurich (7,6 %), Osterode (8,0 %), Uelzen (8,1 %), Soltau-Fallingbostel (8,2 %) und Lüchow-Dannenberg (11,6 %).

70 Der Anteil der Zinszahlungen an den allgemeinen Deckungsmitteln wird hier als Zinsquote bezeichnet.

Regionales Gefälle bei den allgemeinen Deckungsmitteln

Das räumliche Muster der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner mit einem nach wie vor spürbaren regionalen Gefälle macht deutlich, dass auch auf der Kreisebene die Unterschiede in der Steuereinnahmekraft durch die allgemeinen Zuweisungen des Landes nur zum Teil ausgeglichen werden (Abb. 6.2-3). Darüber hinaus bleiben auch die Gemeinegrößenstrukturen spürbar, weil über die „Einwohnerveredelung" im Finanzausgleich die höheren Aufwendungen für zentralörtliche Einrichtungen in größeren Städten und Gemeinden gestützt werden.

Allgemeine Deckungsmittel der Kreisebene

Allgemeine Deckungsmittel netto der Kreisebene

Die allgemeinen Deckungsmittel netto der Landkreise in Niedersachsen lagen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 448 EUR je Einwohner [71]. Dabei ergaben sich vergleichsweise große Unterschiede zwischen den Landesteilen (Abb. 6.2-3).

- In den Kreisen der Verdichtungsräume insgesamt waren die Einnahmen (106 [72]) höher als im Landesdurchschnitt. Die Spannweite reichte dabei von der Region Hannover (112) über die Landkreise Lüneburg (106) und Helmstedt (106) bis zu den Landkreisen Harburg (96) und Osterholz (91).
- In den Stadtregionen waren die Deckungsmittel der Kreishaushalte (84) erheblich niedriger. Das Gefälle war beträchtlich und reichte vom Landkreis Hildesheim (96) bis zu den Kreisen Göttingen (74) und Ammerland (70).
- Die Landkreise der ländlichen Räume konnten insgesamt überdurchschnittliche Deckungsmittel verbuchen (101). Dabei war aber die Spannweite außerordentlich groß. Hohe Einnahmen hatten die Landkreise Wesermarsch (110), Nienburg (108), Celle (108), Goslar (107) und Soltau-Fallingbostel (105). Ausgesprochen gering waren die allgemeinen Deckungsmittel in den Haushalten der Landkreise Grafschaft Bentheim (96), Emsland (93), Vechta (89) und Cloppenburg (87). In letzteren waren vor allem die allgemeinen Zuweisungen ausgesprochen niedrig. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg, der vor allem aufgrund der höchsten allgemeinen Zuweisungen eine Spitzenposition bei den Einnahmen unter den Landkreisen eingenommen hat, ist durch die vergleichsweise hohen Zinszahlungen ins Mittelfeld zurückgefallen.

Allgemeine Deckungsmittel der kommunalen Ebenen insgesamt

Allgemeine Deckungsmittel netto

Die allgemeinen Deckungsmittel netto sind auf der Landkreis- und Gemeindeebene seit Anfang des Jahrzehnts sehr stark angewachsen, allein von 870 EUR je Einwohner im Jahr 2000 auf 1.020 EUR je Einwohner im Jahr, was einer Steigerung von um etwa 17 % entspricht. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 lagen die allgemeinen Deckungsmittel auf der Landkreis- und Gemeindeebene bei 912 EUR je Einwohner [73]. Die allgemeinen Deckungsmittel waren dabei auf der Landkreisebene mit 448 EUR je Einwohner etwas höher als auf der Gemeindeebene mit 438 EUR je Einwohner.

Landkreis- und Gemeindeebene

Die allgemeinen Deckungsmittel netto wiesen in der Zusammenschau von Gemeinde- und Landkreisebene trotz allem noch deutliche regionale Unterschiede auf (Abb. 6.2-4).

- In den Verdichtungsräumen lag die Stadt Salzgitter (152 [74]) weit an der Spitze. An zweiter und dritter Stelle folgten die Region Hannover (127) sowie die Stadt Braunschweig (125) mit ebenfalls weit überdurchschnittlichen Deckungsmitteln. Die geringsten Einnahmen hatten die kommunalen Ebenen in den Landkreisen Gifhorn (89), Helmstedt (87) und Osterholz (87).

---

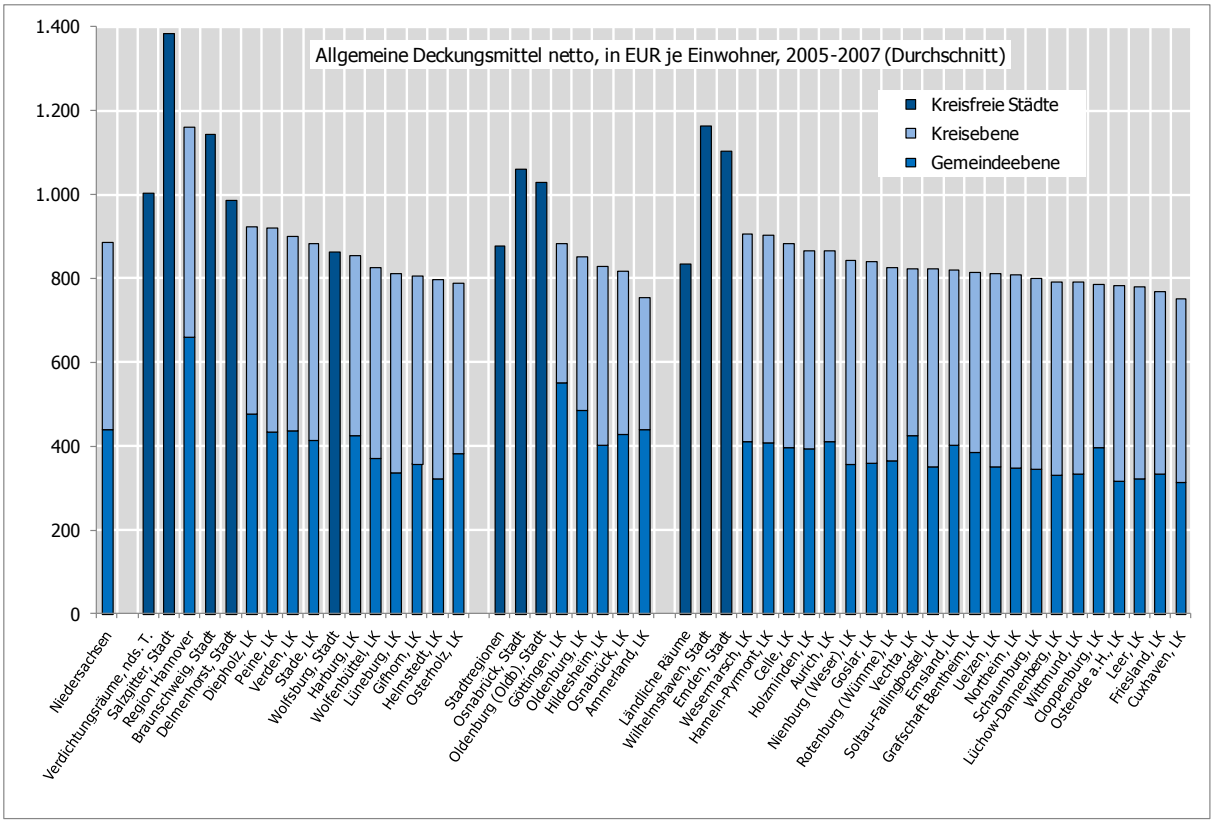
71 Landkreise ohne kreisfreie Städte, einschließlich Region Hannover

72 jeweiliger Landeswert = 100

73 Gemeinde- und Landkreisebene einschließlich kreisfreie Städte

74 jeweiliger Landeswert = 100

Abb. 6.2-4: Allgemeine Deckungsmittel netto der Landkreis- und Gemeindeebene



Allgemeine Deckungsmittel netto = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen zuzüglich bzw. abzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen, in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007

Quelle: Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

- In den Stadtregionen lagen die kreisfreien Städte Osnabrück (116) und Oldenburg (113) weit an der Spitze. Mit Abstand folgten die Kreise Göttingen (97), Oldenburg (93), Hildesheim (91) und Osnabrück (90). Die geringsten Einnahmen hatten die kommunalen Ebenen des Landkreises Ammerland (83).
- In den ländlichen Räumen reicht die Bandbreite der Deckungsmitteln von Gemeinde- und Landkreisebene von den Städten Wilhelmshaven (128) und Emden (121) sowie den Kreisen Wesermarsch (99), Hameln-Pyrmont (99) und Aurich (95) bis zu den Landkreisen Wittmund (87), Cloppenburg (86), Osterode am Harz (86), Friesland (84) und Cuxhaven (82).

Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Einwohnerzahlen

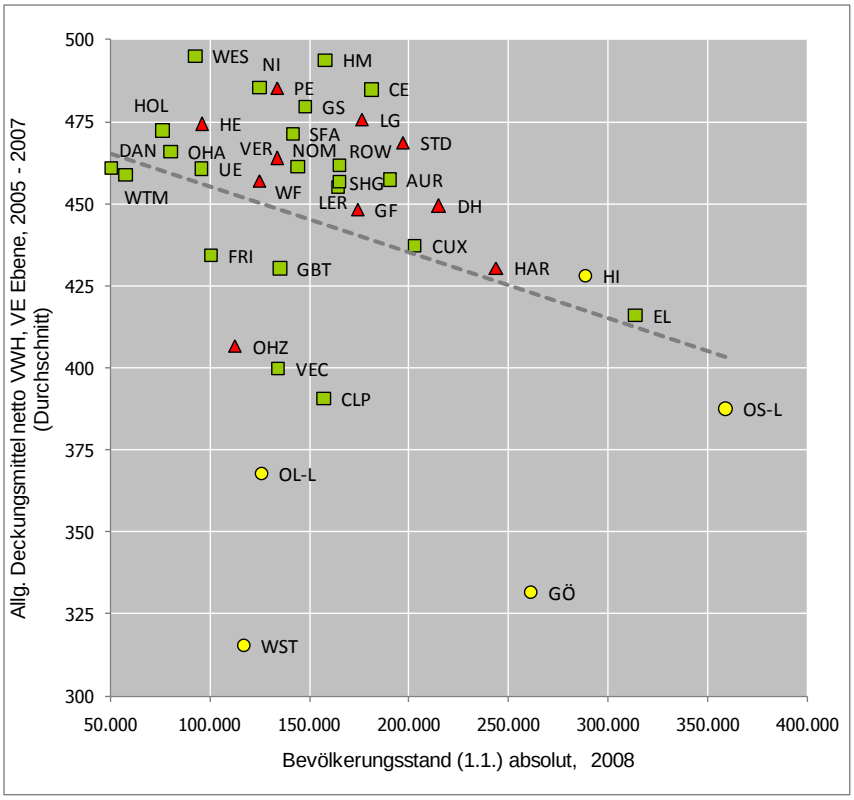
Die Betrachtung der Einwohnerstärke der Gebietskörperschaften und ihrer allgemeinen Deckungsmittel geht von der Frage aus, ob größere Einheiten eine tendenziell günstigere oder eine ungünstigere Einnahmesituation aufweisen. Sie ist vor allem im Zusammenhang mit der kritischen Analyse der kleinen Gebietskörperschaften von Bedeutung, bei denen aufgrund von fehlenden Größenvorteilen überdurchschnittliche Kosten und geringere Effizienz erwartet werden.

Negativer Zusammenhang auf der Landkreisebene

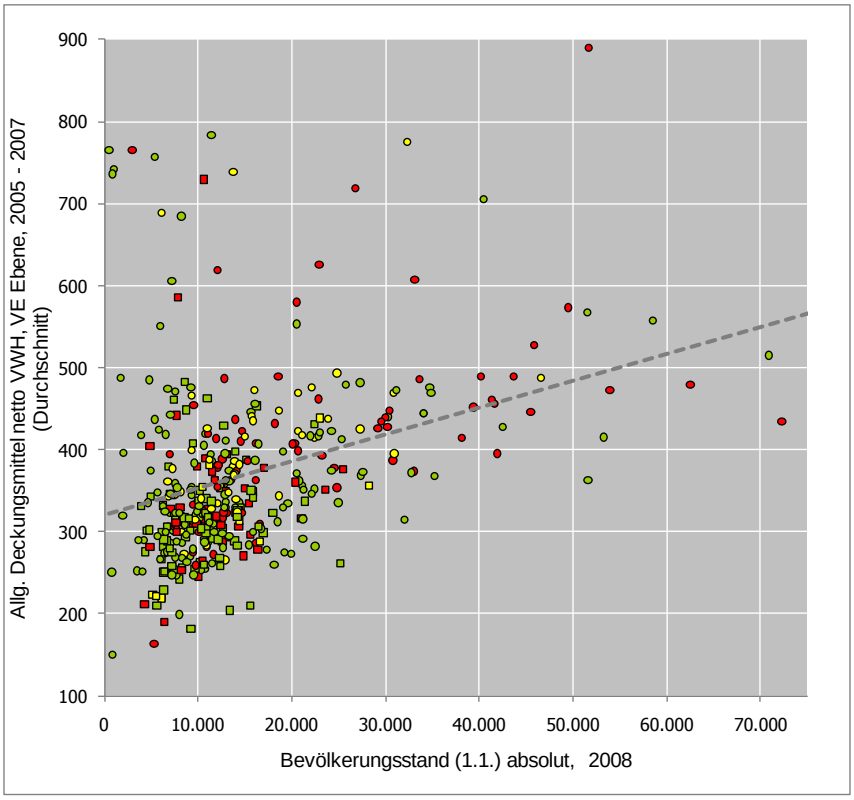
- Zwischen der Höhe der allgemeinen Deckungsmittel und der Einwohnerzahl auf der Landkreisebene gibt es einen leicht negativen Zusammenhang, d.h. in einwohnerstärkeren Landkreisen sind die Einnahmen je Einwohner tendenziell niedriger als in den kleinen Kreisen (Abb. 6.2-5 a). Insbesondere den kleinen Landkreisen (unter 100.000 Einwohnern) stehen allesamt überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Vor allem bei den mittleren Landkreisen ist die Streuungsbreite ausgesprochen groß. Die Umlandkreise der Stadtregionen (Oldenburg, Ammerland, Osnabrück) und der Landkreis

Abb. 6.2-5: Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Einwohnerstärke

a. Landkreisebene



b. Gemeindeebene



a. und b. Verdichtungsräume: rot; Stadtregionen: gelb; Ländliche Räume: grün;
b. Gemeindeebene: Einheits- und Samtgemeinden, ohne kreisfreie Städte; Kreissignatur: Einheitsgemeinde; Quadrat: Samtgemeinde

Göttingen sowie auch die westniedersächsischen Landkreise Vechta und Cloppenburg weisen vergleichsweise niedrige Deckungsmittel auf. Auffallend ist, dass die Landkreise der Verdichtungsräume mit Ausnahme des Landkreises Osterholz eine relativ günstige Einnahmesituation aufweisen.

Positiver Zusammenhang auf der Gemeindeebene

- Bei den Gemeinden [75] gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner und den Einwohnerzahlen, d.h. mit steigender Einwohnerzahl nehmen auch die Einnahmen tendenziell zu (Abb. 6.2-5 b). Besonders bei den kleinen Gemeinden (unter 15.000 Einwohnern) ist allerdings die Streubreite ausgesprochen groß. Es gibt sehr viele Gemeinden mit sehr geringen Deckungsmitteln und einige mit ausgesprochen hohen Deckungsmitteln bis zu 800 EUR je Einwohner. Die größeren Städte zwischen 40.000 und 75.000 Einwohnern liegen mit Ausnahme der Städte Aurich und Langenhagen in einem Korridor zwischen 350 und 600 EUR je Einwohner.

Zusammenschau von Kreis- und Gemeindeebene

- In der Zusammenschau von Kreis- und Gemeindeebene ergibt sich dann allerdings kein Zusammenhang zwischen Einwohnerstärke und den allgemeinen Deckungsmitteln.

6.3 Ausgabenseite: Zuschussbedarfe

Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte für die Einzelpläne 0-8

Die durch die allgemeinen Deckungsmittel zu finanzierenden laufenden Ausgaben der kommunalen Haushalte lassen sich anhand der Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte für die Einzelpläne 0-8 darstellen. Zuschussbedarfe geben die Unterdeckung in den einzelnen Aufgabenbereichen an, d.h. die Ausgaben, die nicht durch spezifische Einnahmen wie z.B. Gebühren oder auch zweckgebundene Zuweisungen gedeckt sind und die durch allgemeine Deckungsmittel, d.h. Steuereinnahmen oder allgemeine Zuweisungen finanziert werden müssen.

Pro-Kopf-Werte als Vergleichsmaßstab

Der Bezug der Deckungsmittel zur Einwohnerzahl ist wichtig, um unterschiedlich einwohnerstarke Gebietskörperschaften überhaupt miteinander vergleichen zu können. Naturgemäß kann der Bezug zur Einwohnerzahl nur einen ersten Anhaltspunkt geben. Keinesfalls sind die Pro-Kopf-Werte als normative Größen misszuverstehen. Es gibt eine Vielzahl von Gründen, warum Gebietskörperschaften bezogen auf ihre Einwohnerzahl mehr oder auch weniger Mittel für einzelne Aufgabenbereiche aufwenden.

Gefälle bei den Zuschussbedarfen

Die Zuschussbedarfe der kommunalen Ebene (Stadt- und Landkreise sowie kreisangehörige Gemeinden) lagen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 867 EUR je Einwohner. In den letzten Jahren sind die Zuschussbedarfe dabei kontinuierlich leicht gestiegen, seit dem Jahresdurchschnitt 1999/2001 um insgesamt 12 %.

- Auf der Landkreisebene lagen die Zuschussbedarfe im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei 471 EUR je Einwohner. Damit sind sie in den letzten Jahren deutlich angewachsen, seit 1999/2001 um etwa 23 %.
- Auf der Gemeindeebene [76] betrugen die Zuschussbedarfe im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 etwa 366 EUR je Einwohner. Bei den Gemeinden sind die Zuschussbedarfe nur Anfang des Jahrzehnts gestiegen, in den letzten Jahren aber fast konstant geblieben. Insgesamt sind sie seit 1999/2001 um etwa 12 % gestiegen.

Regionale Unterschiede der Zuschussbedarfe

Die regionalen Unterschiede bei den Zuschussbedarfen sind erheblich (Karte 6.3 und Abb. 6.3-1).

... in den Verdichtungsräumen

- In den niedersächsischen Verdichtungsräumen lagen die Zuschussbedarfe der kommunalen Ebenen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 mit 954 EUR je Einwohner (110 [77]) um etwa ein Zehntel über dem Landesdurchschnitt.
  - Besonders hoch waren die Zuschussbedarfe in der Region Hannover (130).

---

75 Einheits- und Samtgemeinden

76 ohne kreisfreie Städte und Stadt Hannover

77 Landkreis und Gemeindeebene, einschließlich kreisfreie Städte und Stadt Hannover, jeweiliger Landeswert = 100

Karte 6.3: Zuschussbedarfe der Gemeinde- und Landkreisebene 2005 bis 2007

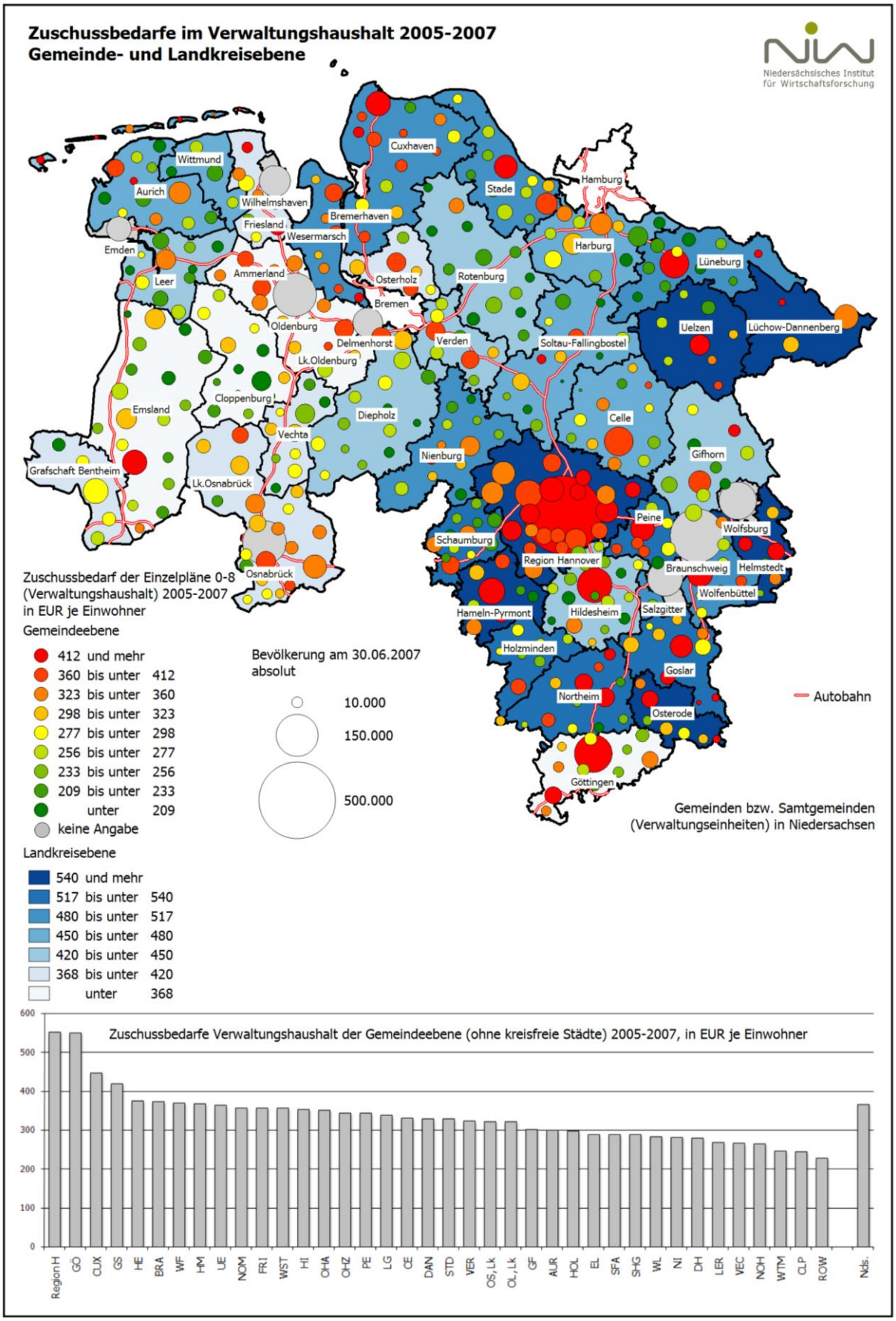
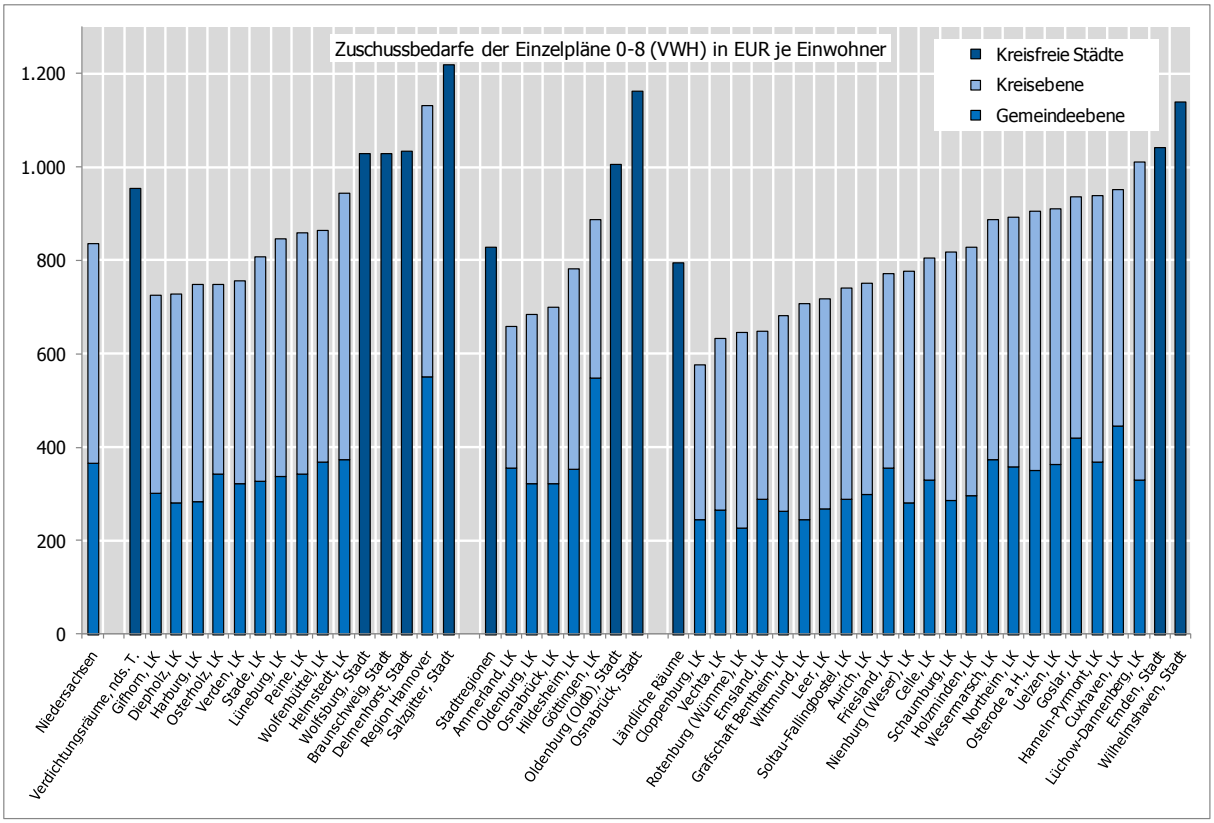


Abb. 6.3-1: Zuschussbedarfe EP 0-8 der Landkreis- und Gemeindeebene



Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007; Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover; Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

Quelle: Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

- In der Region Braunschweig (109) waren die Zuschussbedarfe demgegenüber sehr viel niedriger. Weit an der Spitze lag hier die Stadt Salzgitter (141), mit deutlichem Abstand folgten Braunschweig (119) und Wolfsburg (118). Unter den Landkreisen gab es ein Gefälle von Helmstedt (109) über Wolfenbüttel (100) und Peine (99) zum Landkreis Gifhorn (84).
- Vergleichsweise niedrig waren die zur Deckung der Haushalte notwendigen Mittel im südlichen Hamburger Umland (91) sowie im Bremer Umland (90).

... in den Stadtregionen

- In den niedersächsischen Stadtregionen lagen die Zuschussbedarfe insgesamt (96) leicht unter dem Landesdurchschnitt.
  - Die höchsten Zuschussbedarfe verzeichnete die Region Göttingen (102).
  - Mit deutlichem Abstand folgten die Regionen Osnabrück (97) sowie Oldenburg (93) und Hildesheim (90). In den Kernstädten Osnabrück (134) und Oldenburg (116) waren die Zuschussbedarfe jeweils deutlich höher als in den Kreisen Osnabrück (81), Oldenburg (79) und Ammerland (76).

... in den ländlichen Räumen

- In den ländlichen Räumen waren die Zuschussbedarfe der kommunalen Haushalte (92) unterdurchschnittlich. Dabei gab es große regionale Unterschiede.
  - Die geringsten Zuschussbedarfe wiesen die ländlichen Räume im westlichen und mittleren Niedersachsen auf, die Landkreise Cloppenburg (67), Vechta (73), Emsland (75), Rotenburg (75) und Grafschaft Bentheim (78).
  - Mit Abstand folgten die Kreise Wittmund (81), Leer (83), Soltau-Fallingbostel (86), Aurich (87) und Nienburg (90).

- Überdurchschnittliche Zuschussbedarfe hatten in den ländlichen Räumen die Kreise Wesermarsch (102), Northeim (103), Osterode (104), Uelzen (105), Goslar (108), Hameln-Pyrmont (108), Cuxhaven (110) und Lüchow-Dannenberg (117) sowie die kreisfreien Städte Emden (120) und Wilhelmshaven (132).

Zuschussbedarfe in den Landkreishaushalten

Auch bei den Landkreishaushalten waren die Unterschiede in den Zuschussbedarfen bezogen auf die Einwohner ausgesprochen groß (Abb. 6.3-1 und 6.3-2 a).

- Die geringsten Zuschussbedarfe hatten die Landkreise Cloppenburg (71 [78]), Vechta (78), Emsland (77), Friesland (88), Grafschaft Bentheim (89) und Rotenburg (89).
- In den ländlichen Räumen waren die Zuschussbedarfe besonders hoch in den Kreishaushalten von Uelzen (117), Osterode (118), Hameln-Pyrmont (121) und Lüchow-Dannenberg (145).
- In den städtischen Räumen ergaben sich hohe Zuschussbedarfe beim Landkreis Helmstedt (121) sowie bei der Region Hannover (123 [79]).

Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen in den Kreishaushalten und der Einwohnerstärke

Zwischen der Höhe der Zuschussbedarfe und der Einwohnerstärke der Landkreise gibt es einen negativen Zusammenhang [80], d.h. große Kreise haben in ihren Haushalten tendenziell geringere Zuschussbedarfe als Kreise mit geringen Einwohnerzahlen (Abb. 6.3-2 a). Das Streuungsdiagramm des Zusammenhangs zeigt aber auch die relativ große Streuungsbreite gerade bei den mittelgroßen Landkreisen. Bei den ganz kleinen Kreisen wird eine extreme Spannweite zwischen dem Landkreis Lüchow-Dannenberg auf der einen und dem Landkreis Wittmund auf der anderen Seite deutlich. Darüber hinaus ist in vielen Fällen die Höhe der Zuschussbedarfe offensichtlich auch von den Deckungsmitteln beeinflusst, d.h. die Ausgaben werden von der Höhe der Einnahmen geprägt. Damit kommen die Determinanten der Einnahmeseite wie beispielsweise Wirtschaftsstruktur und wirtschaftliche Dynamik stärker in den Blick.

Zuschussbedarfe in den Gemeindehaushalten

Die Zuschussbedarfe in den Gemeindehaushalten weisen auf der Ebene der einzelnen Gemeinden extreme Unterschiede zwischen weniger als 150 EUR je Einwohner und fast 650 EUR je Einwohner auf (Abb. 6.3-2 b). Dabei sind allerdings Sonderfälle wie z.B. die ostfriesischen Inseln sowie die Landeshauptstadt auszublenden. Aber auch auf der Aggregatebene der Landkreise gibt es erhebliche regionale Unterschiede bei den Gemeinden (Abb. 6.3-1). In den ländlichen Räumen haben die Gemeinden (95 [81]) deutlich geringere Zuschussbedarfe als in den städtischen Räumen [82] (123).

- Sehr gering sind die Zuschussbedarfe im ländlichen Raum in den Gemeinden der Landkreise Leer (81), Grafschaft Bentheim (80), Vechta (80), Wittmund (74), Cloppenburg (74) und Rotenburg (68).
- In den großstädtischen Räumen sind die Zuschussbedarfe in den Gemeinden der Landkreise Harburg (86) und Diepholz (85) vergleichsweise niedrig.
- Extrem hohe Zuschussbedarfe verzeichnen demgegenüber in den ländlichen Räumen die Gemeinden der Landkreise Uelzen (110), Hameln-Pyrmont (110), Wesermarsch (113), Goslar (127) und Cuxhaven (135).
- In den großstädtischen Räumen treten vor allem die Gemeinden der Landkreise Wolfenbüttel (112) und Helmstedt (113) hervor. Auch die Gemeinden der Region Hannover oh-

---

78 Zuschussbedarfe EP 0-8 der Landkreisebene, je Einwohner, einschließlich Region Hannover und ohne kreisfreie Städte, jeweiliger Landeswert = 100

79 Der Haushalt der Region Hannover ist streng genommen nicht mit den übrigen Kreishaushalten vergleichbar, weil sich die „Aufgabenteilung" zwischen Regions- und Gemeindeebene von den übrigen Kreisen unterscheidet und weil der Haushalt der Landeshauptstadt der Gemeindeebene zugerechnet ist.

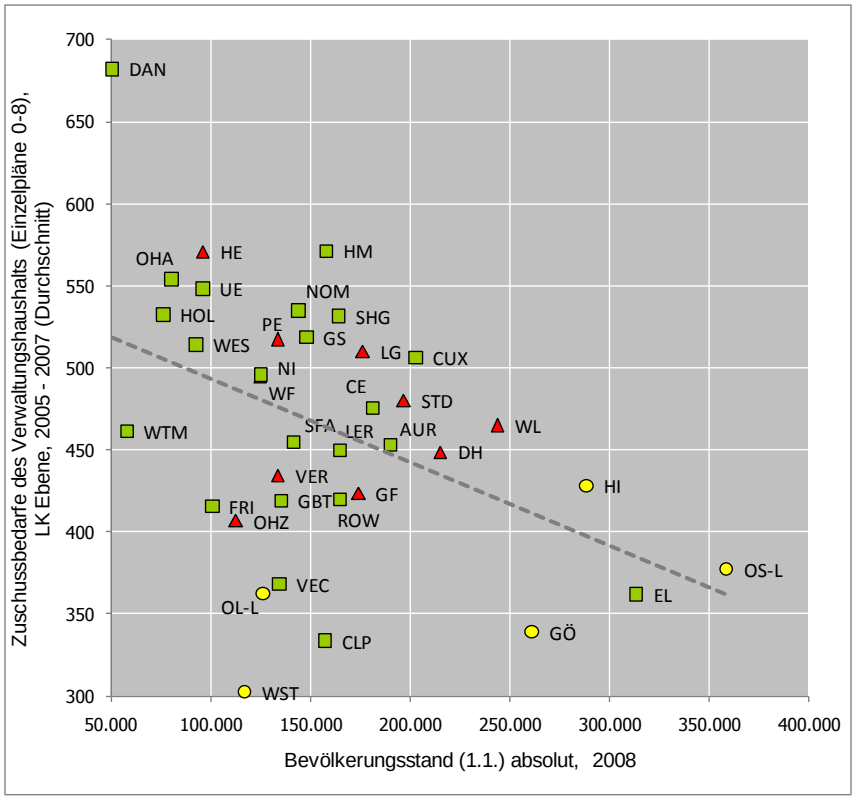
80 ohne Berücksichtigung der Region Hannover

81 kreisangehörige Gemeinden in Niedersachsen (ohne Landeshauptstadt Hannover) = 100

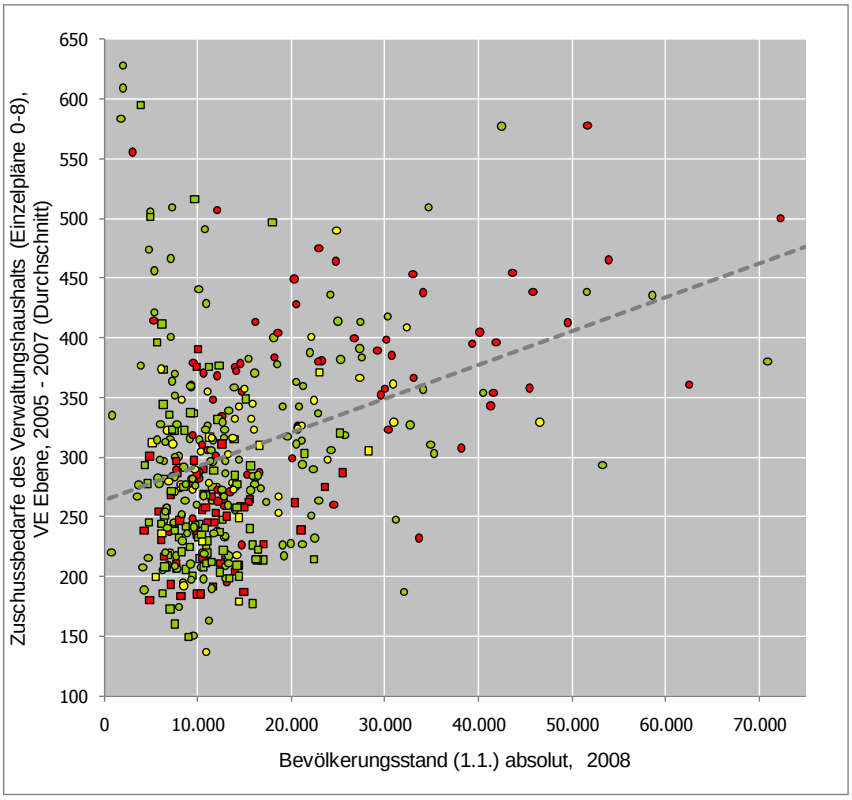
82 ohne kreisfreie Städte, weil hier Kreis- und Gemeindeaufgaben nicht voneinander getrennt werden können

Abb. 6.3-2: Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Einwohnerstärke

a. Landkreisebene



b. Gemeindeebene



a. und b. Verdichtungsräume: rot; Stadtregionen: gelb; Ländliche Räume: grün;
b. Gemeindeebene: Einheits- und Samtgemeinden, ohne kreisfreie Städte; Kreissignatur: Einheitsgemeinde; Quadrat: Samtgemeinde

ne die Landeshauptstadt (124) haben sehr hohe Zuschussbedarfe. Im Landkreis Göttingen (166) konzentrieren sich die extrem hohen Zuschussbedarfe auf die Stadt Göttingen (244), während die übrigen Gemeinden (99) etwa im Durchschnitt liegen. Im Landkreis Hildesheim tritt die Stadt Hildesheim (166) ebenfalls deutlich hervor. In den übrigen Gemeinden des Landkreises (75) sind die Zuschussbedarfe sehr niedrig [83].

Leicht positiver Zusammenhang zwischen Einwohnerstärke und Zuschussbedarfen auf der Gemeindeebene

Auf der Gemeindeebene ist der Zusammenhang zwischen der Einwohnerstärke und den Zuschussbedarfen je Einwohner leicht positiv, d.h. größere Städte und Gemeinden haben tendenziell auch höhere Zuschussbedarfe. Dies ist u.a. damit zu begründen, dass größere Städte und Gemeinden in zunehmendem Maße zentralörtliche Funktionen für benachbarte Gemeinden übernehmen. Dies ist letztlich auch die Begründung für die „Einwohnerveredelung" im kommunalen Finanzausgleich. Hier wird ebenfalls deutlich, dass vor allem bei den kleinen Gemeinden (unter 15.000 Einwohnern) die Zuschussbedarfe extrem streuen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die kreisfreien Städte nicht in die Betrachtung mit einbezogen werden können und auch die großen selbständigen Gemeinden nur bedingt vergleichbar sind.

6.4 Finanzsituation in der Gesamtschau

Deckungsquoten

Deckungsquote der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt: Allgemeine Deckungsmittel netto in Relation zu den Zuschussbedarfen

Von der Konstruktion der Kommunalhaushalte her sind die allgemeinen Deckungsmittel, d.h. die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen (zuzüglich bzw. abzüglich der Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden) [84], dafür vorgesehen, die nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckten Ausgaben, die sog. Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8, zu decken. Überschüsse der allgemeinen Deckungsmittel sind notwendig, um durch Zuführungen vom Verwaltungs- zum Vermögenshaushalt zur Finanzierung von Investitionsvorhaben beizutragen. Die Relation zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln netto und den Zuschussbedarfen im Einzelplan 0-8 des Verwaltungshaushalts wird hier als Deckungsgrad (der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt) bezeichnet und als zentraler Indikator zur Bewertung der Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften herangezogen. Je mehr der Deckungsgrad 100 % überschreitet, umso stärker kann Vorsorge für notwendige Investitionen getroffen werden. Werte unter 100 % bedeuten Einnahmedefizite, die in der Regel nur durch Kassenkredite zwischenfinanziert werden können.

Verbesserung der allgemeinen Deckungsquote in den letzten Jahren

Die allgemeine Deckungsquote der kommunalen Ebenen war 2003 mit 88 % auf einen historischen Tiefstand abgesunken und ist seitdem wieder kräftig gestiegen. Im Jahr 2007 erreichte sie 114 %, nachdem sie bereits 2006 deutlich die 100 %-Marke überschritten hatte. Die Gefahr, dass nicht mehr ausreichend Mittel zur Bildung von Rücklagen für künftige Investitionen zur Verfügung stehen, war mit den starken Zuwächsen an Steuereinnahmen zunächst einmal wieder gebannt. Die Investitionsdefizite der ersten Hälfte des Jahrzehnts, als starke Einsparungen auf allen Ebenen realisiert wurden, konnten damit aber noch lange nicht ausgeglichen werden.

Starkes Gefälle der Deckungsverhältnisse innerhalb des Landes

Die finanzielle Konstitution der kommunalen Ebenen ist innerhalb des Landes – entsprechend den Einnahme- und Ausgabenverhältnissen – sehr unterschiedlich (Karte 6.4). In zwei Dritteln der kreisfreien Städte und Landkreise liegen die aktuellen Deckungsquoten [85] über 100 %, bei 16 mehr oder weniger stark darunter (Abb. 6.4-1). In den großstädtischen und der ländlichen Räume (105) liegen die Deckungsquoten über dem Durchschnitt. Allerdings

---

83 Die großen selbständigen Gemeinden, zu denen u.a. Städte wie Göttingen, Hildesheim, Celle und Lüneburg zählen, sind wegen einer abweichenden Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde- und Landkreisebene nicht voll mit den übrigen Gemeinden zu vergleichen.

84 Die Zinsausgaben werden ebenfalls abgezogen, weil sie als sozusagen unabweisbare Ausgabenposition den Finanzspielraum zur Deckung der Zuschussbedarfe verringern.

85 Gemeinde- und Kreisebene zusammen betrachtet

Karte 6.4: Allgemeine Deckungsquote auf Gemeinde- und Landkreisebene 2005 bis 2007

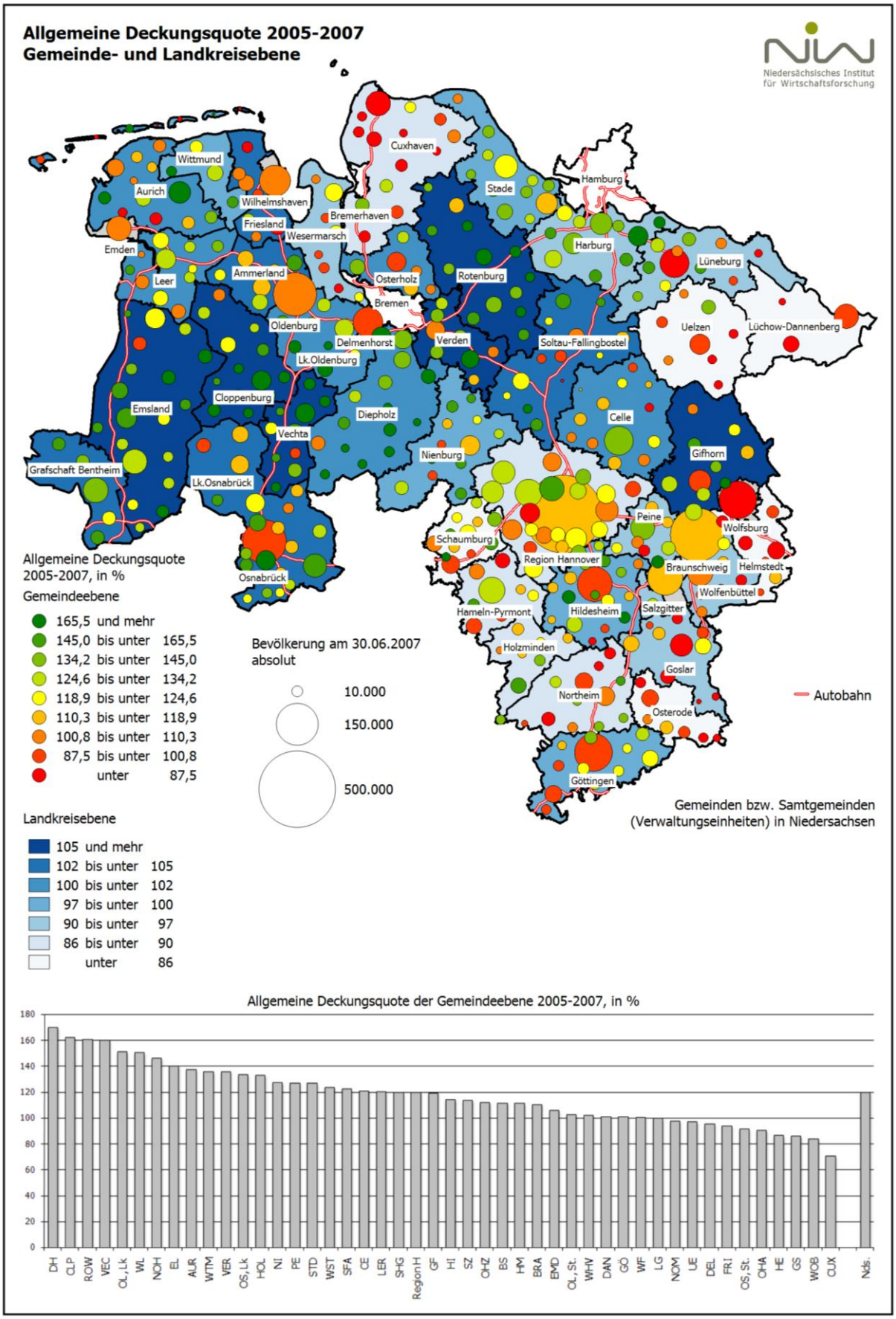
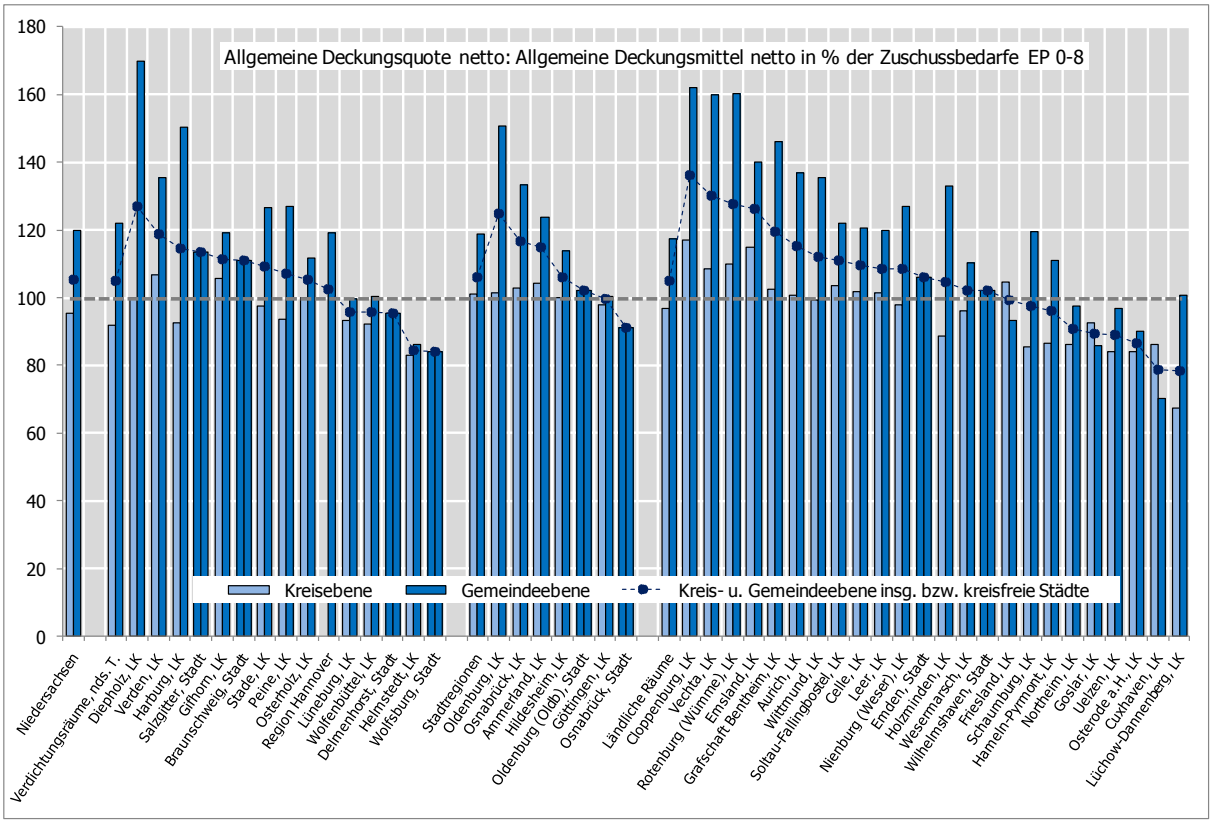


Abb. 6.4-1: Allgemeine Deckungsquote netto der Landkreis- und Gemeindeebene



Allgemeine Deckungsquote netto: Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in %, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007
Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover; Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

Quelle: Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen

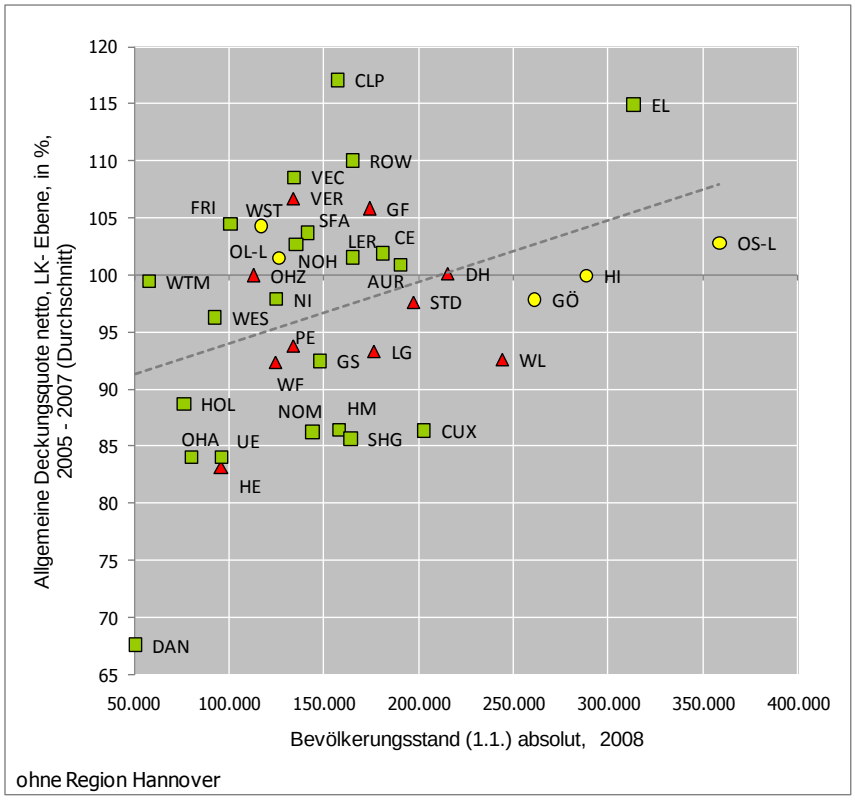
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 11/2009

ergeben sich sowohl innerhalb der Verdichtungsräume als auch der Stadtregionen und der ländlichen Räume erhebliche Unterschiede in der Deckung der Haushalte.

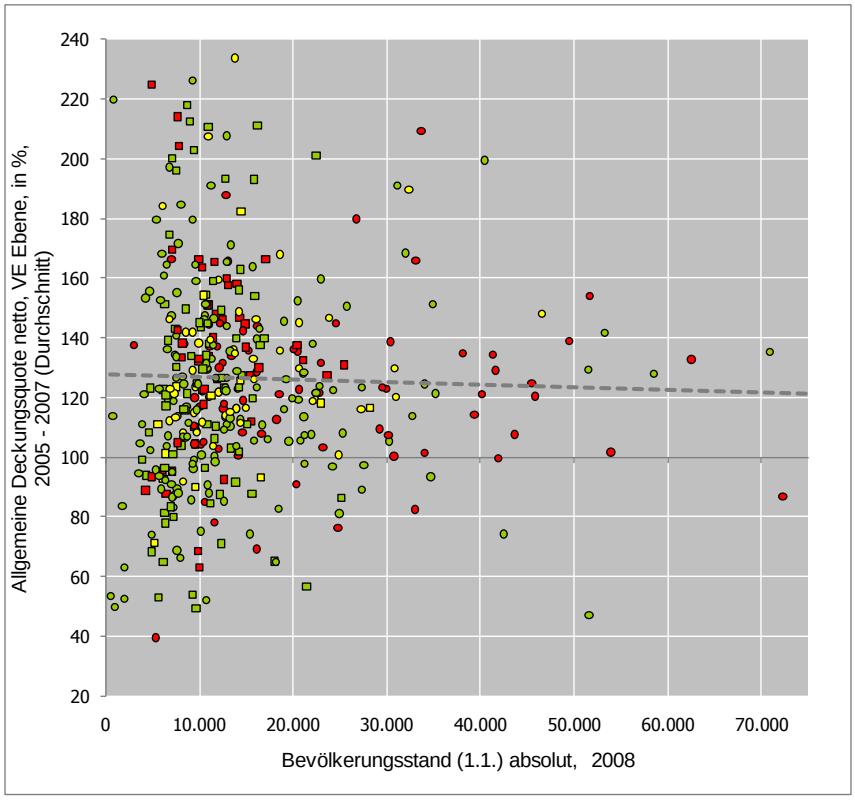
- Die höchsten Deckungsquoten weisen in den ländlichen Räumen die kommunalen Haushalte in den Landkreisen Cloppenburg, Vechta, Rotenburg und Emsland sowie mit Abstand Grafschaft Bentheim, Aurich, Wittmund und Soltau-Fallingbostel auf.
- Leichte Deckungsdefizite haben die Haushalte in den Kreisen Friesland, Schaumburg und Hameln-Pyrmont.
- Deutlich geringer sind die Deckungsquoten in den Landkreisen Northeim, Goslar, Uelzen und Osterode.
- Extreme Deckungsprobleme hatten offensichtlich die kommunalen Haushalte in den Landkreisen Cuxhaven und Lüchow-Dannenberg.
- In den Verdichtungsräumen wiesen die Landkreise Diepholz, Verden und Harburg ausgesprochen gute Deckungsquoten auf.
- Die Region Hannover verzeichnete nur einen knapp überdurchschnittlichen Wert.
- Deckungsdefizite wurden für die Landkreise Lüneburg, Wolfenbüttel und die kreisfreie Stadt Delmenhorst sowie vor allem für den Landkreis Helmstedt und die kreisfreie Stadt Wolfsburg deutlich.
- Bei den Stadtregionen hatten alle Stadt- und Landkreise eine Deckungsquote von über 100 %, lediglich die Stadt Osnabrück verzeichnete ein Deckungsdefizit.

Abb. 6.4-2: Zusammenhang zwischen allgemeiner Deckungsquote und Einwohnerstärke

a. Landkreisebene



b. Gemeindeebene



a. und b. Verdichtungsräume: rot; Stadtregionen: gelb; Ländliche Räume: grün;
b. Gemeindeebene: Einheits- und Samtgemeinden, ohne kreisfreie Städte; Kreissignatur: Einheitsgemeinde; Quadrat: Samtgemeinde

Allgemeine Deckungsquote auf der Landkreisebene

Auf der Landkreisebene lag die Deckungsquote im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 bei etwa 95 %. Von den insgesamt 37 Landkreisen (einschließlich der Region Hannover) hatten lediglich 19 oder knapp die Hälfte gedeckte Haushalte (Abb. 6.4-1). Dabei schwanken die Deckungsquoten deutlich weniger als auf der Gemeindeebene.

- Bei den Verdichtungsräumen hatten nur die Landkreise Diepholz (101 %) und Gifhorn (106 %) eine Deckungsquote von mehr als 100 %.
- Besondere Deckungsprobleme wiesen die Kreishaushalte von Harburg (93 %), von Lüneburg (93 %) und Wolfenbüttel (92 %) sowie vor allem von Helmstedt (83 %) auf.
- In den Stadtregionen lagen die Kreishaushalte allesamt mit Ausnahme von Göttingen (98 %) im Durchschnitt oder leicht darüber.
- Bei den Kreishaushalten der ländlichen Räume war die Bandbreite extrem groß. Hohe Deckungsquoten hatten die Landkreise Cloppenburg (117 %), Emsland (115 %), Rotenburg (110 %) und Vechta (109 %).
- Beträchtliche Deckungsdefizite wiesen die Kreishaushalte von Holzminden (89 %), Cuxhaven (86 %), Northeim (86 %), Hameln-Pyrmont (86 %), Schaumburg (86 %), Uelzen (84 %) und Osterode am Harz (84 %) auf.
- Extreme Deckungsprobleme hatte der Kreishaushalt des Landkreises Lüchow-Dannenberg (68 %) [86].

Zusammenhang zwischen Deckungsquote der Kreishaushalte und Einwohnerstärke

Zwischen der Deckungsquote der Kreishaushalte und der Einwohnerstärke der Landkreise gibt es einen leicht positiven Zusammenhang: In den größeren Kreisen ist die Deckungsquote tendenziell höher als in den kleinen Kreisen, die stärkere Deckungsprobleme aufweisen (Abb. 6.4-2 a). Allerdings ist auch hier auf die große Streuung vor allem im Bereich der mittleren Landkreise hinzuweisen. Zumindest bei den sehr kleinen Kreisen (unter 100.000 Einwohner) wird aber doch deutlich, dass ihnen die Deckung ihrer Haushalte offensichtlich sehr viel schwerer fällt als den größeren Kreisen. Einzig die Landkreise Wesermarsch und Wittmund schaffen zumindest fast den Ausgleich, Gegenbeispiel ist der Landkreis Lüchow-Dannenberg mit extremen Deckungsproblemen im Kreishaushalt.

Allgemeine Deckungsquote auf der Gemeindeebene

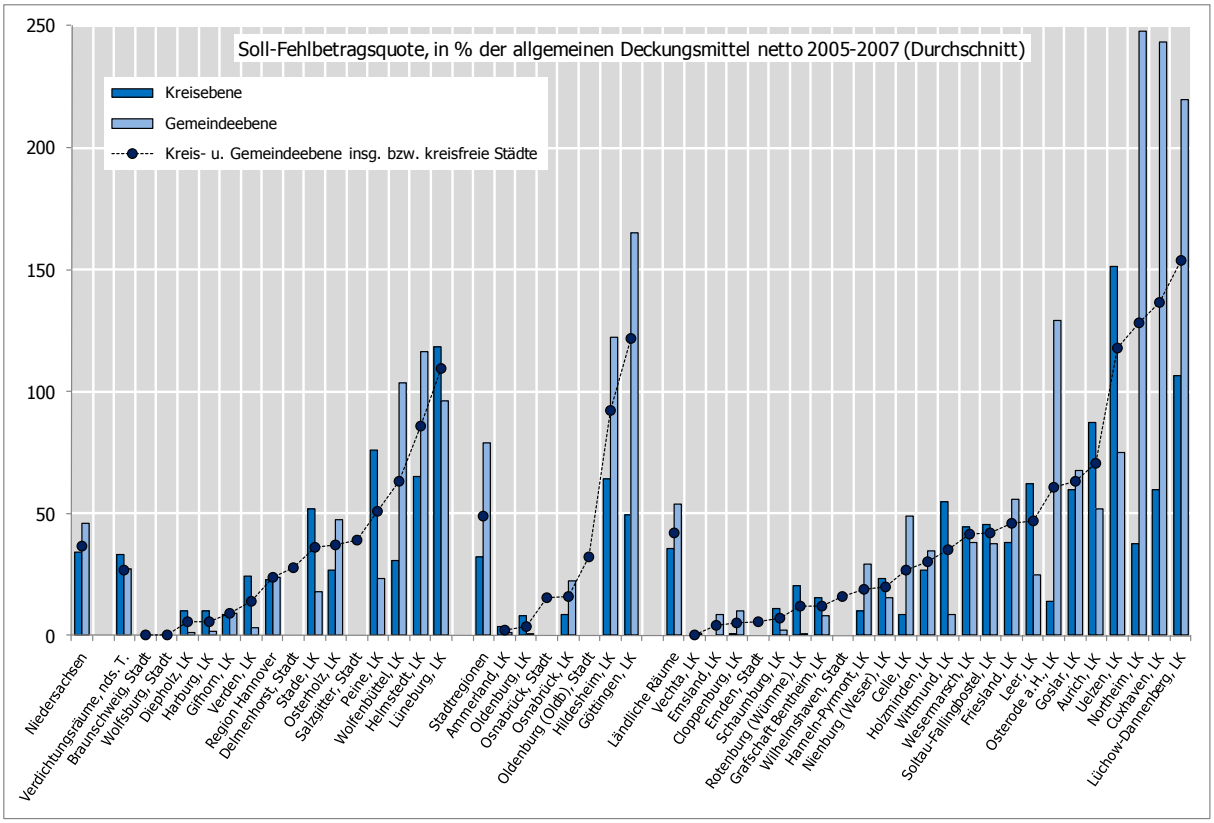
Auf der Gemeindeebene haben sich die allgemeinen Deckungsquoten in den letzten Jahren vergleichsweise positiv entwickelt. Nachdem sie zu Anfang des Jahrzehnts die 100 %-Marke nur leicht überschritten haben und 2003 (90 %) sogar einmalig darunter lagen, sind sie in den letzten Jahren mit den steigenden Steuereinnahmen kräftig angestiegen, von 102 % im Jahr 2004 über 109 % in 2005 bis auf 129 % im Jahr 2007. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 lag die allgemeine Deckungsquote der niedersächsischen Gemeinden damit bei 120 %. In den niedersächsischen Verdichtungsräumen (122 %) war die Situation sogar noch geringfügig günstiger als in den Stadtregionen (119 %) und in den Gemeinden der ländlichen Räume (117 %).

- Extrem hohe Deckungsquoten hatten in den letzten Jahren im ländlichen Raum die Gemeinden in den Kreisen Cloppenburg, Vechta und Rotenburg sowie Grafschaft Bentheim, Emsland, Aurich und Wittmund (Abb. 6.4-1).
- In den Verdichtungsräumen hatten die Gemeinden der Landkreise Diepholz, Harburg und Verden sehr hohe Deckungsquoten und in den Stadtregionen die Gemeinden der Landkreise Oldenburg und Osnabrück.
- Deutliche Deckungsprobleme hatten demgegenüber Gemeinden der Landkreise Helmstedt (86 %), Friesland (93 %), Osterode (90 %), Goslar (86 %) und Cuxhaven (70 %).

Die Analyse der Deckungsquoten der einzelnen Städte und Gemeinden zeigt, dass die Deckungsquote auch im mehrjährigen Durchschnitt extrem absinken kann: Alleine 10 Gemein-

86 Die Deckungsquote des Kreishaushalts war 2006 sogar einmalig unter die 50 %-Marke abgesunken. Die Steigerung auf knapp 92 % im Jahr 2007 war allerdings nur in geringem Maß einem Rückgang der Zuschussbedarfe und zum überwiegenden Teil der Verdoppelung der allgemeinen Zuweisungen (einmalige Landeshilfen) zuzuschreiben. Die massiven, seit vielen Jahren andauernden Finanzprobleme des Kreishaushalts sind damit noch nicht gelöst.

Abb. 6.4-3: Soll-Fehlbedarfsquote der Landkreis- und Gemeindeebene



Soll-Fehlbetragsquote: Soll-Fehlbeträge in % der allgemeinen Deckungsmittel netto, Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007; Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne Landeshauptstadt Hannover; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover; Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

Quelle: Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

den in Niedersachsen wiesen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 Deckungsquoten unter 60 % auf. Ein einfacher Zusammenhang zwischen der Deckungsquote und der Gemeindegröße ist nicht festzustellen (Abb. 6.4-2 b). Deutlich wird auch hier die extrem große Streuung der Deckungsquoten vor allem bei den kleinen Einheits- und Samtgemeinden unter 10.000 Einwohnern.

Soll-Fehlbeträge

Soll-Fehlbetragsquote: Soll-Fehlbeträge der Vorjahre in Relation zu den allgemeinen Deckungsmitteln (netto)

Nicht ausgeglichene Haushalte der Vorjahre führen zu Soll-Fehlbeträgen. Steigende zu deckende Soll-Fehlbeträge der Vorjahre sind ein weiteres Alarmzeichen für Haushaltsprobleme. Sie mindern ebenso wie Zinszahlungen die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften. Die Relation zwischen Soll-Fehlbeträgen der Vorjahre und allgemeinen Deckungsmitteln (netto) wird im Folgenden als Soll-Fehlbetragsquote bezeichnet. Sie beleuchtet die Dimension der Haushaltskonsolidierungsaufgabe: geht der Wert auf 1 bzw. 100 % zu, so sind im Prinzip die vollständigen verfügbaren Einnahmen eines Jahres zur Deckung der Haushaltslücken früherer Jahre zu verwenden. Ab einer bestimmten Größenordnung dürfte eine Kommune ihre Haushaltsprobleme ohne fremde Hilfe dann nicht mehr lösen können.

Soll-Fehlbeträge der Landkreishaushalte

Die Soll-Fehlbeträge der Landkreishaushalte sind in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts gestiegen und in den letzten Jahren trotz günstigerer Einnahmesituation nicht zurückgegangen. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 lag die Soll-Fehlbedarfsquote der Landkreise in Niedersachsen bei 34 % (Abb. 6.4-3).

- In drei Kreishaushalten gab es extreme Deckungsprobleme mit Quoten von mehr als 100 %, dies waren der Landkreis Lüneburg (118 %), der Landkreis Lüchow-Dannenberg (107 %) sowie der Landkreis Uelzen (151 %).
- Soll-Fehlbetragsquoten von mehr als 50 % hatten die Landkreise Aurich (87 %), Peine (76 %), Helmstedt (65 %), Hildesheim (64 %), Leer (62 %), Goslar und Cuxhaven (60 %), Wittmund (65 %) und Stade (52 %).

Soll-Fehlbeträge der Gemeindehaushalte

Die Soll-Fehlbeträge der Gemeindehaushalte in Niedersachsen lagen in den Jahren 2005 bis 2007 bei 46 %, wobei sie von 2005 bis 2007 angesichts der steigenden Steuereinnahmen deutlich zurückgegangen sind (Abb. 6.4-3).

- Sehr hohe Soll-Fehlbetragsquoten der Gemeinden von mehr als 100 % waren in den Landkreisen Wolfenbüttel (104 %), Osterode (129 %), Hildesheim (122 %), Helmstedt (116 %) und Göttingen (165 %) zu verzeichnen.
- Extrem hohe Soll-Fehlbeträge der Vorjahre hatten die Gemeinden der Landkreise Lüchow-Dannenberg (224 %), Cuxhaven (243 %) und Northeim (248 %).

Insgesamt hatten im Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007 59 Gemeinden [87] Soll-Fehlbetragsquoten von mehr als 200 %. Dies unterstreicht die besondere Dramatik der Situation und macht deutlich, dass die Finanzprobleme so gravierend sind, dass sie nur langfristig und auch nur gemeinsam mit Hilfe des Landes zu lösen sein werden. Zeitreihenuntersuchungen [88] einzelner Beispiele zeigen, dass Soll-Fehlbeträge dieser Größenordnungen nicht „über Nacht", sondern in der Regel allmählich entstehen. Dies legt eine sorgfältige dauerhafte Beobachtung der kommunalen Finanzen nahe und erfordert eine frühzeitige gemeinsame Lösung sich aufschaukelnder Probleme. Wenn auch die Ursachen für die Deckungsprobleme unterschiedlich sind und auf Veränderungen der Einnahme- und der Ausgabenseite liegen können, so führt doch auf mittlere Sicht kein Weg daran vorbei, die Ausgaben den veränderten Einnahmebedingungen anzupassen.

87 Einheits- und Samtgemeinden

88 Die in enger Zusammenarbeit mit dem LSKN aufgebaute kommunale Finanzdatenbank des NIW verfügt über Zeitreihen für einzelnen Städte und Gemeinden (Einheits- bzw. Samtgemeinden) sowie Landkreise und kreisfreie Städte ab 1988.

7. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Bevölkerungsentwicklung

Aktuelle Bevölkerungsentwicklung

⇨ Die Einwohnerzahlen sind in Niedersachsen im Jahr 2008 nochmals stärker geschrumpft als in den Vorjahren. Die rückläufigen Wanderungsgewinne haben bereits seit 2005 nicht mehr ausgereicht, um das Geborenendefizit auszugleichen. Im Jahr 2008 verzeichnete Niedersachsen darüber hinaus erstmals seit langem auch mehr Fort- als Zuzüge.

... zunehmende Geborenendefizite

- Bei der natürlichen Entwicklung ist die Situation in Niedersachsen insgesamt weiter ungünstiger geworden, weil die Geborenenzahlen aufgrund rückläufiger Besetzungszahlen der potenziellen Elterngenerationen leicht sinken und die Sterbefälle trotz weiter steigender Lebenserwartung aus Gründen der Altersstruktur kontinuierlich ansteigen. Die Geborenenraten liegen mittlerweile leicht unter dem Bundesdurchschnitt, und die Zahlen der Sterbefälle sind überdurchschnittlich.

... erstmals leichter Wanderungsverlust

- Bei den Wanderungsbewegungen wirken sich die mittlerweile negative Wanderungsbilanz über die Grenzen des Bundesgebiets und die deutlich schwächeren Binnenwanderungen aus. Die Wanderungsgewinne konzentrieren sich auf die großen Städte und ihr unmittelbares Umfeld sowie die wirtschaftsstärkeren ländlichen Räume. Abseits der entwicklungsstarken Zentren dominieren in den ländlichen Räumen Wanderungsverluste.

Wanderungsströme junger Menschen in die Zentren

- Die großräumlichen Wanderungsströme werden in zunehmendem Maße von der wirtschaftlichen Prosperität der Regionen geprägt. Die wachstumsstarken Räume spielen in dem „Wettbewerb um Köpfe" zunehmend ihre Wettbewerbsvorteile aus, während die strukturschwachen Regionen durch Abwanderung vor allem von jungen und qualifizierten Kräften geprägt sind. Die zunehmenden Wanderungen von jungen Menschen in der Ausbildungs- bzw. Berufseintrittsphase aus der „Fläche" in die großen wirtschaftlichen Zentren und Hochschul- bzw. Ausbildungsstandorte sind eine Begleiterscheinung des (unverzichtbaren) Trends zur höheren Qualifizierung. Besonders für entwicklungsschwache Räume besteht damit die Gefahr eines dauerhaften „brain drain".

Wachsende Städte

- Die Zuwanderungen in die großstädtischen Zentren stellen eine große Chance der Stadtentwicklung dar, wodurch die seit langem anhaltende „soziale" Erosion der städtischen Basis aufgehalten und möglicherweise sogar umgekehrt werden kann. Dies gilt vor allem dann, wenn die Städte auch wieder für die jungen Familien attraktiv werden (Reurbanisation). In Norddeutschland zeigt sich die überragende Bedeutung von Hamburg als Zuwanderungsmagnet („wachsende Stadt"), aber auch die Städte Bremen, Hannover und Braunschweig sowie Oldenburg und Osnabrück haben in den letzten Jahren wieder spürbar stärkere Wanderungsgewinne. In den übrigen Städten, in denen diese Reurbanisierung nicht gelingt, wie beispielsweise Salzgitter, Wilhelmshaven und Bremerhaven dürften sich die Entwicklungsprobleme weiter verschärfen.

Rückläufige Stadt- Umland-Wanderungen

- Die Stadt-Umland-Wanderungen sind in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen und haben sich wieder stärker auf die gut erreichbaren und attraktiven Wohnstandorte des engeren Umfeldes konzentriert. Durch die steigenden Mobilitätskosten haben vor allem die Wohnstandorte von Pendlern in größerer Entfernung zu den Großstädten an Attraktivität verloren.

Zunehmende Wanderungen älterer Menschen

- Die Wanderungen älterer Menschen werden in starkem Maße von den Wohn- und Wohnumfeldqualitäten der Zielregionen geprägt. Besondere Anziehungskraft entwickeln Standorte mit guter Erreichbarkeit und spezifischer Infrastruktur wie die Kur- und Gesundheitsstandorte. Angesichts der zunehmenden Alterung der Bevölkerung wird die Bedeutung von Wanderungen älterer Menschen weiter deutlich ansteigen.

Grundmuster der Bevölkerungsentwicklung bei niedrigerem Niveau von Wanderungen

⇨ In dem auch über längere Zeiträume relativ stabilen regionalen Grundmuster der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen werden in den letzten Jahren vor allem in den peripheren ländlichen Räumen zunehmend schrumpfende Einwohnerzahlen sichtbar. Mit den rückläufigen Wanderungsgewinnen für Niedersachsen insgesamt hat sich die Position

fast aller Regionen gegenüber dem Bundestrend leicht verschlechtert. Die Herausforderungen des zukünftigen demographischen Wandels verschärfen sich in den strukturschwachen Räumen des Landes in besonderer Weise durch die zunehmenden Wanderungsverluste von Einwohnern im „aktiven Alter" sowie vor allem auch von jungen Menschen im Ausbildungs- und Berufseintrittsalter. Besondere Anstrengungen zur Verringerung der Abwanderungen müssen ergriffen werden für den Verdichtungsraum Braunschweig, für Teile des Küstenraums, für das nordöstliche Niedersachsen sowie für den Oberweser-Raum, das Leine-Weser-Bergland und die Harzregion im südlichen Landesteil.

Aktuelle Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung

Beschäftigtenentwicklung bis zum Beginn der Krise

⇨ In dem wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Jahre hat die Beschäftigung der niedersächsischen Wirtschaft bis zum Beginn der aktuellen Wirtschaftskrise Ende 2008 wieder deutlich zugenommen. Im Vergleich zum Bundestrend war die Entwicklung sogar zeitweise überdurchschnittlich.

Aufholprozesse der großstädtischen Räume

⇨ Zur positiven Entwicklung im Jahr 2008 haben in Niedersachsen vor allem die großstädtischen Räume beigetragen, die zunehmend wieder Anschluss an die gesamtwirtschaftlichen Entwicklung fanden.

- Das südliche Umland von Hamburg, das bremische Umland sowie die bis dahin entwicklungsschwache Region Göttingen haben im Verlauf des Jahres 2008 stark an Dynamik gewonnen.
- Auch die Region Hannover erholte sich nach einem Wachstumseinbruch von 2005 bis 2007 im Verlauf des Jahres 2008 zunehmend und verzeichnete zu Beginn des Jahres 2009 sogar wieder wachsende Beschäftigung.
- Der Verdichtungsraum Braunschweig hatte nach deutlichen Verlusten in den Vorjahren im Verlauf des Jahres 2008 wieder steigende Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen. Allerdings konzentrierte sich diese Entwicklung weitgehend auf die Städte Wolfsburg und Braunschweig, die Stadt Salzgitter und die Umlandkreise konnten von dem Aufschwung kaum profitieren.
- Lediglich in den Regionen Osnabrück und Hildesheim ist die Dynamik bereits im Verlauf des Jahres stark zurückgegangen. Im Raum Osnabrück schrumpfte mit der Krise eines großen Automobilwerkes die Beschäftigung sogar deutlich.

Unterschiedliche Entwicklungen in den ländlichen Räumen

⇨ In den ländlichen Räumen waren die Entwicklungen weiterhin sehr unterschiedlich.

- Eine hohe, teilweise noch zunehmende Dynamik hatten die westniedersächsischen ländlichen Räume Ostfriesland, Oldenburger Münsterland und Emsland-Bentheim.
- Wieder steigende Zuwächse verzeichneten an der Küste der Unterweser-Raum und der Raum Wilhelmshaven. Im mittleren Niedersachsen holten der Elbe-Weser-Raum und der Raum Soltau-Fallingbostel wieder auf.
- Demgegenüber fielen bereits seit Anfang des Jahres 2008 die Harzregion sowie das Leine-Weser-Bergland zunehmend weiter zurück.

Erste Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise

⇨ Die Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise seit Ende 2008 bilden sich in den verfügbaren Daten der Beschäftigtenentwicklung bis Ende des ersten Quartals 2009 bislang noch unzureichend ab.

- Erste Folgen für die Beschäftigung sind bislang in den stark internationalisierten Industrieregionen zu spüren, im Verdichtungsraum Braunschweig sowie in den Regionen Osnabrück und Hildesheim.
- In den übrigen Regionen und vor allem in den ländlichen Räumen ist die Entwicklung weiterhin positiv oder zumindest stabil.
- Außergewöhnlich ist die derzeitige Stabilität des Küstenraums durch die Entwicklungsimpulse für die maritime Wirtschaft, vor allem in der Off-Shore-Energieerzeugung. Die maritime Logistik und der Schiffbau kämpfen demgegenüber mit erheblichen Einbrüchen.

Aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes

Erheblicher Abbau der Arbeitslosigkeit bis Ende 2008 in Niedersachsen

⇨ Die konjunkturelle Entwicklung bis Ende des Jahres 2008 mit teilweise deutlichen Beschäftigungszuwächsen hat auch die Arbeitslosigkeit in Niedersachsen erheblich reduziert. Dabei haben praktisch alle Regionen von der steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften profitiert.

Weiterhin großräumliche Unterschiede

⇨ Die erheblichen großräumlichen Unterschiede der Arbeitsmarktungleichgewichte in Niedersachsen haben sich zwar insgesamt verringert, sind aber in ihren Grundstrukturen erhalten geblieben.

- Besonders hoch ist die Arbeitslosigkeit neben den großstädtischen Zentren, in denen sich Problemgruppen in besonderer Weise konzentrieren, in den ländlichen Räumen des nordöstlichen Niedersachsen und in der Harzregion sowie in den niedersächsischen Küstenregionen Emden und Wilhelmshaven.
- Die mit Anstand geringsten Arbeitsmarktprobleme haben der Elbe-Weser-Raum sowie die westniedersächsischen Regionen Oldenburger Münsterland und Emsland-Bentheim.

Bislang deutlich geringerer Anstieg der Arbeitslosen als im Bundestrend

⇨ Nach der positiven Entwicklung des Jahres 2008 waren auch mit dem Einsetzen der aktuellen Wirtschaftskrise die Auswirkungen auf den niedersächsischen Arbeitsmarkt bislang deutlich geringer als in anderen Regionen Deutschlands. Die Arbeitslosenzahlen sind im November 2009 im Vergleich zum Vorjahr im Bundesgebiet um 8 % und in Westdeutschland insgesamt sogar um fast 12 % gestiegen, während in Niedersachsen der Anstieg bislang auf knapp 4 % begrenzt werden konnte. Im Verlauf des Jahres 2009 haben sich die Arbeitslosenquoten sowohl der großstädtischen als auch der ländlichen Räume insgesamt günstiger entwickelt als im Bundestrend. Trotzdem hat sich die aktuelle Krise bislang in sehr unterschiedlichem Maße auf einzelnen Regionen des Landes ausgewirkt.

Unsicherheiten im Ausmaß der aktuellen Krise

⇨ Das Ausmaß der Krise drückt sich in den derzeitigen Arbeitslosenzahlen noch nicht vollständig aus. Zum einen wirken sich rezessionsbedingte Produktionseinbrüche (vor allem auch wegen der komplexen intersektoralen Verflechtungen) immer erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auf den Arbeitsmarkt aus. Zum anderen zielen die Anstrengungen zur Stützung der Konjunktur sowie Maßnahmen wie Kurzarbeitergeld vor allem auch darauf, Betriebe zu motivieren Entlassungen zu vermeiden und damit die Beschäftigung zu stabilisieren. Je nach Wirtschaftsstruktur sind die Nachfrageeinbrüche unterschiedlich stark auf die Beschäftigung durchgeschlagen. Grundsätzlich sind industrielle Branchen mehr betroffen als die stärker von der privaten Nachfrage abhängigen Dienstleistungen. Innerhalb des industriellen Sektors sind wieder die internationalisierten Branchen stärker betroffen als die eher auf den nationalen Markt ausgerichteten. Allerdings ist davon auszugehen, dass mit zeitlicher Verzögerung auch die Binnennachfrage stärker in Mitleidenschaft gezogen wird. Die bis heute zu beobachtenden Entwicklungstrends der Arbeitslosigkeit zeigen somit nur eine erste Phase der Betroffenheit, in einer zweiten Phase kann sich dies Bild auch bei gesamtwirtschaftlich wieder steigender Wertschöpfung noch differenzieren.

Einkommen und soziökonomische Lage

Rückstand im Einkommensniveau

⇨ Das Einkommensniveau in Niedersachsen lag 2007 geringfügig unter dem Bundeswert und damit um etwa ein Zehntel unter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Dieser Rückstand ergab sich sowohl aus einem etwas niedrigeren Entgeltniveau bei den Arbeitnehmern als auch einer geringeren Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Frauen. Niedersachsen hat seine Position in den letzten Jahren in etwa halten können.

Stadt-Land-Gefälle im Einkommensniveau

⇨ Beim Verfügbaren Einkommen gibt es ein beträchtliches regionales Gefälle von den großstädtischen zu den ländlichen Regionen hin, das von einem Ost-West-Gefälle überlagert wird. In den letzten Jahren hat sich die Position bezogen auf die ländlichen Räume nur unwesentlich verändert, innerhalb der Verdichtungsräume haben die Großstädte wieder eine etwas günstigere Entwicklung als ihre Umlandbereiche.

Jeder Zehnte unter 65 Jahren Hilfebedürftig

⇨ Der Anteil der Hilfebedürftigen nach dem SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren lag im Landesdurchschnitt 2008 bei knapp 11 %. In den letzten beiden Jahren waren damit

die Zahlen der Hilfebedürftigen um etwa 5 % geschrumpft, der Rückgang war damit etwas geringer als im Bundesdurchschnitt.

Regionale Unterschiede im Ausmaß der sozialen Probleme

⇨ Innerhalb des Landes ergeben sich deutliche Unterschiede in der Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung. In den westniedersächsischen ländlichen Räumen ist die Hilfebedürftigkeit ausgesprochen gering, überdurchschnittliche soziale Probleme gibt es in den übrigen Küstenräumen, den südniedersächsischen Regionen und im Nordosten. Besondere Probleme haben auch die Region Hannover sowie einige größere Städte.

Kommunale Finanzen

Steuereinnahmen in Niedersachsen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt

⇨ Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden, die bundesweit seit Anfang des Jahrzehnts erheblich gesunken waren, sind in den vergangenen Jahren wieder sehr stark gestiegen. Trotzdem liegen die kommunalen Steuereinnahmen in Niedersachsen seit langem erheblich unter dem westdeutschen Durchschnitt. Bei den Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner betrug der Rückstand im Jahr 2008 17 % und beim dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner 15 %. Die Ursachen lagen bei der Gewerbesteuer vor allem in der geringeren Ertragskraft der Unternehmen und der niedrigeren Zahl von Unternehmenszentralen im norddeutschen Raum. Bei der Einkommensteuer wirkten sich ein insgesamt niedrigeres Lohnniveau bzw. vor allem die höhere Arbeitslosigkeit bzw. die geringere Erwerbsbeteiligung (von Frauen) aus, die die Haushaltseinkommen limitiert haben.

Steigende Steuereinnahmen in den letzten Jahren

⇨ Insgesamt haben allerdings fast alle niedersächsischen Wirtschaftsräume von den stark steigenden Gewerbesteuereinnahmen vor allem im letzten Jahr profitiert, trotzdem bleibt der Rückstand beträchtlich.

- Die einzige Region mit deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt liegenden Gewerbesteuereinnahmen bleibt die Region Hannover.
- Die Region Braunschweig war seit Anfang des Jahrzehnts erheblich zurückgefallen, liegt aber durch die stark gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen in Braunschweig und vor allem auch Wolfsburg mittlerweile wieder leicht über dem Bundesdurchschnitt.
- Die Gewerbesteuereinnahmen sind in den ländlichen Räumen des Landes in den letzten Jahren deutlich gestiegen, insgesamt aber doch vergleichsweise niedrig geblieben.

Zunehmende Einnahmen aus der Einkommensteuer

⇨ Bei den Einnahmen aus der Einkommensteuer ist der Rückstand der niedersächsischen Regionen gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt von 2002 bis 2007 fast ohne Ausnahme kontinuierlich größer geworden, erst 2008 konnten sie dann aufholen. Dies gilt sowohl für alle Verdichtungsräume als auch für die Stadtregionen und die ländlichen Räume.

- Insgesamt erreichen nur das südliche Hamburger Umland und die Region Hannover mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in etwa das bundesdurchschnittliche Niveau.
- In allen anderen Regionen liegen die Einnahmen teilweise beträchtlich darunter. Vergleichsweise niedrig bleibt das Einkommensniveau beispielsweise auch in den Stadtregionen Göttingen, Oldenburg und Osnabrück sowie in den ländlichen Räumen Emsland-Bentheim, Oldenburger Münsterland und Emden.

Einnahmen der Gemeinden: Nivellierung der Unterschiede in den Steuereinnahmen durch allgemeine Zuweisungen

⇨ Das regionale Gefälle der Steuereinnahmen der Gemeindeebene wird durch unterschiedliche allgemeine Zuweisungen des Landes zu einem Teil ausgeglichen. Allerdings tragen die Gemeinden über die Kreisumlage auch in erheblichem Maße zur Finanzierung der Landkreise bei. Bei den insgesamt verbleibenden allgemeinen Deckungsmitteln brutto bleiben die Einnahmeunterschiede zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden deutlich erkennbar.

Einschränkung der Handlungsspielräume durch teilweise hohe Zinsbelastungen

⇨ Allerdings ist der Handlungsspielraum bei einigen strukturschwachen Regionen durch vergleichsweise hohe Zinszahlungen zusätzlich eingeschränkt. Dazu zählen vor allem die Gemeinden der Landkreise Hildesheim und Lüneburg in den großstädtischen Räumen sowie der Landkreise Uelzen, Osterode am Harz, Cuxhaven und Lüchow-Dannenberg in den ländlichen Räumen. In insgesamt 13 Gemeinden (Einheits- und Samtgemeinden) wurden im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 die allgemeinen Deckungsmittel durch Zinszahlungen sogar um mehr als 25 % reduziert.

Einnahmen der Landkreise: Unterschiede bei Kreisumlage und allgemeinen Zuweisungen

⇨ Auch auf der Landkreisebene führen die Kreisumlage sowie die allgemeinen Zuweisungen des Landes zu Unterschieden in den Deckungsmitteln je Einwohner. Auch in den Kreishaushalten reduzieren sich die zur Deckung der Zuschussbedarfe notwendigen Mittel durch Zinszahlungen in unterschiedlichem Maße.

Extreme Unterschiede in den Deckungsquoten auf der Gemeindeebene

⇨ Insgesamt ergab sich im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 auf der Gemeindeebene eine Deckungsquote von etwa 120 %. Die Unterschiede in den Deckungsquoten sind aber üblicherweise beträchtlich, weil das Gefälle auf der Ausgabenseite, d.h. in den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0-8 des Verwaltungshaushalts sehr viel größer ist als auf der Einnahmeseite. In den Landkreisen lag die Spannweite der Deckungsquoten auf der Gemeindeebene im Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007 zwischen mehr als 160 % und 70 %. Deutliche Deckungsprobleme hatten die Gemeinden in den Landkreisen Helmstedt, Friesland, Osterode am Harz, Goslar und Cuxhaven. Bei einer Betrachtung der einzelnen Gemeinden reichten die Unterschiede sogar von 275 % bis zu 40 %. Allein 20 Einheits- und Samtgemeinden hatten lediglich Deckungsquoten von unter 70 %.

Unzureichende Deckung der Haushalte bei fast jedem zweiten Landkreis

⇨ Bei den Landkreisen waren die regionalen Unterschiede in den Zuschussbedarfen ebenfalls vergleichsweise groß. Die allgemeinen Deckungsmittel reichten aber im Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007 insgesamt nicht aus, um die Ausgaben vollständig zu decken. Die Deckungsquote lag insgesamt nur bei etwa 95 %. Die Unterschiede in den Kreishaushalten schwankten zwischen 117 % und 68 %. Insgesamt reichten in 19 von 38 Kreishaushalten die allgemeinen Deckungsmittel nach Abzug der Zinszahlungen nicht mehr aus, um die Zuschussbedarfe zu decken. Die größten Deckungsprobleme hatten in der großstädtischen Räumen die Region Hannover und der Landkreis Helmstedt und in den ländlichen Raumen die Haushalte der Landkreise Hameln-Pyrmont, Cuxhaven, Northeim, Schaumburg, Osterode am Harz, Uelzen und Lüchow-Dannenberg.

Dramatische Finanzkonstitution in einigen Regionen

⇨ Damit war die finanzielle Konstitution der kommunalen Haushalte sehr unterschiedlich. Bei etwa der Hälfte der Kreise und etwa einem Drittel der Gemeinden erlaubten die Einnahme- und Ausgabenverhältnisse im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 keine Bildung von Rücklagen mehr. Die meisten kommunalen Gebietskörperschaften mit unzureichenden Deckungsquoten hatten überdurchschnittliche Ausgaben. Bei niedrigen Einnahmen waren in der Regel die Ausgaben der Situation besser angepasst.

Ausmaß der Soll-Fehlbeträge als Problemindikator

⇨ Eine besondere Problematik stellen in einigen strukturschwachen Räumen die kumulierten Finanzprobleme aus nicht gedeckten Haushalten der Vorjahre dar, die zu den steigenden Zinsbelastungen führen. In einigen Landkreisen und Gemeinden weisen die Soll-Fehlbeträge der Vorjahre auf Größenordnungen von Finanzproblemen hin, die mit Sicherheit aus eigener Kraft nicht mehr gelöst werden können.

Erwartung erheblicher Verschärfung der kommunalen Finanzprobleme

⇨ Die Zeitreihenanalysen auf Grundlage der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik bis zum Jahr 2007 belegen, dass sich die Finanzprobleme der kommunalen Ebene in Niedersachsen in den letzten Jahren tendenziell verringert haben. Die Erwartungen für die kommenden Jahre gehen aber angesichts wegbrechender Steuereinnahmen bei der Gewerbesteuer und bei der Einkommensteuer infolge der gegenwärtigen Wirtschaftskrise von dramatischen Verschlechterungen der Einnahmesituation aus. Darüber hinaus werden die Ausgaben vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit und wachsender sozialer Probleme tendenziell steigen. Nicht zuletzt dürfte auch bereits jetzt die Verschuldung der kommunalen Ebenen durch den Eigenanteil an den Investitionsvorhaben der Konjunkturpakte kräftig gestiegen sein. Die ebenfalls sinkende Ausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich wird den Ausgleich in den einnahmeschwachen Regionen zusätzlich erschweren.

II. SCHWERPUNKTTHEMA 2009 „HERAUSFORDERUNGEN DES DEMOGRAPHISCHEN WANDELS FÜR DIE ENTWICKLUNG DER LÄNDLICHEN RÄUME"

1. Grundzüge der langfristigen Entwicklungen von Bevölkerung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt in den Pendlerverflechtungsbereichen der ländlichen Räume

1.1 Untersuchungsansatz

Entwicklungen innerhalb der ländlichen Räume

Im ersten Kapitel sollen die langfristigen Entwicklungen und Strukturverschiebungen innerhalb der ländlichen Räume in Niedersachsen von der Wiedervereinigung bis zum aktuellen Rand dargestellt werden.

Identifikation von Gewinnern und Verlierern in der langfristigen Entwicklung

Insgesamt geht es darum, im längerfristigen Entwicklungsverlauf das Ausmaß der regionalen Entwicklungsunterschiede zu bestimmen. Darüber hinaus sollen Regionen und/oder Gemeinden identifiziert werden, die aufholen bzw. hinter ihre Ausgangsposition zurückfallen. Durch die Darstellung von Zusammenhängen zwischen Entwicklungen und die abschließende Zusammenschau der wichtigsten Struktur- und Entwicklungsindikatoren sollen Abhängigkeiten und mehrdimensionale Problemsituationen aufgedeckt werden.

Räumliches Untersuchungsraster: Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche

Ein realistisches Bild der entwicklungsstarken und -schwachen Teilräume des Landes lässt sich nur auf der Basis eines geeigneten räumlichen Rasters gewinnen. Da die in Teilen des Landes flächenmäßig sehr ausgedehnten Kreise innerregionale Unterschiede nivellieren können, wird auf gemeindescharf abgegrenzte Pendlerverflechtungsbereiche zurückgegriffen, die – ausgehend von den wichtigsten Arbeitsmarktzentren – deren Arbeitsmarktverflechtungen abbilden. Als Arbeitsmarktzentren gelten hier Standorte mit Einpendlerzahlen von mehr als 5.000 Personen bzw. mit Einpendlerüberschüssen. Die Pendlerverflechtungsbereiche ergeben sich durch die Zuordnung von Auspendlergemeinden nach dem jeweils dominierenden Pendlerstrom zu den o.g. Einpendlerorten bzw. Arbeitsmarktzentren. Die Arbeitsmarktzentren des ländlichen Raums sind weitgehend übereinstimmend mit den Mittelzentren.

In Karte 1.1 sind diese gemeindescharfen Pendlerverflechtungsbereiche und Arbeitsmarktzentren der Verdichtungsräume, der Stadtregionen und der ländlichen Räume dargestellt. Sie unterscheiden sich in ihrer Abgrenzung teilweise deutlich von den Analyseregionen: Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume für Teil I dieses Regionalreports, deren Einteilung auf Basis-Raumeinheiten der Landkreise, kreisfreien Städte und der Region Hannover beruht (siehe Karte 0, Seite XVII).

Kreisgrenzen überschreitende Verflechtungsbereiche

In einigen Fällen überschreiten die dominierenden Pendlerströme die bestehenden Kreisgrenzen.

- So umfasst der Pendlerverflechtungsbereich Hamburg neben dem gesamten Landkreis Harburg auch Teile der Landkreise Stade, Rotenburg und Soltau-Fallingbostel.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Bremen umfasst neben der kreisfreien Stadt Delmenhorst und dem gesamten Landkreis Osterholz Gemeinden der Landkreise Cuxhaven, Rotenburg, Verden, Diepholz, Oldenburg und Wesermarsch.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Hannover geht über die Region Hannover hinaus und bezieht auch Gemeinden der Landkreise Peine, Hildesheim, Hameln-Pyrmont, Schaumburg, Nienburg und Soltau-Fallingbostel mit ein.
- Die Pendlerverflechtungsbereiche Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter umfassen vollständig die Landkreise Gifhorn, Helmstedt und Wolfenbüttel, den Landkreis Peine ohne den Südwesten sowie eine Gemeinde des Landkreises Goslar.

- Der Pendlerverflechtungsbereich Oldenburg bezieht den Landkreis Ammerland und den westlichen Teil des Landkreises Oldenburg ein.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Osnabrück setzt sich aus dem südlichen und dem mittleren Teil des gleichnamigen Landkreises zusammen.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Hildesheim bezieht sich auf den Landkreis Hildesheim ohne die nördlichen Gemeinden (Hannover) sowie die südwestlichen Gemeinden, die zum Pendlerverflechtungsbereich Alfeld zählen.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Göttingen umfasst den gesamten Landkreis Göttingen sowie den südwestlichen Teil des Landkreises Northeim.

Analyseschritte:
- Bevölkerungsentwicklung
- Beschäftigtenentwicklung
- Arbeitsmarktentwicklung

Als erstes steht die langfristige Bevölkerungsentwicklung von 1989 bis 2009 im Mittelpunkt. Anschließend wird die absehbare zukünftige demographische Entwicklung anhand der Bevölkerungsprognose bis 2025 betrachtet. Der zweite Abschnitt widmet sich der langfristigen Beschäftigtenentwicklung. Im dritten Teil stehen die Arbeitsmarktungleichgewichte und ihre Veränderungen im Vordergrund.

Gemeindeebene und Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche

Innerhalb der Analysebereiche stehen zunächst anhand von Karten die regionalen Entwicklungstrends auf der Gemeindeebene (Einheits- und Samtgemeinden) im Vordergrund. Dann werden in einem zweiten Schritt die Entwicklungstrends für die Pendlerverflechtungsbereiche der Arbeitsmarktzentren der ländlichen Räume untersucht.

Entwicklungsphasen der letzten zwei Jahrzehnte

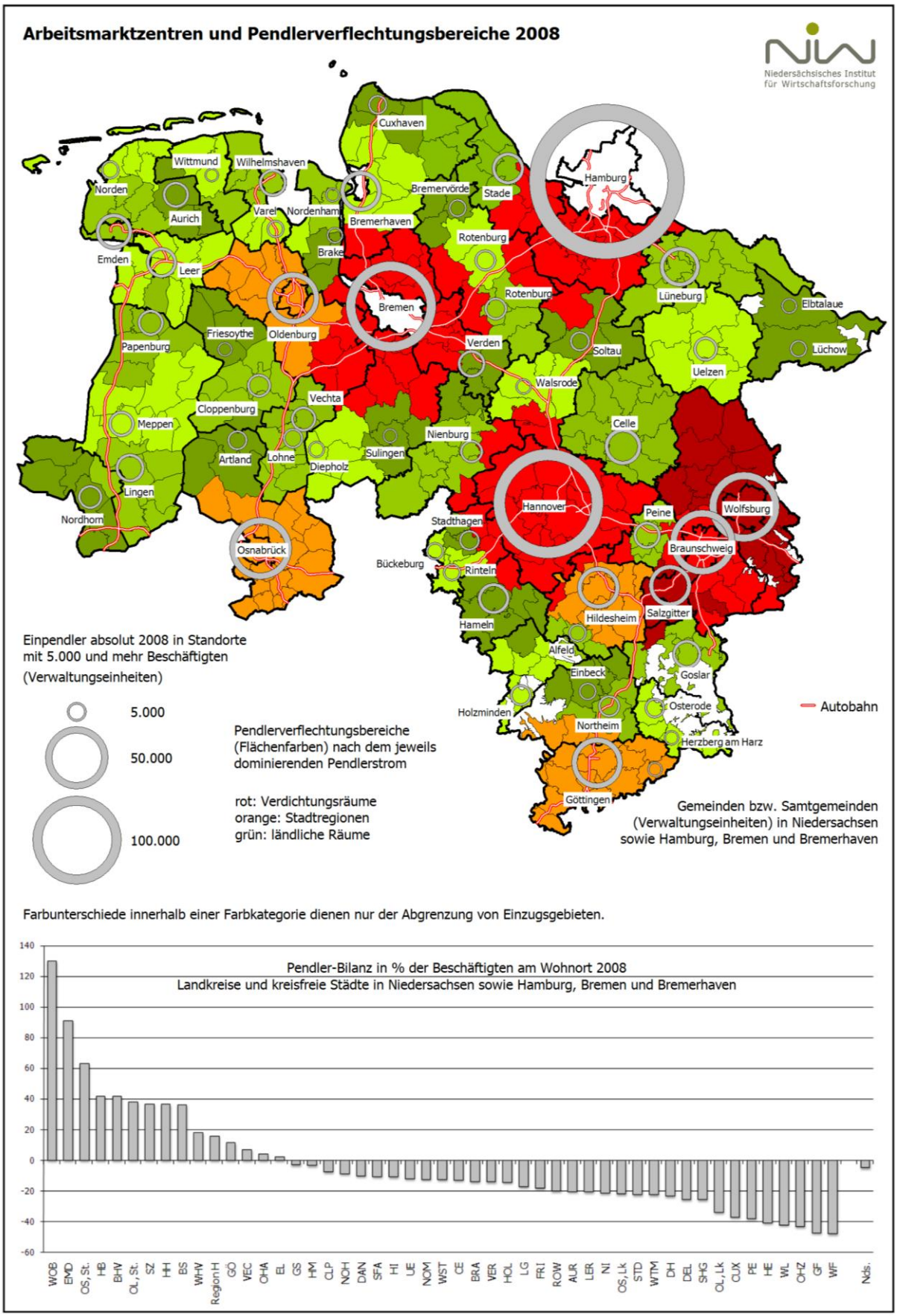
Die Wiedervereinigung und die Öffnung des Eisernen Vorhangs haben auch für viele westdeutsche Regionen grundlegende Veränderungen gebracht. Dabei ist nicht nur an den Wegfall der isolierten Randlage des ehemaligen Zonenrandgebiets zu denken, sondern auch an die starken wirtschaftlichen Impulse in der ersten Phase nach der Öffnung der Grenzen und die massive Zuwanderung auch in die ländlichen Räume. Mit dem Aufbau der maroden Infrastruktur und der intensiven Wirtschaftsförderung der ostdeutschen Regionen haben sich dann in weiteren Phasen auch neue Wettbewerbssituationen gerade für die schwächeren ländlichen Räume im Westen ergeben. Zunächst waren fast alle Regionen in besonderem Maße von dem Nachfrageschub aus Ostdeutschland begünstigt. Im weiteren Verlauf der 90er Jahre und des laufenden Jahrzehnts haben dann zunehmend die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und der dadurch verstärkte innovations- und qualifikationsorientierte Strukturwandel das räumliche Entwicklungsbild bestimmt.

Untersuchungszeitraum: Von der Wiedervereinigung bis heute

Vor diesem Hintergrund soll der Ausgangspunkt des langfristigen Vergleichs auf das Jahr 1989 gelegt werden. Um den Vergleich von Ende der 80er Jahre bis heute mit der aktuelleren Entwicklung vergleichen zu können, wird noch einmal die Entwicklung seit Anfang des Jahrzehnts aufgegriffen. Die nachfolgenden Analysen umfassen demnach die Betrachtung

- der langfristigen Entwicklung für den Zeitraum 1989 bis 2008 bzw. 2009 (je nach Datenverfügbarkeit),
- die Entwicklung der 90er Jahre für den Zeitraum 1989 bis 2000 sowie
- die aktuellere Entwicklung des laufenden Jahrzehnts für den Zeitraum 2000 bis 2008 bzw. 2009.

Karte 1.1: Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche der städtischen und ländlichen Räume 2008



1.2 Bevölkerungsentwicklung und Veränderung der Altersstrukturen

Bevölkerungsentwicklung seit Ende der 80er Jahre

Einwohnerzuwachs in den letzten 20 Jahren um etwa 11 %

Die Einwohnerzahlen sind in Niedersachsen in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung bis etwa 1995 kräftig gestiegen. Danach haben sich die Zuwächse zunehmend abgeschwächt, und seit 2004 geht die Bevölkerung sogar leicht zurück. Insgesamt lagen die Einwohnerzahlen im Jahr 2009 um etwa 11 % über dem Niveau des Ausgangsjahres 1989.

Langfristige Entwicklung der Bevölkerung 1989 bis 2009

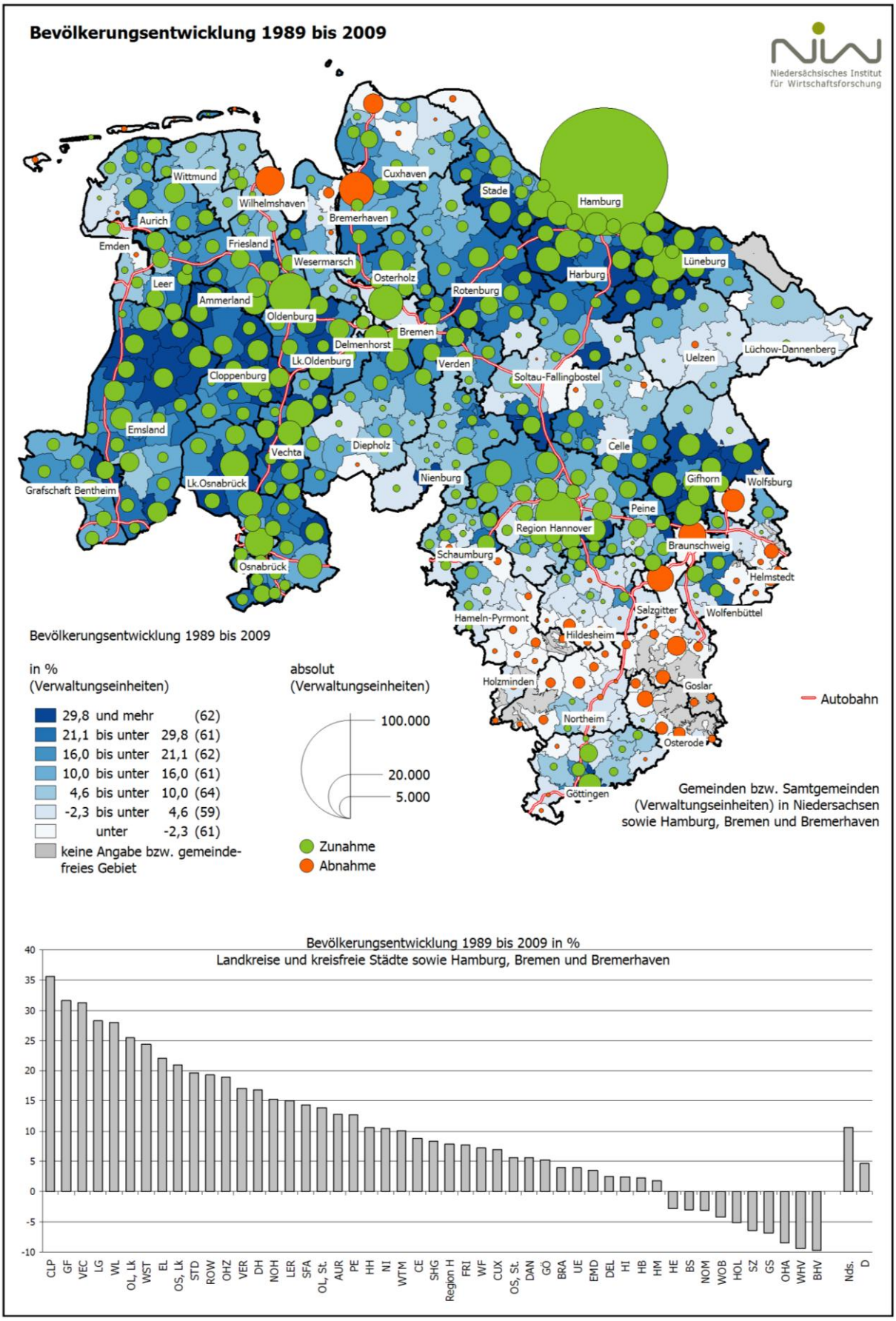
Die langfristige Bevölkerungsentwicklung ist innerhalb des Landes durch starke regionale Unterschiede gekennzeichnet (Karte 1.2). Von 1989 bis 2009 reicht die Bandbreite auf der Ebene der Städte und Gemeinden dabei von einer Zunahme um mehr als 63 % bis hin zu Abnahmen um etwa 26 %.

Entwicklung in den großstädtischen Regionen

Gewinner der langfristigen Bevölkerungsentwicklung sind zum einen die großstädtischen Regionen (Karte 1.2) und zum anderen bestimmte ländliche Räume. Besonders stark sind die Zuwächse in den Verdichtungsräumen Hamburg, Bremen und Hannover. Der Raum Braunschweig hat wegen der Einwohnerverluste der Zentren eine insgesamt schwächere Entwicklung. Auch bei den Regionen der mittleren Großstädte sind die langfristigen Entwicklungstrends unterschiedlich. Starke Einwohnerzuwächse haben die westniedersächsischen Stadtregionen Oldenburg und Osnabrück. In der Region Göttingen sind die Gewinne erheblich geringer.

- Allerdings sind nicht alle großstädtischen Zentren in den letzten zwei Jahrzehnten gewachsen. Hamburg, Bremen und Hannover sowie Oldenburg, Osnabrück und Göttingen verzeichnen heute mehr Einwohner als zu Beginn der 90er Jahre. Die drei Städte Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter haben demgegenüber ebenso wie die Küstenstandorte des ländlichen Raums Bremerhaven, Wilhelmshaven und Cuxhaven an Bevölkerung verloren.
- Die großstädtischen Räume sind durch Suburbanisierungsprozesse der Bevölkerung, d.h. Wanderungsprozesse von (überwiegend jüngeren und einkommensstärkeren) Haushalten aus den Zentren in die Umlandgemeinden geprägt.
- Im südlichen Hamburger Umland umfassen diese von den Stadt-Umland-Wanderungen begünstigten Räume den gesamten Landkreis Harburg, den Landkreis Stade mit Ausnahme des Kehdinger Landes im Nordosten, den Landkreis Lüneburg ohne das jenseits der Elbe gelegene Amt Neuhaus sowie die nördlichen Gemeinden der Landkreise Soltau-Fallingbostel und Rotenburg.
- Der suburbane Raum von Bremen ist deutlich enger abgegrenzt auf die umliegenden Gemeinden und weitet sich nur entlang der Verkehrsachsen der A 1 und der A 27 aus.
- Im Umfeld der Großstadt Hannover greift der von der Stadt-Umland-Wanderung begünstigte Raum nach Norden deutlich weiter aus als nach Süden und nach Westen. Starke Bevölkerungsgewinne verzeichnen die südlichen Gemeinden der Landkreise Soltau-Fallingbostel und Celle sowie auch die angrenzenden Gemeinden der Landkreise Nienburg und Schaumburg. Offensichtlich spielt auch hier die Erreichbarkeit des Zentrums über die Autobahn- und Schnellstraßenachsen sowie über die S-Bahn eine besondere Rolle.
- Im Verdichtungsraum Braunschweig konzentrieren sich die Wanderungsgewinne in ganz besonderem Maße auf das nördliche und westliche Umland, die benachbarten Gemeinden der Landkreise Gifhorn, Celle und Peine. Im Süden sind die Bevölkerungszuwächse auf die Stadt Wolfenbüttel und wenige Nachbargemeinden begrenzt.
- Auch in den Großstädten mittlerer Größenordnung sind deutliche Suburbanisierungsprozesse zu beobachten. Dies gilt für Oldenburg ebenso wie für Osnabrück und auf sehr viel niedrigerem Niveau auch für Göttingen und Hildesheim.

Karte 1.2: Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2009



Entwicklungstrends der ländlichen Räume

In den ländlichen Räumen des Landes ist die Bevölkerungsentwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten ausgesprochen gegensätzlich, stark wachsenden Regionen stehen solche mit erheblichen Einwohnerverlusten gegenüber.

- Zu den stark wachsenden ländlichen Räumen zählen die Bereiche des westlichen Niedersachsen in den Räumen Vechta und Cloppenburg, im Emsland und der Grafschaft Bentheim sowie im nördlichen Osnabrücker Land. Bis auf die schlechter erreichbaren Gemeinden des unmittelbaren Küstenraums haben auch die Landkreise Leer und Aurich eine starke Bevölkerungsdynamik.
- Weit überdurchschnittlich ist auch die langfristige Entwicklung der Einwohnerzahlen im mittleren Elbe-Weser-Raum, wobei sich die Dynamik mit zunehmender Entfernung zur Entwicklungsachse A 1 abschwächt.
- Die Küstenregionen der unteren Ems, der unteren Elbe sowie von Jade und Unterweser haben nur eine geringere Bevölkerungsdynamik, die städtischen Zentren und einige besonders abgelegene Gemeinden verzeichnen sogar teilweise Bevölkerungsverluste.
- Entwicklungsschwach ist auch das dünn besiedelte mittlere und östliche Niedersachsen abseits der großen Verkehrsachsen, das sich von der zentralen Heide bis in das Wendland erstreckt. Deutlich schwächer ist die Bevölkerungsentwicklung ebenfalls in den zentrumsfernen südlichen Teilen der Landkreise Diepholz und Nienburg.
- Die ungünstigste Bevölkerungsentwicklung haben die ländlichen Räume des südlichen Niedersachsen. Die höchsten Bevölkerungsverluste verzeichneten der Harz und sein Umland. Auch im Leine-Weser-Bergland, im Oberweser-Raum und im ehemaligen Grenzraum Helmstedt sind die Einwohnerzahlen rückläufig.

Entwicklungsunterschiede auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche der ländlichen Räume

Auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche werden die extrem gegensätzlichen Entwicklungen der ländlichen Räume besonders deutlich. Die Bandbreite in der Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2009 reicht von Zuwächsen in der Größenordnung von 40 % bis zu Einwohnerverlusten von fast 10 % (Abb. 1.2-1).

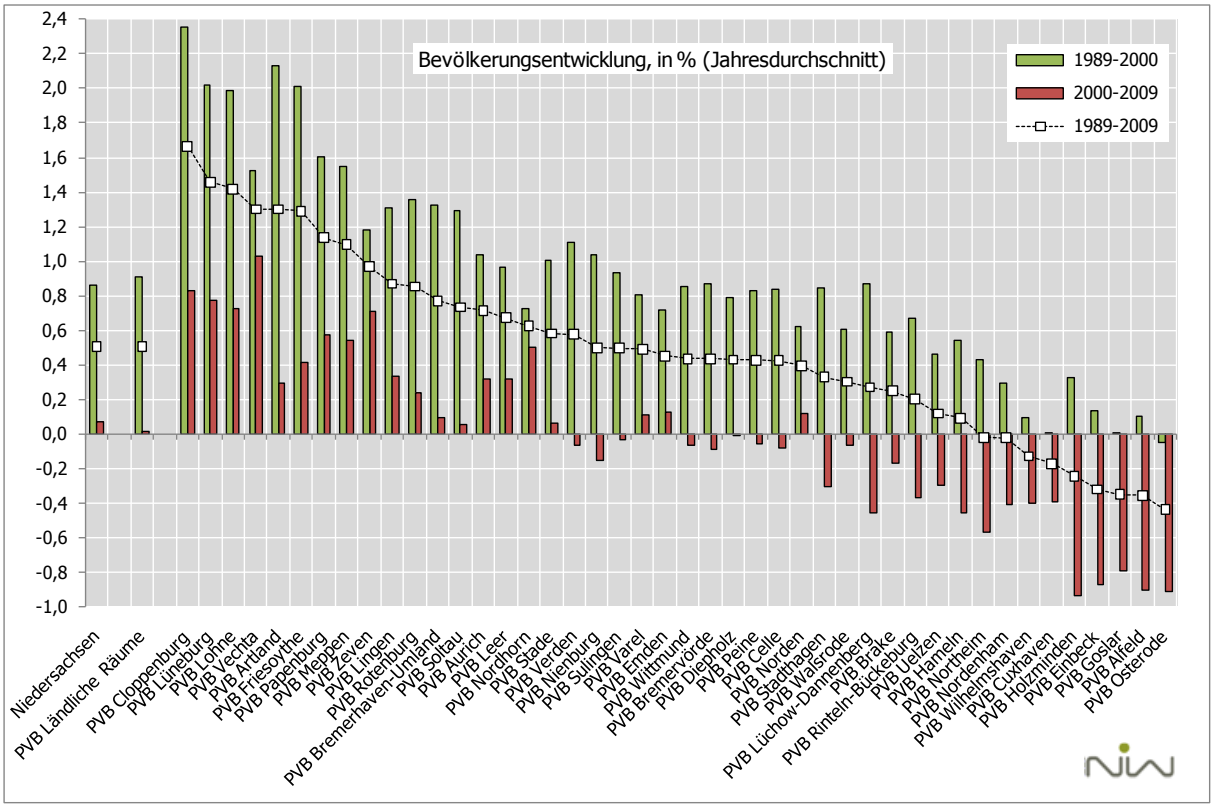
- Zu den wachstumsstärksten Räumen zählen die ländlichen Räume Cloppenburg, Lohne, Vechta, Artland und Friesoythe im westlichen Niedersachsen sowie Lüneburg im nordöstlichen Landesteil (sogar an zweiter Stelle).
- Mit Abstand folgen die westniedersächsischen Bereiche Papenburg, Meppen und Lingen sowie Zeven und Rotenburg im weiteren Hamburger Umland.
- Nicht ganz so stark ist die Dynamik im Umland von Bremerhaven, in den Räumen Soltau und Verden sowie in den ostfriesischen Räumen Aurich und Leer.
- Durch Bevölkerungsverluste in den letzten 20 Jahren sind die Küstenräume Nordenham, Wilhelmshaven und Cuxhaven sowie die südniedersächsischen Räume Northeim, Holzminden, Einbeck, Goslar, Alfeld und Osterode geprägt.

Bevölkerungsentwicklung des laufenden Jahrzehnts im Vergleich zu den 90er Jahren

Die Bevölkerungsentwicklung hat sich in Niedersachsen seit Anfang des Jahrzehnts zunehmend abgeschwächt, in den letzten Jahren ist sie sogar rückläufig. Während die Bevölkerung von 1989 bis zum Jahr 2000 um insgesamt knapp 10 % angestiegen ist, wuchs sie von 2000 bis zum Jahr 2009 nur noch geringfügig um knapp 1 %. Vor diesem Hintergrund sollen die regionalen Entwicklungstrends der 90er Jahre mit denen seit Beginn des laufenden Jahrzehnts verglichen werden. In allen niedersächsischen Pendlerverflechtungsbereichen ist die Bevölkerungsentwicklung im laufenden Jahrzehnt gegenüber den 90er Jahren zurückgegangen (Abb. 1.2-1). Diese Rückgänge waren allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägt.

- Unter den wachstumsstarken Räumen sind die westniedersächsischen Bereiche Artland, Friesoythe und Cloppenburg am stärksten zurückgefallen. Überdurchschnittlich war die Abschwächung der Bevölkerungsentwicklung auch in den westniedersächsischen Bereichen Lohne, Papenburg, Meppen und Lingen sowie in den Regionen Lüneburg, Soltau und Bremerhaven-Umland. Alle genannten Räume hatten aber in den 90er Jahren eine so starke Bevölkerungsdynamik, dass sie trotz der Abschwächung auch im laufenden Jahrzehnt noch (zumindest leichte) Zuwächse verzeichnen konnten.

Abb. 1.2-1: Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2009 sowie 1989 bis 2000 und 2000 bis 2009 in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

- Unter den Pendlerverflechtungsbereichen mit etwa durchschnittlicher Dynamik in den 90er Jahren sind vor allem Verden und Nienburg im mittleren Niedersachsen deutlich zurückgefallen.
- Auch bei einigen ohnehin wenig dynamischen Räumen hat sich die Entwicklung im laufenden Jahrzehnt stark abgeschwächt. Dazu zählen u.a. die Bereiche Lüchow-Dannenberg im nordwestlichen Niedersachsen, Stadthagen, Rinteln-Bückeburg, Hameln und Holzminden an der Weser-Achse sowie Northeim, Einbeck und Alfeld aus dem südlichen Landesteil.
- Ausgesprochen stark geblieben ist die Bevölkerungsentwicklung in dem Bereich Vechta. Auch in den Räumen Nordhorn im westlichen Niedersachsen sowie Zeven im Elbe-Weser-Raum hat sich das Wachstum kaum verringert.
- Insgesamt hat sich im Küstenraum die Bevölkerungsentwicklung nur geringfügig verschlechtert, dies gilt für die Bereiche Aurich, Norden und Leer sowie für die entwicklungsschwächeren Räumen Emden, Wilhelmshaven und Cuxhaven.

Veränderungen der langfristigen Trends der Bevölkerungsentwicklung

Das langfristige räumliche Muster der Bevölkerungsentwicklung hat sich offensichtlich seit Beginn des laufenden Jahrzehnts – bei insgesamt stagnierender oder auch rückläufiger Entwicklung – nicht grundlegend verschoben. Die in den 90er Jahren entwicklungsstarken Regionen sind überwiegend stark geblieben, und die entwicklungsschwachen Regionen haben auch heute noch die größten Bevölkerungsverluste. Trotzdem werden Trendverschiebungen deutlich:

- Nach wie vor bestehen im ländlichen Raum deutliche Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung. Weil die entwicklungsstärkeren Teilräume aber gegenüber dem langfristigen Trend etwas stärker und die besonders schwachen Räume in geringerem Maße verloren

haben, sind die regionalen Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung insgesamt etwas geringer geworden.

- Die ländlichen Räume des westlichen Niedersachsen haben etwas von ihrem Vorsprung eingebüßt, das West-Ost-Gefälle hat sich damit etwas abgeschwächt.
- Der gesamte Küstenraum konnte insgesamt eine leichte Positionsverbesserung erzielen.
- Die Suburbanisierungsprozesse konzentrieren sich wieder stärker auf das engere Umfeld der großstädtischen Zentren. Die abgelegeneren und dünn besiedelten ländlichen Teilräume des mittleren und nordöstlichen Niedersachsen sind insgesamt zurückgefallen.

Zukünftige Bevölkerungsentwicklung bis 2025

Restriktionen einer Bevölkerungsprognose

Eine Bevölkerungsprognose ist immer eine Projektion der zukünftigen Entwicklung unter bestimmten Annahmen. Die mittelfristige natürliche Bevölkerungsentwicklung ist durch den Altersaufbau weitgehend vorgezeichnet. Sterblichkeit und Geburtenverhalten ändern sich jeweils nur sehr allmählich, so dass sich die künftige natürliche Entwicklung recht verlässlich vorausberechnen lässt. Eine Prognose der Wanderungen hingegen ist mit Unwägbarkeiten verbunden. Die Wanderungsüberschüsse sind in den letzten Jahren kontinuierlich geschrumpft. Die vorliegende Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025, die zukünftig von durchschnittlichen Wanderungen in der Größenordnung der Jahre 2005 bis 2007 ausgeht, ist somit relativ „optimistisch". Es ist davon auszugehen, dass beispielsweise in den wichtigsten Herkunftsregionen in Ostdeutschland der Bestand an mobiler (vor allem junger) Bevölkerung sinkt. Das Potenzial an mobilen älteren Menschen dürfte hingegen eher anwachsen. Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen ist darüber hinaus damit zu rechnen, dass insgesamt der Wettbewerb um mobile Einwohner steigt. Auf der anderen Seite könnten bislang nicht absehbare internationale Entwicklungen und Krisen zu stark steigenden Außenwanderungsgewinnen führen.

Bevölkerungsprognose für Niedersachsen

Nach der aktuellen NBank-Bevölkerungsprognose des NIW wird die Bevölkerung in Niedersachsen 2008 bis 2025 um fast 440.000 Personen oder 5,5 % abnehmen [89]. Nachdem sich die ländlichen Räume insgesamt in den letzten 20 Jahren leicht überdurchschnittlich entwickelt haben, wird der Rückgang bis 2025 insgesamt etwas stärker ausfallen (Abb. 1.2-2).

Bevölkerungsentwicklung der ländlichen Räume

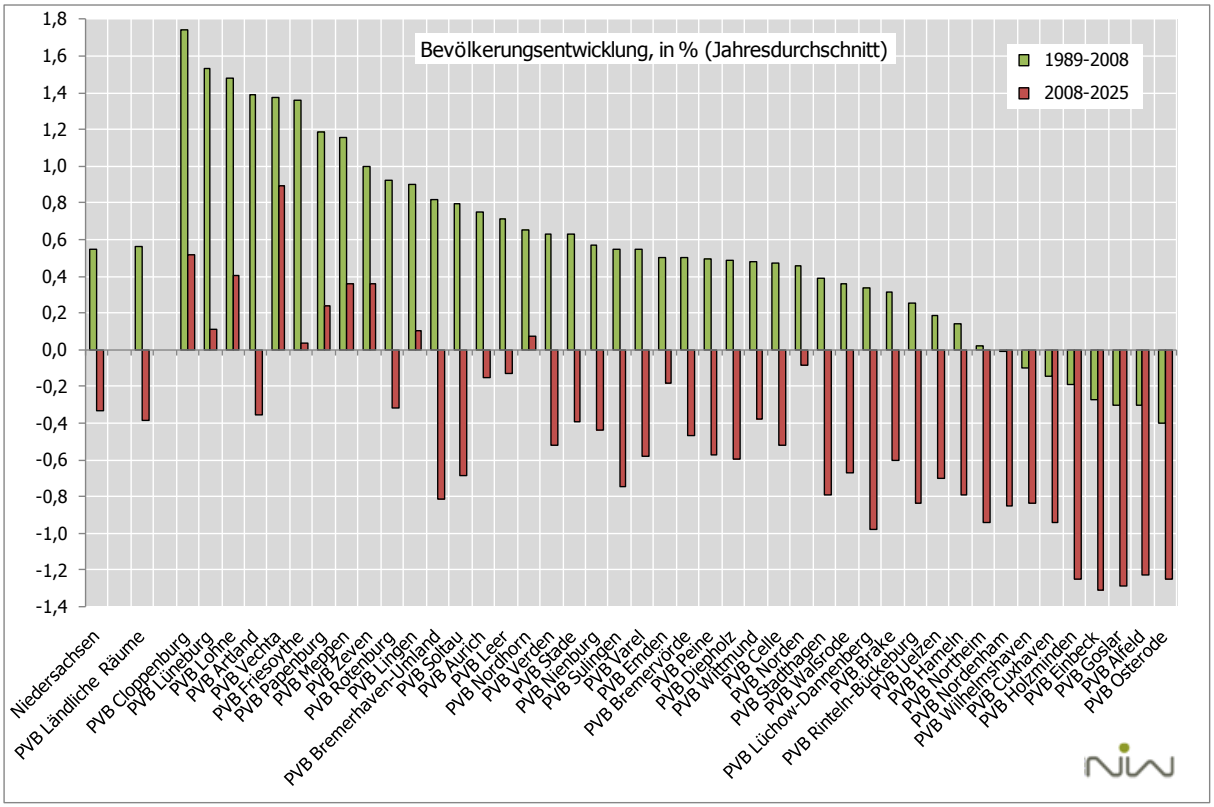
Allerdings bleiben die regionalen Unterschiede zwischen sich stark und schwach entwickelnden ländlichen Räumen groß. Auch zukünftig ist mit einer erheblichen Bandbreite der Bevölkerungsentwicklung zu rechnen, im Zeitraum 2008 bis 2025 von einer Zunahme um 16 % bis zu einer Abnahme um 20 %. In lediglich zehn der insgesamt 44 ländlichen Verflechtungsbereiche sind noch steigende Einwohnerzahlen zu erwarten.

- Die stärksten Zuwächse sind für einige ländliche Räume Vechta und Cloppenburg, Lohne und Meppen im westlichen Niedersachsen sowie für den Raum Zeven im Elbe-Weser-Raum zu erwarten.
- Nur noch geringfügig steigen oder sogar stagnieren werden die Einwohnerzahlen im Raum Lüneburg, in den westniedersächsischen Bereichen Papenburg, Lingen, Nordhorn und Friesoythe.
- Leicht rückläufige Einwohnerzahlen sind vor allem in den westlichen Küstenräumen Norden, Leer und Emden zu erwarten.
- Eine deutlich rückläufige Bevölkerungsentwicklung werden voraussichtlich die Küstenräume Wilhelmshaven, Nordenham und Cuxhaven sowie Rinteln-Bückeburg im Weser-Bergland und Lüchow-Dannenberg im nordöstlichen Niedersachsen haben.

---

89 NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025, mittlere Variante II B: Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen, vgl. auch Regionalreport 2008, S. 15 ff.

Abb. 1.2-2: Bevölkerungsentwicklung 1989 bis 2008 und Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN; NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

- Die mit Abstand ungünstigste Entwicklung der Bevölkerung dürften die südniedersächsischen Pendlerverflechtungsbereiche Alfeld, Holzminden, Osterode, Goslar und Einbeck haben.

Relativ stabile Entwicklungspfade

Aufgrund der relativ großen Stabilität der Entwicklungstrends in der Vergangenheit ist auch für die Zukunft nicht damit zu rechnen, dass sich die Entwicklungspfade grundlegend verändern. Die wachsenden (schrumpfenden) ländlichen Räume der letzten zwei Jahrzehnte dürften auch zukünftig eher zu den entwicklungsstärkeren (schwächeren) Regionen zählen. Allerdings gibt es doch einige interessante Abweichungen.

- Aufsteigerräume in der Spitzengruppe der letzten 20 Jahre sind Vechta sowie abgeschwächt Nordhorn und Meppen. Im mittleren Feld hat sich Zeven vor allem seit Anfang des Jahrzehnts deutlich besser entwickelt als vergleichbare Bereiche. Unter den bislang wachstumsschwächsten ländlichen Räumen konnten Wilhelmshaven und Cuxhaven ihre Position zumindest etwas verbessern.
- Zurückgefallen ist in der Spitzengruppe der Bereich Artland bereits seit Ende der 90er Jahre, seit 2005 hat er sogar rückläufige Einwohnerzahlen. Im Mittelfeld dürften sich auch zukünftig die Bereiche Rotenburg, Bremerhaven-Umland und Soltau schwächer entwickeln, vor allem weil sie zukünftig nicht mehr so starke Wanderungsgewinne im Zuge der Suburbanisierung zu erwarten haben.
- Ein weiter überdurchschnittlicher Rückgang ist bei den Räumen Lüchow-Dannenberg und Holzminden zu erwarten.

Veränderung der Altersstrukturen 1989 bis 2008 und 2008 bis 2025

Herausforderung der Verschiebung der Altersstrukturen

Die Problematik der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung liegt allerdings nicht nur in den steigenden oder abnehmenden Zahlen der Gesamtbevölkerung. Aufgrund der Besonderheiten im Altersaufbau sind stark abweichende und zeitweilig gegensätzliche Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen zu erwarten, die sehr weitreichende Konsequenzen für einzelne kommunale Aufgaben- und Handlungsfelder haben.

Alterspyramide in Niedersachsen mit erheblichen Abweichungen von der „Idealform"

Die Alterspyramide in Niedersachsen weist erhebliche Abweichungen von der „Idealform" einer Pyramide auf, die bei konstant wachsender Bevölkerung entstehen würde. Tiefe Einschnitte und Ausbuchtungen sind auf außergewöhnliche Vorgänge in der Vergangenheit zurückzuführen (Abb. 1.2-3). So ist z.B. die schmale Bevölkerungsbasis in den letzten zwei Jahrzehnten eine Folge des Geburtenrückgangs ab Mitte der 60er Jahre. Deutlich bilden sich auch die geburtenstarken Jahrgänge der ersten Hälfte der 60er Jahre sowie die scharfen Einschnitte durch kriegs- und krisenbedingte Geburtenausfälle ab. In dem Maße, wie diese „Anomalien" durch die Bevölkerungspyramide hindurch wachsen, sind erhebliche Veränderungen im Altersaufbau zu erwarten, die sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auswirken, z.B. eine zunehmende Überalterung der Bevölkerung, sehr viel geringere Zahlen junger Menschen in der Familiengründungsphase und damit auch niedrigere Geborenenzahlen (die sich in einer noch geringeren Bevölkerungsbasis auswirken werden) sowie insgesamt eine stark rückläufige Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahrzehnten.

Veränderung des Altersaufbaus von 1989 bis 2008

Auch in den letzten zwei Jahrzehnten war die demographische Entwicklung von beträchtlichen Verschiebungen der Altersstruktur geprägt (Abb. 1.2-3).

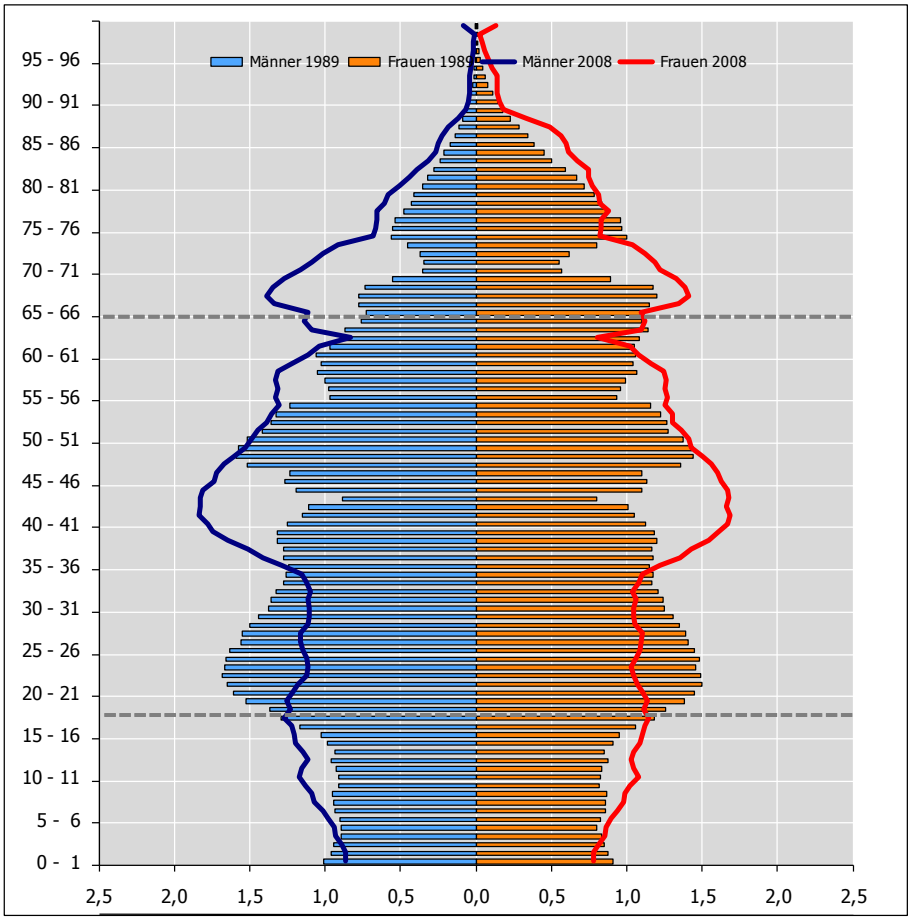
- Die geburtenstarken Jahrgänge von Mitte der 60er Jahre, die Ende der 80er Jahr zwischen knapp 20 und 30 Jahren alt waren, sind in der Folgezeit durch die Alterspyramide „hindurch gewachsen" und sind heute zwischen knapp 40 und 50 Jahre alt.
- Die Kinder der geburtenstarken Jahrgänge bilden die heute etwas stärkeren Jahrgänge zwischen 10 und 25 Jahren.
- Die Kindergeneration der geburtenschwachen Jahrgänge ist erheblich schwächer besetzt. In der Folge gehen in den letzten Jahren die Kinderzahlen kontinuierlich zurück.
- Die durch Geburtenausfälle vom Ende des Zweiten Weltkriegs sehr schwachen Altersjahrgänge, die Ende der 80er Jahren zwischen 40 und 45 Jahre alt waren, stehen heute kurz vor dem Übergang ins Rentenalter.
- Die stark besetzten Geburtsjahrgänge aus der Zeit zwischen Weltwirtschaftskrise und Ausbruch des Zweiten Weltkriegs sind bereits ins Rentenalter übergewechselt.
- So ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren heute in etwa gleich hoch wie Ende der 80er Jahre.
- Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter hat sich leicht erhöht. Allerdings hat sich der Schwerpunkt sehr stark von den jüngeren auf die mittleren Altersjahrgänge verschoben. Die Zahlen der jüngeren Altersgruppen unter 35 Jahren sind bereits erheblich zurückgegangen.
- Der Anteil der älteren Menschen im Rentenalter ist kräftig gestiegen, wobei vorerst die Altersjahrgänge zwischen dem 65. und 75. Lebensjahr extrem stark angewachsen sind.

Regionale Abweichungen im Anteil der Kinder und Jugendlichen

Zwischen den ländlichen Räumen gab es bereits Ende der 80er Jahre beträchtliche Unterschiede in der Altersstruktur, die sich vor allem am Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren sowie am Anteil der Bevölkerung im Rentenalter festmachen lassen. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren schwankte 1989 auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen etwa 26 % und 16 % (Abb. 1.2-4).

- An der Spitze standen die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen: Meppen, Friesoythe, Papenburg, Lingen, Lohne und Vechta. Die hohen Geborenenzahlen waren sowohl durch relativ hohe Anteile der jungen Familien (demographischer Effekt) als auch hohe altersspezifische Geborenenraten zurückzuführen.

Abb. 1.2-3: Langfristige Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung in Niedersachsen 1989 und 2008



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

- Mit Abstand folgten die ebenfalls westniedersächsischen Bereiche Nordhorn, Artland, Leer, Emden, Aurich und Wittmund. Erst danach kamen auch Bereiche aus dem Elbe-Weser-Raum.
- Niedrig war der Anteil an jungen Menschen im Küstenraum in den Bereichen Cuxhaven und Wilhelmshaven.
- Die geringsten Anteile hatten die südniedersächsischen Räume Holzminden, Osterode, Einbeck, Alfeld und Goslar sowie Rinteln-Bückeburg und Hameln.

Regionale Unterschiede im Anteil der Einwohner im Rentenalter

Die Unterschiede im Anteil der älteren Menschen im Rentenalter schwankten auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche 1989 ebenfalls beträchtlich zwischen 21 % und 12 %.

- Die höchsten Anteile an älteren Menschen hatten die Bereiche Goslar, Hameln, Lüchow-Dannenberg, Holzminden, Alfeld, Osterode, Einbeck, Uelzen und Rinteln-Bückeburg. Hier wirkten sich vor allem die langfristigen Abwanderungsprozesse aus, die die Zahlen der jungen Haushalte und mit ihnen die Zahlen der Kinder beträchtlich reduziert haben.
- Die mit Abstand geringsten Anteile wiesen die westniedersächsischen Räume Cloppenburg, Vechta, Lingen, Lohne, Friesoythe, Meppen und Papenburg auf, in denen die Bedeutung der jungen Haushalte und ihrer Kinder besonders hoch war.

Veränderungen in den letzten 20 Jahren

Von 1989 bis 2009 ist der Anteil der Kinder unter 18 Jahren insgesamt leicht gesunken. In den ländlichen Räumen war der Anteil Ende der 80er Jahre etwas höher und ist auch etwas

Abb. 1.2-4: Altersstruktur der Bevölkerung in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen 2009

	Bevölkerung nach Altersgruppen am 1.1.2009, Anteil an insgesamt in %									
	0 - 6	6 - 10	10 - 15	15 - 18	18 - 25	25 - 35	35 - 45	45 - 55	55 - 65	65 u. älter
Niedersachsen	5,1	4,0	5,5	3,5	8,0	10,9	15,5	15,2	11,6	20,6
PVB Ländliche Räume	5,2	4,1	5,8	3,7	8,1	10,4	15,2	15,1	11,7	20,8
PVB Vechta	6,2	4,8	6,6	4,0	10,4	12,7	16,0	14,9	9,5	14,8
PVB Lohne	6,4	5,0	6,7	4,0	9,3	12,3	16,2	15,4	9,2	15,5
PVB Cloppenburg	6,6	5,2	7,1	4,4	9,6	11,9	15,7	14,8	9,1	15,6
PVB Friesoythe	6,5	5,2	6,9	4,3	9,2	11,3	15,6	14,8	9,7	16,6
PVB Lingen	5,9	4,6	6,3	4,0	9,1	11,3	15,7	15,5	10,6	16,9
PVB Papenburg	5,7	4,6	6,6	4,3	9,1	11,1	15,9	14,9	10,6	17,1
PVB Artland	6,1	4,6	6,5	4,0	9,0	11,2	15,4	16,0	10,0	17,2
PVB Meppen	5,8	4,7	6,3	4,0	8,8	11,7	16,0	14,7	10,5	17,5
PVB Zeven	6,0	4,8	6,2	3,9	8,5	11,0	16,3	14,8	10,3	18,1
PVB Lüneburg	5,4	4,2	5,5	3,3	7,9	12,0	16,9	15,2	11,0	18,5
PVB Emden	5,2	4,3	6,0	3,8	8,5	10,8	15,8	14,6	11,9	19,0
PVB Nordhorn	5,6	4,4	6,1	4,0	8,5	10,8	15,4	14,6	11,1	19,3
PVB Rotenburg	5,2	4,3	5,9	3,6	8,7	10,7	15,4	15,6	11,1	19,4
PVB Leer	5,4	4,4	6,1	3,9	8,2	10,4	15,5	14,7	11,8	19,7
PVB Aurich	5,6	4,5	6,2	3,8	7,7	10,2	15,4	14,6	12,2	19,7
PVB Verden	5,3	4,2	5,9	3,8	7,9	10,3	15,5	15,7	11,7	19,7
PVB Bremervörde	5,4	4,3	6,0	3,8	7,8	9,8	15,6	14,9	12,3	20,1
PVB Stade	5,5	4,3	6,0	3,8	7,9	10,2	15,1	14,9	12,2	20,2
PVB Nienburg	5,3	4,0	5,8	3,8	8,1	10,3	15,0	15,5	11,7	20,4
PVB Brake	5,2	4,2	5,7	3,8	8,1	9,7	15,0	15,8	11,9	20,7
PVB Diepholz	5,1	4,0	5,9	3,7	7,9	10,2	15,0	15,2	11,9	21,1
PVB Bremerhaven-Umland	4,8	4,2	6,0	3,7	6,5	8,9	15,7	15,9	13,2	21,2
PVB Wittmund	4,9	4,2	5,9	3,6	7,8	9,6	14,9	14,8	13,1	21,2
PVB Soltau	4,9	4,0	5,7	3,6	8,3	10,3	15,5	15,3	11,1	21,3
PVB Walsrode	5,4	4,2	5,6	3,9	8,1	10,1	15,1	14,9	11,3	21,4
PVB Varel	4,7	4,3	6,3	3,9	7,1	9,0	16,0	14,9	12,2	21,5
PVB Celle	5,3	4,1	5,6	3,7	7,9	10,2	14,7	14,9	12,1	21,6
PVB Peine	5,3	4,3	5,7	3,4	7,4	9,8	15,8	15,2	11,2	21,7
PVB Sulingen	5,0	4,1	5,5	3,8	7,6	9,3	15,2	16,2	11,5	21,7
PVB Stadthagen	4,8	4,1	5,7	3,6	7,6	9,6	15,1	15,7	11,9	21,8
PVB Northeim	4,9	3,9	5,4	3,4	7,6	9,8	14,9	15,5	12,6	22,1
PVB Nordenham	4,9	4,1	5,9	4,0	7,5	9,2	14,6	14,8	12,5	22,5
PVB Norden	4,8	3,9	5,6	3,7	8,0	9,2	14,4	14,3	13,6	22,6
PVB Rinteln-Bückeburg	4,6	3,7	5,2	3,4	7,5	9,6	15,5	15,6	12,1	22,9
PVB Wilhelmshaven	4,4	3,5	5,1	3,4	8,3	9,9	14,4	14,6	13,0	23,4
PVB Hameln	4,6	3,5	5,2	3,5	7,7	9,5	14,5	15,1	12,2	24,2
PVB Holzminden	4,6	3,8	5,3	3,4	8,1	9,5	13,8	14,8	12,2	24,5
PVB Einbeck	4,3	3,5	5,2	3,4	7,3	9,2	14,2	16,0	12,3	24,6
PVB Uelzen	4,7	3,8	5,4	3,3	7,2	9,6	14,7	15,0	11,7	24,6
PVB Cuxhaven	4,6	3,6	5,0	3,3	7,3	9,6	13,9	14,3	13,4	25,0
PVB Lüchow-Dannenberg	4,5	3,8	5,3	3,5	7,1	8,8	13,6	15,2	12,7	25,5
PVB Osterode	4,2	3,6	4,9	3,2	6,9	8,8	14,0	14,9	13,3	26,1
PVB Goslar	4,0	3,2	4,6	3,0	7,3	9,6	14,5	15,2	12,6	26,1
PVB Alfeld	4,3	3,4	5,1	3,3	7,0	9,2	14,1	14,8	12,7	26,2

Ausprägung der Indikatoren in den Regionen

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Extrem hoch		...		Durchschnitt		...		Extrem niedrig

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 12/2009

stärker zurückgegangen. Die Entwicklungen waren in den ländlichen Räumen durchaus unterschiedlich.

- Der Anteil der Kinder und Jugendlichen ist in den letzten zwei Jahrzehnten vor allem in den Bereichen mit sehr hohem Ausgangsniveau zurückgegangen. Dazu zählen etwa Meppen, Papenburg, Lingen und Friesoythe.
- In den Bereichen Cloppenburg und Artland war der Rückgang sehr schwach. Dies gilt auch für die ländlichen Räume an der Küste.
- In den meisten Bereichen hat sich der Anteil nur geringfügig verändert. Dazu zählen vor allem viele Räume im Mittelfeld.
- Weiter abgenommen hat der Anteil der Kinder in einigen ohnehin sehr schwachen ländlichen Räumen, so z.B. in Lüchow-Dannenberg, Cuxhaven und Wilhelmshaven, Osterode, Einbeck, Alfeld und Goslar.
- Zugenommen hat der Anteil der Kinder und Jugendlichen nur in wenigen Pendlerverflechtungsbereichen, darunter in Verden, Varel, Stadthagen, Lüneburg, Peine, Rinteln-Bückeburg und Hameln.

Alterungsprozess der Bevölkerung: Zunahme der Anteile der Einwohner im Rentenalter

Der Anteil der Rentner ist von Ende der 90er Jahre bis heute deutlich gestiegen. Der Anteil ist in den ländlichen Räumen insgesamt in gleichem Maß gestiegen wie in Niedersachsen. Alle ländlichen Räume verzeichneten diesen Alterungsprozess.

- In den bislang vergleichsweise „jungen" Räumen waren diese Zunahmen insgesamt etwas stärker, so z.B. in den Bereichen Papenburg, Meppen, Friesoythe und Lingen.
- Einen überdurchschnittlichen Zuwachs an älteren Menschen hatten auch die Pendlerverflechtungsbereiche des Küstenraums Aurich, Wittmund, Norden, Bremerhaven-Umland, Wilhelmshaven und Cuxhaven.
- In nur geringem Maße gestiegen ist der Anteil der älteren Menschen im weiteren Umland der größeren Städte wie Diepholz, Verden und Lüneburg, im Bereich Rinteln-Bückeburg sowie in einigen ländlichen Räumen mit ohnehin geringen Anteilen wie Artland, Cloppenburg und Vechta.

Veränderungen der Altersstruktur bis 2025

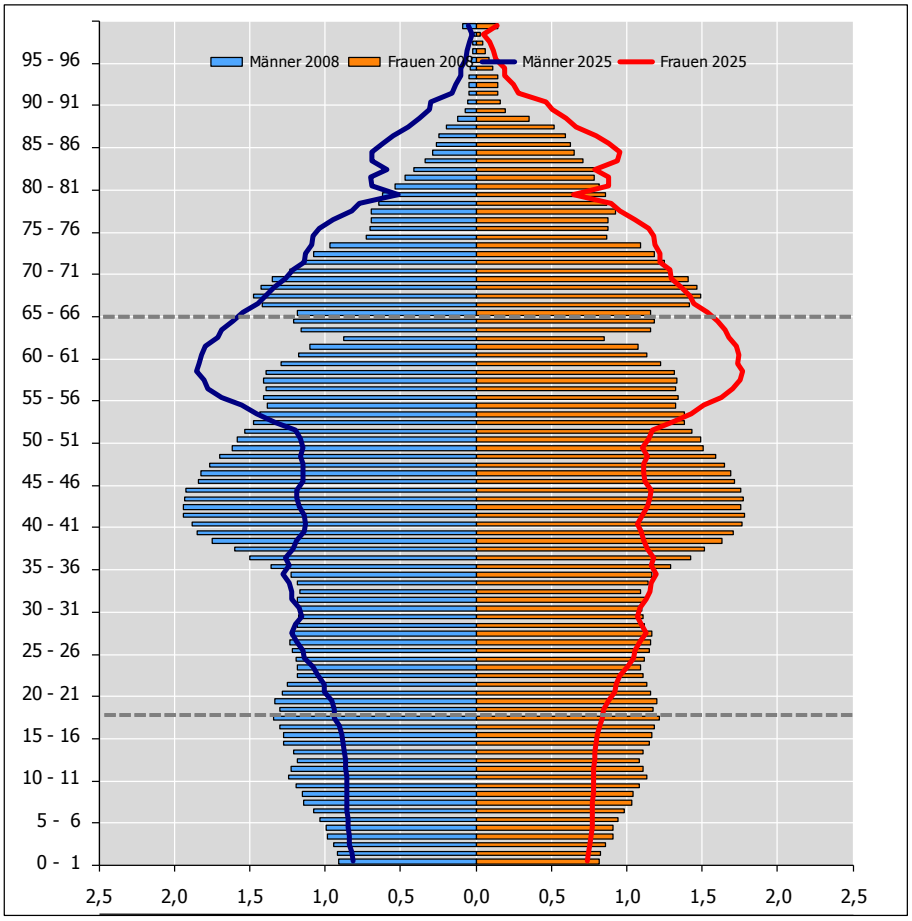
Die Altersstruktur in Niedersachsen wird sich bis 2025 bei insgesamt leicht rückläufigen Einwohnerzahlen nochmals beträchtlich verändern (Abb. 1.2-5).

- Der Anteil der älteren Menschen wird deutlich ansteigen, weil die geburtenstarken Jahrgänge zunehmend ins Rentenalter überwechseln. Vor allem die Zahlen der Hochbetagten (über 80 Jahre) werden erheblich anwachsen.
- Die Männer und Frauen des stärksten der geburtenstarken Jahrgänge werden 2025 knapp 60 Jahre alt sein. Die Altersjahrgänge zwischen 50 und 65 Jahren werden demnach in den nächsten zwei Jahrzehnten erheblich anwachsen, während die Altersgruppen zwischen 35 und 50 Jahren stark schrumpfen.
- Bei den jüngeren Jahrgängen werden vor allem die der unter 25-Jährigen stark zurückgehen. Das bedeutet, dass die Kinderzahlen erheblich schrumpfen und die „Bevölkerungsbasis" zunehmend schmaler wird. Damit sind die Ausgangsbedingungen für weitere Schrumpfungsprozesse nach 2025 gelegt.

Konsequenzen für den Arbeitsmarkt

Diese Entwicklung bedeutet für den Arbeitsmarkt auf der einen Seite einen Rückgang des Arbeitskräfteangebots, weil zunehmend stärker besetzte Altersjahrgänge aus dem Erwerbsleben ausscheiden und immer schwächer besetzte Jahrgänge in das Erwerbsalter eintreten. Hier liegt auch der wichtigste Grund für den zunehmenden Fachkräftemangel. Zum anderen ist in der Verschiebung der Altersstruktur auch eine zunehmende „Alterung" des Erwerbspotenzials angelegt, die ebenfalls besondere Konsequenzen für den Umgang mit älteren Arbeitnehmern sowie die Erhaltung ihrer Arbeits- und Innovationsfähigkeit hat. Darüber hinaus steigt auch die Notwendigkeit, den in der Familienphase vorübergehend ausscheidenden weiblichen Erwerbsfähigen den Weg zurück ins Erwerbsleben zu ebnen und die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit nachhaltig zu verbessern.

Abb. 1.2-5: Langfristige Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung in Niedersachsen 2008 und 2025



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN; NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

Weitere starke Zunahme des Anteils der älteren Menschen bis 2025

Bis 2025 wird der Anteil der älteren Menschen nochmals steigen. Von diesem Alterungsprozess sind alle ländlichen Räume mehr oder weniger stark betroffen.

- Überdurchschnittliche Zuwächse sind in einigen Bereichen mit bislang bereits hoher Überalterung zu erwarten: Lüchow-Dannenberg, Goslar, Osterode und Northeim sowie vor allem in Cuxhaven, Stadthagen, Wilhelmshaven, Wittmund und Bremerhaven-Umland.
- Geringe Zuwächse werden voraussichtlich die Räume Vechta, Cloppenburg, Lohne und Friesoythe haben, die auch bislang die niedrigsten Anteile aufweisen sowie einige Räume aus dem Mittelfeld: Hameln, Diepholz, Peine und Lüneburg.
- Bei den Menschen im Rentenalter dürften die regionalen Unterschiede sogar noch geringfügig zunehmen.

Rückläufige Anteile an Kindern und Jugendlichen bis 2025

Bis 2025 wird der Anteil der Kinder und Jugendlichen nochmals kräftig sinken. Auch hiervon sind alle ländlichen Räume betroffen.

- Der Rückgang wird tendenziell etwas stärker sein in den Bereichen mit bislang höheren Kinderzahlen, so u.a. Meppen, Papenburg, Nordhorn und Artland.
- Geringere Rückgänge sind in den Räumen zu erwarten, die ohnehin niedrige Anteile aufweisen.
- Insgesamt werden damit die Unterschiede bei den Anteilen der Kinder und Jugendlichen voraussichtlich etwas eingeebnet.

1.3 Beschäftigtenentwicklung

Beschäftigtenentwicklung seit Ende der 80er Jahre in Niedersachsen

Die langfristige Beschäftigtenentwicklung seit Ende der 80er Jahre war durch die starken Impulse nach der Wiedervereinigung, die Rezessionen in der Mitte der 90er Jahre und zu Anfang des laufenden Jahrzehnts sowie durch starke Wachstumsphasen Ende der 90er Jahre und in den Jahren 2005 bis 2008 geprägt. Insgesamt lag die Beschäftigung im Jahr 2008 in Westdeutschland um fast 7 % über dem Ausgangsniveau von 1989, in Niedersachsen erreichte der Zuwachs – über den gesamten Zeitraum gerechnet – sogar knapp 10 %. Die Wachstumsraten der großstädtischen Räume sowie der ländlichen Räume in Niedersachsen insgesamt lagen ebenfalls bei fast 10 %.

Räumliches Muster der wachsenden und schrumpfenden Standorte seit Ende der 80er Jahre

Das räumliche Muster der langfristigen Beschäftigtenentwicklung in der Zeit seit der Wiedervereinigung hat große Ähnlichkeit mit der Bevölkerungsentwicklung (Karten 1.3 und 1.2).

- Beschäftigtenzuwächse hatten zum einen die großstädtischen Verdichtungsräume Hamburg, Bremen, Hannover und Braunschweig. Bei Hamburg und Braunschweig hatten auch die großstädtischen Zentren Arbeitsplatzzuwächse, in Hannover, Bremen und Salzgitter waren teilweise deutliche Verluste zu beklagen.
- Ebenso wie bei der Bevölkerung ist auch eine Verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten und Arbeitsplätzen in die gut erreichbaren Standorte des suburbanen Raums zu beobachten. Dies gilt in besonderem Maße für das Hamburger Umland und die Umlandgemeinden von Bremen mit Ausnahme von Delmenhorst und Lemwerder im Westen. Im Umland von Hannover konzentrieren sich die Wachstumsprozesse vor allem auf die begünstigten Standorte im Norden und Osten entlang der Verkehrsachsen von A 2 und A 7, während im westlichen Umfeld sogar Beschäftigungsverluste festzustellen sind.

Erhebliche Entwicklungsunterschiede der ländlichen Räume

In der langfristigen Beschäftigtenentwicklung der ländlichen Räume gibt es innerhalb von Niedersachsen erhebliche regionale Unterschiede. Die Bandbreite reicht auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche im Zeitraum 1989 bis 2008 von einem Zuwachs von mehr als 67 % bis zu einer Abnahme von 16 % (Abb. 1.3-1).

- Die Spitzengruppe mit den höchsten Wachstumsraten setzt sich aus den Bereichen Lohne, Cloppenburg und Vechta des Oldenburger Münsterlandes zusammen.
- Mit Abstand folgen die ebenfalls westniedersächsischen Räume Meppen, Papenburg, Lingen, Friesoythe und Aurich.
- Überdurchschnittliche Zuwächse haben darüber hinaus auch das Bremerhavener Umland sowie die Bereiche Rotenburg, Leer und Lüneburg.
- Im Mittelfeld liegen die Räume Verden, Soltau, Zeven, Sulingen, Bremervörde und Diepholz.
- Leichte bis mittlere Beschäftigtenverluste verzeichneten die Pendlerbereiche Nienburg, Brake, Hameln, Holzminden, Goslar, Nordenham und Cuxhaven.
- Die höchsten Beschäftigtenrückgänge hatten die Bereiche Wilhelmshaven, Stadthagen, Einbeck, Osterode und Alfeld zu beklagen.

Entwicklung seit Beginn des laufenden Jahrzehnts

In der Untergliederung des gesamten Zeitraums in die 90er Jahre (1989 bis 2000) sowie das aktuelle Jahrzehnt (2000 bis 2008) ist von besonderem Interesse, ob und in welchen Regionen sich in der jüngeren Vergangenheit Abweichungen von den langfristigen Entwicklungstrends ergeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Beschäftigung insgesamt von 1989 bis 2000 gestiegen ist, dagegen in den meisten Regionen trotz der Wachstumsphase in den letzten Jahren die Verluste des konjunkturellen Einbruchs der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts 2008 noch nicht wieder ausgeglichen waren (Abb. 1.3-1). Von 1989 bis 2000 hatten auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche lediglich sieben Räume rückläufige Beschäftigtenzahlen, von 2000 bis 2008 waren es 25 von 44 Bereichen.

- Einige ländliche Räume haben ihre (relative) Wachstumsposition kaum verändert. Dazu zählen vor allem die Wachstumsräume des westlichen Niedersachsen, die sowohl in den 90er Jahren als auch im letzten Jahrzehnt eine teilweise weit überdurchschnittliche

Karte 1.3: Beschäftigtenentwicklung 1989 bis 2008

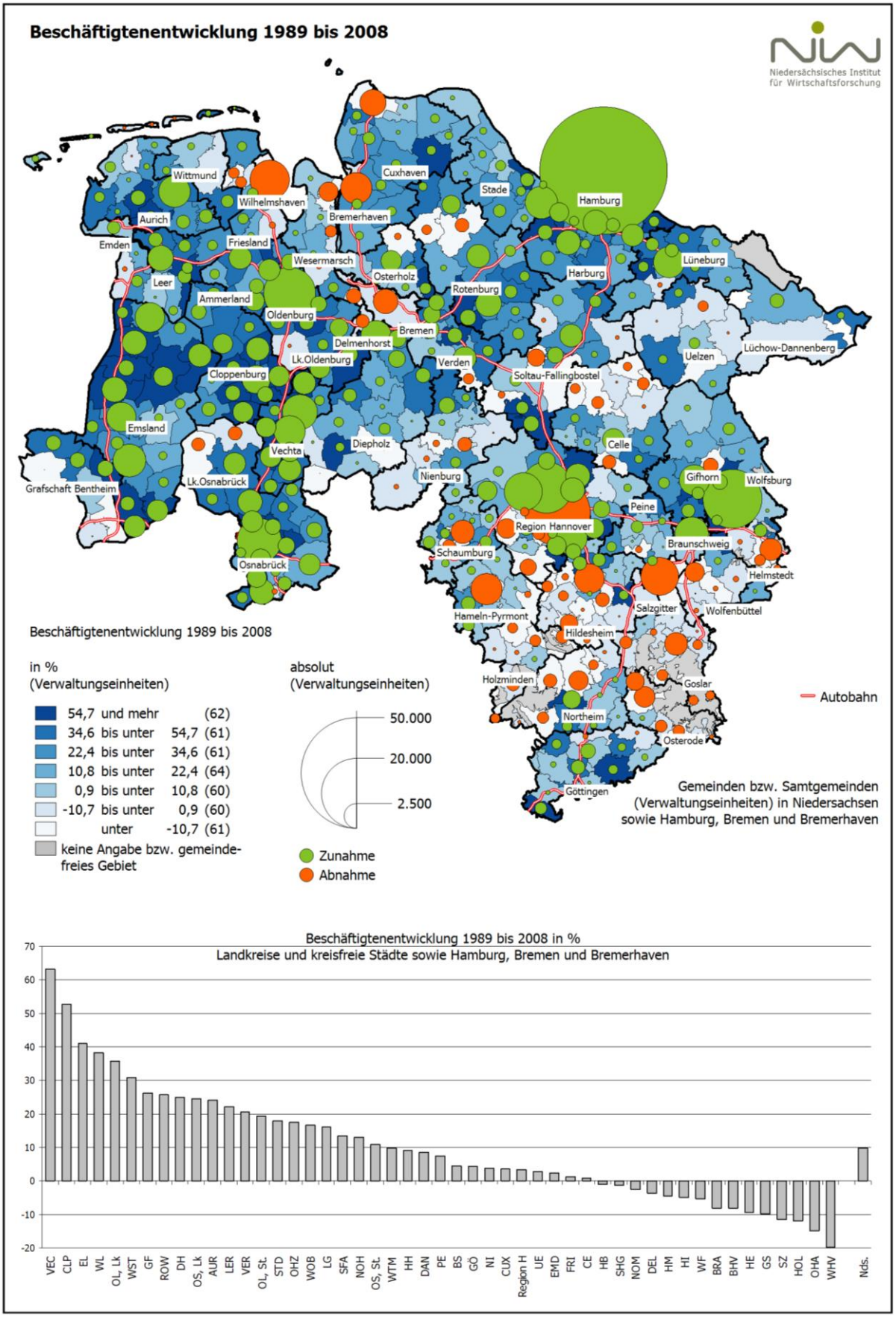
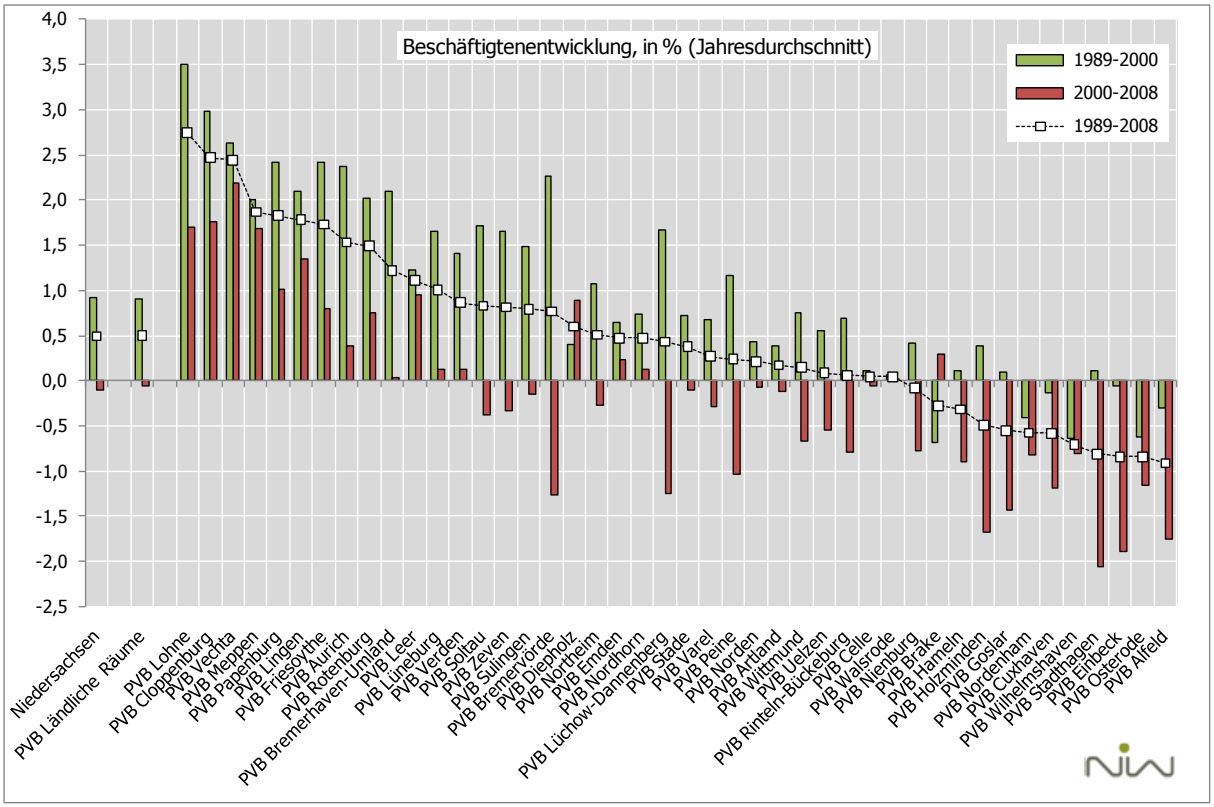


Abb. 1.3-1: Beschäftigtenentwicklung 1989 bis 2008 sowie 1989 bis 2000 und 2000 bis 2008 in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

Beschäftigtenentwicklung aufwiesen. In beiden Jahrzehnten zählten die Bereiche Lohne, Cloppenburg, Vechta, Meppen, Papenburg und Lingen zur Spitzengruppe. Auch der Bereich Rotenburg war durchgehend wachstumsstark.

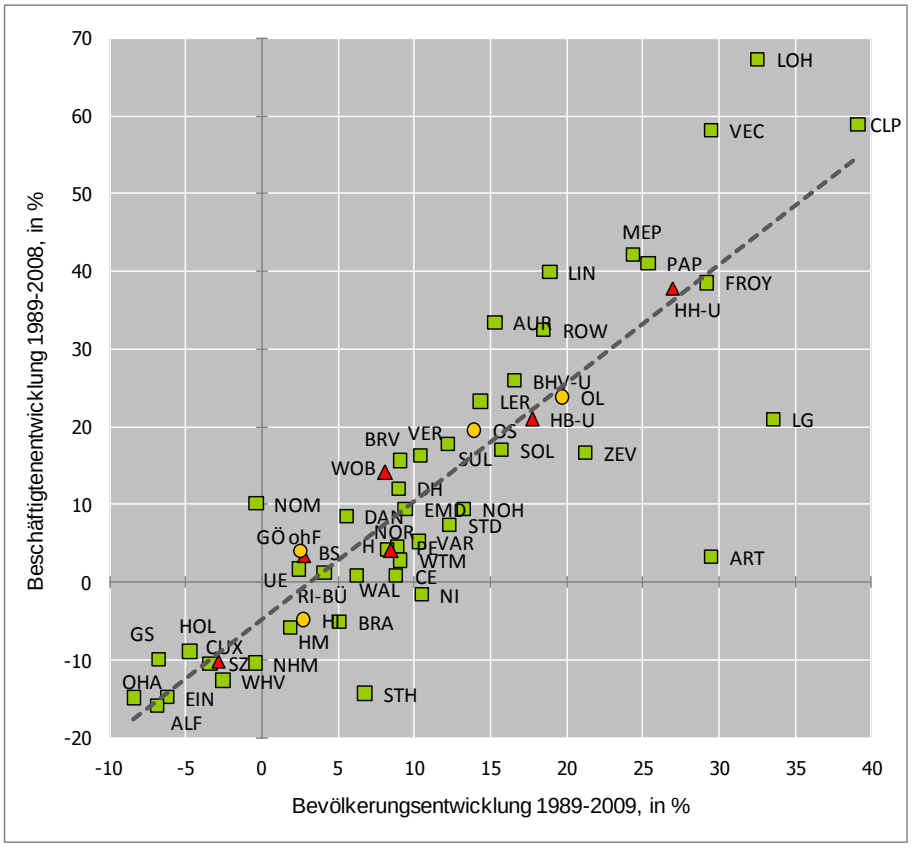
- An Dynamik gewonnen haben vor allem der Bereich Leer sowie die in den 90er Jahren weniger dynamischen Bereiche Emden, Nordhorn, Norden und Artland.
- Dies gilt auch für die Bereiche Celle und Walsrode im mittleren Niedersachsen und für Osterode im Harz.
- Einige Räume sind allerdings im laufenden Jahrzehnt auch zurückgefallen. Leicht abgeschwächt hat sich die Entwicklung in den ländlichen Regionen Friesoythe und Aurich sowie im Bremerhavener Umland.
- Unter den bislang etwa durchschnittlich dynamischen Räumen sind vor allem Soltau, Zeven und Sulingen deutlich zurückgefallen.
- Bedeutsame Verlierer sind darüber hinaus Einbeck, Holzminden, Stadthagen und Peine sowie in ganz besonderem Maße Lüchow-Dannenberg und Bremervörde.

Positionsveränderungen der 12 wachstumsschwächsten ländlichen Räume

Unter den 12 langfristig besonders wachstumsschwachen ländlichen Räumen in Niedersachsen hat sich somit in den letzten Jahren

- in den Bereichen Brake, Nordenham und Wilhelmshaven sowie in Osterode die wirtschaftliche Situation verbessert,
- in den Räumen Nienburg, Hameln und Cuxhaven unverändert dargestellt und
- in den Bereichen Holzminden, Goslar, Stadthagen, Einbeck und Alfeld sogar weiter verschlechtert.

Abb. 1.3-2: Langfristige Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung in den Pendlerverflechtungsbereichen der städtischen und ländlichen Räume



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

Kernergebnisse für die ländlichen Räume

Die wichtigsten Ergebnisse zur wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Räumen in Niedersachsen sind

- die unveränderte Entwicklungsstärke der ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen.
- eine zunehmende Dynamik der ländlichen Räume des Küstenraums,
- eine sich immer deutlicher herausstellende Entwicklungsschwäche der abgelegeneren Räume des mittleren Niedersachsen sowie
- nach wie vor massive Entwicklungsprobleme der meisten ländlichen Räume des südlichen und des nordöstlichen Niedersachsen.

Zusammenhang zwischen der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung

Zwischen der langfristigen Bevölkerungsentwicklung und der Beschäftigtenentwicklung auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche gibt es einen vergleichsweise engen Zusammenhang (Abb. 1.3-2).

- Auf der einen Seite stehen „Wachstumsräume" mit starker Bevölkerungsentwicklung und hoher wirtschaftlicher Dynamik. Dazu zählen im ländlichen Raum Lohne, Cloppenburg und Vechta sowie mit Abstand auch Meppen, Papenburg, Friesoythe und Lingen. Unter den Verdichtungsräumen hatte lediglich das südliche Hamburger Umland eine in etwa vergleichbar dynamische Entwicklung.
- Auf der anderen Seite gibt es Räume mit schwacher bzw. sogar rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und schrumpfenden Beschäftigtenzahlen. In den ländlichen Räumen sind dies die Pendlerverflechtungsbereiche Alfeld, Osterode, Goslar, Einbeck, Holzminden im südlichen Niedersachsen sowie Nordenham und Wilhelmshaven im Küstenraum.

- Stärkere Abweichungen von dieser engen Beziehung ergeben sich u.a.
  - im Bereich Stadthagen mit sehr schwacher wirtschaftlicher Entwicklung und etwas günstigerer Bevölkerungsentwicklung (aufgrund der Nähe zum Raum Hannover),
  - im Bereich Artland mit einem extremen Einbruch der Beschäftigung durch die Schließung eines Großbetriebs,
  - im Raum Lüneburg mit erheblich stärkerer Bevölkerungs- als Beschäftigtenentwicklung, wobei dies sowohl durch die Attraktivität als bevorzugter Wohnstandort im Hamburger Umland sowie die Zuwanderungen durch die Ausbauphasen der Hochschule geprägt ist.

Herausforderung für die regionale Entwicklungspolitik

Die engen regionalwirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen der Bevölkerungs- und der Beschäftigtenentwicklung stellen eine besondere Herausforderung für die Ausgestaltung der regionalen Entwicklungspolitik dar.

1.4 Veränderung der Arbeitsmarktungleichgewichte

Einschränkungen des regionalen Vergleichs

Für die Betrachtung von Ausmaß und langfristiger Entwicklung der Arbeitsmarktungleichgewichte steht auf der Gemeindeebene lediglich eine Zeitreihe der Arbeitslosenzahlen und Arbeitslosenquoten ab 1995 zur Verfügung. Der Vergleich muss sich demnach auf den Zeitraum 1995 bis 2009 beschränken [90]. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich von 1989 bis 1995 die Situation schon etwas verändert hat. Von 1989 bis etwa 1992 ist die Arbeitslosigkeit infolge des Wachstumsschubs nach der Wiedervereinigung für die westdeutsche Wirtschaft gesunken und dann mit der zunehmenden konjunkturellen Abschwächung wieder deutlich angestiegen. Im Jahr 1995 lag das Niveau der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen insgesamt nur geringfügig über dem von 1989, allerdings war die regionale Struktur nicht in allen Fällen gleich.

Regionale Unterschiede der Arbeitslosigkeit Mitte der 90er Jahre

Die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum war 1995 mit einer Arbeitslosenquote von 10,5 % geringfügig niedriger als im Landesdurchschnitt mit 10,7 %. Es gab zwischen den ländlichen Räumen aber erhebliche Unterschiede in den Arbeitsmarktungleichgewichten. Die Bandbreite der Arbeitslosenquoten reichte auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche von 6,4 % bis 16,5 % (Abb. 1.4-1).

- Extrem hohe Arbeitsmarktprobleme hatten 1995 die Verflechtungsbereiche Wilhelmshaven und Bremerhaven [91] sowie Lüchow-Dannenberg.
- Mit Abstand folgten Emden, Leer, Aurich und Papenburg im ostfriesischen Küstenraum sowie Osterode, Goslar, Northeim und Holzminden im südlichen Niedersachsen.
- Überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme hatten Mitte der 90er Jahre darüber hinaus auch die Pendlerverflechtungsbereiche Friesoythe und Artland im zentralen Bereich des westlichen Niedersachsen.
- Die geringsten Probleme hatten unter den ländlichen Räumen Mitte der 90er Jahre die Verflechtungsbereiche Walsrode und Soltau in der Heideregion, Vechta und Lohne in Südoldenburg, Diepholz und Sulingen im mittleren Niedersachsen sowie Bremervörde und Zeven im zentralen Elbe-Weser-Raum.

Arbeitslosigkeit vor der aktuellen Wirtschaftskrise

Bis vor der aktuellen Wirtschaftskrise waren die Arbeitsmarktprobleme in Niedersachsen deutlich geringer als noch Mitte der 90er Jahre. Im Jahr 2008 [92] lag die Arbeitslosenquote in Niedersachsen und in den ländlichen Räumen insgesamt bei 8,2 %. Die Spannweite der Arbeitslosenquoten auf der Basis der Pendlerverflechtungsbereiche reichte von 4,0 % bis

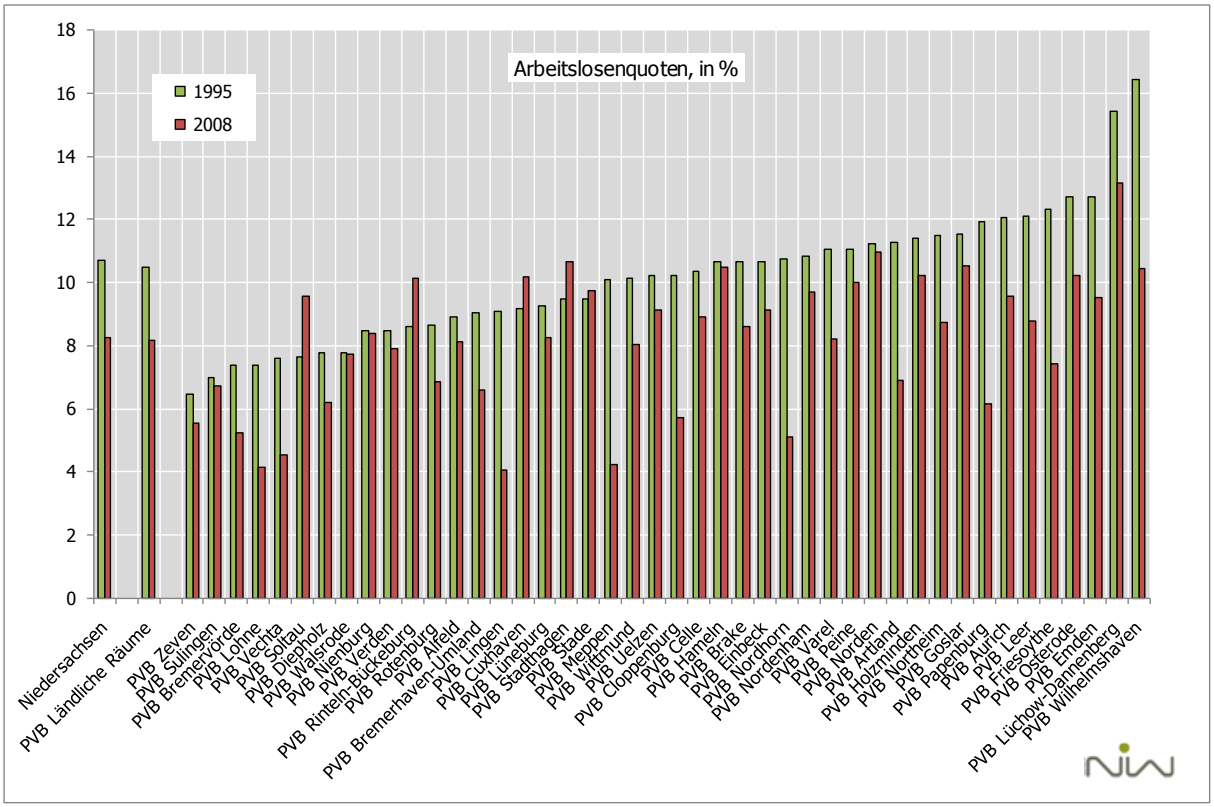
---

90 Darüber hinaus sind die Arbeitslosenzahlen vor und nach 2005 wegen der Einführung von SGB II nur eingeschränkt vergleichbar. Die Werte für 2005 haben sich wegen der Umstellungsschwierigkeiten als nicht brauchbar erwiesen.

91 einschließlich der Stadt Bremerhaven

92 30.6.2008

Abb. 1.4-1: Arbeitslosigkeit in den ländlichen Räumen nach Pendlerverflechtungsbereichen 1995 und 2008



Arbeitslosenquoten, jeweils 30.6.

Quelle: Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

13,3 % (Abb. 1.4-1). Sie war damit nach wie vor beträchtlich, aber doch deutlich geringer als in den 90er Jahren.

Veränderung der Arbeitslosenzahlen auf Gemeindeebene

Auf der Ebene der einzelnen Städte und Gemeinden haben sich die absoluten Zahlen der Arbeitslosen von 1995 bis 2008 durchaus gegensätzlich entwickelt.

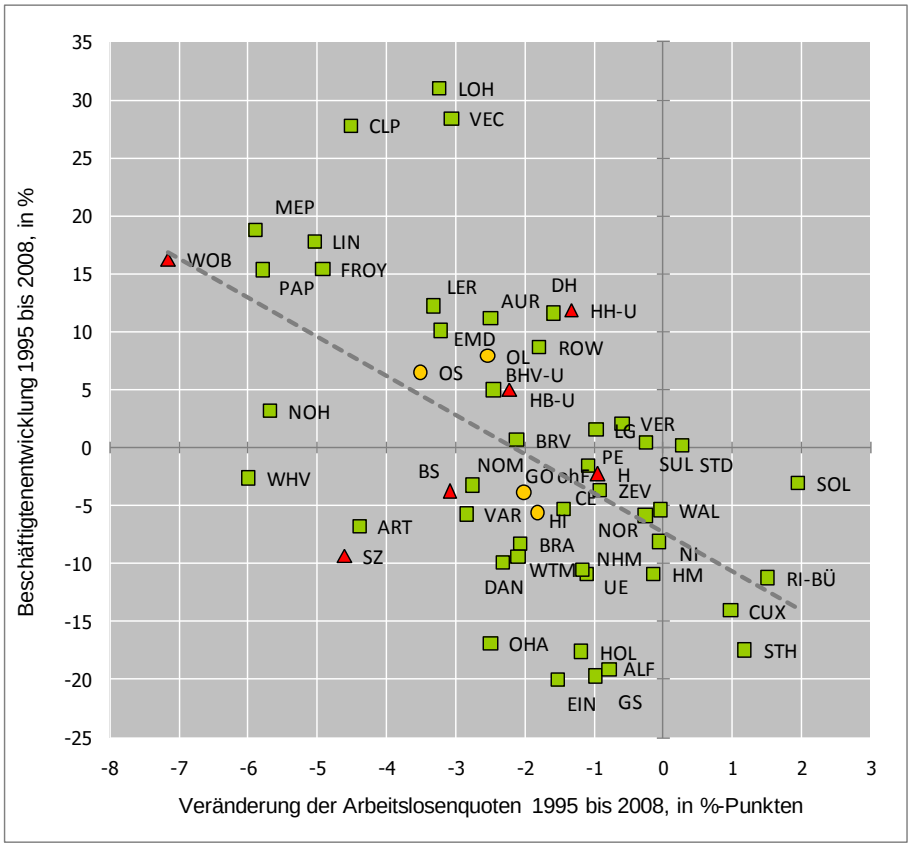
- Zugenommen haben die Arbeitslosenzahlen in den ländlichen Räumen des mittleren und nördlichen Niedersachsen in Soltau, Rinteln-Bückeburg und Stadthagen, Lüneburg sowie im Unterelberaum. Gleiches gilt auch für die östlichen und südlichen Umlandgemeinden der Region Hannover.
- Erheblich zurückgegangen ist die Arbeitslosigkeit in den großstädtischen Räumen Wolfsburg und Braunschweig sowie in den Regionen Oldenburg und Osnabrück.
- In den großstädtischen Räumen Hamburg, Bremen und Hannover konzentrierte sich die Erholung der Arbeitsmärkte offensichtlich auf die Zentren und ein engeres Umland.
- Bei den ländlichen Räumen profitierte in ganz besonderer Weise das südwestliche Niedersachsen. Aber auch in den Räumen Wilhelmshaven und Bremerhaven sowie im gesamten südlichen Niedersachsen konnten die Arbeitslosenzahlen reduziert werden.

Veränderung seit Mitte der 90er Jahre

Die meisten ländlichen Räume konnten somit die Arbeitslosigkeit seit Mitte der 90er Jahre reduzieren, in einigen wenigen ist sie allerdings auch angestiegen (Abb. 1.4-1).

- Am stärksten konnten der Spitzenreiter Wilhelmshaven sowie die Bereiche Meppen, Papenburg, Lingen, Nordhorn, Friesoythe, Artland, Cloppenburg sowie Emden und Leer aus dem westlichen Niedersachsen die Arbeitslosenzahlen abbauen.

Abb. 1.4-2: Entwicklung der Beschäftigung und Veränderung der Arbeitslosigkeit 1995 bis 2008 in den Pendlerverflechtungsbereichen der städtischen und ländlichen Räume



Quelle: Beschäftigtenstatistik und Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

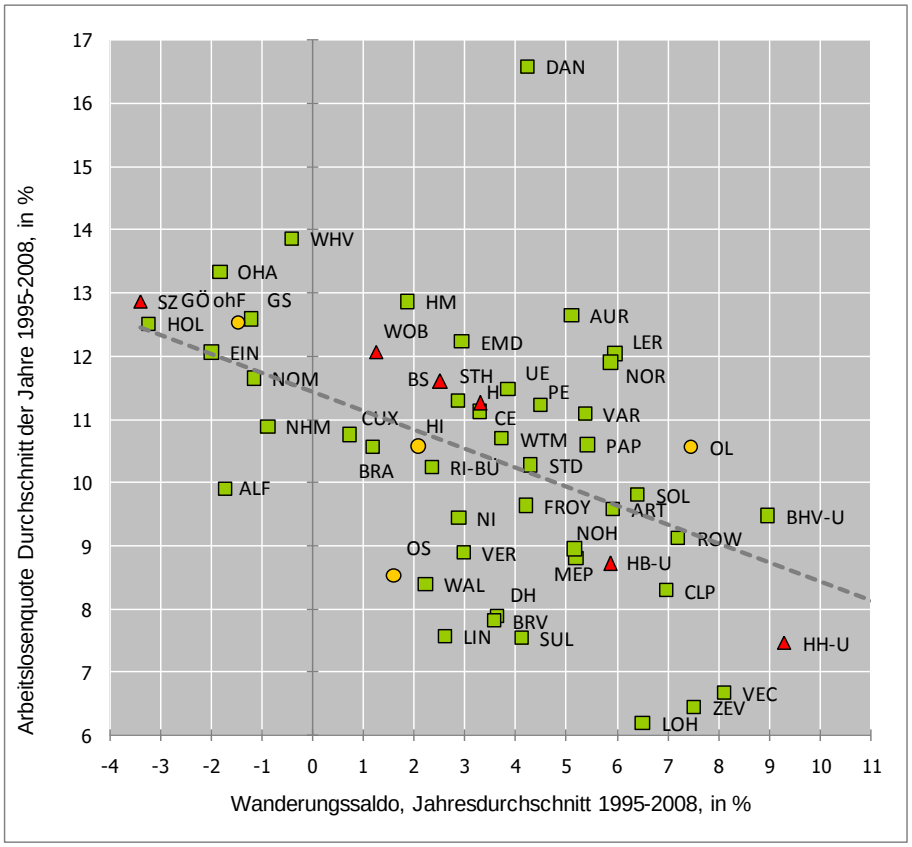
- Weitere Gewinner waren die Pendlerverflechtungsbereiche Lüchow-Dannenberg und Bremerhaven-Umland sowie die übrigen westniedersächsischen Räume Vechta und Lohne, Varel, Brake und Aurich.
- Nur geringfügig verbessert hat sich die Situation in den Verflechtungsbereichen Osterode und Goslar im Harz, Alfeld und Einbeck im Leine-Weser-Bergland sowie Stade und Cuxhaven an der Unterelbe.
- Zugenommen haben die Arbeitsmarktprobleme in den Bereichen Nienburg, Stadthagen und Rinteln-Bückeburg sowie Soltau.

Regionale Unterschiede der Arbeitslosigkeit 2008

Insgesamt sind die Räume mit den größten Arbeitsmarktproblemen im Jahr 2008 weitgehend die gleichen geblieben, bei insgesamt aber deutlich niedrigerem Niveau der Ungleichgewichte. In der Spitzengruppe hat es offensichtlich deutliche Verschiebungen gegeben.

- Die mit Abstand geringste Arbeitslosigkeit hatten Mitte 2008 die Pendlerverflechtungsbereiche Lingen, Meppen, Vechta und Lohne.
- Mit etwas Abstand folgten Bremervörde und Zeven sowie das Bremerhavener Umland im Elbe-Weser-Raum.
- Etwas höher waren die Arbeitsmarktprobleme in den Pendlerverflechtungsbereichen Sulingen und Diepholz im mittleren Niedersachsen sowie Cloppenburg, Nordhorn und Papenburg im Westen des Landes.
- Von diesen haben mit Ausnahme von Sulingen und Zeven alle anderen Standorte die Arbeitslosigkeit kräftig reduzieren können.

Abb. 1.4-3: Wanderungen 1995 bis 2009 und Arbeitslosigkeit 1995 bis 2008 (Durchschnitte) in den Pendlerverflechtungsbereichen der städtischen und ländlichen Räume



Arbeitslosenquoten Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2008, Wanderungssaldo Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2009

Quelle: Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 12/2009

Zusammenhang zwischen Beschäftigtenentwicklung und Veränderung der Arbeitslosigkeit

Zwischen der Beschäftigtenentwicklung und der Entwicklung der Arbeitslosigkeit besteht auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche eine enge Beziehung (Abb. 1.4-2). Die Verflechtungsbereiche repräsentieren regionale Arbeitsmärkte, in denen die Ausweitung der Arbeitskräftenachfrage zu einer Reduzierung der Arbeitsmarktungleichgewichte beiträgt. Selbstverständlich lockt ein steigendes Arbeitsangebot auch Arbeitskräfte aus anderen Regionen an und ermutigt bislang nicht als arbeitslos registrierte potenzielle Arbeitskräfte aus der stillen Reserve, ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt anzubieten. Trotzdem wird deutlich, dass nur eine Ausweitung der Beschäftigungsmöglichkeiten zu einem nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit führen kann.

- Das starke Beschäftigungswachstum in den westniedersächsischen ländlichen Räumen hat hier die Arbeitslosigkeit erheblich reduziert.
- Die schwache Beschäftigtenentwicklung in den Bereichen wie Nienburg, Walsrode und Soltau oder Osterode, Alfeld, Einbeck und Goslar sowie Stadthagen hat die Arbeitsmarktprobleme kaum reduziert, sondern die Arbeitslosigkeit teilweise sogar steigen lassen.

Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Wanderungen

Auch zwischen dem Niveau der Arbeitslosigkeit und den Wanderungen gibt es einen negativen Zusammenhang (Abb. 1.4-3). In Räumen mit hoher Arbeitslosigkeit sind die Wanderungsverhältnisse deutlich ungünstiger als in Räumen mit geringen Arbeitsmarktungleichgewichten. Hohe Arbeitslosigkeit führt zu Abwanderungen bzw. vermindert die Attraktivität für Zuwanderungen. Da durch Abwanderungen das regionale Arbeitskräftepotenzial verringert wird, tragen auch die Wanderungen zu einer Verringerung der Arbeitsmarktungleichgewichte

bei. In Räumen mit niedriger Arbeitslosigkeit gibt es wenige Anreize für Fortzüge von Arbeitnehmern bzw. eine höherer Attraktivität für Zuwanderungen.

- Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit und hohen Wanderungsgewinnen sind neben dem südlichen Hamburger Umland vor allem die westniedersächsischen ländlichen Räume Lohne, Vechta und Cloppenburg sowie Zeven, Rotenburg und Bremerhaven-Umland im Elbe-Weser-Raum.
- Abwanderungen herrschen in den südniedersächsischen Pendlerverflechtungsbereichen mit hohen Arbeitsmarktproblemen vor, so in den Bereichen Alfeld, Northeim, Goslar, Einbeck, Osterode und Holzminden.
- Der Raum Lüchow-Dannenberg ist trotz hoher Arbeitslosigkeit attraktiv für Zuwanderungen, was dafür spricht, dass die Zuwandernden überwiegend nicht mehr Erwerbstätige ältere Menschen sind. Dies gilt in eingeschränktem Maße auch für die Küstenräumen.

Konsequenzen für die regionale Entwicklungspolitik

Für die regionale Entwicklungspolitik ist von Bedeutung, dass eine deutliche Reduzierung der Arbeitsmarktprobleme offensichtlich nur durch die Schaffung von Arbeitsplätzen möglich ist. Die Wirtschaftsförderung muss deshalb vor allem auch in den Regionen mit hohen Arbeitsmarktproblemen einen besonderen Stellenwert haben. Die Wanderungen tragen ebenfalls etwas zur Reduzierung der Arbeitsmarktungleichgewichte bei. Diese Wanderungsverluste können aber wegen ihrer selektiven Wirkungen unangenehme Nebenwirkungen für die Abwanderungsregionen haben, da insbesondere das Potenzial an qualifizierten und innovativen Kräften reduziert werden dürfte.

1.5 Entwicklungsstarke und entwicklungsschwache ländliche Räume im Überblick

Langfristig relativ stabile Entwicklungspfade und Entwicklungszusammenhänge

Die auf der Basis von Pendlerverflechtungsbereichen abgegrenzten ländlichen Räume in Niedersachsen weisen erhebliche langfristige Entwicklungsdisparitäten auf (Abb. 1.5).

- Die entwicklungsstärksten ländlichen Räume der 90er Jahre im westlichen Niedersachsen und im Elbe-Weser Raum zählten auch im laufenden Jahrzehnt zu den Räumen mit der höchsten Dynamik. Zurückgefallen sind vor allem die Bereiche Artland und Friesoythe, hinzugewonnen haben die Bereiche Vechta sowie Papenburg, Meppen und Zeven.
- Deutlich hinzugewonnen haben die ländlichen Räume des unmittelbaren Küstenraums, die in den 90er Jahren eher eine mittlere Position einnahmen. Auch die bislang besonders entwicklungsschwachen Räume Wilhelmshaven und Cuxhaven haben ihre Position verbessern können.
- Die entwicklungsschwächsten ländlichen Räume der 90er Jahre aus dem südlichen Niedersachsen sind auch im laufenden Jahrzehnt die Schlusslichter geblieben. Verschlechtert haben sich nochmals die Positionen von Northeim, Einbeck, Alfeld und Holzminden.
- Die Räume mit starker demographischer Entwicklung hatten überwiegend auch eine überdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung. Nicht ganz so stark war die Beschäftigtenentwicklung unter den dynamischen Räumen in Lüneburg und Artland.
- Eine hinter der demographischen Entwicklung zurückbleibende Beschäftigtenentwicklung hatten die Bereiche Nienburg und Bremervörde sowie Lüchow-Dannenberg und Stadthagen.
- Eine überdurchschnittlich wirtschaftliche Entwicklung der ländlichen Räume war in den meisten Fällen mit geringer Arbeitslosigkeit bzw. zumindest mit rückläufigen Arbeitsmarktproblemen verbunden.
- Ihre Arbeitsmarkposition verbessert haben die meisten Bereiche des westlichen Niedersachsen. Leicht verschlechtert hat sich die Position in den ländlichen Räumen Stadthagen, Rinteln-Bückeburg, Stadthagen und Nienburg an der Weserschiene sowie Soltau, Walsrode und Nienburg im mittleren Niedersachsen.

Abb. 1.5: Positionen und Positionsveränderungen in den Pendlerverflechtungsbereichen der ländlichen Räume für die Bevölkerungs- und die Beschäftigtenentwicklung, die Arbeitsmarktsituation und die kommunalen Einnahmen 1989 bis 2008

	Bevölkerungsentwicklung in % (Jahresdurchschnitt)			Beschäftigtenentwicklung in % (Jahresdurchschnitt)			Arbeitslosenquoten (am 30.6.) in %			Steuereinnahmekraft in EUR je Einwohner (JD)		
	1989-2008	1989-2000	2000-2008	1989-2008	1989-2000	2000-2008	1995	2000	2008	1989-1991	1998-2000	2006-2008
Niedersachsen	0,5	0,9	0,1	0,5	0,9	-0,1	10,7	9,5	8,6	505	612	748
PVB Ländliche Räume	0,5	0,9	0,0	0,5	0,9	-0,1	10,5	9,6	8,5	456	553	689
PVB Cloppenburg	1,7	2,4	0,8	2,5	3,0	1,8	10,2	6,9	6,2	475	608	886
PVB Lüneburg	1,5	2,0	0,8	1,0	1,6	0,1	9,2	10,1	8,2	452	547	633
PVB Lohne	1,4	2,0	0,7	2,7	3,5	1,7	7,4	5,4	4,8	487	622	953
PVB Vechta	1,3	1,5	1,0	2,4	2,6	2,2	7,6	5,9	4,7	529	646	949
PVB Artland	1,3	2,1	0,3	0,2	0,4	-0,1	11,3	8,7	7,1	509	492	631
PVB Friesoythe	1,3	2,0	0,4	1,7	2,4	0,8	12,3	7,4	8,1	346	418	569
PVB Papenburg	1,1	1,6	0,6	1,8	2,4	1,0	11,9	10,8	6,7	313	498	512
PVB Meppen	1,1	1,6	0,5	1,9	2,0	1,7	10,1	8,4	4,7	377	463	768
PVB Zeven	1,0	1,2	0,7	0,8	1,7	-0,3	6,4	5,4	5,9	523	524	733
PVB Lingen	0,9	1,3	0,3	1,8	2,1	1,3	9,1	7,1	4,5	595	732	949
PVB Rotenburg	0,9	1,4	0,2	1,5	2,0	0,8	8,7	8,4	7,2	420	537	636
PVB Bremerhaven-Umland	0,8	1,3	0,1	1,2	2,1	0,0	9,1	8,8	6,2	372	424	479
PVB Soltau	0,7	1,3	0,1	0,8	1,7	-0,4	7,6	8,0	9,8	437	505	629
PVB Aurich	0,7	1,0	0,3	1,5	2,4	0,4	12,1	11,7	10,0	376	484	1029
PVB Leer	0,7	1,0	0,3	1,1	1,2	0,9	12,1	11,0	8,7	349	433	556
PVB Nordhorn	0,6	0,7	0,5	0,5	0,7	0,1	10,8	7,5	6,3	431	537	736
PVB Stade	0,6	1,0	0,1	0,4	0,7	-0,1	9,5	8,5	9,6	520	710	644
PVB Verden	0,6	1,1	-0,1	0,9	1,4	0,1	8,5	7,3	8,3	625	871	963
PVB Nienburg	0,5	1,0	-0,2	-0,1	0,4	-0,8	8,5	7,5	8,9	490	570	692
PVB Sulingen	0,5	0,9	0,0	0,8	1,5	-0,1	7,0	5,6	6,2	408	485	696
PVB Varel	0,5	0,8	0,1	0,3	0,7	-0,3	11,0	11,1	8,4	412	504	550
PVB Emden	0,5	0,7	0,1	0,5	0,6	0,2	12,7	11,9	9,5	469	630	648
PVB Wittmund	0,4	0,8	-0,1	0,1	0,7	-0,7	10,2	9,0	8,2	342	415	508
PVB Bremervörde	0,4	0,9	-0,1	0,8	2,3	-1,3	7,4	6,6	5,4	416	498	514
PVB Diepholz	0,4	0,8	0,0	0,6	0,4	0,9	7,8	6,5	6,7	489	637	1129
PVB Peine	0,4	0,8	-0,1	0,2	1,2	-1,0	11,1	9,9	9,8	452	557	720
PVB Celle	0,4	0,8	-0,1	0,0	0,1	-0,1	10,4	10,7	9,0	514	548	696
PVB Norden	0,4	0,6	0,1	0,2	0,4	-0,1	11,2	11,4	9,7	362	447	532
PVB Stadthagen	0,3	0,8	-0,3	-0,8	0,1	-2,1	9,5	10,2	10,5	466	487	571
PVB Walsrode	0,3	0,6	-0,1	0,0	0,1	0,0	7,8	7,5	8,4	553	686	707
PVB Lüchow-Dannenberg	0,3	0,9	-0,5	0,4	1,7	-1,2	15,5	17,1	12,6	370	423	544
PVB Brake	0,2	0,6	-0,2	-0,3	-0,7	0,3	10,7	9,9	8,3	420	501	652
PVB Rinteln-Bückeburg	0,2	0,7	-0,4	0,1	0,7	-0,8	8,6	8,0	10,6	501	546	647
PVB Uelzen	0,1	0,5	-0,3	0,1	0,5	-0,5	10,2	10,4	9,2	420	501	566
PVB Hameln	0,1	0,5	-0,5	-0,3	0,1	-0,9	10,6	11,5	10,4	582	675	731
PVB Northeim	0,0	0,4	-0,6	0,5	1,1	-0,3	11,5	11,3	9,5	431	538	641
PVB Nordenham	0,0	0,3	-0,4	-0,6	-0,4	-0,8	10,9	9,6	9,5	513	662	813
PVB Wilhelmshaven	-0,1	0,1	-0,4	-0,7	-0,6	-0,8	16,5	12,0	11,0	432	496	658
PVB Cuxhaven	-0,2	0,0	-0,4	-0,6	-0,1	-1,2	9,2	9,3	9,5	428	494	568
PVB Holzminden	-0,2	0,3	-0,9	-0,5	0,4	-1,7	11,4	10,3	10,4	469	584	752
PVB Einbeck	-0,3	0,1	-0,9	-0,8	-0,1	-1,9	10,7	11,0	10,7	449	542	595
PVB Goslar	-0,4	0,0	-0,8	-0,6	0,1	-1,4	11,5	12,6	11,5	441	525	583
PVB Alfeld	-0,4	0,1	-0,9	-0,9	-0,3	-1,7	8,9	8,6	8,9	510	470	620
PVB Osterode	-0,4	0,0	-0,9	-0,8	-0,6	-1,2	12,7	13,1	12,7	433	582	690

Ausprägung der Indikatoren in den Regionen

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Extrem positiv		…		Durchschnitt		…		Extrem ungünstig

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, Beschäftigtenstatistik und Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Kommunale Kassenstatistik des LSKN, eigen Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 12/12009

- Einige der entwicklungsstarken ländlichen Räume haben vergleichsweise niedrige Steuereinnahmen. Die Wachstumsräume Cloppenburg, Lohne und Vechta haben ihre Position aber zunehmend verbessern können.
- Von den entwicklungsschwächeren Räumen hatten einige durchschnittliche oder sogar überdurchschnittliche Steuereinnahmen. Dazu zählten u.a. Walsrode, Hameln, Nordenham und Alfeld. Sie sind aber im Laufe der Zeit zurückgefallen.
- Ausgesprochen gering sind die Steuereinnahmen nach wie vor in den peripheren ländlichen Räumen des mittleren Niedersachsen und im Küstenraum.

Konsequenzen für besonders entwicklungsschwache ländliche Räume

Für die besonders entwicklungsschwachen ländlichen Räume ergeben sich somit folgende Konsequenzen

- Die langfristig entwicklungsschwachen ländlichen Räume mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung und schwacher wirtschaftlicher Dynamik lassen sich unschwer und relativ eindeutig bestimmen.
- Die im Vordergrund stehenden Wanderungsverluste signalisieren ungünstige Lebens- und Arbeitsbedingungen und regionalpolitischen Handlungsbedarf.
- Die entwicklungsschwachen Räume haben zwar nicht in jedem Fall die höchste Arbeitslosigkeit, die (relativen) Arbeitsmarktprobleme schaukeln sich aber offensichtlich im Zeitverlauf auf. Ihnen fällt es offensichtlich sehr schwer den „regionalwirtschaftlichen Teufelskreis" von ungünstigen Erwerbsmöglichkeiten und Abwanderung zu durchbrechen.
- Die entwicklungsschwachen ländlichen Räume zählen nicht in jedem Falle zu den steuerschwächsten Räume des Landes. Allerdings hat sich auch hier ihre Position im Zeitablauf tendenziell verschlechtert. Es ist somit zu vermuten, dass ihre finanziellen Handlungsspielräume (unter Einbeziehung der hier nicht betrachteten allgemeinen Zuweisungen) nicht ausreichend sind, um ohne zusätzliche Hilfen aus eigener Kraft aufzuholen.
- Das Land sollte mit den entwicklungsschwächsten ländlichen Regionen Entwicklungspartnerschaften eingehen, um konkrete, auf die regionalen Bedingungen ausgerichtete Entwicklungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen.