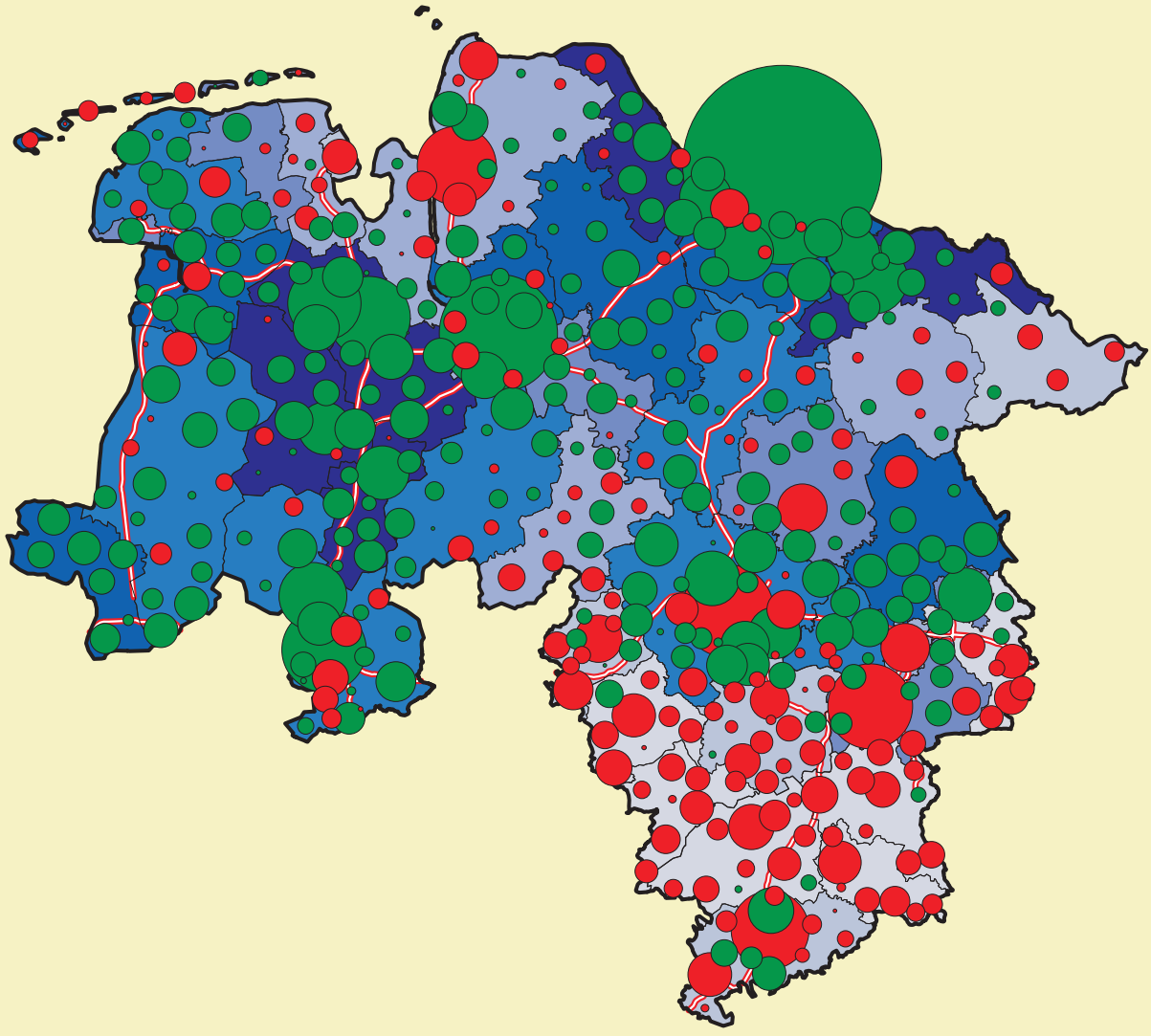
Regionalmonitoring Niedersachsen

Regionalreport 2004

Positionierung und Entwicklungstrends
ländlicher und städtischer Räume



im Auftrag

des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum,

Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Regionalmonitoring Niedersachsen

Regionalreport 2004

Positionierung und Entwicklungstrends
ländlicher und städtischer Räume

im Auftrag des
Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum,
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Hannover, September 2004

Königstraße 53 ■ D - 30175 Hannover ■ Tel.: 0511 / 12 33 16 - 30 ■ Fax: 0511 / 12 33 16 - 55 ■ E-Mail: jung@niw.de
Vorstand: Prof. Dr. Ludwig Schätzl (Vorsitz), Prof. Dr. Lothar Hübl (Stellvertr.) ■ Geschäftsführer: Dr. Rainer Ertel

Autoren:

Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung (Projektleiter) jung@niw.de

Dipl.-Geogr. Alexander Skubowius skubowius@niw.de

Titelbild: Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2004
(entspricht Karte 2.4 auf S. 15, Erläuterungen dazu auf S. 11 und 14)

Der vorliegende Band ist zu beziehen durch:

Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum,
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Referat 302 Raumordnung und Landesentwicklung

Calenberger Str. 2
30169 Hannover

Tel.: 0511 / 120 4717
pressestelle@ml.niedersachsen.de

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
VORWORT		**VII**
METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORINGS		**IX**
1.	**RAUM- UND SIEDLUNGSSTRUKTUR**	**1**
	Verwaltungs- und Siedlungsstrukturen	1
	Arbeitsmarktverflechtungen über die Landesgrenze	2
	Wirtschaftsstandorte und Pendlereinzugsbereiche in Niedersachsen	3
2.	**BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR UND –ENTWICKLUNG**	**5**
	Altersstruktur	5
	Natürliche Entwicklung	6
	Wanderungen	8
	Sonderthema: Wanderungen nach dem Alter	***10***
	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	11
	Sonderthema: Bevölkerungsprognose bis 2021	***16***
	Zusammenfassung und Konsequenzen	22
3.	**WIRTSCHAFTSSTRUKTUR UND –ENTWICKLUNG**	**24**
	Wirtschaftswachstum	24
	Beschäftigtenentwicklung	24
	Wirtschaftsstruktur	28
	Betriebsgrößenstrukturen aller Wirtschaftsbereiche	29
	Sonderthema: Ernährungswirtschaft	***30***
	Produzierendes Gewerbe	48
	Dienstleistungen	49
	Sonderthema: Unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie Gesundheits- und Sozialwesen	***52***
	Zusammenfassung und Konsequenzen	57
4.	**ARBEITSMARKT UND EINKOMMEN**	**59**
	Arbeitslosigkeit	59
	Pro-Kopf-Einkommen	64
	Zusammenfassung und Konsequenzen	64
5.	**AUSBILDUNG UND QUALIFIKATION**	**66**
	Berufliche Erstausbildung	66
	Qualifikationsstruktur der Beschäftigten	67
	Sonderthema: Beteiligung an weiterführender allgemeiner Schulbildung	***70***
	Zusammenfassung und Konsequenzen	72
6.	**KOMMUNALE FINANZEN**	**74**
	Steuereinnahmen	74
	Sonderthema: Konstitution der kommunalen Haushalte	***78***
	Zusammenfassung und Konsequenzen	88

Seite

7. ZUSAMMENFASSUNG DER STÄRKEN UND SCHWÄCHEN SOWIE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN DER REGIONEN IN NIEDERSACHSEN 90

8. HERAUSFORDERUNGEN UND KONSEQUENZEN FÜR DIE REGIONALE ENTWICKLUNGSPOLITIK 95

Veränderte Rahmenbedingungen für die regionale Entwicklung 95

Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung der regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume: Die Beispiele Nordostniedersachsen und Südniedersachsen 100

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildungs-nummer	Inhalt	Seite
Abb. 2.1	Bevölkerungsprognose 2003 bis 2021 für die Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländlichen Räume in Niedersachsen	17
Abb. 2.2	Entwicklung ausgewählter Altersgruppen der Bevölkerung in Niedersachsen nach der Bevölkerungsprognose 2003 bis 2021	19
Abb. 3	Beschäftigtenentwicklung seit Anfang der 80er Jahre in den Verdichtungsräumen, Stadtregionen und ländlichen Räumen in Niedersachsen	25
Abb. 4	Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen und Westdeutschland seit Ende der 80er Jahre	60
Abb. 5	Beschäftigte mit Fachhochschul- und Hochschulausbildung in den Stadt- und Landkreisen des Landes Niedersachsen 1998 und 2003	69
Abb. 7	Stärken- und Schwächen-Profil der niedersächsischen Stadt- und Landkreise (Kernindikatoren)	92/93

KARTENVERZEICHNIS

Karten-nummer	Inhalt	Seite
Karte 0	Analyseregionen: Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume in Niedersachsen	XI
Karte 1	Wirtschaftsstandorte und Pendlereinzugsbereiche 2003	4
Karte 2.1:	Natürliche Entwicklung 2003 bis 2004	7
Karte 2.2:	Wanderungssaldo 2003 bis 2004	9

Karten-nummer	Inhalt	Seite
Karte 2.3a	Wanderungssaldo der Altersgruppe bis unter 18 Jahre 1998 bis 2003	12
Karte 2.3b	Wanderungssaldo der Altersgruppe 18 bis unter 25 Jahre 1998 bis 2003	12
Karte 2.3c	Wanderungssaldo der Altersgruppe 25 bis unter 50 Jahre 1998 bis 2003	13
Karte 2.3d	Wanderungssaldo der Altersgruppe 50 Jahre und älter 1998 bis 2003	13
Karte 2.4	Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2004	15
Karte 2.5	Bevölkerungsprognose insgesamt 2003 bis 2021	18
Karte 2.6	Bevölkerungsprognose der Kinder im Grundschulalter (6 bis unter 10 Jahre) 2003 bis 2021	21
Karte 3.1	Beschäftigtenentwicklung insgesamt 2002 bis 2003	27
Karte 3.2	Betriebsgrößenstruktur aller Wirtschaftsbereiche 2003	31
Karte 3.3	Erwerbstätige in der Landwirtschaft 2002	33
Karte 3.4	Veränderung der Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft 1992 bis 2002	34
Karte 3.5	Größenklassen der landwirtschaftlichen Betriebe 2003	36
Karte 3.6	Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe 1991 bis 2003	37
Karte 3.7	Landwirtschaftliche Betriebe nach Betriebsformen 1999	39
Karte 3.8	Ökologische Betriebe 2003	40
Karte 3.9	Dauergrünlandfläche 2003	42
Karte 3.10	Rinderbestand 2003	43
Karte 3.11	Schweinebestand 2003	44
Karte 3.12	Geflügelbestand 2003	45
Karte 3.13	Ernährungswirtschaft 2003	47
Karte 3.14	Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe 2002 bis 2003	50
Karte 3.15	Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich 2002 bis 2003	51
Karte 3.16	Beschäftigtenentwicklung in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen 1998 bis 2003	53
Karte 3.17	Beschäftigtenentwicklung im Gesundheits- und Sozialwesen 1998 bis 2003	55
Karte 4.1	Arbeitslosigkeit 2004	61
Karte 4.2	Veränderung der Arbeitslosenzahlen 2003 bis 2004	63
Karte 5.1	Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung 2003	68
Karte 5.2	Schüler der Sekundarstufe II 2003	71
Karte 6.1	Gewerbesteuereinnahmen 2003	75
Karte 6.2	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2003	77
Karte 6.3	Steuereinnahmekraft 2003	79
Karte 6.4	Allgemeine Deckungsmittel brutto 2002	81
Karte 6.5	Zinsausgaben 2002	83
Karte 6.6	Zuschussbedarf der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt) 2002	85
Karte 6.7	Allgemeine Deckungsquote (Verwaltungshaushalt) 2002	86
Karte 6.8	Soll-Fehlbetragsquote 2002	87

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 aufzubauen. Mit dem vorliegenden Band wird nach dem Band *Regionalmonitoring 2003* die erste Fortschreibung vorgelegt, die gleichzeitig mehrere Sonderthemen beleuchtet.

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, 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 via Internet der internen Nutzung der Staatskanzlei und den übrigen Landesministerien 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. Ein Tabellenanhang (der nicht Bestandteil dieser vorliegenden Ausgabe ist) beinhaltet Zeitreihen der wichtigsten Struktur- und Entwicklungsindikatoren. Diese belegen

1 Regionalbericht 2002. Aktuelle wirtschaftliche Entwicklung in den Regionen Niedersachsens sowie den angrenzenden Hansestädten. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, Januar 2002.

die dargestellten Trends und geben dem Leser die Möglichkeit, die Position bzw. Positionsveränderungen ausgewählter Regionen bestimmen zu können.

Der vorliegende Report vergleicht bei den wichtigsten Indikatoren die Entwicklung der letzten Jahre (1998 bis 2003 bzw. 2004) mit dem aktuellen Trend des letzten Jahres.

Im Rahmen des *Regionalmonitoring* ist vorgesehen, über die klassischen Beobachtungsfelder hinaus, in Form von Sonderthemen weitere aktuelle Aspekte der Regionalentwicklung vertiefend zu behandeln. Im diesjährigen Report sind in Absprache mit dem Auftraggeber die folgenden Sonderthemen bearbeitet worden:

- Wanderungen nach dem Alter,
- Bevölkerungsprognose 2003 bis 2021,
- Ernährungswirtschaft,
- Unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie Sozial- und Gesundheitswesen,
- Beteiligung an weiterführender Schulbildung sowie
- Konstitution der kommunalen Haushalte.

Das *Niedersächsische Landesamt für Statistik*, 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 des *Niedersächsischen Landesamtes für Statistik*, die mit ihrem breiten und äußerst aktuellen Regionaldatenangebot bundesweit eine Spitzenstellung einnimmt, ist für die Bearbeitung regionaler und kommunaler Fragestellungen unverzichtbar.

Die derzeit aktuellste Bevölkerungsprognose 2003 bis 2021 für die niedersächsischen Stadt- und Landkreise ist freundlicherweise vom *Niedersächsischen Landesamt für Statistik* zur Verfügung gestellt worden.

Wichtige Daten zur Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit auf Kreisebene stammen vom *Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*.

Die Sonderauswertung Landwirtschaft basiert auf den aktuellsten Daten des *Niedersächsischen Landesamtes für Statistik*. Herr Kaiser vom NLS sowie Herr Dr. Nitsch von der *Bezirksstelle Bremervörde der Landwirtschaftskammer Hannover* haben die entsprechenden Auswertungen kritisch durchgesehen und wertvolle Hinweise gegeben.

Die Auswertungen zur kommunalen Finanzsituation auf der Basis der Rechnungsergebnisse stammen aus der regionalen Finanzdatenbank des NIW, die in engster Zusammenarbeit mit der *Abteilung 4 Öffentliche Finanzen, Preise, Löhne und Gehälter, Soziale Sicherung, Steuern des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik* entwickelt worden ist.

An der Erarbeitung und Umsetzung des vorliegenden Bandes *Regionalmonitoring 2004* haben im NIW Klaus-Jürgen Hentschel (Tabellen und Graphiken) und Hendrik Nee (Karten) sowie Irmhild Schwentke und Berit Düwel (Redaktionsarbeiten) mitgewirkt.

Allen Beteiligten sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORINGS

Regionale Abgrenzung

Das *Regionalmonitoring* bezieht sich auf das Land Niedersachsen. Basis-Raumeinheiten sind die acht kreisfreien Städte und 37 Landkreise sowie die Region Hannover [2]. Einbezogen werden auch die Daten und Indikatoren für Deutschland und Westdeutschland [3]. 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 die Diskussion zur Entwicklung der niedersächsischen ländlichen Regionen auf eine gesicherte Basis zu stellen und großräumlichere Strukturen und Trends darstellen zu können, werden drei Gebietskategorien *„Verdichtungsräume“*, *„Stadtregionen“* und *„ländliche Räume“* abgegrenzt, und letztere wiederum zu Teilräumen (mit ähnlichen Strukturen) zusammengefasst (Karte 0). Die Abgrenzung erfolgt pragmatisch auf Ebene der kreisfreien Städte bzw. Landkreise. In einzelnen Fällen ist die Zuordnung der Kreise, die mit mehreren Nachbarkreisen verflochten sind, durchaus nicht eindeutig. **Diese Raumgliederung hat rein analytische Hintergründe; sie kann und soll eine Diskussion um mögliche überregionale Kooperationen nicht beeinflussen.**

- Zu den **Verdichtungsräumen** in Niedersachsen werden gezählt:
  - die „Region Hannover“, die aus der Landeshauptstadt Hannover und dem ehemaligen Landkreis Hannover gebildet wird,
  - der Verdichtungsraum Braunschweig mit den Zentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie den Landkreisen Gifhorn, Peine, Wolfenbüttel [4],
  - der niedersächsische Teil des Verdichtungsraums Hamburg mit dem Landkreis Harburg sowie
  - der niedersächsische Teil des Verdichtungsraums Bremen mit den Landkreisen Verden und Osterholz sowie der kreisfreien Stadt Delmenhorst [5].
- Als **Stadtregionen** werden die übrigen großstädtischen Zentren in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern und ihre Einzugsbereiche bezeichnet:
  - die Region Oldenburg (Stadt Oldenburg, Landkreise Ammerland und Oldenburg),
  - die Region Osnabrück (Stadt und Landkreis Osnabrück),
  - die Region Hildesheim (Landkreis Hildesheim einschließlich der kreisangehörigen Stadt Hildesheim) sowie
  - die Region Göttingen (Landkreis Göttingen einschl. der kreisangehörigen Stadt Göttingen).

---

2 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.

3 westdeutsche Bundesländer (ehemaliges Bundesgebiet ohne Berlin West)

4 Der zum Großraum Braunschweig zählende Landkreis Goslar wird aus Analysezwecken als Teil des ländlichen Raumes „Harz“ betrachtet.

5 Der in einem Spannungsfeld zwischen dem unmittelbaren Umland der Stadt Bremen und dem peripheren, ländlichen Raum stehende Landkreis Diepholz wird hier aus analytischen Gründen dem ländlichen Raum (Mittelweser) zugeordnet.

- Zum **ländlichen Raum** werden alle übrigen kreisfreien Städte und Landkreise in Niedersachsen gezählt. Im Einzelnen sind dies die Räume:
  - Westniedersachsen (Landkreise Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim und Vechta),
  - Ost-Friesland (Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wittmund und kreisfreie Städte Emden und Wilhelmshaven),
  - Unterweser (Landkreise Cuxhaven, Wesermarsch und Stadt Bremerhaven[6]),
  - Mittelweser (Landkreise Diepholz und Nienburg),
  - Elbe-Weser (Landkreise Rotenburg und Stade),
  - Heide (Landkreise Celle und Soltau-Fallingbostel),
  - Nord-Ost (Landkreise Lüchow-Dannenberg, Lüneburg und Uelzen),
  - Oberweser (Landkreise Hameln-Pyrmont, Holzminden und Schaumburg) und
  - Harz (Landkreise Goslar, Northeim und Osterode).

Zeitliche Abgrenzung

Das *Regionalmonitoring* ist auf die Darstellung und Analyse von zeitlichen Entwicklungsprozessen ausgerichtet. Von daher 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.

Beobachtungsfelder

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 [7]. Nicht die Vielzahl der Indikatoren, sondern ihre Aussagekraft steht im Vordergrund. Folgende Bereiche werden näher betrachtet:

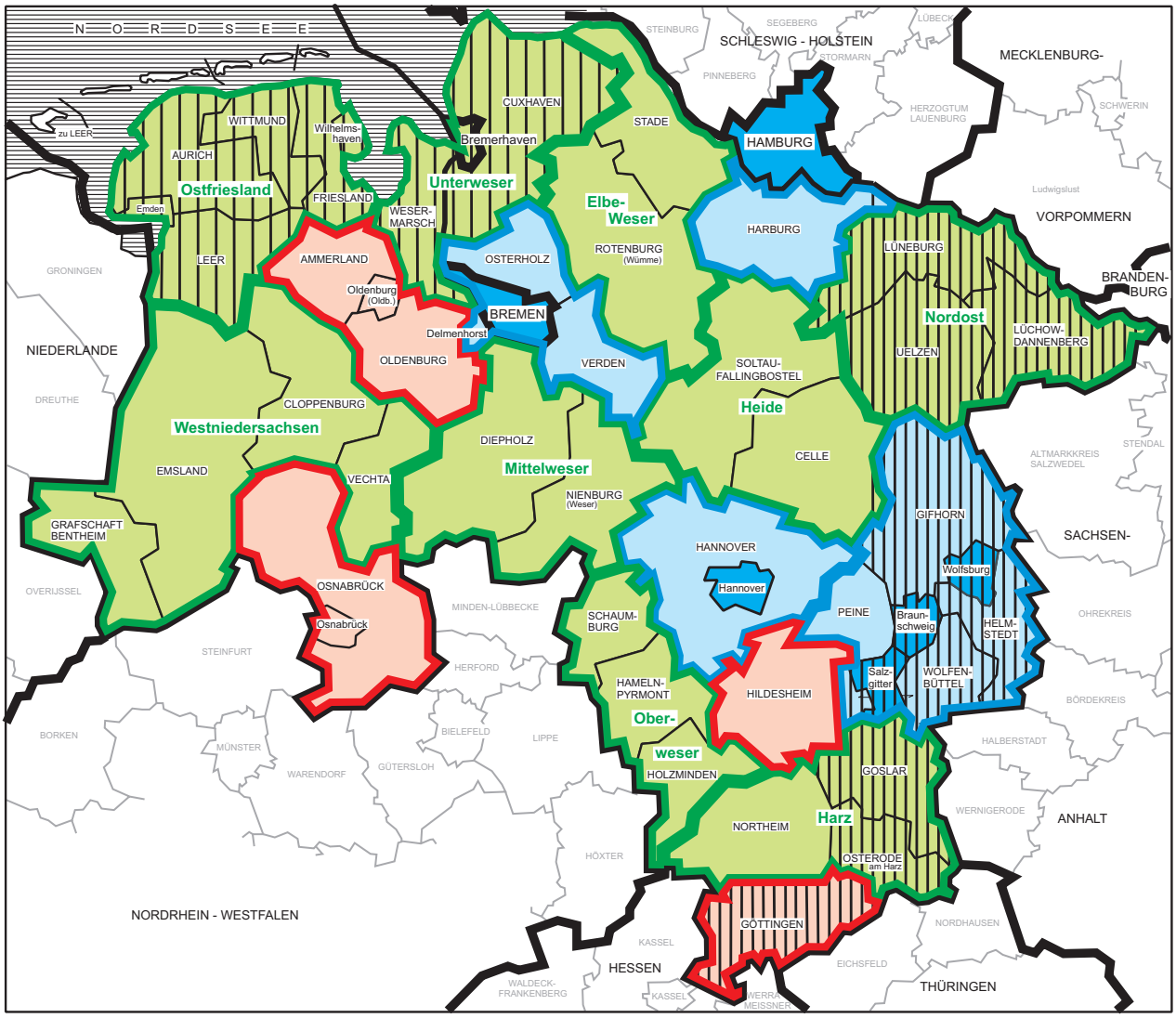
- Raum- und Siedlungsstruktur (zur Charakterisierung der Grund- und Ausgangsstrukturen),
- Bevölkerungsstruktur und -entwicklung,
- Wirtschaftsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung,
- Arbeitsmarkt,
- Bildung und Qualifikation,
- Löhne und Einkommen sowie
- Kommunale Finanzen.

---

6 Die Stadt Bremerhaven wird aufgrund ihrer räumlichen Lage und funktionalen Bedeutung für den Unterweser-Raum mitbetrachtet.

7 vgl. dazu eine Vielzahl regionalwirtschaftlicher Arbeiten des NIW für niedersächsische Regionen: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung: Tätigkeitsbericht 2002 mit einem Überblick über die Veröffentlichungen der zurückliegenden fünf Jahre, Hannover 2003 sowie http:\\www.niw.de

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



NIEDERSACHSEN

Raumkategorien

Im Rahmen der Expertise
"Ländliche Räume"

Verdichtungsräume
- Kernstadt
- Umland
- Stadtregion
- Ländl. Raum

Regionsspezifische Raumkategorien
- Küste
- ehemaliger Zonenrand

- Landesgrenze
- Bezirksgrenze
- Kreisgrenze/ Regionsgrenze

Stand: November 2001

Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Ref. 303

Übersicht 0: Indikatoren des Regionalmonitoring Niedersachsen [8]

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	Anteil der Siedlungsfläche an der Fläche insgesamt (in %)
□ Flächennutzung	Anteil der landwirtschaftlichen Flächen an der Fläche insgesamt (in %)
□ Flächennutzung	Anteil der Waldfläche an der Fläche insgesamt (in %)
■ Besiedlungsdichte	Bevölkerungsdichte
□ Größte Siedlung	größte Stadt bzw. Gemeinden nach der Bevölkerungszahl
□ Bevölkerung in kleinen Gemeinden	Anteil der Bevölkerung in Verwaltungseinheiten (Einheits- bzw. Samtgemeinden) unter 7.500 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: Zu- abzüglich Fortzüge bezogen auf die Bevölkerung, in v.T. (Jahresdurchschnitt)
□ Kinder- und Jugendliche	Bevölkerung im Alter bis unter 18 Jahre 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
■ Beschäftigtenentwicklung insgesamt	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
□ Wirtschaftskraft	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in jeweiligen Preisen
□ Arbeitsproduktivität	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in jeweiligen Preisen bezogen auf die Erwerbstätigen (am Arbeitsort)
□ Bedeutung der Landwirtschaft	Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft / Fischerei Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt (in %)

8 Gesamtsystem (im vorliegenden Regionalreport 2004 wird der überwiegende Teil der Indikatoren beschrieben)

Berichtsbereich	Indikator
Kernindikatoren (■) und Ergänzungsindikatoren (□)	
□ Bedeutung des Produzierenden Gewerbes	Anteil der im Produzierenden Gewerbe Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt (in %)
□ Bedeutung der Dienstleistungen	Anteil der im Dienstleistungsbereich Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt (in %)
□ Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe [9] (in %)
□ Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungssektor	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor [10] (in %)
4. Arbeitsmarkt und Einkommen	
■ Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote: Arbeitslose bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen (in %)
□ Veränderung der Arbeitslosigkeit	Veränderung der Arbeitslosenquoten
□ Aktuelle Entwicklung der Arbeitslosigkeit	Veränderung der Arbeitslosenquoten
□ Langzeitarbeitslosigkeit	Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen
□ Erwerbsbeteiligung der Frauen	Beschäftigte Frauen (am Wohnort) bezogen auf die weiblichen Erwerbsfähigen (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren)
□ Arbeitnehmerentgelte	Entgelte der Arbeitnehmer
■ Pro-Kopf-Einkommen	Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einwohner
5. Bildung und Qualifikation	
■ 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 %)[11]
6. Kommunale Finanzen	
□ Gewerbesteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Gewerbesteuer (netto) je Einwohner
□ Einkommensteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Einkommensteuer je Einwohner
■ Steuereinnahmekraft	Realsteueraufbringungskraft zuzüglich dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Soll) und abzüglich der Gewerbesteuerumlage (Soll)
□ Allgemeine Deckungsmittel netto	Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen, zuzüglich bzw. abzüglich der Kreisumlage, abzüglich der Zinszahlungen je Einwohner

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

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

11 Vergleichswerte für andere Bundesländer problematisch

Berichtsbereich	Indikator
Kernindikatoren (■) und Ergänzungsindikatoren (□)	
□ Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts	Ausgaben abzüglich Einnahmen in den Einzelplänen 0-8 des Verwaltungshaushalts je Einwohner
□ Ausgaben des Vermögenshaushalts	Ausgaben in den Einzelplänen 0-8 des Vermögenshaushalts je Einwohner
■ Allgemeine Deckungsquote	Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts (in %)
□ Zinsausgaben	Zinszahlungen (einschließlich Kassenkreditzinsen) je Einwohner
□ Soll-Fehlbeträge der Vorjahre	Soll-Fehlbeträge der Vorjahre je Einwohner

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover

Indikatoren

Die Struktur- und Entwicklungskennziffern werden soweit wie möglich auf den westdeutschen bzw. niedersächsischen Durchschnitt bezogen, um eine Einordnung im größeren räumlichen Maßstab vornehmen zu können und Abweichungen von den Bundes- bzw. Landestrends 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. Die Indikatoren sind nach ihrer Bedeutung in Kernindikatoren und Ergänzungsindikatoren untergliedert.

Aktualität

Die dem *Regionalmonitoring* zu Grunde 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. Sie sind den Nutzern der Landesverwaltung im Internet verfügbar.

1. RAUM- UND SIEDLUNGSSTRUKTUR

Verwaltungs- und Siedlungsstrukturen

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 dichter besiedelt.

Standortqualitäten durch bedeutsame Verkehrsachsen

Das Land wird von international bedeutsamen Verkehrsachsen durchquert, so z.B. von den Autobahnen A 1 Hamburg - Bremen - Osnabrück - Ruhrgebiet oder A 7 Hamburg - Hannover - Kassel - Süddeutschland in Nord-Süd-Richtung oder der A 2 Ruhrgebiet - Hannover - Braunschweig - Berlin. Herausragende Standortattraktivität weisen die Schnittpunkte bedeutsamer Autobahn- und Schienenverkehrsachsen auf, so z.B. Hamburg, Hannover, Bremen oder auch Osnabrück. Durch die gute Erreichbarkeit der großen Wirtschaftsräume ergeben sich entlang dieser Achsen auch im ländlichen Raum besondere Standortqualitäten. Dies gilt u.a. für die Landkreise Rotenburg, Oldenburg, Vechta sowie Soltau-Fallingbostel.

Sehr unterschiedliche Größen der Landkreise und Gemeinden

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

- Bei den Landkreisen reicht die Spannweite von Osnabrück (358.000 Einwohner [1]) und Emsland (308.000) bis hin zu Wittmund (58.000) und Lüchow-Dannenberg (52.000) [2].
- Die niedersächsischen Landkreise und Regionen sind darüber hinaus durch eine sehr unterschiedliche Verteilung der Bevölkerung auf Größenklassen von Gemeinden gekennzeichnet. Im ländlichen Raum dominieren kleine Gemeindegrößen. Insgesamt leben 26 % der niedersächsischen Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, im ländlichen Raum sind es sogar knapp 39 %. Die Bevölkerungsanteile in kleinen Gemeinden sind vor allem in den Regionen mit Samtgemeinden besonders hoch. In den höher verdichteten Räumen spielen kleine Gemeinden hingegen nur eine untergeordnete Rolle.
- Insgesamt wohnen in Niedersachsen 19 % der Bevölkerung in Samtgemeinden, im ländlichen Raum sind es 28 %. In den Landkreisen Rotenburg, Nienburg, Uelzen, Holzminden und Gifhorn liegt der Anteil über 50 %; im Landkreis Lüchow-Dannenberg gibt es ausschließlich Samtgemeinden.

1 am 1.1.2004

2 Die Region Hannover hat 1,127 Mio. Einwohner.

Arbeitsmarktverflechtungen über die Landesgrenze

Verflechtungen mit den norddeutschen Stadtstaaten

Aufgrund seiner räumlichen Lage weist Niedersachsen intensive Wirtschafts- und Arbeitsmarktverflechtungen mit den norddeutschen Stadtstaaten Bremen bzw. Bremerhaven und Hamburg auf. Die drei Städte üben eine beträchtliche Sogwirkung auf die Landkreise in ihrem Umland aus.

Negativer Pendlersaldo von 121.000 Arbeitnehmern

Insgesamt hat Niedersachsen 317.000 Auspendler und 196.000 Einpendler über die Landesgrenzen. Damit ergibt sich ein negativer Pendlersaldo in der Größenordnung von 121.000 Arbeitnehmern [3].

- Den größten negativen Pendlersaldo (Auspendlerüberschuss) in der Größenordnung von 80.000 Personen hat Niedersachsen mit Bremen und Bremerhaven, dabei stehen 103.000 Auspendlern in das Land Bremen etwa 23.000 Einpendler nach Niedersachsen gegenüber.
- An zweiter Stelle steht Hamburg mit einem Auspendlerüberschuss von 69.000 Personen. Etwa 81.000 niedersächsische Arbeitnehmer pendeln in die Hansestadt aus, während 12.000 Personen aus Hamburg in Niedersachsen einer Beschäftigung nachgehen.
- Die Auspendlerüberschüsse gegenüber Nordrhein-Westfalen mit knapp 17.000 Personen, Hessen mit 6.000 Personen und Schleswig-Holstein mit 3.000 Personen sind demgegenüber deutlich geringer.
- Niedersachsen ist auf der anderen Seite durch seine Lage zu den neuen Bundesländern ein bevorzugtes Pendlerziel vor allem für Bewohner aus den grenznäheren Regionen. Aus den neuen Bundesländern pendeln insgesamt 78.000 Arbeitnehmer nach Niedersachsen ein, während umgekehrt 15.000 Niedersachsen dort eine Beschäftigung haben. Der Einpendlerüberschuss beträgt insgesamt fast 64.000 Personen, darunter gegenüber Sachsen-Anhalt knapp 39.000 Personen, Thüringen 12.000 und Mecklenburg-Vorpommern 6.000 Personen.

Intensivierung der Pendlerverflechtungen über die Landesgrenze hinweg

Insgesamt haben sich in den letzten Jahren die Pendlerverflechtungen auch über die Landesgrenzen hinweg intensiviert. Allerdings sind die Zahlen der Einpendler von 1998 bis 2003 mit 20 % deutlich stärker gewachsen als die der Auspendler mit 6 %. Entsprechend konnte der Auspendlerüberschuss, der 2003 noch 135.000 betrug, um fast 15.000 Personen verringert werden. Dabei ist die Entwicklung gegenüber den westdeutschen und ostdeutschen Nachbarregionen unterschiedlich verlaufen.

- Die westdeutschen Nachbarregionen sind offensichtlich verstärkt Ziele niedersächsischer Arbeitnehmer. Gegenüber den westdeutschen Nachbarregionen hat sich der Auspendlerüberschuss um mehr als 6.000 Personen, allein gegenüber Bremen um etwa 3000 Personen vergrößert.
- Auf der anderen Seite ist die Attraktivität von Niedersachsen für die Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern weiter gestiegen. Gegenüber den neuen Bundesländern ist der Einpendlerüberschuss insgesamt um 19.000 Personen angewachsen. Allein gegenüber dem Nachbarland Sachsen-Anhalt ist der Einpendlerüberschuss um mehr als 11.000 Arbeitnehmer gestiegen. Insge-

3 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.6.2003

samt trägt Niedersachsen damit nicht unerheblich zur Entlastung vor allem der grenznahen Arbeitsmärkte in den neuen Bundesländern bei.

Wirtschaftsstandorte und Pendlereinzugsbereiche in Niedersachsen

Verflechtungsbereiche der Arbeitsplatzzentren

Eine Sonderauswertung der Berufspendlerströme zwischen den Gemeinden [4] macht die Verflechtungsbereiche der Arbeitsplatzzentren deutlich (Karte 1). Dargestellt sind die Einzugsbereiche der Wirtschaftsstandorte mit mehr als 7.500 Beschäftigten anhand des jeweils dominierenden Pendlerstromes.

Starke räumliche Verflechtungen mit den Wirtschaftszentren

Das Bild der großen Wirtschaftsstandorte entspricht erwartungsgemäß weitgehend dem der bevölkerungsstarken Zentren [5].

- 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 niedersächsischen Umland hinein das dominierende Arbeitsmarktzentrum.
- In weiten Teilen ist der ländliche Raum durch kleinere Arbeitsplatzzentren geprägt. Besonders gering ist die Dichte der wirtschaftlichen Aktivitäten in einem breiten Streifen, der sich vom mittleren Weser-Raum über die Heideregion bis in das nördliche und nordöstliche Niedersachsen erstreckt.
- Im Umfeld von Hannover gibt es mit Hildesheim, Hameln, Nienburg, Celle und Peine weitere kleinere regionale Arbeitsmärkte.
- Dominierende kleinere Zentren sind darüber hinaus 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 eine größere Zahl mittlerer Standorte mit jeweils sich ergänzenden Einzugsbereichen. So z.B. Emden, Aurich, Leer und Papenburg im äußersten Nordwesten, Vechta und Cloppenburg in der Mitte sowie Bad Bentheim, Lingen und Meppen im Südwesten.
- Einige wenige Gemeinden an der Landesgrenze sind überwiegend auf Standorte außerhalb des Landes orientiert, so z.B. auf Rheine und Minden in Nordrhein-Westfalen sowie auf Kassel in Nordhessen.

Berücksichtigung von Zentrenstrukturen und Verflechtungsbereichen

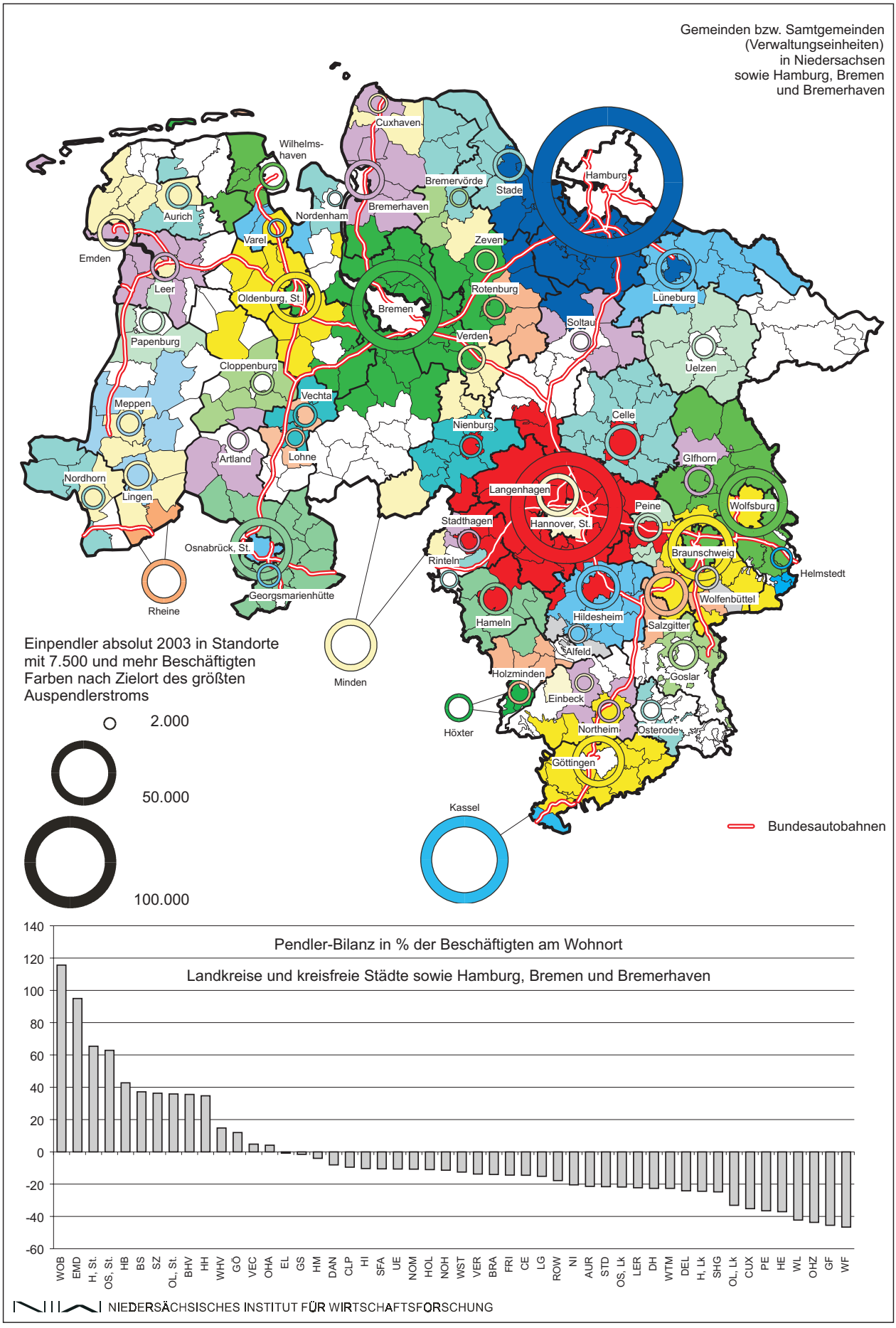
Insgesamt werden über die dominierenden Zentren hinaus doch recht vielfältige regionale Arbeitsmarktstrukturen deutlich. Regionalpolitische Aktivitäten zur Stärkung zurückgebliebener Räume müssen diese Verflechtungen und die zugrundeliegenden Zentrenstrukturen berücksichtigen.

---

4 Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

5 Vgl. dazu die Karte 1 „Wirtschaftsstandorte“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

Karte 1: Wirtschaftsstandorte und Pendlereinzugsbereiche 2003



2. BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR UND -ENTWICKLUNG

Bevölkerungsstruktur und -entwicklung als wichtige Determinanten der Regionalentwicklung

Die Bevölkerungsstruktur und -entwicklung sowie die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersgruppen bilden wichtige Rahmendaten für die regionalwirtschaftliche Entwicklung. Sie sind nicht nur eine grundlegende Bestimmungsgröße für das Angebot an Arbeitskräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt, sondern prägen auch in wesentlichen Zügen die Nachfrage der Bevölkerung und der 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. Bevölkerungszahl 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 auf den Bevölkerungsaufbau aus. Andererseits beeinflussen die Besonderheiten im demographischen Aufbau auch in starkem Maße die natürliche Entwicklung.

Altersstruktur

Zunehmende Überalterung der Bevölkerung

Der Altersaufbau der Bevölkerung in Niedersachsen entspricht in den Grundzügen weitgehend dem westdeutschen Durchschnitt. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren ist in Niedersachsen mit 19,5 % [6] geringfügig höher. Dafür sind die Altersjahrgänge zwischen dem 18. und dem 45. Lebensjahr etwas schwächer besetzt. Der Anteil der Bevölkerung im Alter über 65 Jahre liegt mit 18,2 % wieder geringfügig über dem Durchschnitt der westdeutschen Länder.

Großräumige Unterschiede in der Altersstruktur

Innerhalb des Landes existieren erhebliche Unterschiede im Altersaufbau der Bevölkerung [7].

- Seit langem haben die Regionen im Westen des Landes überdurchschnittlich hohe Geborenenraten. In der Folge ist auch der Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Bevölkerung in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen besonders hoch. Entsprechend wächst hier auch das Arbeitskräftepotenzial überdurchschnittlich, was sich zukünftig noch stärker als Standortvorteil erweisen könnte.
- Ausgesprochen ungünstige Altersstrukturen mit sehr hohen Anteilen von Einwohnern im Ruhestandsalter und geringeren Anteilen jüngerer und mittlerer Haushalte weisen demgegenüber weite Teile Südniedersachsens sowie das nordöstliche Niedersachsen mit den Landkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg auf.

---

6 am 1.1.2004

7 Vgl. dazu die Karte 2.3 „Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

- Innerhalb der großstädtischen Räume haben die Kernstädte eine ausgeprägte Überalterung und sehr geringe Kinderzahlen. In den Umlandgemeinden sind hingegen die Bevölkerung in den mittleren Jahrgängen und die Kinder überrepräsentiert.

Natürliche Entwicklung

Langfristiger Trend zur Verschlechterung der natürlichen Entwicklung

In den 90er Jahren stiegen vorübergehend die Geborenenzahlen (aus demographischen Gründen) wieder an, so dass teilweise sogar ein leichter Geborenenüberschuss zu verzeichnen war. In den letzten Jahren sind die Geborenenzahlen wieder rückläufig, und die Sterbefälle steigen vor allem auf Grund des zunehmenden Anteils älterer Menschen wieder an. Im Jahr 2000 lag das Geborenendefizit in Niedersachsen bei 3.500 Personen und im Jahr 2003 bereits bei fast 15.000 Personen. Der Trend zur weiteren Verschlechterung der natürlichen Entwicklung ist durch den Altersaufbau der Bevölkerung weitgehend vorgezeichnet. Nach den derzeit vorliegenden Prognosen für Niedersachsen wird das derzeitige Niveau der Wanderungsgewinne in einer Größenordnung von etwas mehr als 30.000 Personen ab Mitte des nächsten Jahrzehnts nicht mehr ausreichen, um den Gestorbenenüberschuss zu kompensieren. Anders ausgedrückt, ohne weitere Zuwanderungen nimmt die Bevölkerung zukünftig mit steigendem Tempo ab.

Erhebliche regionale Unterschiede in der natürlichen Entwicklung

Innerhalb des Landes beobachten wir allerdings erhebliche Unterschiede in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Karte 2.1). Die Gründe hierfür liegen im bestehenden Altersaufbau der Bevölkerung (z.B. im abweichenden Anteil der Frauen im gebärfähigen Alter) sowie auch im generativen Verhalten (Land-Stadt-Gefälle sowie Einfluss der Konfession und sozialer Gruppenzugehörigkeit auf die Einstellung zu Familie und Kindern).

Westliches Niedersachsen an der Spitze

- In den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen verzeichnen wir auf Grund der nach wie vor hohen Geborenenzahlen fast flächendeckend Geborenenüberschüsse, die zusammen mit den meist ebenfalls überdurchschnittlichen Wanderungsgewinnen zur hohen Bevölkerungsdynamik beitragen. An der Spitze der natürlichen Entwicklung stehen die Landkreise Cloppenburg, Vechta und Emsland.

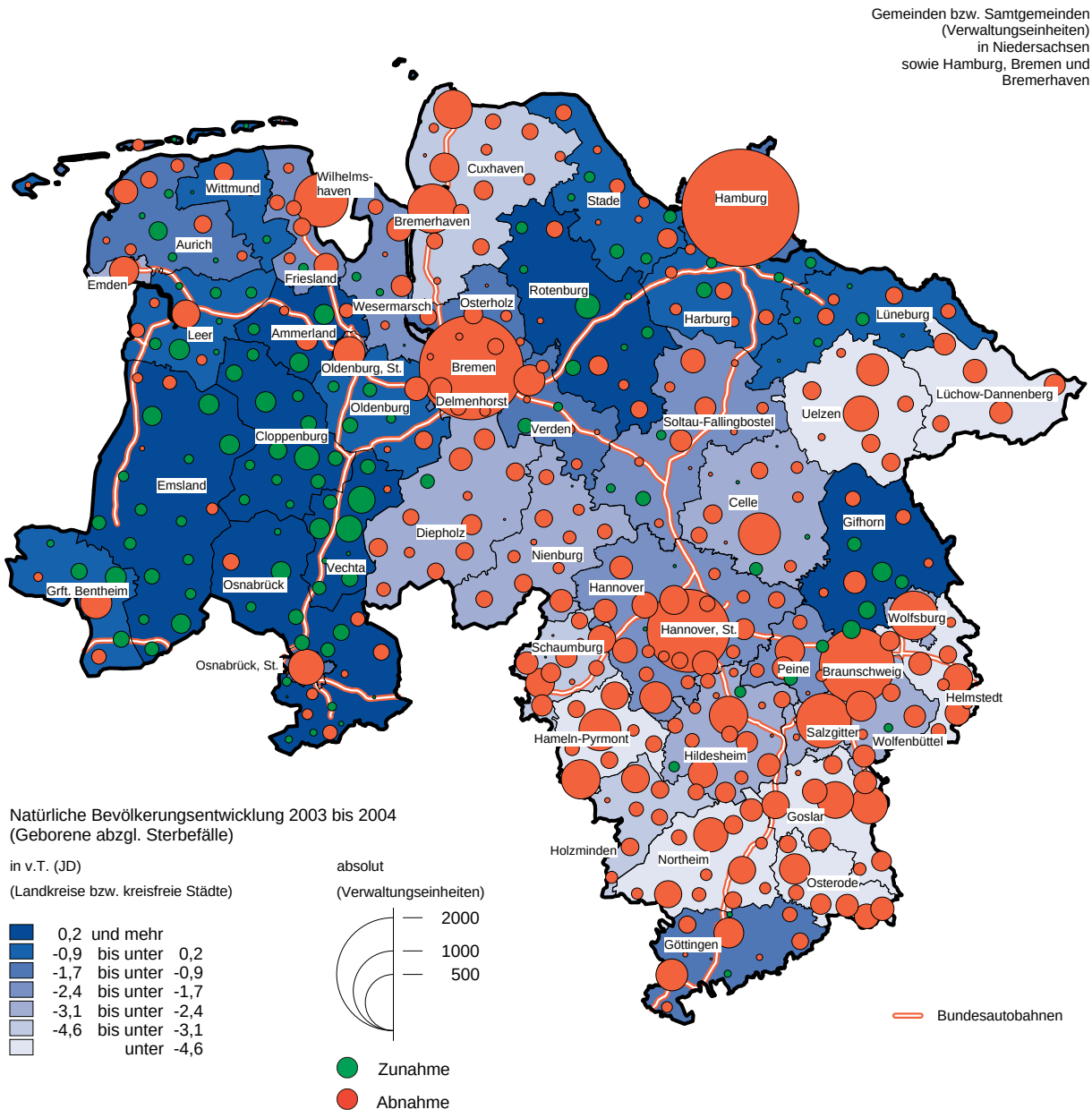
Ländlich geprägte Gemeinden überdurchschnittlich

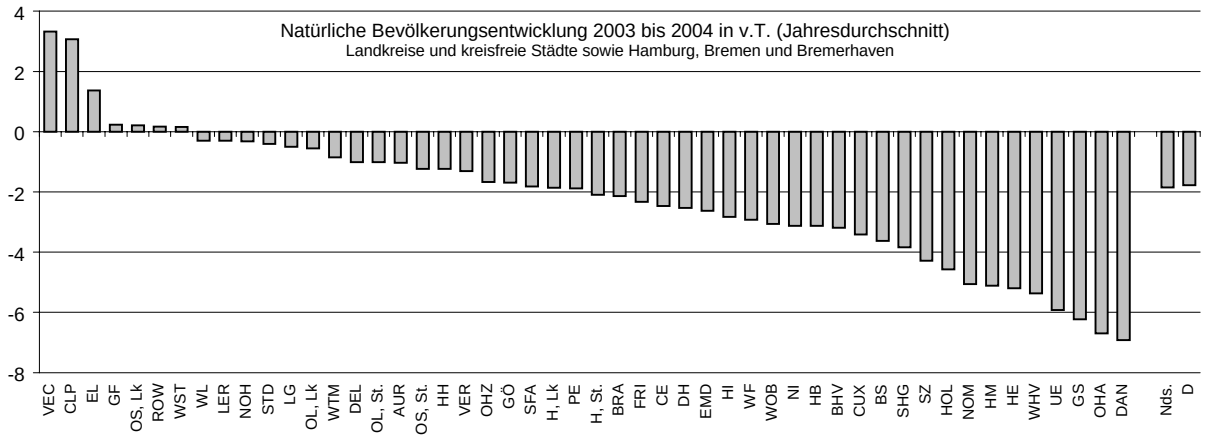
- Auch in einigen weiteren ländlichen Gemeinden sowie in stärker „städtisch“ geprägten Gemeinden des suburbanen Raums mit günstiger Altersstruktur verzeichnen wir ebenfalls noch Geborenenüberschüsse. Dies gilt z.B. für die Landkreise Lüneburg und Rotenburg mit starken Zuwanderungen aus Hamburg sowie auch für den Landkreis Gifhorn mit einer starken Zuwanderung von Spätaussiedlern.

Extreme Geborenendefizite im Nordosten und im südlichen Niedersachsen

- Ansonsten dominieren fast flächendeckend Geborenendefizite. Sie sind extrem hoch in den Harzkreisen Osterode und Goslar, in den nordostniedersächsischen Kreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg, im ehemaligen Zonenrandkreis Helmstedt sowie im Weserbergland.

Karte 2.1: Natürliche Entwicklung 2003 bis 2004





Wanderungen

Entwicklung der Wanderungen

In Niedersachsen ist ebenso wie im übrigen Bundesgebiet die Zahl der Zuwanderer auf Grund des Anstiegs von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen, von Zuwanderern aus Mittel- und Osteuropa sowie aus der ehemaligen DDR gegen Ende der 80er Jahre sprunghaft angestiegen. Nach Überschreiten des Höhepunkts im Jahr 1990 sind die Zuwanderungen dann in Niedersachsen bei weitem nicht so schnell zurückgegangen wie im Bundesgebiet. Vor allem in den Jahren 1992 bis 1995 waren sie deutlich höher als im westdeutschen Durchschnitt, in den letzten Jahren liegen sie etwa im Durchschnitt der westdeutschen Länder. Von 1998 bis 2003 hat Niedersachsen einen fast konstanten Wanderungsüberschuss von etwa 30.000 Personen im Jahresdurchschnitt. Dies ist zwar derzeit noch etwa doppelt so hoch wie die Verluste in der natürlichen Entwicklung, diese steigen aber weiter permanent an.

Regionale Unterschiede bei den Wanderungen

Innerhalb des Landes ergeben sich auch bei den Wanderungen beträchtliche regionale Unterschiede (Karte 2.2).

Suburbanisierung im Umfeld der großen Verdichtungsräume

- In den großstädtischen Verdichtungsräumen ist seit langem eine Wanderungsbewegung von überwiegend jüngeren und einkommensstärkeren Haushalten aus den Kernstädten in das nähere und weitere Umland festzustellen, die als Suburbanisierung der Bevölkerung bezeichnet wird. Ursachen dieser kleinräumlichen Wanderungsbewegungen sind die niedrigeren Bodenpreise und die Möglichkeiten zur Verwirklichung von individuelleren Wohnformen im Umland der Großstädte. Dabei hat sich das Wachstum innerhalb der Verdichtungsräume zunehmend in die Randbereiche verlagert, wobei neben den günstigeren Bodenpreisen die Erreichbarkeit der Zentren eine entscheidende Rolle spielt. Dieser Suburbanisierungsprozess ist besonders ausgeprägt im Umland der Großstädte Hamburg, Hannover und Bremen. Das bedeutet, dass die angrenzenden ländlichen Räume von Zuwanderungen profitieren, wie z.B. die Landkreise Rotenburg, Lüneburg, Soltau-Fallingbostel oder Schaumburg.

Suburbanisierung bei kleineren Zentren

- Auch im Umfeld von mittleren Städten wie Braunschweig, Oldenburg, Osnabrück, Göttingen oder Hildesheim sowie bei kleineren Städten wie z.B. Nienburg und Celle lassen sich Suburbanisierungstendenzen beobachten.

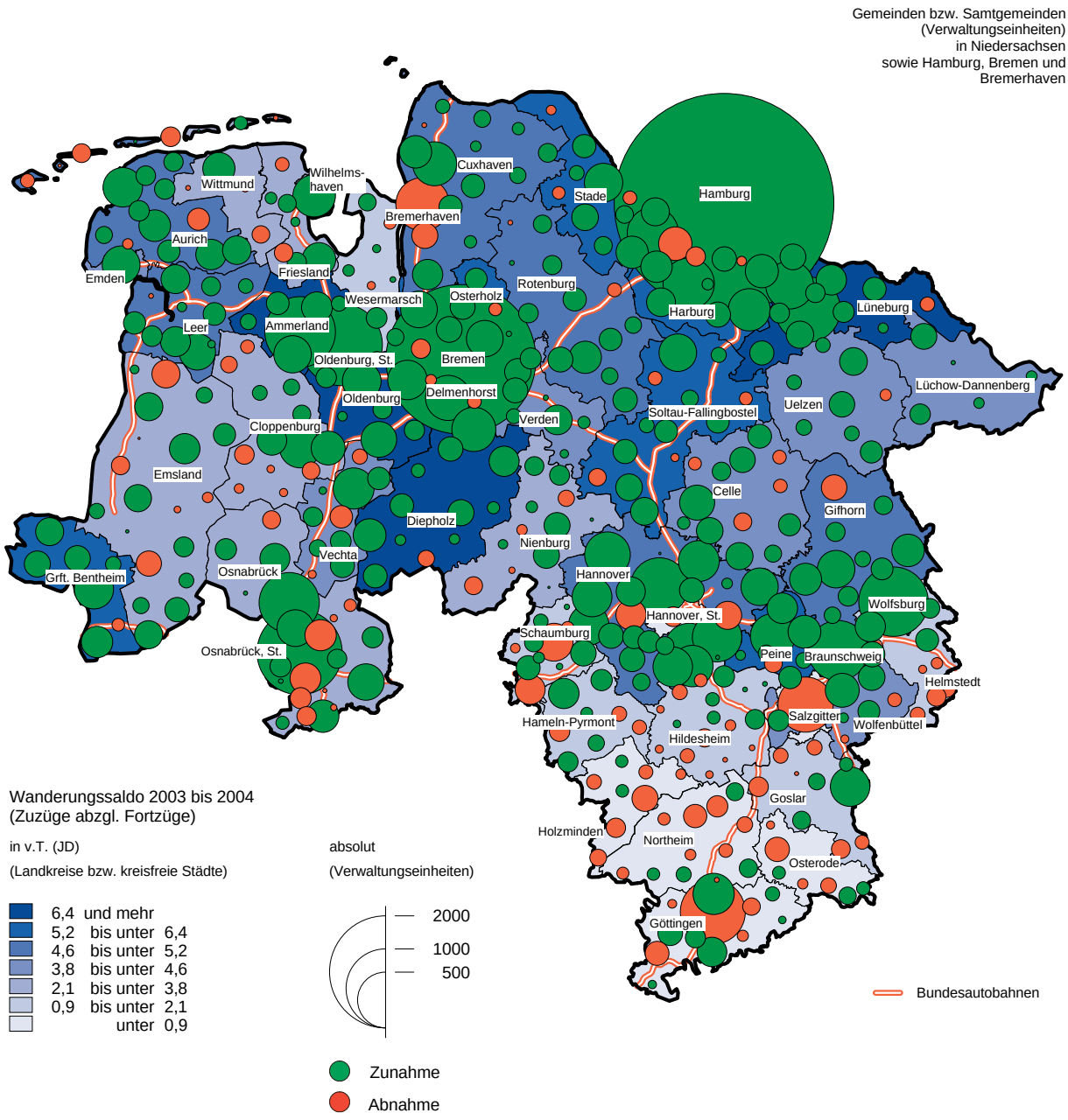
Entwicklungsprobleme der Kernstädte

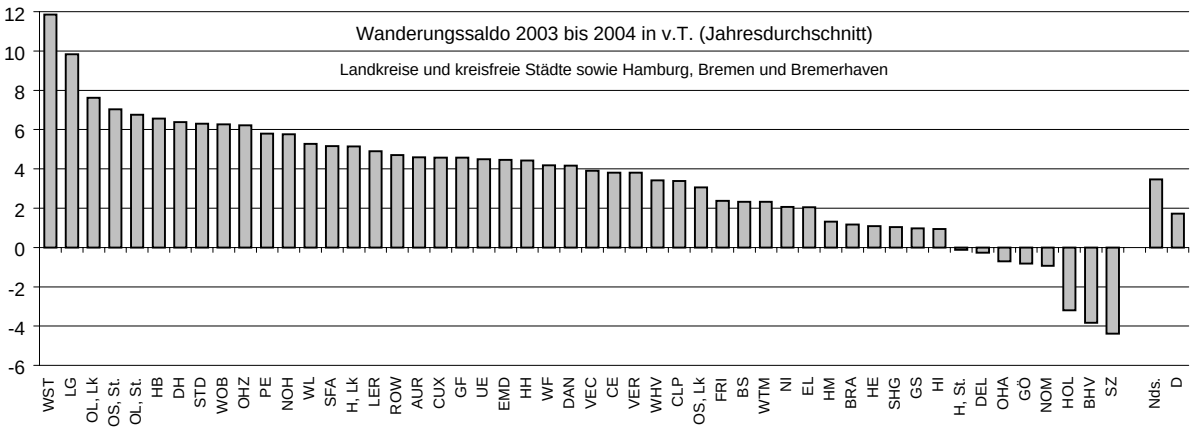
- Der Verlust von einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten und im Gegenzug die teilweise starken Zuwanderungen von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen (u.a. auch aus dem Ausland), gepaart mit einer zunehmenden Überalterung der Bevölkerung, führen zu wachsenden Problemen in den Großstädten. In Niedersachsen sind durch die Bedeutung von Hochschulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen allerdings die größeren Städte auch durch Zuzug jüngerer Menschen in der Ausbildungsphase geprägt. Ausgeprägt ist dies u.a. in Göttingen, Osnabrück, Hannover, Braunschweig und Oldenburg. Insgesamt verzeichnen die größeren Städte in allerjüngster Vergangenheit wieder (zumindest leichte) Wanderungsgewinne („wachsende Stadt“).

Ländlicher Raum: Dynamik im Westen und Nordwesten

- Die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen und abgeschwächt auch im ostfriesischen Raum sind geprägt durch anhaltend hohe Wanderungsgewinne. Zusammen mit den nach wie vor hohen Geborenenüberschüssen erreichen sie damit fast die Dynamik der unmittelbaren großstädtischen Umland-

Karte 2.2: Wanderungssaldo 2003 bis 2004





kreise. Starke Zuwanderung von Russlanddeutschen, z.B. in die Räume Cloppenburg und Gifhorn, stärken zusätzlich die Dynamik.

Ungünstigere Entwicklungen in der Mitte und im Nordosten

- In den abgelegeneren ländlichen Räumen des mittleren und nordöstlichen Niedersachsen abseits der Einzugsbereiche der Zentren und der großen Verkehrsachsen werden die Wanderungsgewinne zunehmend geringer. Im nördlichen Landkreis Celle und im Landkreis Nienburg verzeichnen einige Gemeinden bereits Wanderungsverluste.

Besondere Problemlagen im Süden des Landes

- Im südlichen Niedersachsen überwiegen seit einigen Jahren – von wenigen Ausnahmen im Umfeld von Göttingen, Hildesheim und Salzgitter abgesehen – sogar flächendeckend Wanderungsverluste. Zusammen mit der ungünstigen natürlichen Entwicklung führen sie zu starken Bevölkerungsrückgängen. Besonders hohe Wanderungsverluste weisen der Oberweser-Raum und die Harzregion auf.

Insgesamt überdurchschnittliche Wanderungsgewinne in den ländlichen Räumen

Insgesamt waren die Wanderungsgewinne der niedersächsischen ländlichen Räume in den 90er Jahren deutlich überdurchschnittlich und (relativ) stärker als in den Stadtregionen und Verdichtungsräumen. In den letzten Jahren ist dieser Vorsprung allerdings geschrumpft.

Sonderthema: Wanderungen nach dem Alter

Wanderungsströme nach dem Alter

Die Wanderungsströme unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen unterscheiden sich teilweise stark nach Wanderungszielen und –motiven. Es ist unmittelbar einleuchtend, dass dies jeweils sehr verschiedene Auswirkungen auf die kommunale und regionale Entwicklung hat. Zuwanderer im Rentenalter stellen andere Anforderungen an die kommunale Infrastruktur als junge Menschen im Ausbildungsalter und 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. Praktisch alle größeren Städte verlieren im Zuge der Suburbanisierung Kinder und Jugendliche, während die unmittelbaren Umlandstandorte, aber auch die Gemeinden des weiteren Umfeldes von diesen Zuwanderungen profitieren (Karte 2.3 a). Die Suburbanisierung verstärkt somit erheblich den Überalterungsprozess der Städte. Darüber hinaus verzeichnen aber auch weitere ländliche Regionen mit ungünstigen wirtschaftlichen Perspektiven Wanderungsverluste junger Einwohner, so z.B. das südniedersächsische Leine-Weser-Bergland und die Harzregion.

Wanderungen in der Ausbildungsphase

- Die Wanderungsströme der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis unter 25 Jahren dürften weitgehend bildungs- und berufseinstiegsorientiert sein. Sie werden im Zuge der zunehmenden Qualifizierung der nachwachsenden Generationen immer stärker. Eindeutige Gewinner sind die großen Zentren, die Universitäts- und Fachhochschulstandorte sowie die Standorte von sonstigen Ausbildungseinrichtungen (Karte 2.3 b). Darunter sind im

ländlichen Raum nicht nur die kleineren Universitäts- und Fachhochschulstandorte, sondern auch weitere Städte, wie z.B. Cloppenburg, Uelzen, Rotenburg oder Hameln-Pyrmont. Alle übrigen Gemeinden in der Fläche verlieren z.T. in erheblichem Maße Einwohner im Alter zwischen 18 und 25 Jahren. Besonders stark sind diese Wanderungsverluste in peripheren ländlichen Räumen, so z.B. in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Wittmund. Die Problematik der steigenden Mobilität in der Ausbildungsphase für ländliche Räume liegt darin, dass diese jungen Menschen nur dann in ihre Heimatregionen zurückkehren, wenn dort auch entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden.

Arbeits- und wohnstandortorientierte Wanderungen der 25- bis unter 50-jährigen

- Bei den Wanderungsströmen der Bevölkerung etwa zwischen dem 25. und 50. 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 großen Verlierer sind hier eindeutig die großen Städte (Karte 2.3 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 Celle, Soltau-Fallingbostel und Nienburg 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 Vorruhestands- und Ruhestandsalter

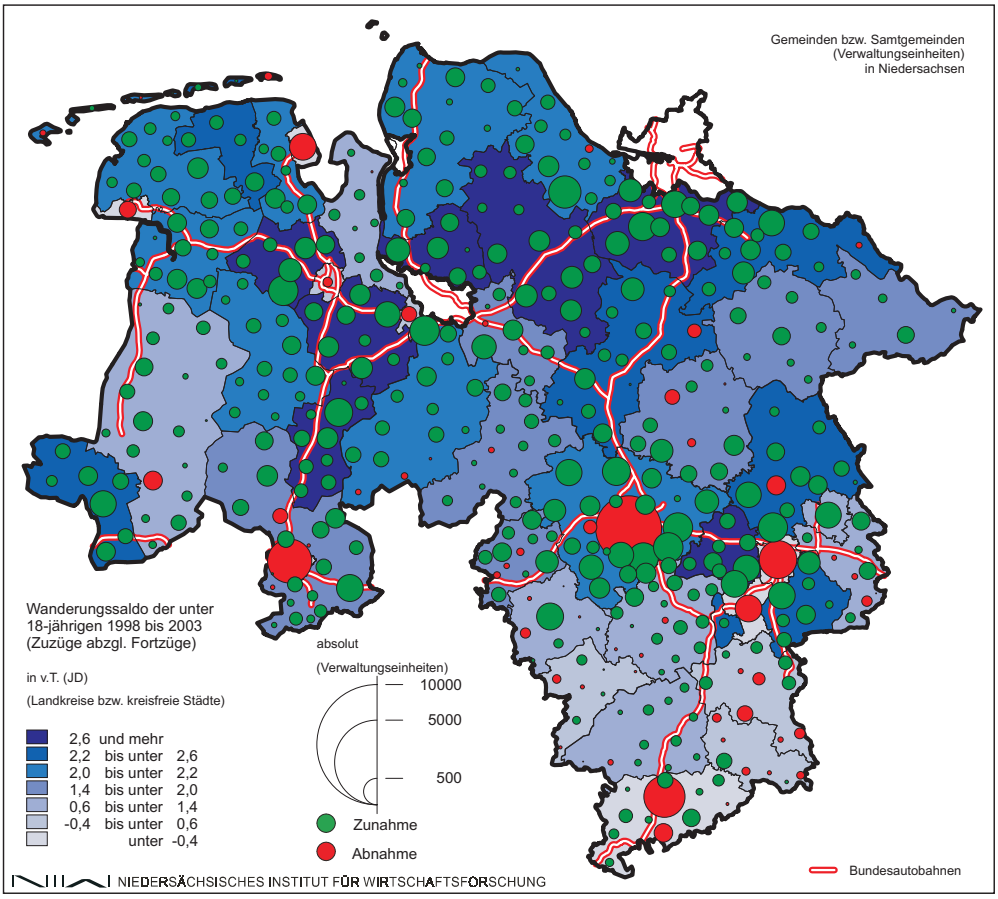
- Die Wanderungen der Bevölkerung etwa ab dem 50. Lebensjahr sind wieder weitgehend wohnstandortorientiert, weil mit dem Eintritt ins Rentenalter die Bindung an den Arbeitsplatz entfällt. Entsprechend verlieren vor allem die großen Städte ältere Menschen, sowie Städte wie Wilhelmshaven und Delmenhorst (Karte 2.3 d). Wanderungsverluste älterer Menschen verzeichnen darüber hinaus auch vereinzelt Gemeinden im südlichen und mittleren Niedersachsen. Gewinner sind vor allem die Regionen und Standorte mit guten Wohnstandortbedingungen für ältere Menschen, wie z.B. das nordöstliche Niedersachsen, die Heide, der Küstenraum und der Raum Oldenburg. Besondere Attraktivität weisen Kurorte sowie Gemeinden im Umland der großen Städte auf (z.B. in den Landkreisen Osterholz und Verden).

Bevölkerungsentwicklung insgesamt

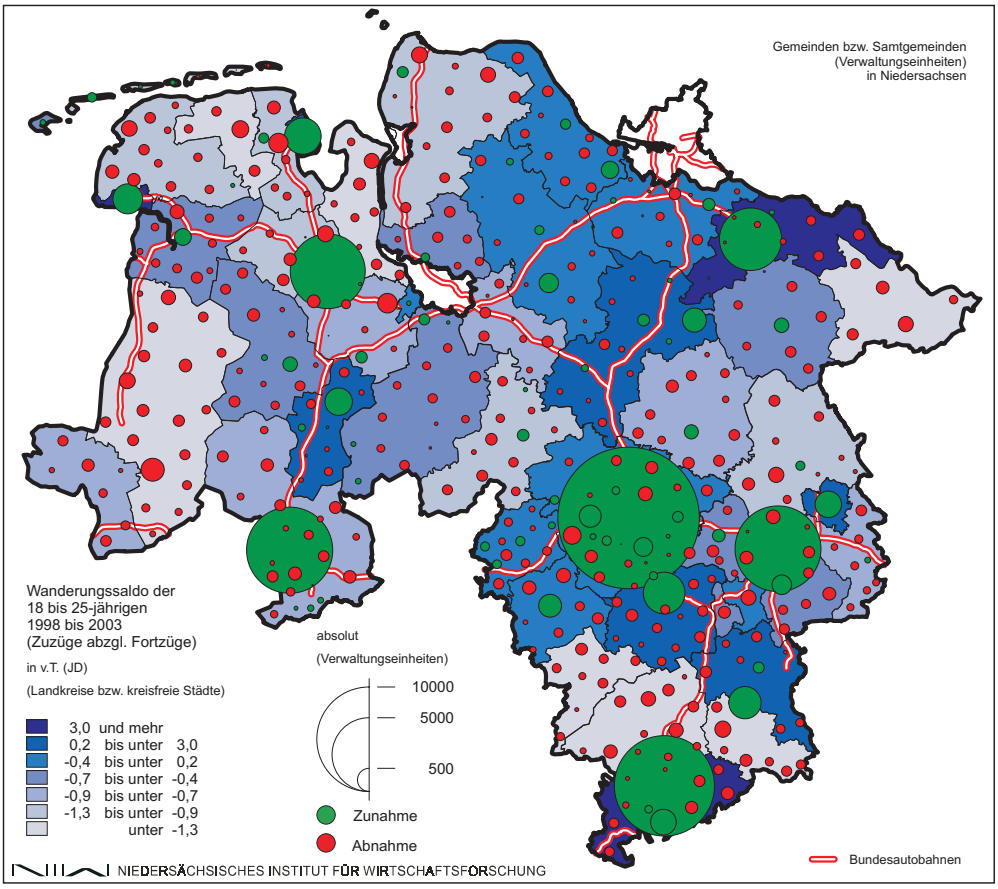
Verlangsamtes Bevölkerungswachstum wegen rückläufiger Wanderungsgewinne

Der Bevölkerungszuwachs hat sich seit Mitte der 90er Jahre gegenüber den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung mehr als halbiert. Von 1992 bis 2000 war die Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen durchweg stärker als in West-

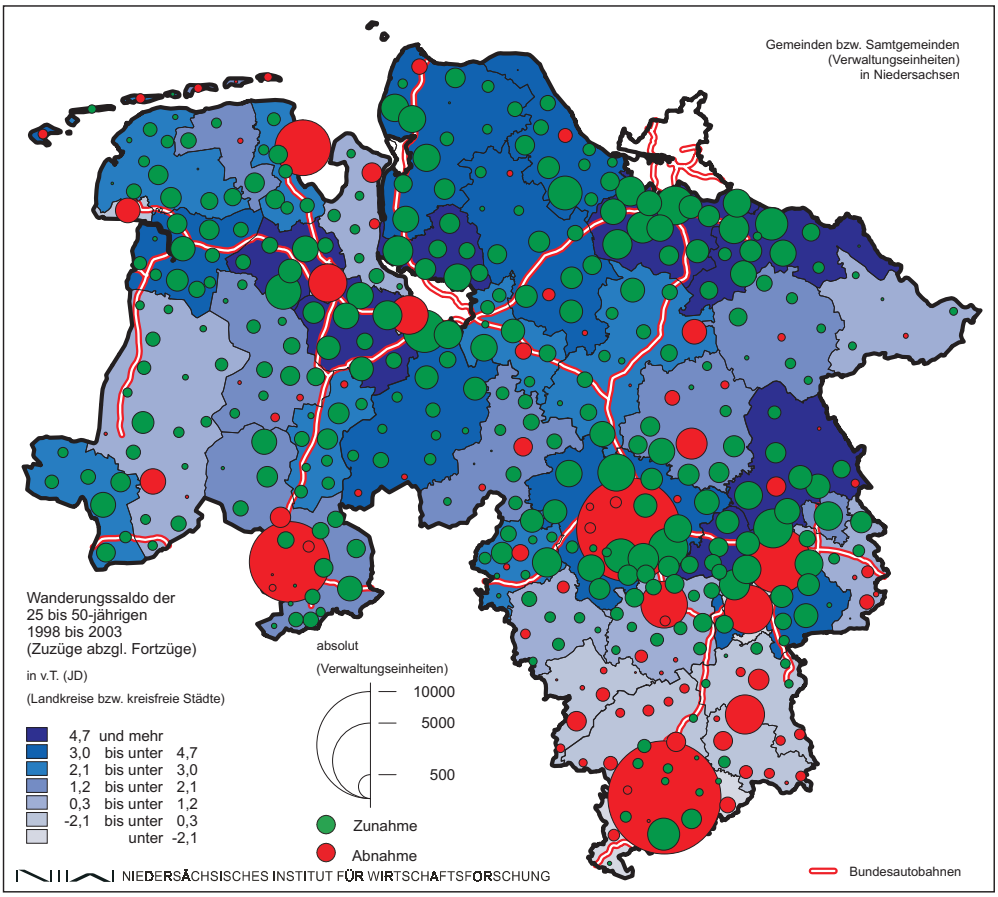
Karte 2.3 a: Wanderungssaldo der Altersgruppe bis unter 18 Jahre 1998 bis 2003



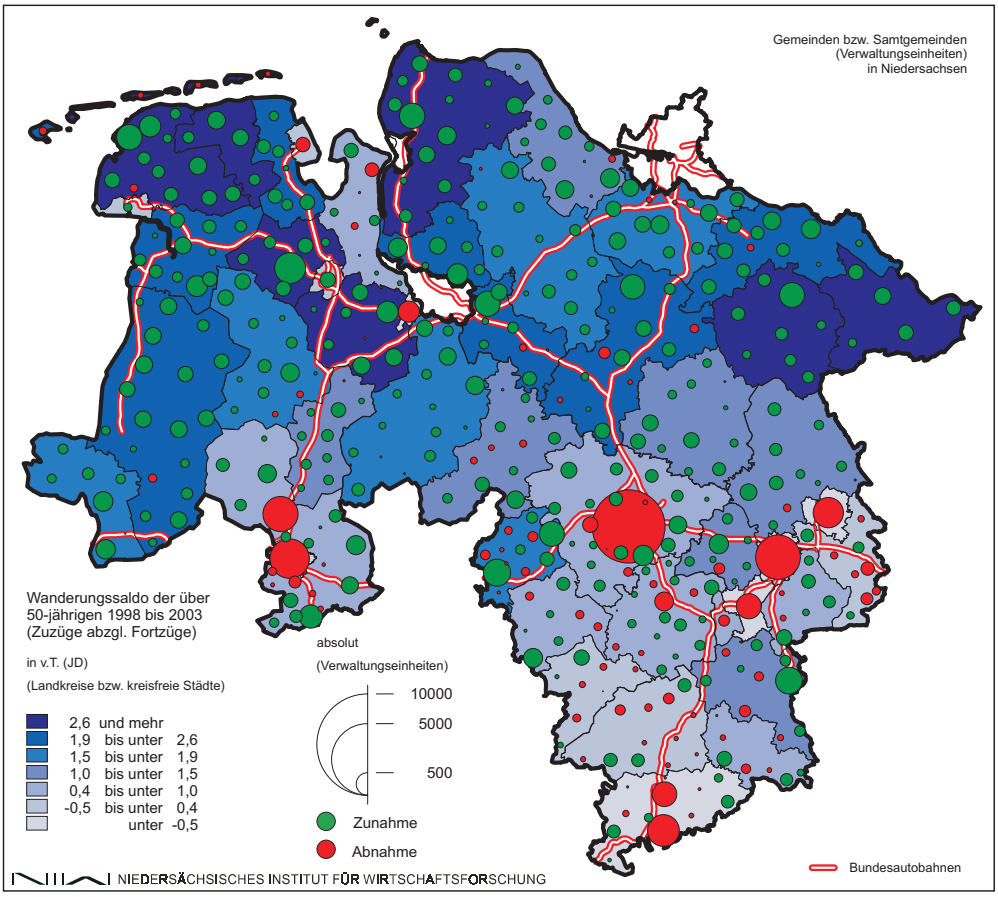
Karte 2.3 b: Wanderungssaldo der Altersgruppe 18 bis unter 25 Jahre 1998 bis 2003



Karte 2.3 c : Wanderungssaldo der Altersgruppe 25 bis unter 50 Jahre 1998 bis 2003



Karte 2.3 d: Wanderungssaldo der Altersgruppe 50 Jahre und älter 1998 bis 2003



deutschland, vor allem auf Grund der starken Zuwanderungen von Spätaussiedlern. In den letzten Jahren liegt die Bevölkerungsentwicklung etwa im Trend. Im Jahr 2003 war der Zuwachs mit 24.000 Personen erstmals wieder geringer als in den Vorjahren.

Großräumliche Trends der Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung innerhalb von Niedersachsen weist bereits seit langem ein relativ stabiles räumliches Grundmuster auf, das durch ein Umland-Stadt-Gefälle und ein West-Ost-Gefälle geprägt ist [8]. Lediglich die Wiedervereinigung hatte vorübergehend vor allem die grenznahen Regionen begünstigt. Auch im letzten Jahr 2003 sind die Entwicklungsunterschiede zwischen nach wie vor wachsenden Regionen und solchen mit schrumpfender Bevölkerung deutlich zu Tage getreten (Karte 2.4).

Wieder Bevölkerungszuwächse in den großstädtischen Zentren

- In den großstädtischen Verdichtungsräumen und den Stadtregionen wächst in einigen Kernstädten nach langen Jahren des Rückgangs die Bevölkerung wieder auf Grund von stärkeren Zuwanderungen. Dies gilt u.a. für Hamburg und Bremen, aber auch für Osnabrück und Wolfsburg. In Hannover, Braunschweig, Göttingen, Salzgitter und Hildesheim schrumpfen die Einwohnerzahlen zwar weiterhin, das Tempo ist allerdings auch hier deutlich reduziert. Die Stadt Oldenburg entwickelt sich ohnehin seit langem dynamisch.

Leichte Abschwächung des Suburbanisierungsprozesses

- In den meisten Umlandkreisen hat sich die Bevölkerungsentwicklung im letzten Jahr etwas abgeschwächt, so z.B. im Umland von Bremen in den Kreisen Osterholz und Verden, im Umfeld von Hamburg in den Kreisen Harburg und Stade sowie auch im ehemaligen Landkreis Hannover und im weiteren Umland von Hannover in den Landkreisen Schaumburg, Nienburg und Celle. Eine Ausnahme bildet lediglich der Landkreis Lüneburg, der nach wie vor extrem stark wächst. Insgesamt deutet diese Entwicklung aber darauf hin, dass sich der Suburbanisierungsprozess abschwächt. Ob dies nur auf die konjunkturelle Situation zurückzuführen ist oder einen Trendwechsel einleitet, lässt sich derzeit noch nicht absehen.

Zurückfallen des nordöstlichen Niedersachsen

- Nach Zuwächsen in den 90er Jahren ist die Bevölkerungsentwicklung im letzten Jahr in den Landkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg deutlich zurückgegangen.

Fortlaufende Bevölkerungsverluste im südlichen Niedersachsen

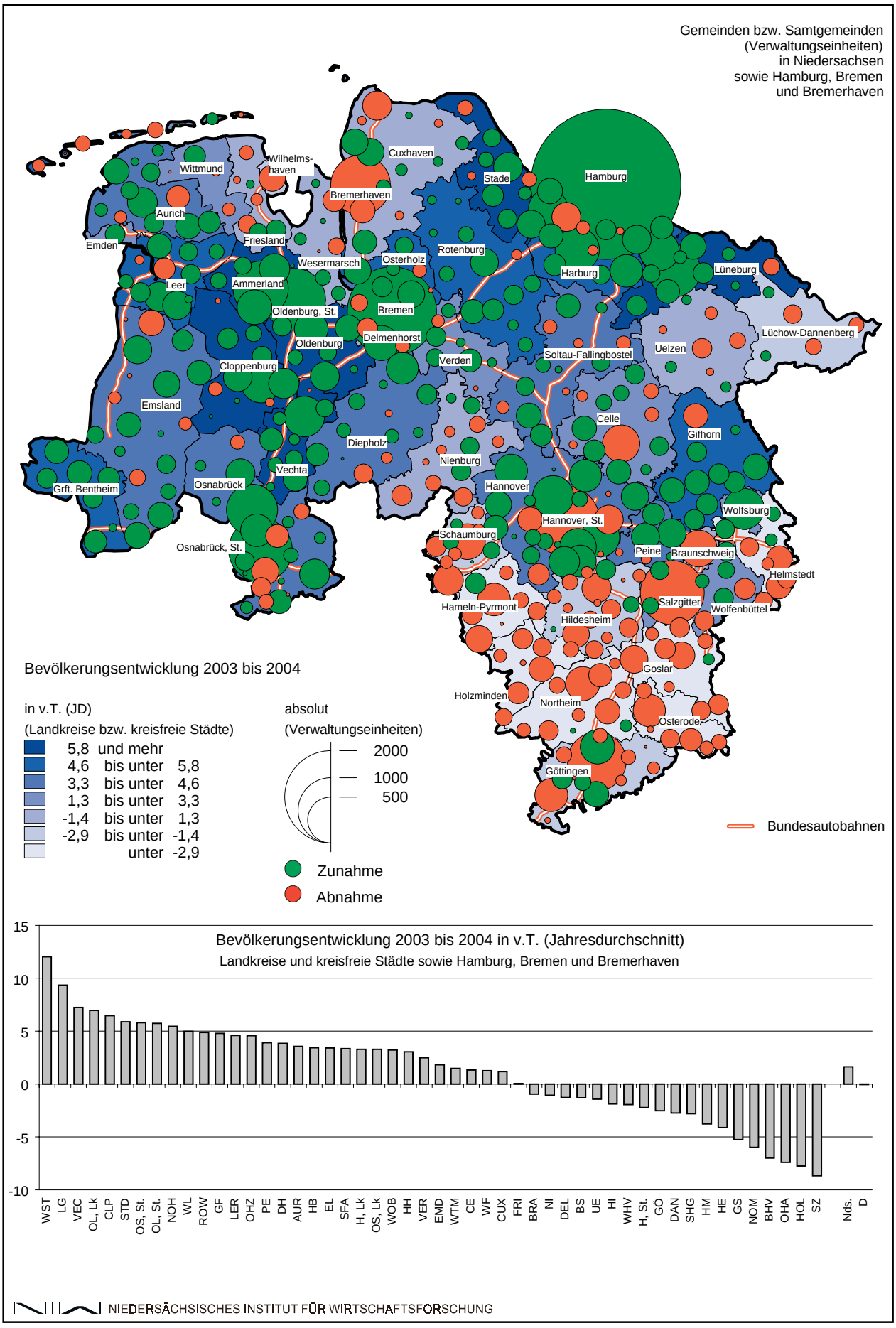
- Im südlichen Niedersachsen und im ehemaligen Zonenrandgebiet setzt sich der Bevölkerungsrückgang unvermindert fort. Dies gilt vor allem für die Harzkreise Goslar und Osterode sowie für die Landkreise Northeim und Holzminden. Auch im Landkreis Göttingen ist die Bevölkerungsentwicklung insgesamt leicht rückläufig.

Großräumliche Unterschiede geringer

Insgesamt hat sich das seit langem zu beobachtende räumliche Gefälle in der Bevölkerungsentwicklung im letzten Jahr fortgesetzt. Die Bevölkerungsentwicklung in den ländlichen Räumen liegt allerdings aktuell nur noch geringfügig über dem westdeutschen Trend und ist damit gegenüber den 90er Jahren deutlich zurückgefallen.

8 Vgl. dazu die Karte 2.1 „Bevölkerungsentwicklung 1998 bis 2002“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

Karte 2.4: Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2004



Sonderthema: Bevölkerungsprognose bis 2021

Bevölkerungsprognose des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Im Folgenden ist die aktuellste derzeit vorliegende Bevölkerungsprognose des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik für die niedersächsischen Stadt- und Landkreise zu Grunde gelegt, die am 1.1.2003 ansetzt und bis zum Jahr 2021 reicht. Die Prognose legt für die Projektion der natürlichen Entwicklung die Geborenenraten der jeweiligen Region und die Sterblichkeitsverhältnisse des Landes im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 zu Grunde. Auch für die Wanderungen wird angenommen, dass die Wanderungsintensitäten zukünftig im Durchschnitt der letzten drei beobachteten Jahre liegen.

Dramatische Steigerung des Gestorbenenüberschusses

Insgesamt wird sich nach diesen Annahmen der Gestorbenenüberschuss von derzeit etwa 15.000 bis zum Jahr 2010 mehr als verdoppeln, insbesondere weil die Gestorbenenzahlen altersstrukturbedingt dramatisch ansteigen werden. Zum Ende des nächsten Jahrzehnts dürfte nach weiter steigenden Sterbefällen und vorübergehend sogar wieder leicht steigenden Geborenenzahlen mit einem Gestorbenenüberschuss von fast 39.000 Personen zu rechnen sein.

Bevölkerungsrückgang für Niedersachsen ab Mitte des nächsten Jahrzehnts

Etwa ab der Mitte des nächsten Jahrzehnts werden die angenommenen Wanderungsüberschüsse in der Größenordnung von 35.000 Personen nicht mehr ausreichen, um die Gestorbenenüberschüsse zu kompensieren. In der zweiten Hälfte des nächsten Jahrzehnts wird dann entsprechend die Bevölkerungszahl mit zunehmendem Tempo zurückgehen. Der Zeitpunkt, an dem der Bevölkerungsrückgang einsetzt, hängt entscheidend von den zukünftigen Wanderungsgewinnen ab, denn die natürliche Entwicklung lässt sich sehr verlässlich voraussagen. Gelingt es in den kommenden Jahren nicht, auch weiterhin für Zuwanderungen attraktiv zu sein, könnte die Bevölkerungsentwicklung auch schon früher kippen.

Etwa die Hälfte der Kreise mit Bevölkerungsrückgang bis 2021

Nach der vorliegenden Bevölkerungsvorausschätzung bis zum Jahr 2021 muss etwa die Hälfte der niedersächsischen Stadt- und Landkreise mit rückläufigen Bevölkerungszahlen rechnen (Karte 2.5 und Abb. 2.1).

- Die mit Abstand ungünstigste Entwicklung mit einem Bevölkerungsrückgang von mehr als 15 % bis 2021 wird für die südniedersächsischen Landkreise Osterode am Harz, Northeim und Holzminden sowie die kreisfreie Stadt Salzgitter vorausgesagt.

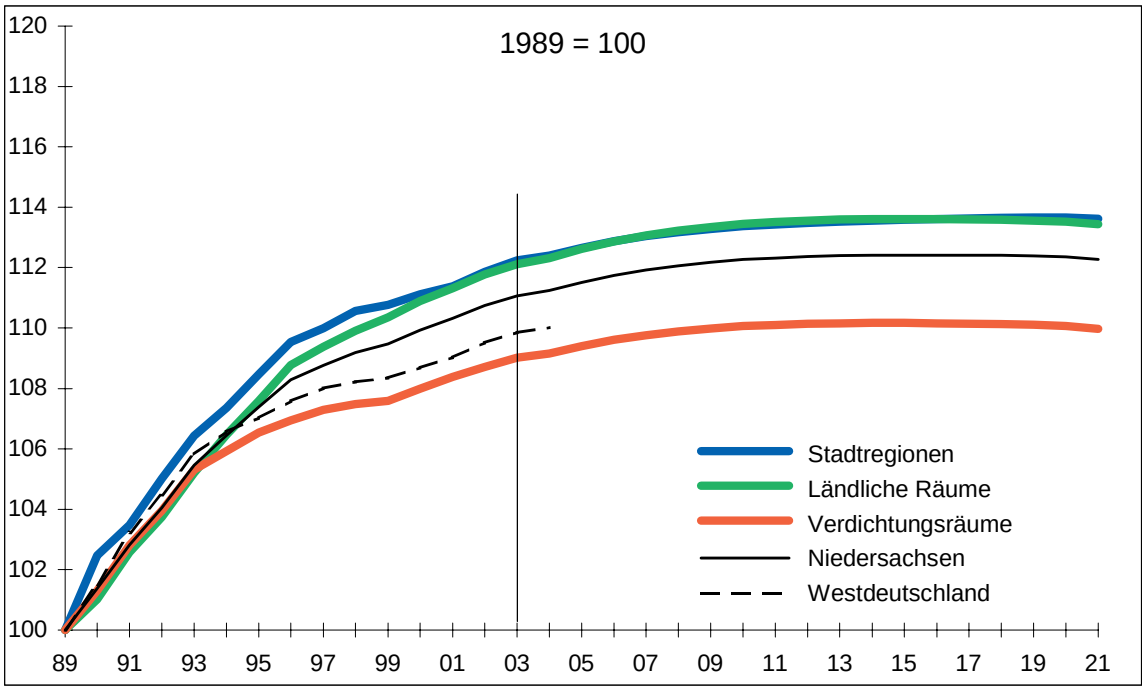
- Verluste zwischen 5 % und 15 % werden in den kreisfreien Städten Wilhelmshaven und Delmenhorst sowie den Landkreisen Goslar, Helmstedt, Lüchow-Dannenberg und Hameln-Pyrmont erwartet.

- Vergleichsweise ungünstig dürfte auch die künftige Bevölkerungsentwicklung an der Mittelweser, in der Heide sowie im Unterweser-Raum und in Teilen der ostfriesischen Küste sein.

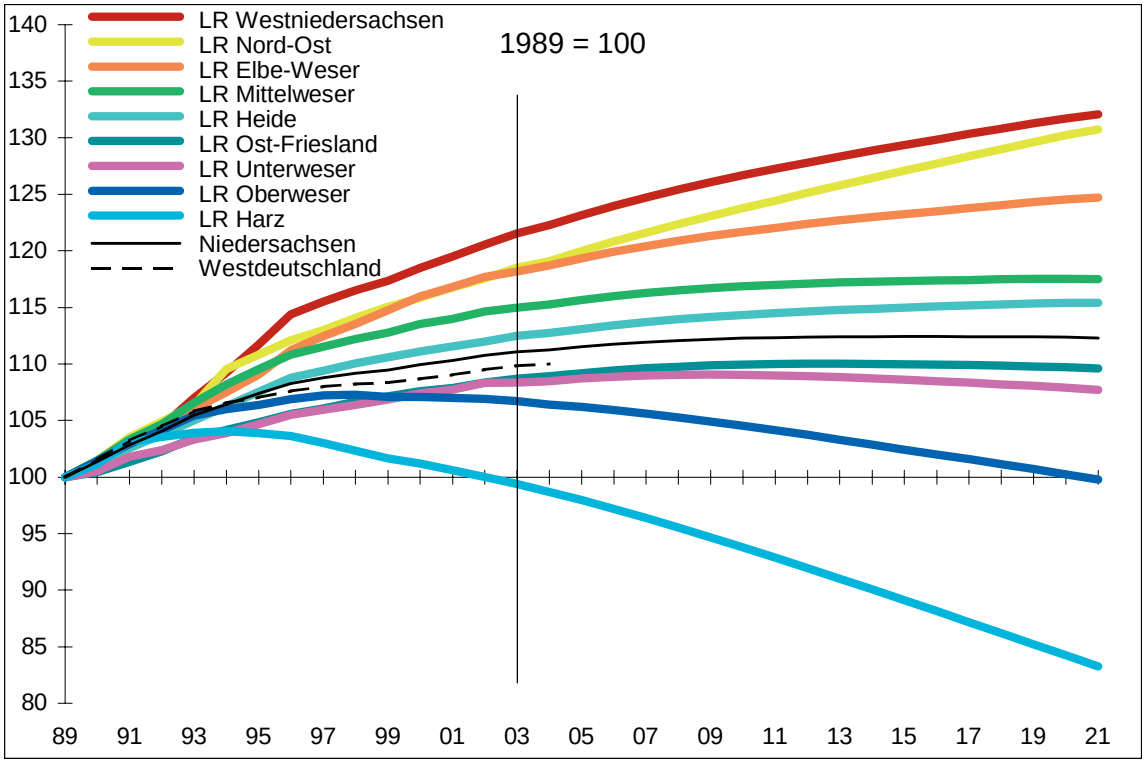
- Bis Ende des nächsten Jahrzehnts noch wachsende Einwohnerzahlen sind im Umfeld der Großstädte sowie in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen zu erwarten. Im Landkreis Lüneburg könnte die Bevölkerung fast um weitere 25 %, in den Landkreisen Vechta, Cloppenburg, Oldenburg und Ammerland zwischen 10 % und 20 % zunehmen.

Abb. 2.1: Bevölkerungsprognose 2003 bis 2021

Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume in Niedersachsen



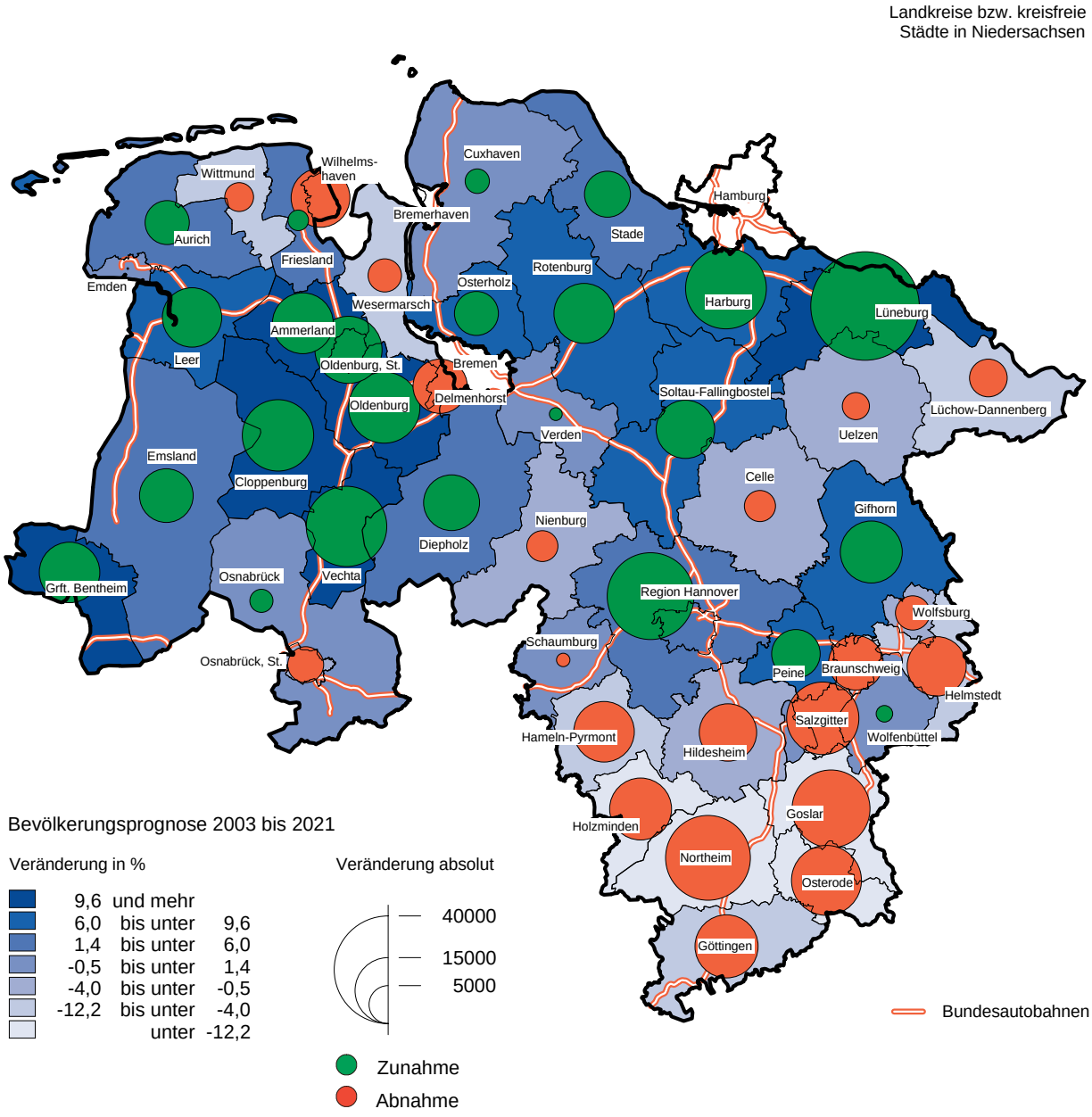
Ländliche Räume in Niedersachsen

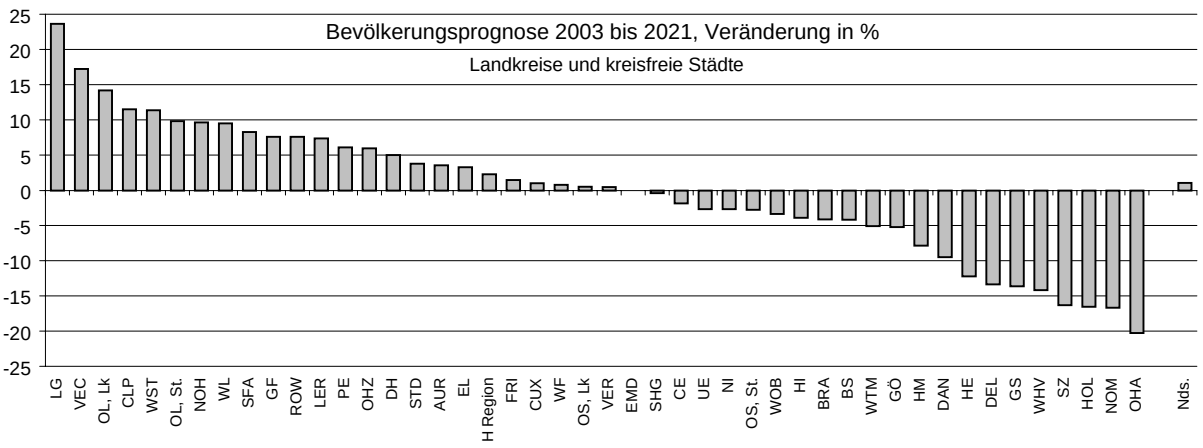


Erläuterungen zu den Annahmen der Bevölkerungsvorausschätzung siehe Text

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, September 2004

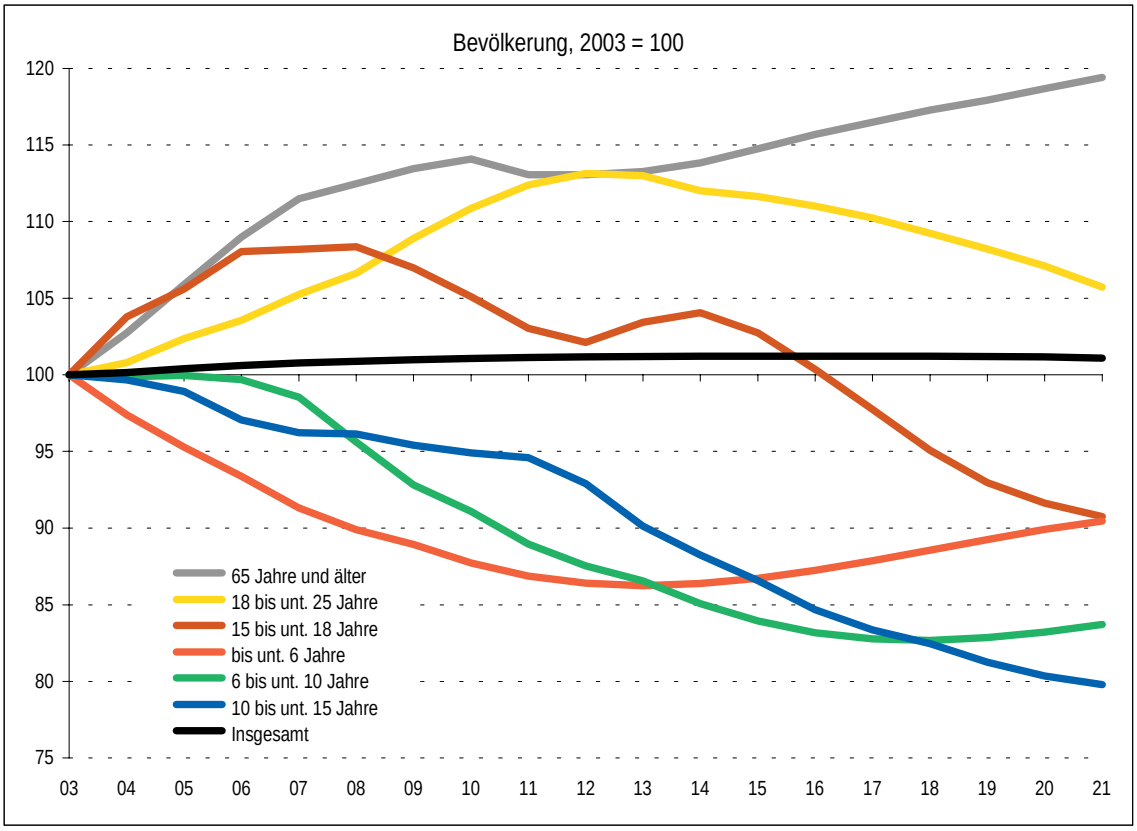
Karte 2.5: Bevölkerungsprognose insgesamt 2003 bis 2021





Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, September 2004.

Abb. 2.2: Entwicklung ausgewählter Altersgruppen der Bevölkerung in Niedersachsen nach der Bevölkerungsprognose 2003 bis 2021



Erläuterungen zu den Annahmen der Bevölkerungsvorausschätzung siehe Text

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, September 2004

Abweichende und teilweise zeitweilig gegensätzliche Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen

Die Problematik der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung liegt allerdings nicht nur in den steigenden oder abnehmenden Zahlen der Gesamtbevölkerung. Es sind auf Grund der Besonderheiten im Altersaufbau stark abweichende und teilweise zeitweilig gegensätzliche Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen zu erwarten, die sehr viel weitreichendere Konsequenzen für einzelne Nachfrage- und Handlungsfelder haben. Beispiele sind die Entwicklung der Schülerzahlen, die ins Erwerbsleben überwechselnden Berufseinsteiger, die Veränderungstendenzen bei der besonders aktiven und ökonomisch interessanten Altersgruppe etwa zwischen dem 25. und 35. Lebensjahr oder der Bevölkerung im Vorruhestands- und Ruhestandsalter (Abb. 2.2).

- Die Zahlen der noch nicht schulpflichtigen Kinder gehen in Niedersachsen bereits seit 1995 zurück und werden bis Mitte des nächsten Jahrzehnts um weitere 15 % sinken.

- Die Kinderzahlen im Grundschulalter haben von 1989 bis 2000 um fast 30 % zugenommen und sind seitdem rückläufig. Bis 2015 werden sie um weitere 15 % sinken.

- Im Alter von 10 bis unter 15 Jahren (Sekundarstufe I) sind die Kinderzahlen von 1989 bis heute um etwa 30 % angewachsen. Sie werden in den kommen-

den Jahren zunächst allmählich und dann mit zunehmendem Tempo zurückgehen, bis 2020 um fast 30 %.

- In den Altersklassen der Sekundarstufe II (15 bis unter 18 Jahren) ist zunächst noch für wenige Jahre mit zunehmenden Besetzungsstärken zu rechen. Etwa ab 2009 gehen auch hier die Zahlen zurück, nach einem leichten Wiederanstieg Mitte des nächsten Jahrzehnts folgt dann ein rapider Einbruch.

- Ebenfalls bis etwa 2012 weiter leicht ansteigen werden die Altersgruppen zwischen 18 und 25 Jahren. Sie werden im weiteren Verlauf des kommenden Jahrzehnts dann ebenfalls wieder rückläufig sein.

- Für die ökonomisch besonders interessante Altersgruppe (Berufsaufstieg, Grundstücks- und Immobilienerwerb u.ä.) zwischen 25 und 35 Jahren ist bereits seit Mitte der 90er Jahre eine rasante Abnahme der Besetzungszahlen festzustellen, die noch bis Ende des laufenden Jahrzehnts anhalten dürfte. Danach ist dann allerdings ein Wiederanstieg zu erwarten.

- Weiterhin stark zunehmen werden die Zahlen der Bevölkerung im Rentenalter. Seit 1989 sind sie in Niedersachsen bereits um fast ein Viertel gestiegen, bis 2020 ist mit einem weiteren Anstieg von etwa 25 % zu rechnen.

Demographische Entwicklung und Nachfrage nach Infrastrukturleistungen

Die Kommunen mit nach wie vor stark zunehmenden Einwohnerzahlen werden sich darauf konzentrieren müssen, ihr Infrastrukturangebot entsprechend weiter zu entwickeln. In den Regionen mit schrumpfender Bevölkerung gilt es, sich an die veränderte Nachfrage anzupassen. Besonders eng ist der Zusammenhang zwischen demographischer Entwicklung und Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen bei den Schulen. Deshalb soll dieses Feld beispielhaft thematisiert werden.

Große Spannbreite in den Anteilen der Kinder im Grundschulalter

Auf Grund der sehr unterschiedlichen demographischen Entwicklung der Vergangenheit ist eine sehr große Spannbreite im Anteil der Kinder im Grundschulalter (6 bis unter 10 Jahre) festzustellen. Vor allem in Gemeinden und Regionen mit hohen Geborenenraten sind stark besetzte nachwachsende Altersjahrgänge und letztlich auch Jahrgänge im Grundschulalter zu erwarten.

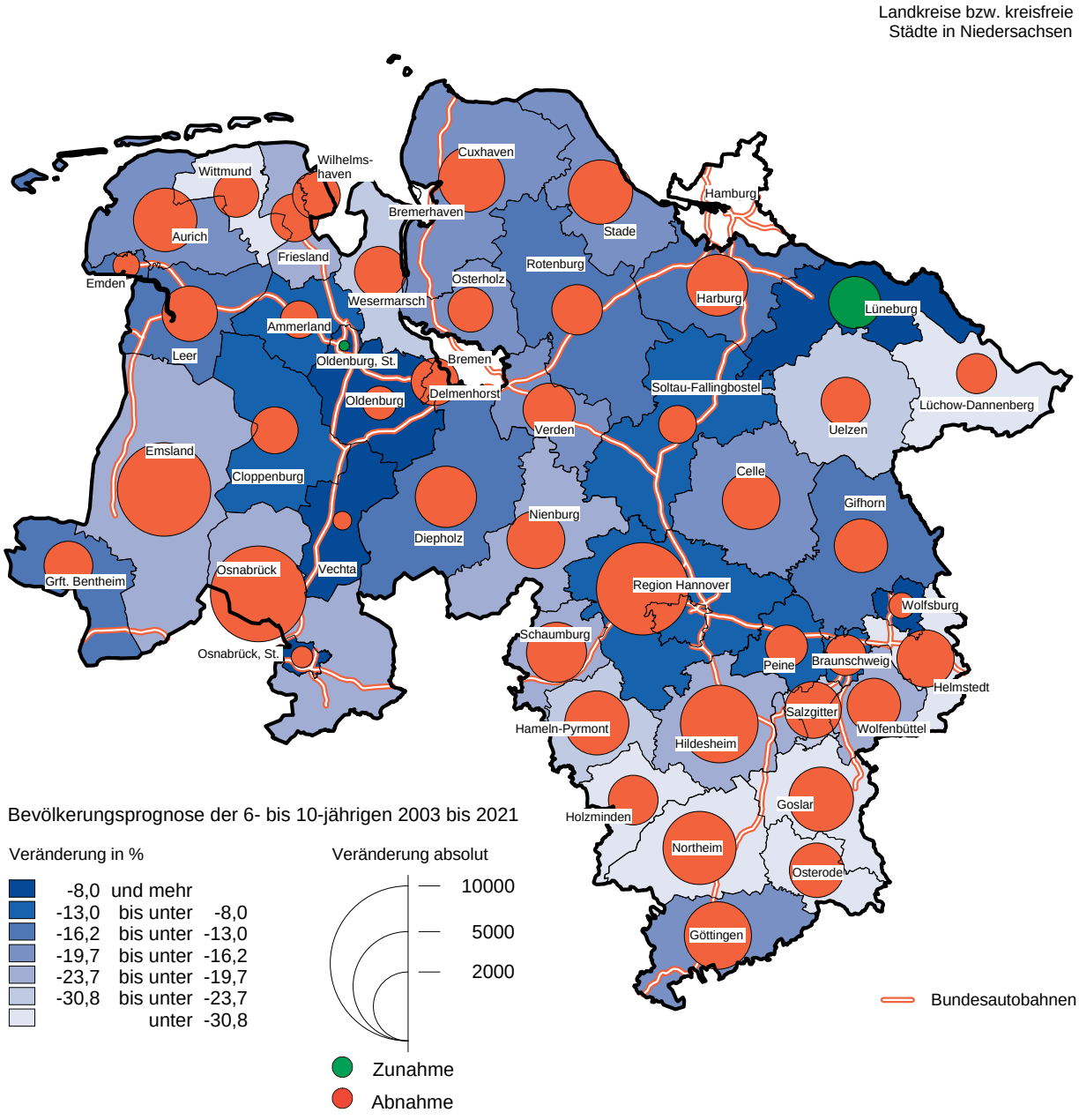
- Ausgesprochen hohe Anteile ergeben sich somit im westlichen Niedersachsen (Landkreise Cloppenburg, Vechta, Emsland, Grafschaft Bentheim und Leer), im Raum Gifhorn sowie in den ländlichen Räumen im weiteren Umfeld der Verdichtungsräume (u.a. Landkreis Rotenburg).

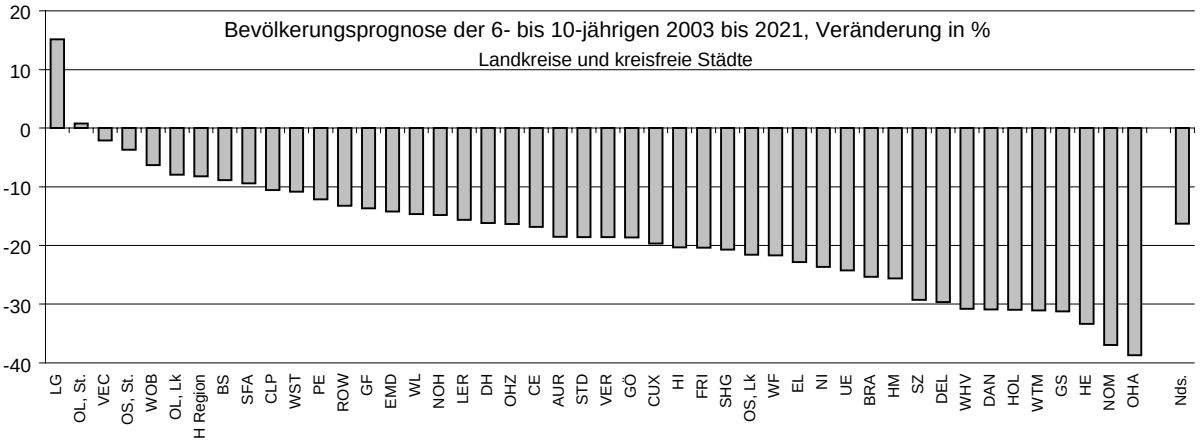
- Extrem niedrig sind die Kinderzahlen in Relation zur Gesamtbevölkerung in den großen Städten (Hannover, Hamburg, Bremen sowie Osnabrück, Braunschweig), in den südniedersächsischen Landkreisen sowie in den ehemaligen Zonenrandkreisen Helmstedt, Uelzen und Lüchow-Dannenberg.

Regional differenzierte Entwicklung der Schülerzahlen im Grundschulalter

Die Schüler im Grundschulalter sind bundesweit von 1998 bis 2003 bereits um mehr als 6 % und in Niedersachsen um knapp 5 % zurückgegangen. Die Entwicklung der Kinderzahlen wird weiterhin stark rückläufig sein. Nach der Bevölkerungsprognose ist für Niedersachsen insgesamt bis 2020 mit einem weiteren Rückgang der Kinder im Alter von 6 bis unter 10 Jahren um etwa 18 % zu rechnen. Die Entwicklung wird auch in Zukunft auf Grund der vorherrschenden demographischen Bedingungen die Regionen sehr unterschiedlich treffen (Karte 2.6).

Karte 2.6: Bevölkerungsprognose der Kinder im Grundschulalter (6 bis unter 10 Jahre) 2003 bis 2021





Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, September 2004.

- Die größten Rückgänge der Kinderzahlen (in einer Größenordnung zwischen 30 % und 40 %) sind in den südniedersächsischen Landkreisen Osterode am Harz, Northeim, Goslar und Holzminden, den Landkreisen Helmstedt und Lüchow-Dannenberg an der ehemaligen Zonengrenze sowie im Landkreis Wittmund zu erwarten.
- Mit ebenfalls extrem stark rückläufigen Kinderzahlen im Grundschulalter ist in den kreisfreien Städten Wilhelmshaven, Delmenhorst und Salzgitter zu rechnen.
- Ausgesprochen gering sind auf der anderen Seite die weiteren Rückgänge in den westniedersächsischen Kreisen Vechta, Oldenburg, Cloppenburg und Ammerland sowie auch in den Städten Oldenburg, Osnabrück und Wolfsburg. Im Landkreis Lüneburg dürften auf Grund der Bevölkerungsstruktur und bei anhaltender Zuwanderung die Kinderzahlen bis 2021 sogar um etwa 15 % ansteigen.

Zusammenfassung und Konsequenzen

Stabiles Grundmuster der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen

Das Grundmuster der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen ist durch ein Umland-Stadt-Gefälle und ein West-Ost-Gefälle geprägt. In Teilen des Küstenraums, im nordöstlichen Niedersachsen und vor allem im gesamten südlichen Landesteil nimmt die Bevölkerung bereits heute ab. Nach der vorliegenden Bevölkerungsprognose wird sich dieser Trend verstärken.

Bevölkerungsentwicklung als Herausforderung für die regionale Strukturpolitik

Diese Gegensätze der Bevölkerungsdynamik werden sich in erheblichem Maße auf den Arbeitsmarkt und die regionale Wirtschaftsentwicklung auswirken. Je weniger es gelingt, als Region attraktiv für Zuwanderungen zu bleiben, um so mehr schlagen die Probleme der Altersstruktur und der ungünstigen natürlichen Entwicklung durch. Bevölkerungsentwicklung und regionale Arbeitsplatzentwicklung weisen erstaunliche Parallelen auf. Auch die Konsequenzen für die kommunale Einnahmesituation sowie die laufenden Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen und für die notwendige Neuorientierung der kommunalen Investitionen liegen auf der Hand. Es muss folglich das besondere Interesse der Gemeinden sein, die Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren. In diesem Zusammenhang gewinnen die regionale Strukturpolitik und die kommunale Wirtschaftsförderung eine besondere Bedeutung.

Auswirkungen der künftigen Bevölkerungsentwicklung

Die skizzierten Trends der Bevölkerungsentwicklung, die eng mit der Altersstruktur der Bevölkerung zusammenhängen, werden sich fortsetzen und in Teilen sogar noch weiter verstärken. Besonders für die Regionen mit rückläufiger Bevölkerung ergeben sich vielfältige Probleme.

- In den ländlichen Räumen mit ohnehin dünner Besiedlung geht es in erster Linie um Auswirkungen auf die Auslastung und Tragfähigkeit bzw. die Kosten sowie Qualitätssicherung von Infrastrukturangeboten (Kindergärten, Schulen, Freizeit- und Kultureinrichtungen, Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur u.a.).

- Aber auch in dichter besiedelten Räumen sind negative Auswirkungen für die auf die regionale Nachfrage ausgerichteten wirtschaftlichen Aktivitäten abzusehen.
- Umgekehrt profitieren wachsende Regionen offensichtlich in besonderem Maße von den Nachfrageimpulsen.
- Die Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung wird in Regionen mit ungünstiger Altersstruktur zum beherrschenden Thema werden.

Beispiel der Kinder im Grundschulalter

Am Beispiel der Kinder im Grundschulalter kann diese Problematik exemplarisch verdeutlicht werden. Höhere Anteile der Kinder an der Wohnbevölkerung bedeuten auf der einen Seite tendenziell höhere Pro-Kopf-Ausgaben bzw. –Zuschussbedarfe der kommunalen Schulträger. Auf der anderen Seite können aber auch sinkende Schülerzahlen zu geringerer Auslastung und damit zu steigenden Aufwendungen führen. Bei sehr kleinen Schulstandorten sind die Kosteneinsparungen durch Zusammenlegung den höheren Schülerbeförderungskosten und ggf. auch Belastungen der Schüler (z.B. den zumutbaren Fahrzeiten) gegenzurechnen. Besondere Probleme durch den zukünftigen Rückgang der Schüler ergeben sich in ländlichen Regionen mit ohnehin geringer Besiedlungsdichte und sehr kleinen Schulstandorten (wie z.B. im Landkreis Lüchow-Dannenberg).

3. WIRTSCHAFTSSTRUKTUR UND -ENTWICKLUNG

Wirtschaftswachstum

Niedersachsen: Wirtschaftswachstum schwächer als im Bundestrend

Das wirtschaftliche Wachstum [9] - gemessen am Wert der produzierten Güter und Dienstleistungen - war im letzten Jahrzehnt (von 1992 bis 2002) in Niedersachsen mit jahresdurchschnittlich 2,1 % geringer als in Westdeutschland mit 2,5 % oder Deutschland insgesamt mit 2,7 %.

Langfristige Wachstumsunterschiede innerhalb des Landes

Insgesamt lag das Wachstumstempo von 1992 bis 2002 in den ländlichen Räumen (2,3 %) etwas höher als in den Stadtregionen (2,1 %) und den Verdichtungsräumen (2,0 %).

- Unter den Verdichtungsräumen ist Hamburg allerdings weit überdurchschnittlich gewachsen. Auch die Region Braunschweig hatte nach Überwindung der Krise im Fahrzeugbau in der zweiten Hälfte der 90er Jahre weit überdurchschnittliche Wachstumsimpulse. In Hannover blieb hingegen in den letzten Jahren das Wachstum deutlich gegenüber dem der ersten Hälfte der 90er Jahre zurück.
- Unter den Stadtregionen haben sich Osnabrück und Oldenburg im westlichen Niedersachsen ausgesprochen dynamisch entwickelt. Die Regionen Göttingen und Hildesheim sind demgegenüber durch eine deutliche Wachstumsschwäche gekennzeichnet.
- Innerhalb der ländlichen Räume ist das Spektrum der Wachstumsdynamik ebenfalls sehr breit. Die mit Abstand höchste Wachstumsdynamik in Niedersachsen hat der westniedersächsische Raum mit den Landkreisen Vechta, Cloppenburg und Emsland, der damit sogar die Verdichtungsräume übertrifft. Auch der Landkreis Stade im Elbe-Weser-Raum wächst überdurchschnittlich.
- Das geringste Wirtschaftswachstum haben das mittlere Niedersachsen (Heide), der Harz sowie der Oberweser-Raum.

Beschäftigtenentwicklung

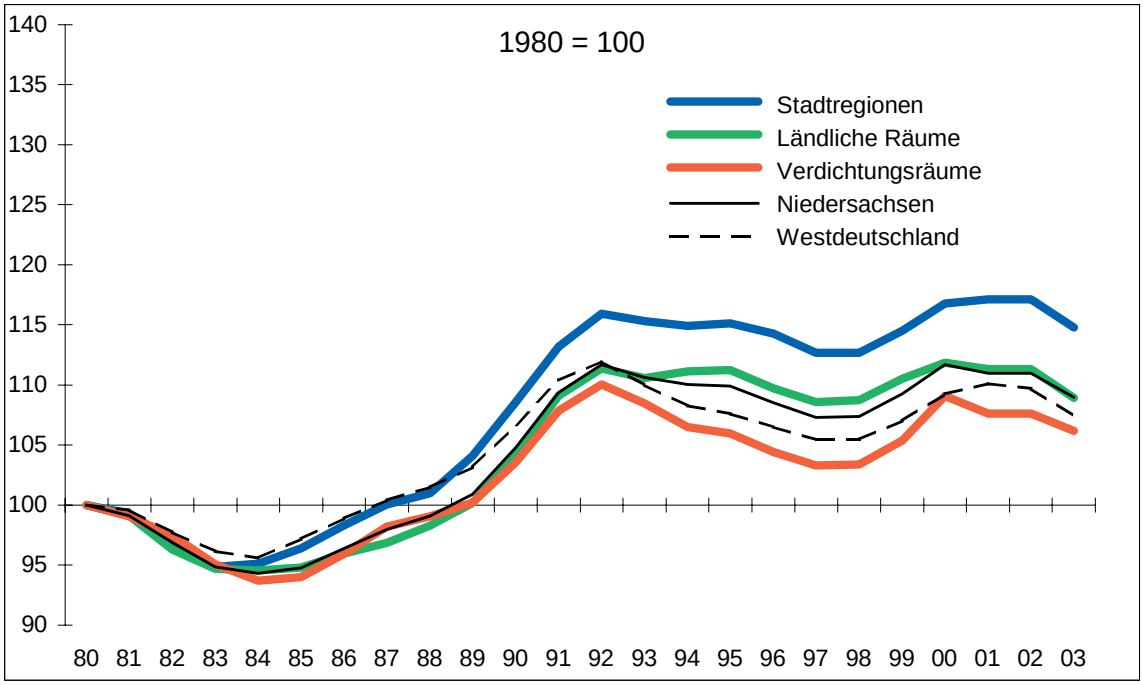
Schwächere Beschäftigtenentwicklung als in Westdeutschland

Nachdem bis in die erste Hälfte der 90er Jahre in Folge der Wiedervereinigung die Beschäftigung in Niedersachsen überdurchschnittlich expandierte und auch der dann folgende Abschmelzprozess wesentlich moderater ausfiel als im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer, hat sie sich in den letzten fünf Jahren (1998 bis 2003) etwa im Bundestrend entwickelt. Im letzten Jahr (von 2002 bis 2003) war der Beschäftigungsrückgang in Niedersachsen sogar etwas geringer als im westdeutschen Trend.

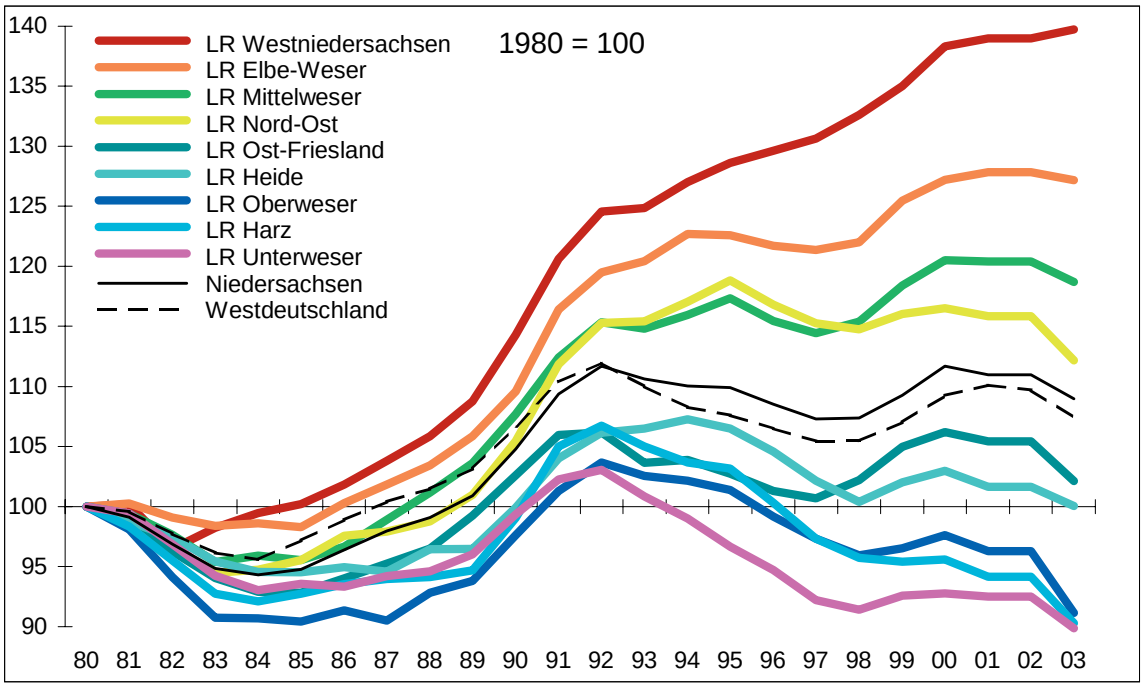
9 gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (in jeweiligen Preisen)

Abb. 3: Beschäftigtenentwicklung seit Anfang der 80er Jahre

Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume in Niedersachsen



Ländliche Räume in Niedersachsen



N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 9/2004

Beträchtliche regionale Unterschiede in der Beschäftigtenentwicklung

Die Beschäftigtenentwicklung ist innerhalb des Landes nach dem Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms spätestens seit Mitte der 90er Jahre wieder durch ein beträchtliches regionales Gefälle geprägt [10].

- Die Verdichtungsräume haben die ländlichen Räume, nachdem sie sich seit langem schwächer entwickelten, etwa seit Mitte der 90er Jahre hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung überholt (Abb. 3). Unter den Verdichtungsräumen steht Hamburg weiterhin an der Spitze. Eine weit überdurchschnittliche Beschäftigungsdynamik weist auch der Verdichtungsraum Braunschweig auf, wobei sich hier die Entstehung neuer Arbeitsplätze (auch im Dienstleistungssektor) vor allem auf Wolfsburg und sein Umfeld konzentriert. Deutlich schwächer ist seit Mitte der 90er die Beschäftigtenentwicklung der Verdichtungsräume Hannover und Bremen.
- Im Umfeld der großstädtischen Zentren gibt es im Rahmen der sogenannten Suburbanisierung, d.h. der Verlagerung von Betrieben und Arbeitsplätzen vorwiegend in verkehrsgünstig gelegene Standorte des näheren und weiteren Umlandes, eine jeweils deutlich stärkere Entwicklung. Die großstädtischen Zentren entwickeln sich demgegenüber deutlich schwächer als ihr Umland und haben z.T. deutliche Beschäftigungsverluste.
- Die Wachstumsraten der Beschäftigung in den Stadtregionen weichen in den letzten Jahren nur in geringem Maße vom langfristigen Trend ab. Die westniedersächsischen Stadtregionen Oldenburg und Osnabrück entwickeln sich auch weiterhin deutlich günstiger als Göttingen und Hildesheim im Süden des Landes.
- Auch im Umfeld der kleineren Großstädte (Oldenburg, Osnabrück, Göttingen) ist ein ausgeprägter Suburbanisierungsprozess mit einer günstigeren Beschäftigtenentwicklung im Umfeld auszumachen.
- In den ländlichen Räumen ist ein deutliches West-Ost-Gefälle in der Beschäftigtenentwicklung festzustellen (Abb. 3). An der Spitze des Beschäftigtenwachstums stehen die westniedersächsischen Regionen, in denen auch die Bevölkerung sehr dynamisch wächst. Weit überdurchschnittlich profitieren auch ländliche Räume im weiteren Umfeld der Verdichtungsräume (u.a. die Landkreise Rotenburg und Soltau-Fallingbostel) und Regionen mit Standortvorteilen entlang der großen überregionalen Straßenverkehrsachsen (insbesondere der Autobahnen A 1 und A 7, aber auch der A 2). Die Beschäftigungsimpulse durch die Wiedervereinigung für die seit langem überwiegend strukturschwachen Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze sind mittlerweile wieder ausgelaufen. Nach wie vor extrem ungünstig ist die Entwicklung in weiten Teilen des südlichen Niedersachsens (vor allem im Oberweser-Raum).

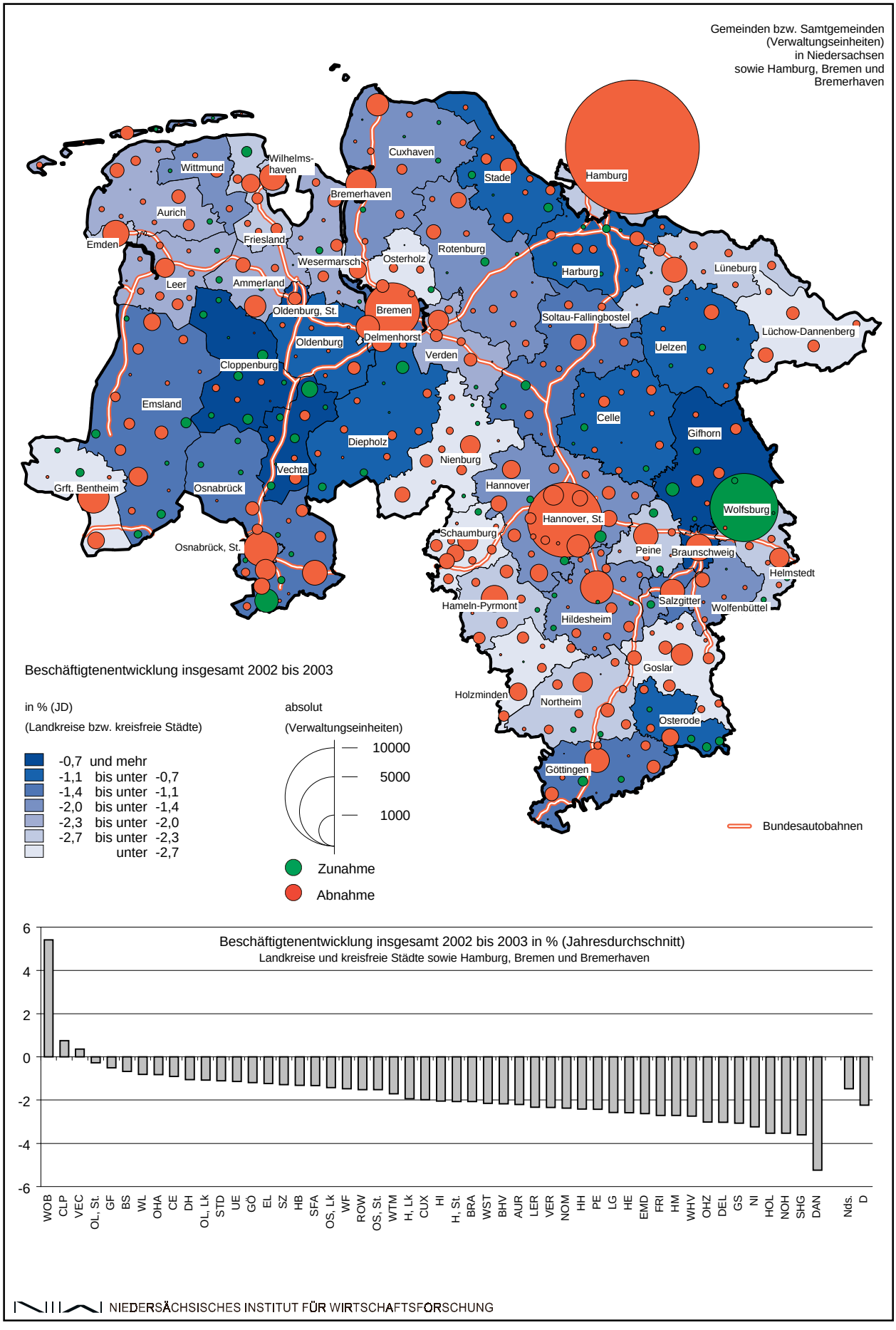
Aktuelle Beschäftigtenentwicklung 2002 bis 2003

Auch die aktuelle Entwicklung des letzten Jahres [11] deckt sich – bei allerdings insgesamt fast flächendeckend rückläufiger Beschäftigung – weitgehend mit dem längerfristigen Muster, weicht aber in einigen Fällen auch davon ab (Karte 3.1).

10 Vgl. dazu die Karte 3.1 „Beschäftigtenentwicklung 1998 bis 2002“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

11 Die derzeit aktuellsten Daten decken den Zeitraum 20.6.2002 bis 30.6.2003 ab.

Karte 3.1: Beschäftigtenentwicklung insgesamt 2002 bis 2003



- Nur die Stadt Wolfsburg sowie die Landkreise Vechta und Cloppenburg hatten auch im vergangenen Jahr noch einen Beschäftigtenzuwachs.
- In einigen Teilräumen hat sich die Beschäftigtenentwicklung nur geringfügig verschlechtert, dazu zählen die Städte Oldenburg und Braunschweig, die Landkreise Soltau-Fallingbostel, Celle und Uelzen im mittleren Niedersachsen sowie der Landkreis Göttingen im südlichen Niedersachsen. Im Landkreis Osterode ist der aktuelle Beschäftigtenrückgang sogar geringer als im Durchschnitt der letzten fünf Jahre.
- Überdurchschnittliche Beschäftigungsrückgänge haben aktuell demgegenüber die Städte Wilhelmshaven und Delmenhorst sowie die Landkreise Friesland, Lüneburg, Peine und Verden.
- In den Landkreisen Schaumburg, Grafschaft Bentheim sowie Nienburg und Osterholz schlagen Arbeitsplatzabbau bzw. die Schließung von Betriebsstätten ganz besonders durch.
- Am stärksten ist der aktuelle Beschäftigungsrückgang im Landkreis Lüchow-Dannenberg.

Problemräume des Landes

Den auch in der Krise entwicklungsstarken Räumen, zu denen vor allem die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen zählen, stehen nach wie vor besondere Problemregionen des Landes gegenüber, in denen der wirtschaftliche Strukturwandel zu überdurchschnittlichen Arbeitsplatzverlusten führt. Dazu zählen

- das gesamte südliche Niedersachsen einschließlich Harz und Weser-Bergland, wobei die Schwäche des Oberweser-Raums sich mittlerweile auf die Landkreise Schaumburg und Nienburg ausdehnt,
- der Nordosten des Landes mit den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen und zumindest Teilen von Lüneburg sowie
- der Küstenraum mit Ost-Friesland und dem Unterweser-Raum.

Wirtschaftsstruktur

Wirtschaftsstruktur nach der Zusammensetzung der Erwerbstätigen

In der Wirtschaftsstruktur des Landes Niedersachsen nach Erwerbstätigen ergeben sich bereits bei grober Gliederung nach Wirtschaftsbereichen Abweichungen zum Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer.

- Zum einen ist das Produzierende Gewerbe mit 26 % [12] aller Erwerbstätigen leicht unterrepräsentiert.
- Stärker vertreten als im Bundesgebiet ist hingegen nach wie vor der kleine Wirtschaftsbereich der Land- und Forstwirtschaft, Fischerei mit knapp 4 % der Erwerbstätigen.
- Die Dienstleistungen insgesamt haben mit zusammen 70 % aller Erwerbstätigen ein geringfügig höheres Gewicht in der Wirtschaftsstruktur als im westdeutschen Durchschnitt.

12 Erwerbstätige am Arbeitsort nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, 2002

Regionales Spezialisierungsmuster

Innerhalb von Niedersachsen ergeben sich vergleichsweise große Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur.

- Zum einen sind die Standorte Wolfsburg (Automobilindustrie), Salzgitter (Stahlindustrie, Fahrzeugbau) und Emden (Fahrzeugbau) in besonderer Weise auf das Produzierende Gewerbe ausgerichtet. Aber auch in einigen ländlichen Räumen stehen die Produzierenden Bereiche stark im Vordergrund, so etwa in den Landkreisen Cloppenburg, Vechta, Wesermarsch, Osnabrück und Emsland sowie Holzminden, Osterode am Harz und Northeim. In den Verdichtungsräumen Hamburg, Hannover und Bremen ist das Produzierende Gewerbe unterrepräsentiert. Gering industriell geprägt sind insgesamt die Küstenregionen (mit Ausnahme der Wesermarsch und der Industriestadt Emden) sowie das nordöstliche Niedersachsen.
- Die Dienstleistungen haben vor allem in den Verdichtungsräumen Hamburg, Hannover und auch Bremen eine überdurchschnittliche Bedeutung. Ein vergleichsweise hohes Gewicht haben sie auch in der Region Oldenburg sowie in den Kur- und Tourismusregionen des Landes, so z.B. Friesland, Aurich, Wittmund und Leer sowie Lüneburg, Hameln-Pyrmont und Goslar. Die höchsten Dienstleistungsanteile an den Erwerbstätigen haben unter den großen Städten Oldenburg, Wilhelmshaven und Hannover. Ausgesprochen gering ist die Bedeutung der Dienstleistungen in den ländlichen Regionen des westlichen Niedersachsens sowie vor allem in den Industrieregionen Wesermarsch und Wolfsburg.

Betriebsgrößenstrukturen aller Wirtschaftsbereiche

Statistisches Unternehmensregister als neue Quelle

Mit dem neuen statistischen Unternehmensregister, das in den letzten Jahren aufgebaut worden ist, gibt es erstmals einen vollständigen Überblick über den Bestand an Unternehmen und örtlichen Betrieben [13]. Durch die Zusammenführung des Unternehmensregisters mit den Ergebnissen der Beschäftigtenstatistik lassen sich Betriebsgrößenauswertungen durchführen, die hiermit erstmals für Niedersachsen vorgestellt werden [14].

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.

Betriebsgrößenstruktur in Niedersachsen

Nach einer Auswertung des neuen Unternehmensregisters für alle Wirtschaftszweige in Niedersachsen [15] lassen sich die Betriebsgrößenstrukturen (Beschäftigtenzahlen nach Beschäftigtengrößenklassen) darstellen.

---

13 Bislang sind außer bei Großzählungen (letztmalig in der Arbeitsstättenzählung 1987) Unternehmen und Betriebe im Rahmen verschiedener Fachstatistiken mit unterschiedlichen Erhebungskreisen erfasst worden (Landwirtschaft, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe u.ä.), die nur mit großen Mühen konsistent zusammengeführt werden konnten. Zudem ist der Dienstleistungsbereich bislang durch Fachstatistiken nur äußerst lückenhaft abgedeckt.

14 Die Sonderauswertung aus dem Unternehmensregister wurde freundlicherweise vom Referat 31 Unternehmensregister, Wirtschaftsstatistische Querschnittsaufgaben des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik zur Verfügung gestellt.

15 Ergebnisse für 2003

- Danach arbeiten etwa 19 % der Beschäftigten in Betrieben unter 10 Beschäftigten.
- Es entfallen genau 25 % der Beschäftigten auf Betriebe in der Größenordnung von 10 bis unter 50 Beschäftigte.
- Weitere 26 % der Beschäftigten sind auf Betriebe von 50 bis unter 250 Beschäftigten verteilt.
- Großbetriebe mit 250 und mehr Beschäftigten stellen genau 30 % der Arbeitsplätze im Land.
- Die durchschnittliche Betriebsgröße (über alle Wirtschaftszweige) liegt in Niedersachsen damit bei 6,6 Beschäftigten.

Größere Betriebe vor allem im Verarbeitenden Gewerbe

Die kleineren Betriebe entfallen allerdings weitgehend auf die Landwirtschaft und den Dienstleistungsbereich, denn im Verarbeitenden Gewerbe liegt die durchschnittliche Betriebsgröße bei fast 24 Beschäftigten, und auf Betriebe mit 250 und mehr Beschäftigten entfallen über 53 % der Beschäftigten.

Betriebsgrößengefälle innerhalb des Landes

Innerhalb des Landes ergeben sich erhebliche Unterschiede in den Betriebsgrößenstrukturen aller Wirtschaftszweige (Karte 3.2).

- Ausgesprochen kleinbetriebliche Strukturen finden sich im Küstenraum (mit Ausnahme von Emden und der Wesermarsch), im Umland von Hamburg sowie im ländlichen Raum des nordöstlichen Niedersachsen.
- In extremer Weise durch Konzernstrukturen und Großbetriebe geprägt sind die Städte Wolfsburg, Salzgitter und Emden.
- Ausgesprochen groß sind darüber hinaus die Betriebe in den Städten Osnabrück und Braunschweig.
- In stärkerem Maße durch größere Betriebe geprägt sind darüber hinaus die Landkreise Göttingen, Hildesheim, Osterode, Northeim, Emsland, Hameln-Pyrmont und Wesermarsch.

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.

Sonderthema: Ernährungswirtschaft (Landwirtschaft, Ernährungsgewerbe, vor- und nachgelagerte Dienstleistungen)

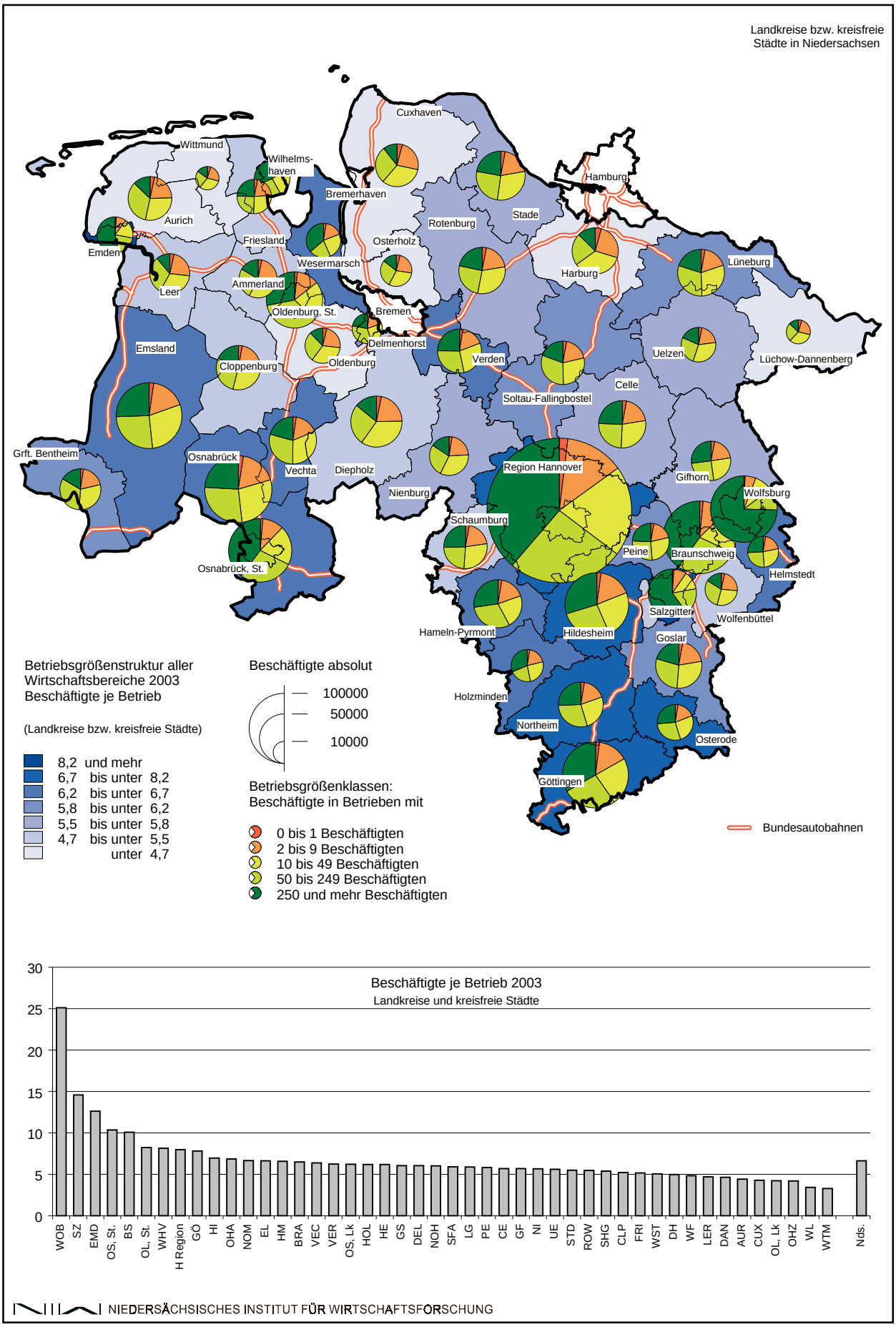
Bedeutung der Landwirtschaft in der Wirtschaftsstruktur

Überdurchschnittliche Bedeutung der Landwirtschaft

Der Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung ist insgesamt ausgesprochen gering. Er liegt in Niedersachsen mit 2,4 % aber deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt von 1,0 % [16]. Auch bezogen auf die Erwerbstätigen liegt der Anteil an allen Erwerbstätigen mit etwa 3,5 % über dem westdeutschen Durchschnitt von

16 Derzeit aktuellste Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, 2002

Karte 3.2: Betriebsgrößenstrukturen aller Wirtschaftsbereiche 2003 [17]



17 Sonderauswertung des Unternehmensregisters des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik, September 2004

2,4 %. Niedersachsen ist damit nach den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Bayern am stärksten von der Landwirtschaft geprägt.

Schwerpunkträume der Landwirtschaft

Innerhalb von Niedersachsen ist die Bedeutung der Landwirtschaft in der Wirtschaftsstruktur sehr unterschiedlich. Die Schwerpunkte liegen im westlichen und mittleren Niedersachsen, im Elbe-Weser-Raum sowie im äußersten Nordosten (Karte 3.3).

- Den höchsten Anteil mit fast 11 % an allen Erwerbstätigen [18] hat der Landkreis Ammerland auf Grund des dort bedeutsamen Gartenbaus.
- Anteile zwischen 8 und 10 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft haben die Landkreise Cloppenburg, Wittmund, Lüchow-Dannenberg, Cuxhaven und Vechta.
- Ebenfalls weit überdurchschnittlich landwirtschaftlich geprägt sind die Landkreise Rotenburg, Oldenburg, Nienburg, Diepholz, Uelzen und Aurich.
- Ausgesprochen gering ist erwartungsgemäß das Gewicht der Landwirtschaft in der Wirtschaftsstruktur der Verdichtungsräume. Insgesamt gilt dies auch für den gesamten südniedersächsischen Raum.

Landwirtschaftlicher Strukturwandel mit steigender Wertschöpfung, aber erheblich rückläufigen Erwerbstätigenzahlen

Der landwirtschaftliche Strukturwandel ist im letzten Jahrzehnt mit unvermindertem Tempo weitergegangen und hat nicht nur die Zahl der Betriebe erheblich reduziert, sondern auch mit der steigenden Arbeitsproduktivität zu stark rückläufigen Erwerbstätigenzahlen geführt. Insgesamt ist die Wertschöpfung von 1992 bis 2002 in Westdeutschland um knapp 17 % und in Niedersachsen sogar um mehr als 19 % gestiegen. Die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft ist hingegen im gleichen Zeitraum in Westdeutschland um knapp 27 % und in Niedersachsen um etwa 26 % oder 42.000 Personen geschrumpft [19]. Die Produktivität der Landwirtschaft liegt in Niedersachsen entsprechend mit etwa 32.400 EUR je Erwerbstätigen um etwas mehr als 38 % über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Die Arbeitsproduktivität der niedersächsischen Landwirtschaft ist seit 1992 um etwa 58 % gestiegen, gegenüber knapp 55 % im bundesdeutschen Durchschnitt.

Veränderung der Erwerbstätigenzahlen nach Regionen

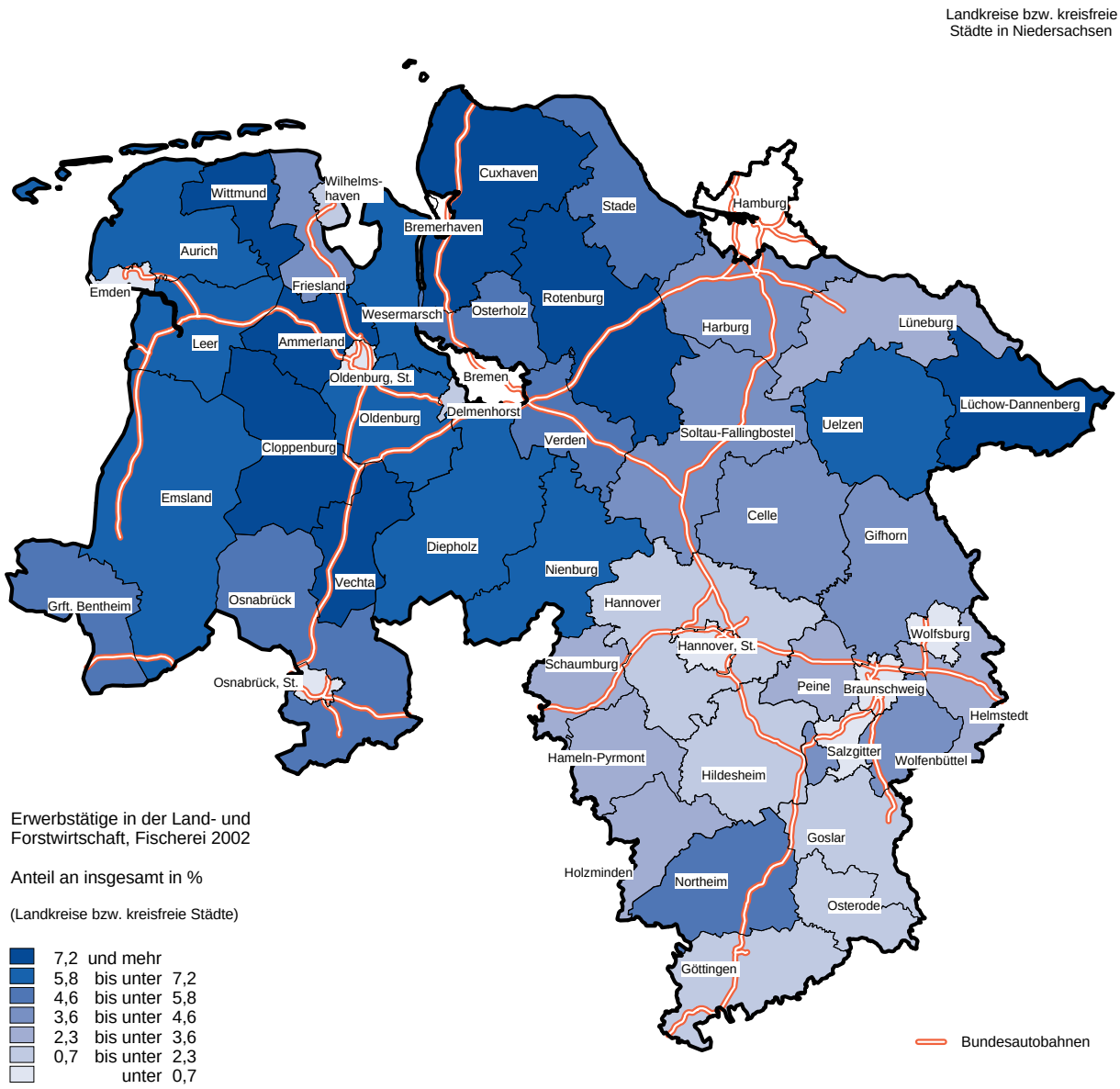
Allerdings war die Betroffenheit vom landwirtschaftlichen Strukturwandel mit seinem starken Rückgang der Erwerbstätigen im letzten Jahrzehnt in den niedersächsischen Regionen ausgesprochen unterschiedlich (Karte 3.4).

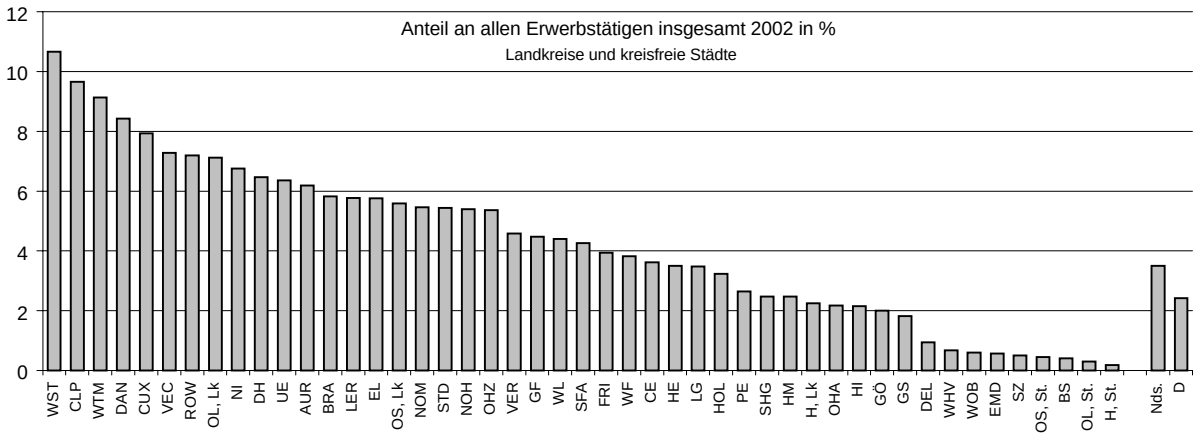
- Besonders stark war der Rückgang der Erwerbstätigenzahlen in Ostfriesland (Landkreise Leer, Aurich, Wittmund), im Küstenraum zwischen Elbe und Weser sowie im Landkreis Lüchow-Dannenberg.
- Überdurchschnittlich waren auch die Verluste im mittleren Weser-Raum, in den östlichen Landesteilen (Landkreise Gifhorn und Helmstedt) sowie im Süden (Landkreise Göttingen und Osterode).
- Die geringsten (relativen) Abnahmen verzeichneten die landwirtschaftlichen Schwerpunkträume der Veredelungswirtschaft im westlichen Niedersachsen (mit Schwerpunkt in den Landkreisen Vechta und Cloppenburg), das nordöstliche Niedersachsen (Landkreise Lüneburg, Uelzen und Celle) sowie die Umlandregionen der großstädtischen Zentren (Landkreise Verden, Harburg, Hannover).

18 Erwerbstätige am Arbeitsort nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, 2002

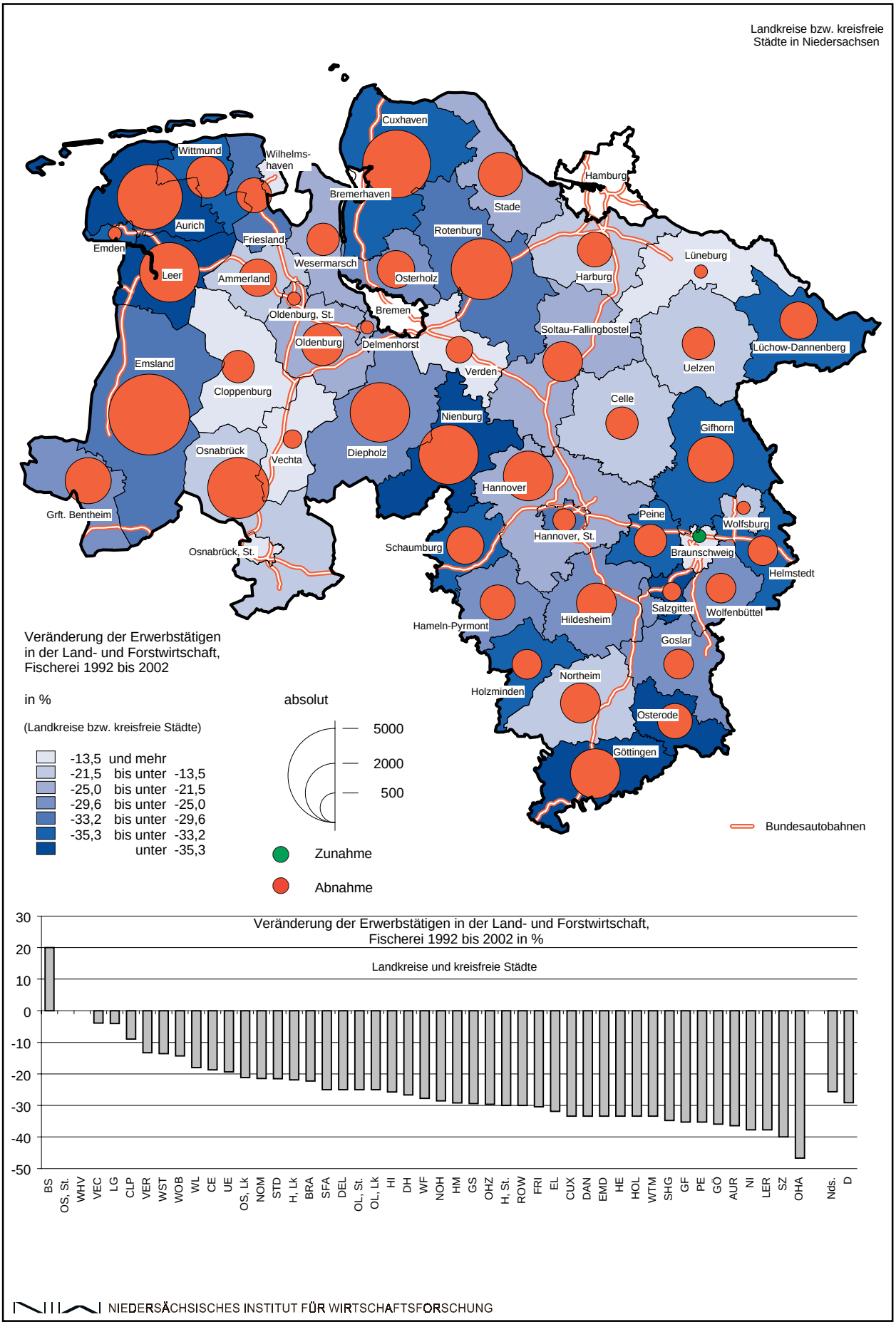
19 Erwerbstätige am Arbeitsort nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, 2002

Karte 3.3: Erwerbstätige in der Landwirtschaft 2002





Karte 3.4: Veränderung der Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft 1992 bis 2002



Betriebsgrößenstrukturen der landwirtschaftlichen Betriebe

Durchschnittliche Betriebsgrößen der landwirtschaftlichen Betriebe

Bei den durchschnittlichen Betriebsgrößen gibt es in Niedersachsen entsprechend den vorherrschenden Bodenqualitäten, der Flächennutzung und den Betriebstypen ein deutliches Ost-West-Gefälle (Karte 3.5).

- Die höchsten durchschnittlichen Betriebsgrößen von 60 ha und mehr weisen die ostniedersächsischen Landkreise Wolfenbüttel, Helmstedt, Uelzen, Lüneburg, Lüchow-Dannenberg und Goslar auf.

- Erheblich niedriger sind die durchschnittlichen Betriebsgrößen im westlichen Niedersachsen. Betriebsgrößen zwischen 30 und 40 ha haben u.a. die von der Milchwirtschaft bestimmten Landkreise Wittmund, Aurich und Leer sowie die Landkreise mit starker Prägung durch die Veredelungswirtschaft wie Vechta, Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim und Ammerland.

Betriebe mit 100 Hektar und mehr

Mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche wird von größeren Betrieben mit 100 ha und mehr eingenommen u.a. in den Landkreisen Lüneburg, Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Celle, Gifhorn, Helmstedt und Wolfenbüttel im nordöstlichen und östlichen Niedersachsen sowie im Landkreis Göttingen im Süden des Landes.

Entwicklung der Betriebszahlen

Rückgang der landwirtschaftlichen Betriebe um etwa ein Drittel in den letzten 12 Jahren

Im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels ist die Zahl der Betriebe erheblich zurückgegangen. In Niedersachsen schrumpfte von 1991 bis 2003 die Zahl der Betriebe [20] um etwas mehr als 32 % [21] (Karte 3.6).

- Die stärksten relativen Verluste verzeichneten die ländlichen Räume des mittleren Niedersachsen mit den Landkreisen Schaumburg, Nienburg und Diepholz.

- Ebenfalls extrem hoch waren die Zahlen der Betriebsaufgaben im südlichen Niedersachsen in den Landkreisen Göttingen, Osterode, Northeim, Holzminden und Hameln-Pyrmont.

- Ein weiterer Schwerpunkt lag in den Landkreisen Leer, Aurich und Wittmund in Ostfriesland.

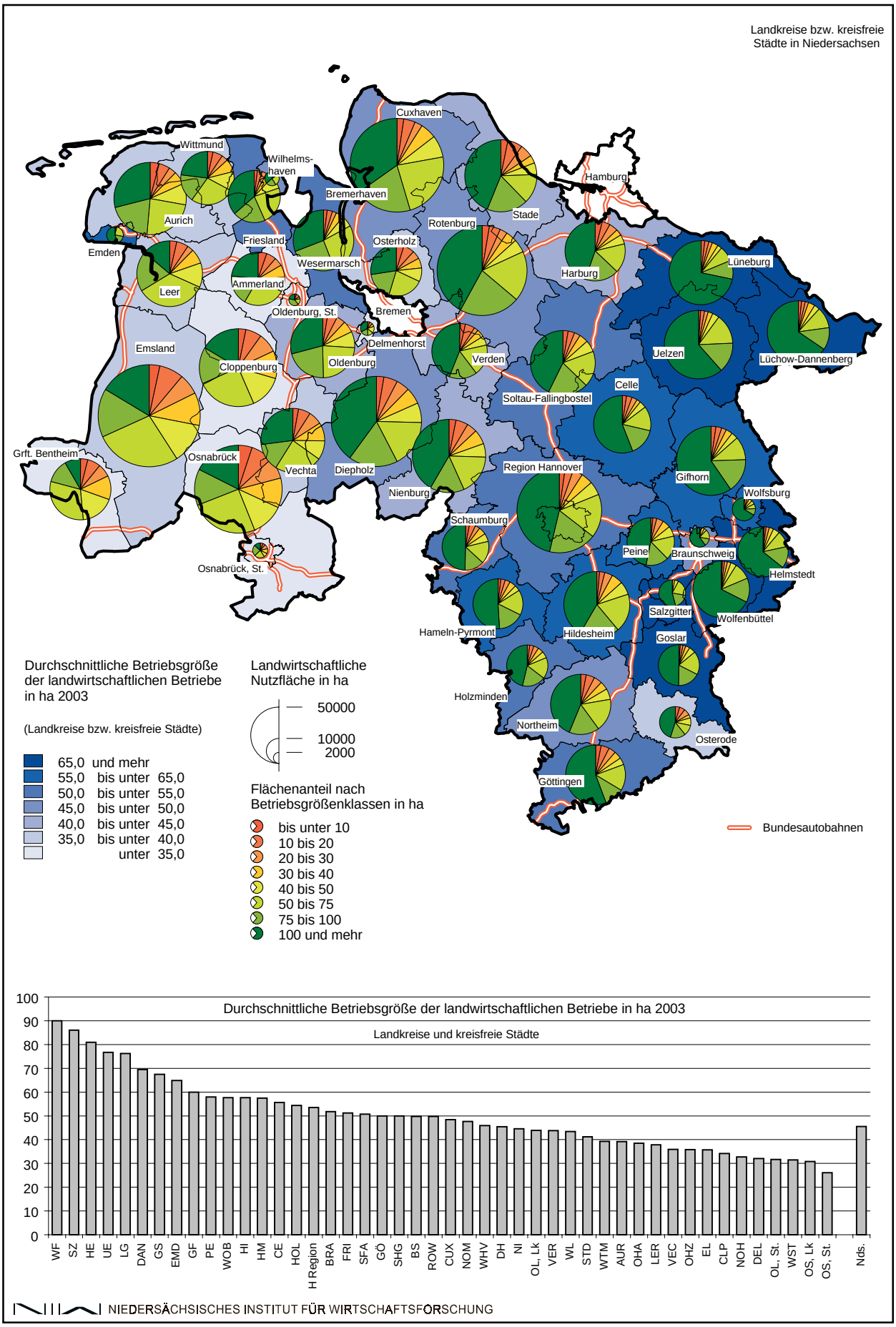
- Verluste von mehr als 30 % hatten darüber hinaus auch der Landkreis Lüchow-Dannenberg sowie die Landkreise Peine, Gifhorn und Helmstedt im östlichen Niedersachsen.

- Vergleichsweise gering waren die Rückgänge der Betriebszahlen in der Heideregion mit den Landkreisen Soltau-Fallingbostel, Celle und Lüneburg, im Unterweserraum sowie in den Räumen Cloppenburg, Oldenburg und Ammerland.

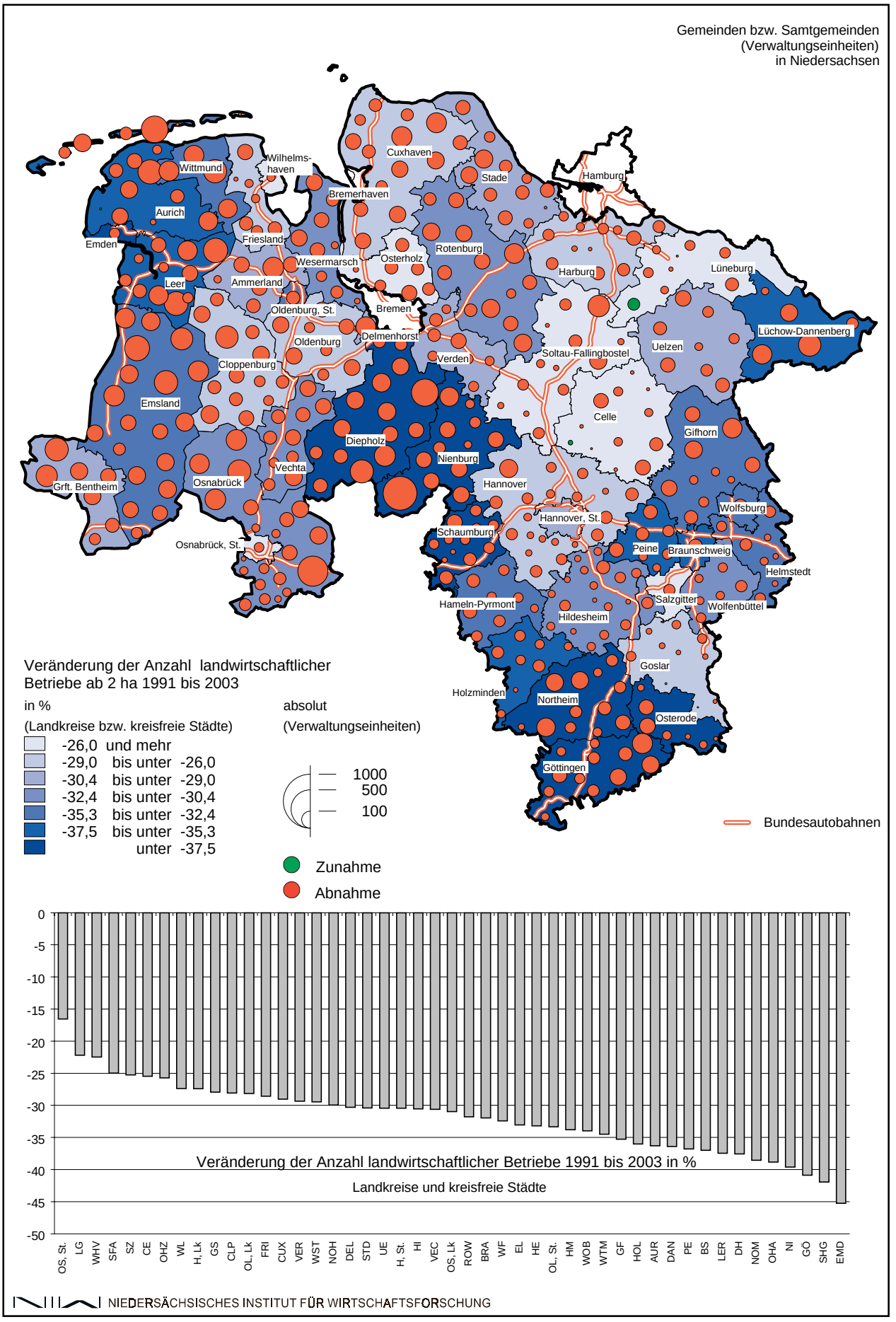
20 mit 2 ha und mehr landwirtschaftlicher Nutzfläche

21 Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung von 1991 und 2003, Sonderauswertung des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik

Karte 3.5: Größenklassen der landwirtschaftlichen Betriebe 2003



Karte 3.6: Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe 1991 bis 2003



Landwirtschaftliche Betriebsformen

Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe

Insgesamt wird deutlich, dass die Zahl der Betriebe im westlichen und mittleren Niedersachsen sowie im Elbe-Weser-Raum erheblich höher ist als im nordöstlichen und südlichen Niedersachsen. Die Zahl der Betriebe je Einwohner liegt etwa in den Landkreisen Wittmund, Cloppenburg, Vechta, Lüchow-Dannenberg, Rotenburg, Emsland und Nienburg weit über dem Landesdurchschnitt.

Betriebstypen

Nach Betriebstypen ergeben sich großräumliche Unterschiede innerhalb des Landes (Karte 3.7).

Marktfruchtbetriebe

- Im südlichen und nordöstlichen Niedersachsen dominieren die Marktfruchtbetriebe (Getreide, Zuckerrüben, Kartoffeln). Die höchsten Anteile ergeben sich mit dem Getreide- und Zuckerrübenanbau auf den besten niedersächsischen Böden in den Landkreisen Hildesheim, Peine, Wolfenbüttel und Helmstedt. Hohe Anteile ergeben sich auch in den auf Kartoffeln spezialisierten Betrieben in den Landkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg.

Veredelungsbetriebe

- Die Veredelungswirtschaft hat die höchste Bedeutung in den Landkreisen Vechta und Cloppenburg sowie Emsland, Grafschaft Bentheim, Osnabrück, Diepholz und Nienburg.

Futterbaubetriebe

- Futterbaubetriebe dominieren besonders im Küstenraum sowie im Elbe-Weser-Raum und im westlichen Niedersachsen. Die höchsten Anteile an Futterbaubetrieben finden sich in den Landkreisen Wesermarsch, Leer, Friesland, Wittmund und Osterholz.

Dauerkulturen

- In besonderer Weise auf Dauerkulturen spezialisiert ist der Landkreis Stade mit seinem Obstanbau im „Alten Land“.

Ökologische Betriebe [22]

Knapp 2 % aller landwirtschaftlichen Betriebe als ökologische Betriebe eingestuft

In Niedersachsen sind 1.023 Betriebe oder 1,8 % aller Betriebe als ökologische Betriebe eingestuft [23]. Sie bewirtschaften 2,0 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Dies ist deutlich weniger als in Deutschland insgesamt mit etwa 4,3 %. Die Zahl der ökologischen Betriebe sowie die bewirtschaftete Nutzfläche hat sich damit seit 1999 in etwa verdoppelt.

Regional unterschiedliche Bedeutung

Die Bedeutung der ökologischen Betriebe ist in den niedersächsischen Regionen sehr unterschiedlich (Karte 3.8).

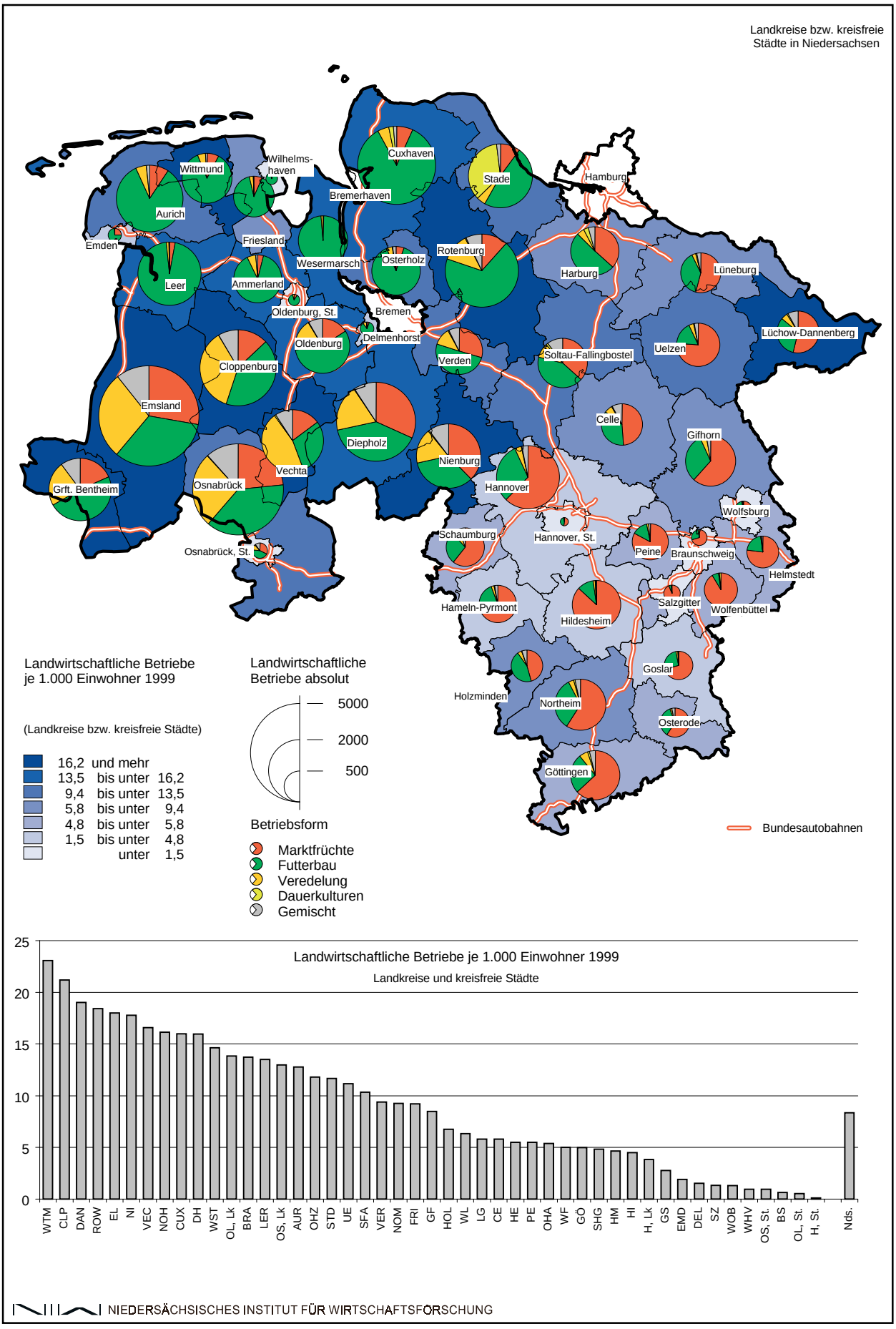
- Deutlich mehr als 5 % der landwirtschaftlichen Flächen wird in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Lüneburg von ökologischen Betrieben genutzt.
- Weitere Schwerpunkte sind die Landkreise Osterholz, Hameln-Pyrmont, Verden, Wesermarsch und Harburg.
- Extrem gering ist die Bedeutung ökologischer Betriebe nach wie vor im gesamten westlichen Niedersachsen sowie im nördlichen Harzvorland.

---

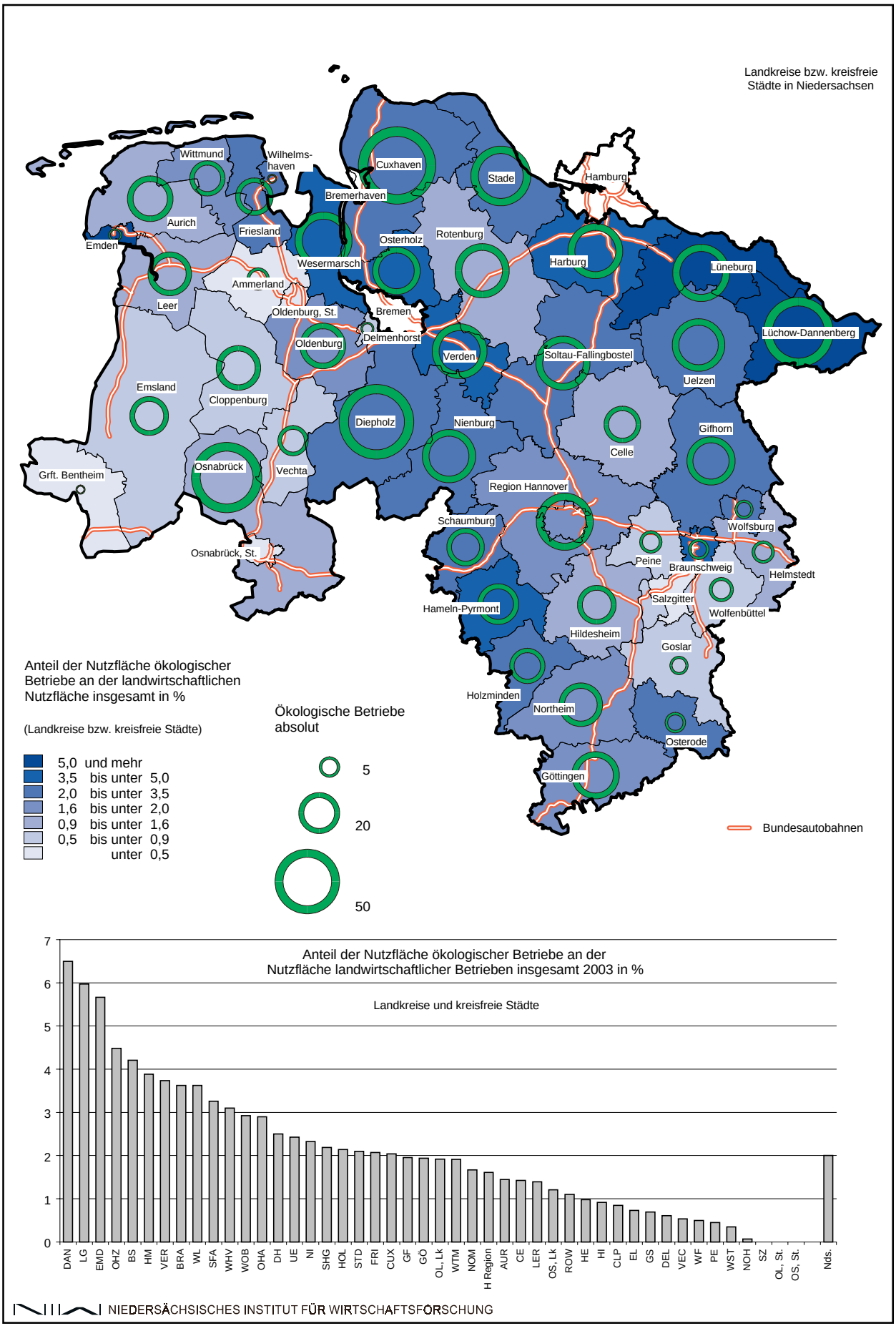
22 In der amtlichen Agrarstatistik werden seit 1999 die landwirtschaftlichen Betriebe mit ökologischem Landbau erfasst, die dem Kontrollverfahren nach der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 unterliegen.

23 Agrarstrukturerhebung 2003

Karte 3.7: Landwirtschaftliche Betriebe nach Betriebsformen 1999



Karte 3.8: Ökologische Betriebe 2003



Grünlandwirtschaft

Schwerpunkte der Grünlandwirtschaft

Die Grünlandwirtschaft konzentriert sich in Niedersachsen vor allem auf den weiteren Küstenraum und das Elbe-Weser-Dreieck (Karte 3.9).

- Den mit Abstand höchsten Grünlandanteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche hat der Landkreis Wesermarsch mit fast 95 %.
- Weitere Schwerpunkte sind die ostfriesischen Kreise Leer, Friesland, Wittmund und Aurich, die Landkreise Cuxhaven und Osterholz sowie Stade und Rotenburg im Land zwischen Elbe und Weser.

Tierhaltung

Rinderhaltung

Die Rinderhaltung konzentriert sich in Niedersachsen auf Grund der naturräumlichen Gegebenheiten vor allem auf den Küstenraum, das Elbe-Weser-Dreieck und das übrige westliche Niedersachsen (Karte 3.10). Im nordöstlichen und südlichen Niedersachsen spielt die Rinderhaltung nur eine sehr geringe Rolle.

Die größten Betriebe mit durchschnittlich mehr als 120 Rindern [24] sind in den Landkreisen Friesland, Wesermarsch, Cuxhaven und Stade angesiedelt. Größere Betriebe finden sich auch im übrigen westlichen Niedersachsen. Im südlichen Niedersachsen sind die Betriebe vergleichsweise klein.

Schweinehaltung

Die Schweinehaltung hat in Niedersachsen eine sehr starke Konzentration auf das südwestliche Niedersachsen (Karte 3.11). Vor allem die beiden südoldenburgischen Kreise Vechta und Cloppenburg gelten mit knapp 2,0 Mio. Schweinen als bundesdeutsches Zentrum der Intensiv-Tierhaltung. Zusammen mit den Nachbarkreisen Emsland und Osnabrück werden hier etwa 4,0 Mio. Schweine gehalten. Allein die 1,9 Mio. Mastschweine in diesen vier Kreisen machen etwas mehr als 18 % des bundesdeutschen Bestandes aus.

Die mit Abstand größten Betriebe mit durchschnittlich fast 900 bzw. 700 Schweinen finden sich in den Landkreisen Vechta und Cloppenburg.

Geflügelhaltung

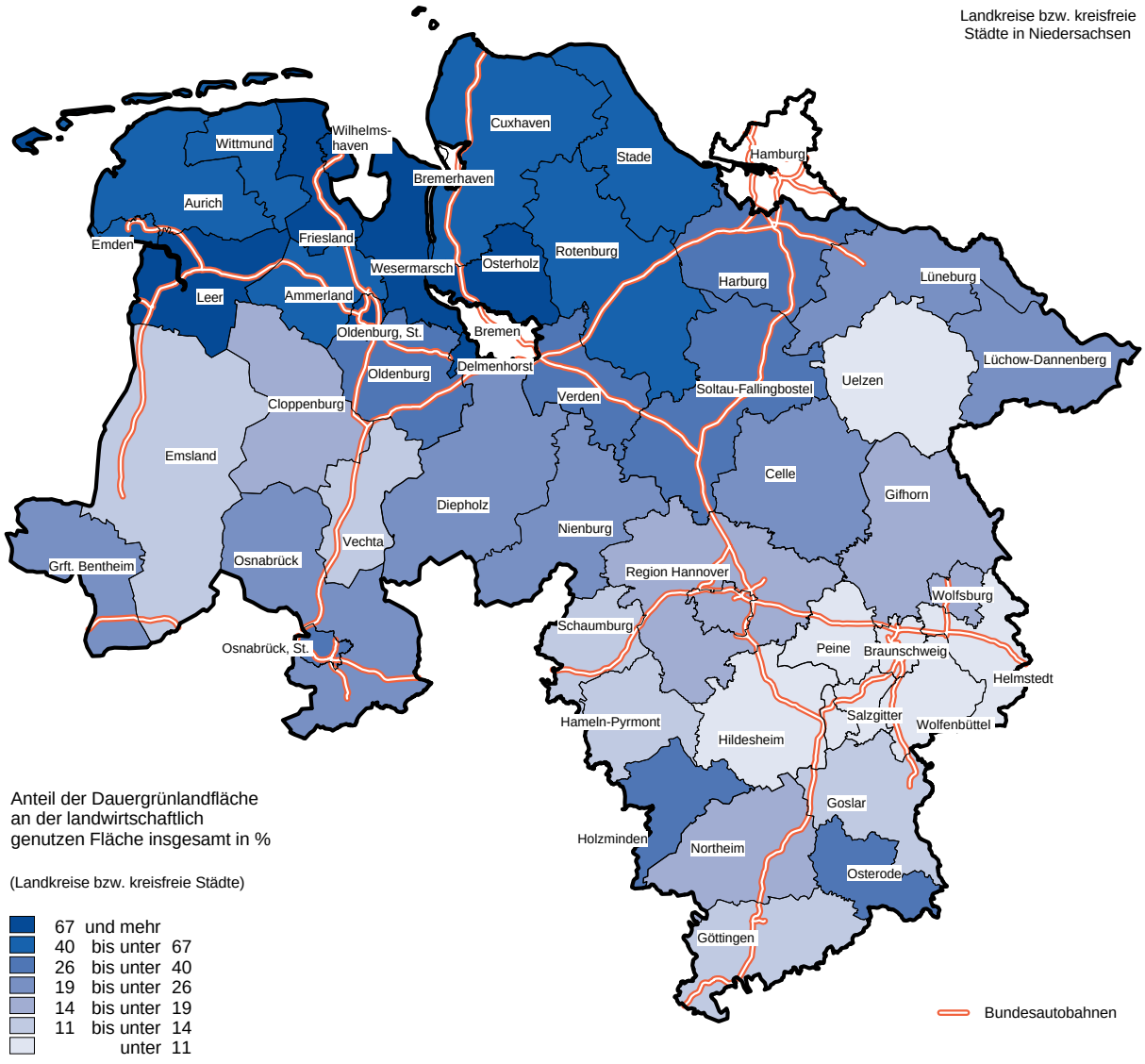
Noch stärker ist die Konzentration der Geflügelhaltung auf das südwestliche Niedersachsen (Karte 3.12). Die Bestände der drei Landkreise Vechta, Cloppenburg und Emsland umfassen 30,6 Mio. Tiere zusammen, mit den benachbarten Kreisen Osnabrück, Grafschaft Bentheim, Oldenburg und Diepholz sind es 46,3 Mio. Tiere. Die besondere Bedeutung der Geflügelwirtschaft wird daran deutlich, dass sich alleine bei den Legehennen etwa 43 % des bundesdeutschen Bestandes auf diese niedersächsischen Landkreise konzentrieren.

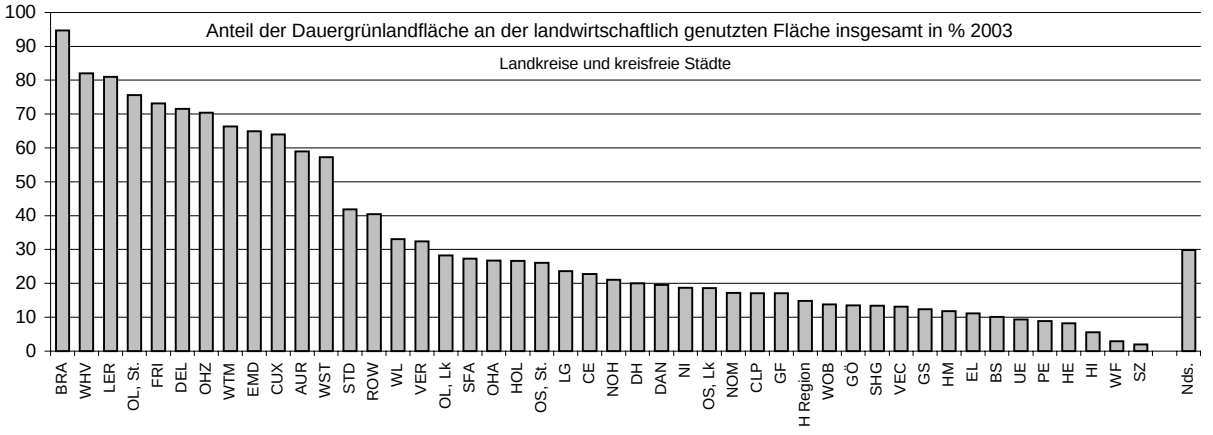
Die Betriebe der Geflügelhaltung sind vor allem in Südoldenburg extrem groß. Im Landkreis Vechta haben die Betriebe durchschnittlich fast 34.000 Tiere und im Landkreis Cloppenburg durchschnittlich 16.000 Tiere.

In den Landkreisen Vechta und Osnabrück steht die Legehennenhaltung stark im Vordergrund. In den übrigen Landkreisen liegt der Schwerpunkt eher auf

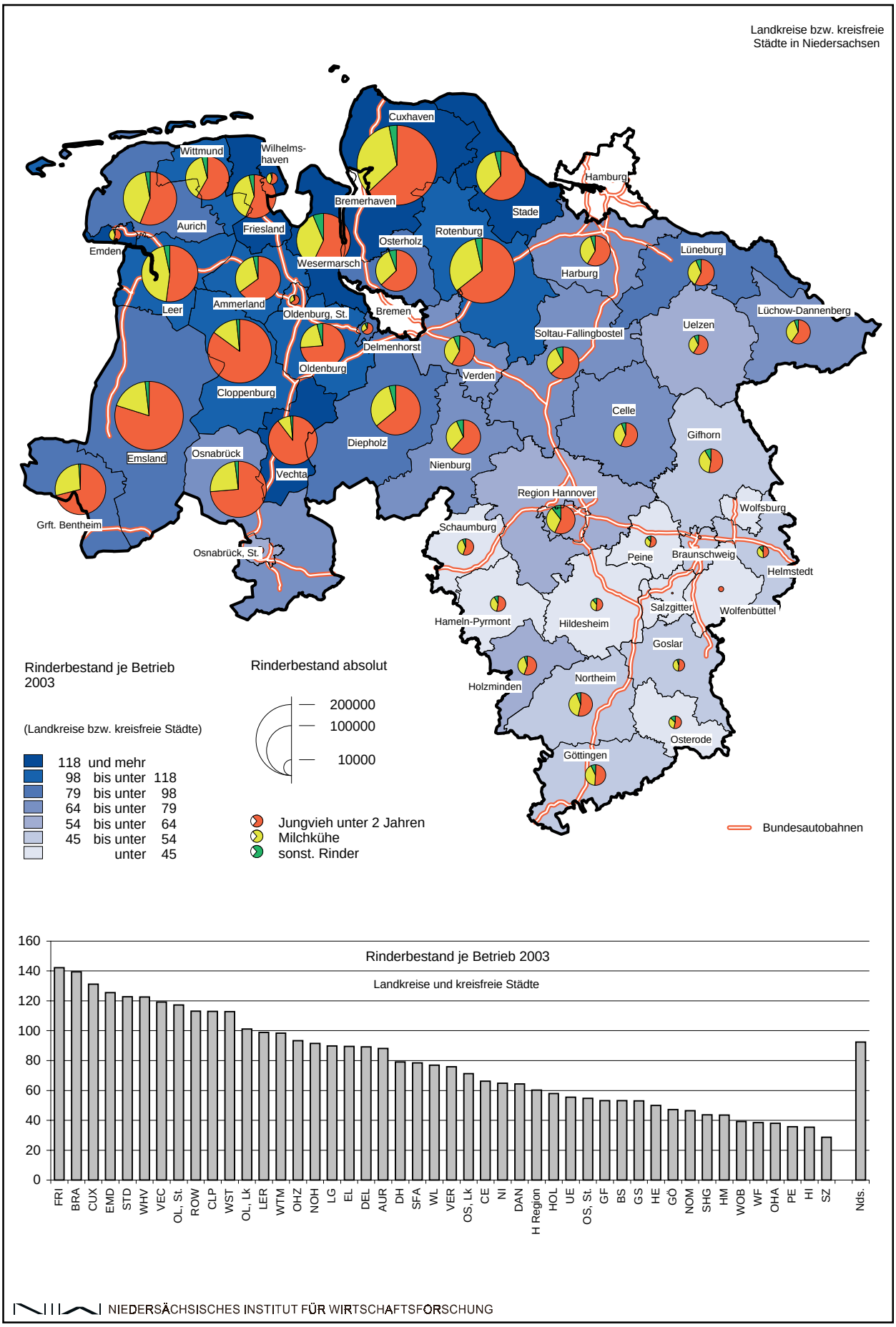
24 Agrarstrukturerhebung 2003

Karte 3.9: Dauergrünlandfläche 2003

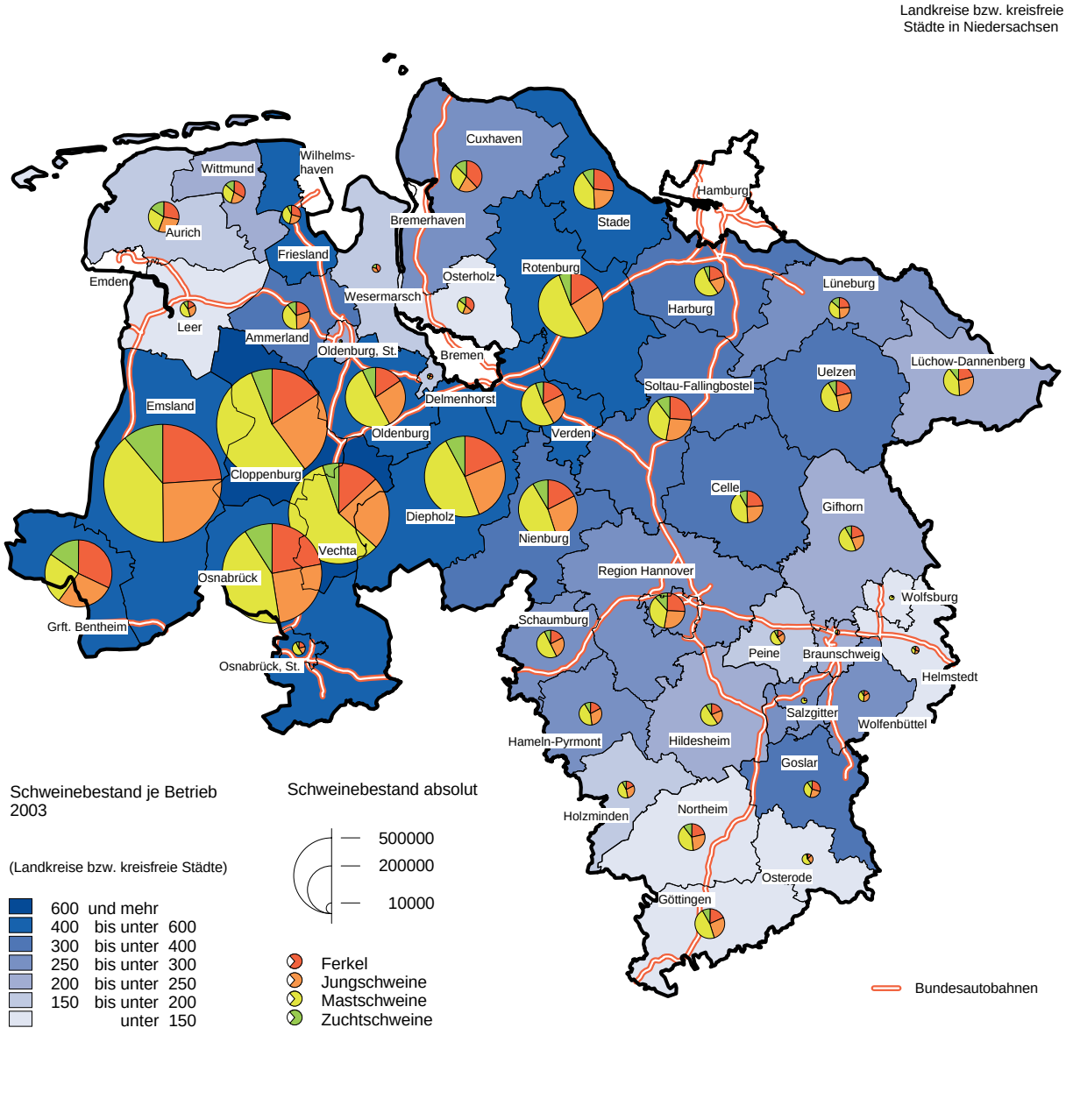


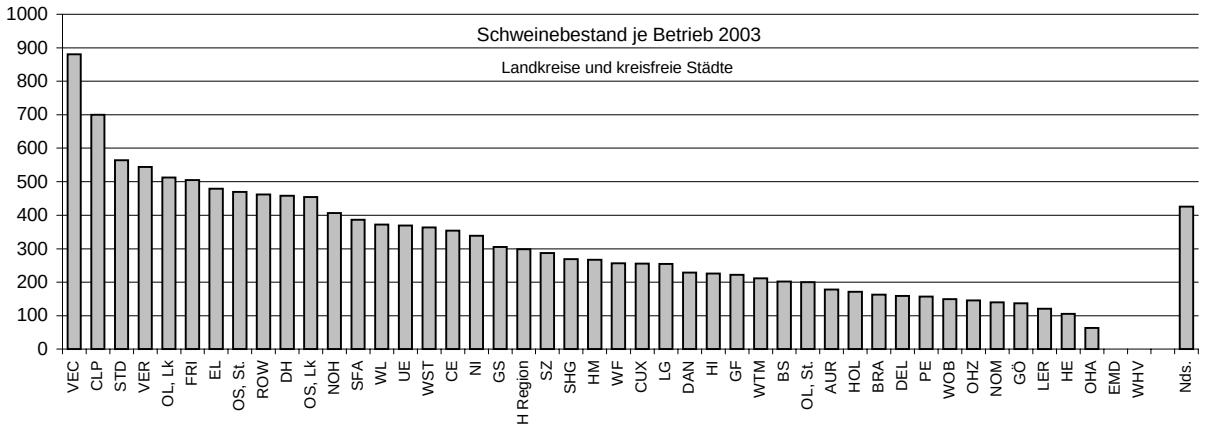


Karte 3.10: Rinderbestand 2003

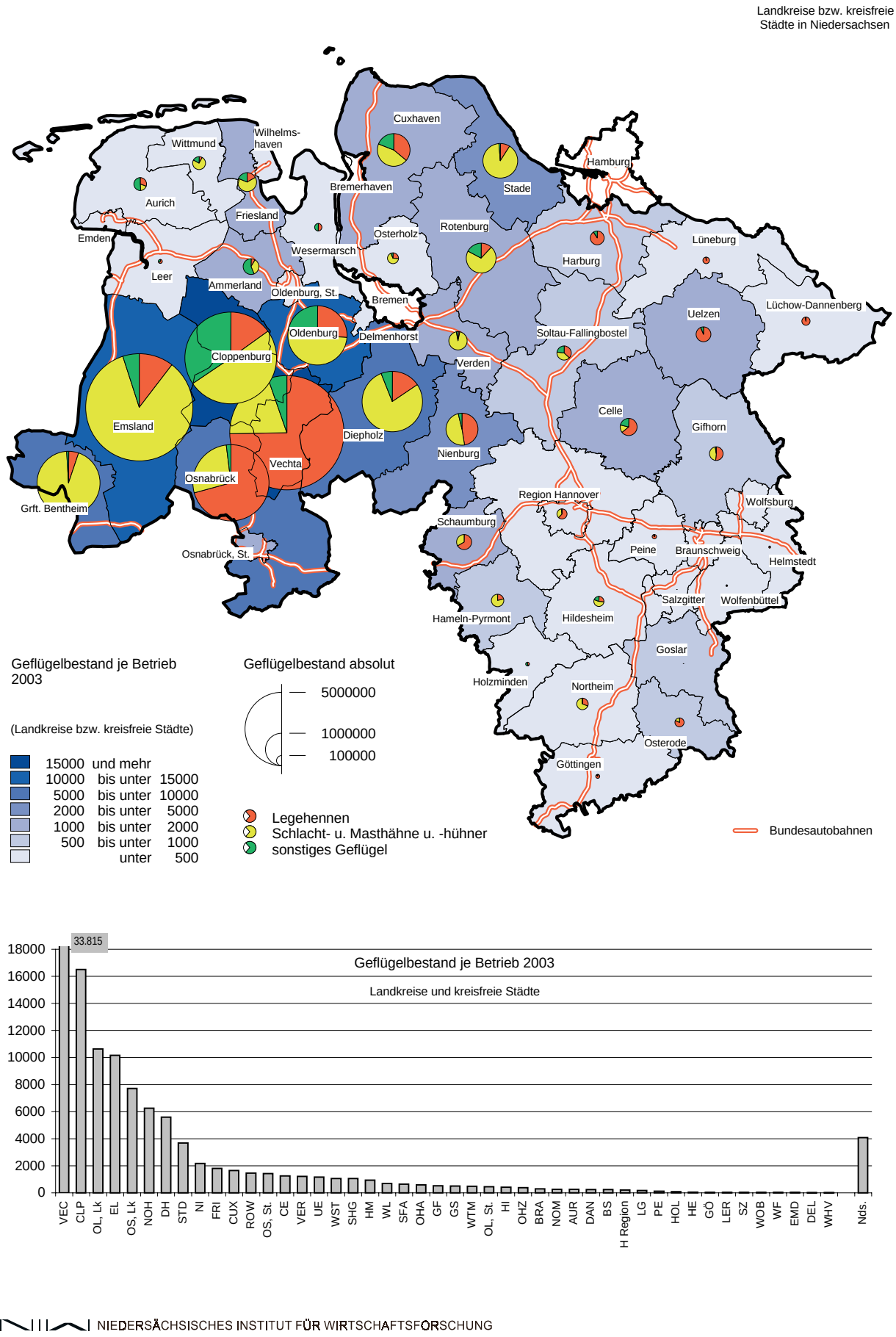


Karte 3.11: Schweinebestand 2003





Karte 3.12: Geflügelbestand 2003



Schlacht- und Masthähnen bzw. –hühnern. In den Landkreisen Cloppenburg und Oldenburg ist die sonstige Geflügelhaltung (Puten) relativ stark vertreten.

Ernährungswirtschaft (Landwirtschaft, Ernährungsgewerbe, vor- und nachgelagerte Dienstleistungen)

Ernährungswirtschaft mit insgesamt 7 % aller Erwerbstätigen

Die Herstellung von landwirtschaftlichen Produkten und Nahrungsmitteln stellt in Niedersachsen eine besondere Kompetenz dar, deren gesamtwirtschaftliche Bedeutung häufig nicht ausreichend gewürdigt wird, weil die Wirtschaftsbereiche Landwirtschaft sowie Ernährungsgewerbe und die vor- und nachgelagerten Dienstleistungen getrennt betrachtet werden. Darüber hinaus lassen sich weitere Abhängigkeiten von der Nachfrage nach Nahrungsmitteln nur schwer ermitteln, so z.B. im Maschinen- und Anlagenbau oder bei anderen spezialisierten Dienstleistungen. Nach einer Schätzung des NIW entfallen auf die Ernährungswirtschaft in Niedersachsen 2003 etwa 247.000 Erwerbstätige [25], was 7,1 % aller Erwerbstätigen entspricht. Gegenüber dem Bundesdurchschnitt von 5,1 % signalisiert dies eine besondere Spezialisierung. Von den Erwerbstätigen in der so definierten Ernährungswirtschaft entfallen in Niedersachsen 49 % auf die Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, 37 % auf das Ernährungsgewerbe (Industrie und Handwerk) sowie 14 % auf vor- und nachgelagerte Dienstleistungen im Großhandel.

Ernährungsgewerbe als zweitgrößter Industriezweig

Das Ernährungsgewerbe ist mit 87.000 Beschäftigten [26] der zweitgrößte niedersächsische Industriezweig und in der niedersächsischen Wirtschaftsstruktur mit knapp 4% aller Beschäftigten deutlich überrepräsentiert. Die größten Bereiche sind die Fleischverarbeitung und die Herstellung von Backwaren, gefolgt von der Getränkeindustrie, der Herstellung von Futtermitteln, der Milchverarbeitung sowie der Obst- und Gemüseverarbeitung.

Ernährungsgewerbe mit breiter räumlicher Streuung

Das Ernährungsgewerbe gehört zu den Industriezweigen mit der breitesten räumlichen Streuung. Ansatzpunkt für die Gründung von Betrieben ist häufig die Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte und Rohstoffe (Fleisch, Milch, Kartoffeln, Obst und Gemüse) gewesen. Wenngleich diese enge räumliche Bindung heute nur noch in wenigen Fällen besteht, so hat die Ernährungsindustrie nach wie vor eine große Bedeutung gerade in den industriearmen ländlichen Regionen. Ein weiterer Anstoß zur Gründung von Betrieben kam aus den Möglichkeiten zur kostengünstigen Verarbeitung von Rohstoffen im Umfeld der Importhäfen. Dies erklärt vor allem das Gewicht und die Spezialisierung der Ernährungsindustrie in Bremen und Hamburg (Kaffee, Tee, Tabak, Futtermittel) sowie in Bremerhaven und Cuxhaven (Fischverarbeitung).

Vor- und nachgelagerte Dienstleistungen

Die vor- und nachgelagerten Dienstleistungen sind zwar flächendeckend vertreten, konzentrieren sich aber doch in besonderem Maße in den großstädtischen Zentren bzw. in ihrem näheren Umfeld.

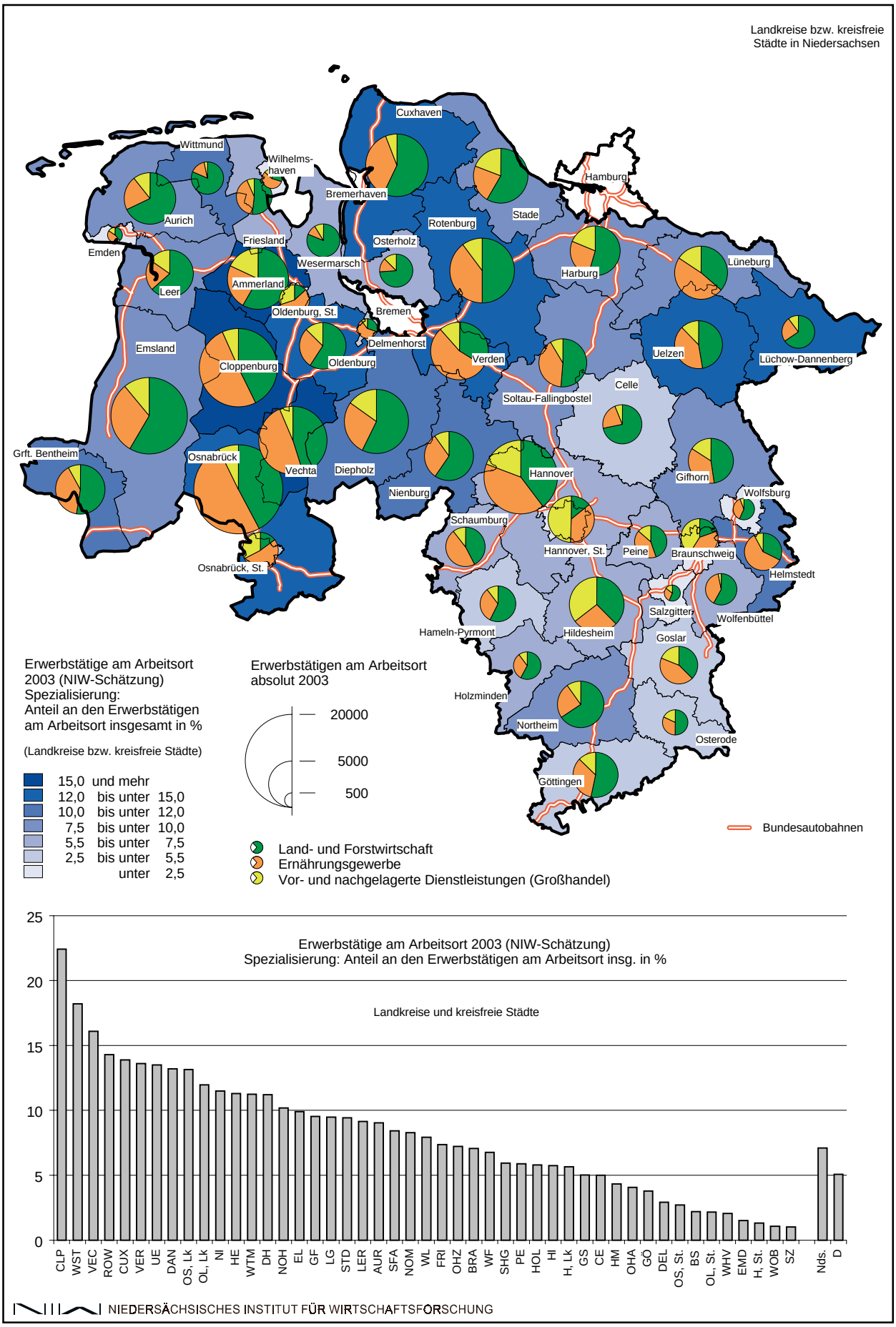
Regionale Schwerpunkte der niedersächsischen Ernährungswirtschaft

Die Ernährungswirtschaft hat insgesamt auf Grund ihrer Verteilung eine große Bedeutung für den Arbeitsmarkt der ländlichen Regionen. Besondere Schwer-

25 ohne Einzelhandel

26 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, 30.6.2003

Karte 3.13: Ernährungswirtschaft 2003



punkte der niedersächsischen Ernährungswirtschaft liegen im westlichen Niedersachsen, im Elbe-Weser-Raum sowie im Nordosten des Landes (Karte 3.13).

- Die mit Abstand höchste Bedeutung der Ernährungswirtschaft in Niedersachsen haben mit Anteilen zwischen 23 % und 16 % an allen Erwerbstätigen die Landkreise Cloppenburg (u.a. Fleischverarbeitung, Backwaren, Futtermittelindustrie, Kartoffelverarbeitung), Ammerland (Milchverarbeitung, Fleischverarbeitung, Gartenbau) und Vechta (Fleischverarbeitung, Futtermittelindustrie). Dabei sind Produktionsverflechtungen wie die Herstellung von Verpackungsmitteln oder Agrarchemikalien, die Herstellung von Investitionsgütern wie Landmaschinen oder Stallanlagen sowie die Erbringung von weiteren Dienstleistungen (z.B. Verkehrsgewerbe, Beratung) noch gar nicht eingerechnet.

- Weit überdurchschnittliche Anteile der Ernährungswirtschaft an den Erwerbstätigen zwischen 15 % und knapp 10 % weisen die Landkreise Rotenburg (Milchverarbeitung), Cuxhaven (Fischverarbeitung), Verden (Tiernahrungsmittel, Backwaren), Uelzen (Milchverarbeitung, Zuckerindustrie), Lüchow-Dannenberg (Landwirtschaft, Getränkeindustrie) und Osnabrück (Fleischverarbeitung, Feinkost, Gewürze, Backzutaten und -waren) auf.

Perspektiven der Ernährungswirtschaft

Die Ernährungswirtschaft hat sich in der Vergangenheit (mit Ausnahme der Landwirtschaft) ausgesprochen stabil entwickelt. Seit einigen Jahren sind aber vor allem in der Ernährungsindustrie deutliche Abschmelzprozesse festzustellen. Auch die zukünftige Entwicklung der überwiegend klein- und mittelbetrieblich strukturierten Ernährungswirtschaft ist nicht ohne Risiken. Insbesondere der sich durch die EU-Osterweiterung verschärfende Wettbewerb wird den kleinen Unternehmen Probleme bereiten. Viele von ihnen werden die Chancen des größeren Marktes aus eigener Kraft kaum nutzen können. Bereits heute lassen sich verstärkt Übernahmen durch große internationale Nahrungsmittelkonzerne beobachten. Zwar sind solche Einbindungen in größere Konzernverbünde nicht a priori als negativ zu bewerten, sie bergen aber die Gefahr in sich, dass übernommene Unternehmen durch Abbau von dispositiven Unternehmensfunktionen auf Dauer zu reinen Fertigungsstätten abgewertet werden.

Produzierendes Gewerbe

Beschäftigtenrückgang des Produzierenden Gewerbes geringer als im Bundestrend

Im letzten Jahr ist zwar die Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes auch in Niedersachsen schwächer geworden, sie ist aber nach wie vor etwas günstiger als im westdeutschen Trend. Von 2002 bis 2003 ist die Beschäftigung in Westdeutschland um 3,7 % zurückgegangen, in Niedersachsen lediglich um 2,9 % oder 25.000 Personen, darunter allein um 11.000 Personen im Baugewerbe.

Regionales Muster der Arbeitsplatzentwicklung

Insgesamt sind weite Teile des Landes durch Arbeitsplatzverluste im Produzierenden Gewerbe geprägt, wobei sich die Folgen des industriellen Strukturwandels und die Beschäftigungsanpassungen im Baugewerbe überlagern (Karte 3.14).

... starke Arbeitsplatzverluste in den Verdichtungsräumen

- In den Verdichtungsräumen hat sich das Tempo des industriellen Arbeitsplatzabbaus gegenüber den 90er Jahren nicht verringert. Der Verlust an Arbeitsplätzen ist in den Großstädten ausgesprochen hoch. Lediglich im Verdichtungsraum Braunschweig ist die Entwicklung auf Grund der positiven Entwick-

lung am Standort Wolfsburg insgesamt günstiger. Ausgesprochen hohe Arbeitsplatzverluste hat auch der Verdichtungsraum Hannover.

... Beschleunigung auch in den Stadtregionen

- In den niedersächsischen Stadtregionen hat sich der Rückgang des Produzierenden Gewerbes ebenfalls beschleunigt. Vor allem die Regionen Hildesheim und Göttingen verlieren überdurchschnittlich an Arbeitsplätzen, vor allem auch im Baugewerbe.

... große Bandbreite in den ländlichen Räumen

- In den ländlichen Räumen ist die Bandbreite der Entwicklung ausgesprochen groß. Sie reicht von extrem starken Verlusten im Oberweser-Raum, im Harz und im nordöstlichen Niedersachsen bis hin zu vergleichsweise geringen Rückgängen im Mittelweser-Raum, im Elbe-Weser-Raum sowie im westlichen Niedersachsen. Vor allem entlang der Achse der A 1 Hamburg – Bremen – Osnabrück verzeichnen nach wie vor Standorte im Produzierenden Gewerbe Arbeitsplatzzuwächse.

Insgesamt haben damit die niedersächsischen ländlichen Räume, die Stadtregionen und die Verdichtungsräume in den letzten Jahren etwa die gleichen Arbeitsplatzrückgänge im Produzierenden Gewerbe zu bewältigen.

Dienstleistungen

Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich erstmals wieder günstiger als im Bundestrend

Während in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Dienstleistungsentwicklung fast durchgehend schwächer war als im Bundestrend, ist im Verlauf des letzten Jahres eine Trendwende zu verzeichnen. Angesichts der Beschäftigungskrise war auch die Dienstleistungsbeschäftigung im letzten Jahr erstmals seit langem rückläufig. In Niedersachsen war dieser Rückgang allerdings deutlich geringer, die Entwicklung ist damit erstmals seit langem wieder etwas günstiger als im Bundestrend.

Regionales Gefälle in der Dienstleistungsentwicklung

Das in den letzten Jahren zu beobachtende räumliche Gefälle in der Beschäftigungsdynamik des Dienstleistungssektor [27] hat sich im vergangenen Jahr nur leicht verschoben (Karte 3.15).

Aufholen der ländlichen Räume

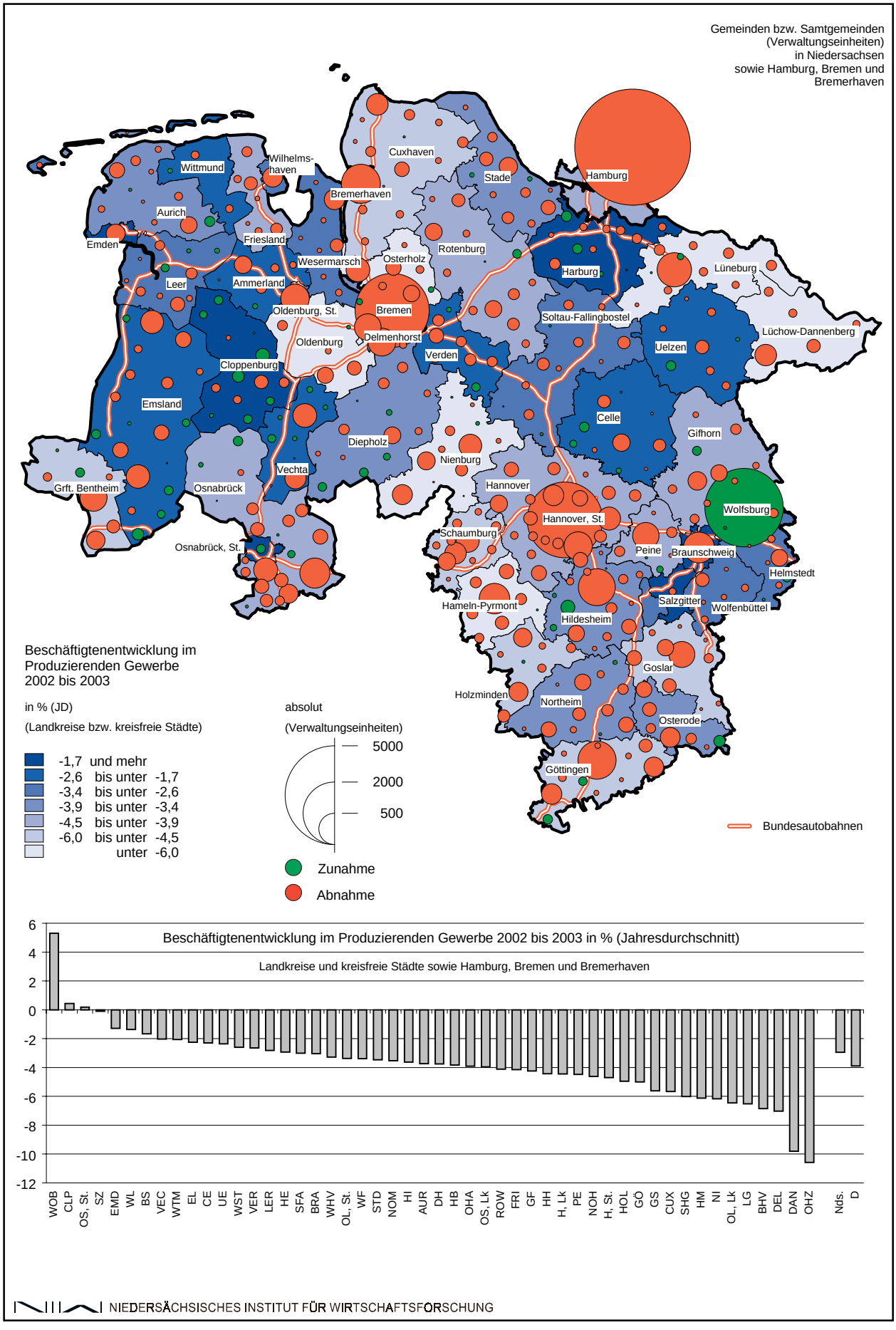
- Insgesamt hatten die Verdichtungsräume in den letzten Jahren eine stärkere Entwicklungsdynamik der Dienstleistungen als die Stadtregionen und der Durchschnitt der ländlichen Räume. Diese großräumlichen Unterschiede haben sich wieder etwas eingeebnet.

Dynamischer Verdichtungsraum Braunschweig

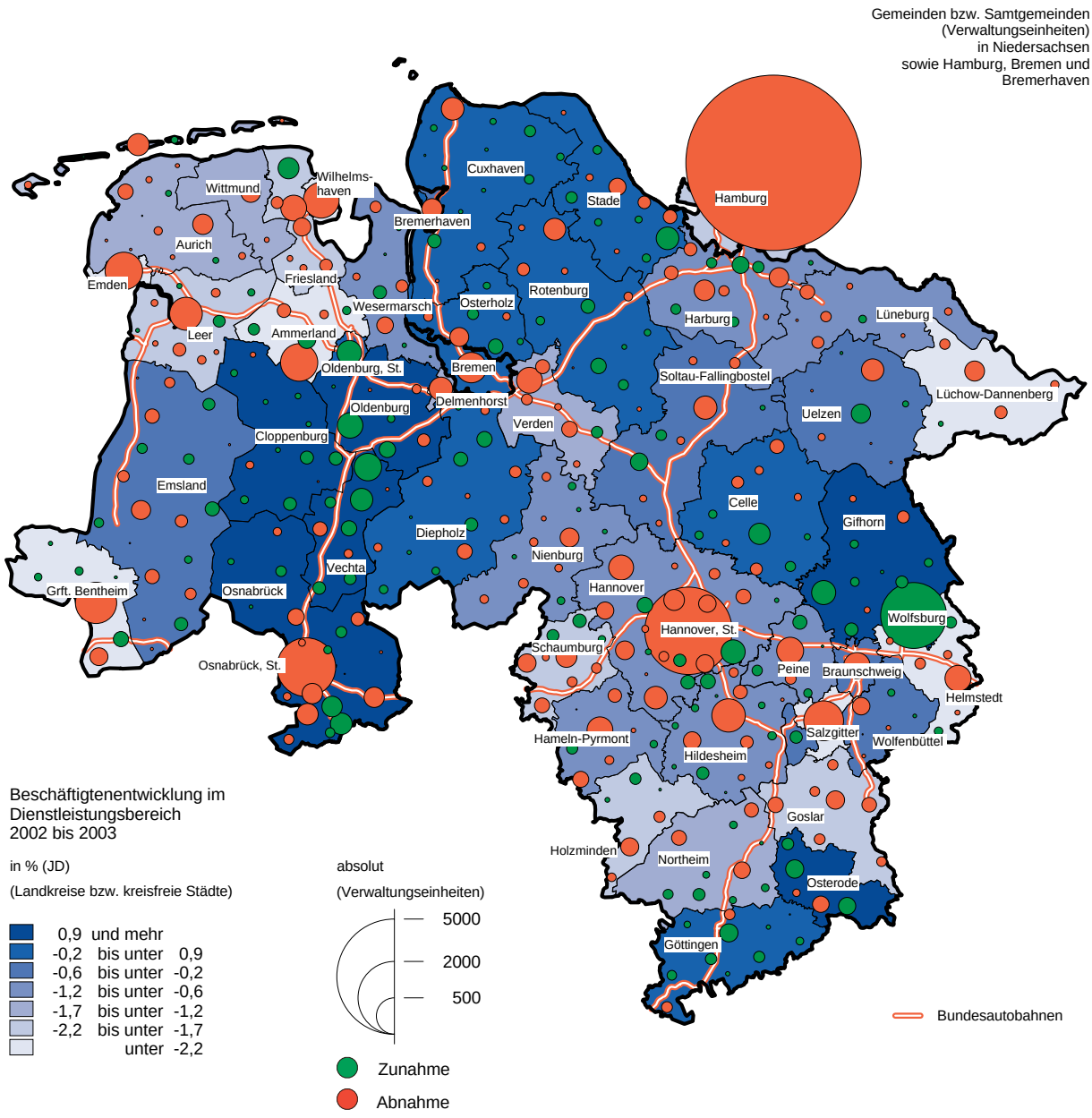
- Die stärkste Dynamik unter den Verdichtungsräumen weist unverändert die Region Braunschweig auf, wobei sich die Gewinne in ganz besonderem Maße auf den Wirtschaftsstandort Wolfsburg mit seinen großen Dienstleistungsprojekten im Umfeld des Fahrzeugbaus (Autostadt, Autovision u.a.) konzentrieren. Vergleichsweise günstig ist auch die aktuelle Entwicklung in Bremen, das im letzten Jahr seine Dienstleistungsbeschäftigung in etwa halten konnte. Nicht ganz so günstig ist die derzeitige Dienstleistungsentwicklung im Verdichtungsraum Hannover. Hier stehen Verlusten der Kernstadt allerdings auch Gewinne in den standortbegünstigten Umlandgemeinden gegen. Vergleichsweise deutlich ist die aktuelle Schrumpfung von Dienstleistungsarbeitsplätzen in Hamburg, wobei auch hier das Umland nach wie vor Zuwächse verzeichnet.

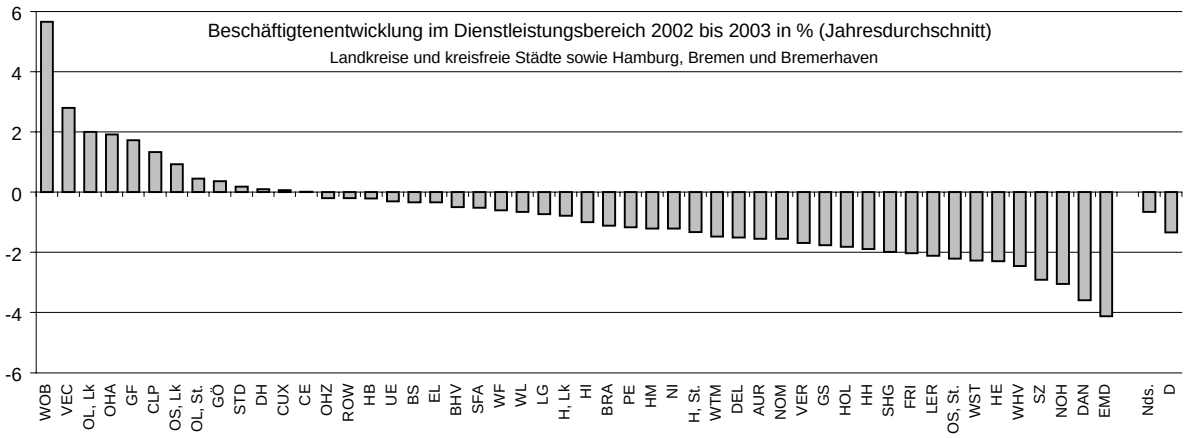
27 Vgl. dazu die Karte 3.3 „Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich 1998 bis 2002“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

Karte 3.14: Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe 2002 bis 2003



Karte 3.15: Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich 2002 bis 2003





Vergleichsweise günstige Entwicklung der Stadtregionen

- Die Dienstleistungen in den niedersächsischen Stadtregionen haben sich in den letzten Jahren sehr günstig entwickelt. Auch aktuell ist die Dienstleistungsentwicklung relativ gut, wenn man von deutlichen Verlusten in den Städten Osnabrück und Hildesheim absieht. Vor allem in den Räumen Oldenburg und auch Göttingen ist auch im letzten Jahr die Dienstleistungsbeschäftigung weiter gestiegen.

Ländliche Räume relativ stabil, aber mit regionalen Unterschieden

- Auch in den ländlichen Räume in Niedersachsen erweist sich aktuell die Dienstleistungsentwicklung vergleichsweise stabil, die Schwächephase der letzten Jahre scheint überwunden worden zu sein. Nach wie vor sind die regionalen Unterschiede aber sehr groß.
  - Die schwächste Dienstleistungsentwicklung hatten im letzten Jahr eindeutig Ost-Friesland (vor allem die Zentren Wilhelmshaven, Emden und Leer) sowie der gesamte Oberweser-Raum.
  - Deutlich Verluste waren auch im nordöstlichen Niedersachsen (hier besonders im Landkreis Lüchow-Dannenberg) sowie im nördlichen Harzvorland und im Landkreis Grafschaft Bentheim (mit der Schließung eines großen Finanzdienstleistungsunternehmens) zu verzeichnen.
  - Nach wie vor überdurchschnittliche Entwicklung und in vielen Fällen auch Beschäftigungsgewinne verzeichnen die günstig zu den großen Verkehrsachsen gelegenen Standorte des ländlichen Raumes.
  - Wenn auch die Zuwächse aktuell nicht mehr ganz so hoch sind wie in den 90er Jahren, liegen die westniedersächsischen Kreise mit ihrer starken Bevölkerungsentwicklung auch hinsichtlich des Dienstleistungswachstums nach wie vor an der Spitze.

Sonderthema: Unternehmensbezogene Dienstleistungen sowie Gesundheits- und Sozialwesen

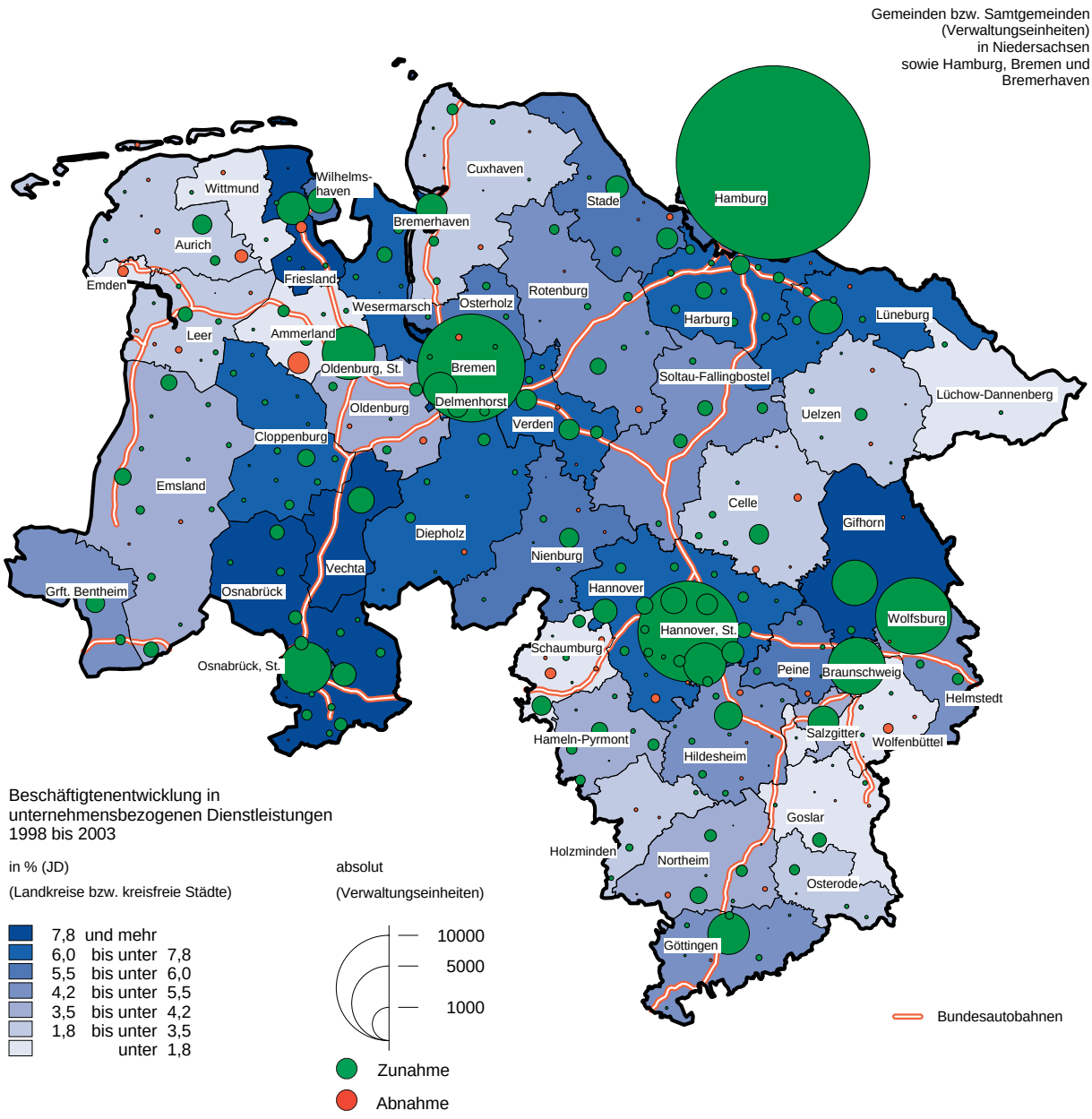
Unternehmensbezogene Dienstleistungen

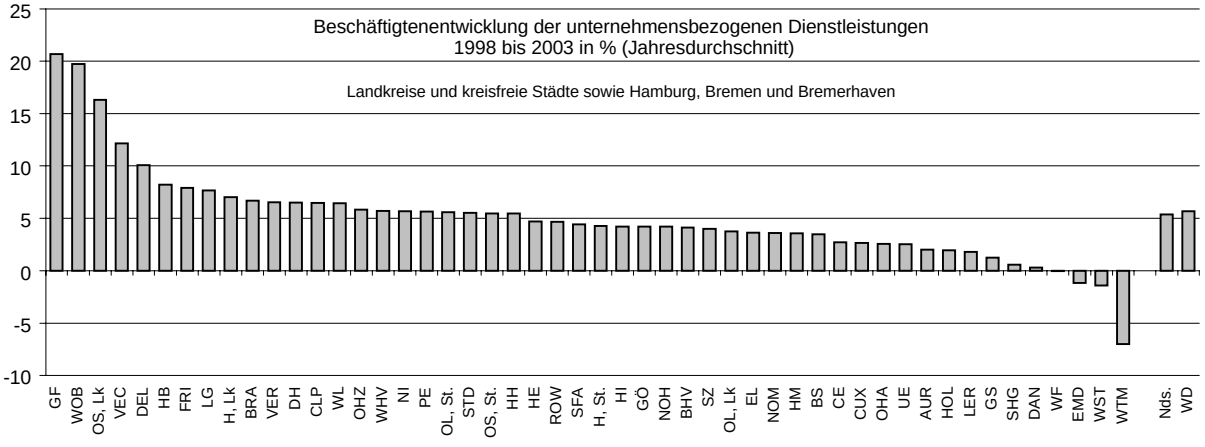
Unternehmensbezogene Dienstleistungen als Wachstumssegment des Dienstleistungssektors

Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen zählen zu den am stärksten wachsenden Wirtschaftszweigen [28]. Das Wachstum der unternehmensbezogenen Dienste ist Ausdruck der Tertiarisierung des Industriesektors. In immer stärkerem Maße gehen Industrieunternehmen im Rahmen des sogenannten „Outsourcing“ dazu über, ehemals selbsterstellte Dienstleistungen wie Marketing, Wirtschafts- und Rechtsberatung, Finanzplanung, Forschungs- und Entwicklungsaufgaben, Sicherheitsdienstleistungen u.ä. von außen zu beziehen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist das Wachstum der unternehmensbezogenen Dienste natürlich auch in Verbindung mit dem entsprechenden Arbeitsplatzabbau im Verarbeitenden Gewerbe zu sehen. Zumindest zum Teil findet eine Verlagerung (Umbuchung) von Arbeitsplätzen statt, darüber hinaus aber auch eine nicht unerhebli-

28 Zu den unternehmensbezogenen Dienstleistungen zählen insbesondere Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Datenverarbeitung und Datenbanken, Forschung und Entwicklung, Rechts-, Steuer- und Wirtschaftsberatung, die Technische Beratung und Planung, Laboratorien u.ä., Werbung, Arbeitnehmerüberlassung, Gebäudereinigung sowie sonstige Dienstleistungen für Unternehmen.

Karte 3.16: Beschäftigtenentwicklung in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen 1998 bis 2003





che Ausweitung dieser bisher innerbetrieblich abgewickelten Funktionen und Aufgaben.

Sehr starke Konzentration der unternehmensbezogenen Dienstleistungen auf großstädtische Standorte

Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind wie kaum ein anderer Wirtschaftszweig an großstädtische Standorte gebunden. Ein vielfältiges Angebot an unternehmensbezogenen Diensten macht geradezu erst die Standortqualität von Großstädten aus. Etwa 46 % aller Beschäftigten dieses Wirtschaftszweiges in Norddeutschland entfallen dementsprechend allein auf die Großstädte Hamburg, Hannover und Bremen. Mit erheblichem Abstand folgen Braunschweig, Osnabrück, Oldenburg und Wolfsburg. Eine höhere Bedeutung haben unternehmensbezogene Dienstleistungen auch in verkehrsgünstig gelegenen attraktiven Standorten im näheren Umfeld der großen Städte.

Die unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind insgesamt in der Wirtschaftsstruktur des Landes mit etwa 10 % der Beschäftigten deutlich unterrepräsentiert. In den ländlichen Räumen von Niedersachsen insgesamt ist der Anteil noch niedriger.

- Etwas höher ist die Präsenz von unternehmensbezogenen Dienstleistungen im Raum Wilhelmshaven/Friesland (ehemaliges Olympia-Gelände in Schortens) sowie im Raum Lüneburg/Harburg.

- Ausgesprochen gering ist ihre Bedeutung in den meisten abgelegenen Räumen wie Osterode, Holzminden, Nienburg, Uelzen, Wittmund oder Cuxhaven.

Leicht unterdurchschnittliches Wachstum

Von 1998 bis 2003 ist die Beschäftigung im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen in Westdeutschland um 32 % und in Niedersachsen um knapp 30 % gestiegen.

- Innerhalb des Landes sind die unternehmensbezogenen Dienstleistungen in den Verdichtungsräumen und den Stadtregionen überdurchschnittlich gewachsen. Der größte Gewinner der letzten Jahre war der Raum Wolfsburg/Gifhorn, wo im Umfeld des Volkswagenkonzerns zahlreiche neue Arbeitsplätze entstanden sind (Karte 3.16).

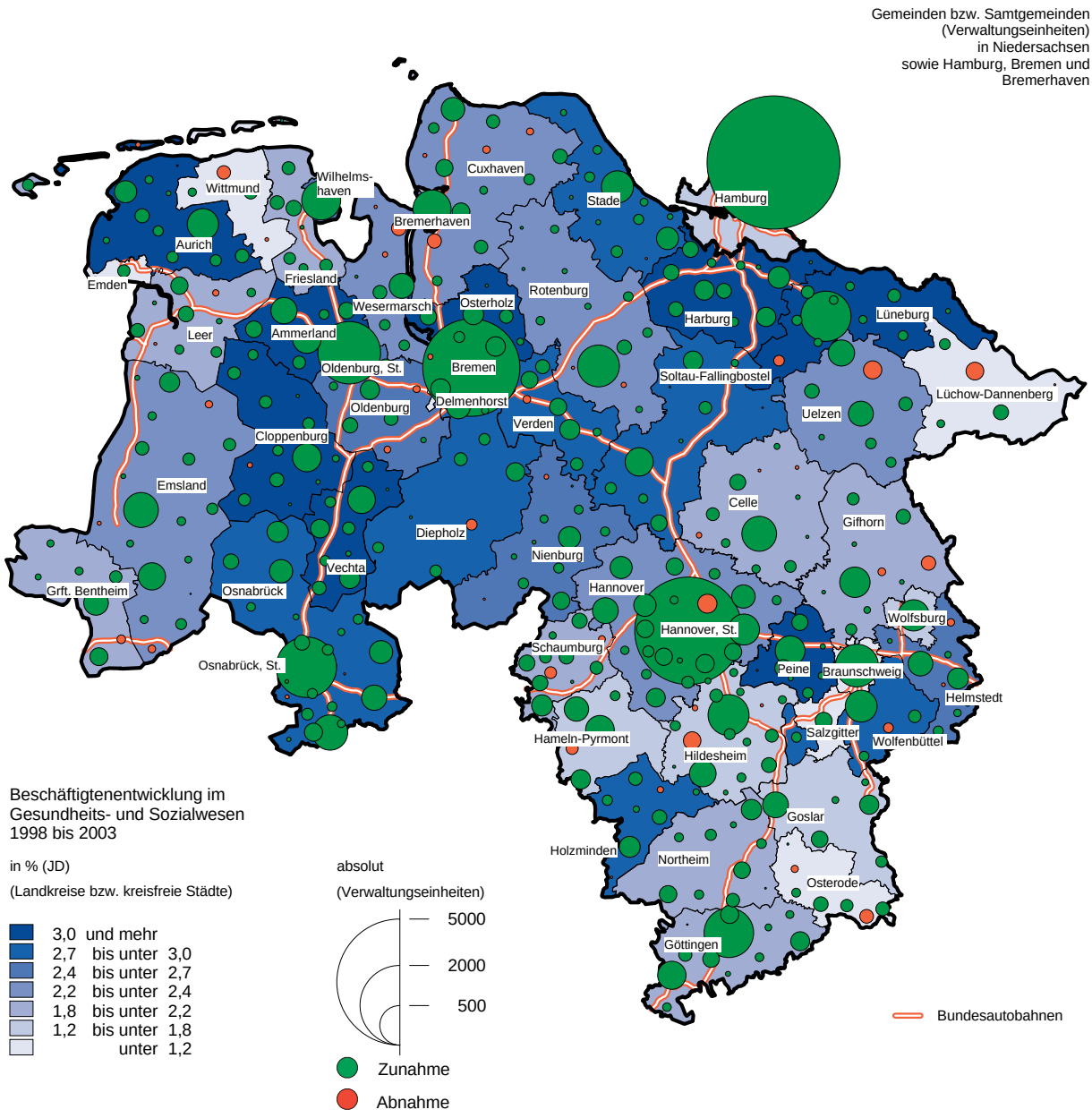
- In den ländlichen Räumen des Landes sind zwar auch fast flächendeckend neue Arbeitsplätze in den unternehmensbezogenen Diensten entstanden, die Wachstumsraten waren aber durchweg deutlich niedriger. Die stärksten Zuwächse verzeichnete hier der Landkreis Vechta.

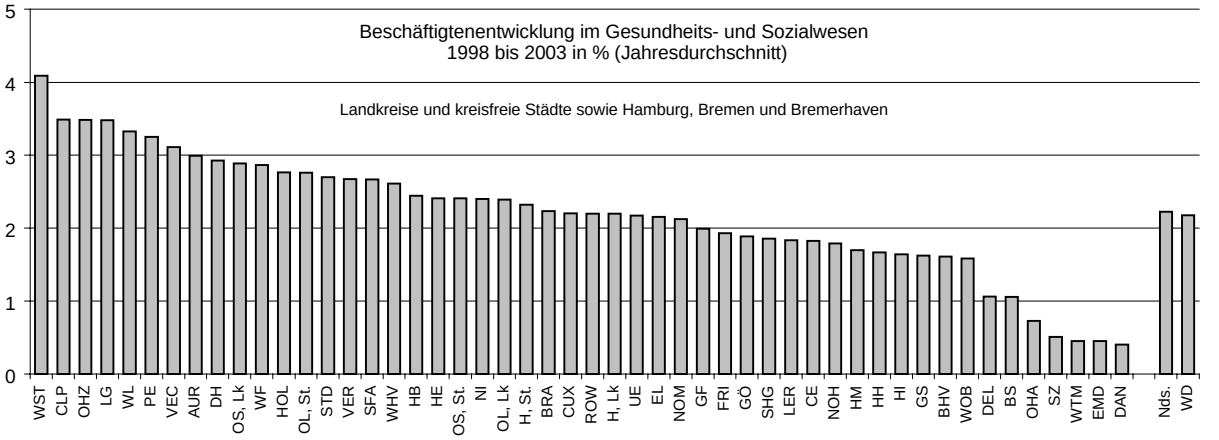
Gesundheits- und Sozialwesen

Gesundheits- und Sozialwesen (Heime) als bedeutsamer Wirtschaftsbereich

Das Gesundheits- und Sozialwesen (Heime) ist ein bedeutsamer Wirtschaftsbereich, der in Niedersachsen fast 13 % der Gesamtbeschäftigung ausmacht. Er zählt auf Grund der steigenden Zahl älterer Menschen und des wachsenden Gesundheitsbewusstseins der Bevölkerung zu den stark wachsenden Dienstleistungszweigen. Kostendämpfende Maßnahmen im Gesundheitswesen haben in der Vergangenheit diesen Wachstumsprozess jeweils nur kurzfristig unterbrochen. Das Sozial- und Gesundheitswesen zählt zu den überwiegend haushaltsorientierten Dienstleistungen, weil sich die Nachfrage und damit auch ihre Beschäftigung weitgehend nach Maßgabe der Haushalts- bzw. Bevölkerungsent-

Karte 3.17: Beschäftigtenentwicklung im Gesundheits- und Sozialwesen 1998 bis 2003





wicklung sowie der Einkommensdynamik in einer Region entwickelt. Lediglich bei hoher Spezialisierung wie z.B. bei Kureinrichtungen oder Spezialkliniken richtet es sich auch auf den überregionalen Markt. Im Umfeld starker Zentren beobachten wir je nach Konkurrenzsituation auch einen mehr oder weniger stark ausgeprägten Nachfrage- bzw. Kaufkraftabfluss.

Räumliche Verteilung des Gesundheits- und Sozialwesens

Die Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens haben zwar eine vergleichsweise ausgeglichene räumliche Verteilung, es gibt aber doch einige Schwerpunktstandorte und –regionen.

Großstädte

- Die größten Standorte mit bedeutsamen Kliniken und Gesundheitseinrichtungen sind die Großstädte Hannover (Medizinische Hochschule), Göttingen (Universitätsklinikum), Braunschweig, Osnabrück und Oldenburg. Darüber hinaus treten aber auch weitere Städte wie Lüneburg und Celle oder Wilhelmshaven und Lingen hervor.

Schwerpunkte im ländlichen Raum

- Eine große Rolle spielen Kur- und Klinikstandorte sowie Standorte bedeutsamer Pflegeeinrichtungen und Heime aber auch in den ländlichen Räumen wie den Landkreisen Uelzen (Bad Bevensen), Hameln-Pyrmont (Bad Pyrmont, Bad Münder), Schaumburg (Bad Nenndorf und Bad Eilsen), Soltau-Fallingbostel (Bad Fallingbostel), Osnabrück (Bad Rothenfelde, Bad Iburg, Bad Laer, Bad Essen) und den Landkreisen Goslar, Osterode und Northeim. Weitere wichtige Standorte des Sozialwesens (Heime) sind u.a. die Landkreise Rotenburg, Wolfenbüttel, Hildesheim und Celle.

Geringes Gewicht im westlichen und mittleren Niedersachsen

- Ein auffallend geringes Gewicht hat das Gesundheits- und Sozialwesen in der Wirtschaftsstruktur des westlichen und mittleren Niedersachsen, insbesondere in Südoldenburg sowie im Mittelweserraum. Dies gilt auch für die Industriestandorte Emden, Salzgitter und Wolfsburg.

Großräumliches Entwicklungsmuster entspricht weitgehend der Bevölkerungsdynamik

Die Beschäftigung des Gesundheits- und Sozialwesens ist in Niedersachsen in den letzten Jahren im westdeutschen Trend gewachsen. Das großräumliche Entwicklungsmuster entspricht dabei weitgehend der Bevölkerungsentwicklung, d.h. im südlichen und nordöstlichen Niedersachsen ist die Entwicklung schwächer und im westlichen Niedersachsen und im Umfeld der Verdichtungsräume Hamburg und Bremen stärker (Karte 3.17). Fast alle Standorte verzeichnen wieder Beschäftigungszuwächse. Allerdings haben einige Schwerpunkträume des Gesundheitswesens offensichtlich nach wie vor Anpassungsprobleme, die sich in schwächeren Zuwächsen oder sogar Arbeitsplatzverlusten auswirken, so z.B. im Harz, im Oberweser-Raum und an der Küste. Andere, auf Gesundheitsdienstleistungen spezialisierte Räumen nehmen aber (wieder) eine vergleichsweise dynamische Entwicklung, wie beispielsweise der Raum Osnabrück [29] oder der Raum Lüneburg.

29 Vgl. dazu: Jung, Hans-Ulrich, Olaf Krawczyk und Kai Weber: Gesundheitswirtschaft im Landkreis Osnabrück. Positionierung, Spezialisierung und Perspektiven im überregionalen Wettbewerb. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der WIGOS Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Osnabrücker Land mbH, Hannover, Januar 2004.

Zusammenfassung und Konsequenzen

Zusammenhang zwischen Dienstleistungswachstum und Bevölkerungsentwicklung

Es gibt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der (haushaltsorientierten) Dienstleistungen (z.B. Einzelhandel, Gesundheitswesen u.ä.) und dem regionalen Bevölkerungswachstum bzw. der Einkommensentwicklung. Dieser Zusammenhang ist vor allem in denjenigen ländlichen Räumen stark, in denen die auf den regionalen Markt ausgerichteten haushaltsorientierten Dienstleistungen dominieren. Für die von Bevölkerungsrückgang und der Überalterung der Bevölkerung stark geprägten ländlichen Räume im Süden und Nordosten des Landes bedeutet dies geringe Impulse für zusätzliche Dienstleistungsarbeitsplätze.

Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Produzierenden Bereiche und der Dienstleistungen

Insgesamt sind aber auch die Zusammenhänge zwischen der regionalen Entwicklung von Produzierenden Bereichen und Dienstleistungen nach wie vor stark. Diejenigen ländlichen Räume mit geringen Verlusten oder sogar leichten Gewinnen im Produzierenden Gewerbe (ländliche Räume im westlichen Niedersachsen, im Mittelweser- und im Elbe-Weser-Raum) haben auch die höchsten Zuwächse bei den Dienstleistungen. Die ländlichen Räume mit den höchsten Verlusten im Produzierenden Gewerbe (Heideregion, Nordostniedersachsen, Oberweser-Raum und Harzregion) weisen darüber hinaus auch die schwächste Dienstleistungsentwicklung auf. Der überregional und international orientierte industrielle Sektor hat zwar Anteile an der regionalen Beschäftigung verloren, er entscheidet aber wegen der vielfältigen regionalen Verflechtungen nach wie vor im Wesentlichen über den Beschäftigungsstand und vor allem das Einkommensniveau von Regionen. Auch in Zukunft wird die Entwicklung von Regionen stark von der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes sowie der Verzahnung mit verflochtenen Wirtschaftsbereichen abhängen. Die Abfederung und Begleitung des industriellen Strukturwandels und die Weiterentwicklung der gewerblichen Basis hin zu zukunftsträchtigen wirtschaftlichen Aktivitäten muss damit allein wegen der regionalwirtschaftlichen Bedeutung vorrangiges Ziel bleiben.

Trend zur wachsenden funktionalen Arbeitsteilung

Die starke Abnahme der Fertigungsarbeitsplätze in den großstädtischen Regionen und die gleichzeitige Zunahme im westlichen Niedersachsen belegen eine zunehmende funktionale Arbeitsteilung innerhalb des Landes. Bei wachsendem Austausch von Gütern und Informationen sind vor allem verkehrsgünstig gelegene ländliche Standorte in der Lage, ihre Standortvorteile auszuspielen.

Chancen bei hochwertigen Produkten

Auf Grund des zunehmenden Drucks der internationalen Märkte werden in Zukunft aber ganz besonders die Zweige Vorteile haben und an Beschäftigung hinzugewinnen können, in deren Produktion ein hoher Anteil an Forschungs- und Entwicklungsleistungen erbracht wird sowie hochqualifiziertes Personal zum Einsatz kommt. Dies begünstigt grundsätzlich die Standorte in den Verdichtungszentren und ihrem Umfeld. Dort ist die Nähe zu den Forschungs- und Beratungseinrichtungen bzw. den sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen gegeben und dort steht auch in den größeren und ausdifferenzierten Arbeitsmärkten hochqualifiziertes Personal zur Verfügung.

Besondere Anforderungen für ländliche Räume

Aber auch die ländlichen Räume sind als Zulieferer und Dienstleister über Wertschöpfungsketten in solche Kompetenzbereiche eingebunden. Allerdings ist hier in den seltensten Fällen eine solche Konzentration von Branchen und miteinander

verbundener Produktions-, Dienstleistungs-, Beratungs- und Forschungseinrichtungen vorhanden, dass von eigenständigen Kompetenzzentren gesprochen werden kann. Für die ländlichen Räume ist eher eine breitere Branchenstreuung typisch, wobei die einzelnen Branchen dann häufig nur durch wenige Betriebe repräsentiert werden.

Kompetenzfeld Ernährungswirtschaft in ländlichen Räumen

Eine Ausnahme ist das Kompetenzfeld Ernährungswirtschaft, wo gerade in ländlichen Räumen eine besondere Konzentration von Wertschöpfungsketten landwirtschaftlicher Urproduktion, industrieller Weiterverarbeitung sowie vor- und nachgelagerter Dienstleistungen anzutreffen ist. Gerade vor dem Hintergrund der vielfältigen Herausforderungen, vor denen die Nahrungsmittelproduktion und –vermarktung steht, ist die Ernährungswirtschaft als (zusammengehöriger) Kompetenzbereich des ländlichen Raumes zu stärken und weiter zu entwickeln [30].

30 Vgl. dazu u.a. Jung, Hans-Ulrich u.a.: Die Ernährungswirtschaft in der OBE-Region. Aktuelle Entwicklungstendenzen, absehbare Herausforderungen sowie Konsequenzen für Unternehmen und Politik. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung in Zusammenarbeit mit dem Institut für Strukturforschung und Planung in agrarischen Intensivgebieten (ISPA), Vechta und dem Deutschen Institut für Lebensmitteltechnik (DIL), Quakenbrück. Hannover, Oktober 1995; Gehrke, Birgit, Harald Legler und Ulrich Schasse: Entwicklungspotenziale der niedersächsischen Ernährungsindustrie – eine explorative Studie. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Hannover, November 1998.

4. ARBEITSMARKT UND EINKOMMEN

Arbeitslosigkeit

Bundesweit wieder steigende Arbeitslosenzahlen seit 2000

Die Arbeitslosigkeit ist bundesweit seit dem letzten Höchststand im Jahr 1997 bis etwa 2000 gesunken und danach wieder kräftig angestiegen. Im Verlauf der letzten Monate hat sich der Anstieg der Arbeitslosenzahlen abgeschwächt [31]. Derzeit sind in Deutschland etwas mehr als 4,2 Mio. [32] und in Westdeutschland fast 2,7 Mio. Menschen arbeitslos. Dies bedeutet in Gesamtdeutschland eine Arbeitslosenquote von 11,3 % und in Westdeutschland von 9,1 %.

Nach wie vor überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme in Niedersachsen, aber schwächerer Anstieg der Arbeitslosenzahlen seit 2000

In Niedersachsen sind die Probleme am Arbeitsmarkt seit langem deutlich größer als im übrigen Westdeutschland gewesen (Abb. 4). Im Jahr 2000 lag das Niveau der Arbeitslosigkeit mit einer Arbeitslosenquote von 10,3 % um etwa 1,9 %-Punkte oder fast ein Viertel über dem westdeutschen Durchschnitt. Auch in Niedersachsen sind seitdem mit der konjunkturellen Verschlechterung die Arbeitslosenzahlen gestiegen, allerdings ist der Wiederanstieg deutlich moderater ausgefallen als im Bundestrend. Im Jahresdurchschnitt 2003 lag das Niveau der Arbeitsmarktungleichgewichte mit etwa 380.000 Arbeitslosen und einer Arbeitslosenquote von 10,7 % nur noch um 1,4 %-Punkte oder um ein Sechstel über dem westdeutschen Durchschnitt. Ende des zweiten Quartals 2004 hatte Niedersachsen bei knapp 358.000 Arbeitslosen eine Arbeitslosenquote von 10,1 %. Damit ist der Abstand zum westdeutschen Durchschnitt sogar auf 1,0 %-Punkte zurückgegangen. Insgesamt sind die Arbeitslosenzahlen (jeweils im Vergleich zum Vorjahr) in Niedersachsen seit dem vierten Quartal 2003 sogar wieder leicht rückläufig [33].

Überwiegend demographische Gründe für günstigere Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die Gründe für diese günstigere Arbeitsmarktentwicklung in Niedersachsen liegen zum einen in einem gegenüber Westdeutschland geringeren Beschäftigungsabbau seit etwa Mitte 2002. Zum anderen dürften dafür auch Abweichungen in der demographischen Entwicklung verantwortlich sein. Die Bevölkerungsentwicklung und auch die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots ist im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet nicht mehr überdurchschnittlich (wie in den 90er Jahren), sondern in den letzten Jahren zunehmend schwächer. Vor allem die arbeitsmarktbezogenen Zuwanderungen nach Niedersachsen (z.B. aus den ostdeutschen Bundesländern) sind erheblich zurückgegangen. Auf der anderen Seite haben sich die Abwanderungen (vor allem junger Menschen) in die süddeutschen Bundesländer verstärkt. Dies „entlastet“ die Arbeitsmarktbilanz zwar quantitativ deutlich. Es muss aber befürchtet werden, dass mit den Fortzügen auch qualifizierte Kräfte verloren gehen, und damit zukünftige Wachstumspotenziale beschnitten werden.

Große regionale Unterschiede in der Arbeitslosigkeit

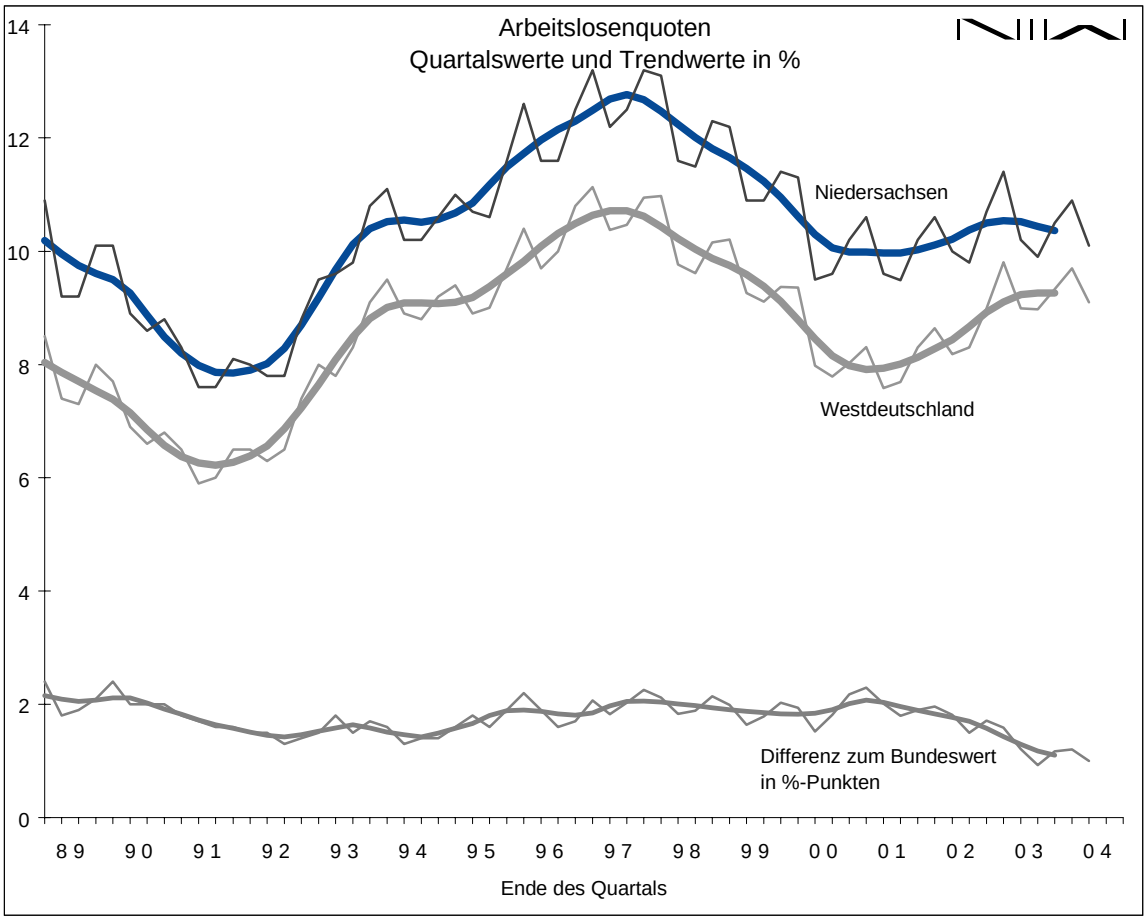
In Niedersachsen bestehen seit langem große regionale Unterschiede in der Betroffenheit von der Arbeitslosigkeit. Bei den derzeitigen Arbeitslosenquoten für Ende Juni 2004 reicht die Spannweite von 5,7 % im Landkreis Vechta bis 15,8 % im Landkreis Lüchow-Dannenberg, der damit zu den Kreisen mit den höchsten

31 Vgl. weiter unten

32 Ende Juni 2004

33 Die Vorjahresvergleiche sind wegen verschiedener Änderungen in der Arbeitsmarktstatistik seit Anfang 2004 nur noch begrenzt aussagefähig.

Abb. 4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen und Westdeutschland seit Ende der 80er Jahre



N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Arbeitsmarktproblemen in Westdeutschland zählt. Das räumliche Muster zeigt eine großräumliche Konzentration der Arbeitsmarktungleichgewichte (Karte 4.1).

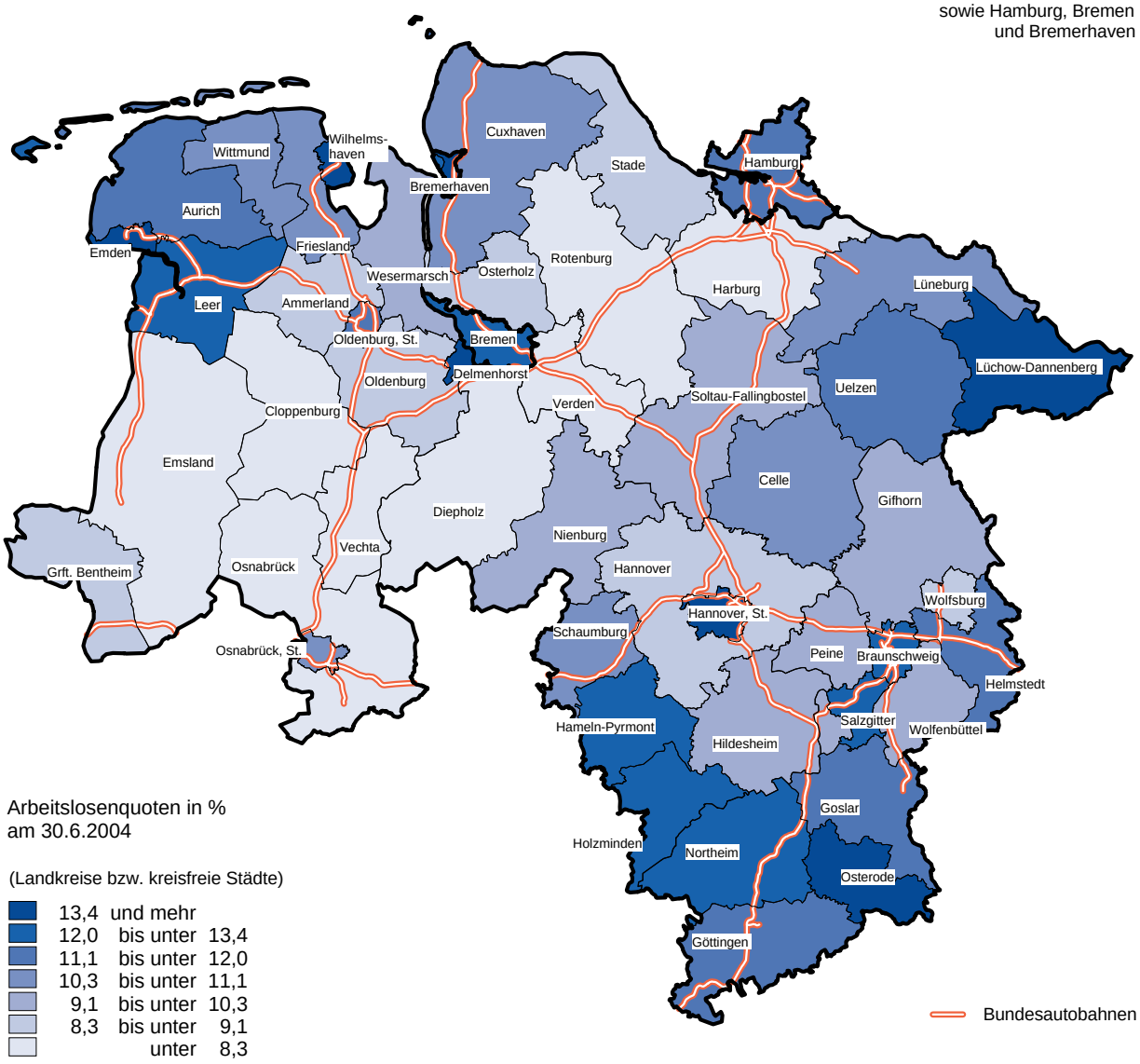
Besondere Arbeitsmarktprobleme im Nordosten und im südlichen Niedersachsen ...

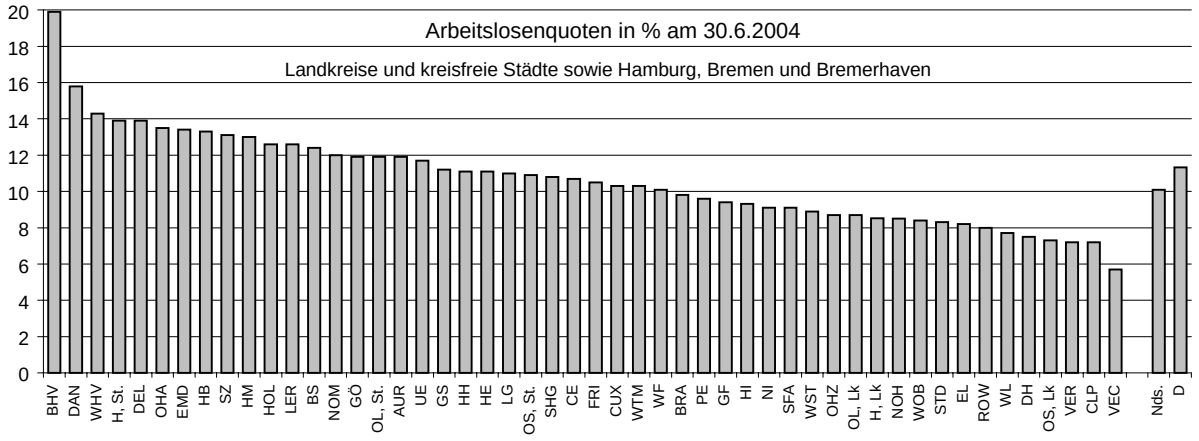
- Die Arbeitsmarktprobleme konzentrieren sich in Niedersachsen zum einen in den ländlichen Räumen des ehemaligen Zonenrandgebiets. Hier überlagern sich die Auswirkungen der Strukturschwäche und der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung mit einem hohen Arbeitsmarktdruck durch Einpendler aus den benachbarten neuen Bundesländern. Neben dem nordöstlichen Niedersachsen mit einem besonderen Schwerpunkt im Kreis Lüchow-Dannenberg ist auch im südlichen Niedersachsen und hier vor allem in der Harzregion die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich. Die Arbeitsmarktschwäche betrifft im südlichen Niedersachsen aber auch das Weserbergland.

... und im Küstenraum

- Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit verzeichnet darüber hinaus auch der Küstenraum mit besonderen Schwerpunkten in den Städten Wilhelmshaven, Emden und auch Bremerhaven. Vor allem die vom Tourismus und vom Baugewerbe geprägten ländlichen Räume, wie z.B. die Küstenregionen, sind auch extremen saisonalen Schwankungen der Arbeitslosigkeit unterworfen, die sich auf den Jahresdurchschnitt auswirken.

Karte 4.1: Arbeitslosigkeit 2004





Arbeitsmarktprobleme der Verdichtungsräume insgesamt ebenfalls überdurchschnittlich

- Die Arbeitsmarktprobleme der Verdichtungsräume sind insgesamt ebenfalls überdurchschnittlich, allerdings konzentrieren sie sich jeweils in besonderer Weise in den Kernstädten. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Stadtregionen und städtischen Zentren in den übrigen Landkreisen. Extreme Arbeitsmarktprobleme unter den größeren Städten haben Bremerhaven, Wilhelmshaven und Hannover. In einigen anderen Städten wie Osnabrück sowie mittlerweile auch in Wolfsburg ist demgegenüber die Arbeitslosigkeit geringer.

Geringste Arbeitsmarktprobleme im ländlichen Raum des westlichen und mittleren Niedersachsen

- Die geringsten Arbeitsmarktprobleme gibt es nach wie vor im ländlichen Raum des westlichen Niedersachsen, in den Umlandbereichen der Verdichtungszentren Bremen und Hamburg sowie insgesamt im ländlichen Raum des mittleren Niedersachsens zwischen den Agglomerationsräumen Hamburg, Bremen und Hannover.

Uneinheitliche Entwicklung der Arbeitsmarktprobleme in den Teilräumen seit 2000

Insgesamt ist die Arbeitslosigkeit in Niedersachsen von 2000 bis 2003 leicht gestiegen, in den Teilräumen des Landes hat sie sich uneinheitlich entwickelt.

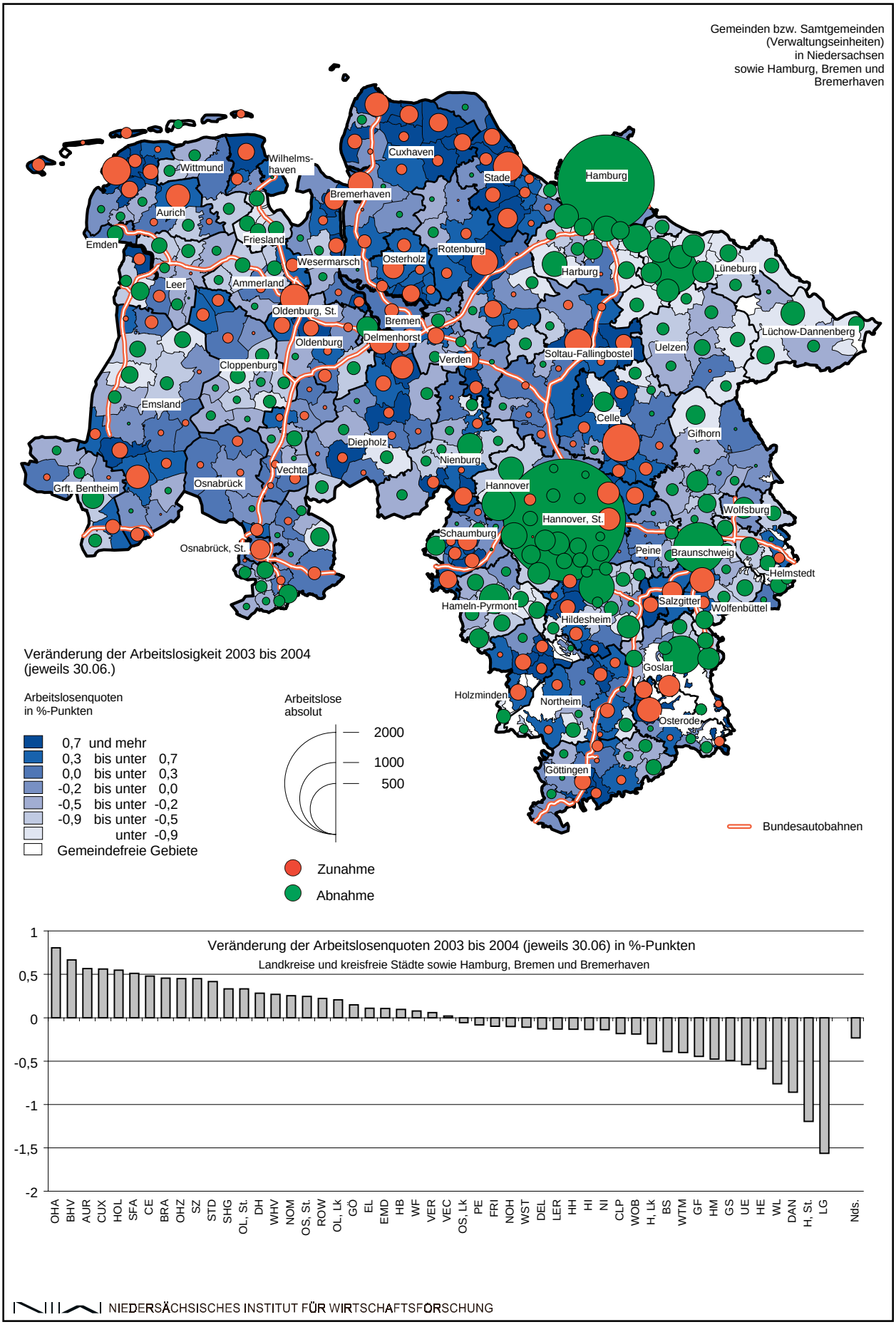
- In der Stadt Wolfsburg und in ihrem Umfeld sind die Arbeitslosenquoten sogar deutlich gesunken. Dies gilt auch noch für weitere Industriestandorte und -regionen des Landes wie z.B. Salzgitter, Emden, die Wesermarsch und den Landkreis Emsland.
- Gesunken ist die Arbeitslosigkeit auch in weiteren Regionen mit hohen Arbeitsmarktproblemen, so z.B. in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Goslar und Helmstedt.
- Vor allem in einigen Teilräumen mit sehr niedrigen Arbeitslosenquoten sind diese seit 2000 gestiegen, so z.B. in den Kreisen Verden und Diepholz, in den Landkreisen Harburg, Stade und Rotenburg sowie im Landkreis Osnabrück.
- In anderen Räumen ist die Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich gestiegen, so z.B. in den Kreisen Nienburg und Schaumburg, Hameln-Pyrmont und Holzminden sowie Lüneburg und Uelzen.

Aktueller Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den Landkreisen Wesermarsch und Schaumburg

Die allerjüngste Entwicklung von Ende Juni 2003 bis Ende Juni 2004 zeigt den niedersächsischen Arbeitsmarkt in einer Umbruchsituation [34] (Karte 4.2). Regionen mit nach wie vor steigenden Arbeitslosenzahlen, z.B. im Küstenraum, im äußeren Elbe-Weser-Raum, im Raum Celle oder im Schaumburger Land, stehen Standorte und Teilräume mit z.T. starken Rückgängen gegenüber, wie z.B. Hannover, Hamburg, Braunschweig, das nordwestliche Niedersachsen, der Raum Wolfsburg, die nördliche Vorharzregion sowie das mittlere Emsland. Stark steigende Arbeitslosenzahlen haben einige ländliche Regionen mit Unternehmenszusammenbrüchen und Betriebsaufgaben wie etwa die Landkreise Wesermarsch und Schaumburg. Bis in die jüngste Zeit weiter steigend sind auch die Arbeitsmarktprobleme in Bremerhaven, was auf Grund der Arbeitskräfteverflechtungen auch Auswirkungen auf den Landkreis Cuxhaven hat.

34 Insgesamt sind die Zahlen wegen einer nunmehr etwas engeren Abgrenzung des Arbeitslosenbegriffes nicht ganz vergleichbar. Es ist allerdings anzunehmen, dass diese Verzerrung alle Regionen gleichermaßen betrifft.

Karte 4.2: Veränderung der Arbeitslosenzahlen 2003 bis 2004



Pro-Kopf-Einkommen

Regionales Gefälle zwischen den Landesteilen

Beim Pro-Kopf-Einkommen ist innerhalb des Landes ein beträchtliches Gefälle von den großstädtischen Regionen zu den ländlichen Räumen hin festzustellen, das von einem Ost-West-Gefälle überlagert wird [35].

Steigendes Pro-Kopf-Einkommen im großstädtischen Umland

Im Rahmen der Suburbanisierung haben besonders die Kernstädte der Verdichtungsräume dramatisch an einkommensstarker Bevölkerung verloren und die Umlandkreise beträchtlich hinzugewonnen. Die Pro-Kopf-Einkommen der großen Städte sind deshalb tendenziell gesunken und die der Umlandkreise stetig gestiegen. Dies macht die Entwicklungsproblematik fast aller größeren Städte deutlich, nach der sich die sozialen Probleme durch eine Entmischung der Bevölkerung im Zuge der Suburbanisierung beträchtlich verschärfen und gleichzeitig die Finanzspielräume (zumindest bezogen auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer) verringern.

Ländliche Räume: Standorte im erweiterten Umland der Großstädte profitieren von der Entwicklung

Unterschiedlich verlief die Einkommensentwicklung im ländlichen Raum:

- Die Position gegenüber dem Landesdurchschnitt verbessern konnte vor allem der Elbe-Weser-Raum. Dies ist vor allem auf die Ausweitung der Suburbanisierung Hamburgs ins weitere ländliche Umland zurückzuführen.
- In Westniedersachsen haben vor allem die Landkreise Cloppenburg und Emsland ihre Einkommensposition ausbauen können. Zusammen mit dem ohnehin starken Bevölkerungswachstum bedeutet dies einen weit überdurchschnittlichen Zuwachs des verfügbaren Einkommens und damit besondere Impulse auch für die Nachfrage nach haushaltsorientierten Dienstleistungen.
- Zurückgeblieben hinter dem allgemeinen Trend sind in den letzten Jahren die Kreise des Oberweser-Raums. Permanent seit den 80er Jahren an Position verloren haben auch die Landkreise Goslar und Osterode am Harz.
- Ausgesprochen ungünstig haben sich auch die Einkommen in den Heidekreisen sowie im nordöstlichen Niedersachsen entwickelt. Eine Ausnahme bildet der von der Suburbanisierung begünstigte Landkreis Lüneburg. Das Pro-Kopf-Einkommen in den Landkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg ist in den letzten Jahren sogar rückläufig gewesen.

Zusammenfassung und Konsequenzen

Dringlichkeit von Maßnahmen zum Abbau der Arbeitsmarktprobleme

Insgesamt ist die Arbeitslosenquote ein ausgesprochen sensibler und aktueller Indikator für das Ausmaß regionaler Arbeitsmarktprobleme und ihre Veränderungen. Insofern signalisiert sie besonderen Handlungsbedarf zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten in den meisten niedersächsischen Regionen. In den Regionen mit hartnäckigen Arbeitsmarktproblemen sind zukünftig aber verstärkte Anstrengungen notwendig. Auf Grund der Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik ins Wirtschaftsressort sind große Erwartungen an eine bessere Koordinierung von struktur- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in den Regionen zu knüpfen.

---

35 Vgl. dazu die Karte 6 „Pro-Kopf-Einkommen 1998“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen

Besonderer Handlungsbedarf der Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik besteht in den Regionen mit einem hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen. Vor allem sind die Aktivitäten zur Fortbildung und Umschulung von Arbeitnehmern nachfrageorientiert zu erweitern.

Beschäftigungsangebote für Frauen

Die Schaffung von (wohnstandortnahen) Beschäftigungsangeboten für Frauen bleibt eine wichtige Aufgabe in einigen ländlich geprägten Regionen des Landes [36]. Insgesamt ist durch die Förderung von „Zweitverdienern" auch eine Stützung der Haushaltseinkommen und ein Beitrag zum Abbau von Einkommensdisparitäten verbunden.

Zunehmende Probleme beim Einkommensniveau in Regionen mit demographischen Strukturproblemen

Innovations- und qualifikationsorientierte Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung sind insgesamt geeignete Instrumente, um das regionale Einkommensniveau zu stabilisieren und zu entwickeln. Vor allem die Regionen mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und mit sich verschärfenden demographischen Strukturproblemen werden ihr Einkommensniveau nur mit großen Anstrengungen halten können.

36 Vgl. dazu den Abschnitt „Erwerbsbeteiligung der Frauen" und die Karte 4.3 „Erwerbsbeteiligung der Frauen 2002" im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

5. AUSBILDUNG UND QUALIFIKATION

Besondere volkswirtschaftliche Bedeutung des Faktors Qualifikation

Der Qualifikation der Beschäftigten kommt im internationalen Wettbewerb der hoch entwickelten Volkswirtschaften und ihrer Regionen eine immer stärkere Bedeutung zu. Qualifizierte Arbeitnehmer sind eine Voraussetzung für die Entwicklung, Produktion und Vermarktung hochwertiger Güter und Dienstleistungen, bei denen ein Land wie die Bundesrepublik mit hohen Einkommensansprüchen komparative Vorteile besitzt. Qualifizierte Arbeitskräfte sind deshalb heute einer der wichtigsten Standortfaktoren. Viele Anzeichen sprechen dafür, dass die Entwicklungsperspektiven von Regionen in Zukunft noch entscheidender von der Mobilisierbarkeit qualifizierter Kräfte bestimmt werden.

Berufliche Erstausbildung

Niedersachsen: Überproportionaler Rückgang der Auszubildendenquoten

Die überdurchschnittliche Ausbildungsleistung in der beruflichen Erstausbildung, die die niedersächsische Wirtschaft lange Zeit auszeichnete, ging seit Mitte der 80er Jahre überproportional zurück. Lag der Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten (Auszubildendenquote) Ende der 80er Jahre noch um mehr als ein Fünftel über dem westdeutschen Durchschnitt, übertraf er ihn 2002 nur noch geringfügig. Bis 2003 ist sie zwar wieder geringfügig gestiegen, der Rückgang der letzten Jahre wurde damit aber nicht kompensiert.

Land-Stadt-Gefälle in der beruflichen Erstausbildung

Hinsichtlich der Ausbildungsleistungen in der beruflichen Erstausbildung gibt es ein deutliches Land-Stadt-Gefälle [37].

- In den Verdichtungsräumen liegen die Auszubildendenquoten weit unter dem westdeutschen Durchschnitt. Die niedrigsten Werte werden in den großstädtischen Zentren Hamburg, Bremen und Hannover sowie in den großen Industriestandorten Wolfsburg, Salzgitter und Emden erreicht.
- Vergleichsweise gering sind insgesamt auch die Ausbildungsanstrengungen im südlichen und südöstlichen Niedersachsen.
- In den ländlichen Räumen wird demgegenüber nach wie vor überdurchschnittlich ausgebildet. An der Spitze stehen die Regionen im westlichen Niedersachsen. Stark überdurchschnittliche Auszubildendenzahlen verzeichnen auch die Tourismusregionen an der Küste sowie im Harz und in der Heide. Vergleichsweise niedriger sind die Werte in den stärker industriell geprägten ländlichen Standorten und Regionen.

Betroffenheit vom aktuellen Rückgang in allen Regionen

Von dem aktuellen Rückgang der Auszubildendenzahlen sind die niedersächsischen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Tendenziell sind sie besonders stark in denjenigen Regionen zurückgegangen, die ehemals weit überdurchschnittlich ausgebildet haben, so dass die regionalen Unterschiede geringer geworden sind. Besonders starke Rückgänge der Auszubildendenquoten verzeichneten die Landkreise Aurich, Gifhorn, Lüchow-Dannenberg und Helmstedt. Sogar leicht zugenommen haben sie u.a. in der Stadt Braunschweig sowie in den Kreisen Wesermarsch und Osterholz.

37 Vgl. dazu die Karte 5.1 „Auszubildende 2002“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

Insgesamt sind nach wie vor die Leistungen in der beruflichen Erstausbildung in den ländlichen Räumen um etwa ein Zehntel höher als in Niedersachsen insgesamt. Trotz Rückgangs der Auszubildendenzahlen ist der Abstand zum Landesdurchschnitt in etwa gleich geblieben.

Auszubildendenquoten in den ländlichen Räumen um ein Zehntel höher

Qualifikationsstruktur der Beschäftigten

Der sektorale Wandel der Beschäftigung in der Bundesrepublik wird begleitet von einem beträchtlichen qualifikatorischen Strukturwandel mit einer Zunahme der qualifizierten und vor allem der hochqualifizierten Beschäftigten (mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss) bei gleichzeitigem Rückgang des Anteils der Beschäftigten ohne Berufsabschluss.

Parallelität von sektoralem und qualifikatorischem Strukturwandel

Auf Grund der überdurchschnittlichen Ausbildungsanstrengungen der Wirtschaft ist der Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Niedersachsen seit langem geringer als im Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2003 war ihr Anteil an allen Arbeitnehmern mit 14,4 % etwa ein Siebtel niedriger als im westdeutschen Durchschnitt.

Anteil der unqualifizierten Arbeitnehmer ein Siebtel unter dem westdeutschen Durchschnitt

Nur in wenigen ländlichen Regionen ist die Beschäftigung von unqualifizierten Kräften überdurchschnittlich, so z.B. in den Landkreisen Cuxhaven, Vechta, Osnabrück und Cloppenburg (Karte 5.1). Dies hängt neben der Wirtschafts- bzw. Industriestruktur der Regionen auch von der Sozialstruktur, wie z.B. dem Ausländeranteil bzw. dem Anteil von Spätaussiedlern an den Standorten ab. In den meisten Fällen geht die Beschäftigung von wenig qualifizierten Kräften in einer Region auch mit einer vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote einher. Das kann bedeuten, dass eine durch höhere Arbeitskräftenachfrage verursachte Anspannung auf dem Arbeitsmarkt durchaus auch die Beschäftigung von wenig qualifizierten Kräften befördern kann, die ansonsten in die Arbeitslosigkeit abgedrängt würden.

Nur in wenigen ländlichen Regionen überdurchschnittlich

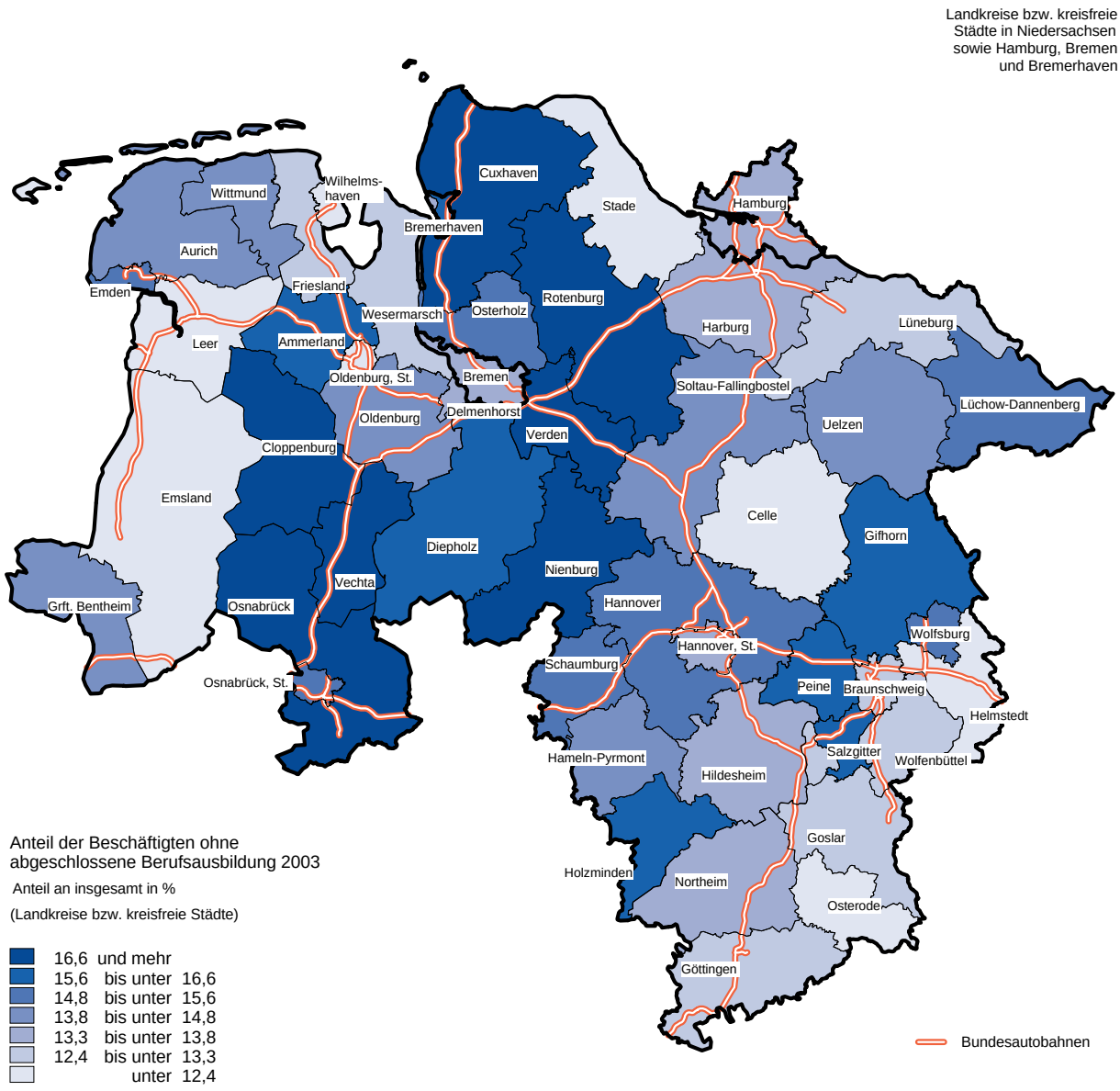
Der Anteil an unqualifizierten Beschäftigten ist in den letzten Jahren in praktisch allen niedersächsischen Stadt- und Landkreisen zurückgegangen. Sehr gering war das Tempo in der Stadt Osnabrück sowie in den drei Landkreisen mit den höchsten Anteilen von unqualifizierten Beschäftigten, in Cloppenburg, in Osnabrück und in Vechta. Besonders starke Rückgänge verzeichneten u.a. die Stadt Wolfsburg, die Landkreise Schaumburg und Nienburg sowie der Landkreis Wittmund.

Sehr unterschiedliche Entwicklung

Eine Schlüsselposition bei der Generierung neuen Wissens sowie in vielen Fällen auch bei der Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen haben hochqualifizierte Kräfte. Entsprechend ist ein hoher Anteil an Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss als besonderer Standortvorteil zu werten, ein niedriger Anteil bedeutet einen Standortnachteil. Tatsächlich besteht in Niedersachsen seit langem ein gravierendes Defizit bei der Beschäftigung von hochqualifizierten Kräften. Der Anteil der Beschäftigten, die über einen Fachhochschul-

Deutliches Defizit bei hochqualifizierten Beschäftigten in Niedersachsen

Karte 5.1: Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung 2003



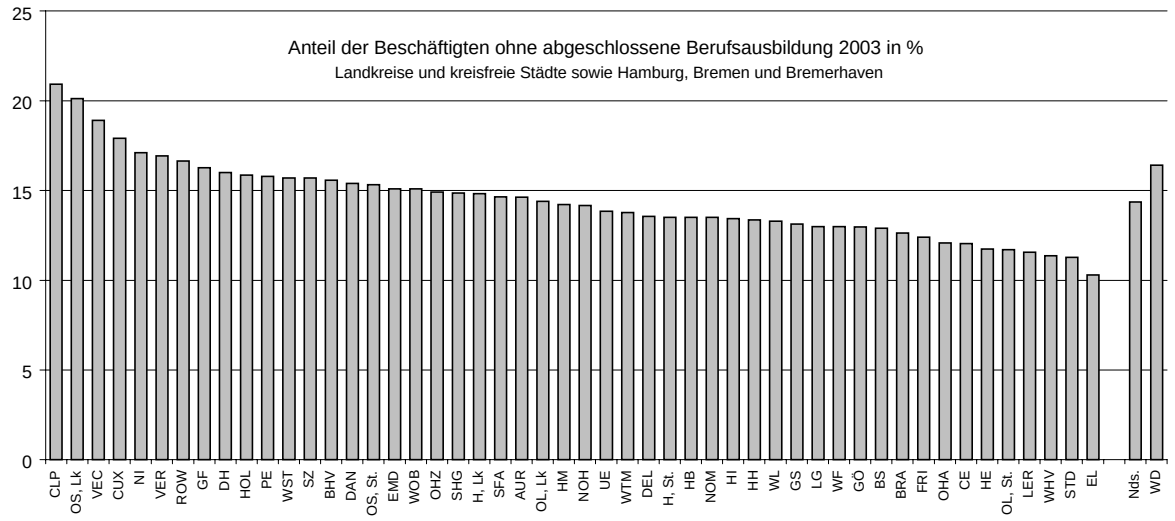
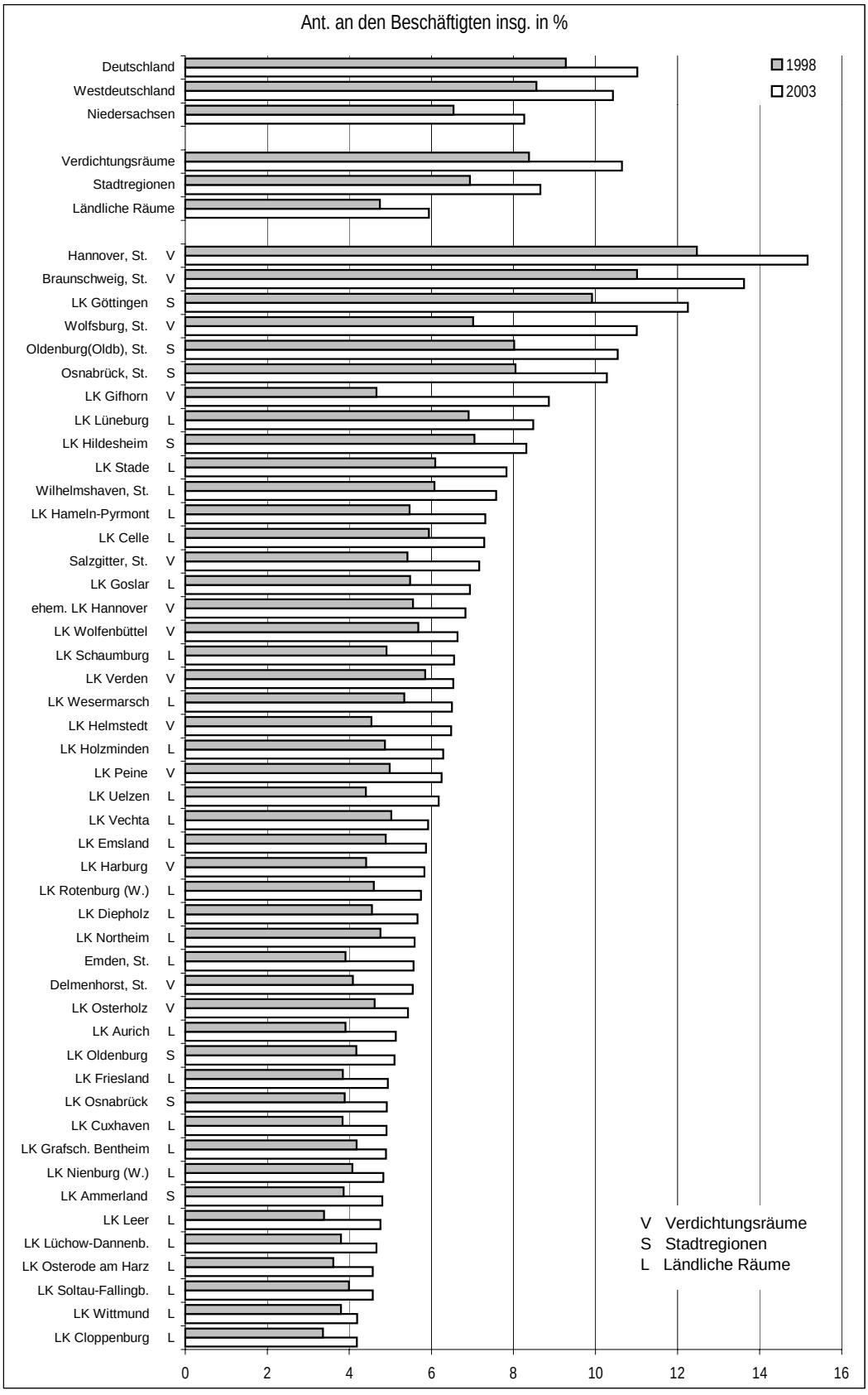


Abb. 5: Beschäftigte mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss in den Stadt- und Landkreisen des Landes Niedersachsen 1998 und 2003



N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 9/2004

oder Hochschulabschluss verfügen, lag 2003 mit 8,3 % um ein Fünftel unter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Dieses Defizit geht einher mit einem geringeren Gewicht von Hochtechnologiebranchen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie vor allem mit deutlich geringeren Aufwendungen der Unternehmen in Forschung und Entwicklung. Dies könnte im voranschreitenden innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandel zu einem schwerwiegenden Entwicklungshemmnis werden.

Ausgeprägtes regionales Gefälle von großstädtischen Zentren zu ländlich peripheren Regionen

Bei den hochqualifizierten Arbeitnehmern besteht ein beträchtliches regionales Gefälle [38]. Den zum Teil weit überdurchschnittlichen Anteilen in den Zentren der großstädtischen Räume und an den Hochschulstandorten steht ein sehr niedriger Besatz mit hochqualifizierten Arbeitskräften in den ländlich peripheren Räumen gegenüber. Nur wenige Kreise wie Celle, Stade und Lüneburg treten etwas positiver hervor.

Zuwachs an hochqualifizierten Beschäftigten

Der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten wächst permanent, in Westdeutschland ist er von 8,6 % im Jahr 1998 auf 10,4 % im Jahr 2003, in Niedersachsen von 6,5 % auf 8,3 % gestiegen. In allen Stadt- und Landkreisen des Landes nimmt der Anteil zu (Abb. 5).

- Besonders stark sind die Zuwächse in den Standorten und Regionen, in denen bereits intensiv Fachhochschul- und Hochschulabsolventen eingesetzt werden. An erster Stelle stehen die Stadt Wolfsburg und der Landkreis Gifhorn sowie die Städte Hannover, Braunschweig, Göttingen, Oldenburg und Osnabrück.
- Vergleichsweise schwächer wächst der Hochqualifiziertenanteil in den abgelegenen ländlichen Räumen.
- Damit ist die Ungleichverteilung innerhalb des Landes noch etwas größer geworden.

Beträchtlicher Rückstand der ländlichen Räume bei hochqualifizierten Kräfte

Die Position der niedersächsischen ländlichen Räume im Einsatz von hochqualifizierten Kräften ist insgesamt ungünstig. Zwar hat auch in den ländlichen Räumen die Beschäftigung von Fachhochschul- und Hochschulabsolventen in den letzten Jahren zugenommen, der Rückstand zum westdeutschen Durchschnitt ist aber nicht geringer geworden.

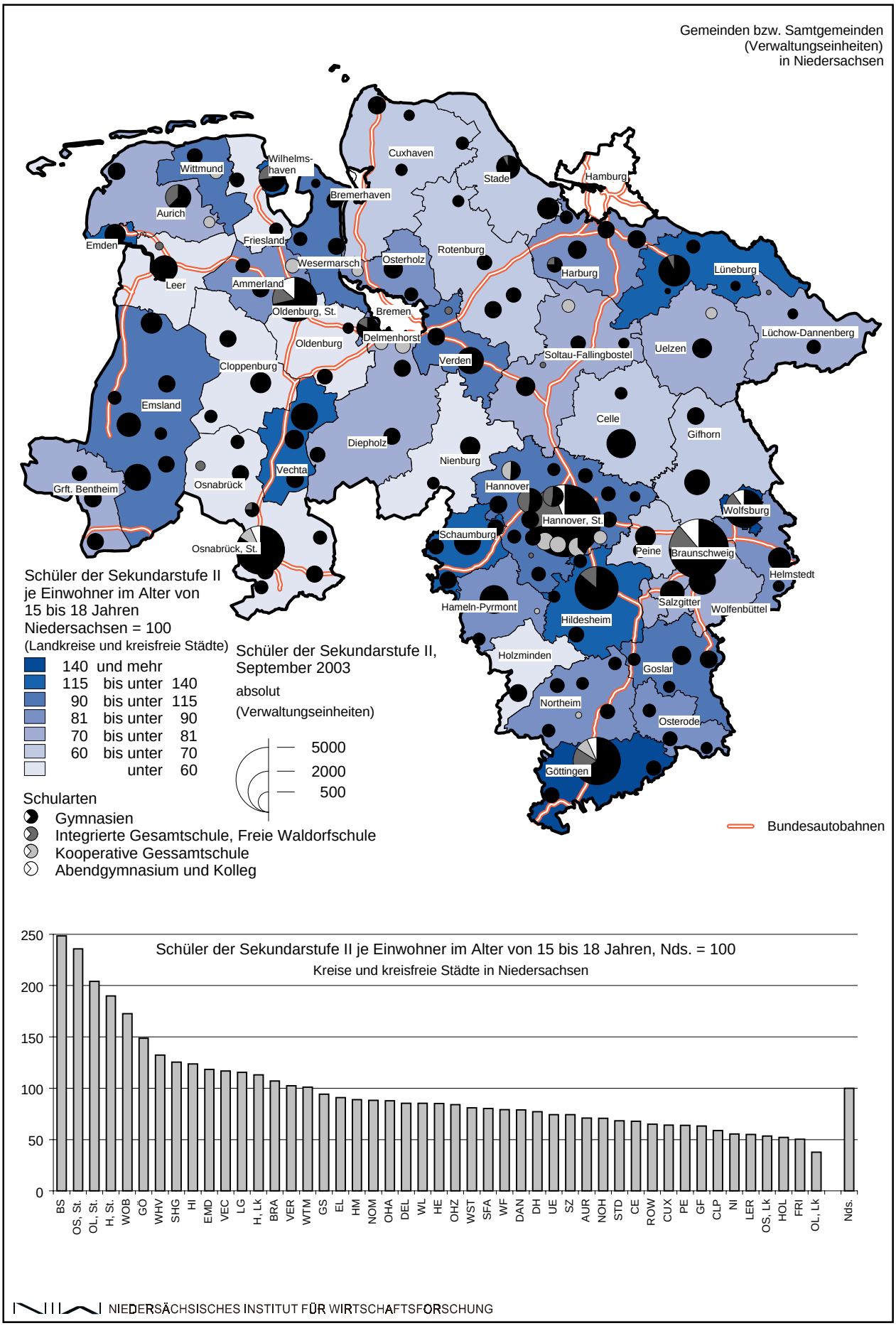
Sonderthema: Beteiligung an weiterführender allgemeiner Schulbildung

Leistungsfähiges Ausbildungsangebot als Element einer langfristigen regionalen Entwicklungspolitik

Im Rahmen der qualifikatorischen Entwicklung des zukünftigen Arbeitskräftepotenzials und der Bildung von „Humankapital“ werden in der allgemeinbildenden Schulausbildung aus regionaler Sicht entscheidende Grundlagen gelegt. Eine schulische Infrastruktur mit einem differenzierten und leistungsfähigen Ausbildungsangebot ist deshalb ein wichtiges Element einer langfristig orientierten regionalen Entwicklungspolitik.

38 Vgl. dazu die Karte 5.2 „Beschäftigte mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss 2002“ im Regionalreport 2003 (im Kartenanhang).

Karte 5.2: Schüler der Sekundarstufe II 2003



Starkes Stadt-Land-Gefälle bei der Bildungsbeteiligung

Bei der Beteiligung an allgemeiner weiterführender Schulbildung (Besuch der Sekundarstufe II) gibt es offensichtlich erhebliche großräumliche Unterschiede mit einem ausgeprägten Stadt-Land-Gefälle (Karte 5.2).

- Während in den Verdichtungsräumen der Schülerbesatz [39] um etwa ein Fünftel und in den Stadtregionen um etwa ein Sechstel über dem Landesmittelwert liegt, fallen in den ländlichen Räumen die Schüler-Altersgruppen-Relationen erheblich ungünstiger aus. Die Beteiligung an weiterführender allgemeiner Schulbildung in der Fläche des Landes liegt um fast ein Fünftel unter dem Landesdurchschnitt.
- Besonders niedrig ist der Schülerbesatz in Ost-Friesland, in der Heide, im Mittelweserraum und im Elbe-Weser-Raum [40].
- Nicht ganz so stark ist der Rückstand in Westniedersachsen sowie im südlichen Landesteil.
- Ausgesprochen hohe Werte haben in den ländlichen Räumen beispielsweise die Kreise Vechta, Lüneburg und Schaumburg.

Kleine Einrichtungen in den dünner besiedelten ländlichen Räumen

In den ländlichen Räumen sind die Entfernungen zu den Schulstandorten tendenziell größer, in den dünnbesiedelten ländlichen Räumen zum Teil extrem groß. Zum anderen sind die Einrichtungen teilweise ausgesprochen klein. Beispiele für kleine Schulen bezogen auf die Schülerzahlen in der Sekundarstufe II finden sich in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Wittmund, Holzminden, Goslar und Northeim.

Zusammenfassung und Konsequenzen

Notwendigkeit zu einer Ausbildungsinitiative zur Sicherung des Arbeitskräftepotenzials

Qualifizierte Arbeitskräfte mittlerer Qualifikationen stellten bislang ein wichtiges Potenzial der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Räumen des Landes dar. Die aktuellen Rückgänge der Ausbildungsleistungen bedeuten vor dem Hintergrund der Qualifikationsanforderungen des innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandels eine erhebliche Schwächung der Standortqualitäten für die bestehenden Betriebe sowie der Attraktivität für den Zufluss von Kapital. Insgesamt wird es im Interesse der langfristigen Sicherung eines qualifizierten Arbeitskräftepotenzials darum gehen, den Rückgang in der beruflichen Erstausbildung zu stoppen und zugleich die Qualität und Zukunftsorientierung der Ausbildungsgänge zu steigern.

Längerfristige Wettbewerbsfähigkeit im ländlichen Raum ist durch geringe Qualifikationsgrade gefährdet

Wenn auch die derzeitigen Ergebnisse noch nicht für einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit in den ländlichen Regionen sprechen, besteht die Befürchtung, dass sie nicht in ausreichendem Maße über (hoch-)qualifiziertes Personal verfügen, um über Anstrengungen bei Innovationsstrategien ihre Marktposition langfristig zu sichern und auszubauen. Bei der Knappheit an qualifiziertem Humankapital ist die Sogwirkung der großstädtischen Räume auf Beschäftigte mit höheren Aus-

39 Schüler der Sekundarstufe II bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 18 Jahren, jeweiliger Landeswert = 100, 2003

40 Der Schülerbesatz misst nur für größere räumliche Einheiten die Bildungsbeteiligung der Wohnbevölkerung unverzerrt. Da die Schüler am Schulstandort erhoben werden, können sich durch Schülerpendler über die Kreisgrenzen hinweg Verzerrungen ergeben. Dies betrifft vor allem die kreisfreien Städte und ihre Umlandkreise.

bildungsgraden mit zu berücksichtigen. Diese Effekte werden sich in Zukunft eher verstärken.

Notwendigkeit zur Ausweitung des Qualifikationspotenzials im ländlichen Raum

Insgesamt machen die Zahlen zum Schülerbesatz in weiterführenden allgemeinbildenden Schulen deutlich, dass das Qualifikationspotenzial einiger ländlicher Regionen bei weitem nicht ausgeschöpft wird. Vor dem Hintergrund des qualifikationsorientierten Strukturwandels ist dies eine bedenkliche Entwicklung. Geht man davon aus, dass mit einem dichteren Netz an Schulen auch der Schülerbesatz in weiterführenden Schulen steigt [41], ergibt sich allerdings in den dünn besiedelten ländlichen Räumen ein massives Dilemma. Die ohnehin kleinen Einrichtungen könnten bei der absehbaren Bevölkerungsentwicklung in ihrer Existenz bedroht sein bzw. sind nicht in der Lage, ein differenziertes Angebot, das zukünftig die Wettbewerbsposition von schulischen Einrichtungen in noch stärkerem Maße prägen wird, vorzuhalten. Damit steigt die Gefahr, noch mehr junge Menschen von weiterführenden Bildungsangeboten abzuschneiden. Insgesamt muss im Interesse der zukünftigen Entwicklung des Landes eine umfassende Innovations- und Qualifikationsoffensive gestartet werden, die im schulischen Bereich ansetzt.

41 Ein gutes Beispiel dafür ist der Landkreis Schaumburg.

6. KOMMUNALE FINANZEN

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 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

Starke konjunkturelle Schwankungen der Gewerbesteuereinnahmen

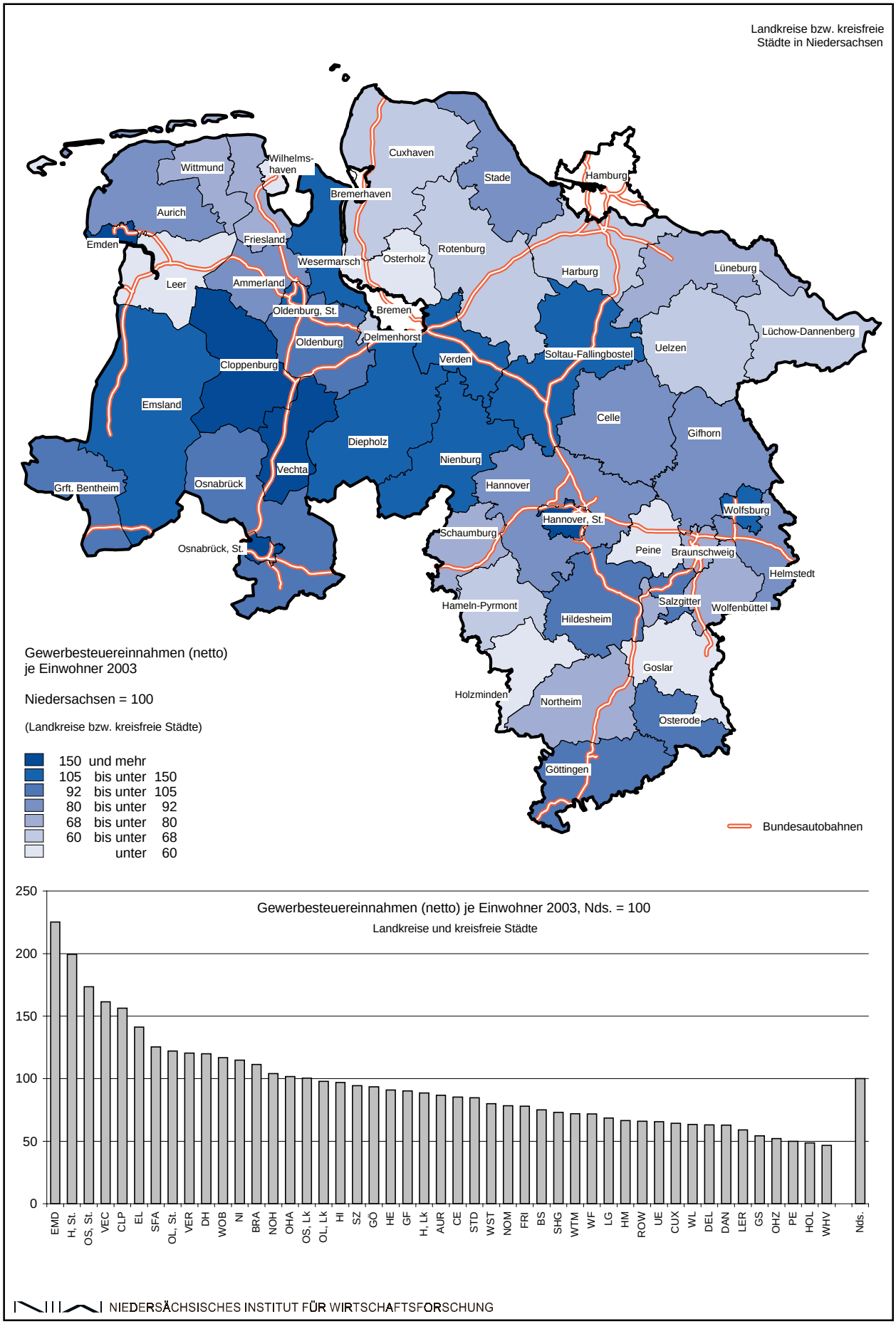
Die Gewerbesteuereinnahmen sind starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen und in den letzten Jahren vor allem in Regionen mit bislang hohen Einnahmen stark rückläufig. Von 2002 auf 2003 sind die Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden landesweit um etwa 31 % eingebrochen, was eine erhebliche Verschärfung der ohnehin ernsten Finanzprobleme auslöst. In den ländlichen Räumen waren die Einbußen mit etwa 13 % deutlich geringer. Deutlich verloren haben die Gemeinden in den Landkreisen Stade, Wesermarsch, Hameln-Pyrmont und Holzminden.

Starkes Gefälle von Verdichtungsräumen zu ländlichen Regionen

Bei den Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner sind die räumlichen Unterschiede ausgesprochen groß (Karte 6.1). Besonders ausgeprägt ist das Gefälle von den Verdichtungsräumen über die Stadtregionen zu den ländlichen Räumen.

- An der Spitze stehen Städte und Gemeinden mit ertrags- und kapitalstarken Unternehmen oder Standorte großer Industrieunternehmen. Unter den größeren Städten verzeichnen derzeit Emden, Hannover und Osnabrück sowie Oldenburg und Wolfsburg sehr hohe Gewerbesteuereinnahmen.
- In den ländlichen Räumen gibt es je nach Wirtschafts- und Unternehmensstruktur sehr unterschiedliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Die höchsten Gewerbesteuereinnahmen haben derzeit die stärker industriell geprägten Landkreise Vechta, Cloppenburg und Emsland. Mit Abstand folgen Soltau-Fallingbostel, Verden, Diepholz, Nienburg und Wesermarsch.
- Die weniger stark industriell geprägten ländlichen Räume sowie die Räume mit starken Struktur- und Entwicklungsproblemen (nordöstliches Niedersachsen, Oberweser-Raum und Harzregion) haben Gewerbesteuereinnahmen, die z.T. weit mehr als ein Viertel unter dem Landesdurchschnitt liegen.
- Extrem starke Schwankungen bei den Gewerbesteuereinnahmen verzeichnen fast alle großen Gewerbestandorte (u.a. die Städte Wolfsburg, Emden, Hannover, Osnabrück).

Karte 6.1: Gewerbesteuereinnahmen 2003



Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer abhängig von Bevölkerungsstruktur und wirtschaftlichem Umfeld

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (je Einwohner) 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.

Landesweite Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

Seit 1995 ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um fast ein Viertel gesunken. Auch von 2002 auf 2003 war wiederum ein Rückgang um etwa 6 % zu verzeichnen.

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 (Karte 6.2).

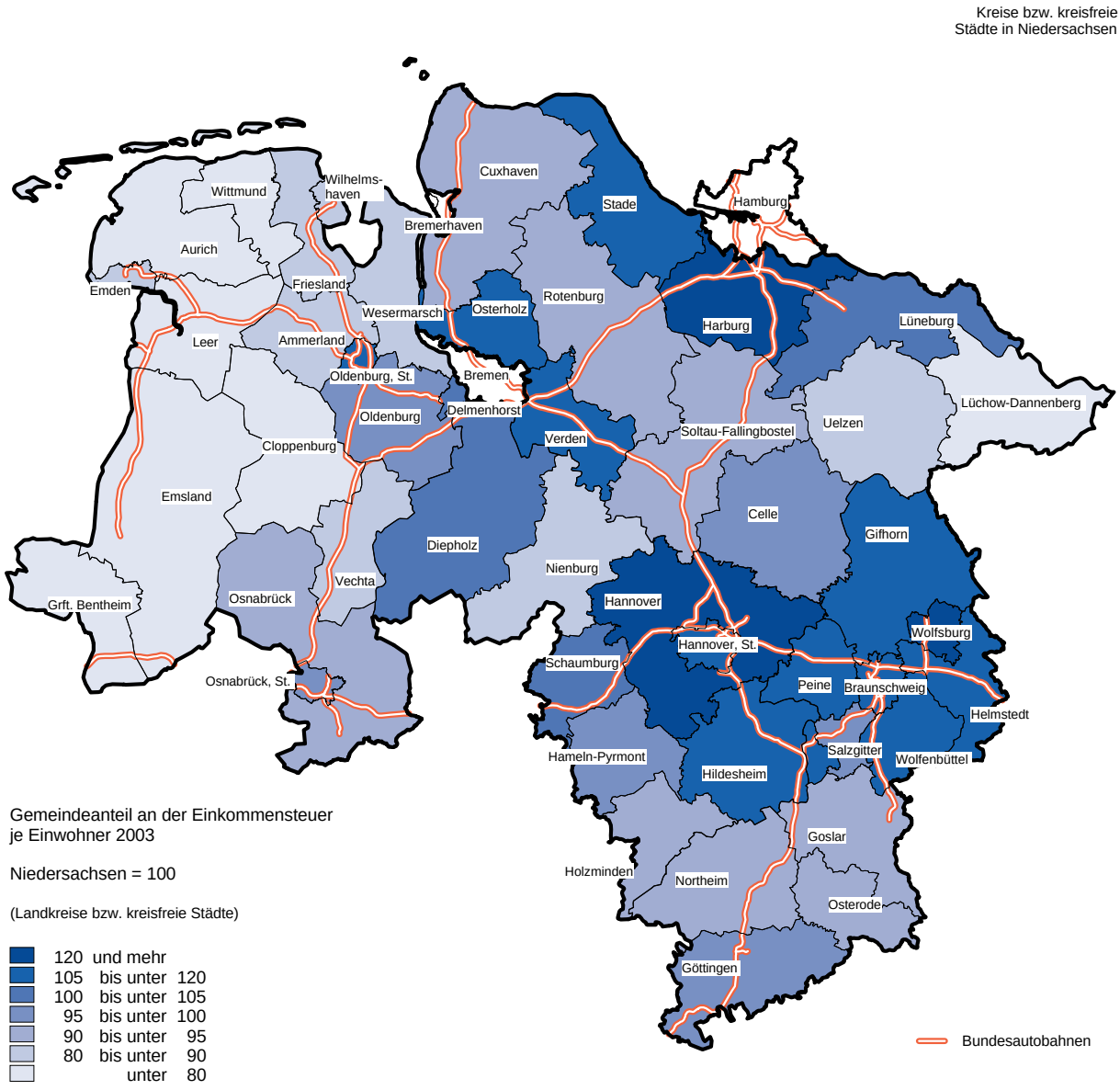
- An der Spitze stehen nicht nur die Großstädte und Standorte der großen Unternehmen mit überdurchschnittlichen Einkommensmöglichkeiten. Innerhalb der großstädtischen Regionen haben die Standorte mit attraktiven Wohnlagen im Umland die höchsten Einnahmen. Den höchsten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer haben entsprechend die Gemeinden des Landkreises Harburg. Es folgen die Städte Wolfsburg und Braunschweig sowie die Landkreise Stade, Verden und Osterholz. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer sind je Einwohner in den Gemeinden des ehemaligen Landkreises Hannover deutlich höher als in der Landeshauptstadt.
- Insgesamt übersteigt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Verdichtungsräumen den Landesdurchschnitt um rund ein Sechstel.
- In den ländlichen Räumen liegt er insgesamt um etwa 11 % unter dem Landesdurchschnitt. 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 ausgesprochen geringe Einnahmen aus der Einkommensteuer erzielt werden.
- Ausgesprochen niedrig sind die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer im westlichen Niedersachsen sowie in den Kreisen Lüchow-Dannenberg und Uelzen. Das geringste Niveau weisen die Gemeinden der Landkreise Wittmund, Leer und Cloppenburg auf, in denen die Einnahmen um etwa ein Drittel unter dem Landeswert liegen.

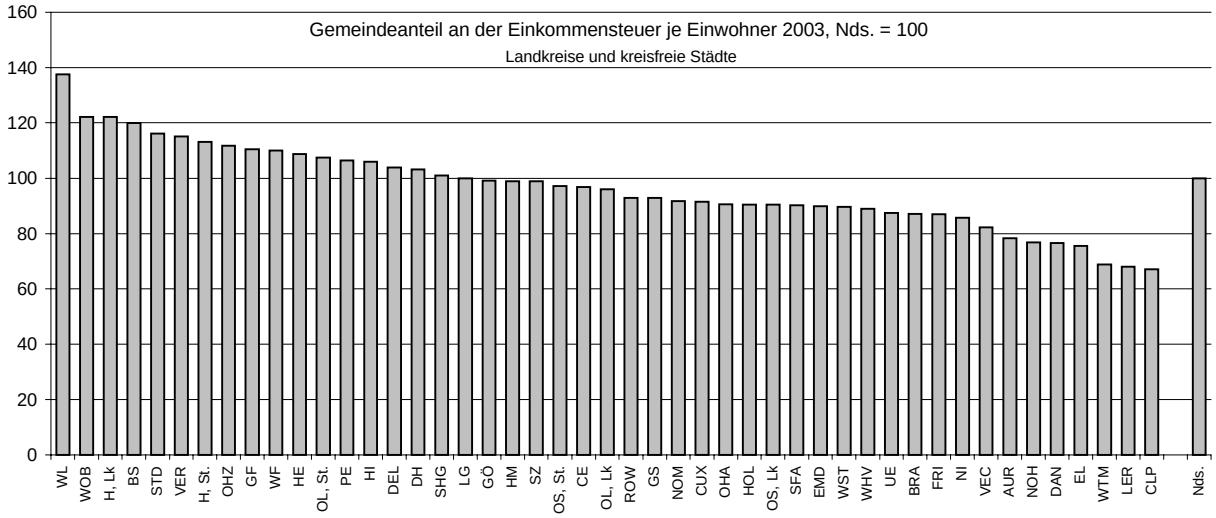
Steuereinnahmekraft

Steuereinnahmekraft: mit landesdurchschnittlichen Hebesätzen normierte Steuereinnahmen

In der Steuereinnahmekraft werden die kommunalen Einnahmen der Realsteuern mit landesdurchschnittlichen Hebesätzen berechnet und damit vergleichbar gemacht. Insgesamt ergibt sich ein beträchtliches Stadt-Land-Gefälle (Karte 6.3).

Karte 6.2: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2003





Verdichtungsräume um ein Zehntel über dem Landesdurchschnitt

- Auch nach dieser Normierung liegen die Verdichtungsräume mit ihrer Steuereinnahmekraft um ein Zehntel über dem Landesdurchschnitt. Nicht ganz so hoch ist derzeit die Position des Verdichtungsraumes Braunschweig, was an der Verrechnung von Überzahlungen der letzten Jahre liegen dürfte, in denen Wolfsburg eine Spitzenposition innerhalb des Landes innehatte.

Stadtregionen geringfügig unter dem Landeswert

- Die niedersächsischen Stadtregionen erreichen insgesamt knapp den Landesdurchschnitt hinsichtlich der Steuereinnahmekraft, die Region Göttingen bleibt sogar dahinter zurück.

Ländliche Räume insgesamt um 5 % unter dem Landeswert

- Die Position der ländlichen Räume hat sich gegenüber den übrigen Regionen des Landes seit Ende der 90er Jahre deutlich verbessert. Die Steuereinnahmekraft liegt insgesamt nur noch um etwa 5 % unter dem Landesdurchschnitt. Zwischen den Teilräumen gibt es allerdings nach wie vor erhebliche Unterschiede. Überdurchschnittliche Steuereinnahmekraft haben u.a. die Landkreise Vechta, Stade, Cloppenburg und Emsland. In den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Holzminden, Wittmund und Leer sowie der kreisfreien Stadt Delmenhorst liegt die Steuereinnahmekraft um mehr als ein Fünftel unter dem Landeswert.

Starke Schwankungen bei der Steuereinnahmekraft der Gemeinden in den letzten Jahren

Allgemein weist die Steuereinnahmekraft der Gemeinden in den letzten Jahren besonders starke Schwankungen auf. Konjunkturbedingt sind die Steuerzahlungen vor allem an den Standorten international agierender Unternehmen seit 1999 recht stark rückläufig. Dies trifft besonders die Verdichtungsräume. Die Positionen der Verdichtungsräume haben sich damit relativ verschlechtert, in den Stadtregionen wie auch in den ländlichen Räumen haben sie sich tendenziell verbessert.

Sonderthema: Konstitution der kommunalen Haushalte

Einnahmeseite der Verwaltungshaushalte insgesamt

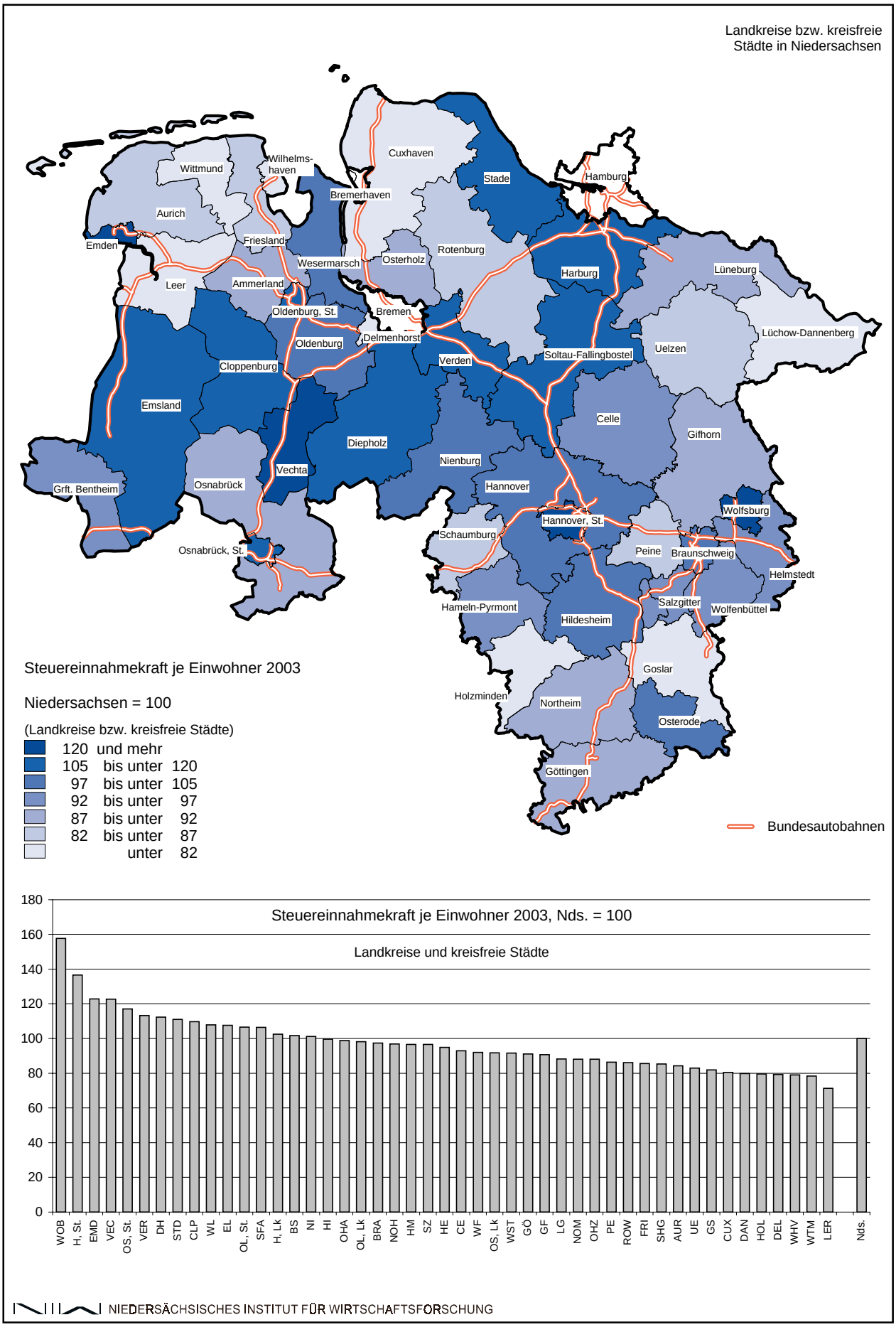
Allgemeine Deckungsmittel als zentraler Indikator der Finanzkraft von Gemeinden und Landkreisen

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.

Allgemeine Deckungsmittel netto: Allgemeine Deckungsmittel brutto abzüglich Zinszahlungen

Die Handlungsspielräume der Kommunen werden in den allgemeinen Deckungsmitteln netto unverzerrt abgebildet, die sich ergeben, wenn man von den allgemeinen Deckungsmitteln brutto die Zinszahlungen abzieht, 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.

Karte 6.3: Steuereinnahmekraft 2003



Zinsausgaben in Relation zur Finanzkraft der Gebietskörperschaften

Die Höhe der Zinsausgaben je Einwohner sind für sich alleine genommen noch kein ausreichender Indikator für finanzielle Probleme von Gebietskörperschaften, weil sie deren Finanzkraft nicht berücksichtigen. Deshalb werden in einem zweiten Schritt die Zinsen zur Finanzkraft in Beziehung gesetzt. Dazu wird der Anteil der Zinsausgaben an den allgemeinen Deckungsmitteln (brutto) berechnet.

Allgemeine Deckungsmittel brutto der kommunalen Ebene

Die allgemeinen Deckungsmittel der kommunalen Ebene [42], die nach dem scharfen Einbruch Mitte der 90er Jahre bis zum Jahrtausendwechsel angestiegen sind, gehen in den letzten Jahren wieder zurück. Seit dem Höchststand im Jahr 2000 sind sie um etwa 5 % gesunken und lagen im Jahr 2002 brutto bei durchschnittlich 892 EUR je Einwohner.

Regionales Gefälle bei den allgemeinen Dekkungsmitteln

Das räumliche Muster der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner mit einem beträchtlichen regionalen Gefälle macht deutlich, dass die Unterschiede in der Steuereinnahmekraft durch allgemeine Zuweisungen des Landes nur zum Teil ausgeglichen werden (Karte 6.4).

- Mit Abstand an der Spitze liegen die großen Wirtschaftsstandorte Wolfsburg, Braunschweig und die Region Hannover.
- Es folgen die übrigen kreisfreien Städte sowie die von starken Wirtschaftsstandorten geprägten Landkreise wie Stade, Göttingen, Helmstedt, Soltau-Fallingbostel, Wesermarsch und Celle.
- Über die geringsten allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner verfügen im westlichen Niedersachsen die Kreise Osnabrück, Leer, Wittmund, Oldenburg, Ammerland und Emsland.
- Von der Einnahmenseite etwas besser gestellt sind demgegenüber Landkreise wie Lüchow-Dannenberg, Osterode, Goslar, Uelzen oder Lüneburg.

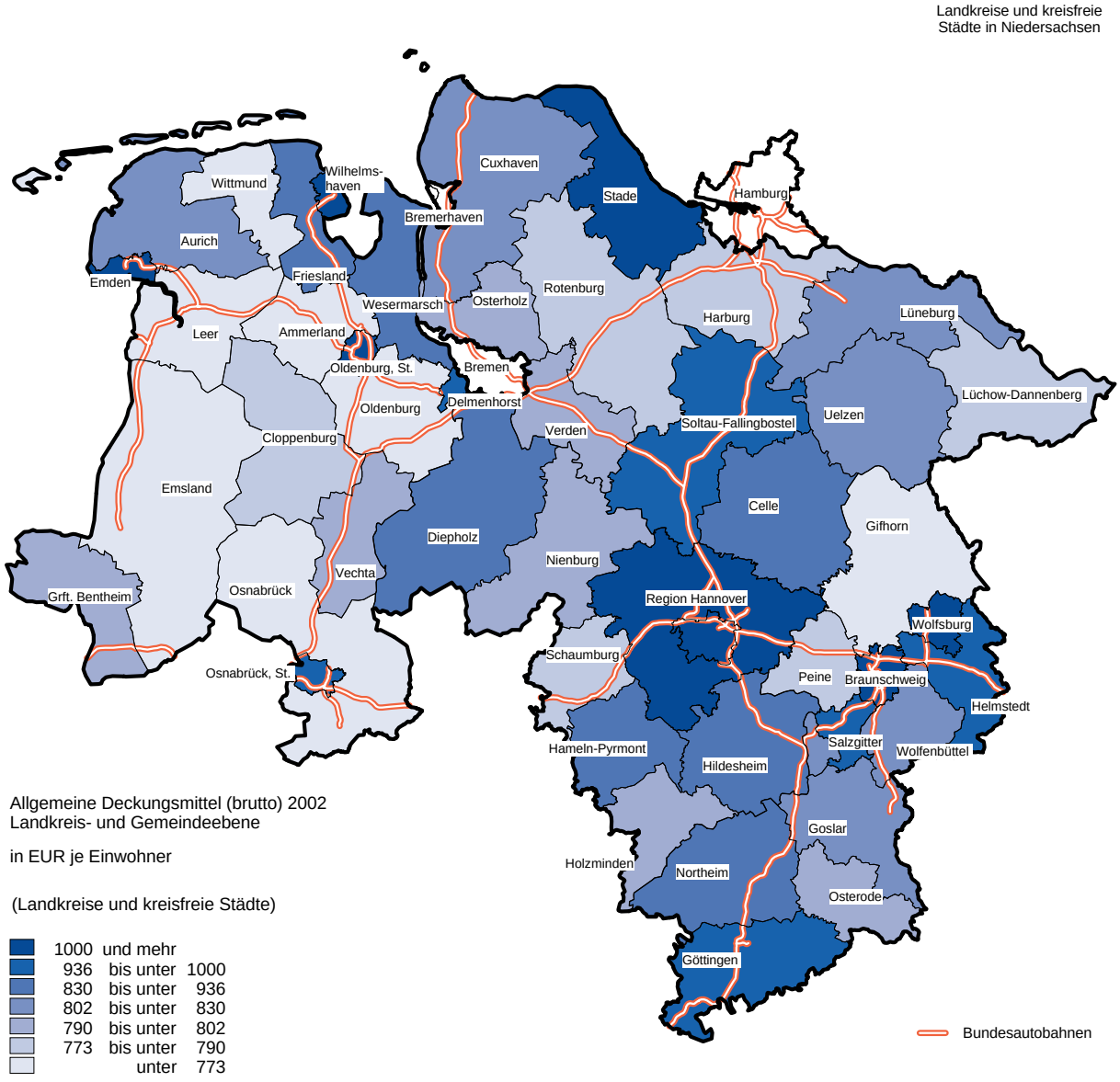
Zinsausgaben der kommunalen Ebene

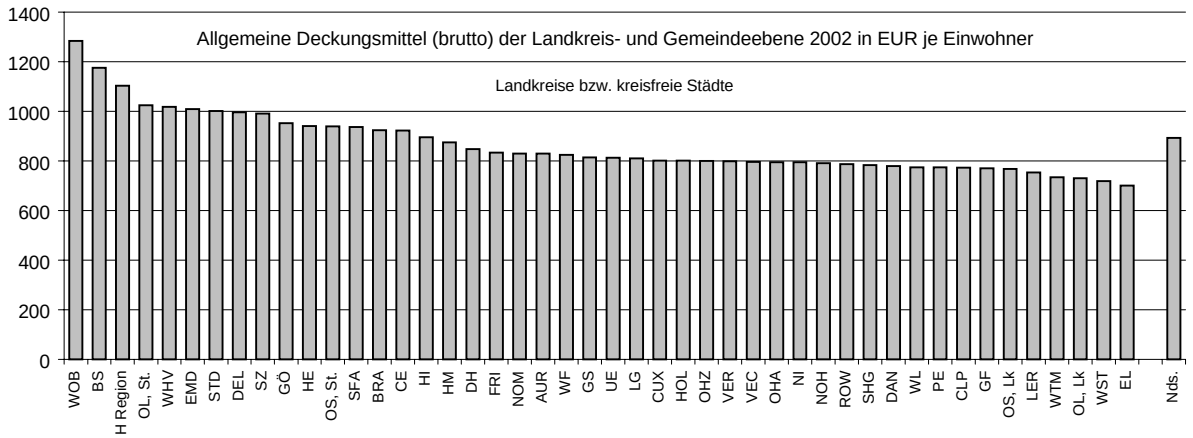
Die Zinsausgaben der kommunalen Ebene (Stadt- und Landkreise sowie kreisangehörige Gemeinden) lagen im Jahr 2002 bei 67 EUR je Einwohner und sind damit in den letzten Jahren geringfügig gesunken. Sie verringern damit die allgemeinen Deckungsmittel brutto um durchschnittlich 7,5 %. Allerdings sind die Zinsausgaben in den einzelnen Teilräumen des Landes sehr unterschiedlich (Karte 6.5).

- Die mit Abstand höchsten Zinsausgaben je Einwohner haben im Jahr 2002 die kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg mit etwa 118 EUR je Einwohner, darunter etwa 49 EUR je Einwohner im Landkreishaushalt und 70 EUR je Einwohner in den Gemeinden. Auf der kommunalen Ebene insgesamt werden damit die allgemeinen Deckungsmittel brutto durch Zinsbelastungen um 15 % gemindert, im Landkreishaushalt um 11 % und in den Gemeindehaushalten um durchschnittlich fast 22 %.
- Ebenfalls weit überdurchschnittliche Zinszahlungen je Einwohner haben neben den kreisfreien Städten Salzgitter und Braunschweig die Landkreise Göttingen, Osterode am Harz, Hildesheim, Cuxhaven, Lüneburg sowie die Region Hannover.
- In einigen Regionen des Landes sind demgegenüber die Zinsbelastungen ausgesprochen gering, so etwa in den Landkreisen Ammerland, Harburg, Oldenburg, Leer, Peine, Vechta, Holzminden und Schaumburg. Extrem niedrig sind die Zinszahlungen mittlerweile in der kreisfreien Stadt Wilhelmshaven.

42 Kreis- und Gemeindeebene zusammen

Karte 6.4: Allgemeine Deckungsmittel brutto 2002





Ausgabenseite der Verwaltungshaushalte: Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8

Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte für die Einzelpläne 0-8

Die laufenden Ausgaben der kommunalen Haushalte lassen sich an Hand 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 in einzelnen Aufgabenbereichen aufwenden.

Gefälle bei den Zuschussbedarfen

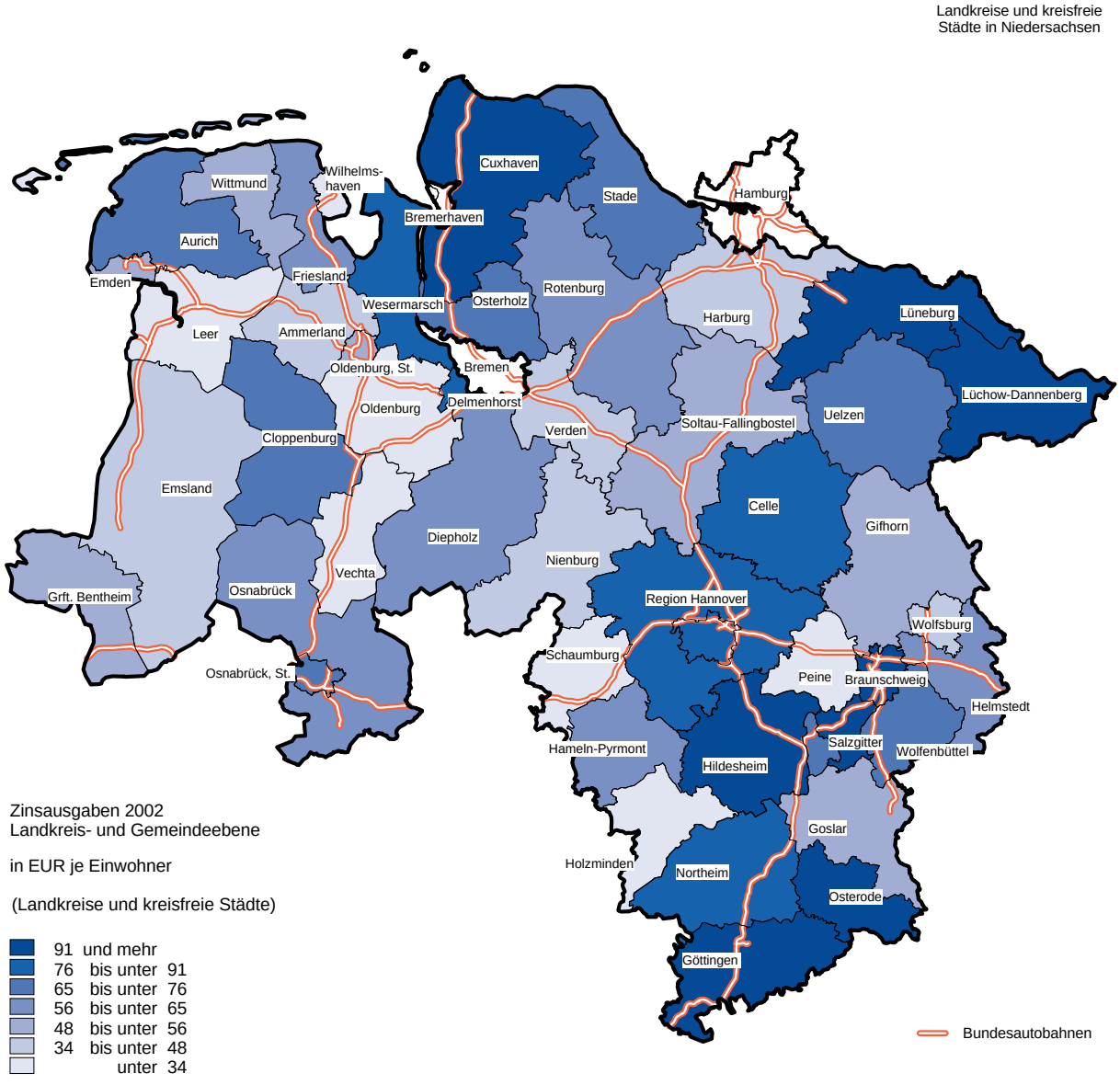
Die Zuschussbedarfe der kommunalen Ebene (Stadt- und Landkreise sowie kreisangehörige Gemeinden) lagen im Jahr 2002 bei 790 EUR je Einwohner und damit geringfügig niedriger als 2001. Ebenso wie auf der Einnahmeseite sind auch die Ausgaben in den Teilräumen des Landes ausgesprochen unterschiedlich (Karte 6.6).

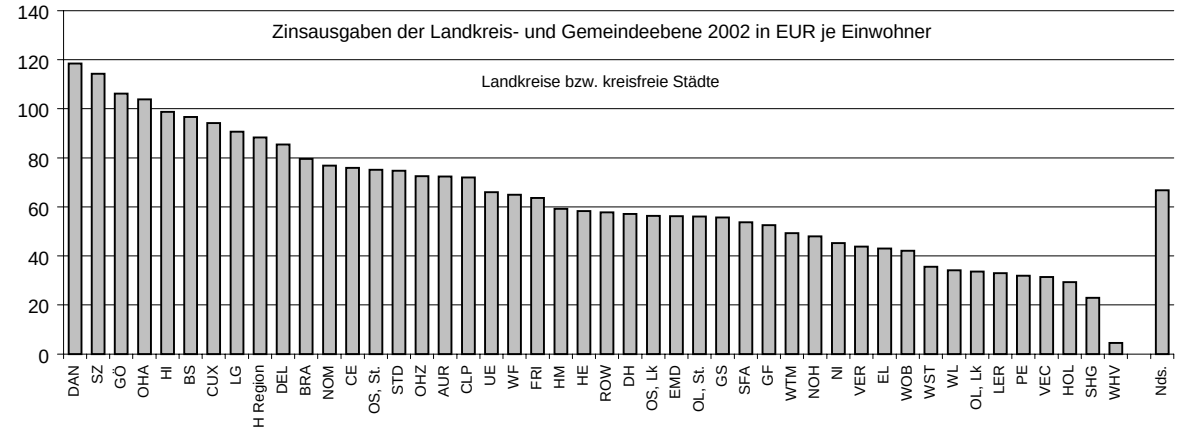
- Die höchsten Zuschussbedarfe haben die kreisfreien Städte, was u.a. auf ihre zentralörtlichen Funktionen und die daraus erwachsenen Kosten zurückzuführen sein dürfte. In gewisser Weise spiegeln die Ausgaben natürlich auch die Einnahmesituation wider. An der Spitze stehen Wolfsburg und Emden, gefolgt von Salzgitter, Wilhelmshaven, Osnabrück, Oldenburg und Delmenhorst [43].
- Sehr hoch sind auch die Zuschussbedarfe der kommunalen Ebenen in der Region Hannover [44].
- Unter den übrigen Regionen des Landes haben die kommunalen Ebenen im einwohnerschwächsten Landkreis Lüchow-Dannenberg die höchsten Zuschussbedarfe je Einwohner.
- Mit Abstand folgen die kommunalen Ebenen der Landkreise Cuxhaven, Goslar, Lüneburg, Northeim, Uelzen, Celle, Hameln-Pyrmont und Göttingen.
- Die mit Abstand geringsten Zuschussbedarfe weisen die westniedersächsischen Kreise Emsland, Oldenburg, Rotenburg, Ammerland, Vechta und Cloppenburg auf.

43 Der Zuschussbedarf der kreisfreien Stadt Braunschweig ist auf Grund einmalig sehr hoher Einnahmen im Jahr 2002 extrem niedrig.

44 Hier sind die Zuschussbedarfe der Landeshauptstadt enthalten, die seit 2001 nicht mehr kreisfreie Stadt ist.

Karte 6.5: Zinsausgaben 2002





Zusammenschau der Einnahme- und Ausgabenseite

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

Von der Konstruktion der Kommunalhaushalte her sind die allgemeinen Dekkungsmittel, d.h. die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen (zuzüglich bzw. abzüglich der Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden) [45], 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 1 bzw. 100 % überschreitet, um so stärker kann Vorsorge für notwendige Investitionen getroffen werden. Werte unter 1 bzw. 100 % bedeuten Einnahmedefizite, die in der Regel nur durch Kassenkredite zwischenfinanziert werden können.

Verschlechterung der allgemeinen Deckungsquote in den letzten Jahren

Die allgemeine Deckungsquote der kommunalen Ebenen lag 2002 bei knapp 105 % und ist demnach seit 1999, wo sie noch 114 % erreichte, permanent gesunken. Damit verstärkt sich die Gefahr, dass nicht mehr ausreichend Mittel zur Bildung von Rücklagen für künftige Investitionen zur Verfügung stehen.

Starkes Gefälle der Deckungsverhältnisse innerhalb des Landes

Die finanzielle Konstitution der kommunalen Ebenen ist innerhalb des Landes – entsprechend den Einnahme- aus Ausgabenverhältnissen – sehr unterschiedlich. In 29 kreisfreien Städten und Landkreisen liegt die aktuelle Deckungsquote über 100 %, bei 17 mehr oder weniger darunter (Karte 6.7).

- Die höchsten Deckungsquoten weisen die Landkreise Cloppenburg (134 [46]) und Vechta (126) sowie Stade (123), Soltau-Fallingbostel (121) und Rotenburg auf (117) [47].

- Deckungsquoten, die um 10 % und mehr unter dem Ausgleich liegen, haben die kreisfreien Städte Emden (90), Osnabrück (87) und Salzgitter (83) sowie die Landkreise Osterode am Harz (90), Uelzen (88), Northeim (87), Goslar (85), Lüneburg (82), Cuxhaven (79) und vor allem Lüchow-Dannenberg (69). Vor allem bei den genannten Landkreisen haben sich die Deckungsverhältnisse in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Dies signalisiert erheblichen Handlungsbedarf.

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

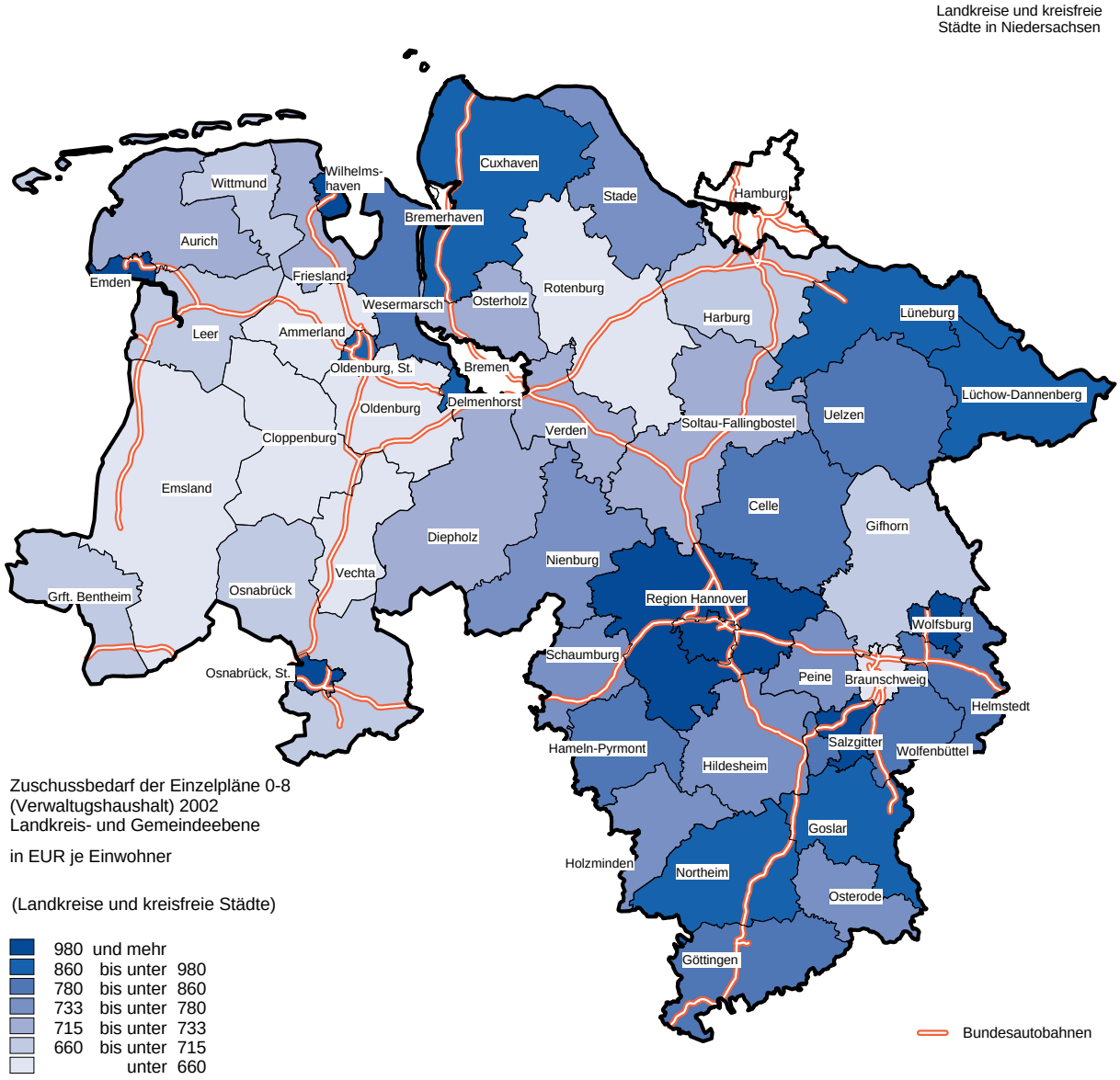
Nicht ausgeglichene Haushalte der Vorjahre führen zu Soll-Fehlbeträgen. Steigende zu deckende Soll-Fehlbeträge der Vorjahre sind ein weiteres Alarmzeichen für Haushaltsprobleme. Sie mindern ebenso wie Zinszahlungen die Handlungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften. Die Relation zwischen Soll-Fehlbeträgen 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

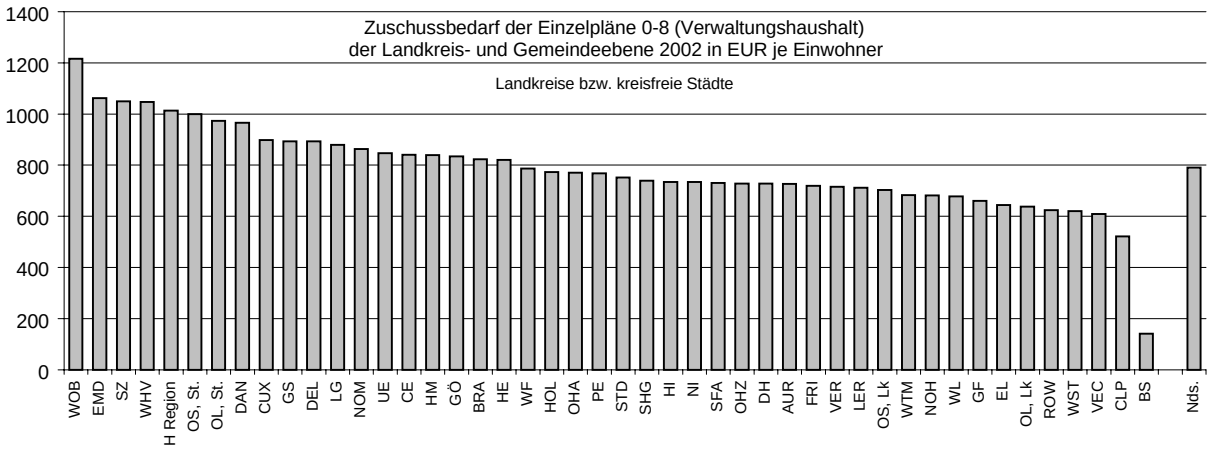
45 Die Zinsausgaben werden ebenfalls abgezogen, weil sie als sozusagen unabweisbare Ausgabenposition den Finanzspielraum zur Deckung der Zuschussbedarfe verringern.

46 Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe im Einzelplan 0-8 des Verwaltungshaushalts in %, 2002

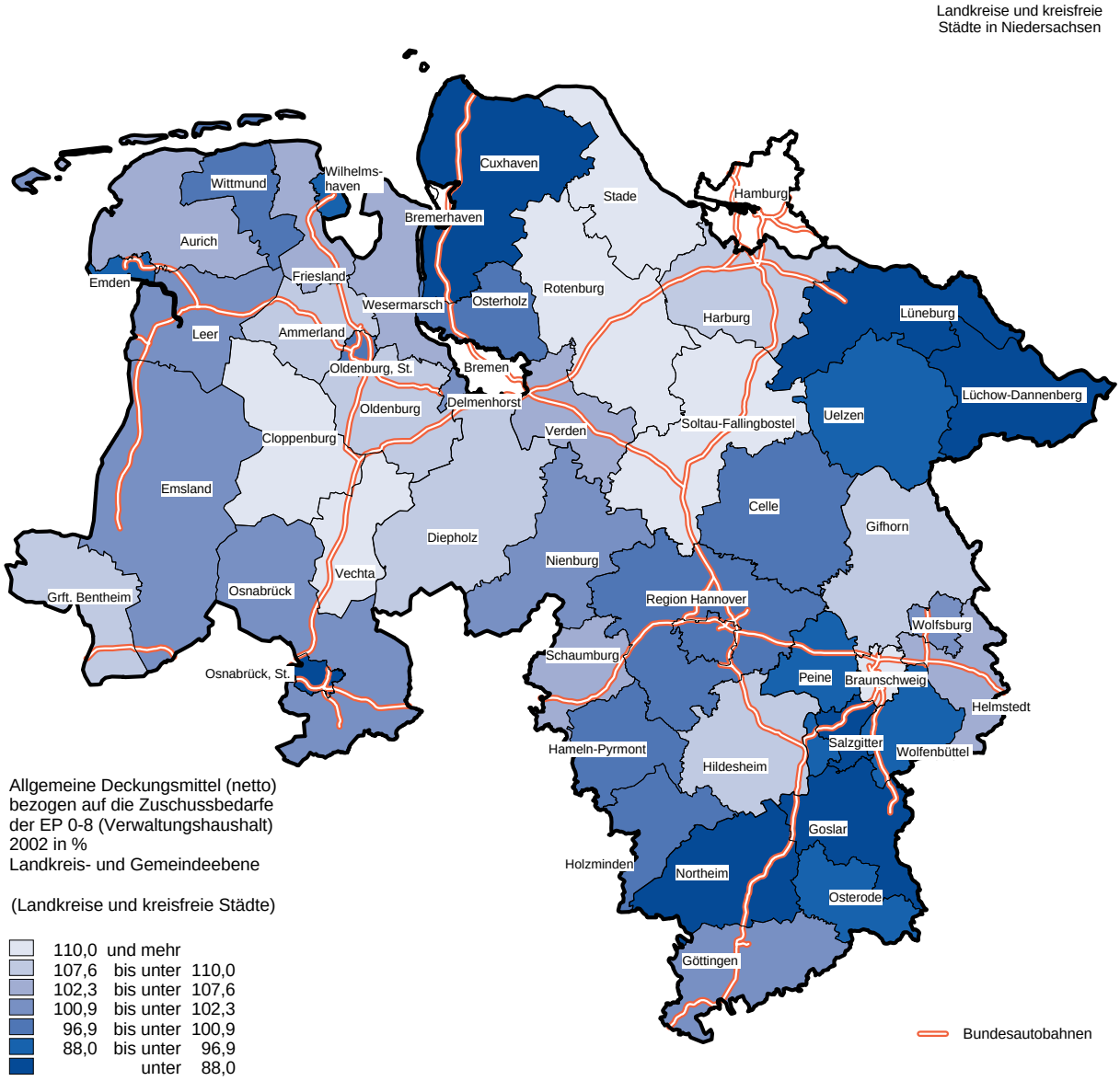
47 Die Deckungsquote der kreisfreien Stadt Braunschweig ist wegen einmalig sehr hoher Einnahmen im Jahr 2002 extrem hoch.

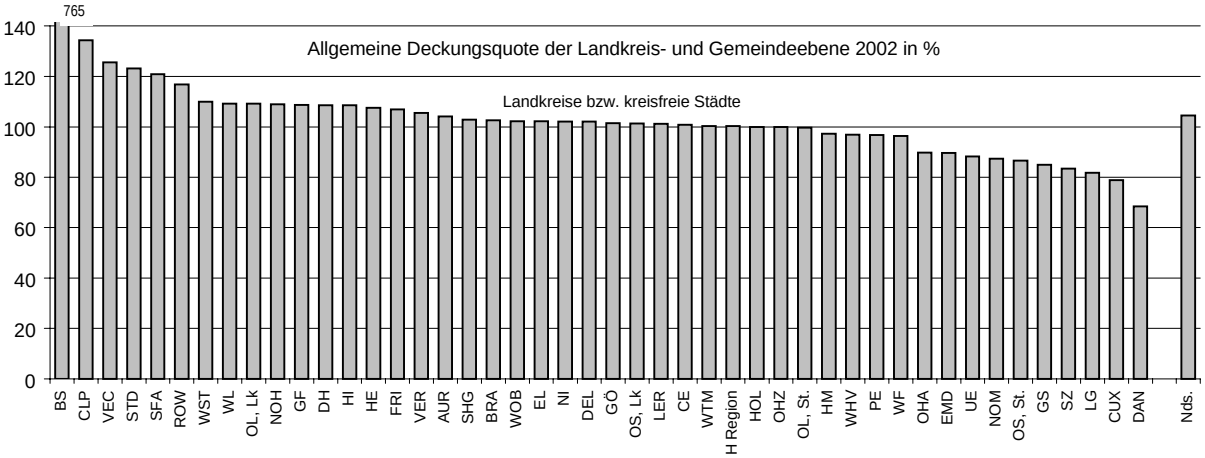
Karte 6.6: Zuschussbedarf der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt) 2002



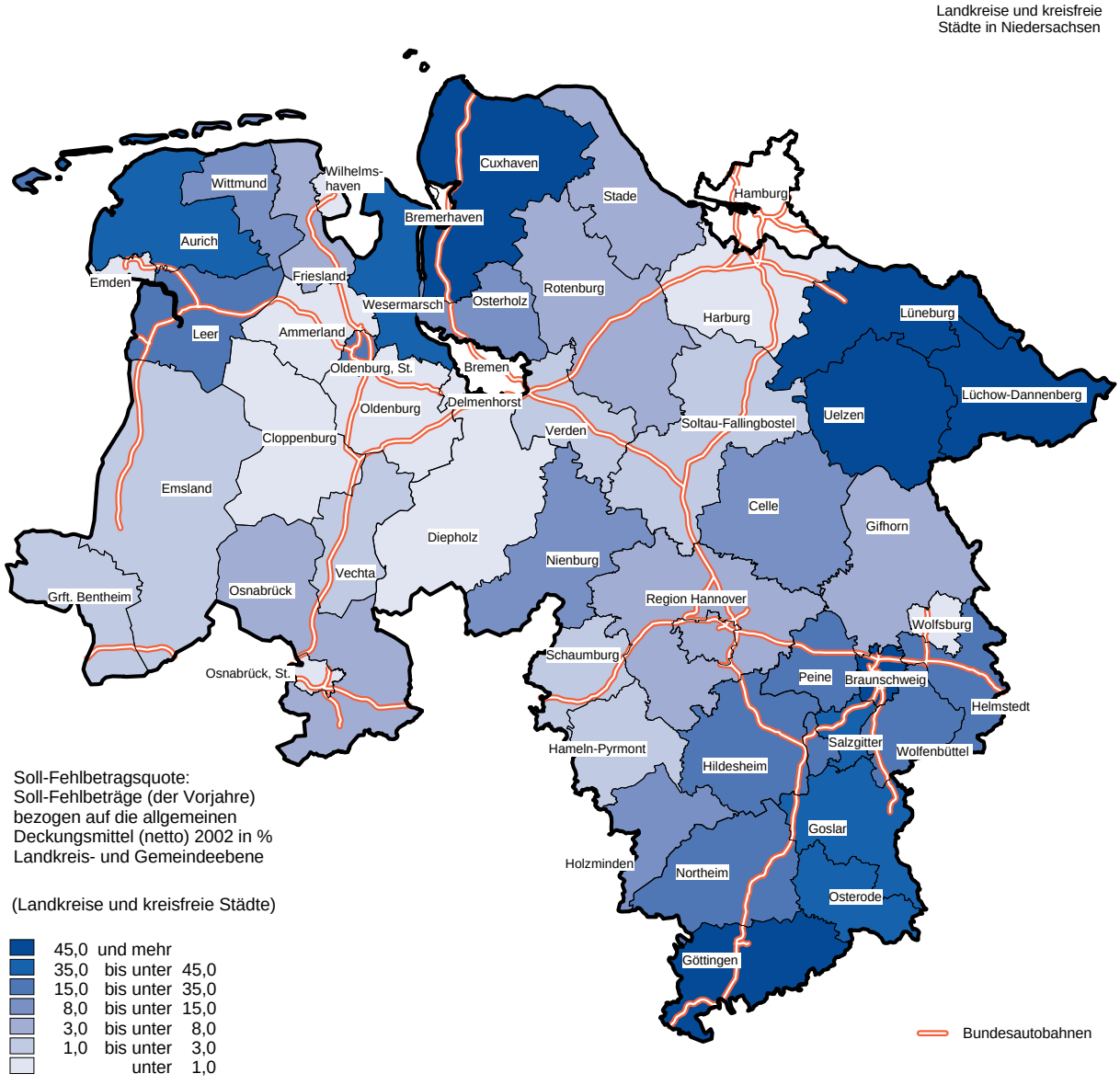


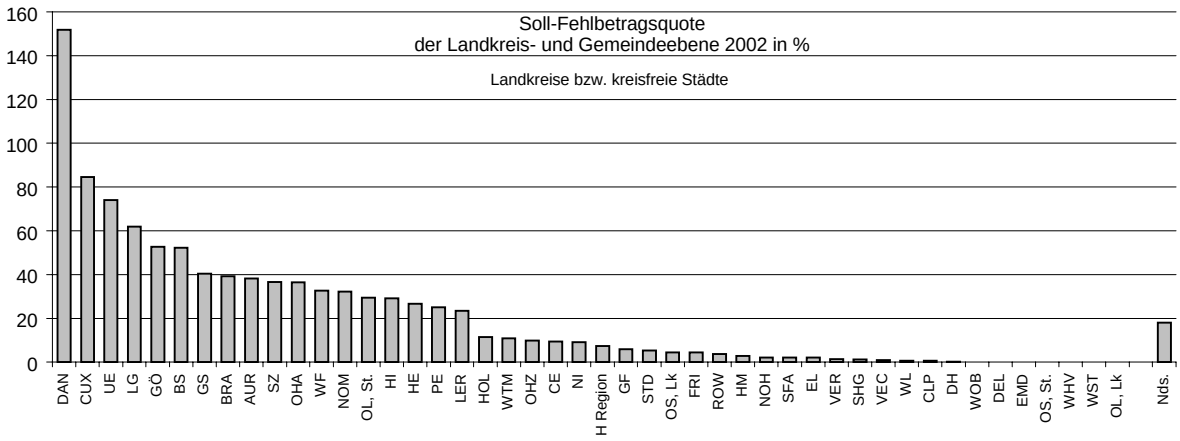
Karte 6.7: Allgemeine Deckungsquote (Verwaltungshaushalt) 2002





Karte 6.8: Soll-Fehlbetragsquote 2002





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.

- Extrem hohe Soll-Fehlbeträge der Vorjahre mit einer Soll-Fehlbetragsquote von mehr als 150 % weisen die kommunalen Haushalte im Landkreis Lüchow-Dannenberg auf (Karte 6.8). Die Quote für den Landkreishaushalt beträgt 99 %, in den Gemeinden werden insgesamt 239 % erreicht. 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 sind.

- Sehr hohe Soll-Fehlbetragsquoten zwischen 50 % und 90 % haben darüber hinaus die kommunalen Ebenen in den Landkreisen Cuxhaven, Uelzen, Lüneburg und Göttingen sowie die kreisfreie Stadt Braunschweig. In allen Fällen ist die Quote im letzten Jahr gestiegen. Auch hier gibt es dringenden Handlungsbedarf zur Sanierung der kommunalen Finanzen.

- Weitere 11 Landkreise und eine kreisfreie Stadt haben Soll-Fehlbeträge in einer Größenordnung von mehr als 20 % der allgemeinen Deckungsmittel netto aufgehäuft. In sieben Fällen sind die Quoten weiter angestiegen, in fünf Fällen auch z.T. deutlich gesenkt worden. Hier sollte zumindest die weitere Entwicklung sorgfältig beobachtet werden.

Zusammenfassung und Konsequenzen

Gefälle in den Steuereinnahmen

Die regionalen Unterschiede in der Steuereinnahmekraft sind nach wie vor erheblich. Auch innerhalb der ländlichen Räume gibt es je nach Wirtschaftsstruktur und Lage zu den großstädtischen Zentren ein beträchtliches Gefälle. Allerdings hat sich die Position der ländlichen Räume – bei insgesamt rückläufigen Steuereinnahmen – tendenziell etwas verbessert.

Nur teilweise Nivellierung durch allgemeine Zuweisungen

Das regionale Gefälle der Steuereinnahmen der kommunalen Ebene wird durch allgemeine Zuweisungen des Landes erwartungsgemäß nur zum Teil ausgeglichen. Allerdings wird der Handlungsspielraum bei einigen strukturschwachen ländlichen Räumen durch vergleichsweise hohe Zinszahlungen zusätzlich eingeschränkt.

Große Unterschiede in den Zuschussbedarfen

Die nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckten Ausgaben (Zuschussbedarfe) zeigen ein deutliches Stadt-Land-Gefälle. Aber auch unter den ländlichen Räumen sind die Unterschiede sehr stark. Einige strukturschwache ländliche Räume weisen ausgesprochen hohe Zuschussbedarfe auf.

Finanzielle Konstitution in einigen Regionen dramatisch

Die finanzielle Konstitution der kommunalen Ebenen ist entsprechend ebenfalls sehr unterschiedlich. Vor allem einige ländliche Räume haben nach wie vor eine sehr ungünstige Konstitution. Bei etwa einem Drittel der Stadt- und Landkreise erlauben derzeit die Einnahme- und Ausgabenverhältnisse im Verwaltungshaushalt keine Bildung von Rücklagen mehr. Bei einigen strukturschwachen Regionen

sind die Deckungsquoten sehr niedrig und haben sich in den letzten Jahren noch verschlechtert.

Steigende Soll-Fehlbeträge

Eine besondere Problematik sind in einigen strukturschwachen Räumen die Zinsbelastungen aus nicht gedeckten Haushalten der Vorjahre, wobei sich die Dekkungslücken teilweise dramatisch weiter verschärfen.

Tendenziell Verschärfung der kommunalen Finanzprobleme

Die Zeitreihenanalysen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik bis zum Jahr 2002 belegen, dass sich die Finanzprobleme der kommunalen Ebene in Niedersachsen in den letzten Jahren durch Einbrüche auf der Einnahmeseite tendenziell verschärft haben. Die derzeit vorliegenden ersten Informationen für die Jahre 2003 und 2004 lassen von einer weiteren Verschlechterung der Situation ausgehen.

Notwendigkeit vertiefender Analysen

Die allgemeinen Deckungsquoten sowie die Soll-Fehlbetragsquoten sind geeignete Indikatoren, um die Konstitution der kommunalen Gebietskörperschaften offenzulegen. In Zeitreihenanalysen lässt sich die Verschärfung oder Abschwächung von Problemen belegen [48]. Um die Ursachen näher einzukreisen sind Landkreisebene und Einzelgemeinden getrennt zu betrachten sowie vor allem die Ausgaben nach Aufgabenbereichen (Einzelpläne und Abschnitte) differenziert zu untersuchen. Darüber hinaus ist es notwendig, die Bezüge zur demographischen und sozioökonomischen Entwicklung aufzuzeigen [49].

48 Allerdings liegen die für differenzierte Analysen notwendigen Rechnungsergebnisse immer erst mit einer Verzögerung von mehr als einem Jahr vor. Deshalb sind im konkreten Fall zusätzlich die aktuellen Haushaltspläne auszuwerten.

49 Vgl. als Beispiel: Die kommunale Finanzsituation in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg – vor dem Hintergrund ihrer demographischen und wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungsperspektiven. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Hannover, März 2003.

7. ZUSAMMENFASSUNG DER STÄRKEN UND SCHWÄCHEN SOWIE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN DER REGIONEN IN NIEDERSACHSEN

Grundzüge der Raumstrukturen

Niedersachsen ist durch eine vielfältige komplexe Raumstruktur mit sehr unterschiedlich ausgeprägten Standortgegebenheiten geprägt:

- Die Verdichtungsräume Hannover und Braunschweig / Salzgitter / Wolfsburg bilden wirtschaftliche Schwerpunkträume des Landes.
- Weite Teile des nordöstlichen und nördlichen Niedersachsen liegen im unmittelbaren Umfeld bzw. weiteren Einzugsbereich der Metropole Hamburg und der Großstadt Bremen.
- Von großer Bedeutung sind darüber hinaus die Wirtschaftsräume mit den großstädtischen Zentren Osnabrück und Oldenburg im westlichen Niedersachsen sowie Göttingen und Hildesheim im Süden des Landes.
- Die ländlichen Räume des Landes liegen in einem breiten Spannungsfeld sehr unterschiedlicher Standortbedingungen. Das Spektrum reicht vom standortbegünstigten Umland der Großstädte über Regionen entlang der großen Verkehrsachsen des Landes bis hin zu abgelegenen Regionen, die teilweise sehr dünn besiedelt und durch besonders kleine Städte und Gemeinden geprägt sind.

Fazit: ländliche Räume mit sehr unterschiedlichen Strukturen und Entwicklungsbedingungen

Als Fazit in Bezug auf die ländlich geprägten Regionen lässt sich festhalten, dass es in Niedersachsen nicht *‚den einen‘* ländlichen Raum gibt. Die ländlichen Räume des Landes sind nicht nur durch sehr unterschiedliche Standortbedingungen hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur, Lage und Erreichbarkeit der großen Wirtschaftsräume, sowie ihre Umweltqualitäten und ökologischen Potenziale geprägt. Zum Teil bestehen auch sehr erhebliche Unterschiede bei ihren wirtschaftsstrukturellen Voraussetzungen sowie wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungstrends.

Zusammenschau der wichtigsten Struktur- und Entwicklungsindikatoren

Aus der Zusammenschau der wichtigsten Struktur- und Entwicklungsindikatoren ergeben sich – trotz aller Vielfältigkeit – klar erkennbare Entwicklungslinien und Perspektiven für die einzelnen Teilräume des Landes (Abb. 7). Interessanterweise decken sich die räumlichen Bilder der langfristigen Trends der demographischen Entwicklung und der Beschäftigtenentwicklung weitgehend. Das bedeutet, dass es beispielsweise in dem von rückläufigen Bevölkerungszahlen geprägten Regionen wegen der damit verbundenen geringen Impulse für die haushaltsorientierte Nachfrage ausgesprochen schwer fällt, die wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren. Aber auch die anderen Kernindikatoren wie Arbeitslosigkeit und Erwerbsbeteiligung sowie Qualifikationsstruktur und Pro-Kopf-Einkommen sind in die Wertung mit einzubeziehen.

Verdichtungsräume

Die norddeutschen Verdichtungsräume, die in den 80er Jahren im Rahmen des sogenannten Süd-Nord-Gefälles erheblich zurück geblieben waren, haben im letzten Jahrzehnt einen erheblichen Strukturwandel hin zu modernen Dienstleistungsstandorten durchlaufen.

- In Hannover konnten die Chancen der neuen wirtschaftsgeographischen Lage nach der Wiedervereinigung zu einem Aufholprozess genutzt werden. Die

Verluste im Produzierenden Gewerbe konnten durch neue Möglichkeiten in den haushalts- und unternehmensbezogenen Dienstleistungen kompensiert werden. Der Infrastrukturausbau im Zuge der EXPO 2000 hat nochmals die Standortqualität – beispielsweise in der Verkehrsinfrastruktur – deutlich aufgewertet. Trotz einer relativ günstigen Entwicklung in einzelnen Wirtschaftszweigen und Kompetenzfeldern hat sich jedoch insgesamt die Entwicklungsdynamik in den letzten Jahren erheblich abgeschwächt.

- Im Wirtschaftsraum Braunschweig / Salzgitter / Wolfsburg hat die Umstrukturierung des größten niedersächsischen Unternehmens zu einer Stabilisierung der Beschäftigung im Produzierenden Bereich und zu zahlreichen neuen Dienstleistungsarbeitsplätzen im vor- und nachgelagerten Bereich geführt. Der hohen Dynamik im Teilraum Wolfsburg stehen nach wie vor beträchtliche Anpassungsbedarfe in den Städten Braunschweig und Salzgitter gegenüber, so dass die Perspektiven auch hier nicht ganz ungetrübt sind.
- Die Metropole Hamburg hat in den 90er Jahren eine außerordentliche Dynamik entwickelt und über die vielfältigen Verflechtungen die Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung seines niedersächsischen Umlandes entscheidend gestärkt. Im letzten Jahr war die Entwicklung der Kernstadt Hamburg deutlich schwächer, insbesondere im Dienstleistungsbereich waren Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen. Auch das niedersächsische Umland hat sich nicht mehr ganz so dynamisch entwickelt.
- In der Großstadt Bremen verstärken sich nach einem tiefgreifenden Strukturwandel in den letzten Jahren die positiven Effekte ihrer Innovations- und Modernisierungsstrategie. Dies hat tendenziell auch die Entwicklung im niedersächsischen Umland begünstigt. Allerdings haben sich im letzten Jahr in einigen Umlandstandorten durch Umstrukturierungen und Betriebsschließungen stärkere Einbrüche ergeben, so z.B. in den Landkreisen Osterholz und Verden sowie in der Stadt Delmenhorst, die durch Zuwächse in anderen Branchen nicht ganz ausgeglichen werden konnten.

Stadtregionen

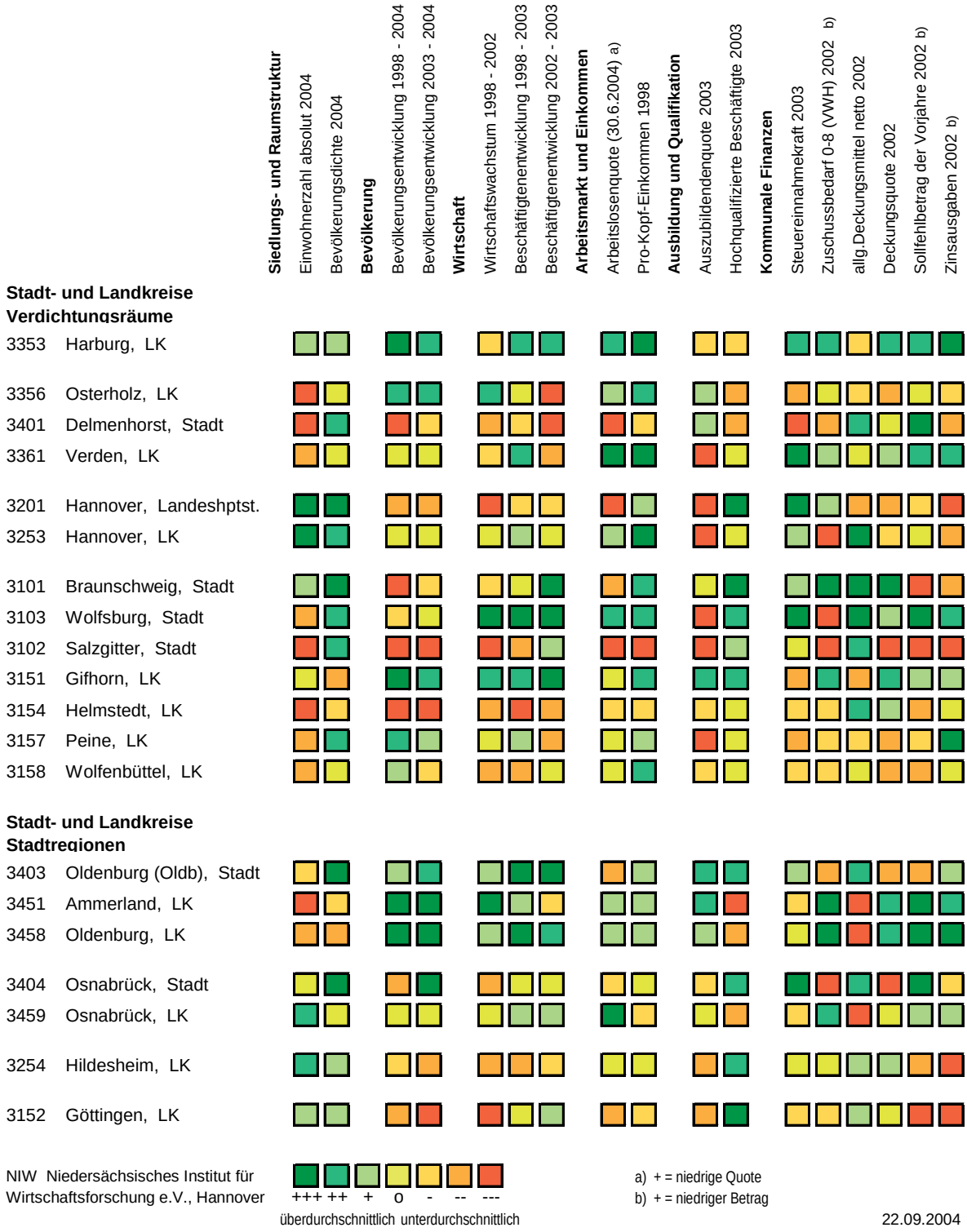
Die übrigen vier Großstädte und ihre Wirtschaftsräume konnten ebenfalls in den letzten Jahren ihre Position behaupten, wobei allerdings entsprechend dem West-Ost-Gefälle im Lande die Entwicklung der westniedersächsischen Stadtregionen Oldenburg und Osnabrück deutlich günstiger war als die der Regionen Hildesheim und Göttingen. Im vergangenen Jahr hat vor allem Göttingen stark aufgeholt.

Ländliche Räume

Die ländlichen Räume in Niedersachsen sind in ihren wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungstrends neben vielen regionsspezifischen Besonderheiten insgesamt durch ein Zentrum-Peripherie- und ein West-Ost-Gefälle geprägt.

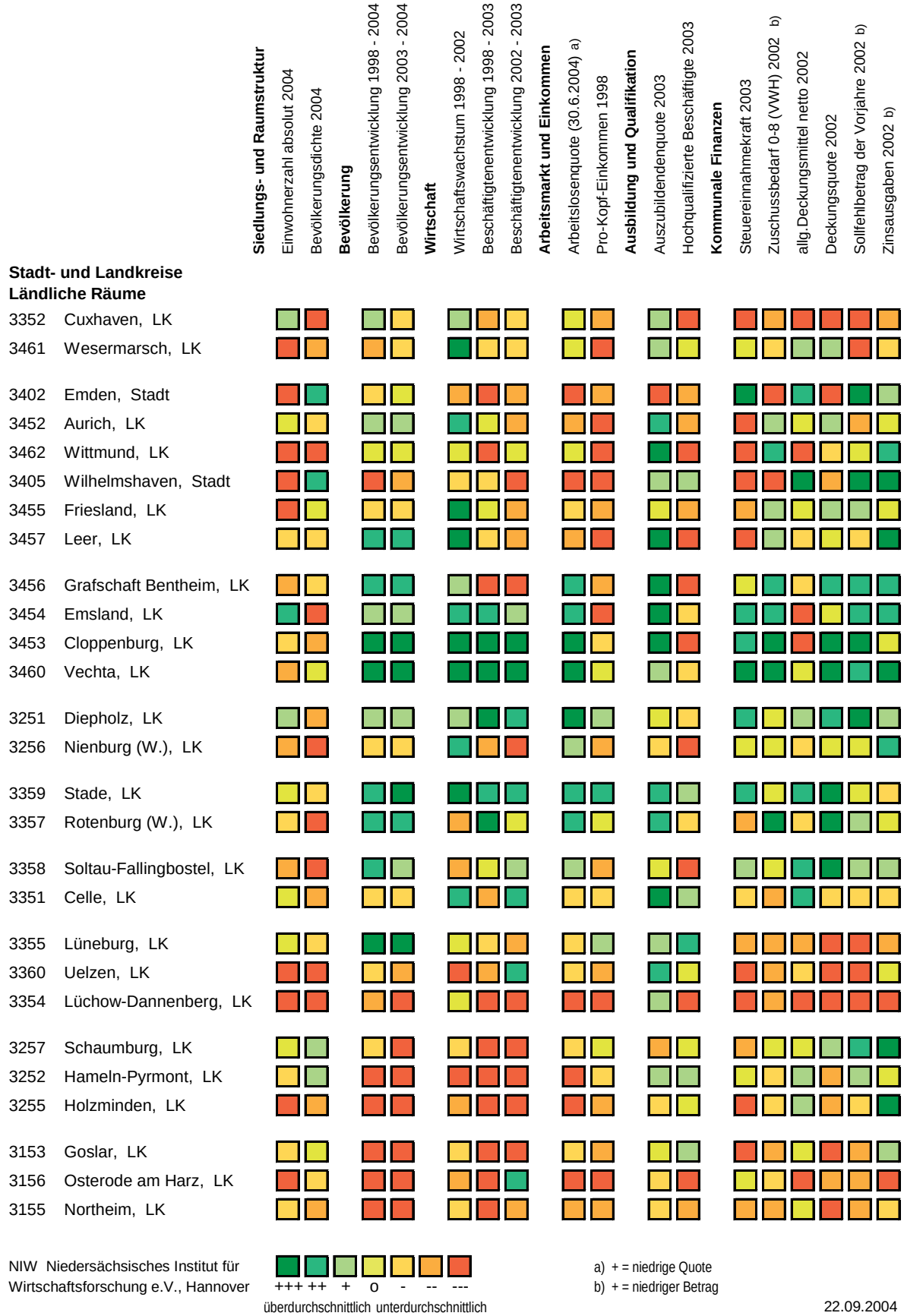
- Einen bundesweiten Spitzenplatz nehmen mit ihrem wirtschaftlichen Wachstum und ihrer demographischen Entwicklung die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen mit den Landkreisen Vechta, Cloppenburg und Emsland ein. Sie sind damit Beispielregionen für eine erfolgreiche Entwicklung im ländlichen Raum. Relativ schwach entwickelt sich dagegen im westlichen Niedersachsen der Landkreis Grafschaft Bentheim.
- Hohe Wachstumsraten der Beschäftigung (und der Bevölkerung) weisen auch die ländlich geprägten Randbereiche der großen Verdichtungsräume auf, die

Abb. 7: Stärken- und Schwächen-Profil der niedersächsischen Stadt- und Landkreise (Kernindikatoren) [50]



[50] sortiert nach Verdichtungsräumen, Stadtregionen und ländlichen Räumen, vgl. Karte 0

Abb. 7: Stärken- und Schwächen-Profil der niedersächsischen Stadt- und Landkreise (Fortsetzung)



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

a) + = niedrige Quote
b) + = niedriger Betrag

22.09.2004

von der Suburbanisierung der privaten Haushalte und der Unternehmen profitieren. Hierzu zählen die Landkreise im näheren und weiteren Umfeld von Hamburg, aber auch von Bremen und Hannover (Landkreise Harburg, Lüneburg, Stade, Rotenburg, Verden, Diepholz).

- Besonders begünstigt sind in den ländlichen Räumen auch die Korridore entlang der großen, europaweit bedeutsamen Verkehrsachsen (z.B. in den Landkreisen Rotenburg, Soltau-Fallingbostel, Oldenburg, Vechta).
- Deutlich günstiger als in den 80er Jahren ist die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in weiten Teilen des nordwestlichen Niedersachsen (Ostfriesland), wobei allerdings die Zentren Wilhelmshaven und Emden sehr unterschiedliche Entwicklungen aufweisen.
- Weit unterdurchschnittlich ist nach wie vor die Entwicklung in Teilen des Küstenraums, im Unterweser-Raum sowie in der Jaderegion (Wilhelmshaven).
- Ausgesprochen schwach ist auch in zunehmendem Maße die Entwicklung der ländlichen Regionen im südlichen Niedersachsen einschließlich des Weser-Berglandes sowie entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze (mit Ausnahme von Wolfsburg/Gifhorn).

Besondere Problemräume in Niedersachsen

Besondere Problemräume in Niedersachsen mit mehrdimensionalen Struktur- und Entwicklungsproblemen, die trotz starken Einsatzes von Förderinstrumenten bislang nicht oder nur geringfügig entschärft werden konnten, sind

- das gesamte südliche Niedersachsen mit dem Harz, dem Raum Göttingen-Northeim sowie dem Weser-Bergland,
- das nordöstliche Niedersachsen mit den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Teilen von Lüneburg sowie
- der Küstenraum, insbesondere der Unterweser-Raum mit den Landkreisen Wesermarsch und Cuxhaven (einschließlich der strukturschwachen Stadt Bremerhaven) sowie der Raum Wilhelmshaven.

Eine aktuell besondere Verschlechterung der Entwicklungsdynamik beobachten wir in den Landkreisen Schaumburg und Lüchow-Dannenberg. Auf sie ist in Zukunft besonderes Augenmerk zu richten.

8. HERAUSFORDERUNGEN UND KONSEQUENZEN FÜR DIE REGIONALE ENTWICKLUNGSPOLITIK

Veränderte Rahmenbedingungen für die regionale Entwicklung

Herausforderung: demographischer Wandel

Absehbarer demographischer Wandel

Der absehbare demographische Wandel wird zur zentralen Herausforderung der kommenden Jahrzehnte. Dabei geht es nicht nur um die ab der zweiten Hälfte des nächsten Jahrzehnts zu erwartenden (zunächst nur leicht) rückläufigen Einwohnerzahlen, sondern auch um die tiefgreifenden, teilweise stark gegenläufigen Veränderungen in einzelnen Altersgruppen. Dies bedeutet für den kommunalen Bereich sehr viel größere Anpassungserfordernisse z.B. im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung, der allgemeinbildenden Schulen unterschiedlicher Altersklassen sowie der berufsbildenden Schulen und anderer Bildungseinrichtungen. Auswirkungen auf die Entwicklung von Zahl und Größe der Haushalte und damit auf den Wohnungsbau sowie die Nachfrage nach kommunaler Versorgungsinfrastruktur sind abzusehen. Besonders stark sind die unverkennbaren Auswirkungen des demographischen Wandels auf die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes auf der Arbeitskräfteangebotsseite. Vor allem auch der Ausbildungsstellenmarkt und der Arbeitsmarkt für nachwachsende Kräfte sind massiv betroffen.

Notwendigkeit einer verstärkten Thematisierung

Der tiefgreifende demographische Wandel und seine Konsequenzen müssen mit Politik und Verwaltung auf der Landes- und der kommunalen Ebene thematisiert werden, um die Akteure auf die zu erwartenden Konsequenzen für die Einnahme- und Ausgabenseite öffentlicher Haushalte, für die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen und für die Auslastung der Infrastruktur einzustimmen.

- Vor allem für die dünn besiedelten ländlichen Räume, in denen heute bereits die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen zu gering ist und damit die Kosten überdurchschnittlich hoch sind, ergibt sich die dringende Notwendigkeit, sich mit Fragen der Konzentration auf zukunftsorientierte langfristig tragfähige Standorte auseinander zu setzen.
- Besonderer Problemdruck ist in den ländlichen Räumen mit bereits heute ungünstiger Altersstruktur und rückläufiger Bevölkerung zu erwarten.
- Den ländlichen Räumen mit günstiger natürlicher Entwicklung und Zuwanderungen (z.B. im westlichen Niedersachsen) werden auf absehbare Zeit die entsprechenden Anpassungsprozesse erspart bleiben. Ihnen erwächst möglicherweise durch die Verfügbarkeit junger, nachwachsender Kräfte auf dem Arbeitsmarkt eine neue Standortattraktivität.
- Die Entwicklung des weiteren Umlandes der großen Verdichtungszentren hängt sehr stark davon ab, ob der Suburbanisierungsprozess in der bisherigen Intensität weiter läuft oder – wofür einige Anzeichen sprechen – sich wieder stärker auf das nähere Umfeld konzentriert.

Herausforderung: wirtschaftlicher Strukturwandel

Trends des wirtschaftlichen Strukturwandels

Wichtige Trends und Entwicklungen des wirtschaftlichen Strukturwandels sind u.a.

- die sektorale Verschiebung der Gewichte von Wertschöpfung und Beschäftigung von den produzierenden Bereichen zu den Dienstleistungen hin,
- die differenzierte Entwicklung auch innerhalb des Dienstleistungssektors durch divergierende Perspektiven haushaltsorientierter Dienstleistungen, stark wachsende unternehmensbezogene Dienste sowie tendenziell schrumpfende öffentliche Dienstleistungen,
- die zunehmende Bedeutung von Produkt- und Prozessinnovationen als Schlüsselgrößen für die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben im Rahmen eines innovationsorientierten Strukturwandels nicht nur im industriellen Sektor, sondern auch in den Dienstleistungszweigen,
- die steigende überregionale und internationale Konkurrenz („Wettbewerb der Regionen“), die auch zunehmend bislang geschützte Wirtschaftsbereiche erfasst,
- der Trend zur Wissensgesellschaft mit einer wachsenden Bedeutung von qualifiziertem und hochqualifiziertem Personal als Voraussetzung für hochwertige und innovative Produkte und Dienstleistungen,
- die strukturellen Veränderungen innerhalb des Unternehmenssektors durch zunehmende Gründungen, Outsourcingprozesse, verstärkte Neuorientierung von Konzern- und Unternehmensstrukturen sowie zunehmende externe Kontrolle und nicht zuletzt
- wachsende Herausforderungen der mittelständischen Betriebe durch betriebswirtschaftliche Organisationsprobleme, Finanzierungsengpässe, Folgen von Basel II, Probleme der Markterschließung, Technologietransfer u.ä. sowie die sich auf Grund der Altersstruktur von Unternehmern verschärfende Unternehmensnachfolgeproblematik.

Weiterhin zentrale Rolle des Produzierenden Gewerbes

- Der überregional und international orientierte industrielle Sektor hat zwar im Strukturwandel Anteile an der regionalen Beschäftigung verloren, er entscheidet aber wegen der vielfältigen regionalen Verflechtungen nach wie vor wesentlich über den Beschäftigungsstand und vor allem das Einkommensniveau von Regionen. Auch in Zukunft wird die Entwicklung von Regionen stark von der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Verarbeitenden Gewerbes sowie der guten Verzahnung mit verflochtenen Wirtschaftsbereichen abhängen. Die Abfederung und Begleitung des industriellen Strukturwandels und die Weiterentwicklung der gewerblichen Basis hin zu zukunftsfähigen wirtschaftlichen Aktivitäten muss damit allein wegen der regionalwirtschaftlichen Bedeutung vorrangiges Ziel bleiben.

Handlungsbedarfe Mittelstandsförderung

- Eine auf den Mittelstand und die typischen Probleme mittelständischer Unternehmen ausgerichtete Politik ist zur Sicherung der gewerblichen Basis vor allem in den ländlichen Räumen von entscheidender Bedeutung, vor allem weil hier die größten Arbeitsplatzpotenziale zu erwarten sind.

Herausforderung: Innovationsorientierung

Bedeutung der Innovationsfähigkeit von Betrieben

Im Zuge der Beschleunigung des innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandels wird die Innovationsfähigkeit von Betrieben, d.h. die Fähigkeit zur betrieblichen Umsetzung von technischen und organisatorischen Problemlösungen in anwendungsfähige Techniken und Organisationskonzepte immer mehr zur Voraussetzung des wirtschaftlichen Erfolges. Dies hängt nicht nur von den innerbetrieblichen Voraussetzungen (z.B. Personal in Forschung und Entwicklung), sondern auch von der Einbettung in ein betriebliches Umfeld ab, das Kooperation und Wissenstransfer begünstigt. Von Bedeutung sind ausgebildete Arbeitskräfte, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, ein effizienter Technologietransfer, der Zugang zu Wagniskapital und insgesamt ein „kreatives Milieu". Ländliche Räume haben hier naturgemäß deutliche Standortnachteile. Aufgabenstellungen der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik sind in diesem Zusammenhang

- das Aufspüren von Innovationspotenzialen und Kompetenzfeldern im Rahmen von landesweiten und regionalen Initiativen (RIS, RITTS u.ä.),
- die Stärkung von Kooperationen und Innovationsnetzwerken,
- die Effizienzsteigerung von Transferaktivitäten aus Hochschulen und relevanten Forschungseinrichtungen (auch in Richtung ländlicher Räume),
- die systematische Förderung von Innovationsaktivitäten (Prioritätensetzung nach Feldern) und
- die Bereitstellung von Risikokapital zur Finanzierung von Innovationsprojekten.

Förderung von wachstumsorientierten und innovativen „Clustern" und Wertschöpfungsketten

Die regionalpolitische Strategie einer Förderung von wachstumsorientierten und innovativen „Clustern" und Wertschöpfungsketten als einem komplexen Zusammenspiel von Produktionsbetrieben unterschiedlicher Branchen, vor- und nachgelagerten Dienstleistungsaktivitäten sowie vor allem auch von hochspezialisierten Dienstleistern und von Forschungseinrichtungen spielt vor allem für die wirtschaftlichen Schwerpunkträume eine wichtige Rolle.

Systematischer Politikansatz zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Betriebe

In den ländlichen Räumen mit stärker gestreuter Branchenstruktur und dem weitgehenden Fehlen von spezialisierten Dienstleistern und Forschungseinrichtungen wird die „kritische Masse" zur Entwicklung von Branchenclustern in den wenigsten Fällen erreicht werden können. Von größerer Bedeutung für die ländlichen Räume ist daher ein systematischer Politikansatz zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Betriebe in der Breite, der auch die verstreuten entwicklungsträchtigen Betriebe erreicht.

Herausforderung: Qualifikationsorientierung

Qualifikationen als Schlüsselfaktor

Der Qualifikation der Beschäftigten kommt im Zuge der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs und der zunehmenden Wissensorientierung ökonomischer Aktivitäten eine immer stärkere Bedeutung zu. Qualifizierte Arbeitnehmer sind eine Voraussetzung für die Entwicklung, Produktion und Vermarktung hochwertiger Güter und Dienstleistungen. Das regionale Humankapital ist mit Abstand der wichtigste Faktor im Qualitätswettbewerb, der langfristig ein hohes Einkommen sichert.

Große Handlungsbedarfe in der Anpassungs- und Weiterqualifizierung

Im Zuge des sektoralen Strukturwandels und der Anpassung und Umstrukturierung von Unternehmen werden in hohem Maße wenig qualifizierte oder fehlqualifizierte Kräfte freigesetzt, während es gleichzeitig zu Engpässen bei qualifizierten Fachkräften kommen kann. Die Arbeitskräfte mit niedrigem Ausbildungsniveau bzw. ohne abgeschlossene Berufsausbildung werden in Zukunft noch stärkere Probleme haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Der sektorale Strukturwandel der Beschäftigung ist somit von großen Handlungsbedarfen in der Anpassungs- und Weiterqualifizierung begleitet.

Standortvorteil der ländlichen Regionen in der beruflichen Erstausbildung

Der Standortvorteil der ländlichen Regionen liegt vor allem in der hohen Leistung der Wirtschaft in der beruflichen Erstausbildung und einem breiten Angebot an Arbeitskräften mittlerer Qualifikationen. Hochqualifizierte Kräfte sind demgegenüber erheblich unterrepräsentiert.

Handlungsbedarfe der Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung

Die Bereitstellung von leistungsfähigen Einrichtungen und Angeboten der Aus- und Weiterbildung sowie von Förderstrategien der Beschäftigungsförderung und Qualifizierung sind somit Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels. In diesem Zusammenhang sind besonders für den ländlichen Raum wichtig

- die Verbesserung der Bildungsbeteiligung an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen,
- der bedarfsorientierte Ausbau von Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung,
- der Zugang zu Fachhochschul- und Hochschuleinrichtungen mit marktorientierten Ausbildungsangeboten,
- die Erhaltung eines vielfältigen Ausbildungsstellenmarktes, der in besonderem Maße von dem Engagement der Unternehmen in der beruflichen Erstausbildung geprägt wird sowie
- Kooperationen der Anbieter, Abstimmung und Verzahnung der Angebote.

Herausforderung: steigender Wettbewerb der Regionen

Zunehmender Wettbewerb der Regionen

Die Globalisierung und die Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen führen zu einem verschärften überregionalen und internationalen Wettbewerb der Regionen und Standorte. Die neuen Informations- und Kommunikationsmedien ermöglichen hier eine Ausweitung der regionalen und auch internationalen Arbeitsteilung in bislang nicht gekanntem Ausmaß. Mit dieser neuen Option zur Arbeitsteilung wird auch die „Standortsensibilität", d.h. die Sensibilität hinsichtlich Standortvor- und -nachteilen nicht nur im internationalen Rahmen („Standort Deutschland"), sondern auch im regionalen Rahmen erheblich größer.

„Harte" Standortbedingungen

Regionale Standortbedingungen gewinnen wieder stärker an Gewicht, wobei die Bedeutung einzelner Aspekte der Standortbedingungen je nach Größe, Branche und Betriebstyp ausgesprochen unterschiedlich sein kann. Dazu zählen u.a. das Bevölkerungs- und Wirtschaftspotenzial des Umfeldes, die Ausgestaltung der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, das Angebot an hochwertigen und konfliktfreien Gewerbeflächen zu wettbewerbsfähigen Preisen. Von zunehmender

Bedeutung sind auch die Arbeitsmarktbedingungen, die Qualifizierungsinfrastruktur sowie die Nähe zur Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur. Weitere Aspekte der regionalen Standortattraktivität sind selbstverständlich auch die sonstigen standortbezogenen Kostenfaktoren.

Wachsende Bedeutung „weicher" unternehmens- und haushaltsbezogener Standortfaktoren

Neben den unabdingbaren „harten" Standortfaktoren spielen in stärkerem Maße auch „weiche" unternehmens- und haushaltsbezogene Standortbedingungen eine Rolle, die sich nicht direkt als Kostenfaktoren niederschlagen, aber doch direkt und indirekt für die Entwicklung von Betrieben von Bedeutung sind, u.a. durch die Attraktivität der Regionen und Standorte für (Führungs-)Personal sowie die Qualität des unternehmerischen Umfeldes. Dazu zählen neben den Wohn- und Lebensbedingungen besonders auch das Image, die „Wirtschaftsfreundlichkeit" und letztlich auch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsförderung.

Vom Wettbewerb der Einzelstandorte zum Profil von Wirtschaftsregionen

Die genannten Standortbedingungen prägen maßgeblich die regionale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. In der nachgefragten Kombination und Qualität können sie zunehmend nicht mehr von einzelnen Gemeinden oder Landkreisen allein angeboten werden. Erforderlich ist deshalb ein ausgeprägteres Kooperationsverhalten auf der regionalen, Kreisgrenzen überschreitenden Ebene. Zukünftig stehen deshalb nicht mehr einzelne Gemeinden und Landkreise, sondern Regionen mit attraktiven Profilen im nationalen und internationalen Standortwettbewerb.

Herausforderung: veränderter Handlungsrahmen der staatlichen und kommunalen Ebene

Sich verschärfende Finanzprobleme der kommunalen Ebene

Die regionalwirtschaftlichen Struktur- und Entwicklungsprobleme, die daraus resultierenden Arbeitsmarktungleichgewichte und die Finanzprobleme der Kommunen in Niedersachsen sind vielschichtig. Die sich abzeichnenden langfristigen Trends und die Veränderungen der Rahmenbedingungen lassen erwarten, dass sich die Probleme noch verschärfen werden. Vor diesem Hintergrund sollten längerfristig angelegte Sanierungskonzepte der kommunalen Finanzen erarbeitet werden, die zur Verbesserung der Standortbedingungen beitragen und gleichzeitig Kräfte für einen wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu mehr Beschäftigung freisetzen.

Umfassende regionalwirtschaftliche Entwicklungsstrategie

Die Probleme der Kommunalfinanzen stehen in engem Zusammenhang zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum soziodemographischen Strukturwandel, zur Ausstattung mit haushalts- und wirtschaftsnaher Infrastruktur und auch zur Inanspruchnahme von Förderinstrumenten. Von den Veränderungen der regionalwirtschaftlichen Bedingungen und der Rahmenbedingungen sind praktisch alle kommunalen Aufgabenbereiche betroffen. Vor diesem Hintergrund ist nur ein umfassender Ansatz Erfolg versprechend.

- **Doppelstrategie von Einnahmeverbesserungen und Ausgabenreduzierungen**
  Die Kommunen sollten eine Doppelstrategie langfristig orientierter Einnahmeverbesserungen und gleichzeitig aufgabenspezifisch erarbeiteter Ausgabenreduzierungen verfolgen.
- **Notwendigkeit einer strategischen Entwicklungs- und Finanzplanung**
  Insgesamt wird vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen und der absehbaren Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabenseite in den kommunalen Gebietskörperschaften vorgeschlagen, eine eng mit der Fi-

nanzplanung verknüpfte strategisch orientierte Entwicklungsplanung zu etablieren (strategische Entwicklungs- und Finanzplanung).

Problematik der Inanspruchnahme von regionalpolitischen oder arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen

- Eine besondere Problematik besteht für die Landkreise und Gemeinden in der (weiteren) Inanspruchnahme von regionalpolitischen oder arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen. Die Inanspruchnahme von Fördermitteln ist an die Bereitstellung eigener Kofinanzierungsmittel gebunden, die in einigen Fällen wegen der desolaten Haushaltslage nicht mehr bereitgestellt werden können. Bei der Finanzierung von Förderprojekten sind die gleichen harten Prüfkriterien wie bei allen anderen Ausgaben anzulegen und die fiskalischen sowie regionalwirtschaftlichen Folgewirkungen und -kosten sorgsam zu prüfen.

Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung der regionalen Entwicklungspolitik für ländliche Räume: Die Beispiele Nordostniedersachsen und Südniedersachsen

Den regionalen Ausgangsbedingungen angepasste Entwicklungsstrategien

Die regionale Entwicklungspolitik steht insgesamt vor der schwierigen Aufgabe, die Wirtschaft des Landes Niedersachsen im innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandel voranzubringen und dabei die unterschiedlichen strukturellen Ausgangsbedingungen in den Teilräumen des Landes nicht aus den Augen zu verlieren. Dabei sind zum einen die Verdichtungsräume und größeren Zentren als Kristallisationspunkte der Wirtschaftskraft, der Forschungsaktivitäten und der Innovationstätigkeit zu stärken. Zum anderen sind Anpassungs- und Wachstumsprozesse in den ländlichen Räumen mit ihren überwiegend mittelständischen und in weiten Teilen eher traditionellen Strukturen zu fördern. Vor allem die Problemregionen des Landes müssen durch einen konzentrierten Mitteleinsatz vor einem weiteren Zurückfallen bewahrt werden.

Innovationsorientierte Wirtschaftsförderstrategie auch für den Mittelstand

Die Antwort hierauf kann vor allem in den ländlichen Regionen nur in einer Entwicklungs- und Wirtschaftsförderstrategie liegen, die sich nicht nur auf einige wenige „highlights“ konzentriert, sondern die Unternehmenslandschaft in ihrer Breite einbezieht, ohne die Mittel mit der Gießkanne zu verteilen. Das bedeutet systematische Mittelstandsförderung, die an den typischen Problemen dieser Zielgruppe ansetzt und die Herausforderungen der Innovationsförderung und Qualifizierung nicht aus den Augen verliert.

Horizontale Koordinierung der Politikfelder auf Landesebene

Auf der Landesebene machen die wachsenden Herausforderungen und die knapper werdenden öffentlichen Fördermittel eine stärkere horizontale Koordinierung der Politikfelder mit regionalen Wirkungen und des Einsatzes von regionalen Förderinstrumenten dringend notwendig. Wegen der vielfältigen Wirkungsüberschneidungen und Querbezüge ist ein stärker abgestimmter Einsatz der Instrumente unterschiedlicher Politikfelder anzustreben. Es ist unmittelbar einsichtig, dass sich besonders hartnäckige strukturelle Problemsituationen nur durch einen konzentrierten und abgestimmten Instrumenteneinsatz wirkungsvoll bekämpfen lassen.

Interministerieller Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“ als wichtiger Schritt

Bislang gab es in Niedersachsen kaum eine über Ressortgrenzen hinausgehende Koordination in Fragen der Regionalförderung und –entwicklung. Auch innerhalb der Ressorts war sie teilweise unzureichend. Der von der Landesregierung am 15. Juli 2003 beschlossene Interministerielle Arbeitskreis *Landesentwicklung und ländliche Räume (IMAK)*, in dem es um eine Verständigung der Ressorts auf gemeinsame Ziele zur Regionalentwicklung sowie die Verzahnung von Fachpolitiken geht, hat sich im Juli 2004 auf einen Aktionsplan verständigt. Dieser orientiert sich an den vom Kabinett beschlossenen Aufgaben zur Förderung des ländlichen Raums:

- Empfehlungen für einen abgestimmten Fördermitteleinsatz,
- Leitlinien und Handlungsempfehlungen für regionale Entwicklungspolitik,
- Regionale Entwicklungsstrategien sowie
- Raumbeobachtung.

Sechs ressortübergreifende Projektgruppen

Die Vorhaben werden zielgerichtet und mit konkreten Arbeitsschwerpunkten in sechs ressortübergreifenden Projektgruppen bearbeitet:

1. Projektgruppe *Fördermitteldatenbank - regional abgestimmte Förderpolitik*,
2. Projektgruppe *Bildung und Qualifizierung*,
3. Projektgruppe *Mittelstandspolitik für den ländlichen Raum*,
4. Projektgruppe: *Südniedersachsen – eine Region mit besonderem Handlungsbedarf*,
5. Projektgruppe: *Nordostniedersachsen – Strukturschwäche und Handlungsbedarf* sowie
6. Projektgruppe: *Niedersächsischer Küstenraum*.

Im Folgenden sollen am Beispiel von Nordostniedersachsen und Südniedersachsen die regionalwirtschaftlichen Ausgangsbedingungen, erste Überlegungen zu gemeinsamen zukünftigen Themenfeldern und Handlungsbedarfen sowie Ansatzpunkte für die regionale Entwicklungspolitik dargestellt werden [51].

Das Beispiel Nordostniedersachsen

Regionalwirtschaftliche Ausgangsbedingungen

Landkreise Lüneburg, Uelzen, Lüchow-Dannenberg

Nordostniedersachsen besteht in der hier betrachteten Abgrenzung aus den Landkreisen Lüneburg, Uelzen und Lüchow-Dannenberg.

In weiten Teilen dünnbesiedelter ländlicher Raum

- Die Region umfasst den dünnbesiedelten ländlichen Raum des nordöstlichen Niedersachsen und liegt im Spannungsfeld zwischen der Metropole Hamburg

51 Die folgenden Ausführungen zu den Beispielen Nordostniedersachsen und Südniedersachsen basieren auf: Herausforderungen und Chancen einer integrierten Entwicklungspolitik für ländliche Räume in Niedersachsen – dargestellt an den Regionen Süd- und Nordostniedersachsen sowie Ost-Friesland. Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, August 2004.

und ihrem suburbanen Raum sowie dem peripheren ländlichen Raum an der Grenze zu den neuen Bundesländern.

Standortnachteile durch periphere Lage

- Die großen Achsen des Straßenfernverkehrs im nördlichen Deutschland führen großräumlich an der Region vorbei, so dass sie in weiten Teilen zu den extrem peripheren Räumen mit beträchtlichen Standortnachteilen zählt. Lediglich der Raum Lüneburg hat durch den Ausbau der A 250 eine direkte Anbindung an den Verdichtungsraum Hamburg.

Charakteristische Siedlungs- und Verwaltungsstruktur dünnbesiedelter ländlicher Räume

- Die Siedlungs- und Verwaltungsstruktur der Gemeindeebene ist charakteristisch für dünnbesiedelte ländliche Räume. Große Städte fehlen in Nordostniedersachsen vollständig, und auch die Gemeinden sind überwiegend klein. Zudem ist durch die verbreiteten Samtgemeindestrukturen eine weitere Verwaltungsebene eingezogen, die Verwaltung und Politik noch stärker zersplittert.

Ausgesprochen bevölkerungsarme Landkreise

- Auf der Landkreisebene sind Uelzen (97.000 Einwohner) und Lüchow-Dannenberg (52.000 Einwohner) ausgesprochen bevölkerungsarm, lediglich der Landkreis Lüneburg (168.000 Einwohner) ist größer.

Gefälle in der Altersstruktur der Bevölkerung mit Überalterung in den Teilräumen Uelzen und Lüchow-Dannenberg

- Die demographischen Strukturen im nordöstlichen Niedersachsen zeigen ein erhebliches Gefälle vom Landkreis Lüneburg mit seiner „jungen“ Bevölkerung zu den Landkreisen Uelzen und vor allem Lüchow-Dannenberg, die durch Überalterung der Bevölkerung sowie Defizite an Haushalten zwischen 25 und 45 Jahren geprägt sind.

Starke Zuwanderungen im Nordwesten, Abwanderungstendenzen in den ländlichen Teilräumen

- Vor allem das Umfeld von Lüneburg und die von Hamburg aus gut erreichbaren Wohnstandorte profitieren von z.T. extrem starken Stadt-Umland-Wanderungen im Rahmen der sog. Suburbanisierung. Die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen sind hingegen eher Ziele von Zuwanderungen älterer Menschen. Auf der anderen Seite verlieren die ländlichen Standorte Einwohner in der Ausbildungs- und Berufseinstiegsphase sowie z.T. auch jüngere Familien. In den letzten Jahren schrumpft die Bevölkerung in den abgelegenen Standorten durch Abwanderungen.

Wirtschaftsstruktur: Produzierendes Gewerbe ...

- In der Wirtschaftsstruktur ist das Produzierende Gewerbe unterrepräsentiert. Es wird mit wenigen Ausnahmen durch kleine und mittlere Betriebe geprägt, die stark fertigungsorientiert sind. Der geringe Einsatz von Ingenieuren lässt auf eher traditionelle Strukturen und schwache Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten schließen.

... Dienstleistungen

- Die Dienstleistungen sind vor allem in den Teilräumen Uelzen und Lüneburg überrepräsentiert, wobei die Region auf die Öffentliche Verwaltung, das Sozial- und Gesundheitswesen sowie das Gastgewerbe spezialisiert ist. Die wachstumsstarken unternehmensorientierten Dienstleistungen sind mit Ausnahme von Lüneburg ausgesprochen schwach vertreten.

Wirtschaftliche Entwicklung der 90er Jahre

- Insgesamt hat das nordöstliche Niedersachsen von der Öffnung der innerdeutschen Grenze zunächst sehr stark profitiert. Trotz einer gedämpfteren Entwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre konnte der Landkreis Lüneburg diesen Positionsgewinn bislang erfolgreich verteidigen. Entgegen den Erwartungen an einen abgelegenen ländlichen Raum blieb im Landkreis Lüchow-Dannenberg die wirtschaftliche Entwicklung lange Zeit stabil, erst in den letzten Jahren bricht die Beschäftigung ein. Besonders problematisch ist bereits seit

Mitte der 90er Jahre die Entwicklung im Landkreis Uelzen, wo die Beschäftigungsgewinne der Wiedervereinigung schnell wieder abgeschmolzen sind.

Wettbewerbsdruck der Internationalisierung

- Vor allem der starke Einbruch im Landkreis Uelzen und der aktuelle Rückgang im Landkreis Lüchow-Dannenberg lassen vermuten, dass der von der Internationalisierung und insbesondere der wachsenden Konkurrenz aus Osteuropa gespeiste Erosionsprozess die ländlichen Räume im nordöstlichen Niedersachsen mit ihren traditionellen mittelständischen Strukturen besonders trifft.

Weit überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme

- Die Arbeitsmarktprobleme sind in allen Teilräumen des nordöstlichen Niedersachsen überdurchschnittlich. In den Landkreisen Uelzen und Lüneburg liegen die Arbeitslosenquoten um etwa ein Drittel über dem westdeutschen Durchschnitt. Im Landkreis Lüchow-Dannenberg ist die Quote fast doppelt so hoch, so dass er mit Abstand die höchste Arbeitslosigkeit in Niedersachsen aufweist.

Gefälle im Pro-Kopf-Einkommen

- Im Pro-Kopf-Einkommen ergibt sich ein starkes Gefälle vom Landkreis Lüneburg über den Landkreis Uelzen zum Landkreis Lüchow-Dannenberg, wo das Einkommensniveau auch für ländliche Räume ausgesprochen gering ist.

Überdurchschnittliche, teilweise extreme Finanzprobleme der kommunalen Ebene

- Die Haushalte der drei Landkreise und ihrer Gemeinden weisen durchweg überdurchschnittliche Finanzprobleme auf, wobei sie im Landkreis Lüchow-Dannenberg und seinen Gemeinden extrem ausgeprägt sind. Die Probleme ergeben sich zum einen aus einer Einnahmeschwäche der Gemeinden, die in den Besonderheiten der Wirtschaftsstruktur und dem geringen Einkommensniveau begründet ist. Die allgemeinen Zuweisungen gleichen diesen Rückstand aber zu einem großen Teil wieder aus, so dass die kommunalen Gebietskörperschaften grundsätzlich nicht schlechter gestellt sind als andere strukturschwache ländliche Räume in Niedersachsen. Auf der Ausgabenseite (des Verwaltungshaushalts) sind die Zuschussbedarfe z.T. weit überdurchschnittlich was allerdings nur zum Teil aus der Siedlungs- und Verwaltungsstruktur mit z.T. bevölkerungsarmen Kreisen und verbreiteten Samtgemeindestrukturen sowie besonderen regionalen Aufgabenstellungen zu erklären ist. Die Deckungsprobleme der kommunalen Haushalte im nordöstlichen Niedersachsen sind im Laufe der letzten Jahre permanent gewachsen und mittlerweile weit überdurchschnittlich. In einigen Gemeinden sowie im Landkreishaushalt Lüchow-Dannenberg gibt es trotz Bedarfszuweisungen des Landes sogar extreme Deckungsprobleme.

Gemeinsame zukünftige Themenfelder und Handlungsbedarfe

Wichtige gemeinsame Themenbereiche und Handlungsfelder für Nordostniedersachsen:

Vor diesem Hintergrund sind wichtige gemeinsame Themenbereiche und Handlungsfelder zur Lösung der Struktur- und Entwicklungsprobleme sowie zur Nutzung von Chancen und Entwicklungspotenzialen für das nordöstliche Niedersachsen:

... Bewältigung des demographischen Wandels

- die Erarbeitung und Umsetzung einer Strategie zur Bewältigung der Folgen des demographischen Strukturwandels,

... Intensivierung der Innovationsanstrengungen

- die Weiterführung und Intensivierung einer umfassenden, an die Bedingungen der Region angepassten Innovationsstrategie u.a. durch Weiterentwicklung der

RITTS-Aktivitäten in den Kompetenznetzwerken Innovationsberatung, Tourismus, Existenzgründung und Ost-West-Kooperation [52],

... Weiterentwicklung der Wirtschaftsförderung

- die Weiterentwicklung einer arbeitsteiligen, an die Bedingungen ländlicher Räume angepassten, mittelstandsorientierten Wirtschaftsförderung,

... Stärkung der wirtschaftlichen Standortbedingungen

- die Stärkung der wirtschaftlichen Standortbedingungen durch Verbesserung der überregionalen Anbindung, u.a. durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (A 39),

... Stärkung der Handlungsfähigkeit der Landkreise und Gemeinden

- die Wiedergewinnung und Stärkung der Handlungsfähigkeit der Landkreise und Gemeinden durch ein längerfristig angelegtes Sanierungskonzept der kommunalen Finanzen sowie

... Verzahnung der vielfältigen Entwicklungsinitiativen

- eine abgestimmte Regionalentwicklung durch Verzahnung und Abstimmung der vielfältigen Entwicklungsinitiativen.

Ansatzpunkte für die regionale Entwicklungspolitik

Bündelung aller regionalen Kräfte und Neuorientierung der regionalpolitischen Initiativen und Instrumente

Insgesamt werden die Herausforderungen der zukünftigen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung für das nordöstliche Niedersachsen eher größer. Dies wird nur durch eine Bündelung aller regionalen Kräfte und eine Neuorientierung der vielfältigen regionalpolitischen Initiativen und Instrumente zu einer ziel- und problemorientierten Entwicklungspolitik gelingen.

Politikfeldübergreifender Entwicklungsansatz

Die Entwicklungsprobleme des nordöstlichen Niedersachsen sind in Teilbereichen fundamental und die eigenen Ressourcen der Region so eingeschränkt, dass ein politikfeldübergreifender Entwicklungsansatz (Demographie, Wirtschaft unter Einschluss von Technologieförderung, Tourismus und Kultur, Landwirtschaft und Umwelt, Wissenschaft und Bildung, Verkehrsinfrastruktur / Öffentlicher Personennahverkehr, Kommunale Finanzen u.ä.) notwendig ist. Das Land muss deshalb die unterschiedlichen Aspekte der Gesamtentwicklung im nordöstlichen Niedersachsen weiterhin laufend beobachten sowie den Prozess moderieren und begleiten.

Entwicklungsstrategie für Nordostniedersachsen insgesamt

Wenngleich sich die Probleme in besonderem Maße auf die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Uelzen konzentrieren, so sollte eine umfassende Entwicklungsstrategie den gesamten nordostniedersächsischen Raum mit seinem Gefälle vom Randbereich der Metropolregion Hamburg bis hin zur ländlichen Peripherie umfassen. Die Gründe für einen solchen gemeinsamen Entwicklungs- und Kooperationsraum sind die bestehenden regionalwirtschaftlichen Verflechtungen, die Ähnlichkeiten in der Wirtschaftsstruktur, die gemeinsamen Interessen in der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie insgesamt die notwendige „kritische Masse“ für anspruchsvollere Initiativen und Projekte.

---

52 In Nordostniedersachsen (und im gesamten Regierungsbezirk Lüneburg) werden wesentliche Aktivitäten zur regionalen Entwicklung im Rahmen der *Regionalen Innovations- und TechnologieTransferStrategie (RITTS) Lüneburg* gebündelt. RITTS Lüneburg ist ein freiwilliger Zusammenschluss (PPP) ohne feste Rechtsform; Beteiligte sind die 11 Landkreise des Regierungsbezirks sowie Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung sowie Wirtschafts- und Innovationsförderung.

Verzahnung des engeren Hamburgischen Wirtschaftsraums mit den Räumen des weiteren Umlandes

Die derzeitige starke Ausrichtung des Landkreises Lüneburg auf den Wirtschaftsraum Hamburg, wie sie sich z.B. in der *Regionalen Wachstumsinitiative Süderelbe* [53] ausdrückt, darf kein Hinderungsgrund für eine stärkere Kooperation in Nordostniedersachsen sein. Im Gegenteil, damit kann eine Verzahnung zwischen den Wachstumsimpulsen des engeren Hamburgischen Wirtschaftsraums und den peripheren ländlichen Räumen des weiteren Umlandes gelingen. Voraussetzung ist allerdings, dass auch Stadt und Landkreis Lüneburg die Chancen erkennen, die ihnen aus dieser „Scharnierfunktion" erwachsen können.

Abstimmung und Verzahnung der Initiativen der beteiligten Ressorts

Das Land wendet in den einzelnen Ressorts sehr hohe Fördermittel auf und fördert die unterschiedlichsten Initiativen und Einrichtungen in verschiedenen regionalen Zuschnitten. Hier muss es dringend zu einer stärkeren Transparenz der jeweils verfolgten Ziele und der eingesetzten Instrumente kommen sowie zu einer Abstimmung und Verzahnung der Initiativen der beteiligten Ressorts im Sinne einer Entwicklungsstrategie aus einem Guss.

Weiterführung von RITTS

RITTS sollte als bisher wichtigstes integratives Instrument nach der Auflösung der Bezirksregierung durch die Regierungsvertretung in Lüneburg in enger Abstimmung mit der *NBank* weitergeführt und weiterentwickelt werden.

„Entwicklungsagentur" Nordostniedersachsen

Nach allen bisherigen Erfahrungen werden sich die entsprechenden landkreisübergreifenden Entwicklungsstrategien und die daraus zu entwickelnden Initiativen und Projekte in der bisherigen Organisationsform lockerer Kooperationen nur mit Mühe erarbeiten und vor allem kaum umsetzen und betreiben lassen. Es wird deshalb für die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg die Etablierung einer gemeinsamen „Entwicklungsagentur" zur Diskussion gestellt, die im Auftrag der beteiligten Gebietskörperschaften und unter Beteiligung des Landes fest definierte Entwicklungsaufgaben durchführt. Es ist zu prüfen, ob die GA-Regionalmanagementprojekte hierfür einen ausbaufähigen Ansatz darstellen.

Entwicklungspartnerschaft des Landes mit der Region

Das Land sollte sich nach Möglichkeit im Sinne einer „Entwicklungspartnerschaft" mit der Region Nordostniedersachsen an der Entwicklungsagentur beteiligen, damit die umzusetzenden Strategien und Projekte eng zwischen Landes- und regionaler Ebene abgestimmt und dann zügig umgesetzt werden können. Die Regierungsvertretung und vor allem auch die *NBank* sollten entsprechend ihrem Auftrag die Arbeit der Entwicklungsagentur eng begleiten und die Hilfestellungen des Landes koordinieren.

---

53 Stadt und Landkreis Lüneburg sind beteiligt an der *regionalen Wachstumsinitiative Süderelbe*, die vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr als Cluster-Ansatz zur Induzierung von regionalen Wachstumsprozessen gefördert wird. Als Teil der Metropolregion Hamburg erstreckt sich die Region Süderelbe vom Landkreis Stade im Nordwesten über den Landkreis Harburg und den Bezirk Hamburg-Harburg bis hin zum Landkreis Lüneburg im Südosten. Im Fokus der Wachstumsinitiative Süderelbe stehen die Branchen Luftfahrt und Fahrzeugbau, Logistik, Chemie / Kunststoffe / Mineralölindustrie / Recycling, Ernährungsgewerbe / Nahrungsmittelgewerbe. Übergreifend wird die Maschinenbau-Branche berücksichtigt. Zentrale Themenfelder sind Wissenschaft / Technologietransfer / Existenzgründungen, Geodaten und Flächenmanagement, Tourismus & Kultur und China-Cluster. Übergreifend wird das Thema Ausbildung behandelt.

Sonderthema: Sanierungsstrategie für die kommunalen Finanzen im nordöstlichen Niedersachsen

Die Finanzprobleme der Kommunen im nordöstlichen Niedersachsen sind fundamental und vielschichtig zugleich. Die sich abzeichnenden langfristigen Trends und die Veränderungen der Rahmenbedingungen lassen erwarten, dass sich die Probleme sogar noch verschärfen werden. Vor diesem Hintergrund muss mit hoher Priorität ein längerfristig angelegtes Sanierungskonzept der kommunalen Finanzen erarbeitet werden, das gleichzeitig Kräfte für einen wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu mehr Beschäftigung freisetzt [54].

Das Beispiel Südniedersachsen

Regionalwirtschaftliche Ausgangsbedingungen

Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode, Holzminden

Südniedersachsen besteht in der hier betrachteten Abgrenzung aus den Landkreisen Göttingen (einschließlich der Stadt Göttingen), Northeim, Osterode am Harz und Holzminden.

Lagequalität

- Südniedersachsen liegt im Mittelgebirgsraum zwischen den Verdichtungsräumen Hannover und Braunschweig/Salzgitter im Norden und Kassel im Süden und wird durch zentrale, in Nord-Süd-Richtung verlaufende Verkehrsachsen von europäischer Bedeutung an die überregionalen Wirtschaftsräume angebunden. Die Verkehrsverbindungen in West-Ost-Richtung sind auf Grund der naturräumlichen Grundstrukturen und der deutschen Teilung bislang unterentwickelt. Einen wichtigen Impuls für die südliche Teilregion wird die Fertigstellung der A 38 Friedland – Nordhausen – Halle bringen.

Siedlungsstruktur

- Die Siedlungsstruktur im südlichen Niedersachsen ist in besonderer Weise durch ihre naturräumlichen Grundstrukturen geprägt. Das Leinetal bildet zumindest im Raum Göttingen-Northeim-Einbeck die zentrale Achse. Die mit Abstand größte Stadt ist das Oberzentrum Göttingen (123.000 Einwohner). Es folgt eine Reihe von Mittelzentren zwischen etwa 20.000 und 30.000 Einwohnern. Auf der anderen Seite lebt etwa ein Drittel der Bevölkerung in Gemeinden bis unter 10.000 Einwohnern.

Verwaltungsstruktur

- Zwischen den Landkreisen besteht ein deutliches Größengefälle. Der einwohnerstarke Landkreis Göttingen liegt damit auf dem 5. Rang in Niedersachsen. Der Landkreis Northeim ist etwa im Mittelfeld positioniert. Mit den Landkreisen Holzminden und Osterode umfasst die Region aber auch zwei der einwohnerschwächsten Landkreise in Niedersachsen.

Bevölkerungsentwicklung

- Die Region hat von dem Zuwanderungsschub nach der Wiedervereinigung trotz ihrer exponierten Lage nicht besonders profitiert. Die Bevölkerungsentwicklung bleibt seit Mitte der 90er Jahre zunehmend hinter dem Bundestrend zurück. Die fast flächendeckenden Bevölkerungsverluste in den letzten Jahren ergeben sich aus der Überlagerung einer sehr ungünstigen natürlichen Ent-

54 Vgl. dazu die Empfehlungen aus den folgenden Arbeiten: Die kommunale Finanzsituation in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen und Lüneburg – vor dem Hintergrund ihrer demographischen und wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungsperspektiven. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Hannover, März 2003; Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgabensituation der kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg in Zuge einer Neuorientierung der Verwaltung. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport. Hannover, Dezember 2003.

wicklung (auf Grund der ungünstigen Altersstruktur) mit nur noch schwachen Zuwanderungen, wobei der Rückgang der Studierendenzahlen in Göttingen an dieser Entwicklung einen großen Anteil hat.

- **Altersstruktur**: Die Altersstruktur der Bevölkerung weist markante Abweichungen von der für das Bundesgebiet typischen Grundstruktur auf. Einerseits bestimmen die auf die Hochschulen bezogenen Zuwanderungen die Altersstruktur des Raumes Göttingen, andererseits ist in den Randbereichen und im Harz die Überalterung der Bevölkerung auf Grund des Wegzugs von jüngeren Haushalten bzw. auf Grund des Zuzugs von Rentnerhaushalten (attraktive Altersruhesitze) extrem hoch.

- **Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung**: Die Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung sind vor diesem Hintergrund als ausgesprochen ungünstig einzustufen. Vor allem die Landkreise Osterode und Holzminden sowie Teile des Landkreises Northeim werden von den Folgen des weiteren demographischen Wandels in ganz besonderem Maße getroffen.

- **Wirtschaftsstruktur: Dienstleistungen**: In der Wirtschaftsstruktur des südlichen Niedersachsen ist nach wie vor das Produzierende Gewerbe leicht überrepräsentiert. Im Raum Göttingen stehen durch das gleichnamige Oberzentrum die Dienstleistungen stärker im Vordergrund. Von besonderer Bedeutung sind Hochschulen, Forschungseinrichtungen und Verwaltungen. Darüber hinaus spielen das Gesundheits- und Sozialwesen sowie Gastgewerbe und Tourismus eine überdurchschnittliche Rolle. Schwächer vertreten sind trotz der Bedeutung von Göttingen die wachstumsstarken unternehmensbezogenen Dienstleistungen.

- **Produzierendes Gewerbe**: Im Produzierenden Gewerbe ist die Region in besonderem Maße auf bundesweit eher kleinere und weniger wachstumsträchtige Zweige spezialisiert, so die Kunststoff- und Gummiverarbeitung, die Industrie der Steine und Erden, die Glasindustrie, die Feinmechanik, die Papier- und Holzindustrie sowie die Gießereiindustrie.

- **Ausbildungs- und Forschungsstandort**: Das südliche Niedersachsen hat mit der renommierten Universität Göttingen und den Fachhochschulstandorten sowie bedeutenden außeruniversitären Forschungseinrichtungen eine herausragende Funktion in Ausbildung und Forschung. Die Wirtschaftsstruktur muss insgesamt als wenig forschungsintensiv gelten, trotzdem gibt es einige entwicklungsstarke forschungsintensive Unternehmen (Mess- und Prüftechnik, Medizintechnik, Biotechnologie). Auch Gründungen von technologieorientierten jungen Unternehmen spielen eine wichtige Rolle.

- **Wirtschaftliche Entwicklung**: Nach einer eher schwächeren wirtschaftlichen Entwicklung in den 80er Jahren profitierte die Region von der Wiedervereinigung. Während vor allem der industrielle Abschmelzprozess in einigen Teilräumen bereits kurz nach der Wende in den Teilräumen Osterode und Holzminden einsetzte, blieb das Produzierende Gewerbe dann in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zunehmend hinter dem Bundestrend zurück. Auch im Dienstleistungssektor war die Entwicklung eher schwächer als im Bundestrend. Erst in der allerjüngsten Vergangenheit holt die Wirtschaft vor allem im Raum Göttingen deutlich auf.

- **Arbeitsmarktsituation**: Die Arbeitslosigkeit ist im südlichen Niedersachsen seit langem weit überdurchschnittlich und liegt aktuell um etwa ein Drittel über dem westdeutschen Durchschnitt. Sie ist extrem hoch im Landkreis Osterode und deutlich niedriger

in den übrigen Teilräumen. Insgesamt ergibt sich ein sehr hoher Handlungsbedarf in der Arbeitsplatz- und Beschäftigungsförderung.

Pro-Kopf-Einkommen

- Das Pro-Kopf-Einkommen ist im südlichen Niedersachsen vor allem wegen der teilweise geringen Erwerbsbeteiligung relativ niedrig. Durch den Bedeutungsverlust des industriellen Sektors ist die Region im Pro-Kopf-Einkommen zusätzlich etwas zurückgefallen.

Kommunale Haushalte: Einnahmeseite

- Die Steuereinnahmen, und hier vor allem die Gewerbesteuereinnahmen, sind im südlichen Niedersachsen vergleichsweise gering. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer erreichen demgegenüber in etwa den Landesdurchschnitt. Die allgemeinen Zuweisungen des Landes sind entsprechend überdurchschnittlich, so dass die allgemeinen Deckungsmittel nur geringfügig hinter dem Landeswert zurückbleiben. Zinsausgaben, die vor allem in den Kreisen Göttingen und Osterode extrem hoch sind, verringern den Spielraum allerdings wieder deutlich. In den Genuss von hohen Bedarfszuweisungen kommen Kommunen in den Landkreisen Northeim und vor allem Osterode. Insgesamt sind die Einnahmen der kommunalen Ebene im südlichen Niedersachsen damit unterdurchschnittlich.

Ausgabenseite der kommunalen Haushalte

- Auf der Ausgabenseite der kommunalen Haushalte liegen im südlichen Niedersachsen die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt) in den Landkreisen Göttingen und Northeim über dem Landesdurchschnitt, während sie in Osterode und Holzminden geringer sind.

Deckungsprobleme

- Entsprechend sind in Südniedersachsen die Deckungsprobleme der kommunalen Haushalte deutlich größer als im Landesdurchschnitt. In den letzten Jahren haben sich die Deckungsprobleme vor allem in den Kreisen Osterode und Northeim erheblich verschärft, während sich im Landkreis Göttingen die Situation etwas verbessert hat.

Gemeinsame zukünftige Themenfelder und Handlungsbedarfe

Wichtige Themenbereiche und Handlungsfelder:

Wichtige gemeinsame Themenbereiche und Handlungsfelder zur Lösung der Struktur- und Entwicklungsprobleme sowie zur Nutzung von Chancen und Entwicklungspotenzialen für das südliche Niedersachsen sind vor diesem Hintergrund:

... Bewältigung des demographischen Wandels

- die Erarbeitung und Umsetzung einer Strategie zur Bewältigung der Folgen des demographischen Strukturwandels, u.a. für die kommunale Infrastrukturpolitik in den ländlichen Regionsteilen,

... Intensivierung der Innovationsanstrengungen

- die Stärkung des Forschungs- und Ausbildungsstandortes Südniedersachsen sowie seine stärkere Nutzung für die Modernisierung der Wirtschaftsstruktur im Rahmen einer umfassenden Innovationsstrategie, u.a. durch den Transfer Wissenschaft-Wirtschaft sowie durch technologie- und wissensintensive Gründungen,

... Qualifizierungsstrategie

- die Erarbeitung und Umsetzung einer umfassenden Beschäftigungsförderungs- und Qualifizierungsstrategie, die bei der allgemeinen Schulbildung ansetzt (u.a. durch Erhöhung der Bildungsbeteiligung in der Sekundarstufe II bzw. Verringerung der Schulabgänger ohne Schulabschluss), die berufliche

Erstausbildung und die Fachschullandschaft stärkt sowie die berufliche Weiterbildung fördert,

- die Stärkung der wirtschaftlichen Standortbedingungen durch Verbesserung der innerregionalen Verkehrserschließung (Weserbergland) und der überregionalen Anbindung, u.a. durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in West-Ost-Richtung,

... Stärkung der wirtschaftlichen Standortbedingungen

- die Weiterentwicklung einer arbeitsteiligen, auf die Wirtschaftsstrukturen und Standortbedingungen ausgerichteten, mittelstandsorientierten Wirtschaftsförderung sowie

... Weiterentwicklung der Wirtschaftsförderung

- die Wiedergewinnung und Stärkung der Handlungsfähigkeit der Landkreise Osterode und Northeim und ihrer Gemeinden durch ein Sanierungskonzept der kommunalen Finanzen.

... Stärkung der Handlungsfähigkeit der Landkreise und Gemeinden

Ansatzpunkte für die regionale Entwicklungspolitik

Bündelung der Kräfte zu einer ziel- und problemorientierten Entwicklungsstrategie

Die Herausforderungen der zukünftigen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung werden im südlichen Niedersachsen eher größer werden. Auch hier wird eine Bewältigung der Struktur- und Entwicklungsprobleme nur durch eine Bündelung aller regionalen Kräfte und eine Neuorientierung der vielfältigen regionalpolitischen Aktivitäten zu einer ziel- und problemorientierten Entwicklungsstrategie aus einem Guss gelingen. Dabei geht es vor allem um die Verzahnung und Zusammenfassung der vielfältigen regionalen Projekte und Initiativen zu einer abgestimmten Südniedersachsen-Initiative mit klaren Prioritäten sowie Arbeits- und Aufgabenteilungen.

Intensivierung von interkommunalen Kooperationen

Vor dem Hintergrund der spezifischen Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen ist auch im südlichen Niedersachsen der weitere Ausbau interkommunaler und landkreisübergreifender Kooperationen ein wichtiges Thema.

Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen

Von Bedeutung für die regionale Entwicklung ist die weitere Ausgestaltung der Aktivitäten im Rahmen der *Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen*[55]. Vor allem geht es um die Frage, welche Kompetenzen und Stärken das südliche Niedersachsen in das gesamte Vorhaben einbringen kann und welche Vorteile es im Gegenzug aus den angestoßenen Projekten und Initiativen ziehen kann.

Landesgrenzenüberschreitende Kooperationsmöglichkeiten

Darüber hinaus sollten stärker bislang vernachlässigte landesgrenzenüberschreitende Kooperationsmöglichkeiten, z.B. mit Kassel/Nordhessen oder mit Thüringen, geprüft werden.

---

55 Die *Metropolregion Hannover–Braunschweig–Göttingen* will als achte Metropolregion Deutschlands anerkannt werden und sich mittel- bis langfristig als Region auf europäischer Maßstabsebene etablieren. Initiatoren sind das Städtenetz EXPO-Region, die Region Hannover, die Städte Braunschweig, Göttingen, Salzgitter, Wolfsburg, Goslar und Wolfenbüttel, der Zweckverband Großraum Braunschweig und der Regionalverband Südniedersachsen. Neben der Entwicklung und dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und einer besseren Anbindung ins europäische Verkehrsnetz, ist die Mobilitätswirtschaft ein weiteres wesentliches Ziel im Rahmen der Metropolregion. Auch die Wissenschaftskraft (u.a. der Universitäts-Stadt Göttingen) soll stärker als bisher vernetzt und internationalisiert werden. Ein weiterer Punkt ist die stärkere Verzahnung und Kooperation kultureller Institutionen und Programme. Derzeit werden die vorliegenden Projektideen konkretisiert.

Einbeziehung von Unternehmen in die Regionalentwicklung

Im südlichen Niedersachsen ist die stärkere Einbeziehung von Unternehmen in die regionalen Entwicklungsstrategien (im Rahmen von „Public-Private-Partnership"-Projekten) zu thematisieren und voranzutreiben. Die neu gegründete *SüdniedersachsenStiftung* [56] oder das *MEKOM Regionalmanagement Osterode am Harz e.V.* [57] sind eindrucksvolle Beispiele für diesen wichtigen, aber auch schwierigen Weg.

Regionale Entwicklungsagentur

Angesichts der gravierenden regionalen Entwicklungsprobleme in Südniedersachsen wird auch für diesen Teilraum (wie im Fall der Untersuchungsregion Nordostniedersachsen) die Bündelung der landkreisgrenzenübergreifenden Aktivitäten in einer „regionalen Entwicklungsagentur" zur Diskussion gestellt. Die Aufgaben einer solchen regionalen Entwicklungsagentur könnten u.a. sein:

- die Koordination und Moderation von regionalen Entwicklungsprozessen,
- der Aufbau und die Betreuung regionaler Netzwerkstrukturen,
- die Funktion als Plattform für die regionale Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (Binnenmarketing),
- die Konzeptionierung und Initiierung von regionalen Projekten,
- das Erbringen von konkreten zielgruppenorientierten Dienstleistungen (Erstberatung, Vermittlung von Fachberatungen etc.) innerhalb der jeweiligen Maßnahmen und Projekte,
- die Umsetzung (Management, Controlling, Evaluierung) von regionalen Projekten,
- das Kosten- und Finanzmanagement (inkl. Aufstellen von Businessplänen, Einwerben von Fördermitteln und Sponsoring) sowie
- das permanente Aufgreifen von Verbesserungsvorschlägen und die Weiterentwicklung der Aktivitäten.

---

56 Ende April 2004 ist durch Anstoß regionaler Unternehmen die *SüdniedersachsenStiftung* gegründet worden. Gründungsstifter waren die Landkreise Göttingen, Northeim und Osterode am Harz, die Stadt Göttingen, Sparkassen, sowie eine Vielzahl an Verbänden, Kammern und Unternehmen der Region. Die Stiftung will in den Bereichen Kultur, Soziales und Wirtschaftsförderung tätig werden. Ein wesentliches Ziel ist die Koordinierung der verschiedenen Initiativen und Aktivitäten. Auch ist geplant, die Plattform für die Teilnahme am regionalen Wachstumskonzept des Landes Niedersachsen zu bilden. Die Institution befindet sich noch in der organisatorischen und konzeptionellen Aufbauphase.

57 Das *MEKOM Regionalmanagement Osterode am Harz e.V.* wurde im Jahr 2000 vom Landkreis Osterode am Harz und Unternehmen gegründet. Unter der Überschrift „MEchatronik und MEhr KOMpetenz" für die Region Osterode am Harz wird eine Kooperationsplattform aufgebaut, mit deren Hilfe sich Netzwerke (v.a. in knapp 10 Kompetenznetzwerken) und regionale Cluster entwickeln sollen. Das Regionalmanagement arbeitet eng mit der Wirtschaftsförderung des Landkreises Osterode am Harz zusammen.

Regionalverband Südniedersachsen als Partner vorhanden

Mit dem *Regionalverband Südniedersachsen e.V.*[58] gibt es in der Region bereits einen fest institutionalisierten und legitimierten Ansprech- und Kooperationspartner, der sich umfassend für die regionale Entwicklung Südniedersachsens einsetzt. Er besitzt allerdings weder von der personellen Ausstattung und der Arbeitsweise noch von den finanziellen Ressourcen her bislang den Charakter einer regionalen Entwicklungsagentur. Es wird vorgeschlagen, zu überprüfen, ob der Regionalverband Südniedersachsen weiterentwickelt werden kann in Richtung einer regionalen Entwicklungsagentur als Instrument und Umsetzungsorganisation einer regionalen Entwicklungsstrategie.

Verzahnung mit weiteren regionalen Kooperationen und Initiativen

Entscheidend für den Erfolg einer regionalen Entwicklungsagentur würde sein, dass eine eindeutige Abgrenzung des Aufgabenspektrums der Agentur zu weiteren, für die Regionalentwicklung relevanten Einrichtungen und Akteuren vorgenommen wird. Das bedeutet, dass nicht nur die Aufgaben, sondern auch die Arbeitsteilung und die Schnittstellen mit weiteren Einrichtungen und Initiativen genau zu spezifizieren sind. Mit besonderer Sorgfalt ist die Arbeitsteilung mit der neu gegründeten *SüdniedersachsenStiftung* abzusprechen und auszugestalten, weil diese vor allem durch ihre Beteiligung von führenden Unternehmen eine herausgehobene Bedeutung für public-private-partnership im Rahmen der regionalen Entwicklungspolitik in Südniedersachsen haben wird. Die Verbindungen zu den in der Stiftung vertretenen Unternehmen, die offensichtlich Interesse an der regionalen Entwicklung von Südniedersachsen haben, sollten genutzt werden, um die Handlungsfelder und Instrumente auch auf die Interessen und Anforderungen der Unternehmen auszurichten.

58 Ein wesentlicher Akteur für die kooperative Entwicklung von Südniedersachsen ist seit 1992 der *Regionalverband Südniedersachsen e.V.*, dessen Mitglieder die vier Landkreise Göttingen, Holzminden, Northeim und Osterode am Harz sowie die Stadt Göttingen, 29 weitere Städte und Gemeinden sowie Sparkassen, Hochschulen, Gewerkschaften und Unternehmerverbände sind. Wesentlicher Zweck des Vereins ist die Verbesserung von Kooperation, Koordination und Kommunikation im südlichen Niedersachsen. Die wesentliche inhaltliche Arbeit wird (effizient und zielgerichtet) von Arbeitskreisen geleistet, die über eine Geschäftsstelle koordiniert werden. Insgesamt hat sich der Regionalverband zur Kooperationsplattform für die regionale Entwicklung Südniedersachsens entwickelt, unterliegt aber immer noch deutlichen Restriktionen bei den Handlungsspielräumen.