

Regionalmonitoring Niedersachsen

Regionalreport 2012

Positionierung und Entwicklungstrends
ländlicher und städtischer Räume

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

Hannover, Dezember 2012

Autoren:

Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung (Kapitel 1.1 sowie Kapitel 2. bis 6.)

Dipl.-Geogr. Fabian Böttcher (Kapitel 1.2)

Priv.-Doz. Dr. Daniel Schiller

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Königstraße 53
30175 Hannover

Tel.: 0511 / 12 33 16 – 30

Titelbild:
Durchschnittliche Pendlerdistanz der Beschäftigten am Wohnort (Binnen- und Auspendlerdistanz)
sowie Pendlerverflechtungen 2010
Text auf S. 3 ff.

Der vorliegende Band ist zu beziehen durch:

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung,
Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung

Referat 302 Landes- und Regionalentwicklung

Calenberger Str. 2
30169 Hannover

Tel.: 0511 / 120 2136 und 120 8818

Fax: 0511 / 120 8643

pressestelle@ml.niedersachsen.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
VORWORT	IX
METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORING	XI
Theoretische und konzeptionelle Grundlagen	XI
Beobachtungsfelder und Indikatoren	XI
Zeitliche Abgrenzung	XV
Regionale Abgrenzungen	XV
1. Raumstruktur und Arbeitsmarktverflechtungen	1
1.1 Grundzüge der Raum- und Siedlungsstruktur	1
1.2 Arbeitsmarktverflechtungen in Niedersachsen	3
Methodische Vorbemerkungen	3
Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche	5
Pendlerverflechtungen und Länge der Arbeitswege	9
2. Demographische Entwicklung	15
2.1 Bevölkerungsentwicklung im Überblick	15
2.2 Natürliche Bevölkerungsentwicklung	16
Entwicklung der Geborenenzahlen	16
Entwicklung der Sterbefälle	20
2.3 Wanderungen	25
2.4 Bevölkerungsentwicklung insgesamt	29
2.5 Altersstruktur der Bevölkerung	33
2.6 Bevölkerungsvorausschätzung bis 2030	40
3. Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung	45
3.1 Wirtschaftswachstum	45
3.2 Beschäftigtenentwicklung	45
3.3 Betriebsgrößenstrukturen	50
3.4 Betriebsgründungen	52
4. Arbeitsmarkt	56
4.1 Arbeitslosigkeit	56
4.2 Sonderthema: Erwerbsbeteiligung und Arbeitskräftepotenziale	61
Definitionen und Messprobleme	61
NIW-Schätzung der Erwerbsbeteiligung auf regionaler Ebene	62
Schätzung der altersgruppenspezifischen Erwerbsbeteiligung auf regionaler Ebene	76
Modellrechnung der regionalen Erwerbstätigenentwicklung 2010 bis 2030	81
5. Einkommen und sozioökonomische Lage	82
5.1 Pro-Kopf-Einkommen	82
5.2 Sozioökonomische Situation	88

6. Kommunale Finanzen	93
6.1 Steuereinnahmen	93
Gewerbesteuereinnahmen	93
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	96
Steuereinnahmekraft	100
6.2 Einnahmeseite der kommunalen Haushalte	101
Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeindeebene	101
Allgemeine Deckungsmittel der Gemeindeebene	106
Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Kreisebene	108
Allgemeine Deckungsmittel der Kreisebene	109
Allgemeine Deckungsmittel der kommunalen Ebenen insgesamt	110
6.3 Ausgabenseite der kommunalen Haushalte	112
6.4 Kommunale Finanzsituation in der Gesamtschau	118
Deckungsquoten	118
Verschuldung und Zinsen	123
7. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	127
Arbeitsmarktverflechtungen in Niedersachsen	127
Bevölkerungsentwicklung	127
Aktuelle Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung	129
Aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes	130
Erwerbsbeteiligung und Arbeitskräftepotenziale	130
Einkommen und sozioökonomische Lage	131
Kommunale Finanzen	132

Kartenverzeichnis

Karten- nummer	Inhalt	Seite
Karte 0.1	Analyseregionen auf Ebene der Landkreise, kreisfreien Städte und der Region Hannover nach Raumkategorien	XVII
Karte 0.2	Analyseregionen auf Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche nach Raumkategorien	XVIII
Karte 0.3	Analyseregionen auf Ebene der Pendlerregionen nach Raumkategorien	XIX
Karte 1.1	Wirtschaftsstandorte und Bevölkerungsdichte 2011	2
Karte 1.2-1	Durchschnittliche Pendlerdistanz der Beschäftigten am Wohnort (Binnen- und Auspendlerdistanz) sowie Pendlerverflechtungen 2010	4
Karte 1.2-2	Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche der städtischen und ländlichen Räume 2010	6
Karte 2.2-1	Geborene und Geborenenraten 2010	19
Karte 2.2-2	Gestorbene und Gestorbenenraten 2010	21
Karte 2.2-3	Natürliche Bevölkerungsentwicklung 2010	24
Karte 2.3	Saldo der Zu- und Fortzüge 2010	27
Karte 2.4	Bevölkerungsentwicklung insgesamt 2010	30
Karte 2.5	Altersstruktur der Bevölkerung nach relevanten Altersgruppen 2011	35 -37
Karte 2.6	NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010 bis 2030	43
Karte 3.2	Beschäftigtenentwicklung insgesamt 2008 bis 2011	47
Karte 3.3	Betriebsgrößenstrukturen der Betriebe aller Wirtschaftsbereiche 2009	51
Karte 3.4	Entwicklung der Anzahl der Betriebe 2005 bis 2011	53
Karte 4.1-1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit 2008 bis 2011	59
Karte 4.1-2	Arbeitslosigkeit 2011 (Jahresdurchschnitt)	60
Karte 4.2-1	Erwerbsbeteiligung insgesamt der Männer 2009	62
Karte 4.2-2	Erwerbsbeteiligung insgesamt der Frauen 2009	65
Karte 4.2-3	Erwerbsbeteiligung der Männer – Beamte 2009	70
Karte 4.2-4	Erwerbsbeteiligung der Frauen – sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Vollzeit 2009	72
Karte 4.2-5	Erwerbsbeteiligung der Frauen – sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Teilzeit 2009	73
Karte 4.2-6	Erwerbsbeteiligung der Frauen – geringfügig Beschäftigte 2009	74
Karte 4.2-7	Erwerbsbeteiligung der Frauen – Beamte 2009	75
Karte 5.1	Pro-Kopf-Einkommen 2007	83
Karte 5.2	Leistungsempfänger nach SGB II 2011	91
Karte 6.1-1	Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden 2010	95
Karte 6.1-2	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2010	98
Karte 6.1-3	Steuereinnahmekraft 2010	99
Karte 6.2	Allgemeine Deckungsmittel netto der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010	105
Karte 6.3	Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010	114
Karte 6.4-1	Allgemeine Deckungsquote netto der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010	119
Karte 6.4-2	Zinsquoten der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010	124

Abbildungsverzeichnis

Abbildungsnummer	Inhalt	Seite
Abb. 1.2-1	Durchschnittliche Pendeldistanz der Beschäftigten am Wohnort (Binnen- und Auspendler) in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) von Niedersachsen 2010	10
Abb. 1.2-2	Durchschnittliche Pendeldistanz der Beschäftigten am Arbeitsort (Binnen- und Einpendler) nach großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) von Niedersachsen 2010	11
Abb. 1.2-3	Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Ein- und Auspendeldistanz (jeweils einschließlich Binnenpendler) in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) 2010	13
Abb. 1.2-4	Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Ein- und Auspendeldistanz (jeweils einschließlich Binnenpendler) in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) 2010	14
Abb. 2.1	Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen seit 1980	16
Abb. 2.2-1	Entwicklung der Geborenenraten in den niedersächsischen Regionen seit 1998	17
Abb. 2.2-2	Geborenenraten und Anteil der Frauen im „gebärfähigen Alter“ an der Bevölkerung in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen	20
Abb. 2.2-3	Natürliche Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen seit 1998	22
Abb. 2.3	Wanderungssalden in den niedersächsischen Regionen seit 1998	26
Abb. 2.4-1	Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen seit 1998	31
Abb. 2.4-2	Bevölkerungsentwicklung in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2005 bis 2010 und 2010 bis 2011	32
Abb. 2.5-1	Alters- und Geschlechtsaufbau der Bevölkerung von Niedersachsen 1989 und 2010	34
Abb. 2.5-2	Altersstruktur der Bevölkerung in großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen in Niedersachsen 2011	39
Abb. 2.6-1	NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010 bis 2030 für die großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen	41
Abb. 2.6-2	Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2010 und Bevölkerungsprognose 2010 bis 2030 in großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen	42
Abb. 3.2-1	Monatliche Beschäftigtenentwicklung in Niedersachsen und Deutschland seit 2005	46
Abb. 3.2-2	Beschäftigtenentwicklung in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2005 bis 2008 und 2008 bis 2011	49
Abb. 3.4	Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Betriebe und Beschäftigten in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2005 bis 2010	54
Abb. 4.1-1	Monatliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen und Deutschland seit 2005	57
Abb. 4.1-2	Arbeitslosigkeit in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2008 und 2011	58
Abb. 4.2-1	Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen (PVB) 2009	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildungsnummer	Inhalt	Seite
Abb. 4.2-2	Erwerbsbeteiligung nach Art der Erwerbstätigkeit in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen (PVB) 2009	68
Abb. 4.2-3	Altersgruppenspezifische Erwerbsbeteiligung der Männer 2010 der großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen	77
Abb. 4.2-4	Altersgruppenspezifische Erwerbsbeteiligung der Frauen 2010 der großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen	78
Abb. 4.2-5	Modellrechnung der Erwerbstätigenentwicklung 2010 bis 2030 für die großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen	80
Abb. 5.1-1	Pro-Kopf-Einkommen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2001 und 2007	84
Abb. 5.1-2	Zusammenhang zwischen dem Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten und dem Pro-Kopf-Einkommen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2007	86
Abb. 5.1-3	Zusammenhang zwischen der Erwerbsteiligung der Frauen und dem Pro-Kopf-Einkommen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2007	87
Abb. 5.2-1	Anteil der Leistungsempfänger (SGB II) an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2008 und 2011	90
Abb. 5.2-2	Zusammenhang zwischen der Beschäftigtenentwicklung 2005 bis 2010 und dem Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren 2010 in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen	91
Abb. 6.1-1	Gewerbesteuereinnahmen in den großstädtischen und ländlichen Regionen von Niedersachsen 2005 und 2010	94
Abb. 6.1-2	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den großstädtischen und ländlichen Regionen von Niedersachsen 2005 und 2010	97
Abb. 6.1-3	Steuereinnahmekraft der Gemeinden in den großstädtischen und ländlichen Regionen von Niedersachsen 2005 und 2010	100
Abb. 6.2-1	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde- und Landkreisebene in Niedersachsen seit 1988	103
Abb. 6.2-2	Steuereinnahmen der Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte) nach Steuerarten 2010	104
Abb. 6.2-3	Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel brutto der Gemeindeebene (ohne kreisfreie Städte) 2010	107
Abb. 6.2-4	Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Kreisebene (ohne kreisfreie Städte) 2010	109
Abb. 6.2-5	Allgemeine Deckungsmittel netto der Landkreis- und Gemeindeebene	110
Abb. 6.2-6	Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Einwohnerstärke	111
Abb. 6.3-1	Zuschussbedarfe EP 0-8 der Landkreis- und Gemeindeebene 2010	113
Abb. 6.3-2	Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Einwohnerstärke	116
Abb. 6.4-1	Allgemeine Deckungsquoten netto der Landkreis- und Gemeindeebene 2010	120
Abb. 6.4-2	Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsquoten und Einwohnerstärke	122
Abb. 6.4-3	Zinsbelastungen der Gemeinde- und Landkreisebene 2010	125

Verzeichnis der Übersichten

Übersichtsnummer	Inhalt	Seite
Übersicht 0.1	Regionalwirtschaftliche Entwicklungsdeterminanten als Basis für das Regionalmonitoring Niedersachsen	XII
Übersicht 0.2	Indikatoren des Regionalmonitoring Niedersachsen	XIII
Übersicht 1.2	Grunddaten der Pendlerverflechtungsbereiche in den großstädtischen und ländlichen Räumen von Niedersachsen	8
Übersicht 6.2	Analyseschritte der Gemeindefinanzanalyse	102
Übersicht 6.4	Einheits- und Samtgemeinden in Niedersachsen mit einer Zinsquote von mehr als 25 % im Jahr 2010	126

Anhang

Abb. A-1	Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 1989 bis 2011	Anhang - 2
Abb. A-2	Beschäftigtenentwicklung in den Jahren 1989 bis 2011	Anhang - 3
Abb. A-3	Betriebsgründungen in den Jahren 1998 bis 2011	Anhang - 4
Abb. A-4	Aktuelles Stärken-Schwächen- Profil der niedersächsischen Stadt- und Landkreise	Anhang - 5

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 Regionalberichten¹. Das Referat Raumordnung und Landesentwicklung hat deshalb das NIW im Herbst 2002 beauftragt, aufbauend auf diesen Erfahrungen und Vorarbeiten ein *Regionalmonitoring* zur laufenden Beobachtung der regionalen Entwicklung in Niedersachsen zu entwickeln. Mit dem vorliegenden **Regionalreport 2012** wird **die sechste Fortschreibung** vorgelegt.

Dieses *Regionalmonitoring* hat die Ziele,

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

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

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

Die Kernergebnisse des *Regionalmonitoring* werden 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.

Der vorliegende Report konzentriert sich auf Kernanalysen zu den Themen Bevölkerung, Beschäftigung und Unternehmensgründungen, Arbeitslosigkeit, Einkommen und kommunale Steuereinnahmen sowie auf ein Sonderthema zur Erwerbsbeteiligung (Kap. 4.2). Die Entwicklungen von Bevölkerung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie auch die Veränderungen der Steuereinnahmen werden jeweils am Bundesdurchschnitt gespiegelt, um die Abweichungen von den generellen Trends besser sichtbar zu machen. Die entsprechenden Veränderungen signalisieren Positionsverbesserungen bzw. ein Zurückbleiben gegenüber dem jeweiligen Bundestrend. Für die Bevölkerung umfasst der Berichtszeitraum das volle Jahr 2010 (bis 31.12.), die Daten der Beschäftigung für die Stadt- und Landkreise sind bis 30.6.2011 verarbeitet worden, für die Arbeitslosigkeit sind die aktuellsten Daten vom Jahresdurchschnitt 2011 einbezogen. Im diesjährigen Report ist in Absprache mit dem Auftraggeber das Sonderthema „Erwerbsbeteiligung und Arbeitskräftepotenziale“ (Kap. 4.2) bearbeitet worden. Außerdem wurden Analysen, die über die Kernindikatoren hinausgehen, zu den Themen „Arbeitsmarktverflechtungen in Niedersachsen“

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

(Kap. 1.2), „Einnahmeseite der kommunalen Haushalte“, „Ausgabenseite der kommunalen Haushalte“ und „Kommunale Finanzsituation in der Gesamtschau“ (Kap. 6.2 bis 6.4) durchgeführt.

Die Regionaldatenbanken des NIW bauen in großen Teilen auf Daten der amtlichen Statistik auf. Der *Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie LSKN*, mit dem das NIW seit vielen Jahren eng zusammenarbeitet, hat sich mit seinen Datenangeboten und Beratungsdienstleistungen wieder einmal als bewährter Partner für die regionale Wirtschaftsforschung in Niedersachsen erwiesen. Besonders die Regionaldatenbank, mit der Niedersachsen bundesweit eine Spitzenstellung einnimmt, ist für die Bearbeitung regionaler und kommunaler Fragestellungen unverzichtbar. Weitere Daten wurden vom *Statistikamt Nord* in Hamburg sowie dem *Statistischen Landesamt Bremen* zur Verfügung gestellt. Wichtige Daten zur Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit auf Kreisebene stammen vom *Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder*. Daten der Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik wurden von der *Bundesagentur für Arbeit* bereitgestellt.

An der Erarbeitung und Umsetzung des vorliegenden Bandes *Regionalreport 2012* haben im NIW *Klaus-Jürgen Hentschel* (Tabellen und Graphiken), *Björn Zucknik* und *Dennis Ulrich* (Karten) sowie *Cornelia Holthaus* und *Johannes Schulte* (Redaktionsarbeiten) mitgewirkt.

Allen Beteiligten sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORING

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

Theoretische und konzeptionelle Grundlagen

Im Vordergrund des Regionalmonitoring Niedersachsen stehen die grundlegenden regionalwirtschaftlich relevanten Strukturen und Entwicklungstrends von privaten Haushalten (Bevölkerung), Unternehmen (Wirtschaft) und öffentlichen Gebietskörperschaften (kommunale Ebene). Anhand eines einfachen Entwicklungsmodells lassen sich wichtige Determinanten und Charakteristika regionaler Entwicklungsprozesse darstellen (Übersicht 0.1). Wichtige Aspekte dieser Zusammenhänge werden in unterschiedlichen regionalwirtschaftlichen Wachstums- und Entwicklungstheorien beleuchtet².

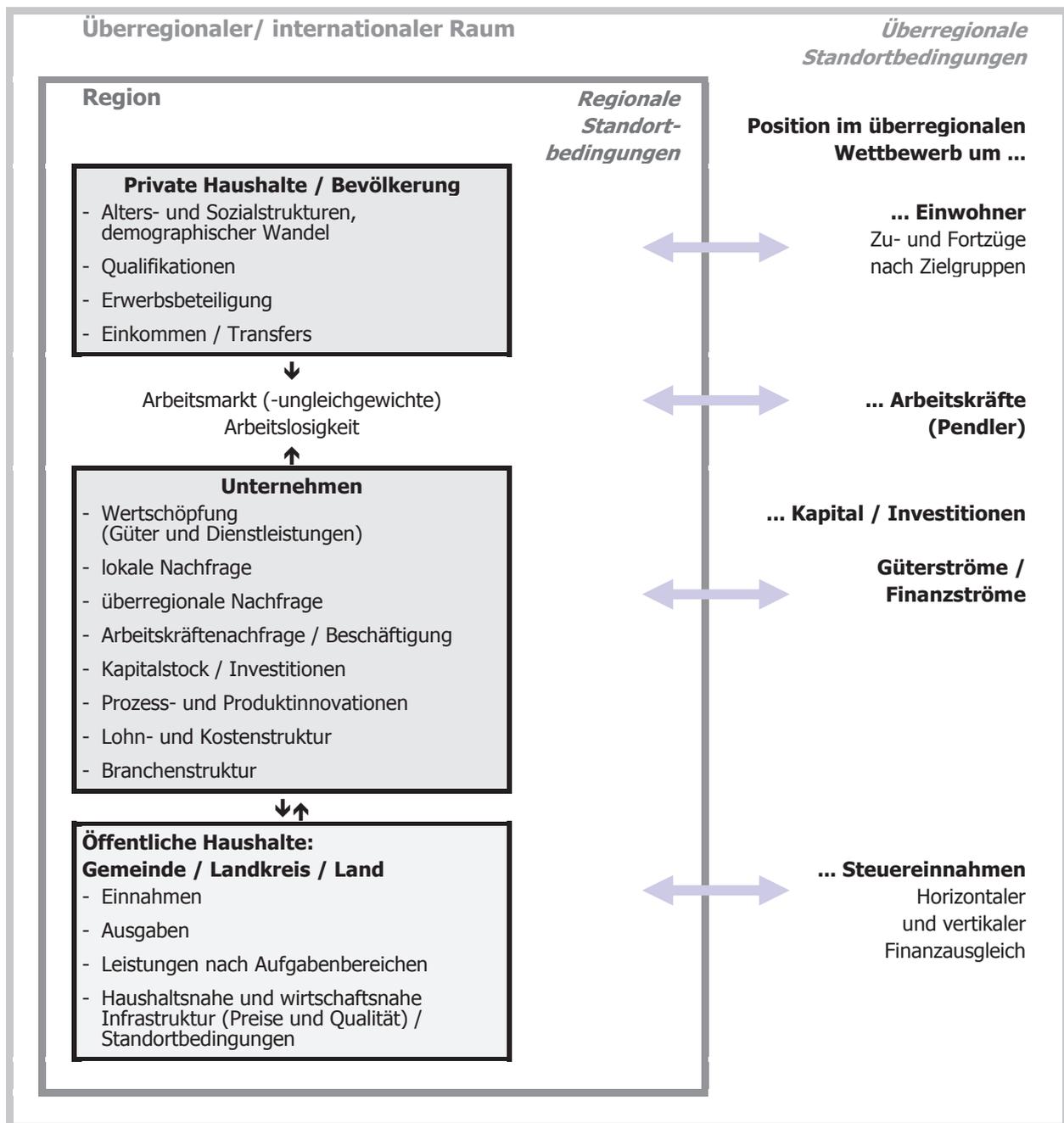
- Das Regionalmonitoring geht davon aus, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Einwohner einer Region letztlich die Zielgröße aller regionalpolitisch motivierten Interventionen sind. Deshalb stehen in einem ersten Block die Entwicklungstendenzen der Bevölkerung und die Veränderungen ihrer Strukturen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

Beobachtungsfelder und Indikatoren

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

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

Übersicht 0.1: Regionalwirtschaftliche Entwicklungsdeterminanten als Basis für das Regionalmonitoring Niedersachsen



Quelle: Hans-Ulrich Jung, 2008

Folgende Analysebereiche werden näher betrachtet:

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

Übersicht 0.2: Indikatoren des Regionalmonitoring Niedersachsen³

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

³ Gesamtsystem (im vorliegenden Regionalreport 2012 wird nur ein kleiner Teil der Indikatoren dargestellt)

	Berichtsbereich	Indikator
	Kernindikatoren (■) und Ergänzungsindikatoren (□)	
□	Bedeutung der Dienstleistungen	Anteil der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt, in %
□	Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe ⁴ , in %
□	Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungssektor	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor ⁵ , in %
	4. Arbeitsmarkt	
■	Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote: Arbeitslose bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen (Jahresdurchschnitt), in %
□	Veränderung der Arbeitslosigkeit	Veränderung der Arbeitslosenquoten, in %-Punkten
□	Langzeitarbeitslosigkeit	Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt, in %
□	Erwerbsbeteiligung der Männer und Frauen	Beschäftigte Männer und Frauen (am Wohnort) bezogen auf die weiblichen Erwerbsfähigen (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren), in %
	5. Einkommen und soziale Lage	
□	Arbeitnehmerentgelte	Entgelte der Arbeitnehmer, in EUR je Arbeitnehmer
□	Primäreinkommen	Arbeitnehmerentgelte, Einkommen aus selbständiger Tätigkeit sowie Saldo der geleisteten und empfangenen Vermögenseinkommen, in EUR je Einwohner
■	Verfügbares Einkommen	Primäreinkommen sowie Saldo der empfangenen und geleisteten Transferzahlungen, in EUR je Einwohner
□	Pro-Kopf-Einkommen	Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, in EUR je Einwohner
□	Hilfebedürftige Bevölkerung	Anteil der Leistungsempfänger SGB II an der Bevölkerung bis unter 65 Jahre, in %
	6. Kommunale Finanzen	
□	Gewerbesteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Gewerbesteuer (netto), in EUR je Einwohner
□	Einkommensteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Einkommensteuer, in EUR je Einwohner
■	Steuereinnahmekraft	Realsteueraufbringungskraft zuzüglich dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Soll) und abzüglich der Gewerbesteuerumlage (Soll), in EUR je Einwohner
□	Allgemeine Deckungsmittel netto	Steuereinnahmen und allgemeine Zuweisungen, zuzüglich bzw. abzüglich der Kreisumlage, abzüglich der Zinszahlungen, in EUR je Einwohner
□	Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts	Ausgaben abzüglich Einnahmen in den Einzelplänen 0-8 des Verwaltungshaushalts, in EUR je Einwohner
■	Allgemeine Deckungsquote	Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts, in %
□	Zinsquote	Zinszahlungen (einschließlich Kassenkreditzinsen) bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel brutto, in EUR je Einwohner

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover 6/2012

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

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

Insgesamt stößt die Operationalisierung der theoretischen Begriffe, d. h. ihre Umsetzung in messbare Indikatoren, in vielen Fällen an Grenzen. Die Berechnung der Indikatoren basiert auf Daten statistischer Erhebungen, die die theoretischen Begriffe mehr oder weniger präzise, zum Teil auch nur näherungsweise abbilden. In vielen Fällen fehlen grundlegende Daten, oder erhobene Daten decken sich nicht oder nur unzureichend mit den theoretischen Begriffen. Beispielsweise misst die amtliche Arbeitslosenstatistik die Differenz zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage nur unzureichend, weil sie nur diejenigen erfasst, die sich als Arbeitslose registrieren lassen. So dürften Arbeitssuchende, die keine finanzielle Hilfe von der Arbeitsverwaltung erwarten können oder die nicht von einem Vermittlungserfolg ausgehen, bei den registrierten Arbeitslosen unterrepräsentiert sein. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass wichtige Daten (z. B. zur Nachfrage der privaten Haushalte, zu Exporten oder Importen des Unternehmenssektors) auf der regionalen Ebene häufig nicht bzw. nur als grobe Schätzwerte vorliegen. In jedem Fall unterliegen die erhobenen Daten vielfältigen Restriktionen, die die Aussagekraft der auf ihrer Basis gebildeten Indikatoren beeinflussen ⁶.

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

Zeitliche Abgrenzung

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

Regionale Abgrenzungen

Das *Regionalmonitoring* bezieht sich auf das Land Niedersachsen. Die Analysen finden themenbezogen unter Verwendung von zwei unterschiedlichen regionalen Abgrenzungen statt. Einerseits wird auf die übliche administrative Gliederung des Landes Niedersachsen zurückgegriffen. Andererseits werden anhand von Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) funktionale Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften abgebildet. Diese teilweise recht kleinräumigen PVBs werden in einem weiteren Schritt zu Regionen zusammengefasst, die großräumigere Pendlerverflechtungen abbilden.

Administrative Grenzen

Basis-Raumeinheiten sind die acht kreisfreien Städte und 37 Landkreise sowie die Region Hannover ⁷. Einbezogen werden auch die Daten und Indikatoren für Deutschland und Westdeutschland ⁸. 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.

⁶ Eine ausführliche Dokumentation mit wichtigen Abgrenzungen amtlicher Erhebungen und Definitionen von Merkmalen findet sich im Regionalbericht Norddeutschland 2005, a.a.O., S. A-1 bis A-16.

⁷ 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.

⁸ westdeutsche Bundesländer (ehemaliges Bundesgebiet ohne Berlin West)

Um in den nachfolgenden Analysen der Struktur- und Entwicklungsunterschiede innerhalb des Landes eine gewisse Vergleichbarkeit der siedlungsstrukturellen Ausgangsbedingungen und Standortgegebenheiten zwischen den Regionen zu gewährleisten, werden die niedersächsischen Stadt- und Landkreise nach Raumkategorien „*Verdichtungsräume*“, „*(sonstige) Stadtregionen*“ und „*ländliche Räume*“ differenziert (Karte 0.1). **Diese Abgrenzung erfolgt ausschließlich zu Analysezielen und kann und soll möglichen regionalen Kooperationen nicht vorgreifen.**

Zu den **Verdichtungsräumen** werden unter Bezugnahme auf die administrativen Grenzen der Landkreise, kreisfreien Städte sowie der Region Hannover die niedersächsischen Anteile an den insgesamt 21 großen west- und ostdeutschen Agglomerationsräumen mit großstädtischen Zentren von etwa 250.000 und mehr Einwohnern, Verflechtungsbereichen von mindestens 1,0 Mio. Einwohnern⁹ sowie besonders hoher Bevölkerungsdichte gezählt:

- die Region Hannover, die aus der Landeshauptstadt Hannover und dem ehemaligen Landkreis Hannover gebildet worden ist,
- der „Verdichtungsraum Braunschweig“ mit den Zentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie den Landkreisen Helmstedt, Gifhorn, Peine, Wolfenbüttel¹⁰,
- der niedersächsische Teil des „Verdichtungsraums Hamburg“ mit den Landkreisen Harburg, Stade und Lüneburg¹¹ sowie
- der niedersächsische Teil des „Verdichtungsraums Bremen“ mit den Landkreisen Osterholz, Verden, Diepholz und der kreisfreien Stadt Delmenhorst¹².

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

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

Zum **ländlichen Raum** werden alle übrigen kreisfreien Städte und Landkreise in Niedersachsen mit Zentren unter 100.000 Einwohnern und in der Regel niedrigerer Bevölkerungsdichte gezählt¹³. Im Einzelnen sind dies:

- der „ländliche Raum Westniedersachsen“ mit dem Raum Emsland-Bentheim (Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim) und dem Oldenburger Münsterland (Landkreise Cloppenburg und Vechta),
- der „ländliche Raum Küste“ mit dem Raum Emden (kreisfreie Stadt Emden sowie Landkreise Aurich und Leer), dem Raum Wilhelmshaven (kreisfreie Stadt Wilhelmshaven sowie Landkreise Friesland und Wittmund) und dem ländlichen Raum Unterweser (Landkreise Cuxhaven, Wesermarsch und Stadt Bremerhaven¹⁴),
- der „ländliche Raum Mitte“ mit den Teilräumen Elbe-Weser (Landkreis Rotenburg), Heide (Heidekreis, ehemaliger Landkreis Soltau-Fallingb., und Landkreis Celle) und Mittelweser (Landkreise Schaumburg und Nienburg),

⁹ Abgrenzung in Anlehnung an F. J. Bade, 1987, vgl. auch Hans-Ulrich Jung, Janin Wieja, Arno Brandt u.a., 2005, S. 2-3.

¹⁰ Der zum Großraum Braunschweig zählende Landkreis Goslar wird zu Analysezielen als Teil des ländlichen Raumes „Harz“ betrachtet.

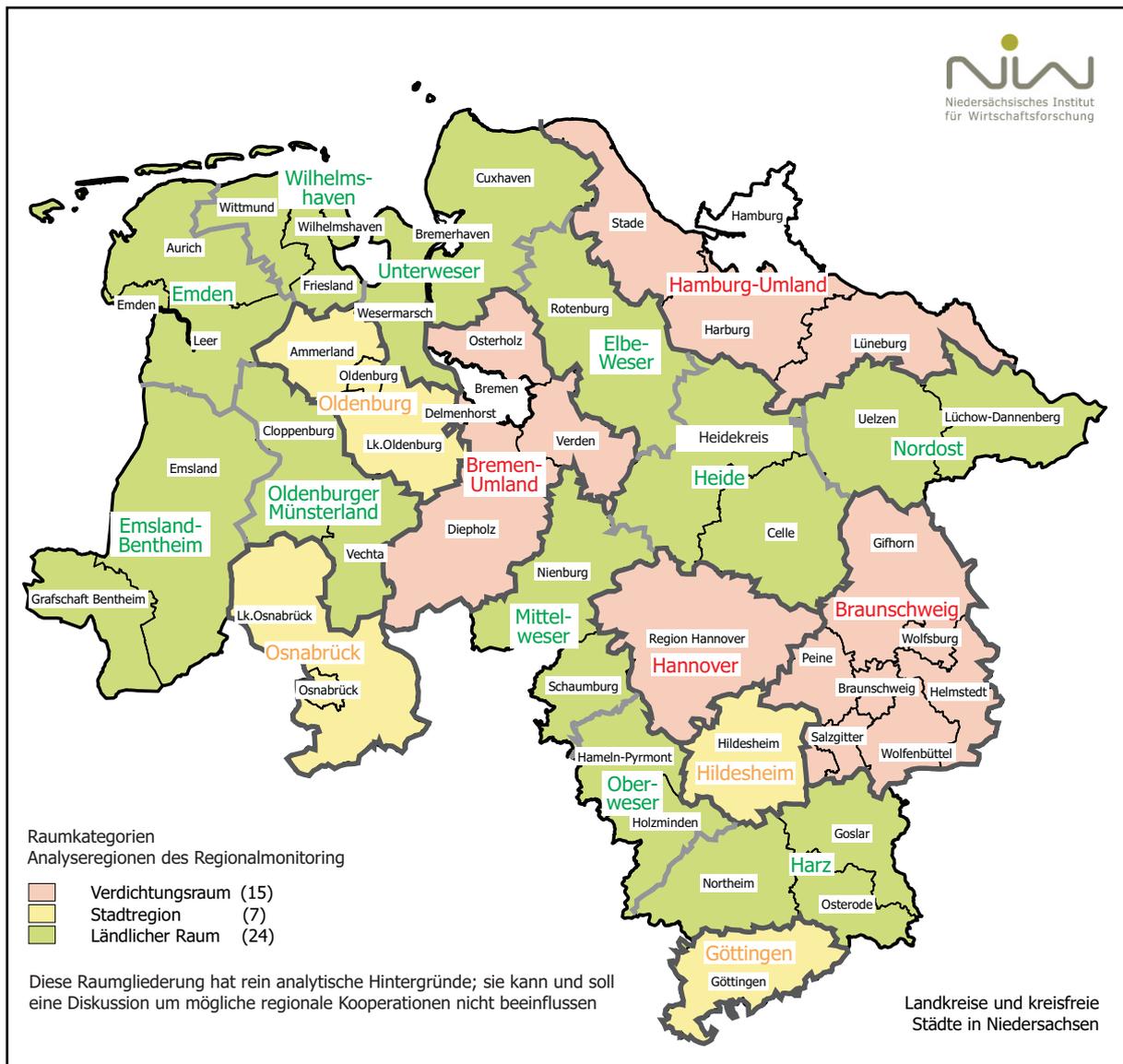
¹¹ Die Landkreise Stade, Harburg und Lüneburg werden zum südlichen Umland des „Verdichtungsraums Hamburg“ gezählt, um die Vergleichbarkeit mit anderen bundesweiten Studien zur Position der Verdichtungsräume sicherzustellen. Vgl. z.B. NIW und NORD/LB: Regionaler Entwicklungsbericht 2005. Wirtschaftsstandort Region Hannover. Auf dem Weg zur europäischen Metropolregion. Hannover, 2005.

¹² Der in einem Spannungsfeld zwischen dem unmittelbaren Umland der Stadt Bremen und dem peripheren, ländlich geprägten Raum stehende Landkreis Diepholz wird hier aus analytischen Gründen dem „Verdichtungsraum Bremen“ zugeordnet.

¹³ Die Landkreise Stade und Lüneburg, die hier als Umland des Verdichtungsraums Hamburg eingeordnet sind, sowie der Landkreis Diepholz als Teil des Verdichtungsraums Bremen haben in Teilen durchaus ländlichen Charakter, der auch eine Zuordnung zum „ländlichen Raum“ rechtfertigen würde. Die Pendlerverflechtungsbereiche ermöglichen eine differenziertere Betrachtung.

¹⁴ Die Stadt Bremerhaven wird aufgrund ihrer räumlichen Lage und funktionalen Bedeutung für den Unterweser-Raum so weit als möglich mit betrachtet.

Karte 0.1: Analyseregionen auf Ebene der Landkreise, kreisfreien Städte und der Region Hannover nach Raumkategorien

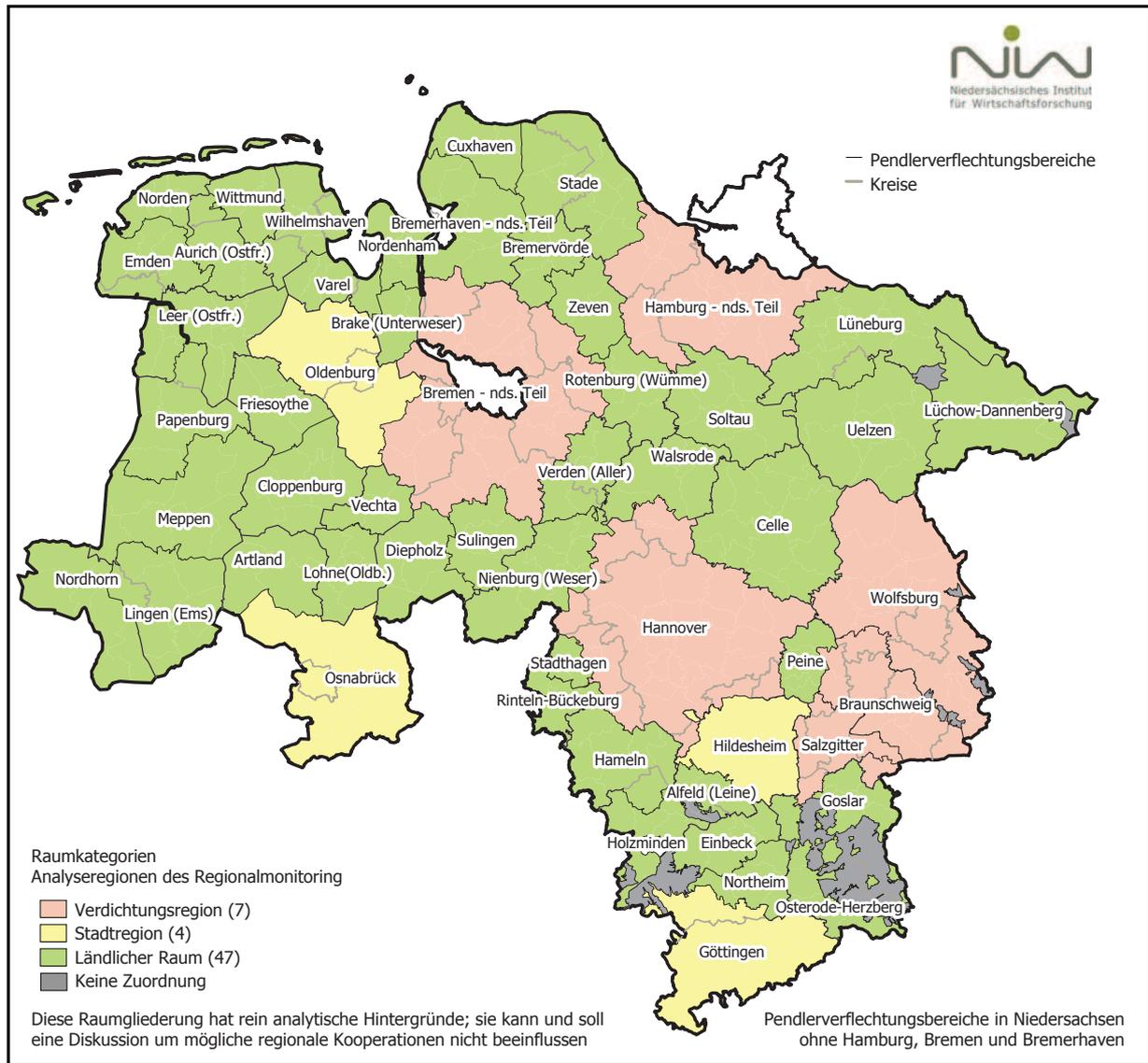


- der „ländliche Raum Südniedersachsen“ mit Oberweser (Landkreise Hameln-Pyrmont und Holzminden), sowie Harz und südliches Leine-Weser-Bergland (Landkreise Northeim, Goslar und Osterode) sowie
- der „ländliche Raum Nordost-Niedersachsen“ (Landkreise Uelzen und Lüchow-Dannenberg)

Pendlerverflechtungsbereiche

Ein Großteil der Analysen des *Regionalmonitoring* 2012 wird auf Basis sogenannter Pendlerverflechtungsbereiche durchgeführt. Einzige Ausnahmen bilden die Kapitel 6.2 bis 6.4, in denen Finanzbeziehungen zwischen Landkreisen und ihren kreisangehörigen Gemeinden betrachtet werden. Die Pendlerverflechtungsbereiche ermöglichen es, funktionale Arbeitsmarktbeziehungen differenzierter darzustellen, als dies mittels administrativer Raumeinheiten auf der Kreisebene möglich ist. Inhaltlich können die Verflechtungsbereiche als regionale Arbeitsmärkte interpretiert werden. Die Konstruktion erfolgt durch Zuordnung jeder Gemeinde zu dem Arbeitsmarktzentrum, das die meisten Auspendler aus dieser Gemeinde anzieht. In den meisten Fällen bildet ein Mittel- oder Oberzentrum den Mittelpunkt eines Pendlerverflechtungsbereichs. Die Konstruktion der Verflechtungsbereiche wird im Detail in Kapitel 1.2 erläutert. Nachteile dieser Form der Regionalisierung sind die fehlende Deckung mit den Handlungsräumen politischer Akteure und die geringere Verfügbarkeit von Daten, da die Verflechtungsbereiche durch Zusammenfassung von Gemeinden entstehen und auf dieser Ebene deutlich weniger Daten ausgewiesen werden als auf der Kreisebene.

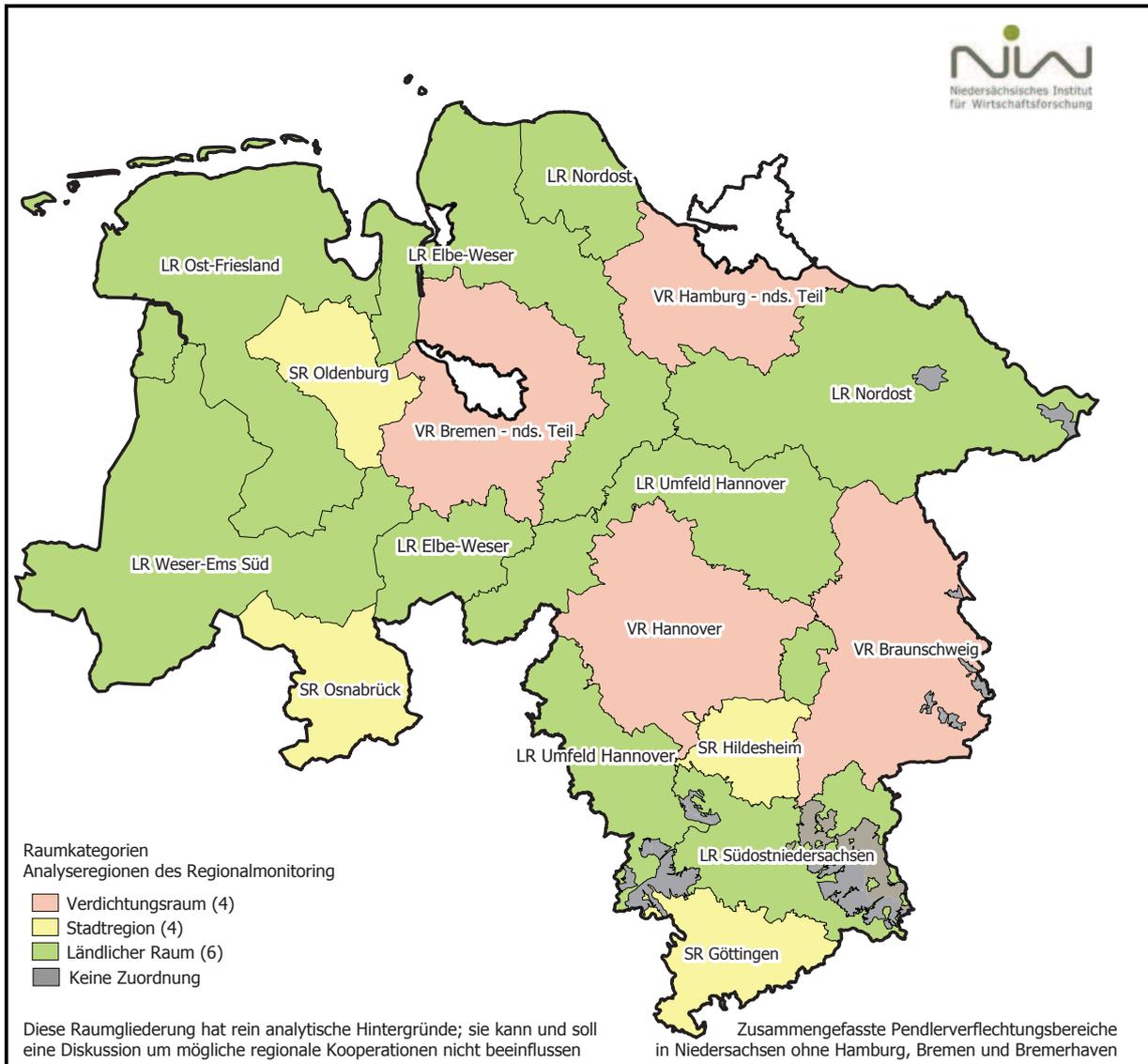
Karte 0.2: Analyseregionen auf Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche nach Raumkategorien



In Karte 0.2 sind die 54 Pendlerverflechtungsbereiche des Landes Niedersachsen abgebildet (vgl. auch Übersicht 1.2). Auch diese Abgrenzung erfolgt ausschließlich zu Analysezielen und kann und soll möglichen regionalen Kooperationen nicht vorgreifen. Die Verflechtungsbereiche sind zur besseren Vergleichbarkeit ebenfalls in drei Raumkategorien eingeteilt worden (Karte 0.2). Im Zentrum der **Pendlerverflechtungsbereiche in Verdichtungsräumen** steht ein überragendes Arbeitsmarktzentrum, das auch auf Basis der administrativen Abgrenzung als ein solches identifiziert wurde. Dazu zählen in Niedersachsen die Verflechtungsbereiche um die sechs Städte Hamburg, Bremen, Hannover, Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter. Die **Pendlerverflechtungsbereiche in Stadtregionen** sind durch ein Arbeitsmarktzentrum gekennzeichnet, das auf Basis der administrativen Grenzen als Stadtregion bewertet wurde. Dies sind die Verflechtungsbereiche um die Städte Oldenburg, Osnabrück, Hildesheim und Göttingen. Alle übrigen Bereiche werden als **Pendlerverflechtungsbereiche im ländlichen Raum** eingeordnet, da ihre Arbeitsmarktzentren deutlich kleiner sind und die Pendlerbewegungen absolut einen deutlich geringeren Umfang besitzen.

Die Zuordnung zu Raumkategorien auf Basis der Pendlerverflechtungsbereiche weicht teilweise von der Kategorisierung anhand der administrativen Gliederung ab. Die Ursache dafür ist die gemeindegrenzscharfe Abgrenzung von Pendlerverflechtungsbereichen, die eine differenzierte Kategorisierung von Räumen erlaubt als die Kreisebene. Beispiele für die bessere Differenzierung sind Teile der Landkreise Diepholz, Verden, Stade und Peine, die nur zum Teil von den Pendlerverflechtungsbereichen der angrenzenden Verdichtungsräume erfasst werden und zu beträchtlichen Teilen ländlich geprägt sind. Auf Basis der administrativen Abgrenzung wurden sie noch vollständig zu den Verdichtungsräumen gezählt, während sie auf Basis der Pendlerverflechtungsbereiche in einen verdichteten und einen ländlichen Teil zerfallen. Gleichzeitig geraten einige Gemeinden in zuvor als ländlich charakterisierten

Karte 0.3: Analyseregionen auf Ebene der Pendlerregionen nach Raumkategorien



Landkreisen in den Verflechtungsbereich von Verdichtungsräumen und werden daher diesen zugeschlagen. Dies ist vor allem im Falle des weiteren Umlands der drei größten Verflechtungsbereiche des Landes (Hamburg, Bremen, Hannover) der Fall.

Einen Sonderfall stellt in diesem Zusammenhang der Raum Lüneburg dar. Der Landkreis Lüneburg ist mit dem Pendlerverflechtungsbereich Lüneburg deckungsgleich, da die meisten Auspendler der Lüneburger Gemeinden in die Stadt Lüneburg pendeln. Die Stadt Lüneburg und die übrigen Gemeinden des Landkreises sind auf Basis von Pendlerverflechtungen zwar eng mit Hamburg verknüpft. Die kritische Masse der Stadt Lüneburg ist jedoch hinreichend groß, um sich als Zentrum eines eigenen Pendlerverflechtungsbereichs zu qualifizieren. Da Lüneburg nicht das Zentrum eines Verdichtungsraums ist, sondern auf Basis der administrativen Abgrenzung lediglich durch seine Lage im Einzugsbereich Hamburgs zu den Verdichtungsräumen gezählt wurde, wird der Pendlerverflechtungsbereich Lüneburg im Unterschied zum Landkreis Lüneburg bei den ländlichen Räumen einsortiert.

Die 54 Pendlerverflechtungsbereiche werden zur besseren Übersichtlichkeit in einigen Abbildungen zu großräumigen Pendlerregionen zusammengefasst. Dabei werden immer nur Pendlerverflechtungsbereiche miteinander kombiniert, die zuvor der gleichen Raumkategorie angehört haben. Karte 0.3 zeigt die so entstandenen 14 Pendlerregionen. Zu den Verdichtungsräumen zählen die Pendlerregionen Hamburg, Bremen, Hannover und Braunschweig. Zu den Stadtregionen zählen Oldenburg, Osnabrück, Hildesheim und Göttingen. Der ländliche Raum wird in sechs Pendlerregionen unterteilt: Nordost, Elbe-Weser, Umfeld Hannover, Südostniedersachsen, Ost-Friesland, Weser-Ems-Süd. Die genaue Zuordnung der Pendlerverflechtungsbereiche zu Pendlerregionen ist in Übersicht 1.2 in Kapitel 1.2 dargestellt.

1. Raumstruktur und Arbeitsmarktverflechtungen

1.1 Grundzüge der Raum- und Siedlungsstruktur

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

Siedlungsstrukturelle Ungleichgewichte

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

Große Unterschiede in der Einwohnerstärke

- Bei den Landkreisen reicht die Spannweite von 50.000 Einwohnern¹⁵ im Landkreis Lüchow-Dannenberg bzw. 57.000 Einwohnern im Landkreis Wittmund auf der einen bis zu den Landkreisen Emsland mit 314.000 Einwohnern bzw. Osnabrück mit 358.000 Einwohnern auf der anderen Seite. Die Region Hannover umfasst sogar 1.130.000 Einwohner. Insgesamt haben sieben niedersächsische Landkreise weniger als 100.000 Einwohner, 23 Landkreise zwischen 100.000 bis unter 200.000 Einwohnern und sieben eine Größe von mehr als 200.000 Einwohnern.
- Unter den kreisfreien Städten haben Emden (52.000 Einwohner), Delmenhorst (75.000) und Wilhelmshaven (81.000) beträchtlich weniger als 100.000 Einwohner. Salzgitter (104.000), Wolfsburg (120.000), Oldenburg (160.000) und Osnabrück (163.000) liegen z.T. deutlich darüber. Die größte kreisfreie niedersächsische Stadt ist Braunschweig (246.000). Die Landeshauptstadt Hannover (520.000) ist seit der Bildung der Region Hannover im Jahr 2001 regionsangehörige Gemeinde. Die Städte Göttingen (121.000) und Hildesheim (103.000) sind bereits seit der Gebietsreform in den 70er Jahren kreisangehörige Gemeinden.

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

**Kreisfreie Städte:
von 50.000 bis 250.000
Einwohnern**

Die großen Wirtschaftsstandorte in Niedersachsen sind mit den einwohnerstarken Städten weitgehend identisch. Neben der Größe der Wirtschaftsstandorte – etwa gemessen an der Zahl der Beschäftigten am Arbeitsort – ist ihre Arbeitsmarktzentralität von Bedeutung, die durch die Pendlerbilanz¹⁶ in Relation zu den Beschäftigten am Wohnort bestimmt wird (Karte 1.1).

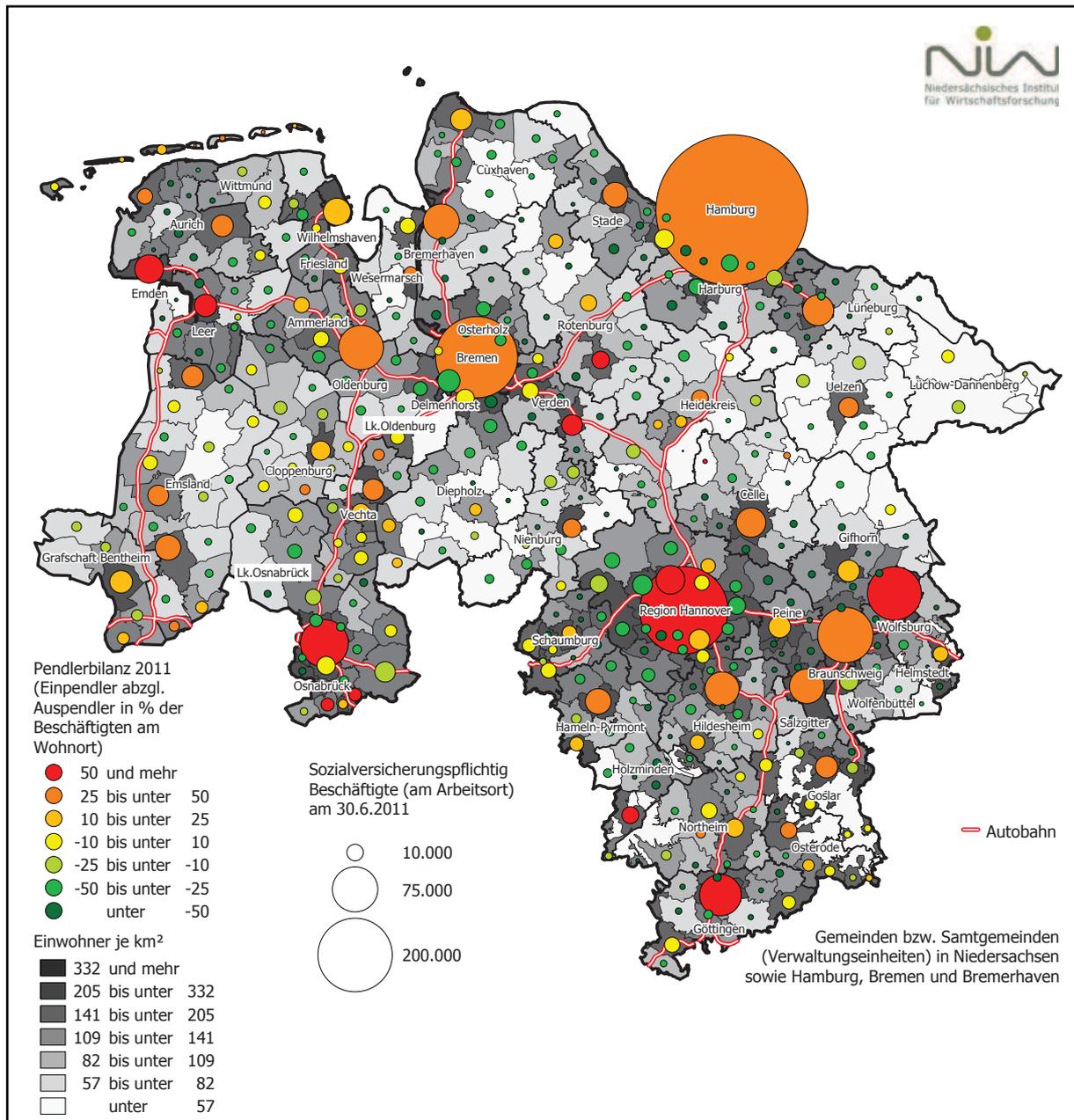
**Bedeutsame
Wirtschaftsstandorte in
Niedersachsen**

- Einen ausgesprochen hohen Einpendlerüberschuss von mehr als 50 % haben neben der Landeshauptstadt Hannover die Städte Osnabrück, Wolfsburg und Göttingen. Aber auch einige kleinere Zentren wie Holzminden, Verden, Rotenburg, Emden und Leer sind durch eine hohe Arbeitsmarktzentralität gekennzeichnet.
- Einen Pendlerüberschuss in der Größenordnung zwischen 25 % und 50 % weisen u.a. die Großstädte Hamburg und Bremen sowie Braunschweig, Oldenburg, Bremerhaven, Salzgitter, Lüneburg, Goslar und Hildesheim auf.

¹⁵ Bevölkerungsstand 1.1.2011

¹⁶ Einpendler abzüglich Auspendler

Karte 1.1: Wirtschaftsstandorte und Bevölkerungsdichte



- Weitere kleinere Arbeitsmarktzentren im ländlichen Raum sind u.a. Uelzen und Celle im nordöstlichen Niedersachsen, Hameln im Oberweser-Raum, Nienburg im Mittelweser-Raum, Rotenburg, Zeven, Bremervörde und Cuxhaven im Elbe-Weser-Raum, Aurich in Ostfriesland, Wilhelmshaven am Jadebusen sowie Papenburg, Meppen, Lingen und Nordhorn an der Emsschiene.
- Interessante Konstellationen von mehreren Arbeitsmarktzentren mit eng miteinander verflochtenen Einzugsbereichen sind Stadthagen, Rinteln und Bückeburg im Schaumburger Land bzw. Vechta, Cloppenburg, Lohne und Wildeshausen im südlichen Oldenburger Land sowie die Standorte der Harzregion.
- Im Umfeld der großen Wirtschaftsstandorte sowie auch in weiten Teilen des ländlichen Raumes dominieren Städte und Gemeinden mit höheren Auspendlerüberschüssen, in denen somit die Wohnfunktionen mehr oder weniger stark im Vordergrund stehen.

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

1.2 Arbeitsmarktverflechtungen in Niedersachsen

Methodische Vorbemerkungen

Die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit erfasst für jeden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten den Wohn- und den Arbeitsort und ermöglicht somit als einzige statistische Quelle die Darstellung der räumlichen Arbeitsmarktverflechtungen bis zur Gemeindeebene. Entsprechend der Datenquelle ist aber eine Reihe von Einschränkungen zu beachten. Die Beschäftigtenstatistik erfasst nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; geringfügig Beschäftigte, Beamte und Selbständige sind entsprechend nicht einbezogen. Es liegen darüber hinaus keine Informationen vor, ob die Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort tatsächlich arbeitstäglich zurückgelegt wird. In den späteren Analysen zur zurückgelegten Distanz werden deshalb Pendelentfernungen über 100 km ausgeblendet.

Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit als Quelle

Im statistischen Sinne werden Auspendler als Beschäftigte am Wohnort definiert, die auf dem Weg zu ihrer Arbeitsstätte eine Gemeindegrenze überschreiten. Liegen Wohn- und Arbeitsort in der gleichen Gemeinde, gelten sie als Nichtpendler. Dabei ist die Pendlerintensität auch abhängig von der Eng- bzw. Weitmaschigkeit der kommunalen Grenzen. In Regionen mit vielen flächenmäßig kleinen Gemeinden werden damit tendenziell mehr Pendler ausgewiesen als in größeren Gemeinden, bei denen kurze Pendeldistanzen untererfasst werden¹⁷. Um diese Untererfassung auszugleichen, können insbesondere bei der Betrachtung von Entfernungen Nichtpendler (Binnenpendler) mit identischen Wohn- und Arbeitsort in die Analyse einbezogen werden.

Definition Pendler: Personen mit grenzüberschreitendem Arbeitsweg

Aufbauend auf der Pendlerstatistik der Bundesagentur für Arbeit ist eine Pendlerverflechtungsmatrix für die niedersächsischen Gemeinden generiert worden, wobei in der Datenquelle nur Pendelströme zwischen Gemeinden mit zehn und mehr Pendlern ausgewiesen sind¹⁸.

Pendlerverflechtungsmatrix für Niedersachsen

Die Berechnung von Pendeldistanzen erfolgt mithilfe von Luftlinienentfernungen (euklidische Distanzen) zwischen den Gemeindemittelpunkten der jeweiligen Wohn- und Arbeitsorte. Dabei bleiben Pendlerverflechtungen über 100 km (Fernpendler) unberücksichtigt, weil bei großen Entfernungen die Wahrscheinlichkeit sinkt, dass es sich um Tagespendler handelt¹⁹. Um die Arbeitswege von gemeindeinternen Binnenpendlern zu berücksichtigen, wird der Radius der als Kreis gedachten halben Fläche einer jeden Gemeinde bestimmt²⁰. Obwohl sich die Luftlinienentfernung aufgrund von unterschiedlichen Verkehrsinfrastrukturen und topographischen Gegebenheiten von der realen Pendeldistanz unterscheidet, bietet sie einen wichtigen Näherungswert, der regionale Vergleiche erlaubt. Die durchschnittliche Pendlerentfernung wird durch die Verknüpfung der Pendler- und der Distanzmatrix berechnet und in km angegeben.

Berechnung von Pendeldistanzen

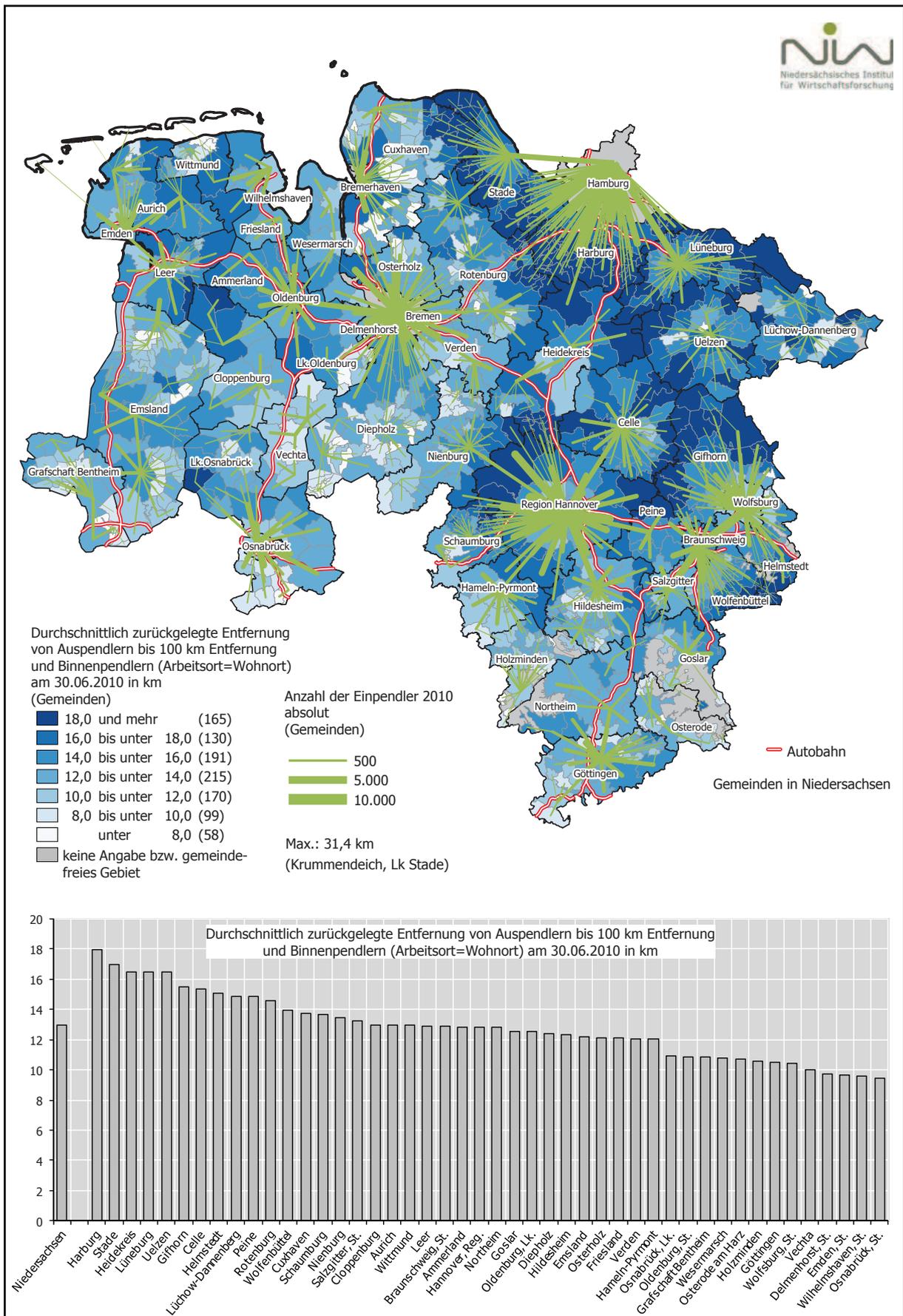
¹⁷ Für eine ausführlichere Diskussion vgl. Papanikolaou, G. (2009): Berufspendlermobilität in der Bundesrepublik Deutschland: Eine empirische Analyse des Einflusses der Raumstruktur und individueller Merkmale auf das Pendelverhalten von Berufspendlern. Berlin: wvb.

¹⁸ Für Niedersachsen gibt es bei 1.024 Gemeinden theoretisch 1.047.552 Pendlerbeziehungen ($= 1.024 * 1.024 - 1.024$), wobei die weit überwiegende Zahl nicht besetzt ist.

¹⁹ Durch die Beschränkung auf maximal 100 km Pendeldistanz bleiben maximal 3 % der Einpendler und der niedersächsischen Auspendler unberücksichtigt.

²⁰ Alternativ kann auch der Radius der gesamten Gemeindefläche als Schätzwert verwendet werden (vgl. Winkelmann, U. (2008): Berufspendler in Baden-Württemberg - Wo sind die Arbeitswege am längsten? In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, (8) S. 35–40). Allerdings wird die Binnenpendeldistanz in größeren Gemeinden dadurch vermutlich überschätzt, so dass zusätzlich Korrekturfaktoren verwendet werden müssten. Vgl. für dieses Verfahren Guth, D.; Holz-Rau, C.; Maciolek, M.; Scheiner, J. (2010): Beschäftigungssuburbanisierung, Siedlungsstruktur und Berufspendelverkehr: Ergebnisse für deutsche Agglomerationsräume 1999-2007. In: Raumforschung und Raumordnung, 68(4) S. 283–295.

Karte 1.2-1: Durchschnittliche Pendlerdistanz der Beschäftigten am Wohnort (Binnen- und Auspendlerdistanz) sowie Pendlerverflechtungen 2010



Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche

Die Intensität der Pendlerverflechtung und die Länge der zurückgelegten Arbeitswege sind wichtige Kriterien zur Charakterisierung der regionalen Arbeitsmarktsituation. Mit den Berufspendlerströmen zwischen den niedersächsischen Gemeinden sowie den benachbarten Zentren Hamburg, Bremen und Bremerhaven können die Verflechtungsbereiche der Arbeitsplatzzentren abgebildet werden (Karte 1.2-1). Dargestellt ist der jeweils dominierende Auspendlerstrom der Wohnstandorte im Jahr 2010. Neben der Richtung und Intensität der Verflechtungen gibt die Darstellung der Pendlerströme erste Hinweise auf Pendeldistanzen von Auspendlern.

- Innerhalb des Landes haben insbesondere die großen Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren Hannover, Wolfsburg, Braunschweig, Osnabrück, Oldenburg und Göttingen eine starke Sogwirkung auf Berufspendler aus dem weiteren Umland. Hamburg und Bremen sind bis weit in das niedersächsische Umland hinein die dominierenden Arbeitsmarktzentren.
- Die Landeshauptstadt Hannover ist ebenfalls über die Regionsgrenze hinaus – in einer Reihe von Nachbargemeinden der umliegenden Kreise – wichtigster Zielort für Auspendler. Im Umfeld von Hannover gibt es mit Hildesheim, Hameln, Nienburg, Celle und Peine weitere Zentren, die regionale Arbeitsmärkte mittlerer Größenordnung bilden.
- Weite Teile des dünn besiedelten mittleren Weser-Raumes, der Heideregion sowie des nördlichen und nordöstlichen Niedersachsens sind durch kleine Arbeitsmarktzentren geprägt. Dominierende kleinere Zentren sind Lüneburg und Uelzen im nordöstlichen Niedersachsen sowie Stade, Cuxhaven und Rotenburg im Elbe-Weser-Dreieck.
- Vor allem das westliche Niedersachsen ist abseits der Großstädte Osnabrück und Oldenburg durch eine polyzentrische Arbeitsmarktstruktur geprägt. Zu den mittelgroßen Standorten gehören Emden, Aurich, Leer und Papenburg im Nordwesten, Vechta, Cloppenburg, Wildeshausen und Lohne im südlichen Oldenburger Münsterland sowie Nordhorn, Lingen und Meppen im Südwesten.

Ein realistisches Bild der entwicklungsstarken und -schwachen Teilräume des Landes lässt sich nur auf der Basis eines geeigneten räumlichen Rasters gewinnen. Da die in Teilen des Landes flächenmäßig sehr ausgedehnten Kreise innerregionale Unterschiede nivellieren können, wird in der vorliegenden Studie soweit als möglich auf gemeindegrenze abgegrenzte Pendlerverflechtungsbereiche zurückgegriffen, die – ausgehend von den wichtigsten Arbeitsmarktzentren – deren Arbeitsmarktverflechtungen abbilden. Als Arbeitsmarktzentren gelten hier Standorte mit Einpendlerzahlen von mehr als 5.000 Personen bzw. mit Einpendlerüberschüssen. Die Pendlerverflechtungsbereiche ergeben sich durch die Zuordnung von Auspendlergemeinden nach dem jeweils dominierenden Pendlerstrom zu den o.g. Einpendlerorten bzw. Arbeitsmarktzentren (Karte 1.2-2). Die Arbeitsmarktzentren des ländlichen Raums sind weitgehend übereinstimmend mit den Mittelzentren.

Insgesamt wird das Land aus 54 Pendlerverflechtungsbereichen gebildet.

- Die drei großen norddeutschen Städte Hamburg, Bremen und Hannover sowie Braunschweig und die beiden weiteren Städte Wolfsburg und Salzgitter bilden die sechs großen Verdichtungsräume, die die niedersächsische Siedlungsstruktur entscheidend prägen. Der Verdichtungsraum Braunschweig/Salzgitter/Wolfsburg kann in die Einzugsbereiche der drei Zentren untergliedert werden, wobei sie in der Realität stark ineinander verwoben sind.
- Die vier übrigen Großstädte Oldenburg und Osnabrück im Westen sowie Hildesheim und Göttingen im Süden des Landes bilden zusammen mit ihren Pendlerverflechtungsbereichen weitere Schwerpunkte der niedersächsischen Siedlungsstruktur.
- Die ländlichen Räume zwischen den großstädtischen Regionen werden von insgesamt 44 Pendlerverflechtungsbereichen unterschiedlicher Größe und Wirtschaftskraft gebildet.

Verflechtungsbereiche der Arbeitsmarktzentren

Räumliches Untersuchungsraaster: Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche

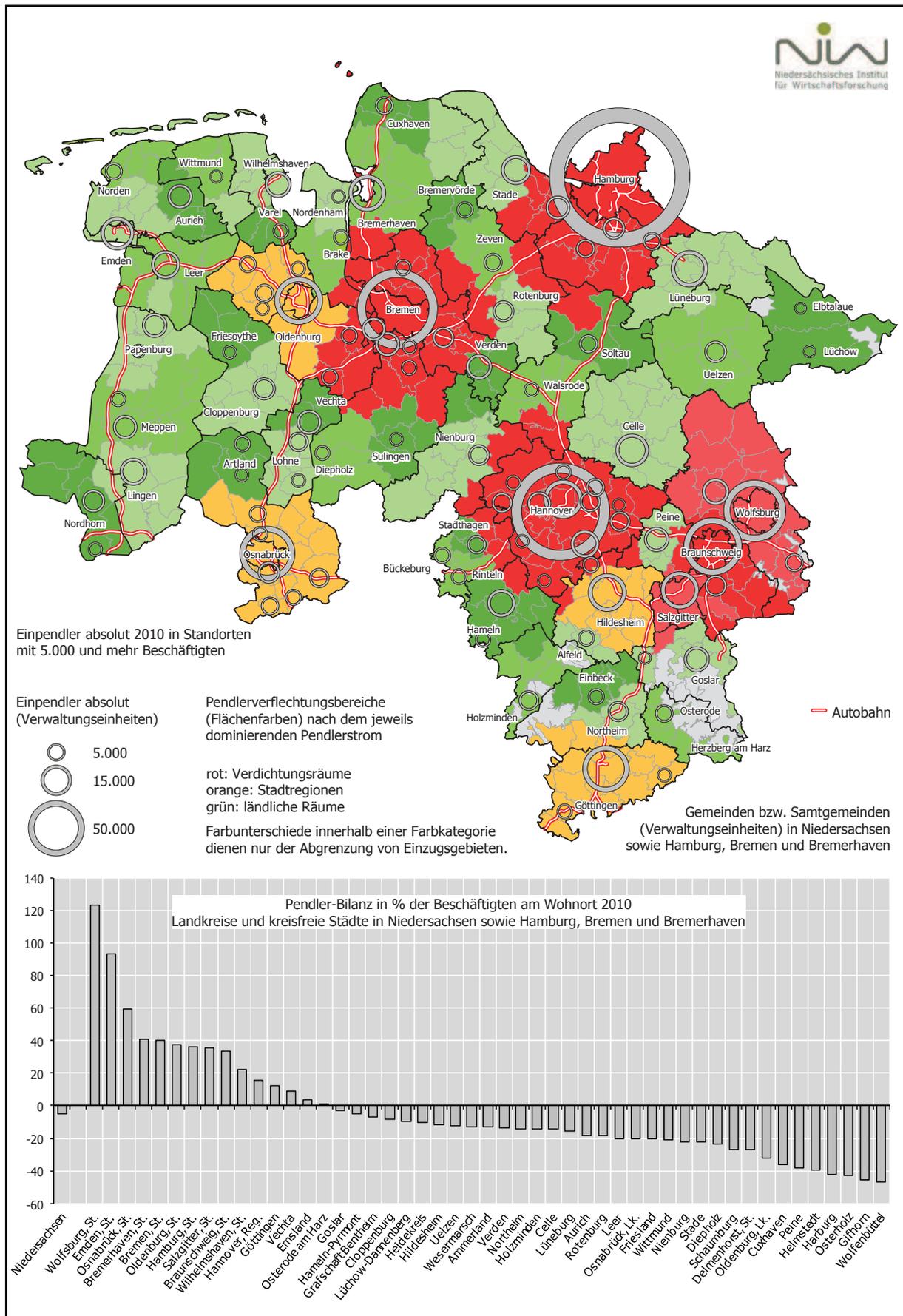
Pendlerverflechtungsbereiche

... 6 in den Verdichtungsräumen

... 4 in den übrigen Stadtregionen

... 44 in den ländlichen Räumen

Karte 1.2-2: Arbeitsmarktzentren und Pendlerverflechtungsbereiche der städtischen und ländlichen Räume 2010



Die gemeindegrenzen abgegrenzten Pendlerverflechtungsbereiche unterscheiden sich in ihrer Abgrenzung teilweise deutlich von den kreisscharfen Analyseebenen²¹. In einigen Fällen überschreiten die dominierenden Pendlerströme die bestehenden Kreisgrenzen, und die Pendlerverflechtungsbereiche weichen dementsprechend von den Landkreisen ab.

- So umfasst der Pendlerverflechtungsbereich Hamburg neben dem gesamten Landkreis Harburg auch Teile der Landkreise Stade, Rotenburg und des Heidekreises.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Bremen umfasst neben der kreisfreien Stadt Delmenhorst den gesamten Landkreis Osterholz sowie Gemeinden der Landkreise Cuxhaven, Rotenburg, Verden, Diepholz, Oldenburg und Wesermarsch.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Hannover geht ebenfalls über die Region Hannover hinaus und bezieht auch randlich gelegene Gemeinden der Landkreise Peine, Hildesheim, Hameln-Pyrmont, Schaumburg, Nienburg und des Heidekreises mit ein.
- Die Pendlerverflechtungsbereiche Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter umfassen vollständig die Landkreise Gifhorn, Helmstedt und Wolfenbüttel, den Landkreis Peine ohne den Südwesten sowie eine Gemeinde des Landkreises Goslar.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Oldenburg bezieht den Landkreis Ammerland und den westlichen Teil des Landkreises Oldenburg ein.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Osnabrück setzt sich aus dem südlichen und dem mittleren Teil des gleichnamigen Landkreises zusammen.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Hildesheim bezieht sich auf den Landkreis Hildesheim ohne die nördlichen Gemeinden, die auf Hannover orientiert sind, sowie die südwestlichen Gemeinden, die zum Pendlerverflechtungsbereich Alfeld zählen.
- Der Pendlerverflechtungsbereich Göttingen umfasst den gesamten Landkreis Göttingen sowie den südwestlichen Teil des Landkreises Northeim.

Insgesamt entsteht so ein räumliches Raster, das sich an den Arbeitsmarkt- und Mittelzentren und ihren Einzugsbereichen orientiert und das so die räumlich relevanten Verflechtungen auch unterhalb der Landkreisebene darstellt. Da sich die Entwicklungspolitik vor allem in den dünner besiedelten ländlichen Räumen ohnehin zukünftig stärker auf die Zentren und ihre Verantwortung für ihre jeweiligen Verflechtungsbereiche konzentrieren muss, bietet das Muster der Pendlerverflechtungsbereiche ein geeignetes räumliches Raster, um regionale Struktur- und Entwicklungsdisparitäten aufzuzeigen (Übersicht 1.2).

Wegen der gemeindegrenzen²² Abgrenzung lassen sich auf dieser Ebene allerdings auch nur Befunde darstellen, für die auch Daten und Informationen auf der Gemeindeebene vorliegen²³.

**Kreisgrenzen
überschreitende
Verflechtungsbereiche**

**Räumliches Raster für
regionalwirtschaftliche und
sozioökonomische Analysen**

**Einschränkungen des
Datenangebots**

²¹ Vgl. Karten 0.1 und 0.2

²² Einheits- und Samtgemeinden

²³ Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen oder tiefer gegliederte Daten zur Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur liegen allenfalls bis zur Ebene der Stadt- und Landkreise vor. Auch die obere Ebene der Gemeindefinanzrechnung, die die Landkreishaushalte abbildet, ist naturgemäß an die Landkreisebene gebunden.

Übersicht 1.2: Grunddaten der Pendlerverflechtungsbereiche in den großstädtischen und ländlichen Räumen von Niedersachsen

Pendlerverflechtungsbereiche PVB		Bevölkerung	Fläche	Bevölkerungs-	Beschäftigte am Arbeitsort		Pender-Bilanz 2010		Pro-Kopf-	Steuer-
		2011		dichte	2011		(Einpender abzgl.Auspender)		Einkommen	einnahmekraft
		abs.	in km²	D =	abs.	je Einw.	abs.	in %	in EUR/Einw.	in EUR/Einw.
				100		D=100			D=100	D=100
Deutschland		81.751.602	357.115	100	28.381.343	100	110.773	0,4	100	100
Niedersachsen		7.918.293	47.613	73	2.531.297	92	-126.326	-4,9	95	91
Verdichtungsräume		5.409.041	13.319	177	2.096.486	112	240.748	13,3	110	123
Verdichtungsräume - nds. Teil		3.075.253	12.238	110	1.017.208	95	-46.757	-4,5	105	103
VR HH	110 Hamburg	2.153.265	2.757	341	913.454	122	168.719	23,2	123	150
	110 Hamburg - nds. Teil	366.817	2.002	80	78.306	61	-49.996	-39,7	123	89
VR HB	120 Bremen	1.071.176	3.496	134	368.249	99	10.759	3,1	100	98
	120 Bremen - nds. Teil	523.836	3.170	72	124.119	68	-58.031	-32,4	102	89
VR H	130 Hannover	1.281.179	3.340	168	471.765	106	37.636	8,9	104	112
	141 Braunschweig	407.338	1.027	173	138.423	98	54	0,0	106	92
VR Braum- schweig	142 Salzgitter	136.836	521	115	47.996	101	2.420	5,4	86	84
	143 Wolfsburg	359.247	2.179	72	156.599	126	21.160	16,8	102	123
Stadtregionen		1.302.710	5.208	109	453.782	100	12.920	3,0	97	84
SR GO	250 Göttingen	292.718	1.388	92	100.243	99	4.859	5,3	95	77
	250 Göttingen (oh. Friedland)	281.689	1.313	94	99.154	101	6.323	7,1	96	79
SR SR OL HI	260 Hildesheim	217.185	894	106	63.638	84	-6.368	-9,2	94	72
	270 Oldenburg	340.140	1.354	110	120.164	102	5.110	4,6	100	90
SR OS OL HI	280 Osnabrück	452.667	1.572	126	169.737	108	9.319	6,0	97	91
	Ländliche Räume	3.653.696	29.382	53	1.109.597	89	-79.190	-6,9	86	83
Ländliche Räume - nds.T.		3.540.330	29.288	52	1.062.665	88	-92.489	-8,2	86	83
LR Nordost	311 Stade	127.414	1.249	45	35.770	81	-7.346	-17,7	94	77
	312 Soltau	72.788	963	33	22.011	87	-1.375	-6,0	84	74
	313 Lüneburg	183.952	1.422	56	50.341	79	-10.279	-17,4	97	75
	314 Uelzen	87.347	1.355	28	24.974	82	-2.193	-8,3	82	72
	315 Lüchow-Dannenberg	49.213	1.221	18	12.518	73	-1.298	-9,7	77	61
LR Elbe-Weser	320 Bremerhaven	197.380	1.020	85	59.394	87	-1.943	-3,2	82	72
	320 Bremerhaven - nds. Teil	84.014	926	40	12.462	43	-15.242	-55,1	99	60
	321 Nordenham	40.601	330	54	11.722	83	-1.555	-12,1	84	90
	322 Brake (Unterweser)	30.391	277	48	9.250	88	-561	-5,7	81	99
	323 Diepholz	48.602	665	32	15.677	93	-1.776	-10,7	92	148
	324 Sulingen	31.830	543	26	8.799	80	-1.996	-18,9	79	74
	325 Verden (Aller)	63.275	544	51	23.901	109	1.400	6,4	103	122
	326 Rotenburg (Wümme)	53.468	556	42	18.135	98	-104	-0,6	92	76
	327 Zeven	32.260	480	29	11.098	99	-163	-1,5	93	100
	328 Bremervörde	34.531	414	36	9.921	83	-1.928	-16,6	84	66
	329 Cuxhaven	73.596	599	54	20.850	82	-1.165	-5,4	82	82
	LR Umfield Hannover	331 Walsrode	47.669	685	30	15.436	93	-939	-5,9	87
332 Nienburg (Weser)		87.573	898	43	23.963	79	-6.109	-21,1	82	81
333 Stadthagen		41.129	155	116	10.023	70	-2.527	-20,0	88	79
334 Rinteln-Bückeburg		69.648	286	106	20.310	84	-1.914	-8,9	88	72
335 Hameln		152.156	903	66	46.599	88	-2.722	-5,7	90	84
336 Holzminden		49.396	325	66	15.550	91	94	0,6	77	93
337 Peine		83.120	295	123	21.829	76	-5.875	-21,6	92	76
LR Südost- niedersachsen	338 Celle	178.528	1.545	50	49.460	80	-7.349	-13,2	92	82
	341 Goslar	138.875	534	114	41.409	86	-290	-0,7	82	78
	351 Northeim	50.717	384	58	17.948	102	429	2,5	92	74
	352 Einbeck	53.880	435	54	15.477	83	-1.812	-10,7	82	63
	353 Osterode-Herzberg	77.328	369	92	23.971	89	223	0,9	79	78
	361 Alfeld (Leine)	38.502	222	60	10.699	102	-1.427	-11,7	84	69
	371 Varel	50.701	365	61	12.429	71	-4.022	-25,4	84	74
LR Ost-Friesland	372 Wilhelmshaven	146.534	607	106	42.745	84	65	0,2	82	72
	373 Wittmund	37.837	410	40	10.621	81	-638	-5,8	79	66
	374 Aurich (Ostfr.)	76.269	490	68	25.282	95	1.804	8,0	83	198
	375 Norden	55.527	354	69	14.907	77	-1.791	-10,9	75	63
	376 Emden	117.708	633	81	39.198	96	1.902	5,3	76	82
	377 Leer (Ostfr.)	144.877	974	65	40.404	80	-5.544	-13,0	81	69
	378 Friesoythe	53.771	555	42	14.350	77	-3.505	-20,4	75	68
	379 Cloppenburg	104.423	863	53	36.295	100	-730	-2,0	84	92
LR Weser-Ems-Süd	381 Papenburg	97.973	823	52	29.765	88	-1.912	-6,2	79	67
	382 Meppen	122.404	1.303	41	39.666	93	50	0,1	85	91
	383 Lingen (Ems)	123.981	987	55	43.911	102	-806	-1,9	95	84
	384 Nordhorn	123.573	862	63	37.641	88	-1.170	-3,1	80	77
	385 Artland	67.575	669	44	18.177	77	-4.909	-21,8	84	78
	386 Lohne(Oldb.)	79.433	473	73	31.948	116	945	3,2	102	112
	387 Vechta	55.941	339	72	25.223	130	3.571	17,9	94	123



Grundlage: Gemeindegrenzen abgegrenzte Pendlerverflechtungsbereiche des NIW (PVB)

Pendlerverflechtungen und Länge der Arbeitswege

Mit steigender Attraktivität von Arbeitsmarktzentren im näheren Umfeld und gleichzeitig weniger günstigen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Wohngemeinde steigt die durchschnittliche Pendeldistanz von Auspendlern (Karte 1.2-1). Dargestellt ist die durchschnittlich zwischen Wohn- und Arbeitsort zurückgelegte Distanz, indem die zurückgelegte Entfernung von Auspendlern (bis zu einer Entfernung von 100 km) um die geschätzte Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort von Binnenpendlern ergänzt wird. Insgesamt sind die Entfernungen im nordöstlichen Niedersachsen deutlich höher als im südlichen und westlichen Teil des Landes. Der niedersächsische Durchschnitt der kombinierten Betrachtung von Aus- und Binnenpendlern liegt bei 13 km.

Große Pendeldistanzen im Umfeld bedeutender Arbeitsmarktzentren; Landesdurchschnitt: 13 km

- Vor allem im Hamburger Umland ist die durchschnittlich zurückgelegte Entfernung zum Arbeitsort ausgesprochen hoch. Neben dem Landkreis Harburg (18 km) weisen auch Gemeinden in den Landkreisen Stade (17 km) und Lüneburg (16,5 km) sowie Teile von Cuxhaven und Rotenburg große Pendeldistanzen auf.
- Auch im Umfeld von Hannover sind ebenfalls deutlich größere Pendelentfernungen sichtbar, insbesondere in Wunstorf, Neustadt am Rübenberge und Uetze.
- Eine Sonderrolle nimmt der Heidekreis (16,5 km) mit seiner zentralen Lage im mittleren Niedersachsen ein, der im Norden auf Hamburg und im Süden auf den Wirtschaftsraum Hannover ausgerichtet ist und damit insgesamt hohe Auspendelentfernungen aufweist.
- Im östlichen Niedersachsen wird die Ausrichtung der Landkreise Gifhorn, Helmstedt und Wolfenbüttel auf die Arbeitsmarktzentren Wolfsburg und Braunschweig anhand größerer Pendelentfernungen deutlich.
- Auffällig sind die eher geringen Pendeldistanzen im Umland von Bremen. Gemeinden in den Landkreisen Diepholz, Verden, Rotenburg, Osterholz und im Landkreis Oldenburg sind offensichtlich weniger stark auf das Zentrum Bremen ausgerichtet als dies bei Hamburg oder Hannover der Fall ist.
- Sehr geringe Pendeldistanzen weisen Gemeinden im Landkreis Vechta auf. Hier spiegelt sich einerseits die breite Streuung von kleineren Arbeitsmarktzentren und andererseits die insgesamt günstigere Beschäftigungssituation in den Wohnstandorten wider.

In der bisherigen Betrachtung wurde die durchschnittliche Luftlinienentfernung von Beschäftigten am Wohnort zum Arbeitsort analysiert. Dabei wurden die Binnenpendler mit Wohn- und Arbeitsort in derselben Gemeinde mit einbezogen. Nachfolgend werden Pendelentfernungen von Binnenpendlern separat ausgewiesen, da eine große Anzahl von Binnenpendlern die durchschnittliche Entfernung in der kombinierten Betrachtung erheblich reduzieren kann. Wird hingegen nur die zurückgelegte Entfernung aus Sicht der Wohn- und der Arbeitsorte, also von Aus- und Einpendlern betrachtet, lassen sich Arbeitsmärkte mit hoher und niedriger Pendlermobilität besser identifizieren. Für die Abgrenzung von Arbeitsmärkten wird dabei auf die Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen zurückgegriffen.

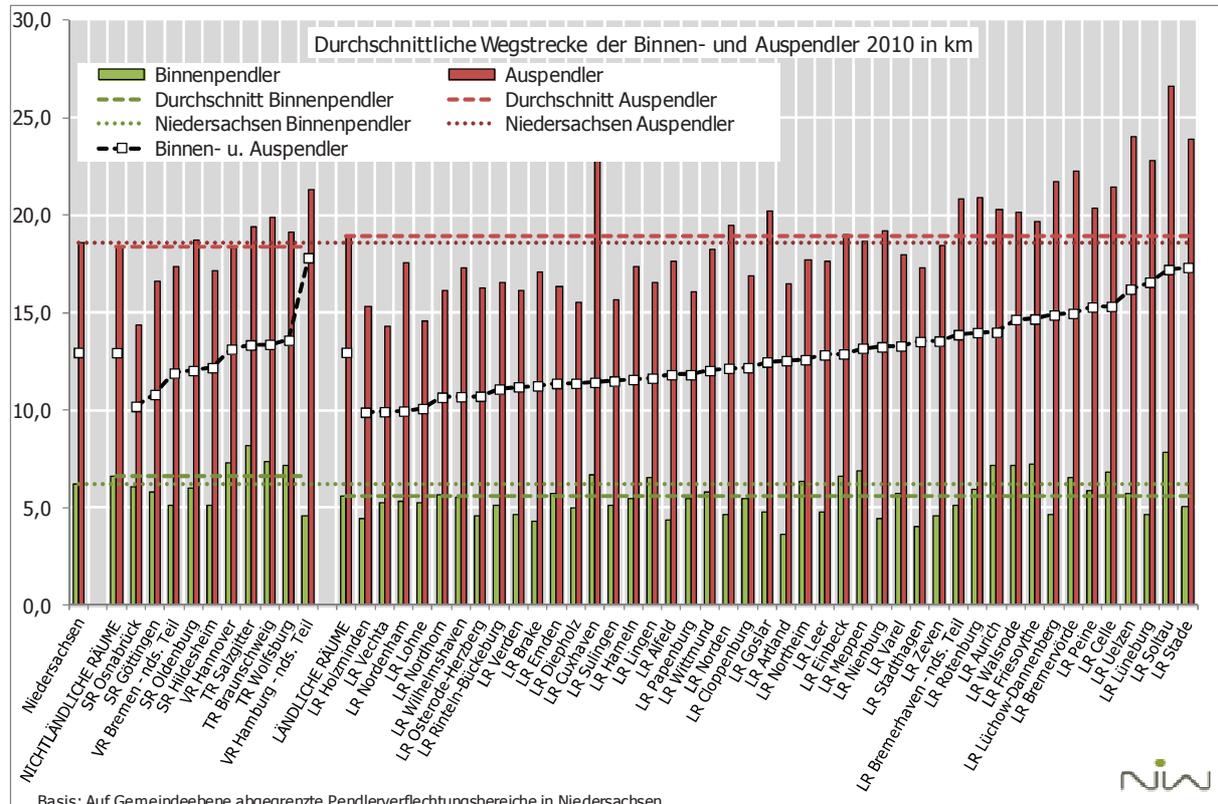
Differenzierte Betrachtung von Pendelentfernungen nach Aus-, Ein- und Binnenpendlern

Im Landesdurchschnitt legen Binnenpendler nach Schätzungen des NIW²⁴ ca. 6,2 km bis zu ihrem Arbeitsort zurück. Dabei ist die durchschnittlich zurückgelegte Entfernung von Binnenpendlern im ländlichen Raum geringfügig kürzer als in Stadtregionen und Verdichtungsräumen. Die Spannweite in den Pendlerverflechtungsbereichen reicht von etwa 3,6 km in Artland bis zu 8,2 km im Bereich Salzgitter, der die weiträumige Flächenstadt Salzgitter beinhaltet (Abb. 1.2-2).

Binnenpendler legen im Durchschnitt 6,2 km zurück

²⁴ Zum Schätzverfahren vgl. methodische Vorbemerkungen zu Kap. 1.2.

Abb. 1.2-1: Durchschnittliche Pendeldistanz der Beschäftigten am Wohnort (Binnen- und Auspendler) in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) von Niedersachsen 2010



Basis: Auf Gemeindeebene abgegrenzte Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen
 Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Schätzungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 03/2012

Länge der Arbeitswege von Auspendlern im ländlichen Raum und in Verdichtungsräumen nahezu identisch

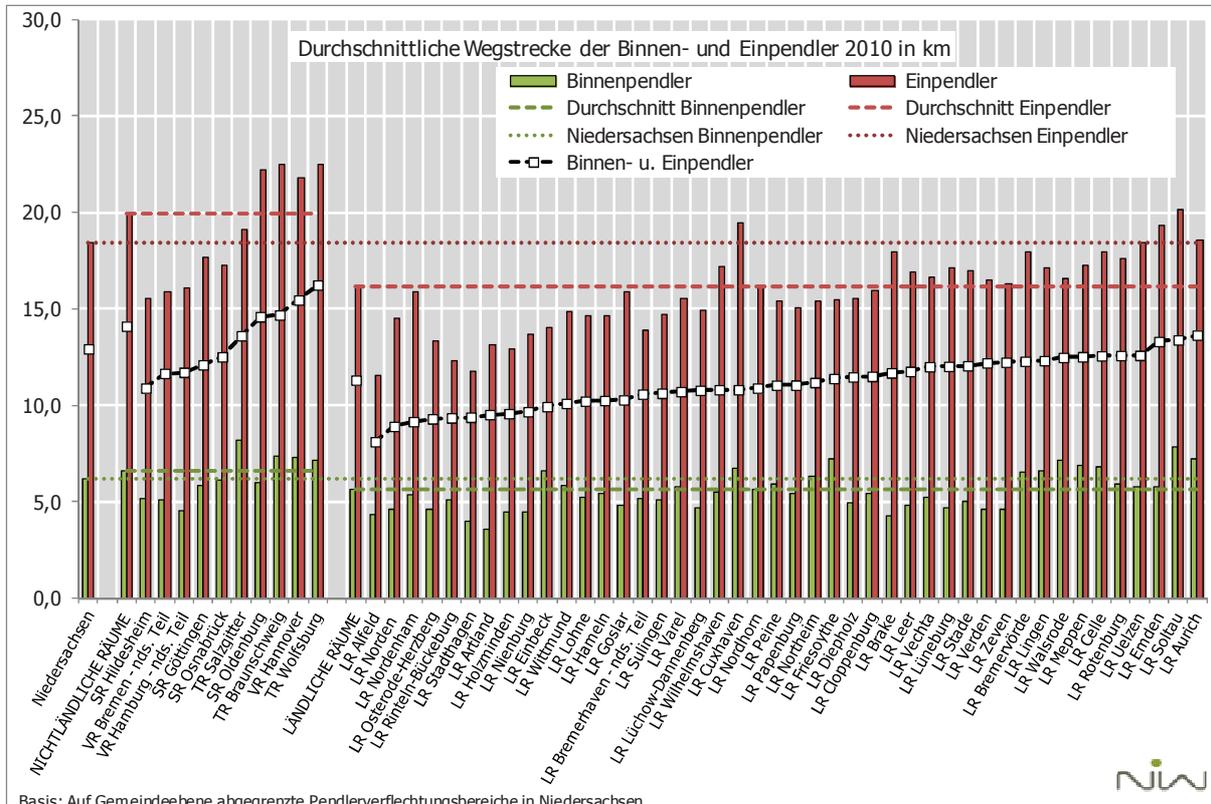
Werden ausschließlich Auspendler berücksichtigt, haben Beschäftigte mit Wohnsitz in ländlichen Räumen im Durchschnitt nur marginal längere Arbeitswege als Beschäftigte in Stadtregionen und Verdichtungsräumen. Die durchschnittliche Entfernung entspricht in beiden Raumkategorien nahezu dem niedersächsischen Durchschnitt von etwa 18,6 km²⁵. Allerdings weisen einige Verflechtungsbereiche deutlich über- bzw. unterdurchschnittliche Entfernungen bei Auspendlern auf (Abb. 1.2-1).

Größte Entfernungen bei Auspendlern im Einzugsgebiet von Hamburg

- Die größten Pendeldistanzen haben diejenigen Pendlerverflechtungsbereiche im ländlichen Raum, die einerseits über kleine Arbeitsmarktzentren verfügen und sich andererseits im Einzugsgebiet von Hamburg befinden. Dazu gehören Soltau (26,6 km), Uelzen (24 km), Stade (23,9 km) und Lüneburg (22,8 km).
- Ebenfalls deutlich überdurchschnittliche Entfernungen weisen Auspendler im Elbe-Weser-Raum in den Verflechtungsbereichen Cuxhaven (23,4 km), Bremervörde (22,2 km) und im niedersächsischen Teil von Bremerhaven (20,8 km) auf.
- Im weiteren Umfeld von Hannover und Bremen bilden die Pendlerverflechtungsbereiche Celle (21,4 km) und Rotenburg (20,9 km) jeweils zentral gelegene Subzentren in ihren Bereichen, die gleichzeitig mit den jeweiligen Großstädten über Pendlerbeziehungen verbunden sind.

²⁵ Da ca. 84 % der Pendelbewegungen (ohne Binnenpendler) innerhalb von Niedersachsen stattfinden und nur vergleichsweise wenige Beschäftigte über die Landesgrenze ein- bzw. auspendeln, sind die Durchschnittswerte für Ein- und Auspendler nahezu identisch.

Abb. 1.2-2: Durchschnittliche Pendeldistanz der Beschäftigten am Arbeitsort (Binnen- und Einpendler) nach großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) von Niedersachsen 2010



Basis: Auf Gemeindeebene abgegrenzte Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen
 Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Schätzungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 03/2012

- Der Verflechtungsbereich Lüchow-Dannenberg (21,7 km) entspricht in seiner Abgrenzung dem Landkreis und weist eine stärkere interne Ausrichtung auf die Städte Lüchow und Dannenberg auf. Darüber hinaus existieren größere Auspendlerströme nach Lüneburg und Uelzen sowie nach Hamburg, wodurch die durchschnittliche Entfernung stark ansteigt.
- Unter den verdichteten Regionen sticht vor allem der niedersächsische Teil des Verflechtungsbereiches von Hamburg mit durchschnittlichen Entfernungen von ca. 21,3 km hervor.
- Die landesweit kürzesten durchschnittlichen Arbeitswege von Auspendlern weisen die Pendlerverflechtungsbereiche von Osnabrück (14,3 km), Vechta (14,3 km) und Lohne (14,6 km) auf.

Auch bei einer Betrachtung aus Sicht der Wirtschaftsstandorte bzw. der Beschäftigten am Arbeitsort zeigen sich im Vergleich von ländlichen und großstädtischen Räumen deutliche Unterschiede in der Einpendeldistanz. Mit durchschnittlich 20 km legen Einpendler in Verdichtungsräumen erwartungsgemäß einen längeren Arbeitsweg zurück als Einpendler in ländlichen Räumen (16,2 km). Darüber hinaus ergeben sich auch innerhalb der beiden Raumtypen große Entfernungsdifferenzen zwischen den einzelnen Pendlerverflechtungsbereichen (Abb. 1.2-2).

Hohe durchschnittliche Pendelentfernung von Einpendlern in Verdichtungsräumen

- Die größten Entfernungen von Einpendlern entfallen auf die Bereiche Braunschweig und Wolfsburg (jeweils 22,5 km), Oldenburg (22,2 km) sowie Hannover (21,8 km). Damit spiegelt sich die überregionale Bedeutung der wichtigsten Arbeitsmarktzentren des Landes auch in der Länge der Arbeitswege, die Beschäftigte zurücklegen, wider.
- Salzgitter (19,2 km) als wichtiger Standort des Verarbeitenden Gewerbes²⁶ in Niedersachsen weist demgegenüber niedrigere Einpendeldistanzen auf.
- Im ländlichen Raum haben lediglich die Verflechtungsbereiche Soltau (20,1 km) und Emden (19,3 km) überdurchschnittliche Pendelentfernungen der Beschäftigten am Arbeitsort.
- Cuxhaven (19,4 km) stellt ein exponiertes Arbeitsmarktzentrum an der Küste im nördlichen Elbe-Weser-Raum dar, so dass relativ weite Entfernungen von Einpendlern zurückgelegt werden. Aufgrund der relativ hohen Anzahl von Binnenpendlern ist die durchschnittliche zurückgelegte Entfernung in der Gesamtbetrachtung (10,8 km) jedoch nur im Mittelfeld unter den Verflechtungsbereichen im ländlichen Raum positioniert.
- Einpendeldistanzen in den beiden Stadtregionen Hildesheim (15,6 km) und Göttingen (16,1 km) liegen unterhalb des Landesdurchschnitts. Dies unterstreicht die Position der beiden Städte als mittelgroße Arbeitsmarktzentren mit geringerer überregionaler Bedeutung²⁷.
- Besonders kurze Arbeitswege legen Einpendler in den flächenmäßig sehr kleinen Verflechtungsbereichen Alfeld (11,6 km), Stadthagen (11,8 km) und Rinteln-Bückerburg (12,3 km) zurück.

Charakterisierung von Arbeitsmärkten mit Hilfe von Pendeldistanzen

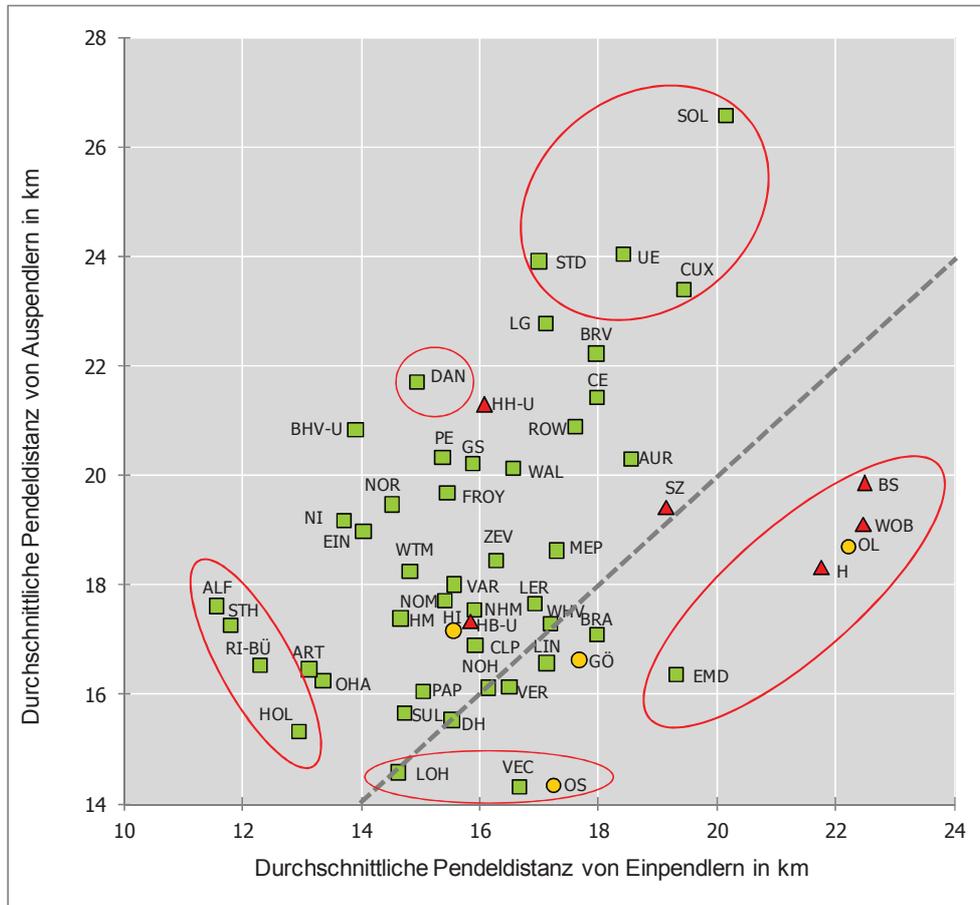
Aus der gemeinsamen Betrachtung von Pendelentfernungen der Ein- und Auspendler ergeben sich erste Hinweise für die Charakterisierung regionaler Arbeitsmärkte. Je nachdem, ob und wie stark Ein- oder Auspendeldistanzen überwiegen, können Rückschlüsse auf die Attraktivität der Arbeitsmärkte bzw. die Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort gezogen werden. Hilfestellung gibt hierbei die Trennungslinie mit identischen Ein- und Auspendelentfernungen. Pendlerverflechtungsbereiche unterhalb der Trennungslinie weisen längere Arbeitswege von Einpendlern auf, während Bereiche oberhalb der Linie von größeren Auspendeldistanzen gekennzeichnet sind (Abb. 1.2-3).

- In Niedersachsen weisen vor allem die großen Verflechtungsbereiche Hannover, Braunschweig, Wolfsburg und Oldenburg hohe Einpendeldistanzen bei gleichzeitig relativ niedrigen Auspendeldistanzen auf. Ein ähnliches Verhältnis zwischen Ein- und Auspendlern hat im ländlichen Raum vorwiegend der Verflechtungsbereich Emden, der in Ostfriesland ein wichtiges regionales Arbeitsmarktzentrum darstellt.
- Vergleichsweise geringe Einpendeldistanzen bei parallel geringeren Entfernungen werden im südlichen Oldenburger Münsterland in den Pendlerverflechtungsbereichen Lohne und Vechta sowie in Osnabrück sichtbar. Dies deutet auf günstige lokale Beschäftigungsmöglichkeiten mit geringerer überregionaler Anziehungskraft hin.
- Im Weserbergland weisen insbesondere kleine Verflechtungsbereiche wie Alfeld, Holzminden, Rinteln-Bückerburg und Stadthagen insgesamt kürzere Pendeldistanzen auf, wobei Auspendler deutlich weitere Strecken zurücklegen.
- Überwiegen die durchschnittlichen Pendeldistanzen der Auspendler die der Einpendler in erheblichem Maße, bieten angrenzende große Zentren offensichtlich Beschäftigungsmöglichkeiten, die vor Ort nicht bzw. weniger gegeben sind. Beispiele hierfür sind die Verflechtungsbereiche im Hamburger Umland wie Soltau, Uelzen, Stade und auch Cuxhaven.
- Je größer die Differenz zwischen Aus- und Einpendelentfernung wird, desto größer wird die Abhängigkeit von (weiter) entfernten Arbeitsmarktzentren. Dies wird unter anderem am Verflechtungsbereich Lüchow-Dannenberg ersichtlich.

²⁶ Salzgitter AG, MAN Truck & Bus, Volkswagen AG und Alstom.

²⁷ Dabei ist insbesondere bei Göttingen zu berücksichtigen, dass Fernpendler über 100 km von der Betrachtung ausgeschlossen wurden.

Abb. 1.2-3: Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Ein- und Auspendeldistanz (jeweils einschließlich Binnenpendler) in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) 2010



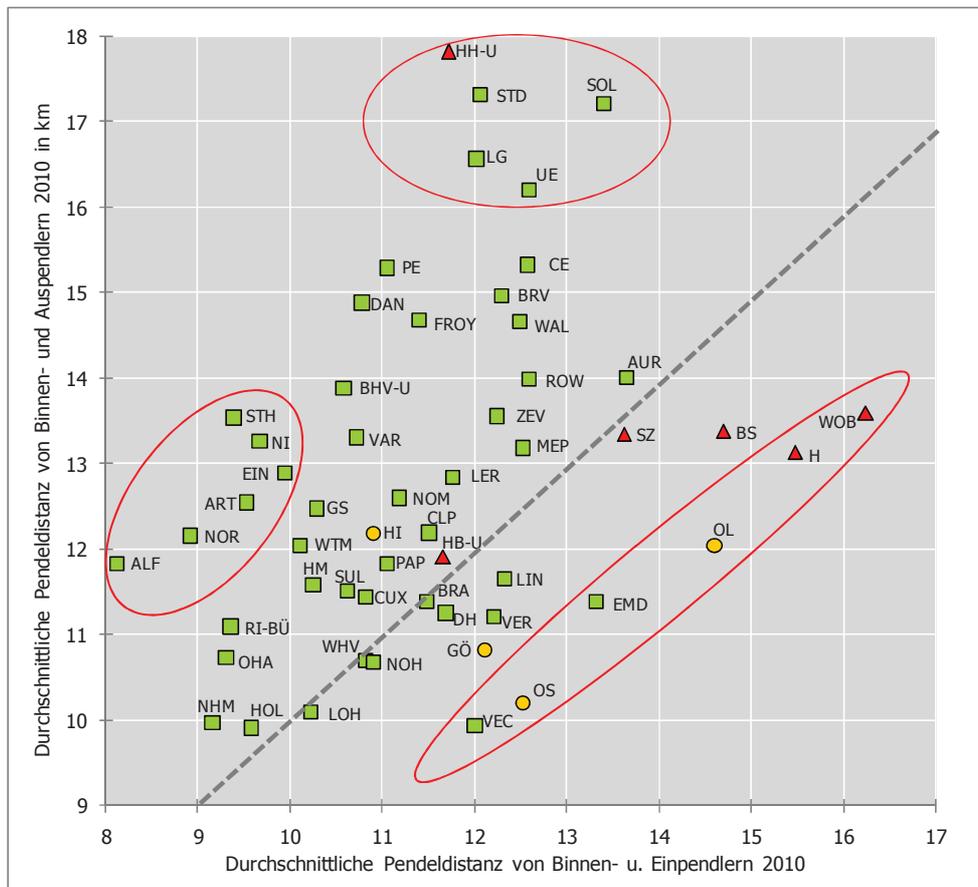
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Schätzungen
 NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 03/2012

Große Pendeldistanzen gehen möglicherweise mit geringen Pendlerquoten einher, sodass die durchschnittlichen Entfernungen vor allem in Standorten mit hohen Anteilen von Binnenpendlern verzerrt sein können. Darüber hinaus sind Bewertungen der Verkehrsbelastung nur unter Einbeziehung sehr kurzer Arbeitswege realitätsnah. Neben den insgesamt kürzeren Entfernungen sind insbesondere Positionsveränderungen von Pendlerverflechtungsbereichen gegenüber einer ausschließlichen Betrachtung von Ein- und Auspendlern von Interesse, da dies auf ein großes Gewicht von Binnenpendlern hindeutet (Abb. 1.2-4).

Berücksichtigung von Binnenpendlern

- Zu den besonders attraktiven, also anziehenden Arbeitsmarktzentren in Niedersachsen zählen die Verflechtungsbereiche Wolfsburg, Hannover, Oldenburg, Emden, Osnabrück und Vechta. Dabei nehmen die zurückgelegten Entfernungen und damit der jeweilige Verkehrsaufwand in der Reihenfolge der Aufzählung ab.

Abb. 1.2-4: Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Ein- und Auspendeldistanz (jeweils einschließlich Binnenpendler) in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen (PVB) 2010



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen und Schätzungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 03/2012

- Auch unter Berücksichtigung der Binnenpendler zeigt sich der enorme Einfluss von Hamburg auf die angrenzenden niedersächsischen Regionen. Insbesondere die starke Ausrichtung des niedersächsischen Teils des Hamburger Verflechtungsraumes – vorwiegend des Landkreises Harburg – wird anhand der Positionsveränderung im Streudiagramm deutlich ²⁸.

²⁸ Bei der Interpretation der Position des niedersächsischen Umlands von Hamburg, Bremen und Bremerhaven ist zu berücksichtigen, dass das jeweilige Arbeitsmarktzentrum nicht enthalten ist.

2. Demographische Entwicklung

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

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

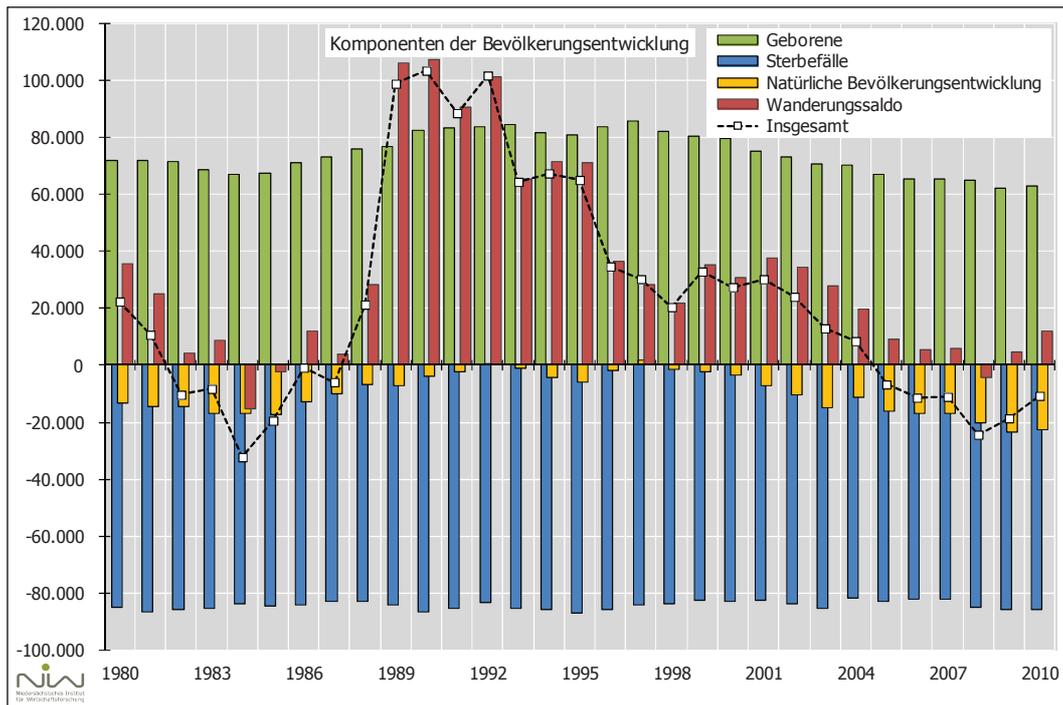
2.1 Bevölkerungsentwicklung im Überblick

Die Einwohnerzahlen des Landes Niedersachsen haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten sehr unterschiedlich entwickelt (Abb. 2.1).

- Im Jahr 1980 stiegen die Einwohnerzahlen in Niedersachsen um insgesamt etwa 23.000 Personen, weil einem Überschuss der Sterbefälle über die Geborenen von mehr als 13.000 Personen Wanderungsgewinne von fast 36.000 Personen gegenüber standen. In den folgenden Jahren fielen die Bevölkerungszuwächse bei rückläufigen Wanderungsüberschüssen im Zuge der Rezession dann aber geringer aus, und in den Jahren 1982 bis 1987 schrumpften aufgrund von Abwanderungstendenzen die Einwohnerzahlen sogar vorübergehend. Erst in der zweiten Hälfte der 80er Jahre wuchs mit der wirtschaftlichen Erholung die Bevölkerung auch wieder leicht.
- Die Öffnung der innerdeutschen Grenze sowie Intensivierung der internationalen Zuwanderung ließen dann in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Bevölkerungszahlen extrem stark ansteigen. In den Jahren 1989 bis 1992 waren durch starke Wanderungsgewinne Zuwächse von jeweils etwa 100.000 Einwohnern zu verzeichnen. Auch in den Jahren 1993 bis 1995 verzeichnete Niedersachsen aufgrund von Zuströmen aus den ehemaligen GUS-Staaten sowie von Bürgerkriegsflüchtlingen aus den Balkanstaaten noch Bevölkerungszuwächse von mehr als 60.000 Personen pro Jahr. Nach 1995 sanken die Wanderungsgewinne auf ein Niveau zwischen 20.000 und 30.000 Personen ab.
- Seit 2002 sind die Einwohnerzuwächse kontinuierlich geschrumpft, und im Jahr 2005 reichten die Wanderungsüberschüsse erstmals nicht mehr aus, um das Geborenendefizit zu kompensieren. Bei weiter rückläufigen Wanderungsgewinnen und tendenziell steigenden Sterbeüberschüssen gingen die Einwohnerzahlen in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts zunehmend zurück. Im Jahr 2008 sanken die Einwohnerzahlen in Niedersachsen sogar um fast 25.000 Personen.
- In den letzten beiden Jahren hat sich der Bevölkerungsverlust leicht reduziert, da wieder leichte Wanderungsgewinne verzeichnet werden konnten. Im Jahr 2010 schrumpfte die Einwohnerzahl in Niedersachsen bei einem Geborenendefizit von fast 23.000 Personen und einem Wanderungsgewinn von 12.000 Einwohnern nur noch um etwa 11.000 Personen.

**Entwicklung der
Komponenten der
Bevölkerungsentwicklung
seit Beginn der 80er Jahre**

Abb. 2.1: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen seit 1980



Quelle: Bevölkerungsstatistik, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2/2012

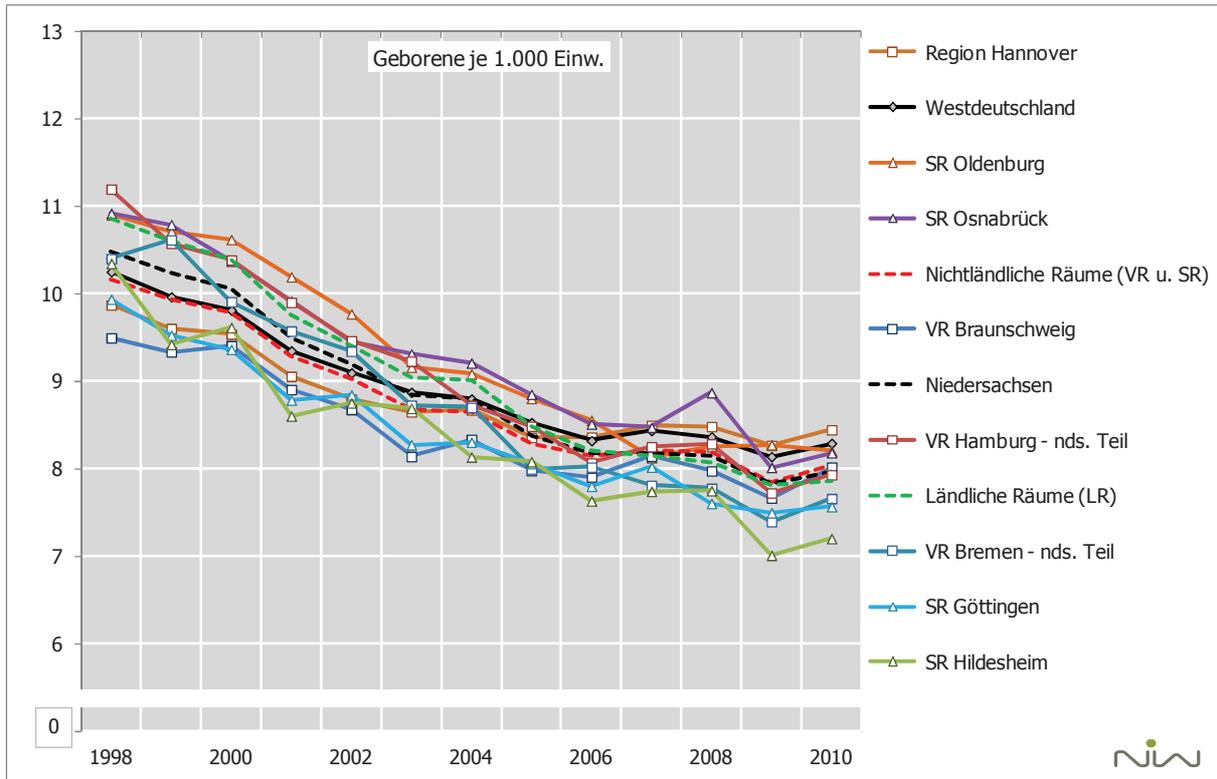
2.2 Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Entwicklung der Geborenenzahlen

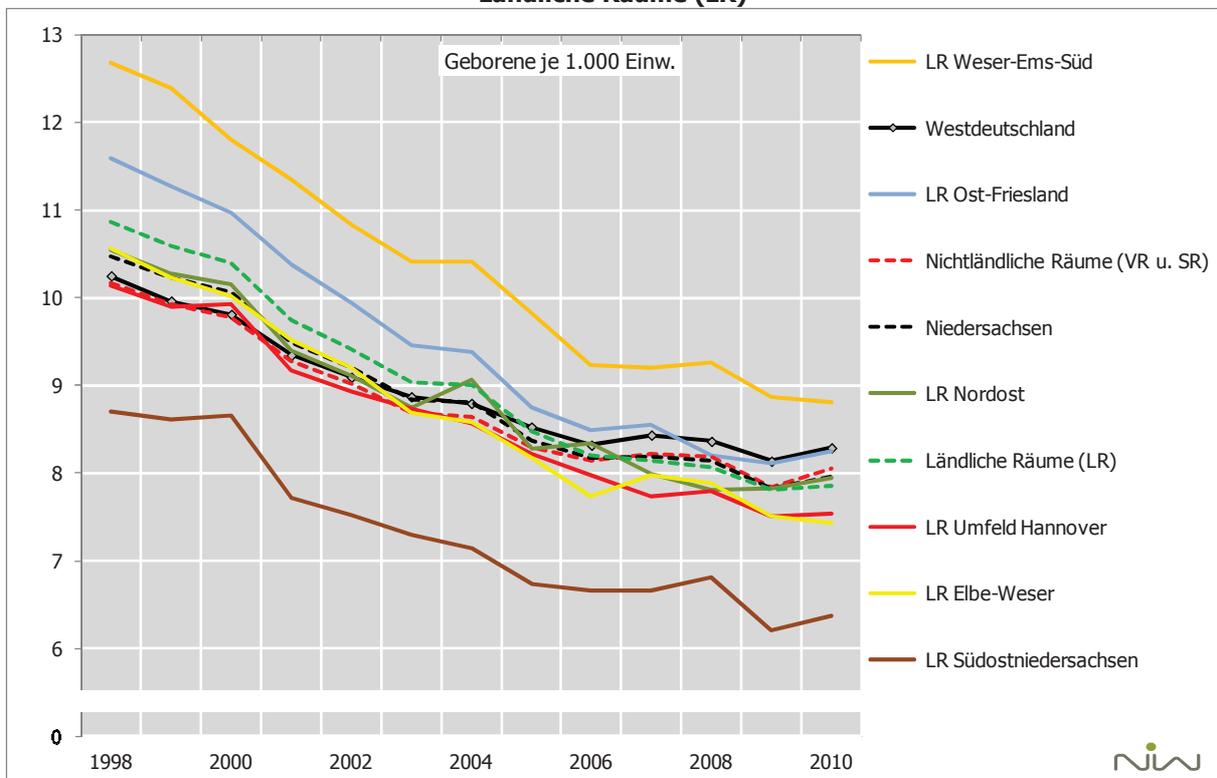
Bedeutung der Geborenenzahlen für die Bevölkerungsentwicklung

Die Geborenenzahlen eines Jahres bilden jeweils die Basis eines neuen Bevölkerungsjahrgangs. Insofern sind sie für den zukünftigen Altersaufbau der Bevölkerung von besonderer Bedeutung. Geburtenstarke Jahrgänge (aus den späten 30er und den frühen 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts) und Geburtenausfälle (z.B. aus der Weltwirtschaftskrise oder zum Ende des 2. Weltkriegs) lassen sich auch heute noch an der Bevölkerungspyramide ablesen. Nach dem Geburtenrückgang in der zweiten Hälfte der 60er Jahre, vor allem verursacht durch die Einführung und Verbreitung von Antikonzeptiva, die die Jahrgangsstärken in den meisten westdeutschen Regionen innerhalb von wenigen Jahren nahezu halbierte, sind die Geborenenzahlen erst zu Beginn der 80er Jahre an wieder gestiegen, weil nunmehr die Frauen aus den geburtenstarken Jahrgängen ihrerseits ins Familiengründungsalter hineinwachsen. Gestützt wurden die Geborenenzahlen ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre durch die verstärkte Zuwanderung ausländischer Bevölkerung sowie von Deutschstämmigen aus den ehemaligen GUS-Staaten mit tendenziell höheren Kinderzahlen und Geborenenraten. Seit Mitte der 90er Jahre sind die Geborenenzahlen dann aber deutlich zurückgegangen, vor allem weil die Jahrgänge der potenziellen Elterngenerationen durch die demographischen Veränderungen erheblich geschrumpft sind. Die Geborenenzahlen sind in Niedersachsen von Ende der 90er Jahre bis etwa 2005 langsam, aber stetig gesunken und seitdem etwa stabil. Dieser Entwicklung sind alle niedersächsischen Regionen gefolgt (Abb. 2.2-1).

Abb. 2.2-1: Entwicklung der Geboreneneraten in den niedersächsischen Regionen seit 1998
Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)



Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

Quelle: Bevölkerungsstatistik, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Regionales Gefälle der Geborenenraten

Die Geborenenraten ²⁹, die die Relation zwischen den Geborenenzahlen und der Bevölkerung insgesamt abbilden, weisen dabei ein deutliches regionales Gefälle auf (Abb. 2.2-1). Allerdings sind die Geborenenraten der großstädtischen Regionen und der ländlichen Räume insgesamt in Niedersachsen fast identisch. Die Unterschiede ergeben sich innerhalb der Gebietskategorien (Karte 2.2-1).

- In den großstädtischen Regionen liegen die Geborenenraten relativ dicht beieinander. In der Region Osnabrück und der Region Hannover sind sie etwas höher als in den Räumen Göttingen und Hildesheim. Die Geborenenraten sind in den großstädtischen Räumen seit Ende der 90er Jahren kontinuierlich gesunken. Damit hat sich der Beitrag der Geborenen zur Bevölkerungsentwicklung insgesamt verringert.
- In den ländlichen Räumen sind die regionalen Unterschiede beträchtlich größer. An der Spitze mit weit überdurchschnittlichen Geborenenraten, die sogar bundesweit zu den höchsten zählen, stehen die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen. In Teilen des Küstenraums, im Nordosten des Landes und in den ländlichen Räumen des südlichen Niedersachsen sind die Geborenenraten demgegenüber weit unterdurchschnittlich. Auch in den ländlichen Räumen sind die Zahlen der Geborenen in den letzten Jahren permanent zurückgegangen. In den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen war der Rückgang sogar stärker ausgeprägt, sodass sich die regionalen Unterschiede etwas eingeebnet haben.

Regionale Unterschiede im Anteil der potenziellen Müttergenerationen

Die regionalen Abweichungen der Geborenenraten werden in starkem Maße von Unterschieden in der Altersstruktur, d.h. den Besetzungszahlen der Altersjahrgänge der potenziellen Müttergenerationen bestimmt (Abb. 2.2-2). Der Anteil der Frauen im „gebärfähigen Alter“ ³⁰ an der Bevölkerung insgesamt schwankt in Niedersachsen auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen etwa 15,5 % und fast 21 %.

- Ausgesprochen gering ist der Anteil in den Verflechtungsbereichen Lüchow-Dannenberg, Osterode am Harz, Goslar und Alfeld.
- Mit Abstand folgen die Verflechtungsbereiche Cuxhaven, Nordenham und Wilhelmshaven sowie Einbeck, Northeim, Holzminden, Sulingen, Uelzen, Hameln und Rinteln-Bückeburg.
- Einen sehr hohen Anteil an Frauen im gebärfähigen Alter haben die Pendlerverflechtungsbereiche Emden, Lingen, Friesoythe, Lüneburg, Cloppenburg, Lohne und Vechta.

Zusammenhang zwischen dem Anteil der Frauen im gebärfähigen Alter und den Geborenenraten

Der Zusammenhang zwischen dem Anteil der Frauen im gebärfähigen Alter und den Geborenenraten ist erwartungsgemäß eng, jedoch gibt es auffällige Ausnahmen (Abb. 2.2-2).

- Positive Abweichungen sprechen für vergleichsweise hohe Kinderzahlen in Relation zu den potenziellen Müttergenerationen. Dies gilt z.B. für die Pendlerverflechtungsbereiche Walsrode, Artland, Friesoythe, Cloppenburg und Lohne. In den hohen Zahlen spiegeln sich nicht nur die nach wie vor bestehenden Stadt-Land-Unterschiede, sondern auch die Einflüsse der Konfession und der sozialen Gruppenzugehörigkeit auf die Einstellung zu Familie und Kindern wider ³¹.
- Vor allem in den großstädtischen Regionen und Standorten mit Hochschulen sind die Geborenenraten vergleichsweise niedrig. Der starke Zustrom von weiblichen Studierenden z.B. in die Regionen Osnabrück und Oldenburg sowie Lüneburg und Göttingen führt dort erwartungsgemäß nicht zu höheren Geborenenzahlen.

²⁹ Geborene je 1.000 Einwohner; der Indikator Geborenenrate beschreibt den Beitrag der Geborenen zur Bevölkerungsentwicklung insgesamt. Will man die Unterschiede im generativen Verhalten aufzeigen, sind die altersspezifischen Geborenenraten bzw. die Geborenenintensität geeigneter, die die Geborenen auf die potenzielle Mütterjahrgänge bzw. die Zahl der Frauen im Alter von 15 bis unter 45 oder 50, beziehen.

³⁰ Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wird hier mit der weiblichen Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 45 Jahren gerechnet. Häufig werden auch die Altersjahrgänge zwischen 15 und 50 Jahren in die Berechnung einbezogen.

³¹ Vgl. dazu Jung, Hans-Ulrich: Grundzüge des demographischen Wandels in Niedersachsen und Konsequenzen für die Landes- und Kommunalpolitik. In: Demographischer Wandel, Befunde für Niedersachsen und Handlungsfelder. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, NIW-Workshop 2004/2005, Hannover, Mai 2005, S. 12ff.

Karte 2.2-1: Geborene und Geboreneneraten 2010

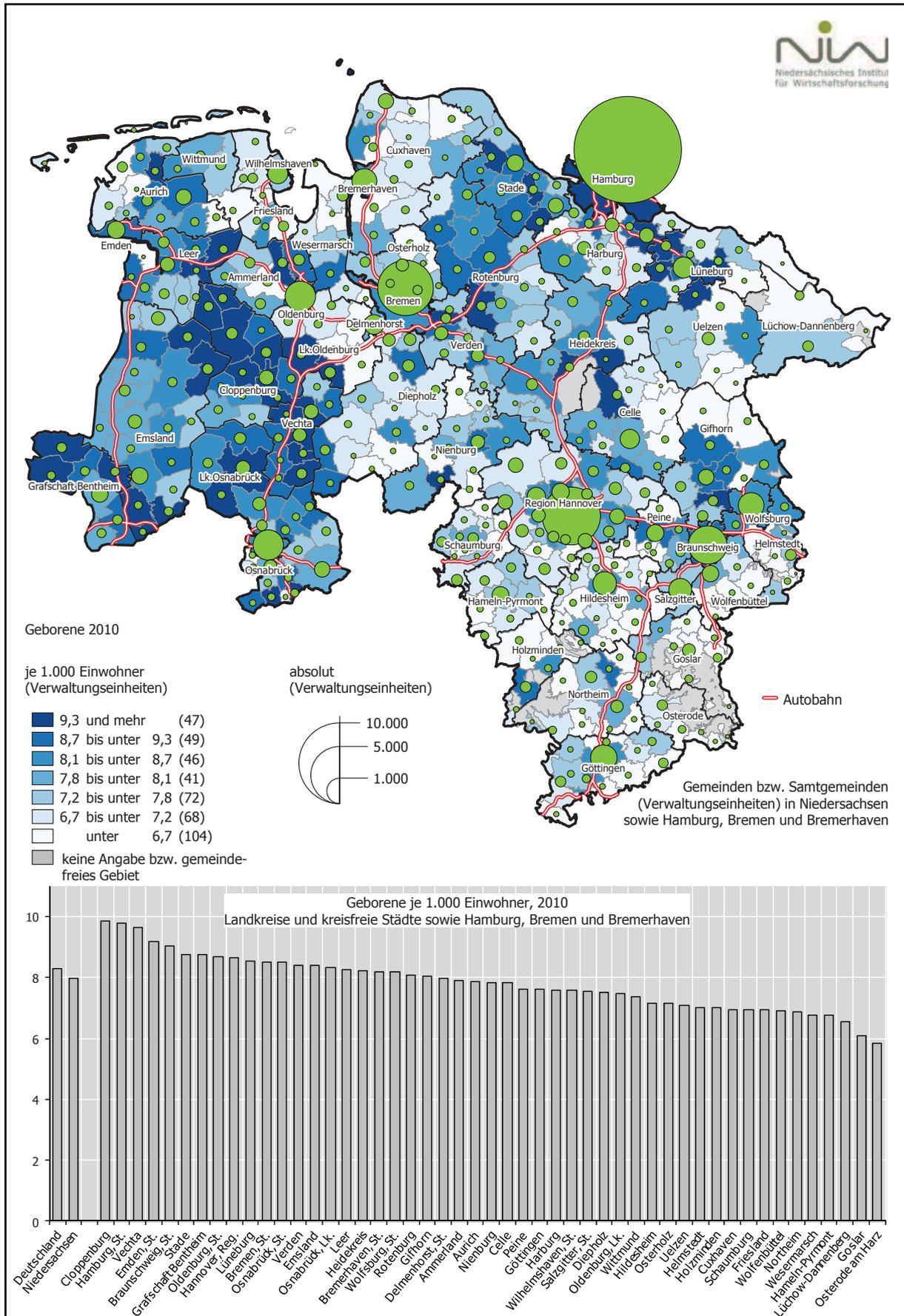
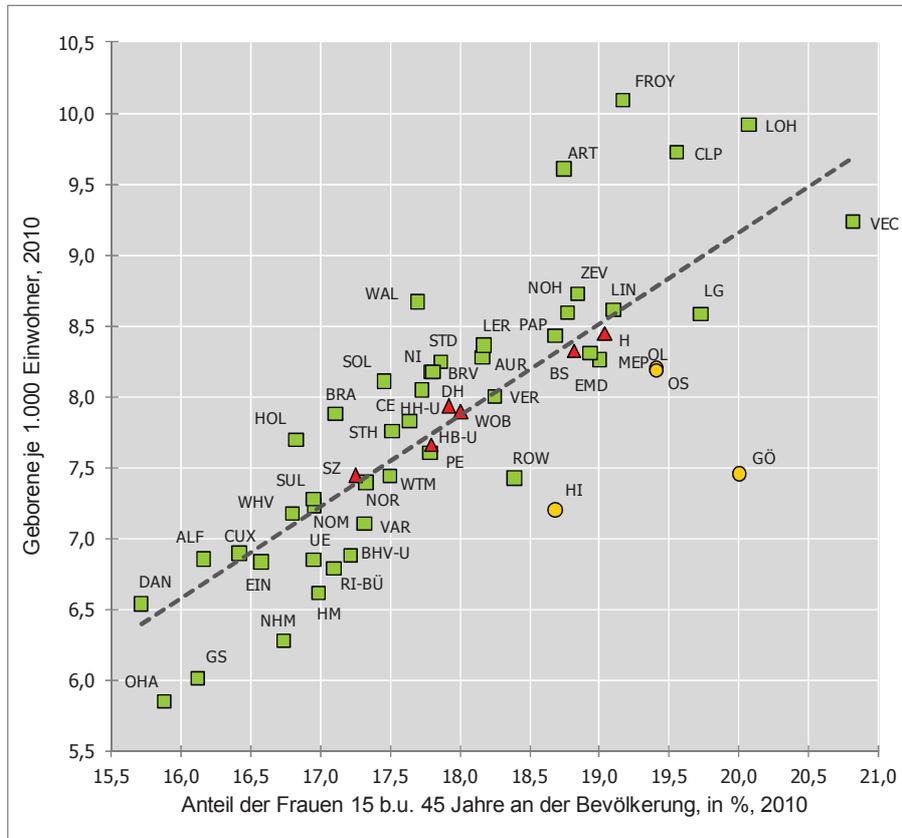


Abb. 2.2-2: Geborenenraten und Anteil der Frauen im „gebärfähigen Alter“ an der Bevölkerung in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen



▲ Verdichtungsräume ● Stadtregionen ■ Ländliche Räume

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

Leichte regionale Konvergenz der Geborenenraten

Die Geborenenraten sind in den letzten 10 Jahren in allen Regionen des Landes zurückgegangen (Abb. 2.2-1). In den ländlichen Räumen war der Rückgang sogar etwas stärker als in den städtischen Regionen. Vor allem die regionalen Unterschiede in den ländlichen Räumen sind weiter leicht, aber kontinuierlich abgebaut worden.

Entwicklung der Sterbefälle

Langfristiger Trend der Verschlechterung der natürlichen Entwicklung

Seit Ende der 90er Jahre schrumpfen bundesweit die Geborenenzahlen und gleichzeitig steigen die Sterbefälle aufgrund des zunehmenden Anteils älterer Menschen an. Im Jahr 2000 lag das Geborenendefizit in Niedersachsen noch bei 3.500 Personen, im Jahr 2009 bereits bei fast 23.500 Personen. Im Jahr 2010 reduzierte sich das Geborenendefizit leicht auf 22.600 Personen, weil sich die Geborenenzahlen gegenüber dem Vorjahr um fast 1.000 steigerten, während die Zahl der Sterbefälle um etwa 100 anwuchs. Insgesamt reichen in Niedersachsen bereits seit dem Jahr 2005 die Wanderungsgewinne nicht mehr aus, um das Geborenendefizit zu kompensieren. Im Vergleich zum Bundesgebiet war die natürliche Entwicklung in Niedersachsen bis Anfang des Jahrzehnts noch etwas günstiger (Karte. 2.2-2). Seitdem hat sie sich überdurchschnittlich verschlechtert und ist mittlerweile sogar leicht schwächer (Abb. 2.2-3).

Karte 2.2-2: Gestorbene und Gestorbeneraten 2010

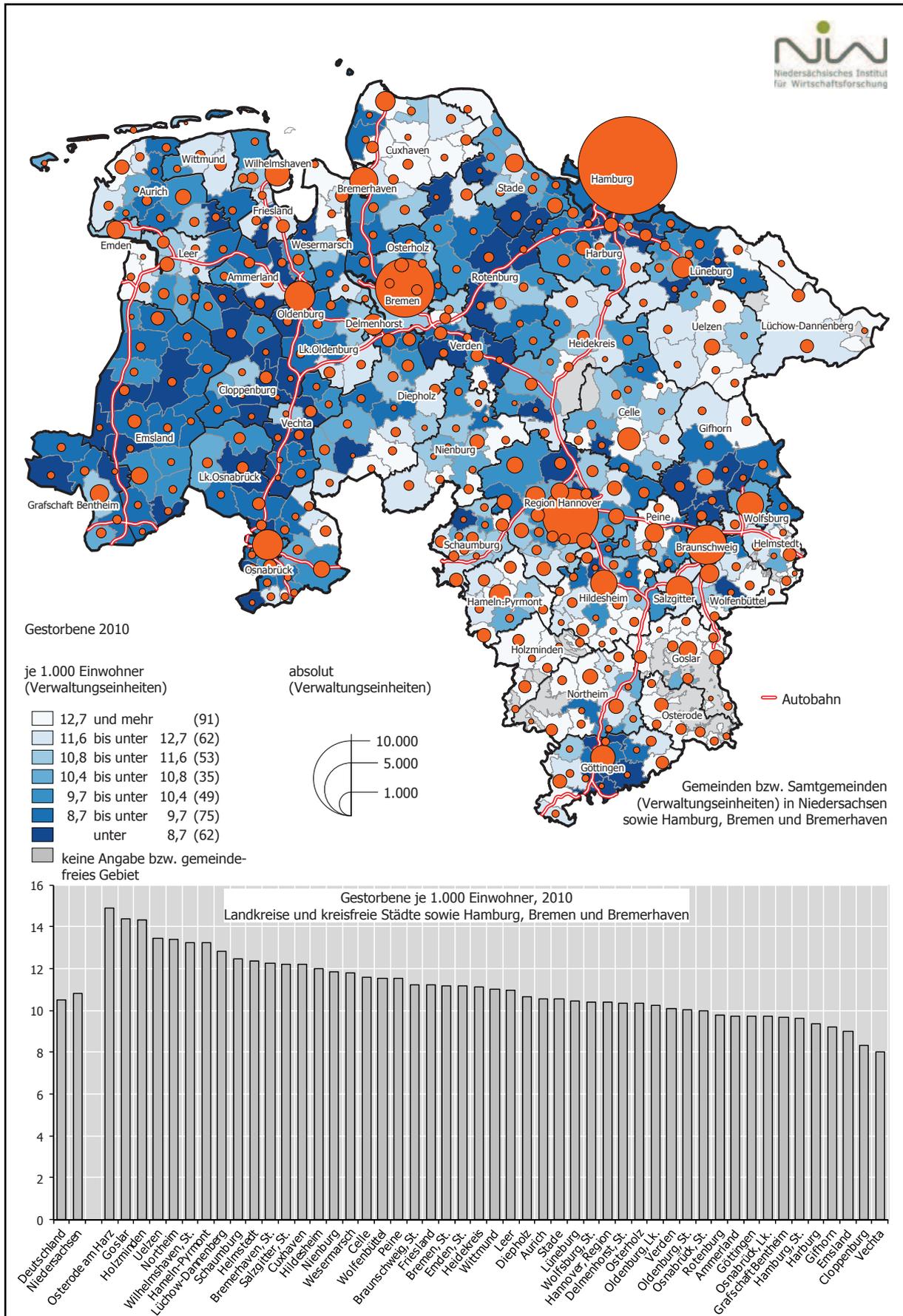
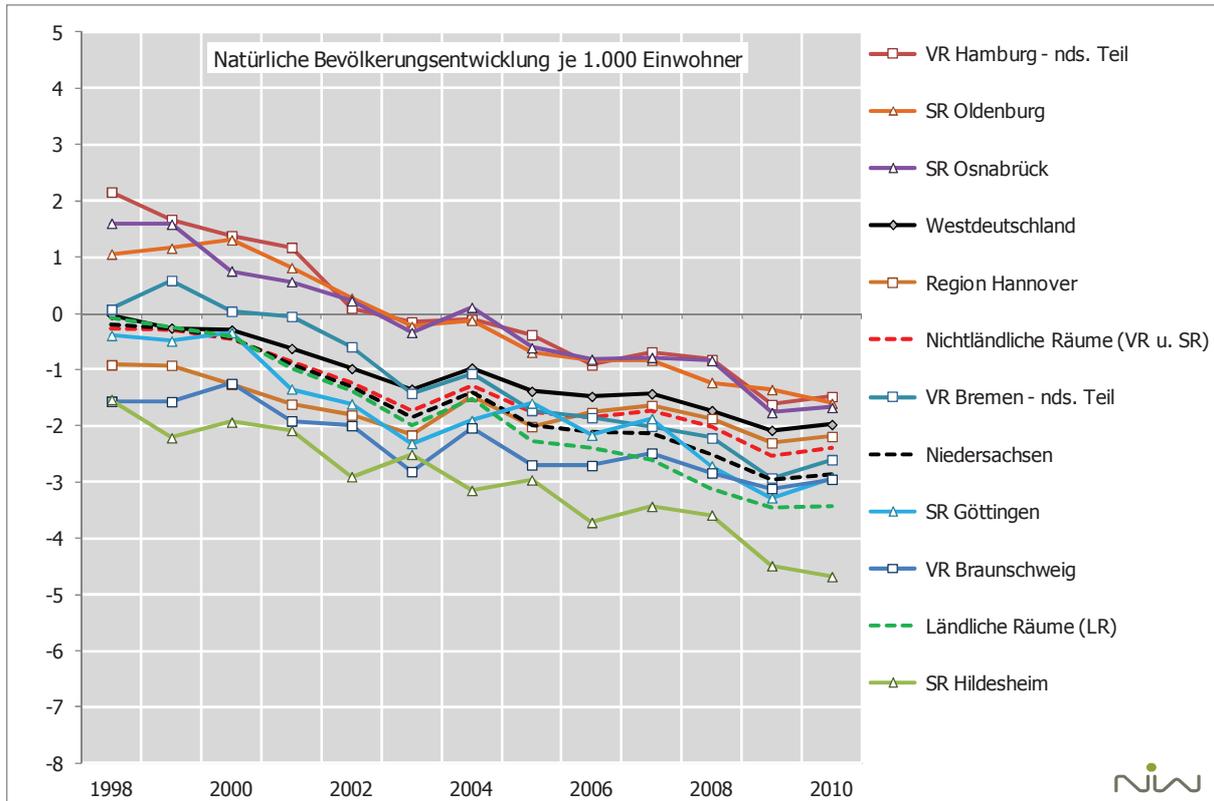
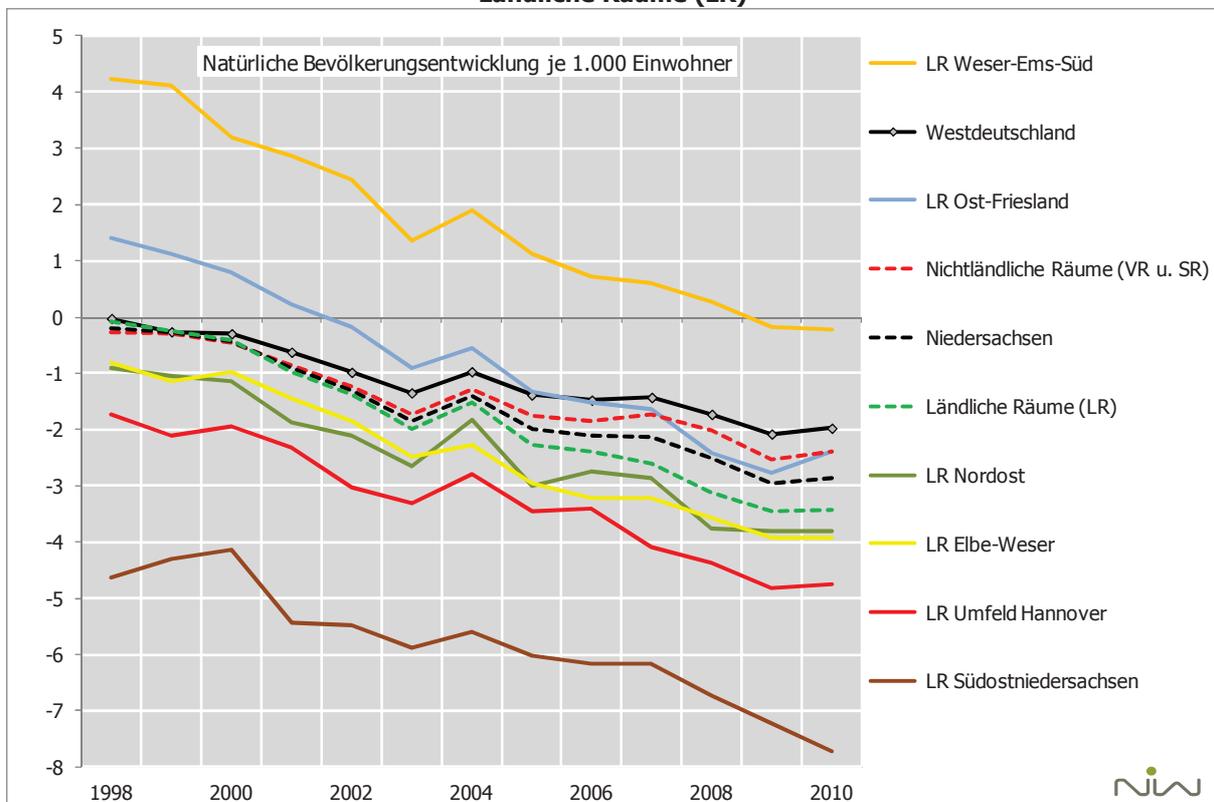


Abb. 2.2-3: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen seit 1998
Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)



Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, Statistischen Bundesamt und LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Innerhalb des Landes beobachten wir ein erhebliches Gefälle in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Karte 2.2-3 und Abb. 2.2-3). Neben den nach wie vor bestehenden Unterschieden im generativen Verhalten spiegeln sich hier vor allem die Effekte des abweichenden Altersaufbaus der Bevölkerung, z.B. durch den Anteil der Frauen im gebärfähigen Alter im Hinblick auf die Geborenenzahlen oder durch den Anteil älterer Menschen bezüglich der Gestorbenenahlen. Insgesamt ist die natürliche Entwicklung in den ländlichen Räumen mittlerweile deutlich schwächer als in den großstädtischen Regionen des Landes.

- Die großstädtischen Regionen unterscheiden sich bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung untereinander in deutlich geringerem Maße als die ländlichen Räume. Neben dem niedersächsischen Umland von Hamburg haben die Pendlerverflechtungsbereiche Oldenburg und Osnabrück die geringsten Geborenendefizite. Im Mittelfeld liegen die Verdichtungsräume Hannover, Wolfsburg und Braunschweig sowie die Stadtregion Göttingen. Die schwächste natürliche Entwicklung unter den großstädtischen Regionen weisen die Pendlerverflechtungsbereiche Salzgitter und Hildesheim auf.
- In den ländlichen Räumen ist die Bandbreite zwischen Pendlerverflechtungsbereichen mit vergleichsweise günstiger und extrem schwacher natürlicher Entwicklung ausgesprochen groß. Die ländlichen Räume des westlichen Niedersachsens können sogar nach wie vor Geborenenüberschüsse verzeichnen. Hier stehen die Verflechtungsbereiche Lohne, Cloppenburg, Friesoythe und Vechta an der Spitze. Einen leichten Überschuss weist darüber hinaus auch der Verflechtungsbereich Zeven im zentralen Elbe-Weser-Raum auf. Im Mittelfeld liegen die ländlichen Verflechtungsbereiche des übrigen westlichen Niedersachsens (Artland, Lingen, Meppen, Papenburg und Nordhorn) sowie die Küstenregionen Emden und Aurich mit geringfügigen Geborenendefiziten. Es folgen weitere Verflechtungsbereiche aus dem Umfeld der Verdichtungsräume wie Lüneburg, Verden und Diepholz sowie im mittleren Niedersachsens (Stadthagen und Nienburg, Walsrode und Soltau sowie Bremervörde, Rotenburg und Nienburg). Schwach ist die natürliche Entwicklung in den Verflechtungsbereichen an der Küste (Wittmund, Norden, Bremerhaven-Umland, Wilhelmshaven, Cuxhaven und Nordenham). Ausgesprochen hoch ist das Geborenendefizit im Nordosten des Landes in den Verflechtungsbereichen Lüchow-Dannenberg und Uelzen sowie im südlichen Niedersachsens in den Bereichen Holzminden, Rinteln-Bückeburg, Hameln und Alfeld. Die mit Abstand höchsten Geborenendefizite verzeichnen die Pendlerverflechtungsbereiche Einbeck, Goslar und Osterode-Herzberg.

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

In praktisch allen Regionen des Landes hat sich die natürliche Entwicklung seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts verschlechtert. Vergleichsweise gering war der Rückgang bei den großstädtischen Räumen mit Ausnahme von Salzgitter und Hildesheim. Die positive Entwicklung der großstädtischen Regionen ist vor allem auf die „Reurbanisierung“ zurückzuführen, die den Anteil der jungen Menschen und damit auch der Geborenenzahlen in den Städten deutlich angehoben hat. Überdurchschnittlich verloren haben unter den ländlichen Räumen die meisten Bereiche des Küstenraums sowie die Regionen des Leine-Weser-Berglandes und des Harzes. Die Regionen des Elbe-Weser-Raums und der Heide konnten demgegenüber ihre Position behaupten, während nur das Oldenburger Münsterland Zuwächse verzeichnen konnte (Karte 2.2-3)

Regionale Unterschiede in der natürlichen Entwicklung ...

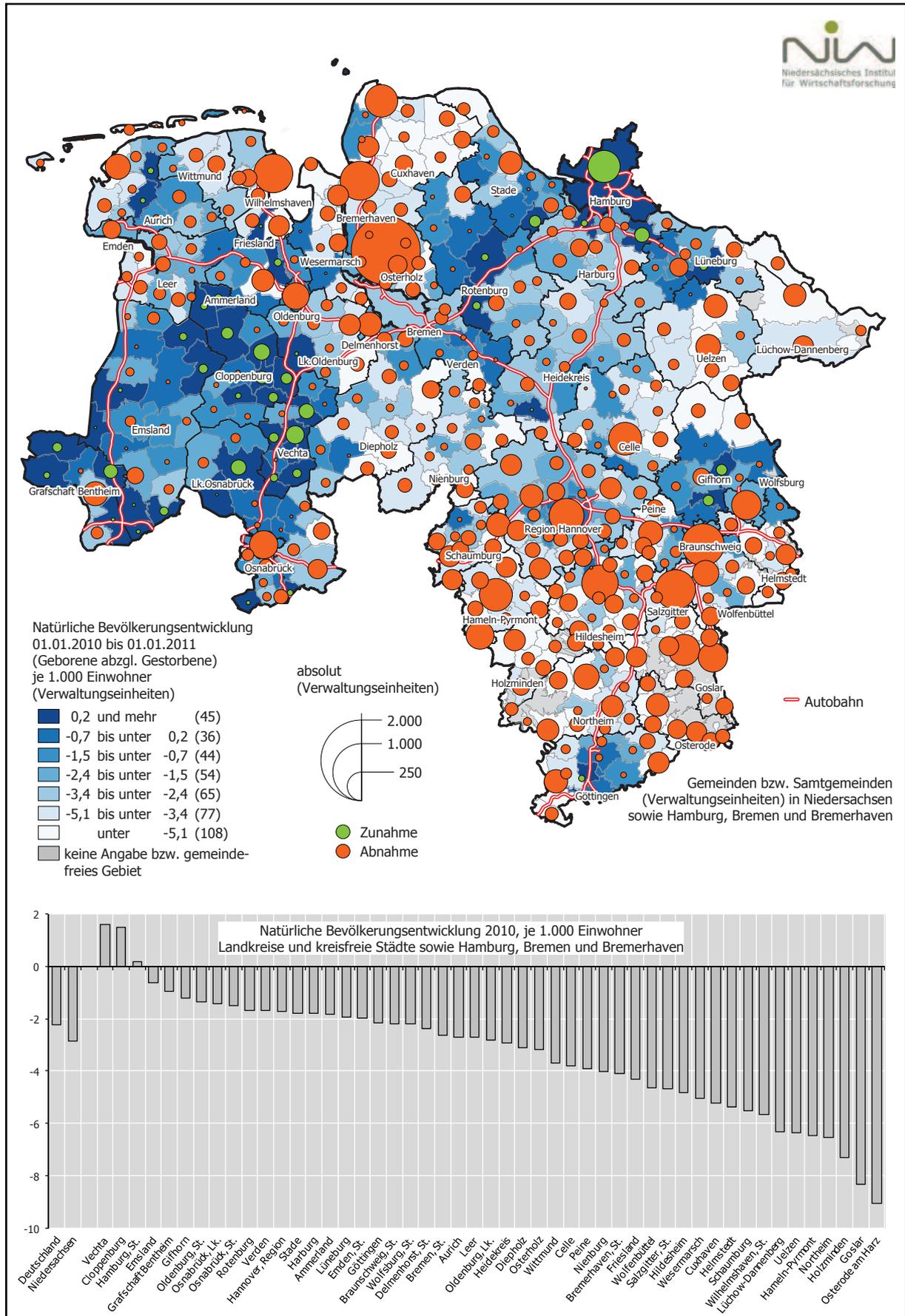
... geringeres Gefälle in den großstädtischen Regionen

... sehr viel größere Bandbreite in den ländlichen Räumen

Stabile Trends der natürlichen Entwicklung

Verschlechterung der natürlichen Entwicklung in den ländlichen Regionen und im südlichen Niedersachsens

Karte 2.2-3: Natürliche Bevölkerungsentwicklung 2010



2.3 Wanderungen

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

Wanderungen als Ausdruck regionaler Lebens- und Arbeitsbedingungen

Bundesweit lag der Höhepunkt der Wanderungsgewinne des laufenden Jahrzehnts im Jahr 2001. Seitdem sind die Wanderungsüberschüsse konsequent abgeschmolzen. Dieser Trend gilt auch für Westdeutschland und Niedersachsen. Die Wanderungsüberschüsse in Niedersachsen, die 2001 noch bei 37.000 Personen lagen, sind bis 2006 auf 6.000 abgesunken. In 2008 war sogar erstmals ein leichter Wanderungsverlust von etwa 4.300 Personen zu verzeichnen (Abb. 2.1). In den Jahren 2009 und 2010 waren in Niedersachsen wieder leichte Wanderungsüberschüsse von etwa 5.000 und fast 12.000 Personen zu verzeichnen³².

Entwicklung der Wanderungen: erstmals leichter Wanderungsverlust

Insgesamt liegen in Niedersachsen aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre die ehemals überdurchschnittlichen Wanderungsgewinne in den meisten Regionen nur noch leicht über dem Bundesdurchschnitt, andere verzeichnen bereits wieder deutliche Wanderungsverluste (Abb. 2.3). Die regionalen Wanderungsgewinne und -verluste schwanken zwar jährlich stärker als die natürliche Entwicklung, trotzdem sind die Unterschiede zwischen den begünstigten und den benachteiligten Regionen in den letzten Jahren vergleichsweise stabil.

Räumliches Muster der Wanderungen in Niedersachsen

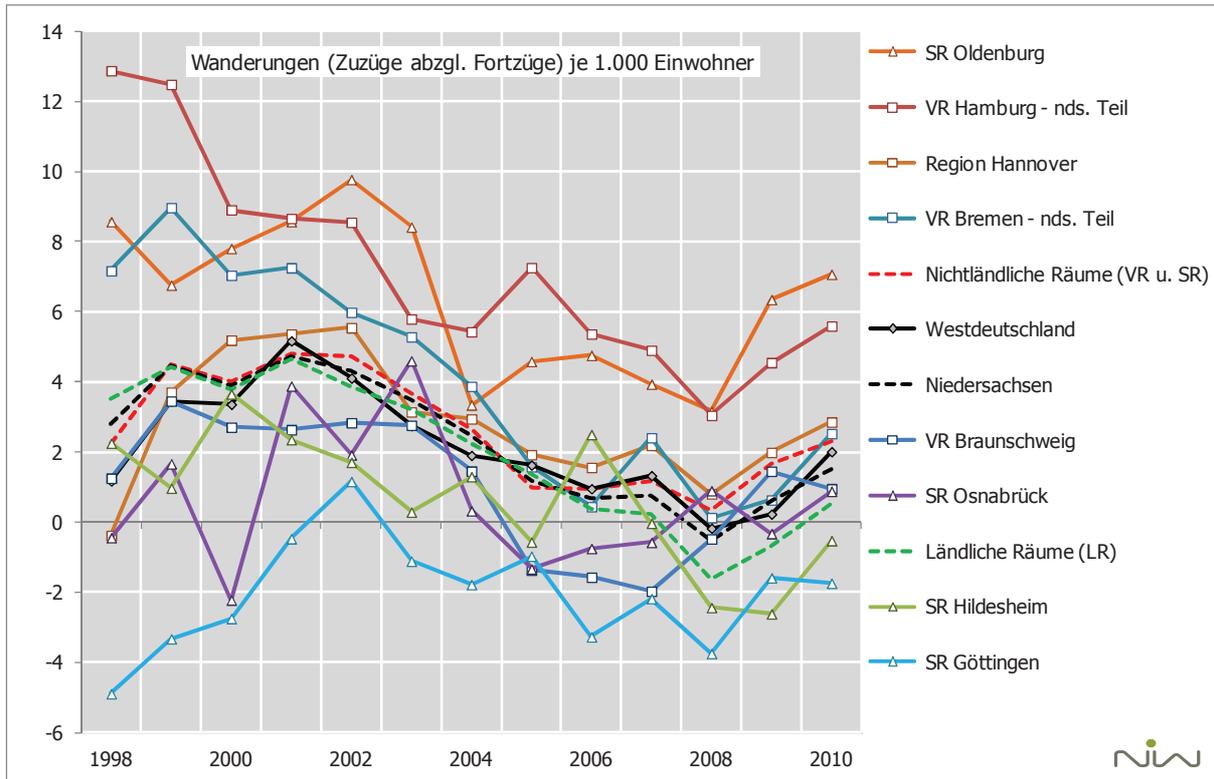
Die großstädtischen Räume konnten in den letzten Jahren ihre Position im Wettbewerb um mobile Einwohner erheblich verbessern. Seit Mitte des Jahrzehnts verzeichneten sie insgesamt überdurchschnittliche Wanderungsgewinne. Allerdings waren auch hier die Unterschiede zwischen Regionen mit starken Zuwanderungen auf der einen und solchen mit überwiegender Wanderungsverlusten auf der anderen Seite groß.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

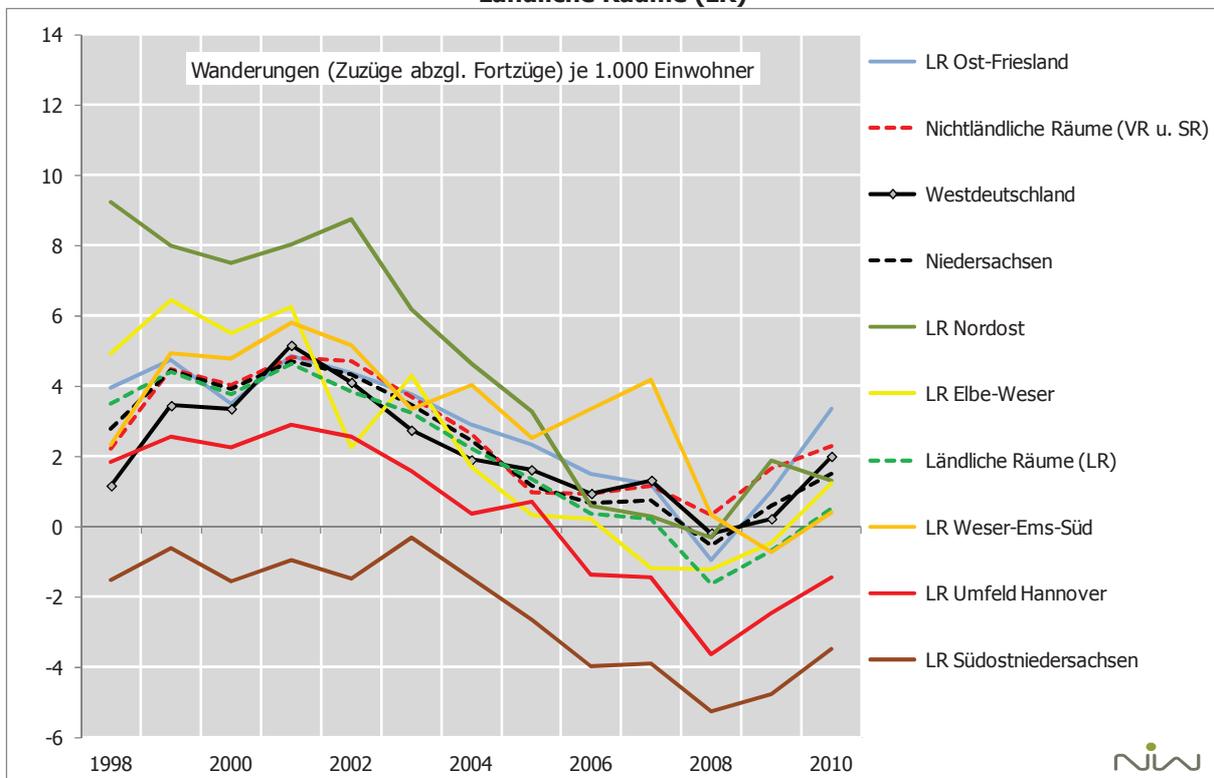
- Unter den großstädtischen Pendlerverflechtungsbereichen war das südliche Hamburger Umland weiterhin ausgesprochen attraktiv für Zuwanderungen im Zuge des Suburbanisierungsprozesses. Sehr starke Wanderungsgewinne konnten auch die westniedersächsische Region Oldenburg sowie die Region Braunschweig realisieren.
- Der Verflechtungsbereich der Landeshauptstadt Hannover lag zusammen mit dem bremschen Umland im Mittelfeld. Nur leichte Wanderungsgewinne hatte die Region Osnabrück.
- Insgesamt geringfügige Wanderungsverluste verzeichneten der Verflechtungsbereich Wolfsburg des Verdichtungsraums Braunschweig sowie die südniedersächsischen Regionen Hildesheim und Göttingen. Starke Wanderungsverluste hatte der Verflechtungsbereich Salzgitter.
- Innerhalb der großstädtischen Verdichtungsräume sind im Vergleich zu früheren Jahren nur noch schwache Wanderungsbewegungen von überwiegend jüngeren und einkommensstärkeren Haushalten aus den Kernstädten in das Umland festzustellen. Diese Wanderungsströme innerhalb der Verdichtungsräume greifen nicht mehr so weit ins Umland aus. Betroffen davon sind vor allem die ungünstiger erreichbaren Randgemeinden der Verdichtungsräume sowie die an die Verdichtungsräume angrenzenden ländlichen Räume, die früher ebenfalls von Zuwanderungen profitiert haben.
- Die großstädtischen Zentren verzeichnen in den letzten Jahren auch in Niedersachsen zunehmend Wanderungsgewinne. In der Vergangenheit waren die Großstädte durch Verluste von einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten und im Gegenzug auch durch Zuwanderungen von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen (u.a. auch aus dem Ausland) geprägt, sodass tendenziell sinkenden Steuereinnahmen (aus der Einkommensteuer) wachsende soziale Aufgaben und finanzielle Belastungen gegenüberstanden.

³² Der Einfluss der in den letzten Jahren zur Vorbereitung der Volkszählung durchgeführten „Registerbereinigungen“ auf diese Ergebnisse lässt sich nicht genau beziffern.

Abb. 2.3: Wanderungssalden in den niedersächsischen Regionen seit 1998
Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)

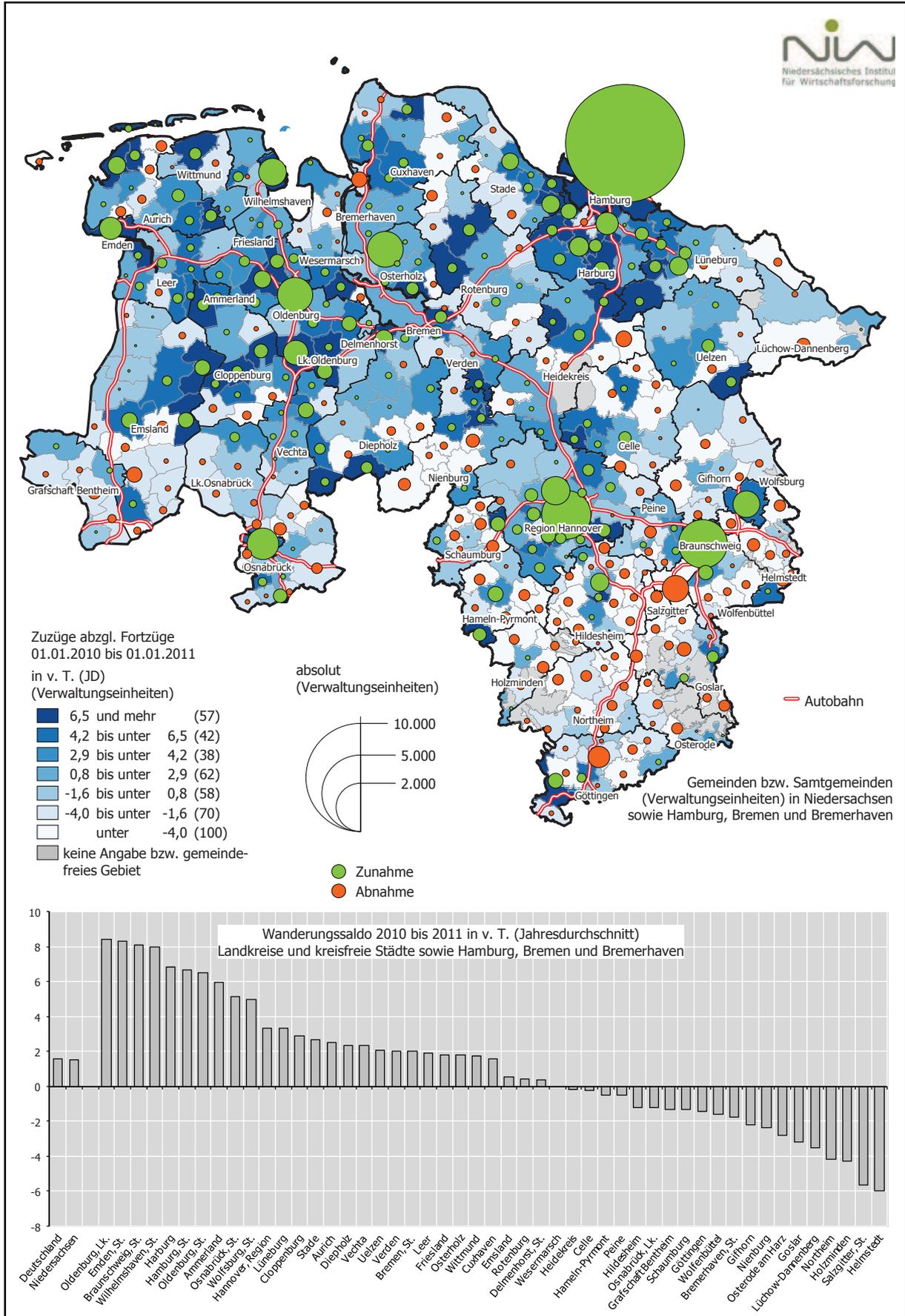


Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 05/2012

Karte 2.3: Saldo der Zu- und Fortzüge 2010



Schon seit Jahren sind auch in Niedersachsen die größeren Städte mit Hochschulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen durch Zuzüge jüngerer Menschen in der Ausbildungsphase geprägt. Darüber hinaus verzeichnen aber viele der größeren Städte in jüngerer Vergangenheit im Zuge der „Reurbanisierung“ weitere Wanderungsgewinne von jungen Haushalten. Besonders ausgeprägt ist dieser Prozess in Hamburg zu beobachten, aber auch Bremen, Hannover, Braunschweig und Oldenburg sind zunehmend begünstigt. Deutlich mehr Fort- als Zuzüge wiesen allerdings auch in den letzten Jahren die Städte Salzgitter, Bremerhaven und Göttingen auf.

Ländliche Räume

Die ländlichen Räume insgesamt profitieren in den letzten Jahren nicht mehr so stark von Zuwanderungen, sodass sie gegenüber den großstädtischen Regionen deutlich zurückgefallen sind. Die seit langem bestehende Spannweite zwischen attraktiven ländlichen Räumen mit deutlichen Wanderungsgewinnen und solchen mit starken Verlusten hat sich aber nicht wesentlich verringert.

- Unter den ländlichen Räumen haben das westliche Niedersachsen und der Elbe-Weser-Raum nach wie vor die günstigste Entwicklung. Im Jahr 2010 verzeichnet sogar Ostfriesland die stärksten Wanderungsgewinne.
- Die ländlichen Räume im Umfeld von Hannover sowie vor allem im südöstlichen Niedersachsen sind demgegenüber durch deutliche Wanderungsverluste geprägt.

Das aktuelle Bild der räumlichen Verteilung der Wanderungsgewinne und -verluste im Jahr 2010 auf der Ebene der Samt- und Einheitsgemeinden bestätigt die Befunde (Karte 2.3).

- Die großstädtischen Zentren treten mit Ausnahmen von Salzgitter und Göttingen durch starke Wanderungsgewinne hervor.
- Auch einige Zentren im ländlichen Raum wie Wilhelmshaven, Emden, Vechta, Hameln, Uelzen oder Celle verzeichnen mehr Zu- als Fortzüge.
- Wanderungsgewinne des suburbanen Raums werden besonders im südlichen Umland von Hamburg und bei Hannover und Bremen deutlich. Im Randbereich der Region Hannover sind allerdings bereits einige Standorte von Wanderungsverlusten betroffen. Auch die Umlandgemeinden von Oldenburg haben durchweg Wanderungsgewinne, bei Osnabrück ist der Suburbanisierungsprozess dagegen deutlich schwächer ausgeprägt.
- Wanderungsgewinne haben einerseits die Städte und Gemeinden der ländlichen Räume im mittleren und nördlichen Westniedersachsen. Andererseits gibt es auch im mittleren Niedersachsen in einigen abgelegeneren ländlichen Gemeinden mehr Zu- als Fortzüge.
- Im südlichen Niedersachsen und in den nordöstlichen Randgebieten überwiegen demgegenüber Abwanderungen. Auch im Südteil von Westniedersachsen treten erstmals Wanderungsverluste auf.
- Besonders stark sind auch aktuell die Abwanderungstendenzen im Harz und im Leine-Weser-Bergland sowie in der Vorharzregion mit den südlichen und östlichen Teilen der Landkreise Wolfenbüttel und Helmstedt.

2.4 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Die Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen weist bereits seit langem ein relativ stabiles räumliches Grundmuster auf, das durch ein Gefälle von den großstädtischen Regionen zu den peripheren ländlichen Räumen (Zentrum-Peripherie-Gefälle) und ein West-Ost-Gefälle geprägt ist (Abb. 2.4-1 und 2.4-2 sowie Abb. A-1 im Anhang zur Entwicklung seit 1989). In den letzten Jahren sind aber einige neue Trends hinzugetreten.

- Die großstädtischen Regionen haben sich in den letzten Jahren in Niedersachsen zunehmend günstiger entwickelt als die ländlichen Räume. Die Ursachen hierfür liegen vor allem in den Wanderungsgewinnen der großen Städte. Dies betrifft nicht nur die „wachsende Stadt“ Hamburg, sondern auch Hannover und Braunschweig sowie Wolfsburg, Oldenburg und Osnabrück, die wieder deutlich an Einwohnern gewinnen. Die Stadt Bremen stagniert weiterhin, andere Städte wie Göttingen und Hildesheim sowie besonders Bremerhaven und Salzgitter verlieren nach wie vor an Bevölkerung.
- Die Umlandgemeinden der großen Städte profitieren von der Suburbanisierung, wenngleich diese sich deutlich abgeschwächt hat und sich stärker auf die verkehrsgünstig gelegenen Standorte konzentriert. Die Wachstumsimpulse der Metropole Hamburg greifen nach wie vor weit ins Umland aus. Deutliches Umlandwachstum haben auch Oldenburg, Hannover und Bremen. Bei den übrigen Großstädten entwickeln sich die unmittelbaren Umlandgemeinden zumindest günstiger als die entfernteren (Braunschweiger Norden, Wolfsburg, Osnabrück, Göttingen).
- Eine schwächere Bevölkerungsentwicklung als im Bundes- und Landesdurchschnitt ist in den städtischen Verflechtungsbereichen Göttingen und Hildesheim sowie seit einigen Jahren auch im Raum Salzgitter zu beobachten.
- Die niedersächsischen ländlichen Räume insgesamt haben ihren Vorsprung in der Bevölkerungsentwicklung im laufenden Jahrzehnt eingebüßt. Seit Mitte des Jahrzehnts entwickeln sie sich sogar etwas schwächer als die großstädtischen Räume. Allerdings sind die Entwicklungsunterschiede zwischen den ländlichen Räumen in Niedersachsen nach wie vor extrem groß.
 - An der Spitze der Bevölkerungsentwicklung liegen die westniedersächsischen ländlichen Verflechtungsbereiche Vechta und Cloppenburg sowie Zeven im mittleren Elbe-Weser-Raum.
 - Mit deutlichem Abstand folgen der Pendlerverflechtungsbereich Lüneburg sowie die westniedersächsischen Bereiche Meppen, Papenburg, Lingen, Friesoythe, Nordhorn sowie Aurich, Leer, Wittmund, Norden und Emden in Ostfriesland.
 - Alle übrigen ländlichen Räume in Niedersachsen haben eine ungünstigere Bevölkerungsentwicklung und verlieren an Einwohnern. Dazu zählen zunächst die ländlichen Bereiche des mittleren Niedersachsens sowie des Unterweserraums.
 - Nochmals schwächer ist die Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum des nordöstlichen Niedersachsens und des Weserraums südlichen von Bremen.
 - Die größten Bevölkerungsverluste in Niedersachsen verzeichnen die ländlichen Räume des südlichen Niedersachsens. Die stärksten Einwohnerverluste haben die Pendlerverflechtungsbereiche Holzminden, Goslar, Alfeld, Osterode-Herzberg und Einbeck.

Im Verlauf des Jahres 2010 hat sich der Einwohnerrückgang in fast allen niedersächsischen Regionen etwas abgeschwächt (Abb. 2.4-1). Das Bild der Bevölkerungsentwicklung auf der Ebene der Städte und Einheits- bzw. Samtgemeinden zeigt allerdings auch für das aktuellste Jahr 2010 in den ländlichen Räumen mit Ausnahme des mittleren und nördlichen Westniedersachsens sowie des mittleren Elbe-Weser-Raums flächendeckend Bevölkerungsverluste (Karte 2.4).

Die großstädtischen Räume hatten insgesamt 2010 eine günstigere Bevölkerungsentwicklung als in den Krisenjahren zuvor (Abb. 2.4-1 und 2.4-2).

Trends der regionalen Bevölkerungsentwicklung

Verdichtungsräume und Stadtregionen

Ländliche Räume

Aktuelle Bevölkerungsentwicklung des Jahres 2010

Verdichtungsräume und Stadtregionen

Karte 2.4: Bevölkerungsentwicklung insgesamt 2010

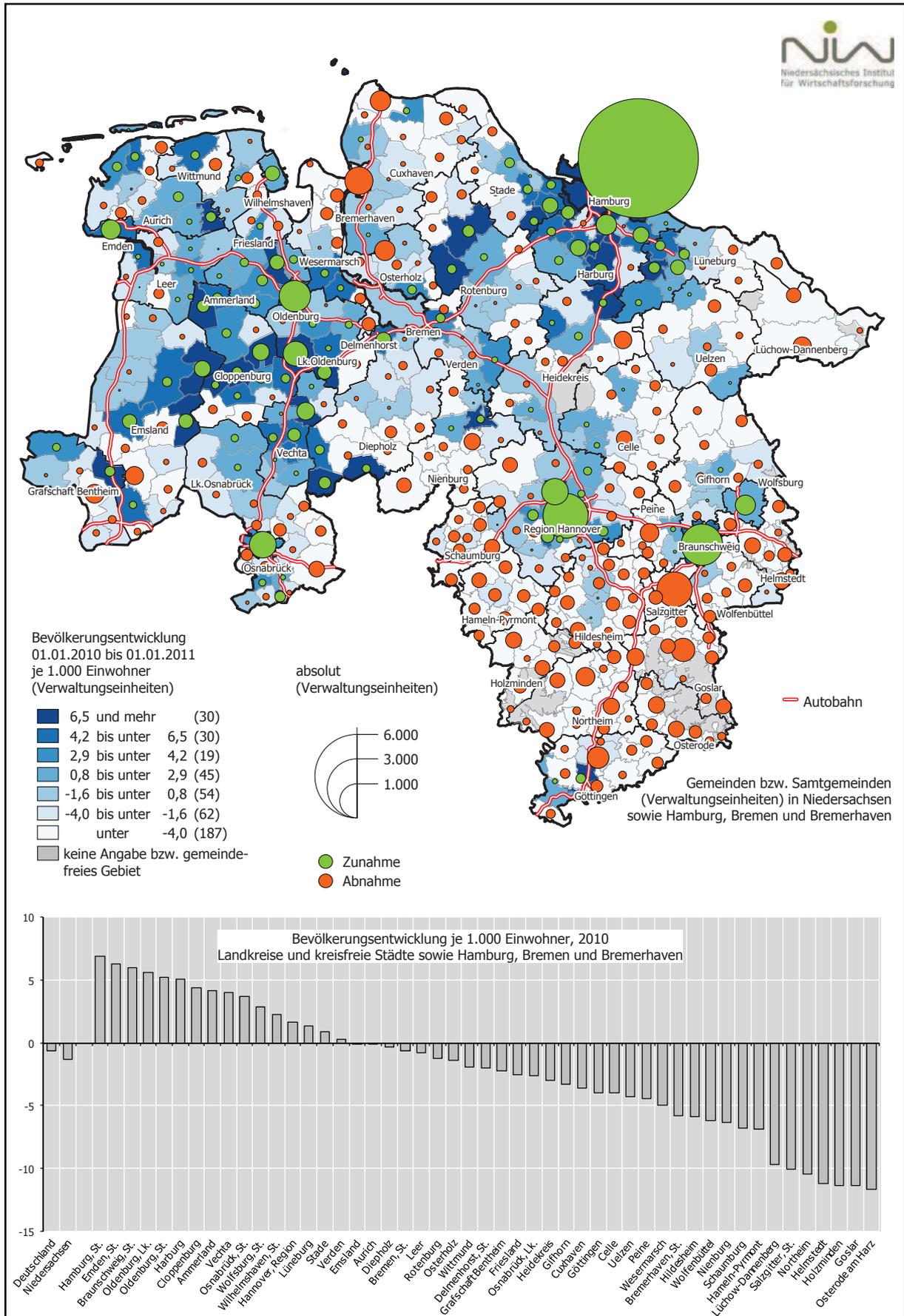
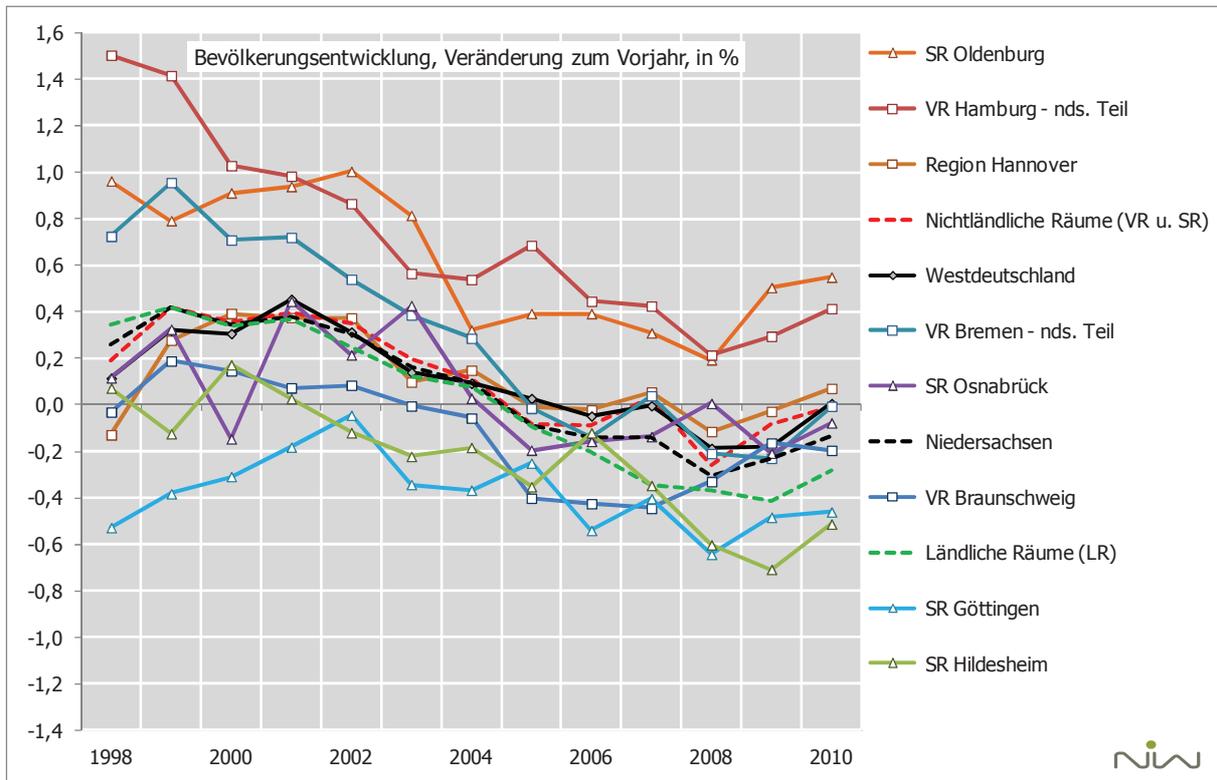
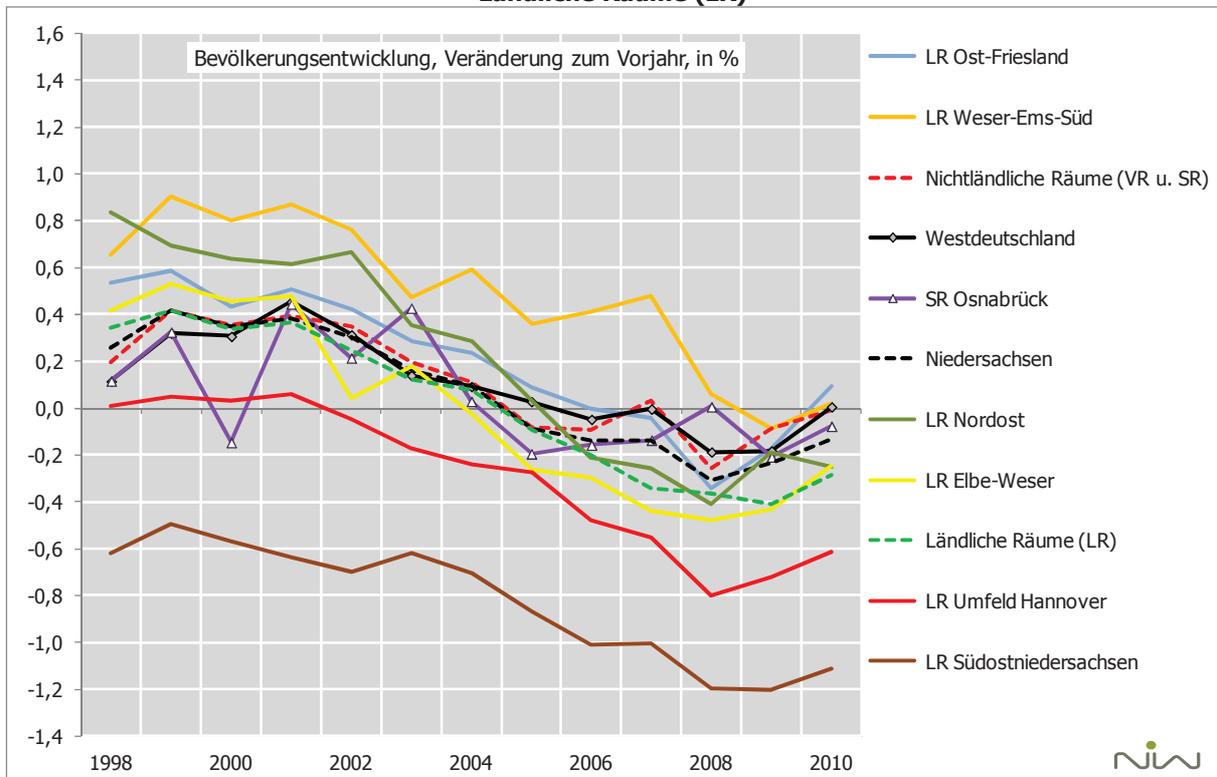


Abb. 2.4-1: Bevölkerungsentwicklung in den niedersächsischen Regionen seit 1998

Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)

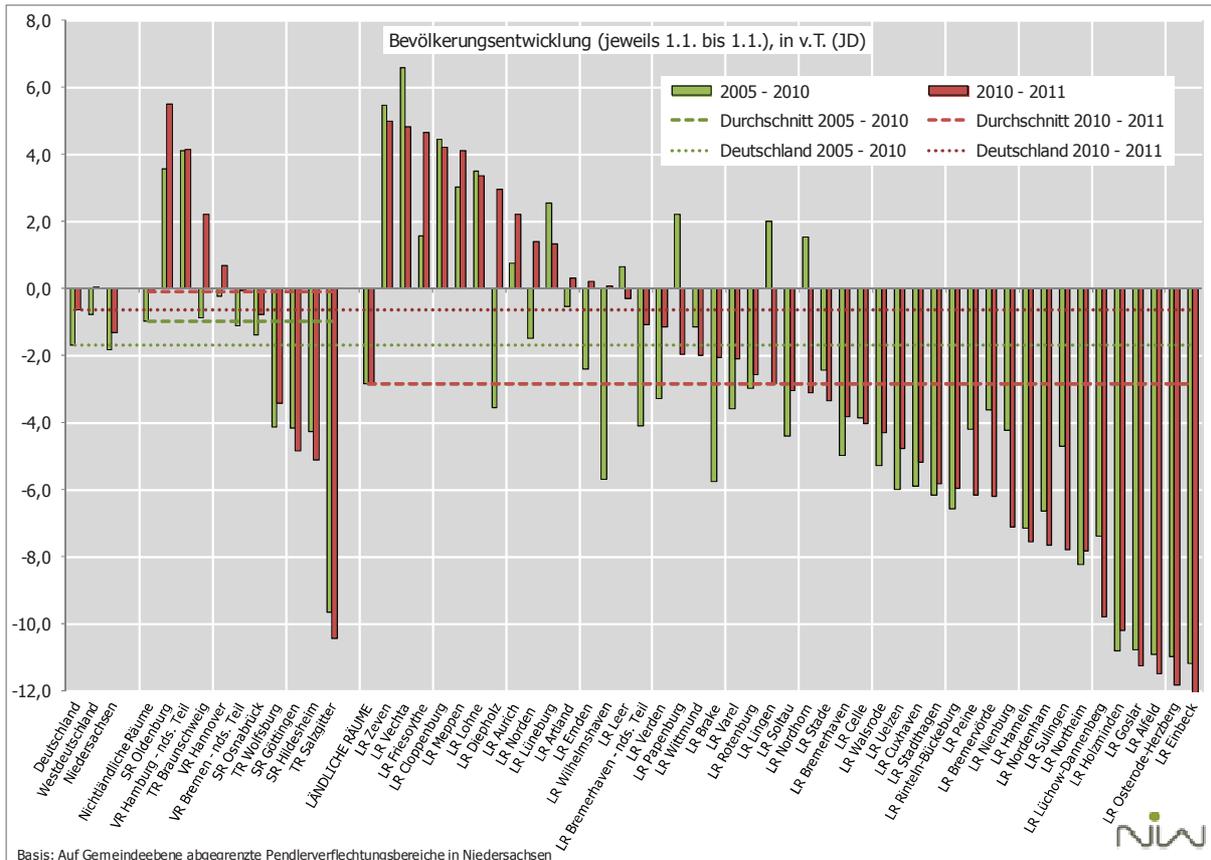


Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

Quelle: Bevölkerungsstatistik, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Abb. 2.4-2: Bevölkerungsentwicklung in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2005 bis 2010 und 2010 bis 2011



- Der großstädtische Verflechtungsbereich Oldenburg sowie das südliche Hamburger Umland weisen weiterhin Bevölkerungszuwächse auf.
- In den Pendlerverflechtungsbereichen Braunschweig, Hannover und Osnabrück sowie auch im Bremer Umland hat sich die Entwicklung verbessert, sodass leichte Zuwächse bzw. nur noch geringe Bevölkerungsabnahmen zu verzeichnen sind.
- Deutliche Einwohnerverluste haben auch weiterhin die Regionen Wolfsburg, Göttingen und Hildesheim.
- Die nach wie vor stärksten Bevölkerungsrückgänge verzeichnet der Raum Salzgitter.

Ländliche Räume

Die Position der ländlichen Räume hat sich auch 2010 weiter leicht verschlechtert (Abb. 2.4-1 und 2.4-2). Die Bevölkerung nimmt stärker ab als in den großstädtischen Räumen. Bei den ländlichen Räumen ist die Spannweite zwischen den wachsenden und schrumpfenden Regionen in den letzten Jahren allerdings etwas geringer geworden.

- Während die Bevölkerungsdynamik in den Verflechtungsbereichen Vechta, Cloppenburg, Meppen und Lohne weiterhin hoch ist, haben die ländlichen Räume des südlichen Westniedersachsen weiter an Vorsprung gegenüber dem Bundestrend eingebüßt.
- An der Küste konnten der ostfriesische Raum mit den Verflechtungsbereichen Aurich, Norden und Emden sowie die bislang entwicklungsschwachen Verflechtungsbereiche Wilhelmshaven, Varel, Brake und Bremerhaven-Umland ihre Position erheblich verbessern.

- Die Bevölkerungsentwicklung in den nordostniedersächsischen ländlichen Verflechtungsbereichen sowie im Elbe-Weser-Raum bleibt leicht unterdurchschnittlich. Auch die ländlichen Räume im Umfeld von Hannover weisen weiterhin deutliche Einwohnerverluste auf.
- Die ländlichen Verflechtungsbereiche in Südostniedersachsen haben nach wie vor die stärksten Bevölkerungsverluste in Niedersachsen.

2.5 Altersstruktur der Bevölkerung

Der Altersaufbau in Niedersachsen weist erhebliche Abweichungen von der „Idealform“ einer Pyramide auf, die bei konstant wachsender Bevölkerung entstehen würde. Tiefe Einschnitte und Ausbuchtungen sind auf außergewöhnliche Vorgänge in der Vergangenheit zurückzuführen (Abb. 2.5-1). So ist z.B. die schmale Bevölkerungsbasis in den letzten zwei Jahrzehnten eine Folge des Geburtenrückgangs ab Mitte der 60er Jahre. Deutlich bilden sich auch die geburtenstarken Jahrgänge der ersten Hälfte der 60er Jahre sowie die scharfen Einschnitte durch kriegs- und krisenbedingte Geburtenausfälle ab. In dem Maße, wie diese „Anomalien“ durch die Bevölkerungspyramide hindurch wachsen, sind erhebliche Veränderungen im Altersaufbau zu erwarten, die sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens auswirken, z.B. eine zunehmende Überalterung der Bevölkerung, sehr viel geringere Zahlen junger Menschen in der Familiengründungsphase und damit auch niedrigere Geborenenzahlen (die sich in einer noch geringeren Bevölkerungsbasis auswirken werden) sowie insgesamt eine stark rückläufige Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahrzehnten.

Altersaufbau in Niedersachsen mit erheblichen Abweichungen von der „Idealform“

Auch in den letzten zwei Jahrzehnten war die demographische Entwicklung von beträchtlichen Verschiebungen der Altersstruktur geprägt (Abb. 2.5-1).

Veränderung des Altersaufbaus von 1989 bis 2008

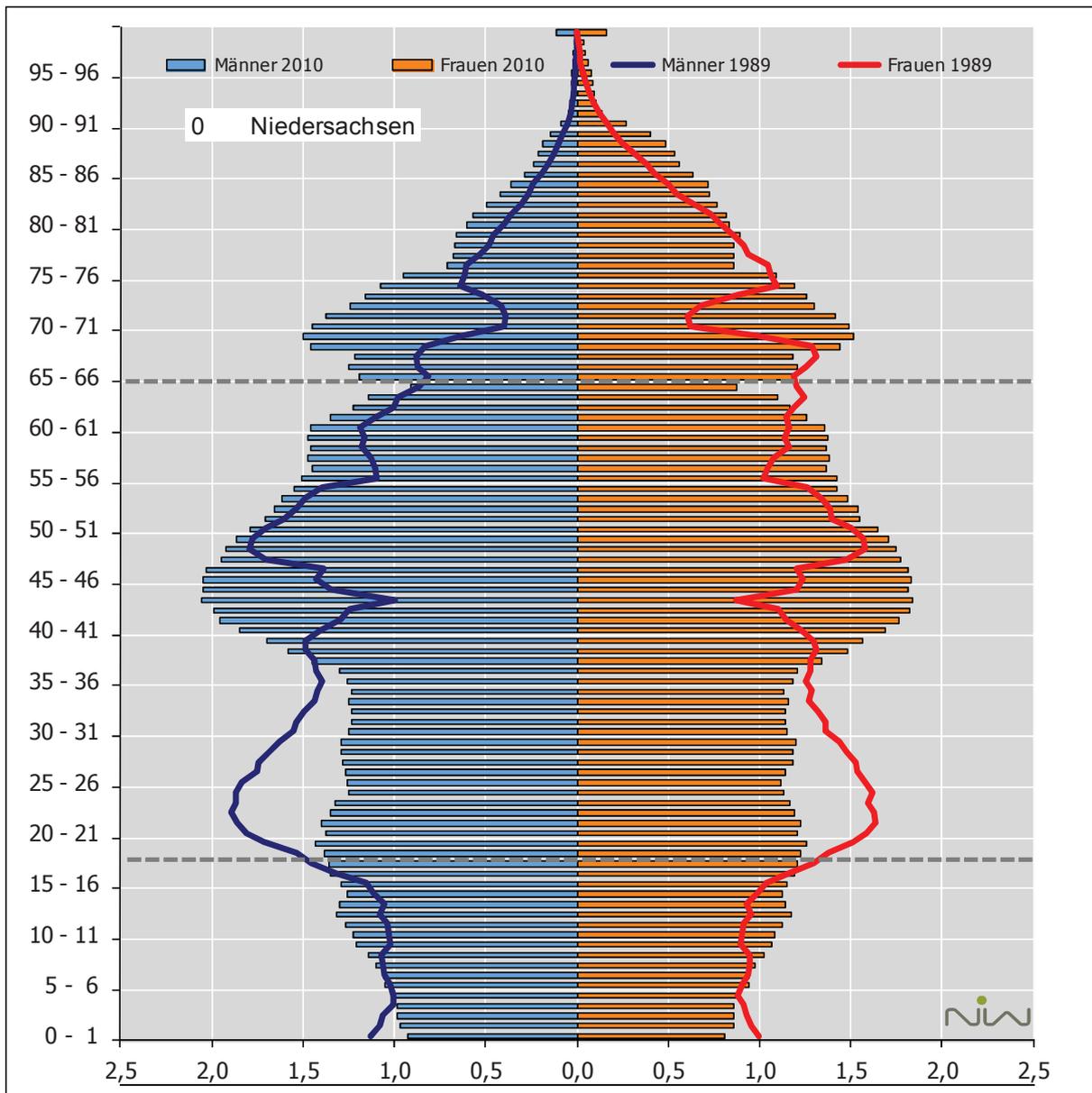
- Die geburtenstarken Jahrgänge von Mitte der 60er Jahre, die Ende der 80er Jahre zwischen knapp 20 und 30 Jahren alt waren, sind in der Folgezeit durch die Alterspyramide „hindurch gewachsen“ und sind heute etwa zwischen 40 und 50 Jahre alt.
- Die Kinder der geburtenstarken Jahrgänge bilden die heute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

Zwischen den Regionen des Landes gibt es beträchtliche Unterschiede in der Altersstruktur, die sich einerseits am Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren sowie am Anteil der Bevölkerung im Rentenalter festmachen lassen. Darüber hinaus schwanken aber auch die Anteile der Jugendlichen im Ausbildungs- und Studien- bzw. Berufseinstiegsalter, der jüngeren Erwerbsfähigen (25 bis unter 45 Jahre) sowie der älteren Erwerbsfähigen (45 bis unter 65 Jahre)³³ (Abb. 2.5-2 und Karten 2.5).

Regionale Abweichungen in charakteristischen Altersgruppen

³³ Die nachfolgenden Analysen beziehen sich auf den Altersaufbau der Bevölkerung für den 1.1.2011

Abb. 2.5-1: Alters- und Geschlechtsaufbau der Bevölkerung von Niedersachsen 1989 und 2010



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN, eigene Berechnungen

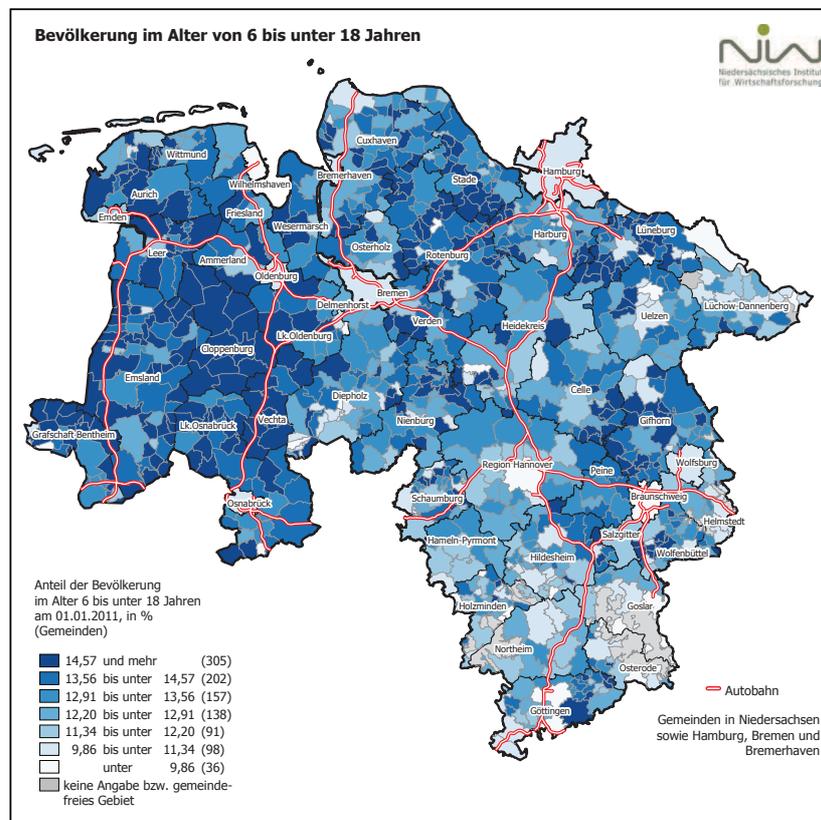
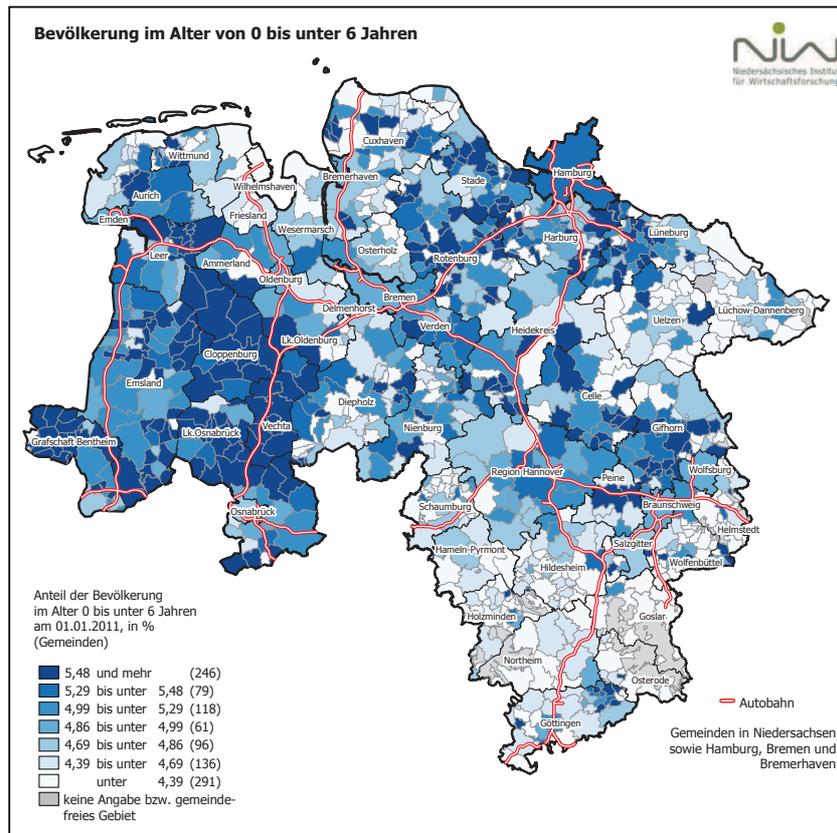
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren schwankt auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen etwa 14 % und mehr als 22 %. Er ist in den großstädtischen Regionen mit 16,9 % niedriger als im Durchschnitt der ländlichen Räume mit 18,1 % (Abb. 2.5-2 und Karten 2.5).

- An der Spitze stehen die Verflechtungsbereiche im ländlichen Raum des westlichen Niedersachsens: Meppen, Friesoythe, Papenburg, Lingen, Lohne und Vechta. Die in diesen Regionen vorherrschenden hohen Geborenenzahlen sind sowohl auf relativ hohe Anteile der jungen Familien (demographischer Effekt) als auch überdurchschnittliche altersspezifische Geborenensraten zurückzuführen.
- Mit Abstand folgen die ebenfalls westniedersächsischen Verflechtungsbereiche Nordhorn, Artland, Leer, Emden, Aurich und Wittmund. Erst danach sind auch Regionen aus dem Elbe-Weser-Raum zu nennen.

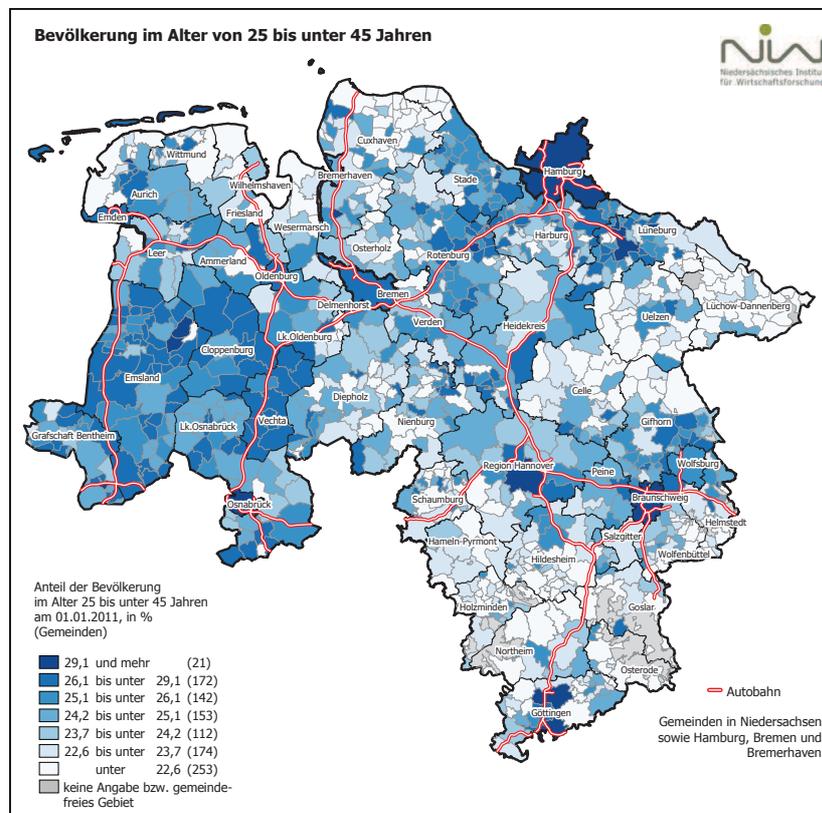
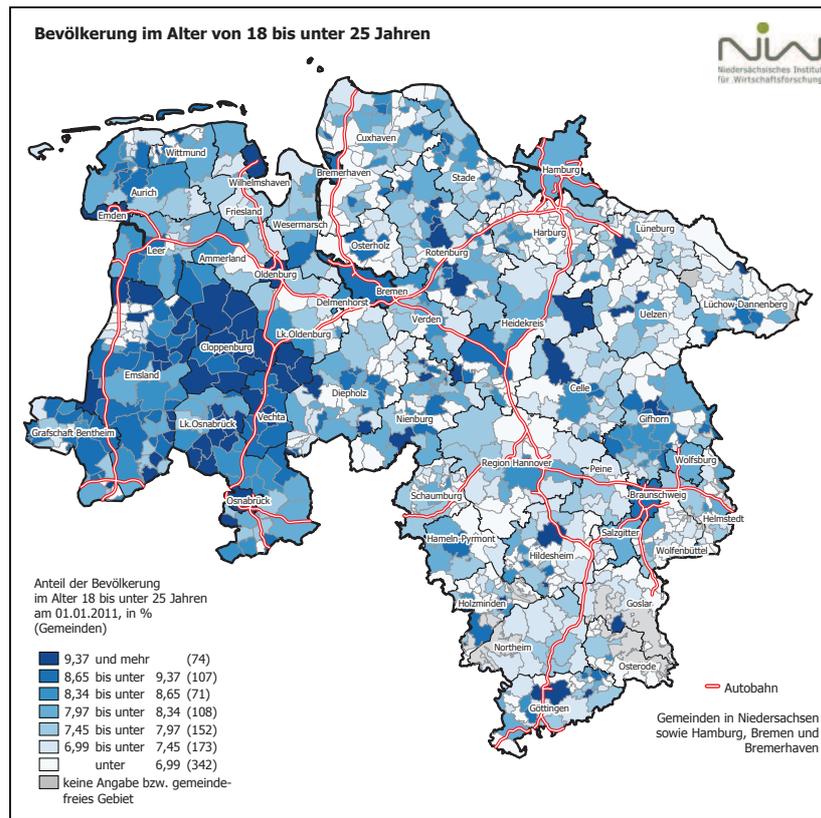
Karten 2.5 a: Altersstruktur der Bevölkerung nach relevanten Altersgruppen 2011



Quelle: Bevölkerungsstatistik, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2/2012

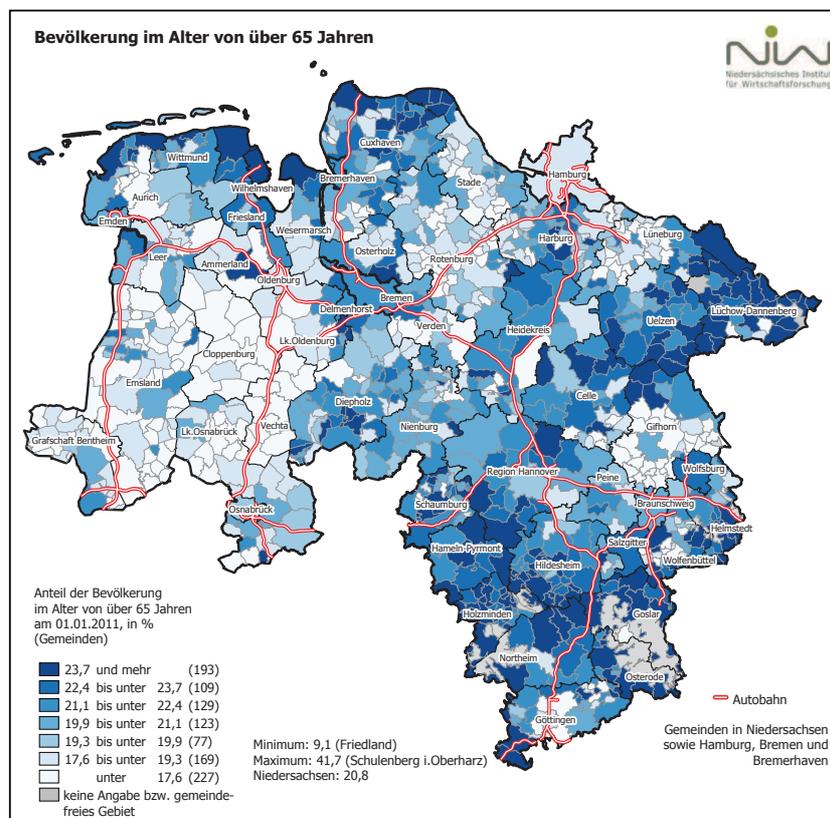
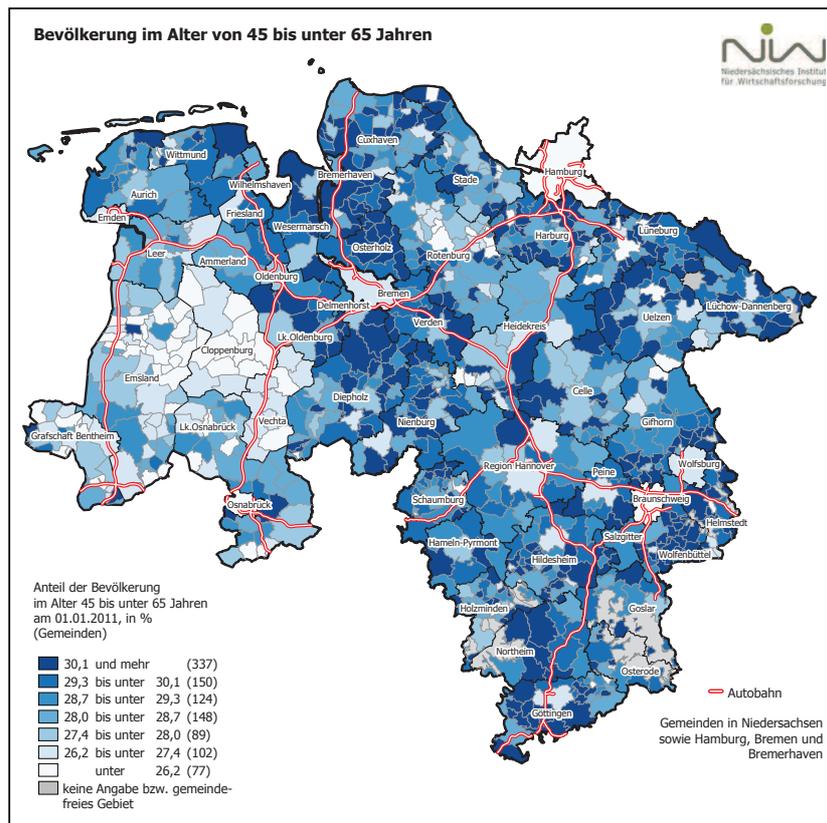
Karten 2.5 b: Altersstruktur der Bevölkerung nach relevanten Altersgruppen 2011



Quelle: Bevölkerungsstatistik, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2/2012

Karte 2.5 c: Altersstruktur der Bevölkerung nach relevanten Altersgruppen 2011



Quelle: Bevölkerungsstatistik, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2/2012

- Niedrig ist der Anteil an jungen Menschen demgegenüber in den Verflechtungsbereichen Bremerhaven, Cuxhaven und Wilhelmshaven im Küstenraum.
- Die geringsten Anteile an Kindern und Jugendlichen haben die südniedersächsischen Pendlerverflechtungsbereiche Holzminden, Osterode, Einbeck, Alfeld und Goslar sowie Rinteln-Bückeburg und Hameln.

Einwohner im Alter von 18 bis unter 25 Jahren: berufliche Ausbildung, Hochschulbildung und Berufseinsteiger

Die Einwohner im Alter von 18 bis unter 25 Jahren repräsentieren in der Regel junge Menschen in der beruflichen Ausbildung und in der Hochschulausbildung sowie Berufseinsteiger. Trotz der beträchtlichen regionalen Unterschiede von 6,9 % bis 10,6 % unterscheidet sich der Durchschnitt der großstädtischen und der ländlichen Räume mit 8,1 % bzw. 8,2 % in Niedersachsen nicht (Abb. 2.5-2 und Karten 2.5).

- Der Anteil der Jugendlichen im Alter von 18 bis unter 25 Jahren ist einerseits besonders groß in den ländlichen Gebieten mit hohen Anteilen von Kindern und Jugendlichen bis unter 18 Jahren. Dazu zählen vor allem die ländlichen Räume im Südteil des westlichen Niedersachsen wie die Pendlerverflechtungsbereiche Vechta, Cloppenburg, Friesoythe, Lohne und Papenburg.
- Darüber hinaus haben erwartungsgemäß die Städte mit Bildungs- und Hochschuleinrichtungen ebenfalls ausgesprochen hohe Anteile von Jugendlichen in diesen Altersgruppen. An der Spitze stehen hier die Städte Göttingen und Hildesheim. Mit Abstand folgen Oldenburg, Osnabrück, Bremen, Hannover, Hamburg und Wolfsburg.
- Vergleichsweise gering sind die Anteile an Jugendlichen im Alter von 18 bis unter 25 Jahren in den meisten ländlichen Räumen. Dies dürfte auch mit der steigenden Mobilität dieser Altersgruppen im Zuge weiterführender Ausbildung zu tun haben ³⁴.
- Den geringsten Besatz von Jugendlichen im Aus- und Hochschulbildungsalter haben das Weserbergland und der Südharz sowie die Region Lüchow-Dannenberg und die Küstenregion von Unterweser und Unterelbe.

Jüngere Erwerbsfähige im Alter von 25 bis unter 45 Jahren

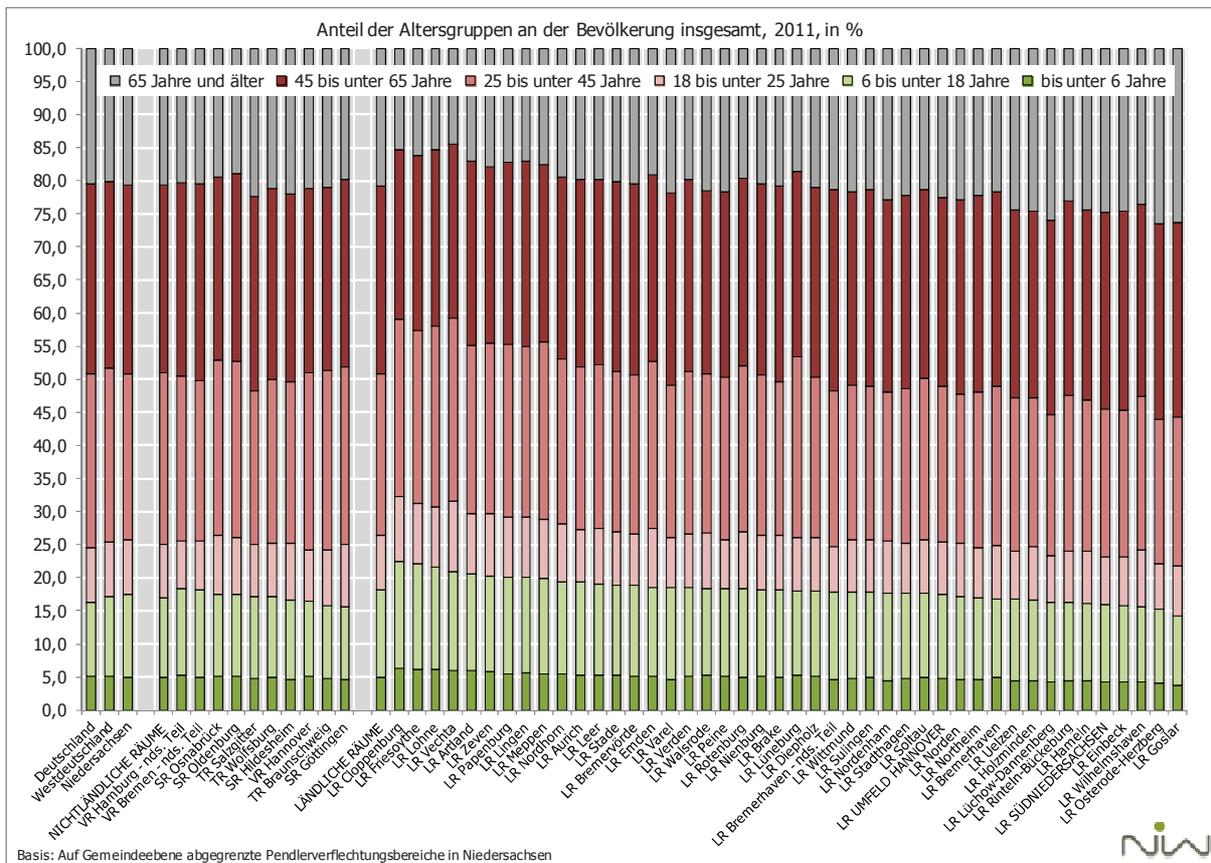
Die Bevölkerung im Alter von 25 bis unter 45 Jahren repräsentiert den jüngeren Teil des Arbeitskräftepotenzials einer Region. Die Anteile sind in den großstädtischen Räumen mit 25,9 % höher als in den ländlichen Räumen mit 24,4 % ³⁵. Sie schwanken auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen 21,3 % und 27,7% (Abb. 2.5-2 und Karten 2.5).

- Der Anteil der jüngeren Erwerbsfähigen zwischen 25 und 45 Jahren ist einerseits hoch in den entwicklungsstarken Pendlerverflechtungsbereichen des ländlichen Raums des westlichen Niedersachsen. Im Vordergrund stehen insbesondere Bereiche wie Vechta, Lohne, Cloppenburg und Friesoythe.
- Den geringsten Anteil der Erwerbsfähigen zwischen 25 und 45 Jahren haben die Verflechtungsbereiche Wilhelmshaven, Varel, Nordenham und Norden im Küstenraum, Hameln, Holzminden und Einbeck im Leine-Weser-Bergland, Osterode-Herzberg im Harz sowie Lüchow-Dannenberg im Nordosten.
- Zwischen den großstädtischen Verflechtungsbereichen sind die Unterschiede vergleichsweise gering. An der Spitze stehen hier Braunschweig und Hannover.

³⁴ Im Regionalreport 2009 wurden die flächenhaften Wanderungsverluste junger Menschen im Alter von 18 bis unter 30 Jahren in den ländlichen Räumen diskutiert, vgl. Regionalreport 2009, Karte 2.2-2 b und S. 15.

³⁵ 1.1.2011

Abb. 2.5-2: Altersstruktur der Bevölkerung in großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen in Niedersachsen 2011



Quelle: Beschäftigtenfortschreibung, LSKN, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Die Bevölkerung im Alter von 45 bis unter 65 stellt den älteren Teil des Arbeitskräftepotenzials dar. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung ist mit 28,4 % in den ländlichen Räumen im Durchschnitt genauso hoch wie in den großstädtischen Regionen. Die Spannweite reicht allerdings von 25,7 % bis 30,4 % (Abb. 2.5-2 und Karte 2.5).

- Die höchsten Anteile an älteren Erwerbsfähigen haben entwicklungsschwächere bzw. abgelegene ländliche Verflechtungsbereiche wie Bremerhaven-Umland, Einbeck, Sulingen, Northeim, Osterode-Herzberg, Brake, Rinteln-Bückeburg, Goslar, Nordthagen oder Lüchow-Dannenberg.
- Vergleichsweise gering sind sie demgegenüber im westlichen Niedersachsen und im zentralen Elbe-Weser-Raum.
- Überdurchschnittlich sind die Anteile an älteren Erwerbsfähigen darüber hinaus im Umland der hochverdichteten Verflechtungsbereiche Bremen, Hamburg und Hannover. Aber auch Salzgitter, Wolfsburg und Hildesheim weisen überdurchschnittliche Werte auf.

Die Unterschiede im Anteil der älteren Menschen im Rentenalter schwanken auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen 15 % und 26 % (Abb. 2.5-2 und Karte 2.5).

- Die höchsten Anteile an älteren Menschen verzeichnen die Verflechtungsbereiche Hameln und Holzminden, Cuxhaven, Uelzen und Lüchow-Dannenberg sowie Einbeck, Goslar, Alfeld und Osterode-Herzberg.
- Die geringsten Anteile an Einwohnern im Rentenalter haben die westniedersächsischen Verflechtungsbereiche Artland, Lingen, Friesoythe, Cloppenburg, Lohne und Vechta.

Ältere Erwerbsfähige im Alter von 45 bis unter 65 Jahren

Einwohner im Rentenalter

2.6 Bevölkerungsvorausschätzung bis 2030

NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010-2030

Grundlage der folgenden Ausführungen ist die aktuellste NBank-Bevölkerungsprognose 2010 bis 2030 für die niedersächsischen Stadt- und Landkreise sowie Einheits- und Samtgemeinden von September 2010, die das NIW im Rahmen der niedersächsischen Wohnungsmarktbeobachtung erstellt hat ³⁶.

Entwicklung der Komponenten der Bevölkerungsprognose

Die Einwohnerzahlen von Niedersachsen sind seit 2005 wieder rückläufig, und auch nach der hier dargestellten aktuellsten Bevölkerungsprognose, die von zukünftigen Wanderungsgewinnen in der Größenordnung des Durchschnitts der letzten drei Jahre ausgeht, wird für die kommenden Jahre eine rückläufige Bevölkerung prognostiziert. Danach ist zunächst mit geringen, dann im weiteren Verlauf aber mit kräftig zunehmenden Einwohnerverlusten zu rechnen (Abb. 2.6-1).

- Die Geborenenzahlen werden (aus demographischen Gründen) in den nächsten Jahren weiter leicht sinken, dann für einige Jahre fast konstant bleiben und nach 2020 wieder rückläufig sein. Die Sterbefälle werden in den kommenden Jahren und bis zum Ende des Prognosezeitraums vor allem aufgrund der zunehmenden Zahl älterer Menschen weiter zunehmen. In der natürlichen Entwicklung wird deshalb der Sterbeüberschuss Jahr für Jahr zunehmen, von einem Defizit in der Größenordnung von etwa 18.000 Personen im Jahr 2010 bis auf fast 53.000 im Jahr 2030.
- Um die Bevölkerungsentwicklung zukünftig zu stabilisieren, müssten sich die Wanderungsgewinne Jahr für Jahr entsprechend steigern. Die derzeitigen Wanderungsgewinne von 4.600 Personen im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 sind davon allerdings weit entfernt.

Niedersachsen: Abnahme um fast 440.000 Einwohner bis 2025

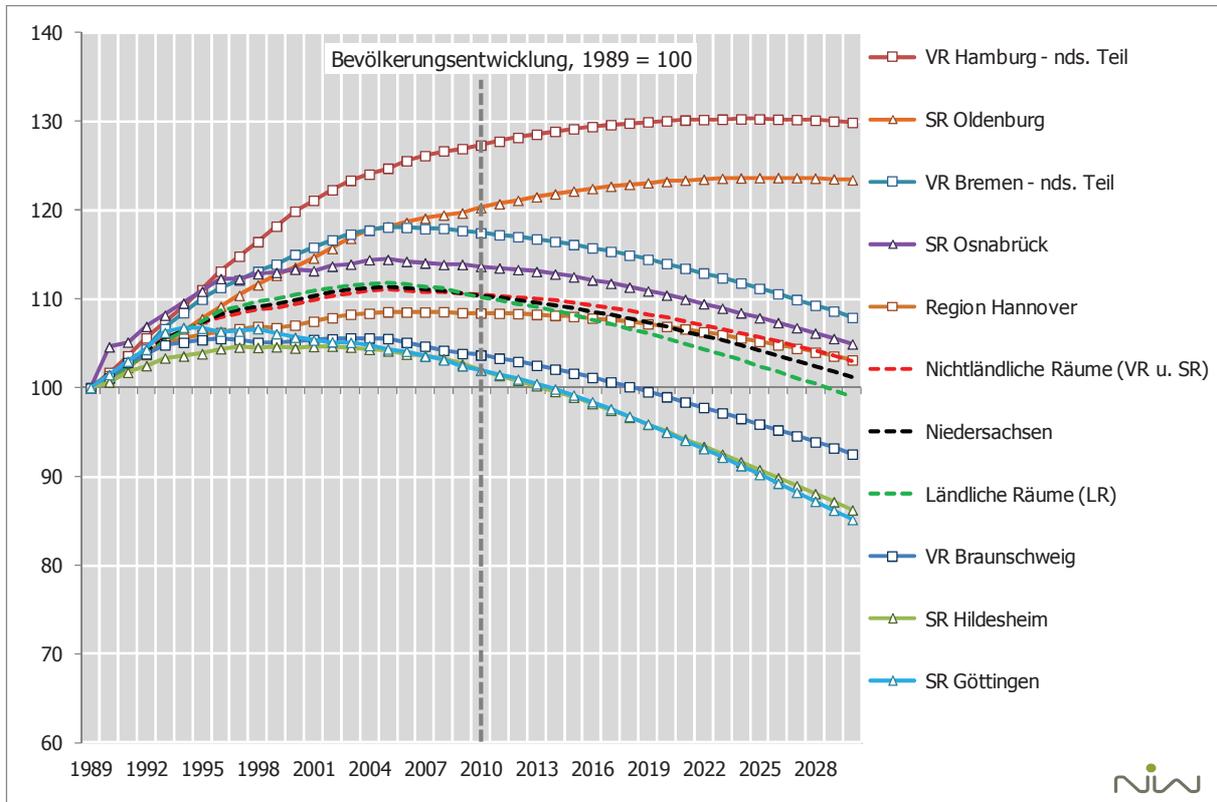
Insgesamt werden die Einwohnerzahlen nach der mittleren Variante II B der NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010 bis 2030 in Niedersachsen von 2010 bis 2030 um fast 650.000 Personen oder 8,3 % abnehmen. Für das Jahr 2015 ist nach den Annahmen der Prognose mit einem Rückgang um 25.000 Personen, 2020 um 34.000 Personen, 2025 um 41.000 und im Jahr 2030 sogar um 48.000 Personen zu rechnen.

Annahmen und Restriktionen

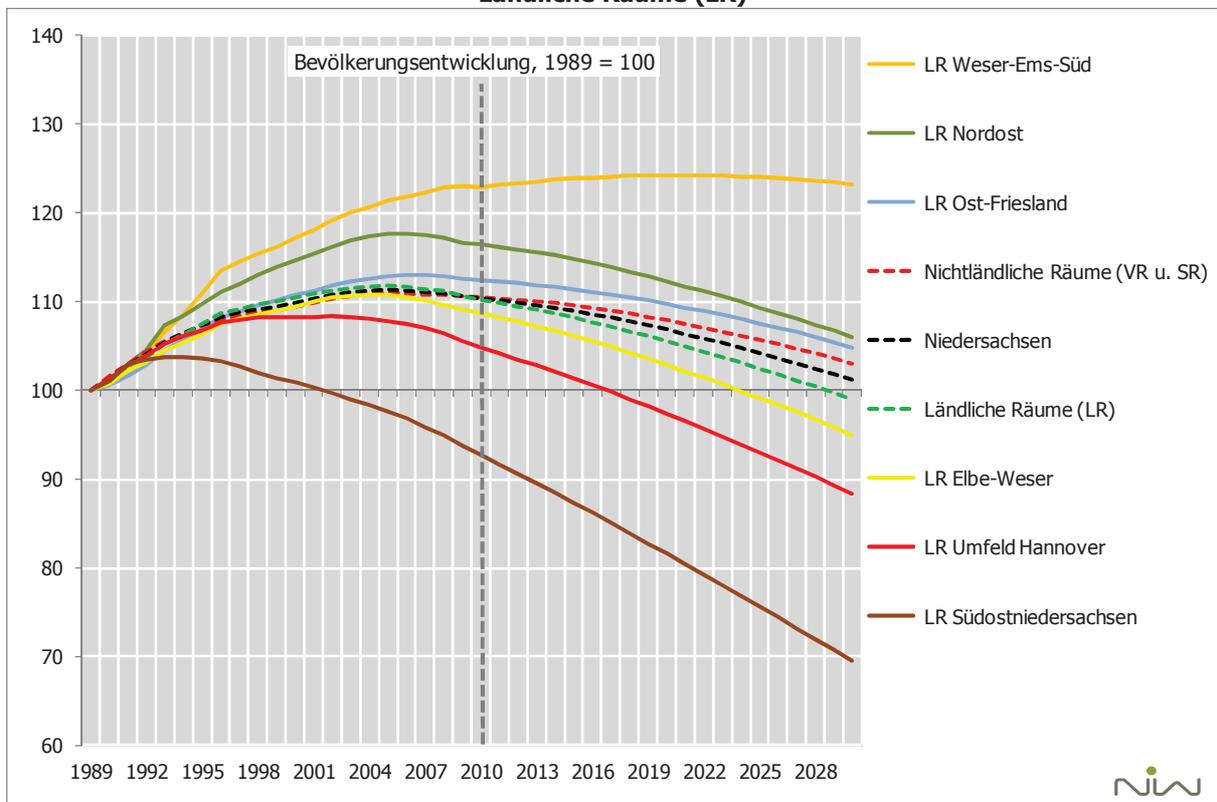
Eine Bevölkerungsprognose ist immer eine Projektion der zukünftigen Entwicklung unter bestimmten Annahmen. Zur Aussagekraft der Prognose ist zu sagen, dass die natürliche Bevölkerungsentwicklung durch den Altersaufbau weitgehend vorgezeichnet ist. Sterblichkeit und Geburtenverhalten ändern sich jeweils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

³⁶ NBank: Wohnungsmarktbeobachtung 2010/2011: Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2025. Wohnungsmarktbeobachtung, H. 20, Hannover, o.J..

Abb. 2.6-1: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010 bis 2030 für die großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen
Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)

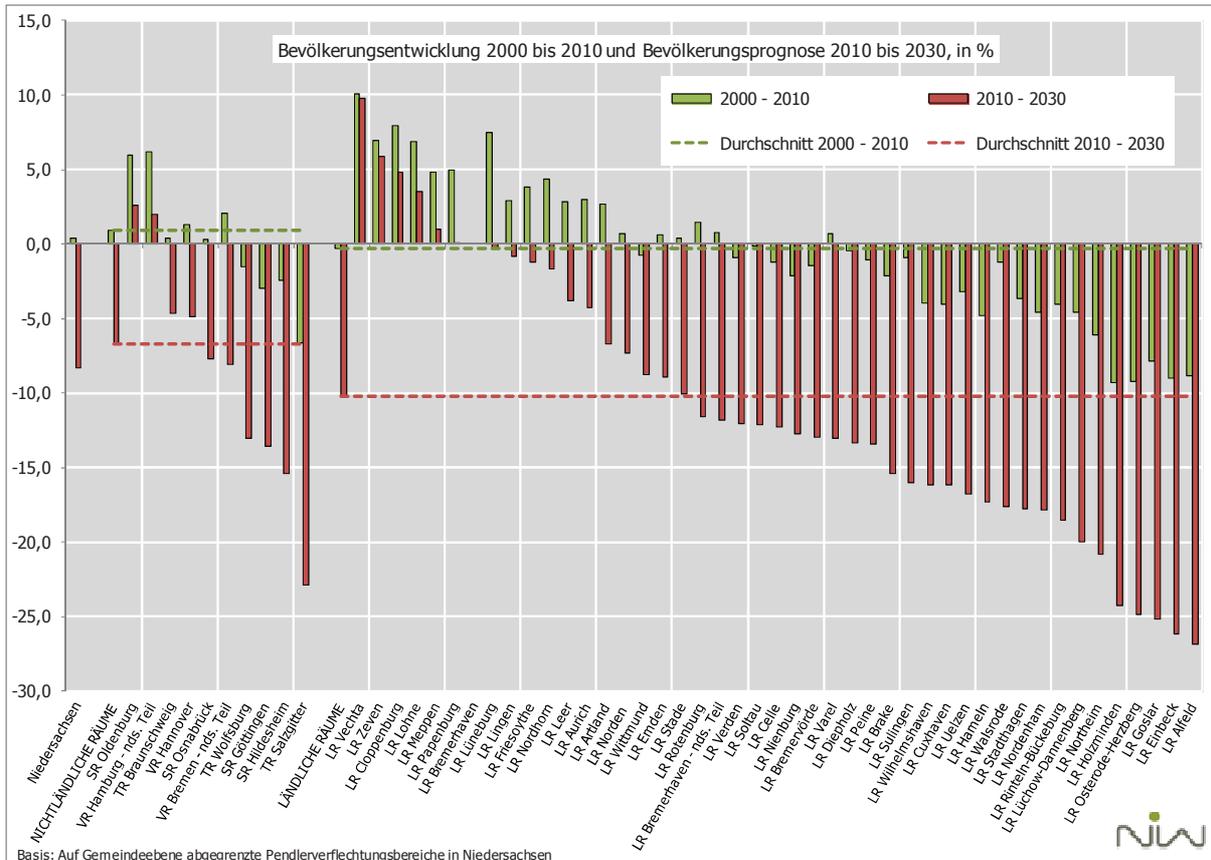


Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

Quelle: Bevölkerungsstatistik, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung

Abb. 2.6-2: Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2010 und Bevölkerungsprognose 2010 bis 2030 in großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen



Basis: Auf Gemeindeebene abgegrenzte Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen

Nur noch ein Fünftel der Kreise mit weiterem Bevölkerungswachstum bis 2025

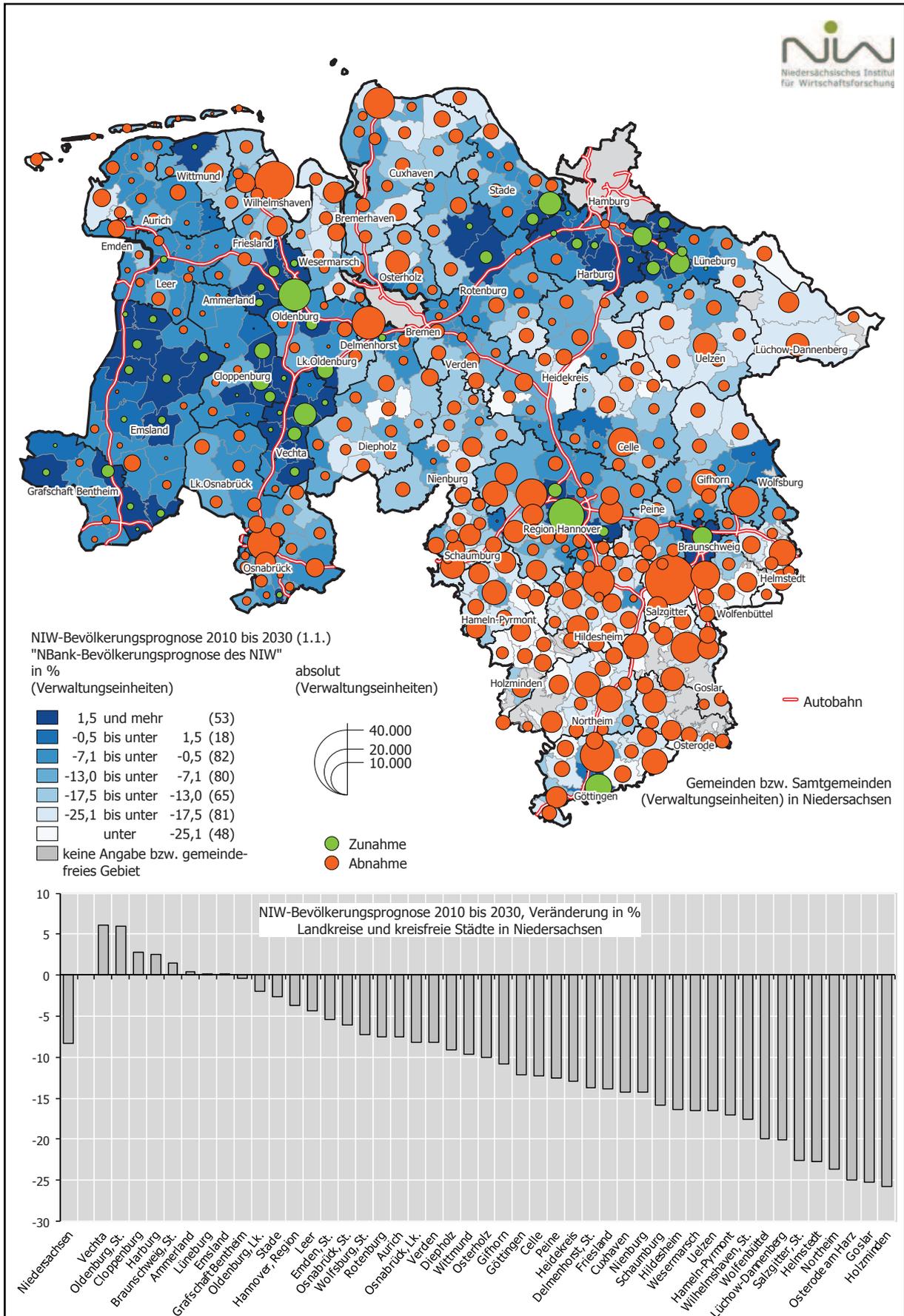
Verdichtungsräume und Stadtregionen

Nach der aktuellen NBank-Bevölkerungsvorausschätzung des NIW können lediglich zwei großstädtische und sieben ländliche Pendlerverflechtungsbereiche im Jahr 2025 noch mit höheren Einwohnerzahlen als heute rechnen (Abb. 2.6-2). In den restlichen acht großstädtischen und 38 ländlichen Verflechtungsbereichen ist von teilweise stark rückläufiger Bevölkerungsentwicklung auszugehen. Auch weiterhin dürften sich die größeren Städte aufgrund von Zuwanderungen junger Haushalte und die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen aufgrund ihrer günstigen Altersstruktur positiv entwickeln, während vor allem die ländlichen Räume im Süden an Einwohnern verlieren (Karte 2.6).

Die großstädtischen Räume werden sich insgesamt etwas günstiger entwickeln als das Land insgesamt. Allerdings gibt es auch hier regionale Unterschiede (Abb. 2.6-1 und 2.6-2).

- An der Spitze liegen die Verflechtungsbereiche Oldenburg und Hamburg mit leichten Zuwächsen in der Größenordnung von 2 % bis 3 % bis 2030.
- In den übrigen großstädtischen Verflechtungsbereichen werden die Einwohnerzahlen schrumpfen. Leichte Verluste von knapp 5 % sind für die Bereiche Hannover und Braunschweig zu erwarten. Etwas stärker dürfte der Bevölkerungsrückgang im Bereich Osnabrück und im Umland von Bremen sein.
- Von stärkeren Verlusten zwischen 10 % und 15 % ist in den Pendlerverflechtungsbereichen Wolfsburg, Göttingen und Hildesheim auszugehen.
- Im Bereich Salzgitter könnten die Einwohnerzahlen bis 2030 sogar um fast 25 % sinken.

Karte 2.6: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010 bis 2030



Ländliche Räume

Die ländlichen Räume werden sich insgesamt etwas ungünstiger entwickeln als der Landesdurchschnitt, allerdings bleiben die regionalen Unterschiede zwischen sich stark und schwach entwickelnden Teilräumen groß.

- Die stärksten Zuwächse bis 2030 sind für den ländlichen Raum des Oldenburger Münsterlandes sowie den zentralen Elbe-Weser-Raum zu erwarten.
- Von gleichbleibenden Einwohnerzahlen oder nur vergleichsweise geringe Verlusten ist an der südlichen Emsachse mit den Pendlerverflechtungsbereichen Meppen, Papenburg, Lingen und Nordhorn sowie im Pendlerverflechtungsbereich Lüneburg auszugehen. Im ostfriesischen Raum mit den Bereichen Leer, Aurich, Norden, Wittmund und Emden dürften die Verluste schon etwas größer ausfallen.
- Im Mittelfeld mit Verlusten zwischen 10% und 15 % liegen dann überwiegend Pendlerverflechtungsbereiche im nördlichen und mittleren Niedersachsen, so z.B. Stade, Rotenburg, Bremerhaven-Umland, Verden, Soltau, Celle, Nienburg und Diepholz.
- Stärkere Verluste von 15 % bis unter 20 % verzeichnen einerseits Küstenstandorte wie Brake, Wilhelmshaven, Cuxhaven und Nordenham, andererseits aber auch peripher gelegene ländlichen Räume wie Sulingen und Uelzen oder südniedersächsische Bereiche wie Hameln, Stadthagen und Rinteln-Bückeberg.
- Mit Einwohnerverlusten von 20 % und mehr ist im Raum Lüchow-Dannenberg, sowie in den südniedersächsischen ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen Northeim, Holzminde, Osterode-Herzberg, Goslar, Einbeck und Alfeld zu rechnen.

Abweichende und zeitweilig gegensätzliche Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen

Die Problematik der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung liegt allerdings nicht nur in den steigenden oder abnehmenden Zahlen der Gesamtbevölkerung. Aufgrund der Besonderheiten im Altersaufbau sind stark abweichende und teilweise zeitweilig gegensätzliche Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen zu erwarten, die sehr weitreichende Konsequenzen für einzelne kommunale Aufgaben- und Handlungsfelder haben. Die Veränderungstendenzen in den für den Arbeitsmarkt relevanten Altersgruppen werden in Kap. 4.2 „Sonderthema: „Erwerbsbeteiligung und Arbeitskräftepotentiale“ dargestellt.

3. Wirtschafts- und Beschäftigtenentwicklung

3.1 Wirtschaftswachstum ³⁷

Das wirtschaftliche Wachstum ³⁸ im Zeitraum 2000 bis 2005 war in Niedersachsen mit jahresdurchschnittlich 1,3 % geringer als in Westdeutschland oder Deutschland insgesamt (beide 1,7 %). Besonders in den Jahren 2001 und 2002 war die Entwicklung deutlich schwächer als im Bundestrend. In den Jahren 2005 und 2008 war die Dynamik demgegenüber in Niedersachsen stärker als im Bundestrend. Niedersachsen wurde ebenso wie die übrigen westdeutschen Länder im Jahr 2009 von der Wirtschaftskrise getroffen, wobei der Einbruch des Wachstumspfad (-0,1 %) weitgeringer war als beispielsweise in den exportorientierten Ländern (-1,0 %), Bayern (-2,3 %) oder gar Baden-Württemberg (-3,5 %). In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts lag die wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen damit insgesamt im Bundestrend. Das Bruttoinlandsprodukt wuchs in Niedersachsen ebenso wie in Deutschland von 2005 bis 2009 um jahresdurchschnittlich 1,7 %.

**Niedersachsen:
Wirtschaftswachstum
schwächer als im
Bundestrend**

Dabei war das Wachstum von 2005 bis 2009 ³⁹ in den niedersächsischen ländlichen Räumen (2,3 % ⁴⁰) deutlich stärker als in den Stadtregionen (1,5 %) und in den Verdichtungsräumen (1,3 % ⁴¹).

**Wachstumsunterschiede
innerhalb von
Niedersachsen**

- Ausgesprochen wachstumsstark waren unter den ländlichen Räumen neben dem Oldenburger Münsterland (2,5 %) und der Region Emsland-Bentheim (2,7 %) auch Ostfriesland (2,7 %) sowie der Elbe-Weser-Raum (4,8 %). Die wachstumsschwächsten ländlichen Räume in Niedersachsen waren der Oberweser-Raum (1,8 %), das Leine-Weser-Bergland (1,4 %) und besonders der Harz (-0,2 %).
- Unter den Stadtregionen hatte Oldenburg (1,9 %) die stärkste Dynamik. Die Regionen Göttingen (1,7 %) und Osnabrück (1,5 %) lagen im Mittelfeld, während sich die Region Hildesheim (0,5%) als ausgesprochen wachstumsschwach erwies.
- Unter den norddeutschen Verdichtungsräumen war das Wachstum in der Region Hannover (1,8 %) etwas günstiger als im Umland von Bremen (1,6 %) und Hamburg (1,5 %). Der Verdichtungsraum Braunschweig wurde besonders stark von der Wirtschaftskrise getroffen. Während in der Stadt Braunschweig das Wachstum im Bundesdurchschnitt lag, schrumpfte in den Standorten Wolfsburg und Salzgitter das Bruttoinlandsprodukt sogar.

3.2 Beschäftigtenentwicklung

Entsprechend den sehr unterschiedlichen konjunkturellen Entwicklungen war die Beschäftigtenentwicklung in Deutschland in den letzten beiden Jahrzehnten durch sehr gegenläufige Entwicklungsphasen geprägt (Abb. 3.2-1).

**Beschäftigtenentwicklung
in Deutschland seit 2000**

- In der ersten Hälfte des vorigen Jahrzehnts schrumpfte die Beschäftigung bundesweit im Zuge der wirtschaftlichen Rezession von 2000 bis 2005 deutlich.

Rezession 2000 bis 2005

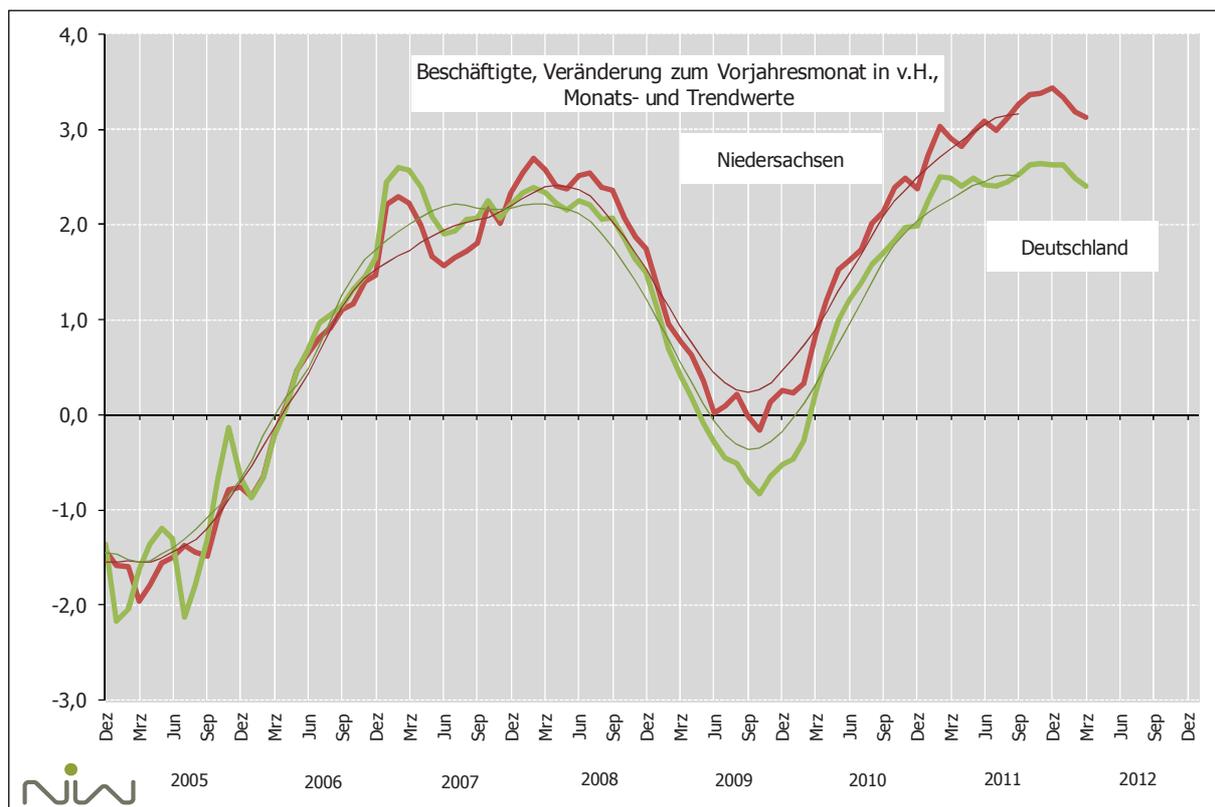
³⁷ Die Regionalisierung der großstädtischen und ländlichen Räume muss hier auf der Basis von Stadt- und Landkreisen erfolgen, weil die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unterhalb der Kreisebene nicht ausgewiesen werden können.

³⁸ gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (in jeweiligen Preisen)

³⁹ Aktuellere Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf regionaler Ebene liegen wegen der Umstellung auf die Wirtschaftszweigsystematik WZ 2009 derzeit noch nicht vor.

⁴⁰ jahresdurchschnittliche Wachstumsrate

⁴¹ niedersächsischer Teil

Abb. 3.2-1: Monatliche Beschäftigtenentwicklung in Niedersachsen und Deutschland seit 2005


Quelle: Beschäftigtenstatistik – Monatszahlen, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

... Aufschwung 2005 bis 2008

- Mit der wirtschaftlichen Erholung stiegen die Beschäftigtenzahlen dann von 2005 bis 2008 stark an, sodass die Verluste der ersten Hälfte des Jahrzehnts fast ausgeglichen waren.

... Wirtschaftskrise 2009

- In der zweiten Hälfte des Jahres 2008 sanken die Zuwachsraten der Beschäftigung in Deutschland aber wieder, und das „Beschäftigungswunder“ der Jahre 2005 bis 2008 fand in der weltwirtschaftlich induzierten Wirtschaftskrise Anfang 2009 ein jähes Ende. Vorübergehend sanken die Beschäftigtenzahlen in Deutschland im weiteren Verlauf des Jahres 2009 sogar.

... hohe Dynamik seit 2010

- Bereits im ersten Quartal des Jahres 2010 konnte die Schwächephase auf dem Arbeitsmarkt überwunden werden und die Beschäftigung stieg mit wachsender Geschwindigkeit bis Ende 2011 an. Seit Anfang des Jahres 2012 hat sich der Zuwachs der Beschäftigung in Deutschland wieder reduziert.

Beschäftigtenentwicklung in Niedersachsen ...

Die Beschäftigtenentwicklung in Niedersachsen folgte diesen Bundestrends zwar in den Grundzügen, in den einzelnen Entwicklungsphasen gab es aber durchaus deutlich Abweichungen (Abb. 3.2-1).

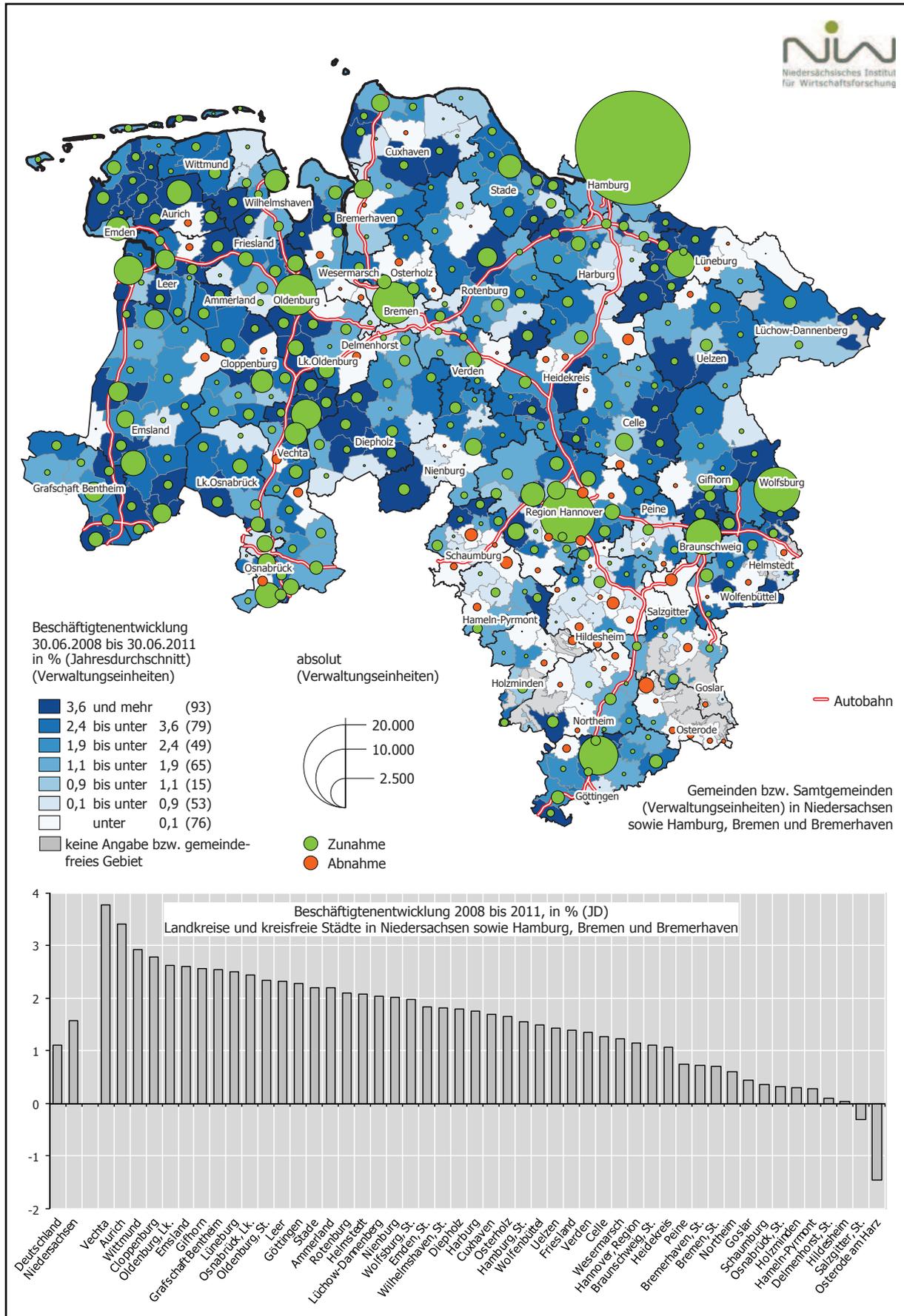
... leichte Schwäche in der ersten Hälfte

- Von 2000 bis 2005 war der Beschäftigtenrückgang in Niedersachsen mit 5,9 % insgesamt etwas stärker als im Bundesdurchschnitt mit 5,4 %.

... Wiederanstieg im Trend

- In dem Wiederanstieg von 2005 bis 2008 entsprach die Wachstumsrate in Niedersachsen mit 4,8 % dem Bundesdurchschnitt von 4,9 %.

Karte 3.2: Beschäftigtenentwicklung insgesamt 2008 bis 2011



... günstigerer Verlauf der Krise 2009 und dynamischere Entwicklung in den letzten Jahren

- Nach einer etwas schwächeren Phase waren die Wachstumsraten der Beschäftigung in Niedersachsen seit Ende 2007 jeweils leicht günstiger als im Bundestrend. Das bedeutet beispielsweise, dass in der Wirtschaftskrise die Beschäftigung im Bundesdurchschnitt von Mai 2009 bis Februar 2010 schrumpfte, während in Niedersachsen lediglich im Monat Oktober 2009 ein leichter Rückgang zu verzeichnen war. Auch der folgende Wiederanstieg war deutlich dynamischer, sodass in den letzten 12 Monaten fast durchgehend die Beschäftigung um mehr als 3 % anwuchs. Die Ursachen für diese größere „Krisenresistenz“ der niedersächsischen Wirtschaft sind in der spezifischen Wirtschaftsstruktur zu suchen, in der exportabhängige und „internationalisierte“ Branchen (mit Ausnahme des Straßenfahrzeugbaus) nur ein geringeres Gewicht haben.

Entwicklung der Beschäftigung von 2008 bis 2011

Insgesamt ist die Beschäftigung in Deutschland von 2008 bis 2011 um jahresdurchschnittlich 1,1 % und in Niedersachsen um 1,6 % gestiegen, was einen Zuwachs von 115.000 Beschäftigten bedeutet. Die Beschäftigung in Niedersachsen stieg damit seit dem letzten Tiefstand im Jahr 2005 um 226.000 Personen oder 9,8 %. Von der Aufschwungphase 2005 bis 2008 haben die Regionen des Landes in ihrer Beschäftigtenentwicklung in unterschiedlichem Maße profitiert (Karte 3.2 und Abb. A-2 im Anhang zur Entwicklung seit 1989).

Ländliche Räume

Insgesamt war die Entwicklung der ländlichen Räume in Niedersachsen stärker als die der großstädtischen Regionen. Die seit längerem zu beobachtenden erheblichen regionalen Unterschiede innerhalb der ländlichen Räume haben sich dabei nicht grundlegend verändert.

- Die mit Abstand stärkste Entwicklung verzeichneten die Pendlerverflechtungsbereiche im westniedersächsischen Raum Meppen, Papenburg, Nordhorn, Lingen, Vechta, Cloppenburg und Lohne.
- Mit Leer und Aurich hatten auch erstmals Küstenregionen eine überdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung. Besonders ausgeprägt war die Dynamik der bedeutsamen maritimen Wirtschaft an der unteren Ems und am Standort Leer⁴². Aber auch der Standort Aurich mit seiner Spezialisierung auf die Herstellung von Windkraftanlagen profitierte überdurchschnittlich. Die übrigen Küstenregionen lagen erstmals wieder im Mittelfeld der niedersächsischen ländlichen Räume.
- Eine ausgesprochen schwache Entwicklung verzeichneten die stärker industriell geprägten Pendlerverflechtungsbereiche im Umfeld von Hannover, so etwa Peine und Stadthagen.
- Die schwächste Beschäftigtenentwicklung unter den ländlichen Räumen hatten neben den Regionen des Elbe-Weser-Raums Zeven, Bremervörde und Cuxhaven weiterhin der Harz und das Leine-Weser-Bergland.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

Die großstädtischen Räume in Niedersachsen profitierten (zunächst) in deutlich geringerem Maße von der Aufschwungphase 2005 bis 2008.

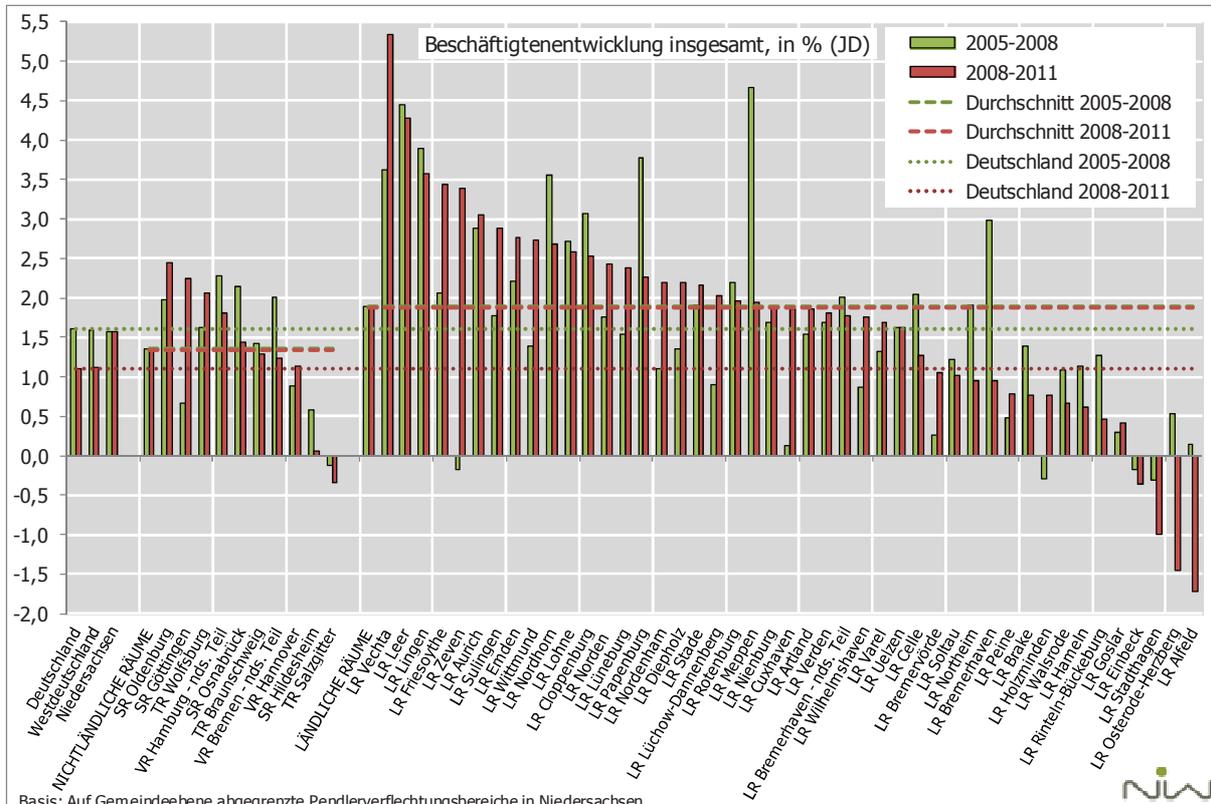
- Überdurchschnittlich war die Entwicklung in den Umlandbereichen von Hamburg und Bremen sowie in den Verflechtungsbereichen von Osnabrück und Oldenburg.
- Die Entwicklung der Verflechtungsbereiche Wolfsburg und Braunschweig lag in etwa im Bundestrend. Deutlich schwächer war sie im Verflechtungsbereich Hannover.
- Noch stärker hinter dem Bundestrend zurück blieben die städtischen Verflechtungsbereiche Göttingen und Hildesheim. Die ungünstigste Entwicklung mit sogar leichten Beschäftigungsverlusten in dieser bundesweiten Wachstumsphase hatte der Teilraum Salzgitter.

Beschäftigtenentwicklung 2008 bis 2011

Von 2008 bis 2011 hat sich das Wachstum der Beschäftigtenentwicklung insgesamt etwa auf dem Niveau der Jahre 2005 bis 2008 gehalten – trotz des vorübergehenden Stillstands in der Wirtschaftskrise im Jahr 2009.

⁴² Vgl. dazu: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung und NORD/LB Regionalwirtschaft: Maritimes Verbundcluster im Wirtschaftsraum der Ems-Achse. Strategische Ansatzpunkte und Handlungsempfehlungen unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Leer. Gutachten im Auftrag der Stadt- und Landkreise der Ems-Achse. Hannover, im November 2007.

Abb. 3.2-2: Beschäftigtenentwicklung in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2005 bis 2008 und 2008 bis 2011



Basis: Auf Gemeindeebene abgegrenzte Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen
 Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/ 2012

Auch weiterhin entwickeln sich die ländlichen Räume im Durchschnitt günstiger als die großstädtischen Regionen (Abb. 3.2-2). **Ländliche Räume**

- Unter den ländlichen Räumen liegen auch weiterhin Verflechtungsbereiche im westlichen Niedersachsen an der Spitze. Vechta, Leer, Lingen und Friesoythe haben in den letzten drei Jahren die höchsten Zuwächse.
- Erst dann folgen Verflechtungsbereiche wie Zeven im Elbe-Weser-Raum oder Sulingen im mittleren Niedersachsen.
- Stark aufgeholt haben die küstennahen Verflechtungsbereiche Aurich, Emden und Wittmund. Auch weitere bislang entwicklungsschwächere Verflechtungsbereiche entlang der Küste konnten ihre Beschäftigtenentwicklung deutlich verbessern, so z.B. Norden, Norddenham, Wilhelmshaven und vor allem Cuxhaven.
- Die schwächste Entwicklung unter den ländlichen Räumen haben in den letzten drei Jahren die Verflechtungsbereiche Holzminden, Hameln und Bückeburg-Rinteln im Weserbergland, Walsrode im mittleren Niedersachsen, sowie Goslar und Osterode-Herzberg im Harz. Letztere sowie Einbeck und Alfeld im Leinebergland sowie auch Stadthagen im Schaumburger Land verzeichneten von 2008 bis 2011 sogar Beschäftigtenverluste.

Die großstädtischen Räume erreichen auch weiterhin im Durchschnitt nicht ganz die Dynamik der ländlichen Regionen (Abb. 3.2-2). **Großstädtische Räume**

- An der Spitze stehen die Verflechtungsbereiche Oldenburg, Wolfsburg und Göttingen, wobei letzterer in besonderer Weise an Dynamik gewonnen hat.

- Weiterhin im Mittelfeld liegen die Verflechtungsbereiche Hamburg und Bremen sowie Osnabrück, Braunschweig und Hannover.
- Ausgesprochen schwach ist auch weiterhin die Beschäftigtenentwicklung in den Verflechtungsbereichen Hildesheim und Salzgitter, die in besonderer Weise vom Strukturwandel betroffen sind.

Positive Beschäftigtenentwicklung des ländlichen Raums auch in der Fläche

Eine differenzierte räumliche Darstellung der Beschäftigtenentwicklung der letzten drei Jahre nach Einheits- und Samtgemeinden zeigt, dass es in den wachsenden Regionen des ländlichen Raumes häufig durchaus auch die kleineren Standorte und abgelegeneren Gemeinden gewesen sind, die von Beschäftigungszuwächse profitiert haben (Karte 3.2). Von daher hat die Entwicklung der letzten Jahre zu einer deutlichen Stabilisierung beigetragen. Die Entwicklungsschwäche der ländlichen Räume im südlichen Niedersachsen ist demgegenüber aber eher flächendeckend.

3.3 Betriebsgrößenstrukturen

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.

Statistisches Unternehmensregister als wichtige Quelle

Mit dem nunmehr seit einigen Jahren vorliegenden Unternehmensregister der Amtlichen Statistik gibt es einen vollständigen Überblick über den Bestand an Unternehmen und örtlichen Betrieben⁴³. Durch die Zusammenführung des Unternehmensregisters mit den Ergebnissen der Beschäftigtenstatistik lassen sich Betriebsgrößenauswertungen durchführen.

Betriebsgrößenstruktur in Niedersachsen

Nach den Ergebnissen des Unternehmensregisters für alle Wirtschaftszweige gab es in Niedersachsen im Jahr 2009 etwa 324.900 Betriebe mit zusammen 2,245 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁴⁴. Dabei entfielen die folgenden Betriebs- und Beschäftigtenzahlen auf die einzelnen Betriebsgrößenklassen in Niedersachsen:

- auf die 286.500 Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten entfielen etwa 18 % der Beschäftigten,
- die 30.000 Betriebe mit 10 bis unter 50 Mitarbeitern beschäftigten knapp 27 % der Arbeitnehmer,
- die 6.300 Betriebe mit 50 bis unter 250 Beschäftigten hatten etwa 27 % der Beschäftigten und
- auf die 900 Großbetriebe mit 250 und mehr Beschäftigten entfielen knapp 28 % der Arbeitnehmer.

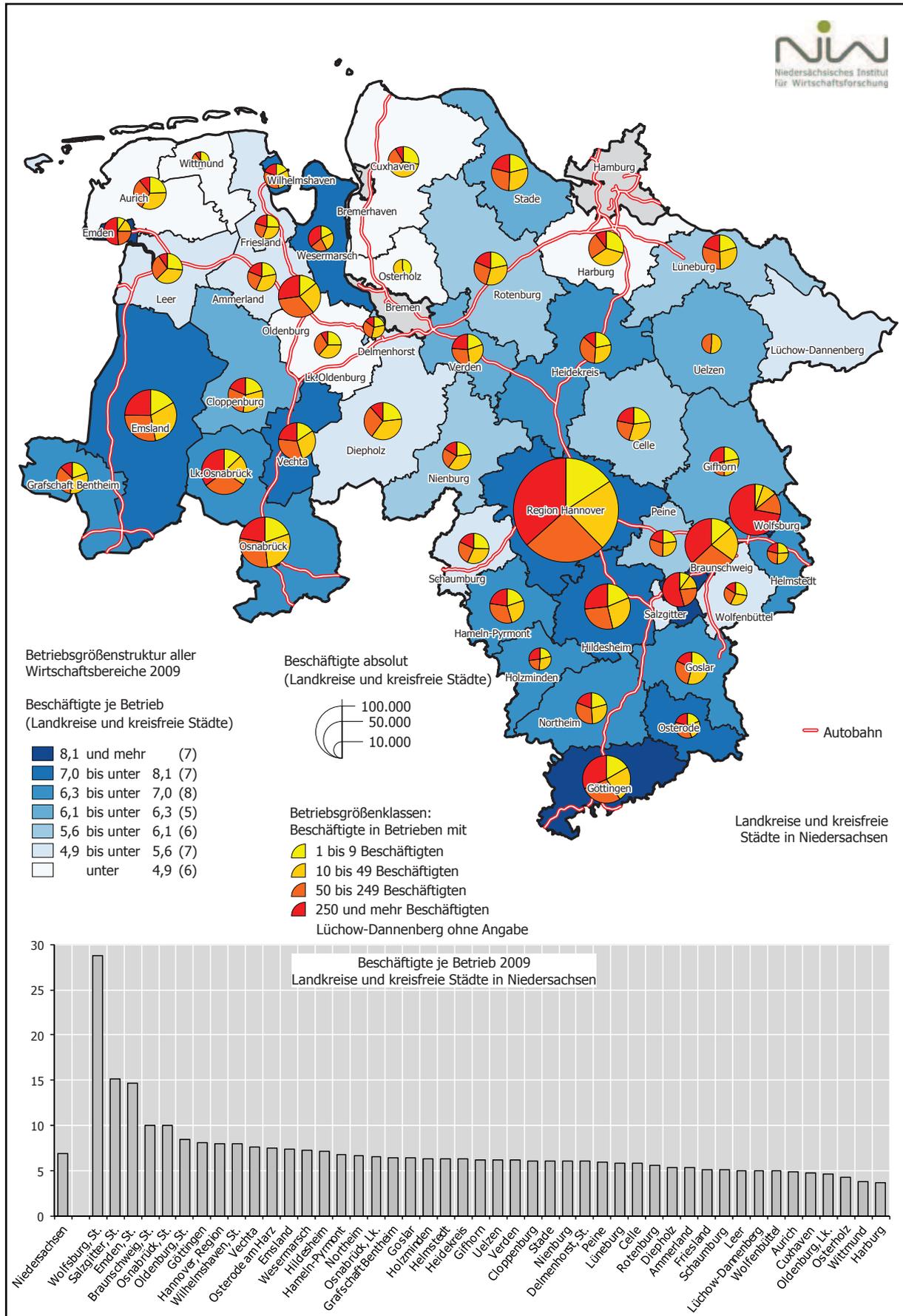
Größere Betriebe vor allem im Verarbeitenden Gewerbe

Die durchschnittliche Betriebsgröße (über alle Wirtschaftszweige) lag in Niedersachsen damit im Jahr 2009 bei 6,9 Beschäftigten. Die kleineren Betriebe entfielen allerdings weitgehend auf den Dienstleistungsbereich. Im Verarbeitenden Gewerbe lag die durchschnittliche Betriebsgröße bei etwa 27 Beschäftigten. Auf die Betriebe mit 250 und mehr Beschäftigten entfielen fast 52 % der Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes.

⁴³ 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 zusammengeführt werden konnten. Zudem war der Dienstleistungsbereich bislang durch Fachstatistiken nur lückenhaft abgedeckt. Das statistische Unternehmensregister ist eine regelmäßig aktualisierte Datenbank der Unternehmen und Betriebe mit steuerbarem Umsatz aus Lieferungen und Leistungen sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Land- und Forstwirtschaft und ohne öffentliche Verwaltungen). Unberücksichtigt bleiben Unternehmen ohne Umsatzsteuerpflicht und ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

⁴⁴ Die Zeitdifferenz zwischen dem Berichtszeitpunkt und der Verfügbarkeit für Nutzer beträgt etwa zwei Jahre. Die vorliegenden Daten beziehen sich auf das Jahr 2009 bzw. die Beschäftigtenzahlen am 31.12.2009

Karte 3.3: Betriebsgrößenstrukturen der Betriebe aller Wirtschaftsbereiche 2009



Betriebsgrößengefälle innerhalb des Landes

In den Wirtschaftsräumen des Landes sind die Betriebsgrößenstrukturen ausgesprochen unterschiedlich (Karte 3.3). Vor allem die Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes prägt die Größenstruktur von Regionen⁴⁵.

- 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, Braunschweig sowie im Landkreis Osnabrück.
- Eine überdurchschnittliche Bedeutung haben größere Betriebe außerdem in der Region Hannover sowie in den Landkreisen Göttingen und Hildesheim, Osterode, Northeim und Goslar sowie Vechta und Emsland.
- Kleinbetriebliche Strukturen finden sich im Küstenraum (mit Ausnahme von Emden und der Wesermarsch), im südlichen Umland von Hamburg sowie in den Umlandkreisen von Bremen und Oldenburg.

3.4 Betriebsgründungen

Betriebsgründungen in Niedersachsen in etwa im Bundesdurchschnitt

Die Erneuerung der Wirtschaftsstruktur durch Unternehmens- bzw. Betriebsgründungen spielt in der regionalpolitischen Diskussion eine zunehmende Rolle. Die Zahlen der Gründungen beziehen sich im Folgenden auf die Betriebsgründungen aus der Statistik der Gewerbeanmeldungen⁴⁶. Danach gab es im Jahr 2010 in Deutschland knapp 150.000 und in Niedersachsen etwa 14.100 Betriebsgründungen. Die Gründungsintensität lag damit in Niedersachsen (99⁴⁷) etwa im Bundesdurchschnitt. Die Gründungszahlen sind in den letzten Jahren sowohl im Bundesgebiet als auch in Niedersachsen zurückgegangen, denn zu Beginn des Jahrzehnts erreichten sie in Deutschland noch ungefähr 200.000 und in Niedersachsen etwa 17.000 pro Jahr. Die Gründungsintensität lag in Niedersachsen allerdings im Jahr 2000 (91) noch unter dem Bundesdurchschnitt. Erst in den folgenden Jahren konnte der Rückstand schrittweise abgebaut werden.

Entwicklung der Betriebe und Beschäftigten

Die Entwicklung der Betriebe⁴⁸ in Niedersachsen spiegelt die wirtschaftliche Dynamik (Karte 3.4 und Abb. A-3 im Anhang zur Entwicklung seit 1989). Von 2005 bis 2011 ist die Zahl der Betriebe in Deutschland um 3,1 % und die der Beschäftigten um 8,4 % gestiegen. In Niedersachsen waren sowohl die Zunahme der Betriebe mit 4,2 % als auch der Beschäftigtenzuwachs mit 9,8 % deutlich höher als im Bundesdurchschnitt.

Höhere betriebliche Dynamik in den großstädtischen Räumen

In den großstädtischen Räumen des Landes war die Beschäftigtenentwicklung von 2005 bis 2010 etwas schwächer als im Bundesdurchschnitt, dafür aber die Entwicklung der Betriebszahlen leicht stärker.

- Besonders dynamisch war die Entwicklung der Betriebszahlen in den städtischen Verflechtungsbereichen Oldenburg und Osnabrück, in der Region Wolfsburg sowie in den Verflechtungsbereichen Hamburg und Bremen.
- Im Mittelfeld lagen die Verflechtungsbereiche Braunschweig und Hannover sowie Göttingen und Hildesheim.
- Sogar rückläufige Betriebszahlen verzeichnete der Bereich Salzgitter.

⁴⁵ Bezug auf Landkreise statt auf Pendlerverflechtungsbereiche aufgrund fehlender Daten für die Gemeindeebene.

⁴⁶ Vgl. Statistisches Bundesamt (2009): Unternehmen und Arbeitsstätten – Gewerbeanzeigen in den Ländern 2008. Wiesbaden. Betriebsgründungen ohne Kleinunternehmen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind und keine Arbeitnehmer beschäftigen

⁴⁷ Betriebsgründungen je Erwerbsfähigen (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren), jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁴⁸ Anzahl der Betriebe mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach der Beschäftigtenstatistik

Karte 3.4: Entwicklung der Anzahl der Betriebe 2005 bis 2011

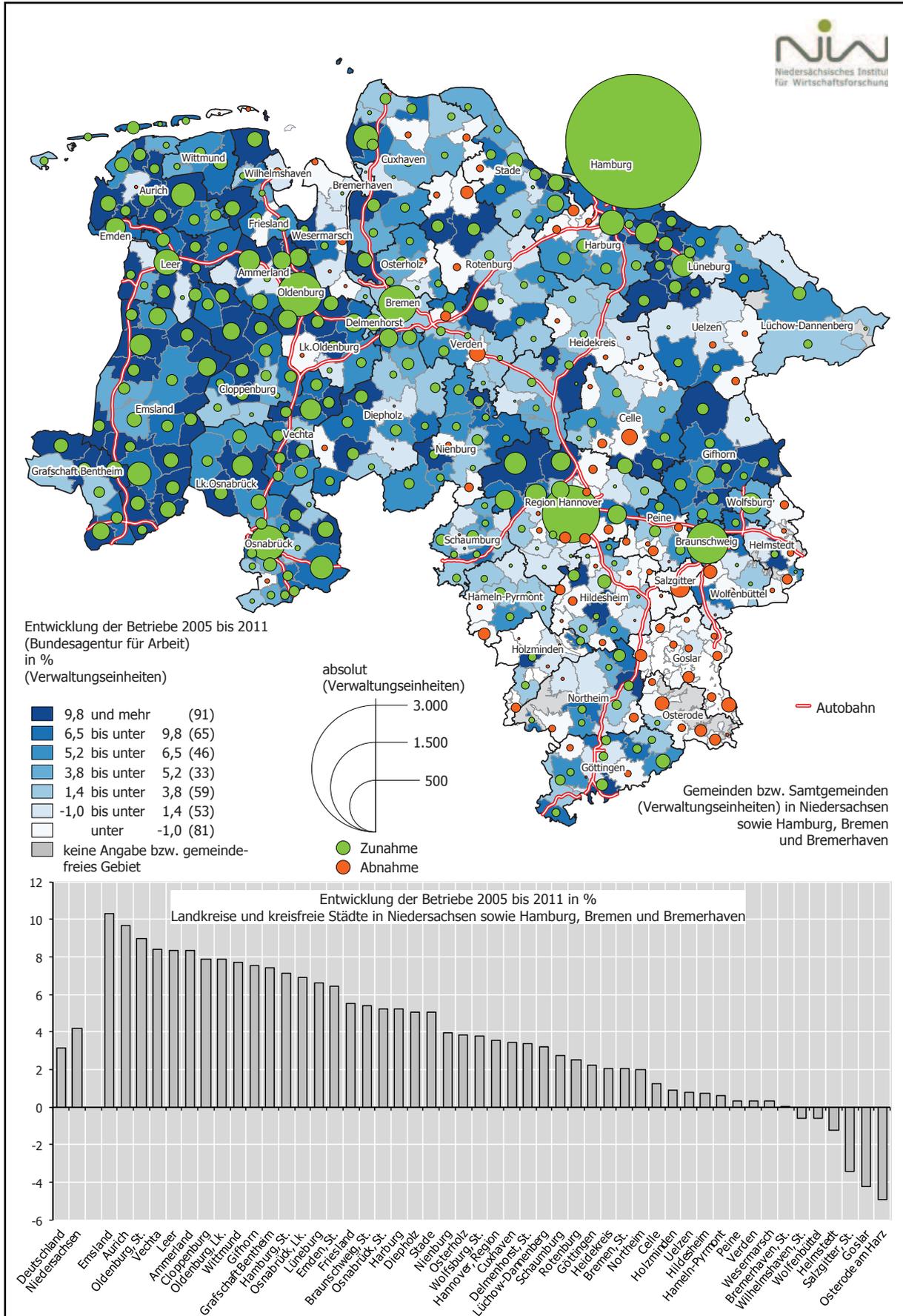
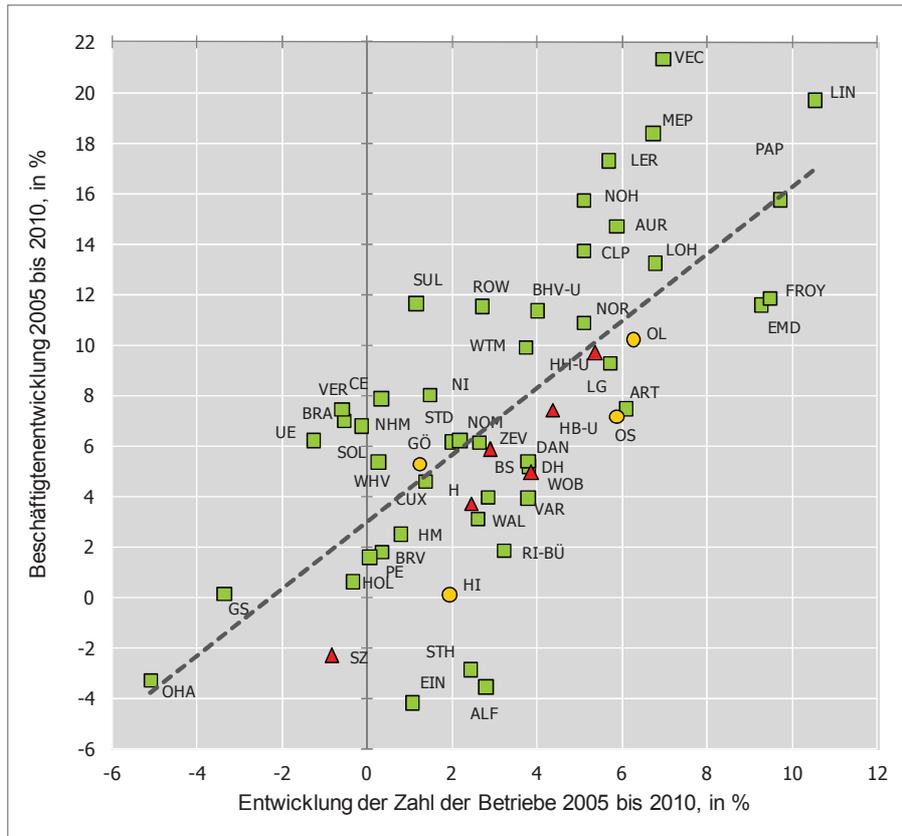


Abb. 3.4: Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Betriebe und der Beschäftigten in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2005 bis 2010



Pendlerverflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren, vgl. Karte 0.2

▲ Verdichtungsräume ● Stadtregionen ■ Ländliche Räume

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt, LSKN; eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

Stärkere Beschäftigtenentwicklung in den ländlichen Räumen

In den ländlichen Räumen war die Beschäftigtenentwicklung deutlich überdurchschnittlich, dafür blieb die Entwicklung der Betriebe leicht hinter dem Durchschnitt der großstädtischen Räume zurück.

- Besonders starke Zuwächse der Betriebszahlen verzeichneten die westniedersächsischen Pendlerverflechtungsbereiche Lingen, Papenburg, Friesoythe und Emden sowie mit kleinem Abstand Vechta und Lohne, Meppen, Leer, Nordhorn und Aurich.
- Im Mittelfeld lagen vor allem Verflechtungsbereiche in ländlichen Regionen des Küstenraums und des mittleren Niedersachsens.
- Rückläufige Betriebszahlen hatten sehr unterschiedliche Pendlerverflechtungsbereiche des ländlichen Raums, darunter Nordenham und Brake in der Wesermarsch, Bremervörde im nördlichen Elbe-Weser-Raum sowie besonders Goslar und Osterode im Harz.

Enger Zusammenhang zwischen Entwicklung der Zahl der Betriebe und der Beschäftigtenentwicklung

Zwischen der Entwicklung der Zahl der Betriebe und der Beschäftigtenentwicklung gibt es einen deutlichen Zusammenhang (Abb. 3.4). Eine überdurchschnittliche Beschäftigtenentwicklung ist in der Regel mit einem Zuwachs an Betrieben verbunden. Schrumpfende Beschäftigung geht meist einher mit rückläufigen Betriebszahlen. Die Bandbreite bei den ländlichen Räumen ist dabei noch erheblich größer als bei den großstädtischen Regionen. In einigen Fällen gibt es aber doch auch Ausnahmen. So dürften in den meisten Fällen überdurchschnittliche Beschäftigungsverluste mit der sehr schwachen Entwicklung von großen und das

Gesamtergebnis der Region stark beeinflussenden Betrieben zu erklären sein. Eine sehr viel günstigere betriebliche Entwicklung als Beschäftigtenentwicklung könnte auf das Nebeneinander von Gründungen und Ansiedlungen von kleinen Betrieben und Entwicklungsschwächen von bestehenden (großen) Betrieben hinweisen. Beispiele hierfür sind die Pendlerverflechtungsbereiche Alfeld, Stadthagen und Einbeck im ländlichen Raum oder Salzgitter bei den großstädtischen Regionen.

4. Arbeitsmarkt

4.1 Arbeitslosigkeit

Arbeitslosenquote als Kernindikator der regionalen Entwicklungspolitik

Die Lebensqualität von Regionen und damit die Zufriedenheit mit dem Lebensumfeld wird – wie Befragungen belegen ⁴⁹ – in besonderer Weise durch die Erwerbsmöglichkeiten geprägt. Daher zählen Befunde zur Charakterisierung der Erwerbsmöglichkeiten und Arbeitsmarktchancen zu den Kernindikatoren der regionalen Entwicklungspolitik. Die Arbeitslosenzahlen und die daraus berechneten Arbeitslosenquoten gelten als die wichtigsten Indikatoren zur Bestimmung von Ungleichgewichten zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage. Wenn auch die sogenannte „verdeckte“ Arbeitslosigkeit nochmals erheblich höher sein kann als es die Zahlen der registrierten Arbeitslosen abbilden, so signalisieren doch hohe Arbeitslosenzahlen und -quoten besonderen Handlungsbedarf der regionalen Entwicklungspolitik. Es gilt zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, weil ansonsten die Gefahr der Abwanderung (vor allem von jüngeren und aktiveren Altersgruppen) steigt.

Bundesweiter Rückgang der Arbeitslosenzahlen von 2005 bis 2008

Die Arbeitslosigkeit war nach Überwindung der Rezession in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts bundesweit seit Anfang 2006 rückläufig (Abb. 4.1-1). Vom Jahresdurchschnitt 2005 bis 2008 gingen die Arbeitslosenzahlen in Deutschland um 1.593.000 oder um 33 % zurück. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren somit in Deutschland knapp 3,3 Mio. Menschen arbeitslos. Die Arbeitslosenquote in Deutschland lag im Jahresdurchschnitt 2008 bei 8,7 %. In Niedersachsen sind die Arbeitslosenzahlen von 2005 bis 2008 ebenfalls um 33 % zurückgegangen. Die Arbeitslosenquote lag mit 303.000 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2008 bei 7,8 % ⁵⁰ (98 ⁵¹) und damit geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt.

Wirtschaftskrise 2009 und Rückgang der Arbeitslosenzahlen seit Anfang 2010

In der Wirtschaftskrise stiegen die Arbeitslosenzahlen bundesweit von März 2009 bis Februar 2010 deutlich an (Abb. 4.1-1). Ab Frühjahr 2010 konnten dann die Arbeitslosenzahlen mit zunehmendem Tempo abgebaut werden. Ende 2011 betrug der Rückgang gegenüber dem Vorjahreszeitraum nahezu 10 %. Seit den ersten Monaten des Jahres 2012 verlangsamt sich der Rückgang der Arbeitslosenzahlen etwa parallel zum schwächeren Anstieg der Beschäftigtenzahlen (Abb. 3.2-1). In Niedersachsen war der Anstieg der Arbeitslosenzahlen in der Wirtschaftskrise deutlich schwächer als im Bundesdurchschnitt. Entsprechend war der darauf folgende Abbau im Jahr 2010 auch nicht ganz so stark. Im Jahr 2011 lag der Rückgang der Arbeitslosenzahlen vorübergehend im Bundesdurchschnitt, seit September 2011 war er dann sogar etwas stärker.

Arbeitsmarktungleichgewichte aktuell leicht unter dem Bundesdurchschnitt

In Niedersachsen lag die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt 2011 mit knapp 275.000 Arbeitslosen bei 6,9 % (97 ⁵²) und damit knapp unter dem Bundesdurchschnitt von 7,1 %.

Regionale Arbeitsmarktungleichgewichte vor Beginn der Krise

Innerhalb des Landes Niedersachsen ergab sich auch vor der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 eine beträchtliche regionale Bandbreite hinsichtlich der Arbeitsmarktungleichgewichte, sowohl für die ländlichen als auch die großstädtischen Räume (Abb. 4.1-2).

Ländliche Räume

- In den ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen lag die Arbeitslosigkeit vor der aktuellen Krise (im Jahresdurchschnitt 2008) etwa im Landesdurchschnitt. Die Bandbreite der Arbeitsmarktungleichgewichte war allerdings beträchtlich.
- In den Verflechtungsbereichen im ländlichen Raum des nordöstlichen Niedersachsens, im Harz ⁵³ sowie im Oberweser-Raum waren die Arbeitsmarktprobleme extrem groß.

⁴⁹ Gatzweiler, Hans-Peter und Antonia Milbert: Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten. Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2006, S. 317-324; Kawka, Rupert und Gabriele Sturm: Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden. Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden? In: Themenheft „Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse“, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, 2006, S. 309-316.

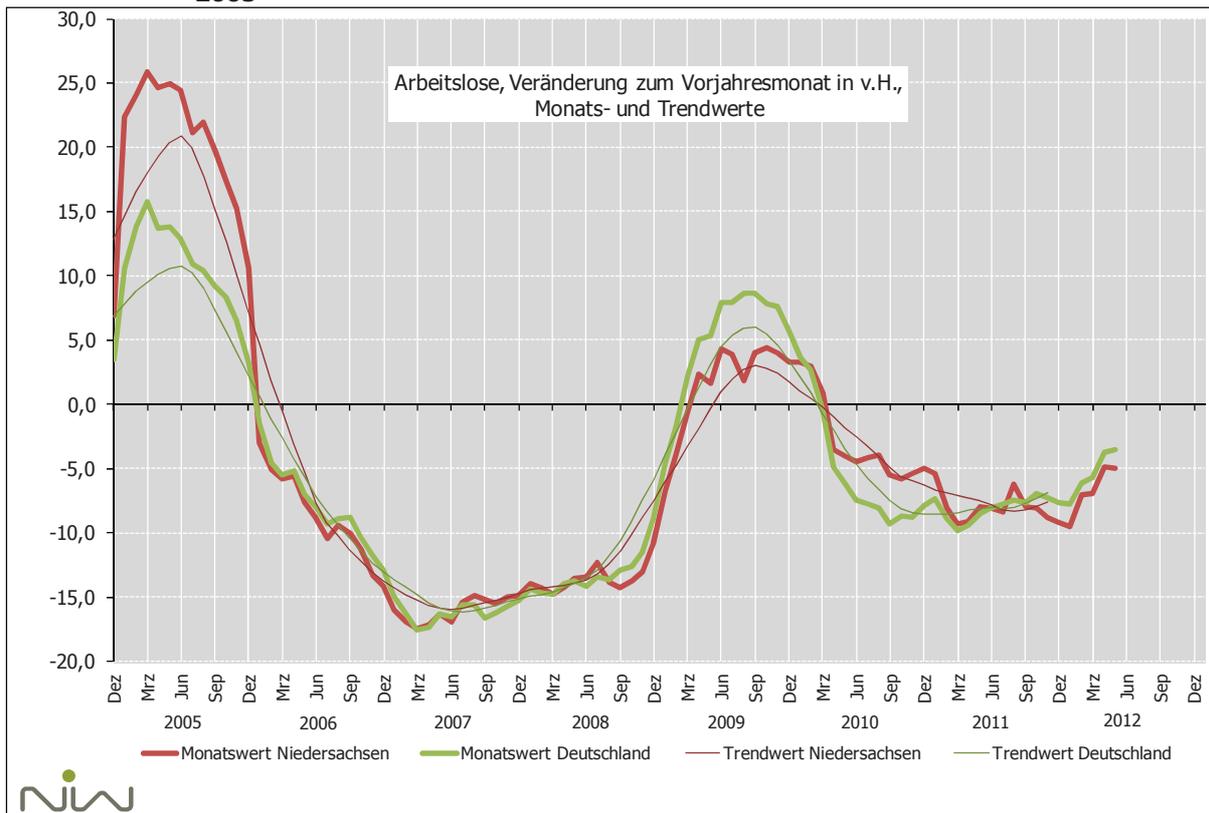
⁵⁰ Arbeitslose bezogen auf alle zivile Erwerbspersonen

⁵¹ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁵² jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁵³ hier und im Folgenden absteigend sortiert

Abb. 4.1-1: Monatliche Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen und Deutschland seit 2005



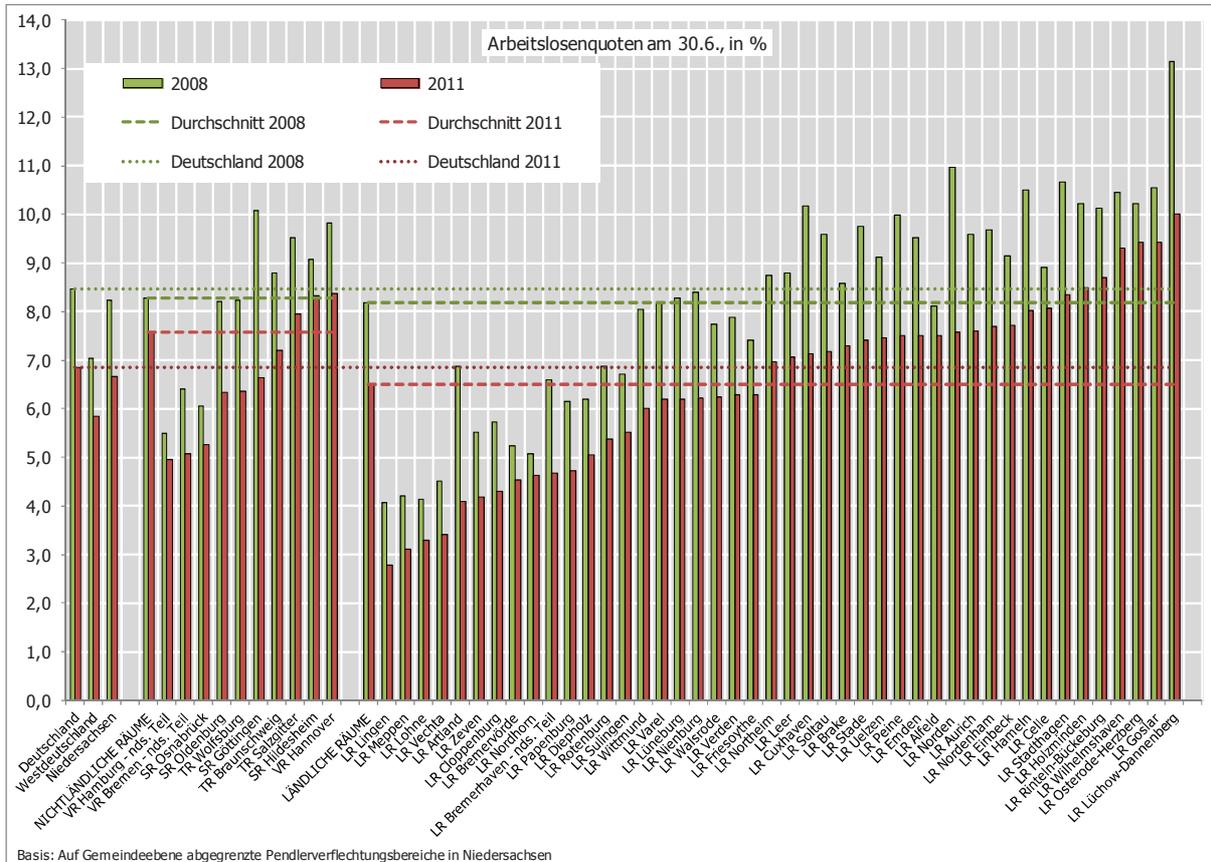
Quelle: Arbeitslosenstatistik – Monatszahlen, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

- Vor allem im ehemaligen Zonenrandgebiet überlagerten sich die Auswirkungen der wirtschaftlichen Strukturschwäche mit einem hohen Arbeitsmarktdruck durch Einpendler aus den neuen Bundesländern.
- Überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit verzeichneten auch der ländliche Verflechtungsbereich Wilhelmshaven und Bereiche in Ostfriesland an der Küste, wobei sich die Arbeitslosen in besonderer Weise auf die Städte Wilhelmshaven und Emden konzentrierten. Die vom Tourismus und vom Baugewerbe geprägten Gemeinden des ländlichen Raums waren darüber hinaus hohen saisonalen Schwankungen der Arbeitslosigkeit unterworfen, die sich auf den Jahresdurchschnitt auswirkten.
- Ebenfalls überdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme hatten das Leine-Weser-Bergland sowie die Heideregion mit den Pendlerverflechtungsbereichen Uelzen, Celle und Soltau.
- Die mit Abstand geringste Arbeitslosigkeit unter den ländlichen Verflechtungsbereichen in Niedersachsen verzeichneten der Elbe-Weser-Raum mit den Bereichen Rotenburg, Bremervörde und Zeven und sowie die westniedersächsischen Regionen Vechna, Lohne, Meppen und Lingen.
- In den großstädtischen Pendlerverflechtungsbereichen des Landes lag die Arbeitslosigkeit insgesamt ebenfalls etwa im Landesdurchschnitt. Die Abweichungen der Teilräume waren aber geringer als bei den ländlichen Räumen.

**Großstädtische Regionen
des Landes**

Abb. 4.1-2: Arbeitslosigkeit in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2008 und 2011



Quelle: Arbeitslosenstatistik – Monatszahlen, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

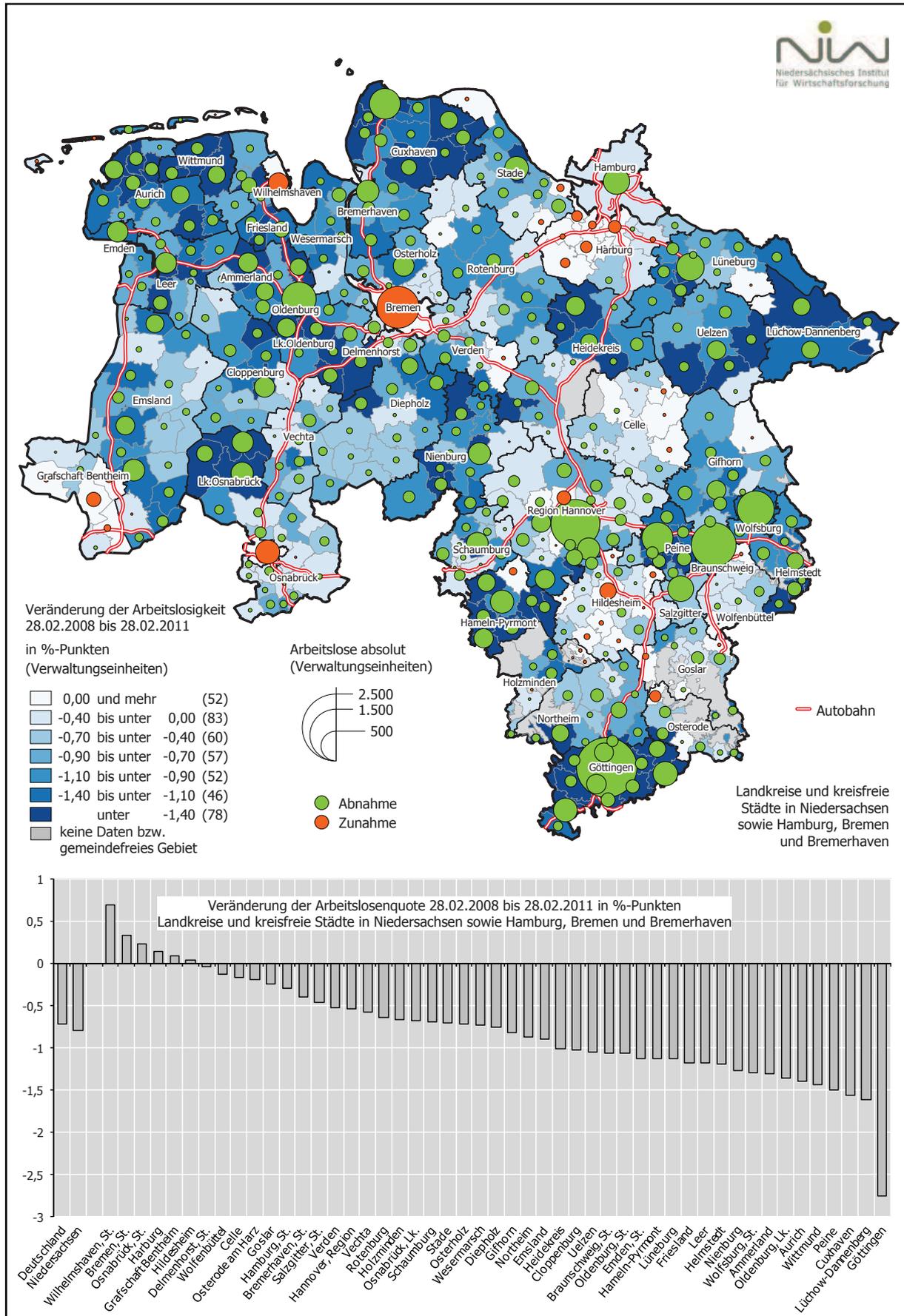
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

- Deutlich überdurchschnittlich waren die Arbeitsmarktprobleme in den Verflechtungsbereichen Göttingen und Hannover, wobei sich auch hier die Arbeitslosen in besonderer Weise auf die Kernstadt Hannover konzentrierten.
- Mit Abstand folgten die Pendlerverflechtungsbereiche Salzgitter, Braunschweig und Wolfsburg sowie und die Regionen Hildesheim und Oldenburg.
- Die geringsten Arbeitsmarktprobleme verzeichneten die Umlandbereiche der Verdichtungsräume Hamburg und Bremen sowie die Region Osnabrück.
- Auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise war die Arbeitslosigkeit im Jahr 2008 am höchsten in den Städten Bremerhaven, Wilhelmshaven, Emden, Delmenhorst, Bremen und Salzgitter sowie in der Region Hannover.
- Die geringsten Arbeitslosenquoten hatten die Landkreise Diepholz im südlichen Bremer Umland, Harburg im südlichen Hamburger Umland sowie im westlichen Niedersachsen die Grafschaft Bentheim sowie die Landkreise Emsland, Osnabrück und Vechta.

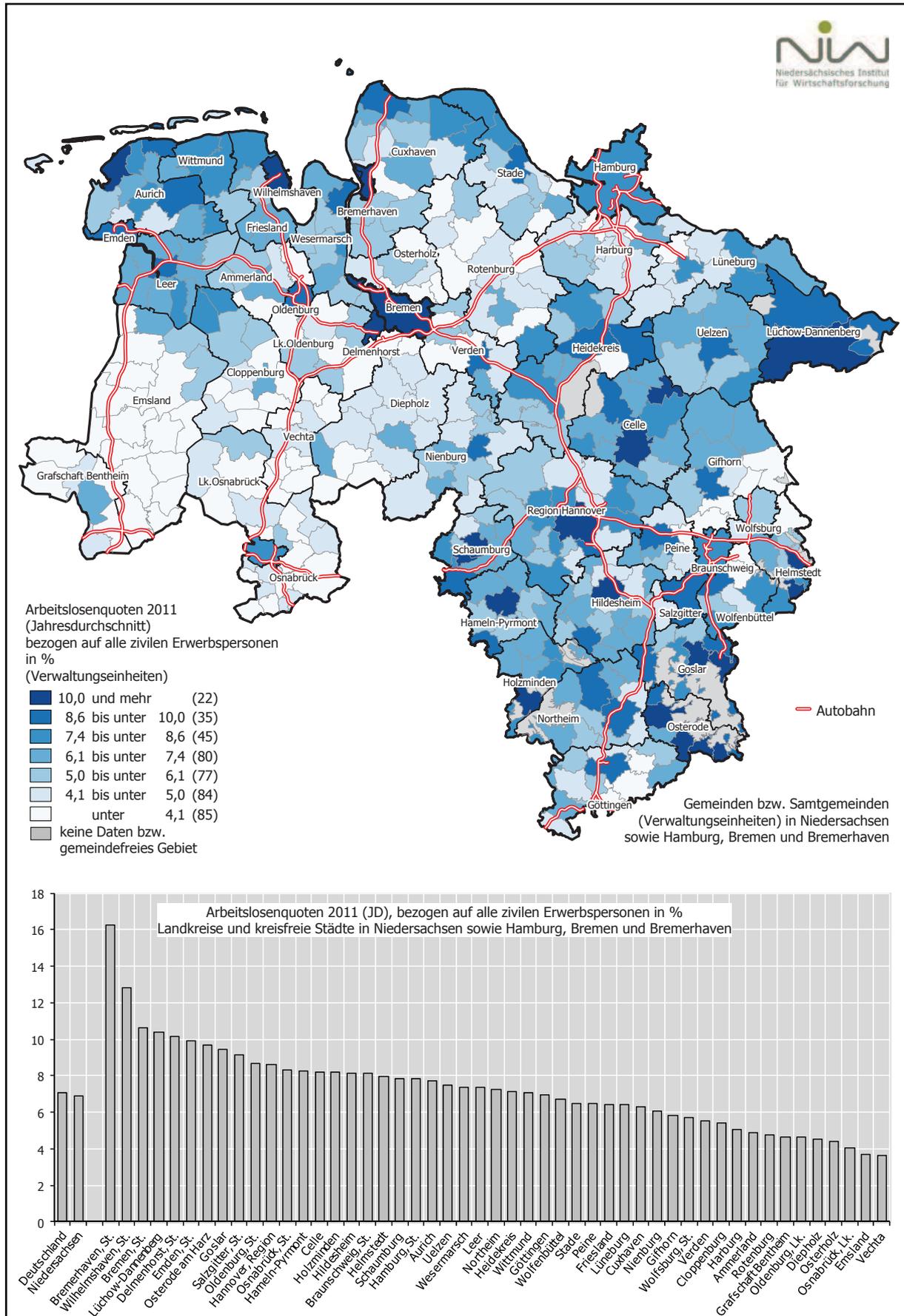
Entwicklung der Arbeitsmarktungleichgewichte seit 2008

Die Arbeitsmarktprobleme der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 sowie die darauffolgende Erholungsphase bis 2011 haben sich auf die Arbeitsmarktsituation in den niedersächsischen Regionen in sehr unterschiedlichem Maße ausgewirkt (Abb. 4.1-2 und Karte 4.1-1). Die Auswirkungen hängen erwartungsgemäß in sehr starkem Maße von der Wirtschaftsstruktur und der Betroffenheit der dominierenden Branchen ab. In allen niedersächsischen Pendlerverflechtungsbereichen sind die Arbeitslosenzahlen und -quoten von 2008 bis 2011 zurückgegangen.

Karte 4.1-1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit 2008 bis 2011



Karte 4.1-2: Arbeitslosigkeit 2011 (Jahresdurchschnitt)



- In den ländlichen Räumen war der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren deutlich stärker als in den großstädtischen Regionen (Abb. 4.1-2). Dabei war der Rückgang in den Pendlerverflechtungsbereichen mit mittleren und größeren Ungleichgewichten meist größer als bei den Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit. Davon gibt es aber auch einige Abweichungen, die die Rangfolge der Regionen verschoben haben.
- Sehr stark verbessert haben sich bei den Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit die Bereiche Lüchow-Dannenberg sowie Stadthagen und Hameln. Nur gering vorangekommen im Abbau der vergleichsweise hohen Arbeitslosenzahlen sind Goslar, Osterode-Herzberg sowie Einbeck und Celle.
- Bei den Verflechtungsbereichen mit ohnehin relativ geringen Arbeitsmarktproblemen konnte Artland im nördlichen Osnabrück Land die größten Erfolge verbuchen.
- Bei den großstädtischen Pendlerverflechtungsbereichen hatten Göttingen sowie Wolfsburg und Oldenburg die größten Rückgänge bei den Arbeitslosenzahlen. Nur noch in geringem Maße vorangekommen sind die Umlandbereiche von Hamburg und Bremen sowie die Region Osnabrück, die ohnehin bereits unterdurchschnittliche Arbeitsmarktprobleme aufwiesen.

Nach wie vor sind die regionalen Unterschiede in den Arbeitsmarktungleichgewichten ausgesprochen hoch. An der Spitze bleiben die ländlichen Regionen im Nordosten, im Harz und im Leine-Weser-Bergland sowie Teile des Küstenraums. Innerhalb dieser Regionen sind aber dann jeweils einzelne Städte und Gemeinden in besonderer Weise betroffen (Karte 4.1-2). Vor allem die größeren und mittleren Städte sind nach wie vor Kristallisationspunkte der Arbeitsmarktungleichgewichte und der sozialen Probleme.

Regionale Ungleichgewichte

4.2 Sonderthema: Erwerbsbeteiligung und Arbeitskräftepotenziale

Die Erwerbsbeteiligung ist ein wichtiger Indikator zur Charakterisierung der Arbeitsmarktsituation von Regionen, denn sie beschreibt den Ausschöpfungsgrad des regionalen Arbeitskräftepotenzials. Die Höhe der Erwerbsbeteiligung und vor allem auch die Zusammensetzung nach Altersjahren und -gruppen sowie nach Beschäftigungsumfang wie Voll- und Teilzeit oder geringfügige Beschäftigung sind darüber hinaus wichtige Indizien für die Arbeitsmarktchancen unterschiedlicher Zielgruppen. Die Ursachen für eine hohe Erwerbsbeteiligung, vor allem von Frauen, sind dabei sehr vielfältig. Frauen profitieren vor allem von der gestiegenen Bildungsbeteiligung und dem Strukturwandel in Richtung Dienstleistungen.

Erwerbsbeteiligung als wichtiges Charakteristikum für die regionale Arbeitsmarktsituation

Definitionen und Messprobleme

Die Erwerbsbeteiligung misst den Ausschöpfungsgrad des regionalen Arbeitskräftepotenzials. Wenn man die Einwohner zwischen 15 bzw. 18 und 65 Jahren als potenziell Erwerbsfähige bezeichnet, kann zwischen zwei Begriffen unterschieden werden.

Erwerbsbeteiligung als Indikator für den Ausschöpfungsgrad des Arbeitskräftepotenzials

- Die Erwerbs(personen)quote als Anteil der Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Erwerbslose) an den Erwerbsfähigen⁵⁴ spiegelt eher die Erwerbsneigung wider. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Erwerbslosen bei entsprechendem Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten erwerbstätig wären.
- Die Erwerbs(tätigen)quote ergibt sich durch den Anteil der Erwerbstätigen an den entsprechenden Altersgruppen und misst die (tatsächliche) Erwerbsbeteiligung.

⁵⁴ in der Regel den 18- (bzw. 15-) bis unter 65-Jährigen oder entsprechenden Untergruppen

Definitions- und Messprobleme

In der Realität ergeben sich beträchtliche Definitions- und Messprobleme im Zusammenhang mit der Erwerbsbeteiligung. Nach dem Labour-Force-Konzept wird zwischen Erwerbspersonen und Nichterwerbspersonen unterschieden⁵⁵. Als Erwerbspersonen werden die Erwerbstätigen und die Erwerbslosen bezeichnet. Nach dem Mikrozensus, der wichtigsten Datenquelle zur Bestimmung der Erwerbsbeteiligung gelten als Erwerbstätige alle Personen ab 15 Jahren, die während eines abgeschlossenen Berichtszeitraums (Berichtswoche) unabhängig vom zeitlichen Umfang in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, selbständig sind oder als mithelfende Familienangehörige arbeiten. Nach dem Labour-Force-Konzept gelten auch Personen als erwerbstätig, die geringfügig oder gelegentlich beschäftigt sind. Entscheidend ist, dass in der Berichtswoche mindestens eine Stunde einer auf Erwerb gerichteten Tätigkeit nachgegangen werden muss. Auch alle Personen mit einer "geringfügigen Beschäftigung" im Sinne der Sozialversicherungsregelungen gelten als erwerbstätig. Die Versicherungspflicht dieser Beschäftigungsverhältnisse ist geregelt in § 7 SGB V. Wann eine geringfügige Tätigkeit vorliegt, ergibt sich aus § 8 SGB IV (u.a. bei einer Arbeitszeit von längstens zwei Monaten oder 50 Arbeitstagen innerhalb eines Kalenderjahres und einem Einkommen, das einen monatlichen Höchstbetrag nicht überschreitet). Die Geringfügigkeitsgrenze des monatlichen Arbeitsentgeltes ist seit dem 1. April 2003 für das gesamte Bundesgebiet einheitlich in Höhe von 400 EURO festgeschrieben⁵⁶. Ehrenamtlich Tätige und Personen in der häuslichen Pflege von Familienangehörigen gelten nicht als erwerbstätig, weil ihre Tätigkeit nicht auf Erwerb ausgerichtet ist.

Ergebnisse des Mikrozensus als Stichprobenerhebung

Die Ergebnisse des Mikrozensus liegen als Stichprobenerhebung in der Regel allerdings nur bis zur Ebene der Bundesländer vor und stehen somit für differenziertere regionale Auswertungen nicht zur Verfügung.

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort als erste Näherungsgröße

Eine erste Schätzgröße für die regionale Erwerbsbeteiligung sind die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort, die bis herunter zur Gemeindeebene ausgewertet werden können und ein beträchtliches regionales Gefälle belegen. Die Problematik liegt allerdings darin, dass die Zahlen nur einen Teil der Erwerbstätigkeit abbilden. Die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten umfassen vor allem nicht die Beamten und die Selbständigen sowie auch nicht die sogenannten geringfügig Beschäftigten. Gerade bei der Dominanz von Wirtschaftszweigen wie dem öffentlichen Sektor mit den Beamten oder der Landwirtschaft mit vielen Selbständigen in ländlichen Räumen dürften damit die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten allein die Erwerbsbeteiligung nur verzerrt darstellen.

NIW-Schätzung der Erwerbsbeteiligung auf regionaler Ebene

Schätzung der regionalen Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen auf Gemeindeebene

Das NIW hat eine umfassende Schätzung der regionalen Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen für das Jahr 2009 vorgenommen. Dazu werden Informationen aus unterschiedlichen Datenquellen kombiniert und – soweit notwendig – durch eigene Schätzungen ergänzt. In der Zusammenschau von sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigten, geringfügig Beschäftigten, Beamten und Selbständigen ergeben sich fundierte Schätzwerte für die männlichen und weiblichen Erwerbstätigen (am Wohnort) in den niedersächsischen Einheitsgemeinden sowie den Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Hamburg, Bremen und Bremerhaven werden wegen der engen Verflechtungen mit Niedersachsen ebenfalls einbezogen.

- Die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit stellt die wichtigste Datengrundlage dar, weil sozialversicherungspflichtig Beschäftigte den Großteil der Erwerbstätigen bilden. Basis ist entsprechend eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort nach Vollzeit und Teilzeit sowie nach dem Geschlecht auf der Ebene von Einheits- und Mitgliedsgemeinden in Niedersachsen.

⁵⁵ Schmidt, Simone: Erwerbstätigkeit im Mikrozensus. Konzepte, Definition, Umsetzung. ZUMA-Arbeitsbericht 2000/2001

⁵⁶ Statistisches Bundesamt, 2012

- Sie werden ergänzt um die ebenfalls auf der Grundlage einer Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit nach Männern und Frauen differenzierten ausschließlich geringfügig Beschäftigten am Wohnort (ohne weitere Beschäftigung) ⁵⁷.
- Da die Zahlen von Kommunal- und Landesbeamten nur am Arbeitsort vorliegen, werden sie über ein Schätzverfahren analog den Pendlerverflechtungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten auf die umliegenden Wohnorte „verteilt“. Die Daten der Bundesbeamten liegen sogar nur auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte vor und können entsprechend nur grob verteilt werden.
- Die Selbständigen werden auf der Basis der Umsatzsteuerstatistik ermittelt und nach den Ergebnissen des Mikrozensus auf Männer und Frauen aufgeteilt ⁵⁸.

Für Niedersachsen insgesamt ergibt sich nach dem oben beschriebenen Schätzverfahren für 2009 eine Zahl von 3.596.300 geschätzten Erwerbstätigen am Wohnort. Die Zahl liegt damit nur um 0,7 % über dem Ergebnis des Mikrozensus.

3.596.000 geschätzte Erwerbstätige am Wohnort für Niedersachsen, darunter 46 % Frauen

- Bei den Männern waren in Niedersachsen 2009 von den insgesamt 1.410.300 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten etwa 75.500 oder 5,6 % Teilzeitbeschäftigte. Hinzu kamen 166.500 ausschließlich geringfügig Beschäftigte, 119.500 Beamte und schätzungsweise 225.700 Selbständige. Die Zahl der geschätzten männlichen Erwerbstätigen in der Größenordnung von 1.922.000 Personen lag damit um 36,3 % über der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort.
- Bei den Frauen waren in Niedersachsen 2009 von den insgesamt 1.135.100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt etwa 438.200 oder 38,6 % Teilzeitbeschäftigte. Hinzu kamen 363.000 ausschließlich geringfügig Beschäftigte, 78.200 Beamte und 98.000 Selbständige. Die Zahl der geschätzten weiblichen Erwerbstätigen von 1.674.300 Personen lag damit um 47,5 % über der der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort.

Von den niedersächsischen Männern im Alter von 18 bis unter 65 Jahren waren damit im Jahr 2009 nach diesen Berechnungen 78,1 % und von den gleichaltrigen Frauen 69,4 % erwerbstätig. Von allen Erwerbsfähigen gehen damit 73,8 % einer Erwerbstätigkeit nach.

Höhere Erwerbsbeteiligung bei Männern als bei Frauen

Sowohl bei der Erwerbsbeteiligung der Männer als auch der Frauen gibt es beträchtliche regionale Unterschiede. Neben der allgemeinen Arbeitsmarktlage spielt für die Erwerbsbeteiligung offensichtlich die Wirtschaftsstruktur vor Ort eine ausschlaggebende Rolle. Tendenziell wird die Beschäftigung von Frauen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu mehr Dienstleistungen begünstigt. Darüber hinaus tragen der gesellschaftliche Wertewandel und bessere Betreuungsmöglichkeiten bei Kindern zur gestiegenen Erwerbsbeteiligung bei. Der wachsende Anteil von alleinerziehenden Frauen und die Umgestaltung des Unterhaltsgesetzes tragen ebenfalls zur steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen bei ⁵⁹. Vor allem eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen trägt zum Haushaltseinkommen bei und ist regionalwirtschaftlich insofern von Bedeutung als sie damit auch das Niveau des Pro-Kopf-Einkommens erhöht.

Regionale Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsbeteiligung der Männer ist im Durchschnitt der großstädtischen und ländlichen Räume mit je etwa 78 % praktisch gleich. Allerdings gibt es durchaus Unterschiede innerhalb der Raumkategorien. Die Spannweite der Erwerbsbeteiligung reicht auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche insgesamt von knapp 70 % bis 90 % (Abb. 4.2-1). Das räumliche Verteilungsbild der Erwerbsbeteiligung der Männer ist erwartungsgemäß ein Spiegelbild der Arbeitslosigkeit (Karte 4.2-1). Das gesamte mittlere und westliche Niedersachsen, das die geringsten Arbeitslosenzahlen in Niedersachsen aufweist, hat entsprechend auch die höchste Erwerbsbeteiligung.

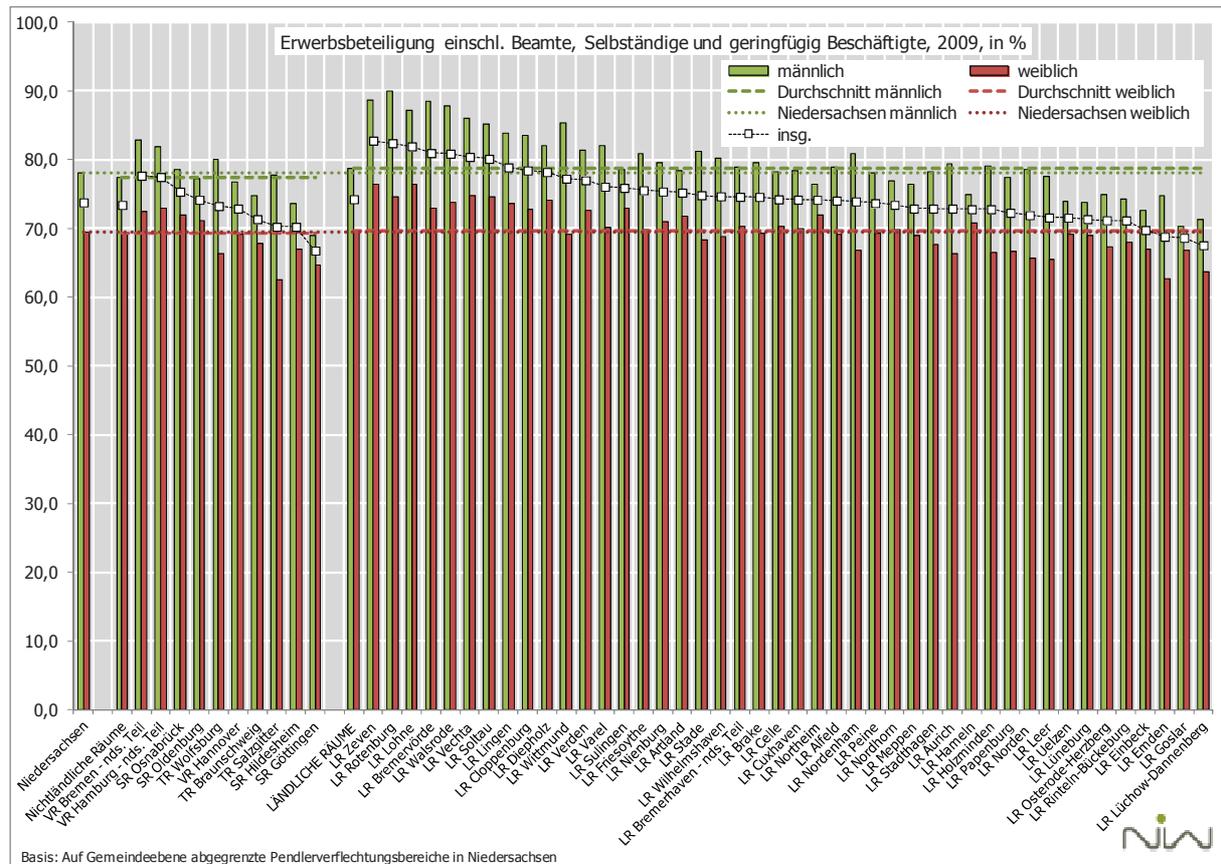
Erwerbsbeteiligung der Männer

⁵⁷ Von den geringfügig Beschäftigten dürfen zur Vermeidung von Doppelzählungen nur die ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte (GeB) am Wohnort einbezogen werden und keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die eine geringfügige Beschäftigung im Nebenjob ausführen.

⁵⁸ Schätzungen auf Grundlage der Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey) 2009

⁵⁹ Vgl. Wanger, S. (2011): Viele Frauen würden gerne länger arbeiten. IAB-Kurzbericht, 9/2011.

Abb. 4.2-1: Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen (PVB) 2009



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Personalstandstatistik des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände; Mikrozensus 2009; Bevölkerungsfortschreibung des LSKN und des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen und Schätzungen

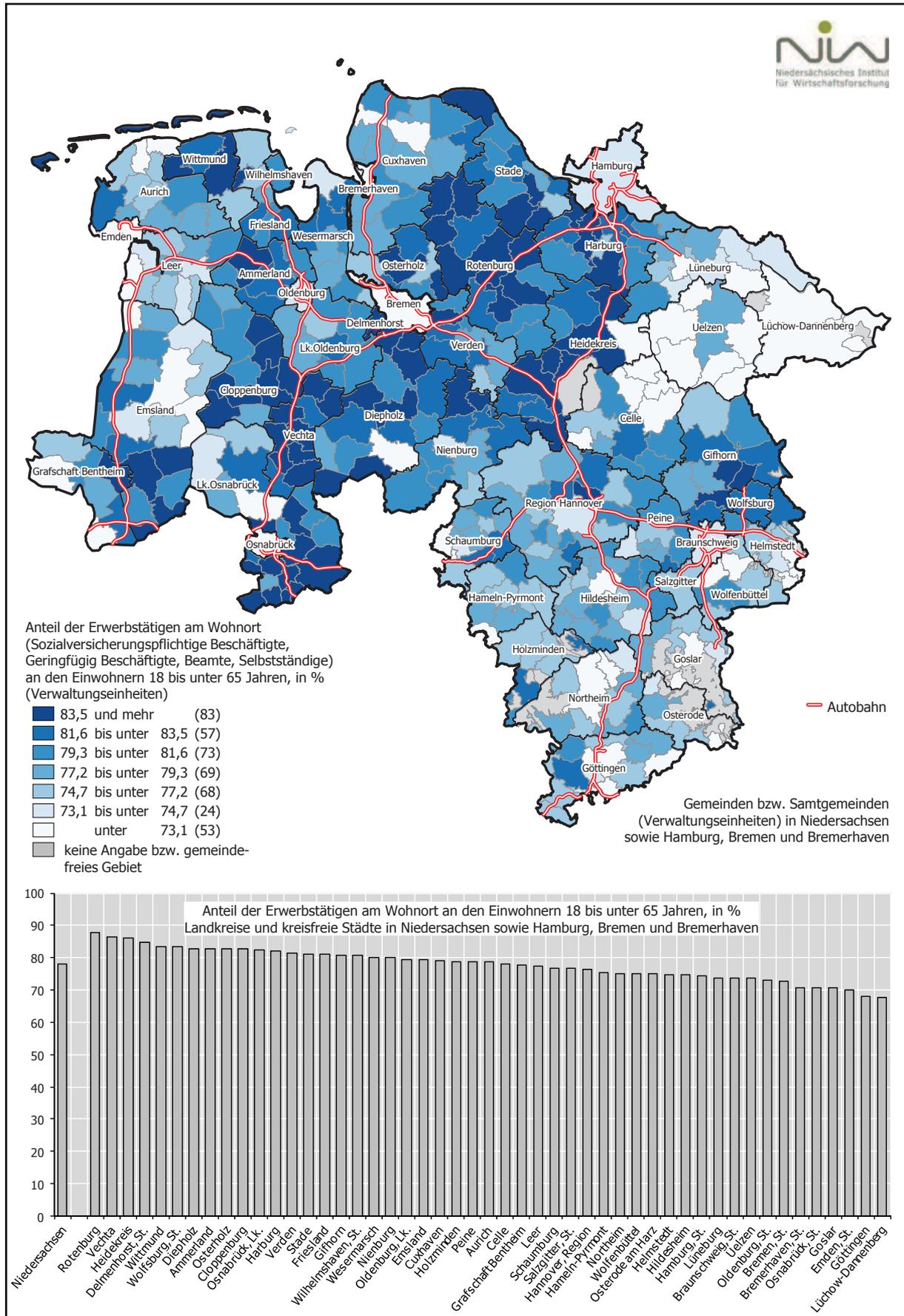
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 03/2012

- An der Spitze der großstädtischen Räume liegen die Umlandbereiche von Hamburg und Bremen sowie die industriell geprägten Verflechtungsbereiche Wolfsburg, Osnabrück und Salzgitter (Abb. 4.2-1). Niedriger ist die Erwerbsbeteiligung der Männer in den Verflechtungsbereichen Braunschweig, Hildesheim und Göttingen, in denen u.a. auch hohe Zahlen von Studierenden die Erwerbsbeteiligung (in den unteren Jahrgängen) dämpfen dürften.
- Zwischen den ländlichen Räumen sind die regionalen Unterschiede größer. An der Spitze liegen hier die Pendlerverflechtungsbereiche mit niedriger Arbeitslosigkeit im Umfeld der Verdichtungsräume wie Rotenburg, Zeven und Bremervörde sowie Walsrode und Soltau. Auch in den westniedersächsischen Verflechtungsbereichen mit hoher Beschäftigungsdynamik wie Lohne, Vechta, Lingen und Cloppenburg ist die Erwerbsbeteiligung der Männer hoch. Relativ niedrig hingegen ist der Anteil der erwerbstätigen Männer dagegen in den ländlichen Verflechtungsbereichen im Weser- und Leinebergland, im Harz und im gesamten nordöstlichen Niedersachsen.

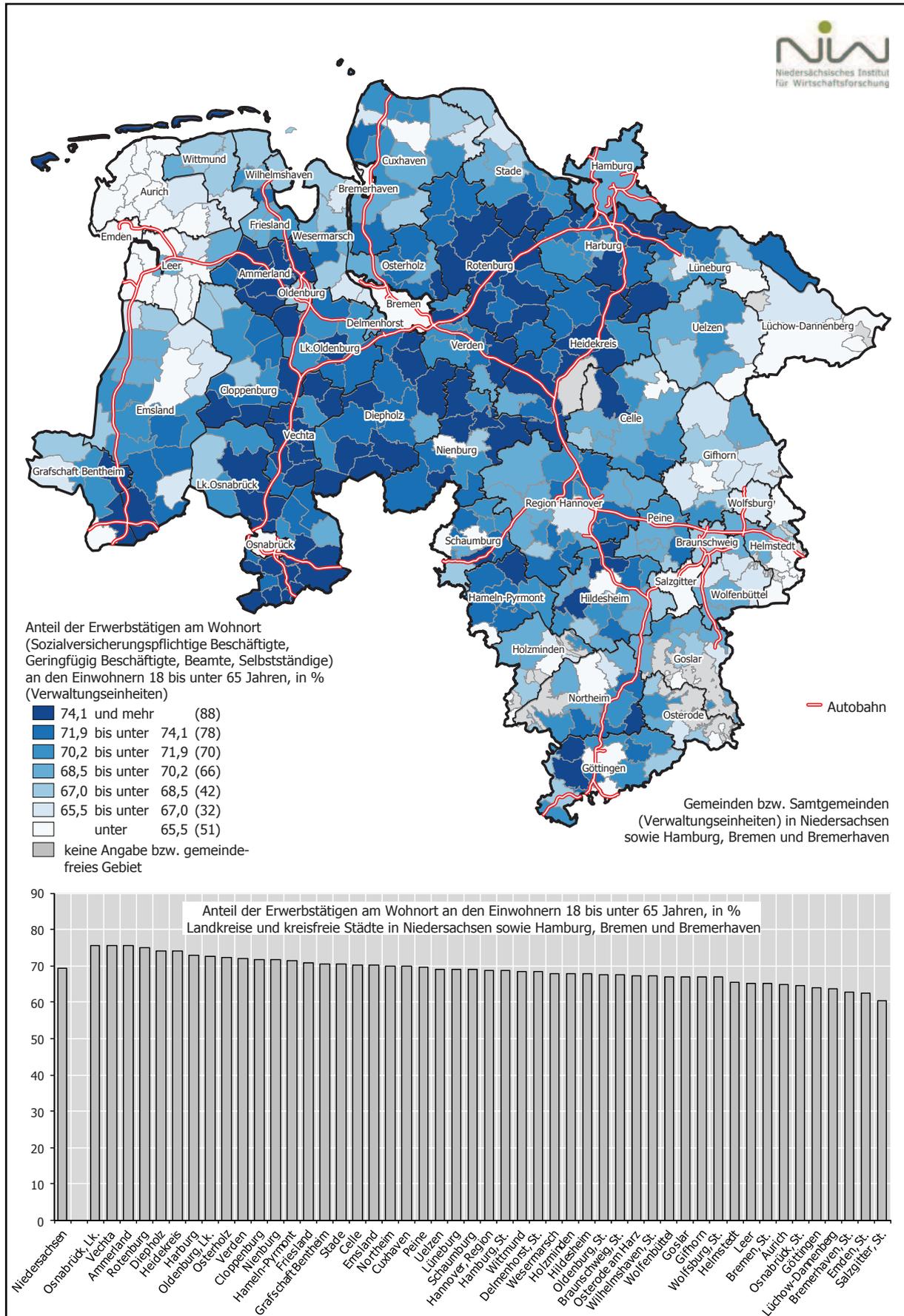
Hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen im Umfeld von Dienstleistungszentren

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen weist ein differenziertes räumliches Muster auf. Zwar haben auch hier Verflechtungsbereiche der Achse Hamburg – Bremen – Osnabrück tendenziell höhere Erwerbsquoten, deutlich treten darüber hinaus die Dienstleistungsregionen bzw. die Gemeinden im Umfeld der großen Dienstleistungszentren hervor (Karte 4.2-2). In den Küstenräumen sowie im Osten und Süden des Landes ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen beträchtlich geringer.

Karte 4.2-1: Erwerbsbeteiligung insgesamt der Männer 2009



Karte 4.2-2: Erwerbsbeteiligung insgesamt der Frauen 2009



- An der Spitze der Erwerbsbeteiligung der Frauen stehen Verflechtungsbereiche im Umfeld der bedeutenden Arbeitsmarktzentren Hamburg, Bremen und Hannover sowie im direkten Umland von dienstleistungsgeprägten Städten wie Göttingen, Hildesheim, Lüneburg, Osnabrück und Oldenburg (Abb. 4.2-1). Sehr niedrig ist insgesamt die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den Industrieregionen Wolfsburg und Salzgitter.
- Vergleichsweise hoch ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in ländlichen Räumen mit starker Ausrichtung auf Dienstleistungen wie das Kur- und Gesundheitswesen oder das Sozialwesen. Die Tourismusregionen haben außer auf den ostfriesischen Inseln und im Heidekreis nur eine eher durchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Frauen.
- Auffallend ist die ausgesprochen geringe Erwerbsbeteiligung in den ländlichen Verflechtungsbereichen der mittleren und nördlichen Ems-Achse und fast des gesamten Küstenraums. Sehr niedrig ist die Frauenerwerbsbeteiligung darüber hinaus in den ländlichen Räumen des östlichen Niedersachsens mit den Regionen Lüchow-Dannenberg und Uelzen sowie in den industriell geprägten Regionen im Harz und im südlichen Weserbergland.

Trotz ausgeprägter regionaler Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung der Männer und Frauen gehen hohe bzw. niedrige Erwerbsbeteiligungen von Männern tendenziell auch mit höheren bzw. niedrigeren Beteiligungen von Frauen einher und spiegeln damit offensichtlich die regionale Arbeitsmarktsituation (Abb. 4.2-1). Allerdings bestehen in einigen Verflechtungsbereichen starke Unterschiede im Ausschöpfungsgrad des Arbeitskräftepotenzials zwischen Männern und Frauen von mehr als 15 Prozentpunkten, während die Erwerbsbeteiligung der Männer in anderen Regionen nur geringfügig höher ist.

- Die Unterschiede sind umso größer, je stärker die Verflechtungsbereiche vom Produzierenden Gewerbe geprägt werden, in denen die Erwerbschancen von Frauen offensichtlich geringer sind.
- Darüber hinaus ist die Erwerbsbeteiligung der Männer vor allem in großen Bundeswehrstandorten erheblich höher.
- Die Differenz zwischen der Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen ist in der nördlichen Ems-Achse und in den Küstenregionen ausgeprägter als in anderen ländlichen Räumen.

Die Erwerbstätigkeit von Männern wird in allen Pendlerverflechtungsbereichen von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten dominiert (Abb. 4.2-2 a). Teilzeitbeschäftigte machen demgegenüber landesweit nur einen sehr geringen Teil der Erwerbsbeteiligung aus. Nur in den großstädtischen Räumen ist er geringfügig höher. Eine große Bedeutung haben Selbstständige und auch geringfügig Beschäftigte⁶⁰. Die insgesamt größten Unterschiede zwischen den Pendlerverflechtungsbereichen zeigen sich bei Beamten, insbesondere bei Bundesbeamten.

Die Erwerbstätigkeit von Männern wird in allen Pendlerverflechtungsbereichen von sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten dominiert (Abb. 4.2-2 a). Vollzeitbeschäftigte stellen in nahezu allen Pendlerverflechtungsbereichen über die Hälfte der Erwerbsbeteiligung bei Männern. Dabei reicht die Spannweite von ca. 45 % bis 66 %.

- Ausgesprochen hoch ist der Anteil der Vollzeitbeschäftigten in den großstädtischen Industrieregionen Salzgitter und Wolfsburg, sehr niedrig demgegenüber in der Region Göttingen.
- In den ländlichen Räumen ist die Vollzeitbeschäftigung der Männer am höchsten in den industriell geprägten Verflechtungsbereichen Stade, Nordenham, Vechta und Lohne. Gering ist der Anteil der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung naturgemäß in den Räumen mit stärkeren Arbeitsmarktproblemen sowie besonders in Regionen mit hohen Anteilen an Beamten aufgrund der Bedeutung von Bundeswehr und -marine.

Abweichungen in der Erwerbsbeteiligung zwischen Männern und Frauen

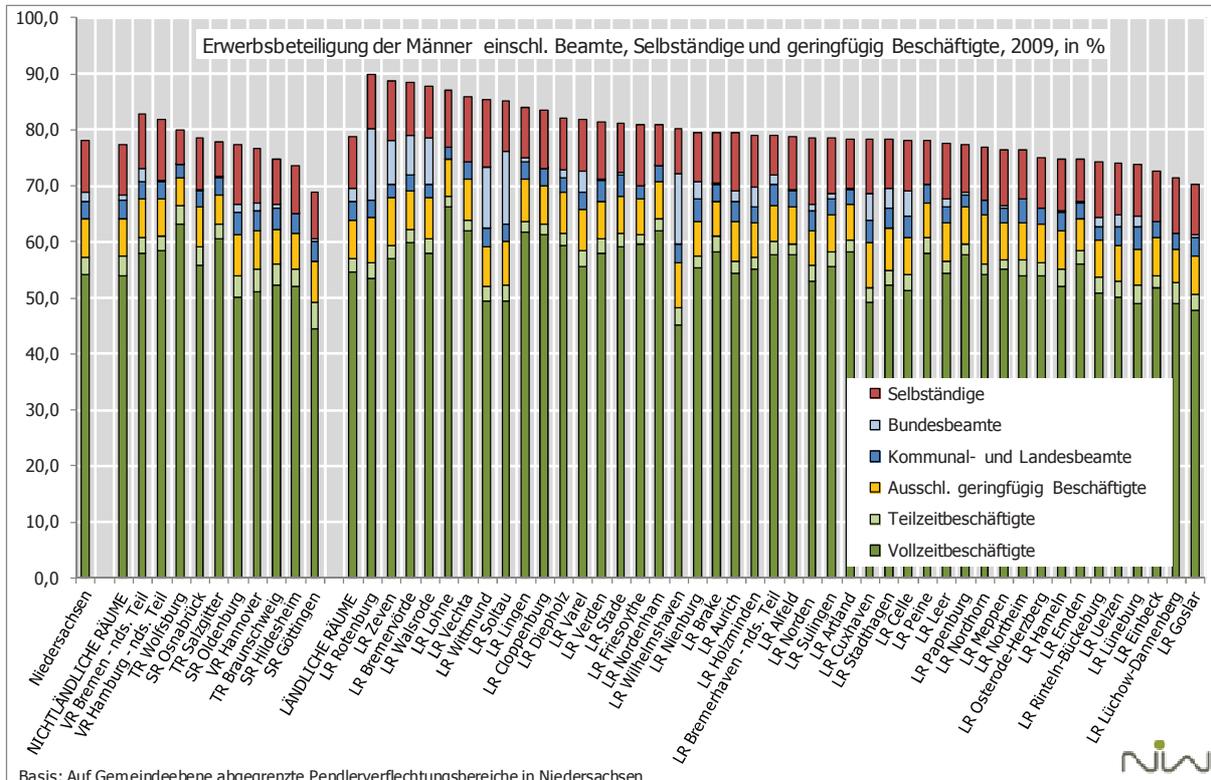
Erwerbstätigkeit von Männern primär durch Vollzeitbeschäftigung geprägt

Sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte

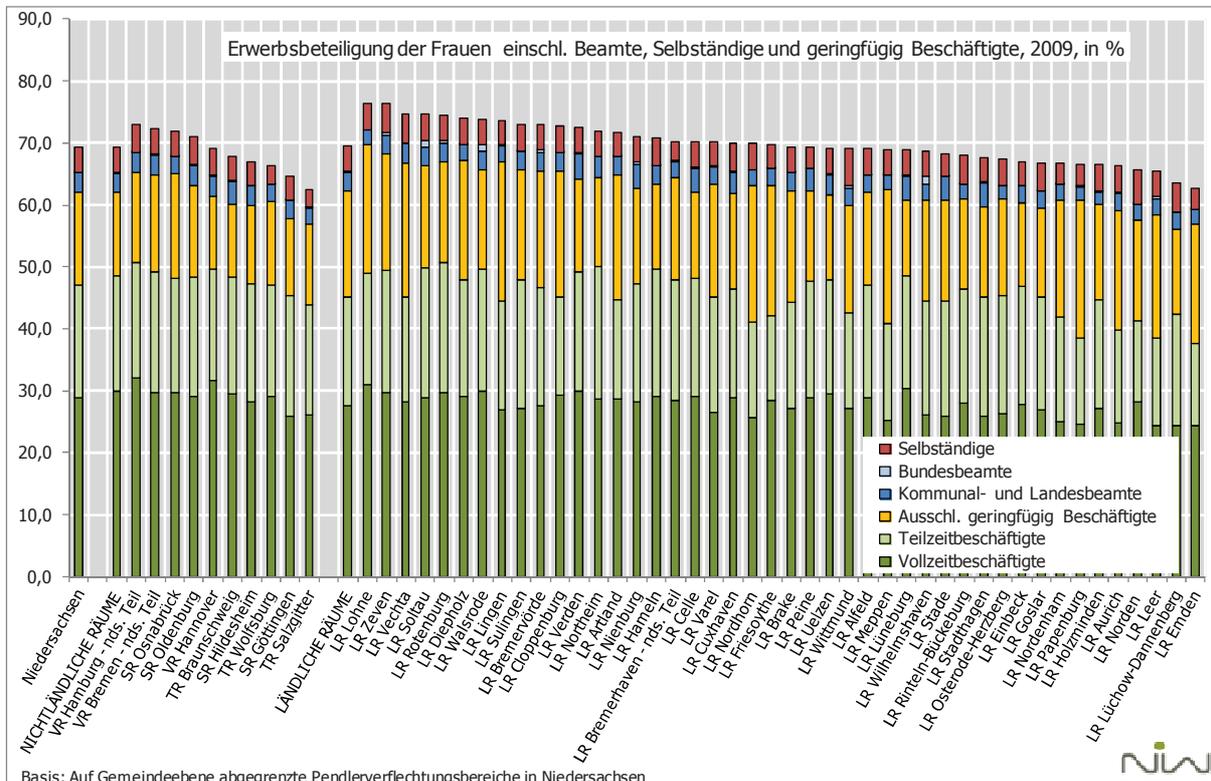
⁶⁰ Zur Gruppe der geringfügig Beschäftigten werden in der Schätzung des NIW nur Personen gezählt, die ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen.

Abb. 4.2-2: Erwerbsbeteiligung nach Art der Erwerbstätigkeit in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen (PVB) 2009

a. Männer



b. Frauen



Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Personalstandstatistik des Bundes, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände; Mikrozensus 2009; Bevölkerungsfortschreibung des LSKN und des Statistischen Bundesamtes; eigene Berechnungen und Schätzungen

Teilzeitbeschäftigte leisten einen Beitrag zur Erwerbsbeteiligung der Männer von 3,1 %, wobei der Anteil in den großstädtischen Räumen mit 3,5 % höher ist als in den ländlichen Räumen (Abb. 4.2-2 a). Insgesamt schwankt der Anteil auf der Basis der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen 1,6 % und 4,6 %. Hohe Anteile haben Hochschulregionen wie Göttingen, Hannover, Oldenburg und Braunschweig. Ausgesprochen niedrig ist der Anteil in den wachstumsstarken ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsens.

Teilzeitbeschäftigte

Der Beitrag der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zur Erwerbsbeteiligung der Männer liegt in Niedersachsen insgesamt bei 6,8%. Er ist in den großstädtischen und ländlichen Räumen im Durchschnitt etwa gleich hoch (Abb. 4.2-2 a). Der Anteil schwankt in den Pendlerverflechtungsbereichen des Landes lediglich zwischen 5,0 % und 8,7 %. Er ist niedriger in den großindustriell geprägten Räumen Wolfsburg und Salzgitter sowie in den Industrieregionen des ländlichen Raums und etwas höher in den Regionen des Küstenraums.

Beitrag der ausschließlich geringfügig Beschäftigten zur Erwerbsbeteiligung der Männer

Die Beamten tragen zu 4,9 % zur Erwerbstätigenquote der Männer bei, darunter sind etwa ein Drittel Bundesbeamte⁶¹, die übrigen sind Kommunal- und Landesbeamte (Abb. 4.2-2 a und Karte 4.2-3). Der Anteil der Beamten ist in den ländlichen Räumen geringfügig größer als in den großstädtischen Räumen. Der Beitrag der Beamten zur Erwerbsbeteiligung ist auf der Ebene der großstädtischen Pendlerverflechtungsbereiche in Hannover (5,0 %) und Oldenburg (5,5 %) am höchsten. In den ländlichen Räumen haben vor allem die durch Bundeswehrstandorte geprägten Regionen hohe Anteile. Eine weit überdurchschnittliche Prägung durch Beamte weisen die Pendlerverflechtungsbereiche Bremervörde (10,0 %), Zeven (10,2 %) und Walsrode (10,6 %) sowie vor allem Wittmund (14,1 %), Rotenburg (15,8 %), Wilhelmshaven (15,8 %) und Soltau (16,1 %) auf.

Männliche Beamte

Der Anteil der Selbstständigen an den Erwerbsfähigen beträgt in Niedersachsen bei den Männern 9,2 %. Der Anteil ist in den großstädtischen und ländlichen Räumen insgesamt etwa gleich. Auf der Basis der niedersächsischen Pendlerverflechtungsbereiche schwanken die Anteile zwischen 6 % und 12 % (Abb. 4.2-2 a).

Anteil der Selbstständigen an den Erwerbsfähigen bei den Männern

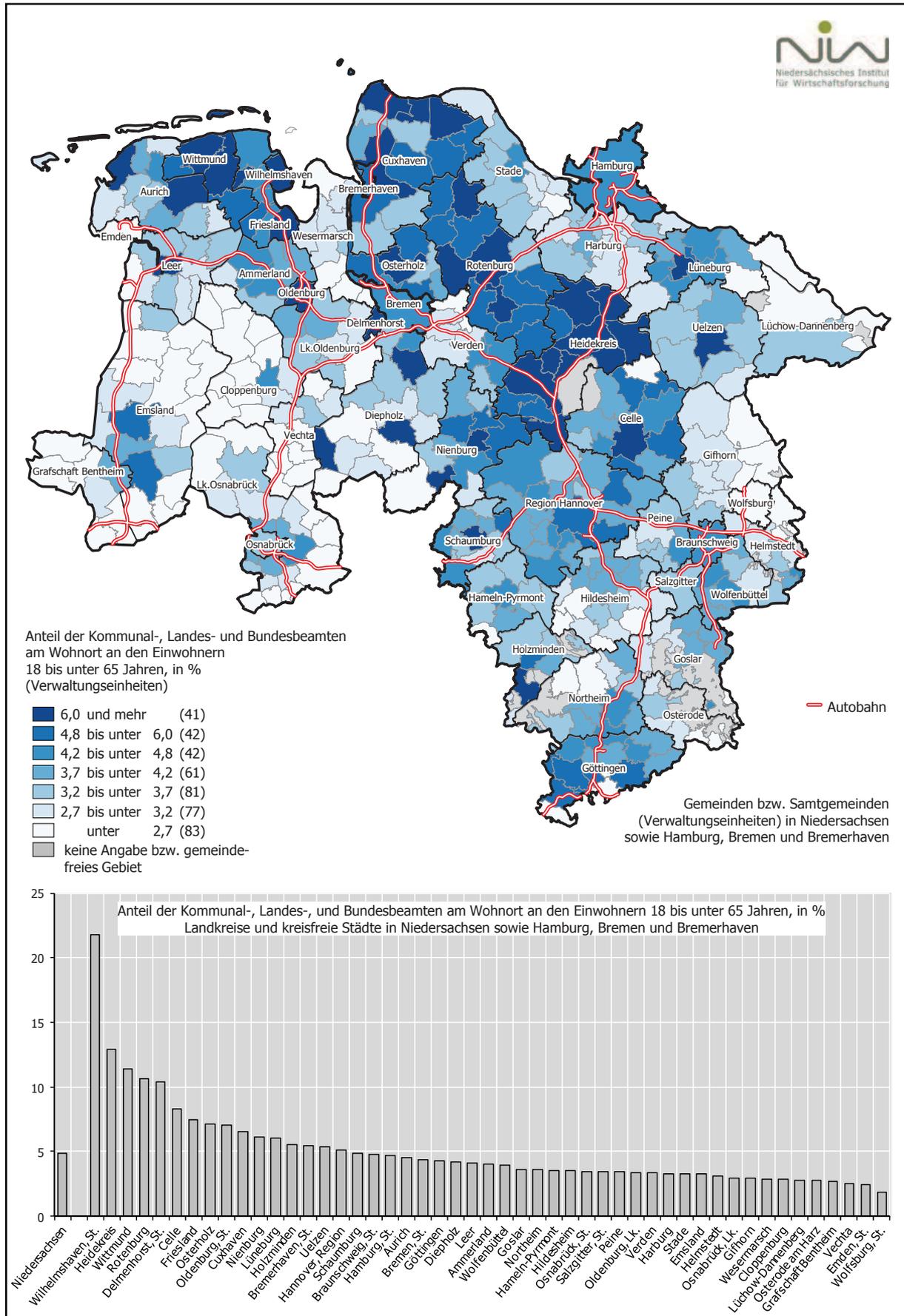
- Besonders niedrig sind die Anteile der Selbstständigen in den großstädtischen Wirtschaftsräumen mit dominierenden industriellen Großbetrieben wie Wolfsburg und Salzgitter. Höhere Anteil der Selbstständigen verzeichnen Dienstleistungsregionen wie Hannover und Oldenburg.
- Auch in den ländlichen Räumen ist in den großindustriell geprägten Regionen wie Nordenham und Emden der Beitrag der Selbstständigen gering. Höhere Anteile an Selbstständigen verzeichnen die stärker auf den Tourismus ausgerichteten ländlichen Verflechtungsbereiche des Küstenraums sowie auch die entwicklungsstarken ländlichen Verflechtungsbereiche im westlichen Niedersachsens und im Elbe-Weser-Raum.

Die Zusammensetzung der Erwerbsbeteiligung von Frauen unterscheidet sich deutlich von der Erwerbsbeteiligung von Männern. Der Beitrag der Vollzeitbeschäftigung ist sehr viel geringer als bei den Männern, während Teilzeitbeschäftigung und vor allem auch geringfügige Beschäftigung bedeutsame Beiträge zur Erwerbsbeteiligung leisten. Beamte und Selbstständige sind demgegenüber nur mit geringeren Anteilen vertreten.

Teilzeit und geringfügig Beschäftigte dominieren Erwerbsbeteiligung von Frauen

⁶¹ einschließlich Soldaten

Karte 4.2-3: Erwerbsbeteiligung der Männer – Beamte 2009



Der Beitrag der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigung zur Erwerbsbeteiligung der Frauen liegt bei 28,9 %. In den großstädtischen Räumen ist der Anteil mit 29,9 % etwas höher als im Durchschnitt der ländlichen Räume mit 27,6 % (Abb. 4.2-2 b). Insgesamt stellen aber die sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten in allen Regionen des Landes weniger als die Hälfte aller Erwerbstätigen. Die regionalen Unterschiede schwanken auf der Basis der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen 24,3 % und 32,2 % (Karte 4.2-4).

- Unter den Verdichtungsräumen haben die Verflechtungsbereiche von Hamburg und Bremen sowie die Region Hannover die höchsten Anteile. Im Mittelfeld liegen Braunschweig, Osnabrück, Wolfsburg und Oldenburg. Die Bereiche Göttingen und Salzgitter weisen bei insgesamt niedriger Frauenerwerbsbeteiligung die geringsten Anteile von Vollzeitbeschäftigten auf.
- In den ländlichen Räumen liegen Verflechtungsbereiche im weiteren Umfeld von Hamburg und Bremen wie Lüneburg, Rotenburg und Verden sowie die Region Löhne im westlichen Niedersachsen an der Spitze. Besonders wenige Frauen sind vollzeitbeschäftigt in den westniedersächsischen Regionen Aurich, Emden, Meppen und Nordhorn sowie in der Industrieregion Nordenham und in dem abgelegenen ländlichen Raum Lüchow-Dannenberg.

Sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigte tragen 18,2 %-Punkte zur Erwerbsquote von Frauen bei und sind damit zweitwichtigste Gruppe. Auch hier ist der Anteil im Durchschnitt in den großstädtischen Räumen mit 18,6 % etwas höher als in den ländlichen Räumen mit 17,6 % (Abb. 4.2-2 b). Der Anteil schwankt bei den Pendlerverflechtungsbereichen des Landes zwischen 13,0 % und 21,1 % (Karte 4.2-5). Von besonderer Bedeutung für die Teilzeitbeschäftigung sind neben allgemeiner Arbeitsmarktsituation und Erreichbarkeit der Arbeitsplätze auch Wirtschaftsstruktur und Präferenzen der erwerbstätigen Frauen.

- In den großstädtischen Räumen sind die Teilzeitquoten in den unmittelbaren Umlandgemeinden der Zentren besonders hoch.
- Unter den ländlichen Verflechtungsbereichen haben solche mit besonderen Spezialisierungen wie dem Gastgewerbe oder dem Sozial- und Gesundheitswesen (u.a. Sulingen, Soltau und Rotenburg) die höchsten Werte. Ausgesprochen gering ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in den meisten westniedersächsischen Regionen.

Der Beitrag der geringfügig Beschäftigten zur Erwerbsbeteiligung insgesamt liegt bei 17,1 %-Punkten. Sie stellen damit die drittgrößte Gruppe bei den Frauen. Der Anteil der ausschließlich geringfügig Beschäftigten ist in den großstädtischen Räumen mit durchschnittlich 13,5 % sehr viel geringer als in den ländlichen Räumen mit 17,1 % (Abb. 4.2-2 b und Karte 4.2-6). Die Spannweite auf Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche reicht von 11,7 % bis 22,6 %.

- In den meisten großstädtischen Verflechtungsbereichen spielen die geringfügig Beschäftigten eine nur geringe Rolle. Ausgesprochen gering ist der Anteil in den Regionen Hannover und Braunschweig, am höchsten ist er in Osnabrück.
- Die höchsten Anteile unter den ländlichen Verflechtungsbereichen werden im westlichen Niedersachsen und an der Küste erreicht. Sehr gering ist der Anteil im nordöstlichen Niedersachsen.

Die Beamten tragen 3,3 %-Punkte zur Erwerbstätigenquote der Frauen bei und sind damit die kleinste Gruppe. Der Anteil ist im Durchschnitt der großstädtischen und ländlichen Räume etwa gleich groß. Der Anteil schwankt auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche zwischen 2,2 und 4,1 % (Abb. 4.2-2 b). Der Anteil ist hoch in den zentralen Orten und Verwaltungsstandorten des ländlichen Raums wie beispielsweise Stade, Soltau, Lüneburg, Walsrode, Nienburg und Stadthagen (Karte 4.2-7).

Der Anteil der Selbstständigen zur Erwerbsbeteiligung der Frauen liegt bei 4,1 %. Auch er ist in den großstädtischen und den ländlichen Räumen etwa gleich groß. Höher sind hier die Anteile in den Tourismusstandorten der Küste und des ländlichen Raums. Ausgesprochen gering ist der Beitrag zur Erwerbstätigkeit der Frauen ebenso wie bei den Männern in den großindustriell geprägten großstädtischen Verflechtungsbereichen.

Beitrag der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitbeschäftigten zur Erwerbsbeteiligung der Frauen

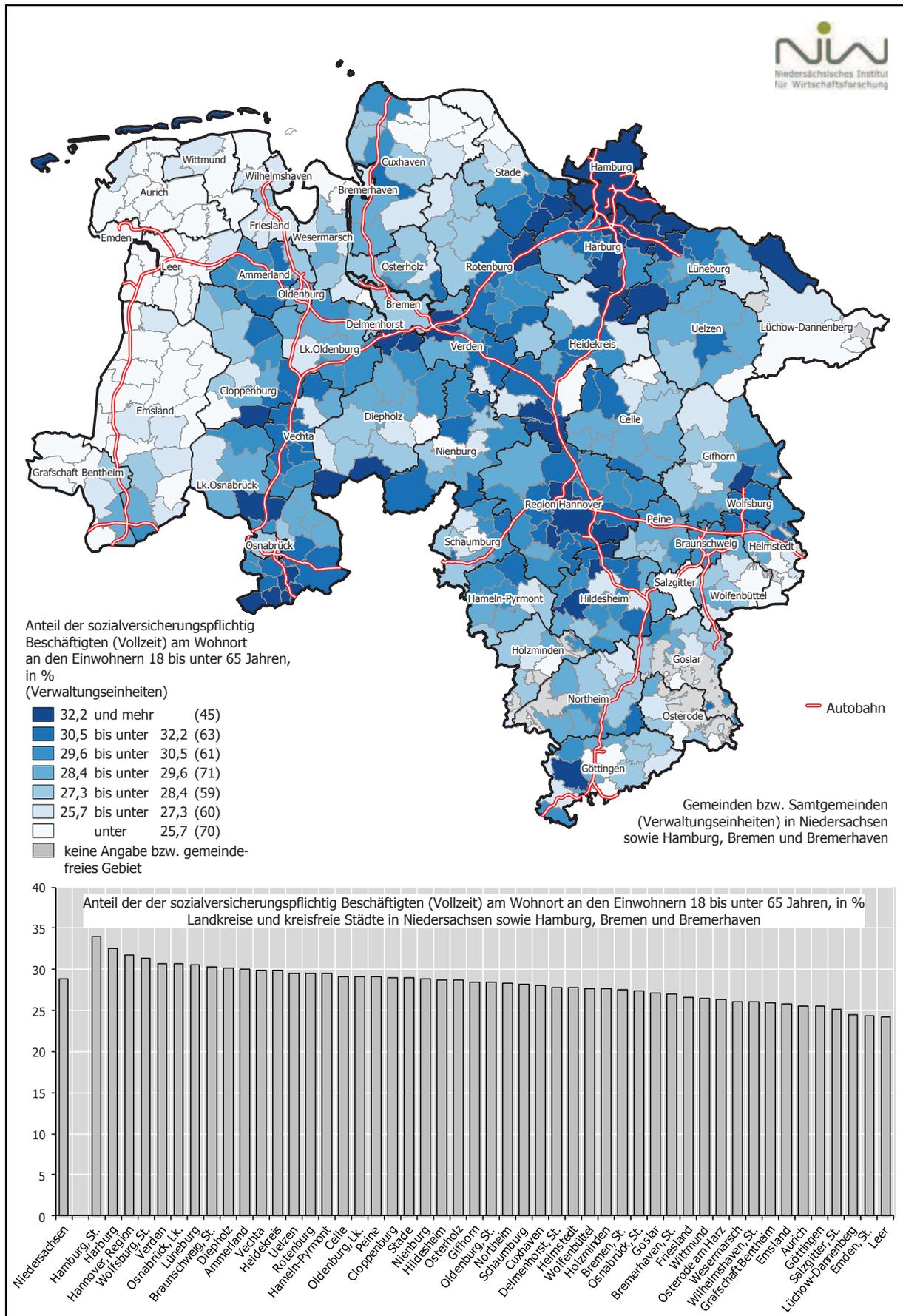
Sozialversicherungspflichtig teilzeitbeschäftigte Frauen

Geringfügig beschäftigte Frauen

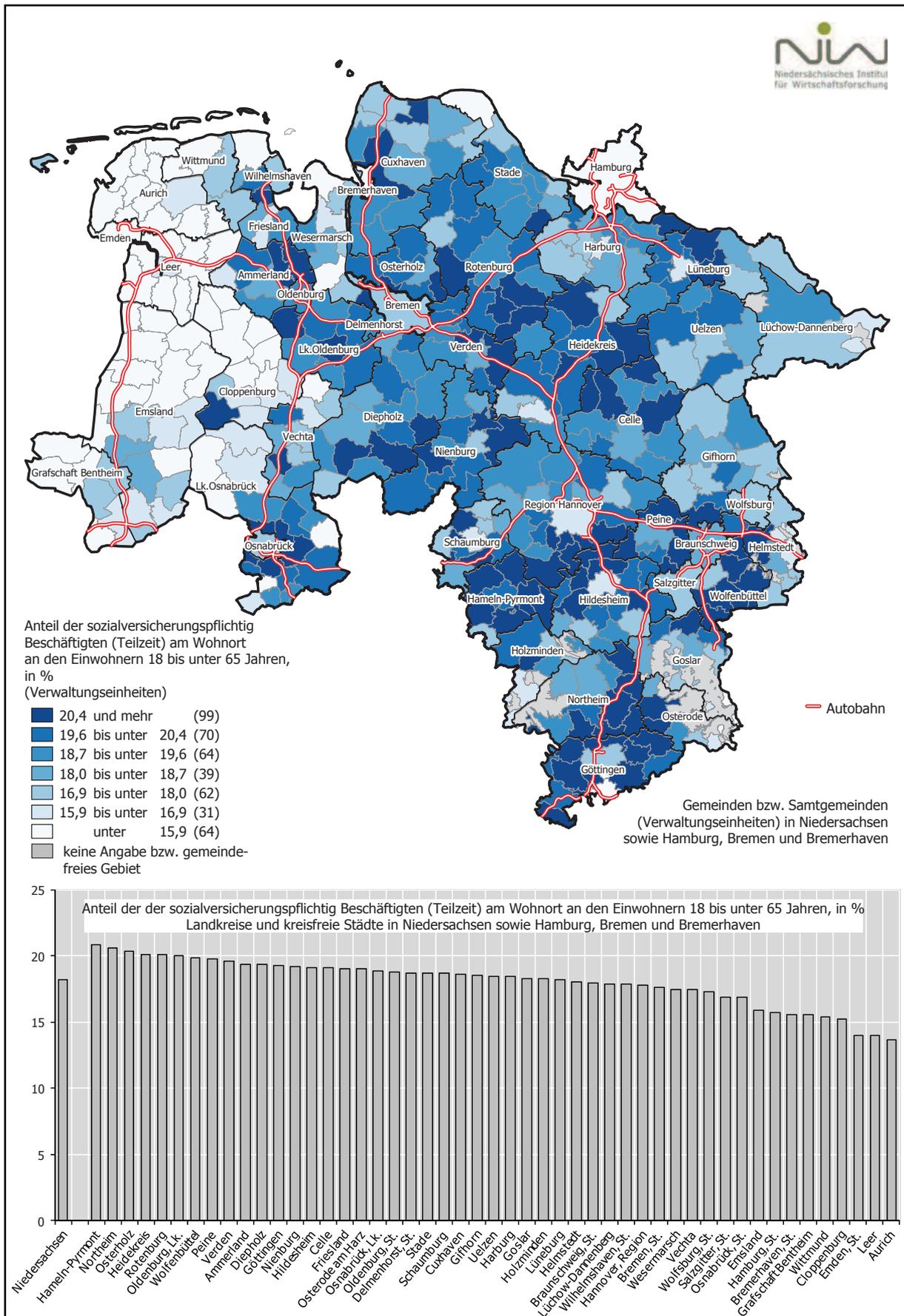
Weibliche Beamte

Beitrag der Selbstständigen zur Erwerbsbeteiligung der Frauen

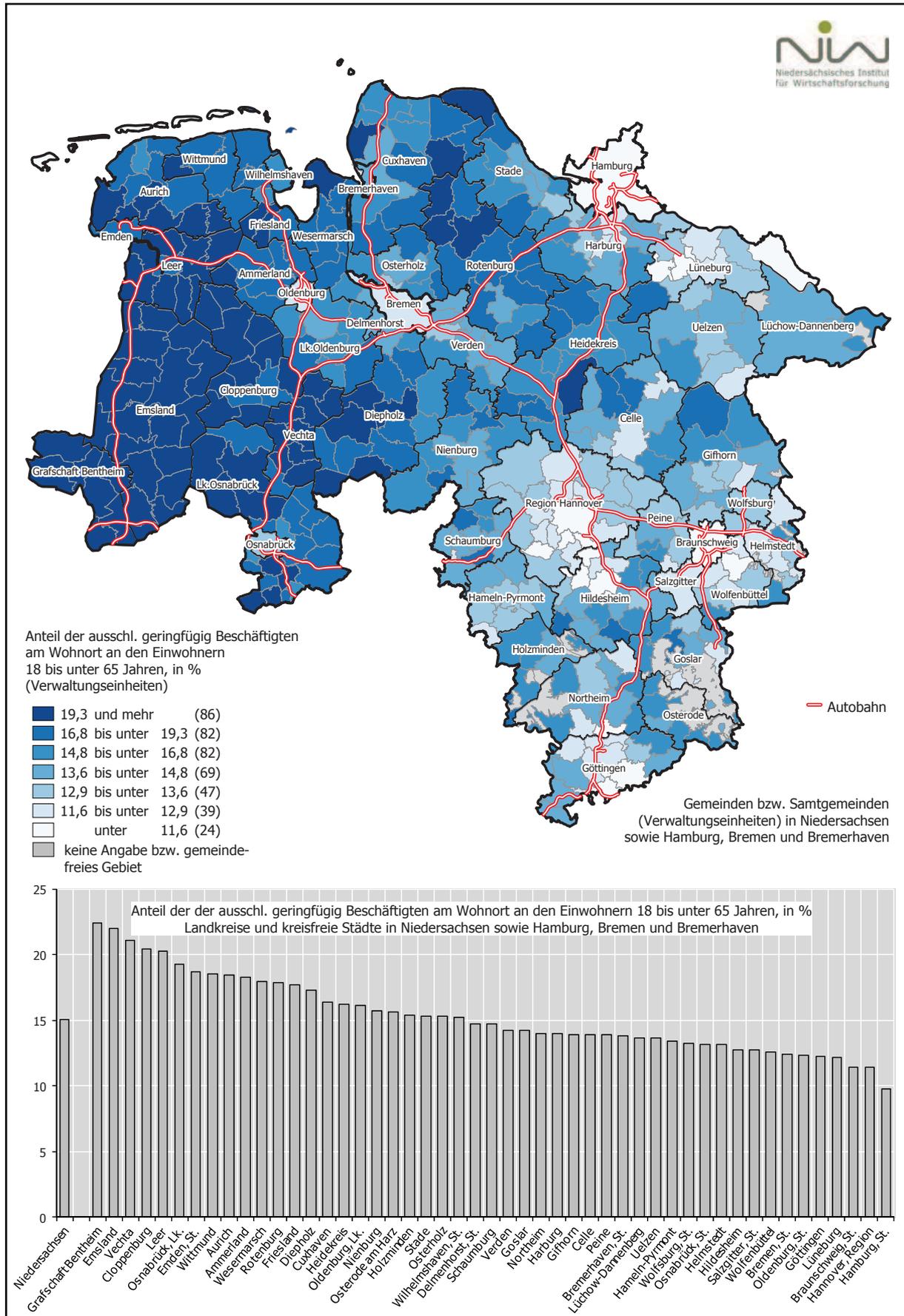
Karte 4.2-4: Erwerbsbeteiligung der Frauen – sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Vollzeit 2009



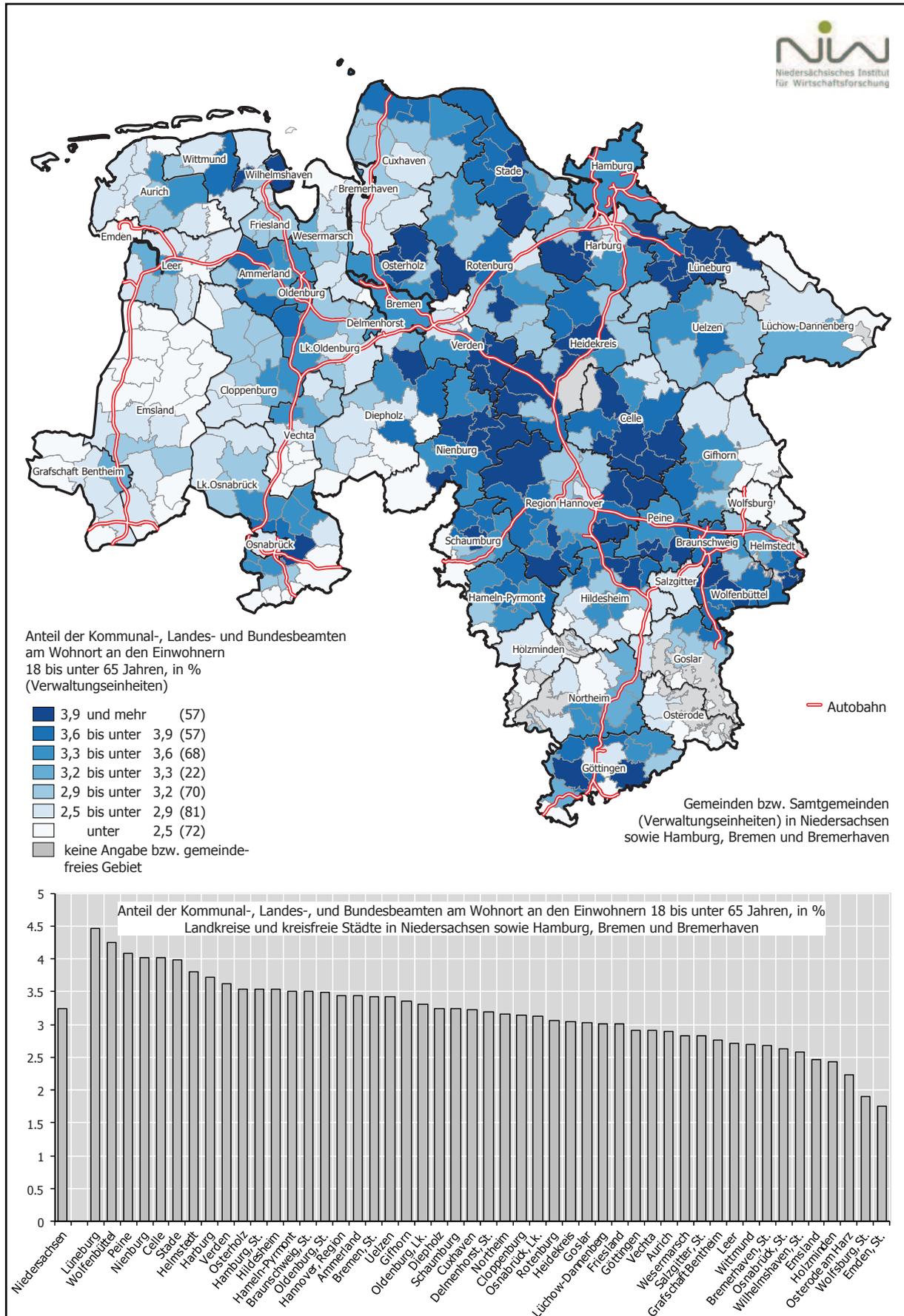
Karte 4.2-5: Erwerbsbeteiligung der Frauen – sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Teilzeit 2009



Karte 4.2-6: Erwerbsbeteiligung der Frauen – geringfügig Beschäftigte 2009



Karte 4.2-7: Erwerbsbeteiligung der Frauen – Beamte 2009



Ungenutzte Erwerbspersonenpotenziale als Entwicklungschancen vor allem für die ländlichen Räume

Insgesamt machen die Schätzungen der Erwerbsbeteiligung deutlich, dass es bei den nicht erwerbstätigen Personen noch erhebliche ungenutzte regionale Arbeitskräftepotenziale vor allem in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsens und auch des östlichen Niedersachsens gibt. Daneben dürften die hohen Zahlen von Teilzeitkräften noch beträchtliche Potenziale zur Aufstockung des Arbeitsvolumens durch Verlängerung der Wochenarbeitszeit bieten. Ein weiteres Potenzial liegt in den teilweise sehr hohen Anteilen von ausschließlich geringfügig Beschäftigten, für die zu einem großen Teil ebenfalls eine Aufstockung zumindest zu einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung in Frage kommen dürfte. Angesichts der relativ guten Qualifikationsstruktur der weiblichen Bevölkerung bedeuten die vorhandenen Erwerbspersonenpotenziale angesichts der weiter fortschreitenden Fachkräfteverknappung durchaus Entwicklungschancen für die ländlichen Räume.

Schätzung der altersgruppenspezifischen Erwerbsbeteiligung auf regionaler Ebene

Berechnung auf Basis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten nach Altersgruppen

Neben dem Ausmaß ist auch der altersspezifische Verlauf der Erwerbsbeteiligung ein wichtiges Charakteristikum regionaler Arbeitsmärkte. Für die Gemeindeebene⁶² liegen hier allerdings lediglich die Beschäftigten am Wohnort sowie die ausschließlich geringfügig Beschäftigten nach 5-Jahres-Altersgruppen und Geschlecht vor⁶³. Die im vorigen Kapitel bei der Erwerbsbeteiligung zusätzlich einbezogenen Beamten und Selbständigen können hier nicht berücksichtigt werden, weil sie nicht nach Altersgruppen zu differenzieren sind.

Altersspezifischer Verlauf der Erwerbsbeteiligung bei Männern und Frauen

Die Erwerbsbeteiligung der Männer und Frauen in den einzelnen Altersjahrgängen charakterisiert den Ausschöpfungsgrad des Arbeitskräftepotenzials (Abb. 4.2-3 und 4.2-4). Über die Alterskohorten weist die Erwerbsbeteiligung einen typischen altersspezifischen Verlauf auf.

- Bei den Männern und Frauen gibt es einen allmählichen Anstieg ab dem Einstieg mit dem 16. Lebensjahr, der die unterschiedliche Dauer von schulischen und universitären Ausbildungen abbildet. Bei den Männern wird erst in der Altersgruppe von 30 bis unter 35 Jahren das Maximum erreicht. Die Erwerbsbeteiligung bleibt hoch bis zur Altersgruppe der 45- bis unter 50-Jährigen und sinkt dann kontinuierlich ab.
- Bei den Frauen steigt die Erwerbsbeteiligung in den jungen Jahren ebenfalls an, etwa bis zum 27. Lebensjahr. Etwa vom 28. bis zum 35. Lebensjahr geht die Erwerbsbeteiligung der Frauen dann aufgrund der Kinderbetreuung wieder leicht zurück und ist damit in dieser Phase erheblich niedriger als die der Männer. Die Erwerbstätigkeit steigt dann in der Altersgruppe der 40- bis unter 45-Jährigen wieder deutlich an bis etwa zum 50. Lebensjahr, um dann ebenso wie bei den Männern zunächst leicht und gegen Ende des Erwerbslebens stark abzufallen. In der Altersgruppe der 60- bis unter 65-Jährigen sind im Landesdurchschnitt noch etwa 39 % der Männer und 32 % der Frauen erwerbstätig.

Verschiebungen in der Erwerbsbeteiligung der Männer und Frauen seit Ende der 90er Jahre

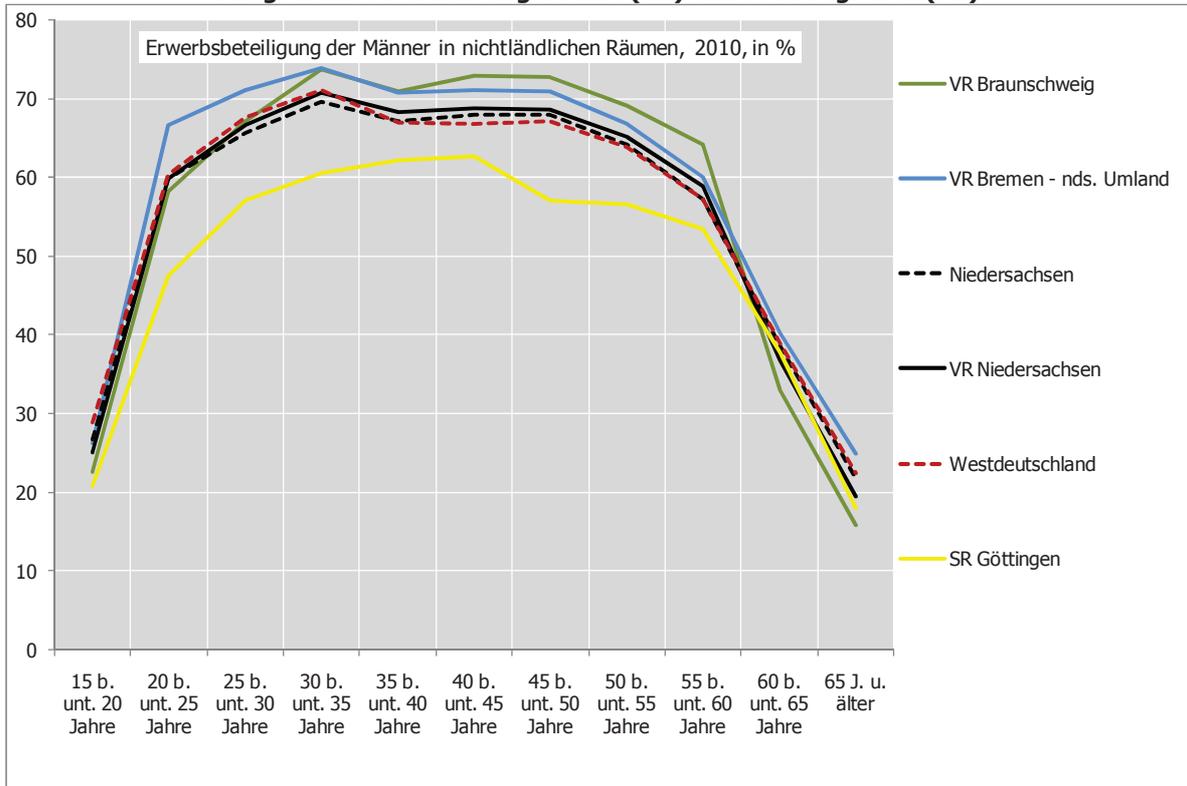
Im Vergleich zum Beginn der 90er Jahre haben sich in der altersspezifischen Erwerbsbeteiligung deutliche Verschiebungen ergeben.

- Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen hat die Intensivierung der Bildungsbeteiligung zu einem verzögerten Einstieg ins Erwerbsleben geführt. Die derzeitigen Anstrengungen zur Reduzierung der Schulzeiten (von 13 auf 12 Jahre) sowie zur Verkürzung der Studiendauer sollen vor allem auch einen früheren Erwerbseintritt von jungen Menschen ermöglichen.

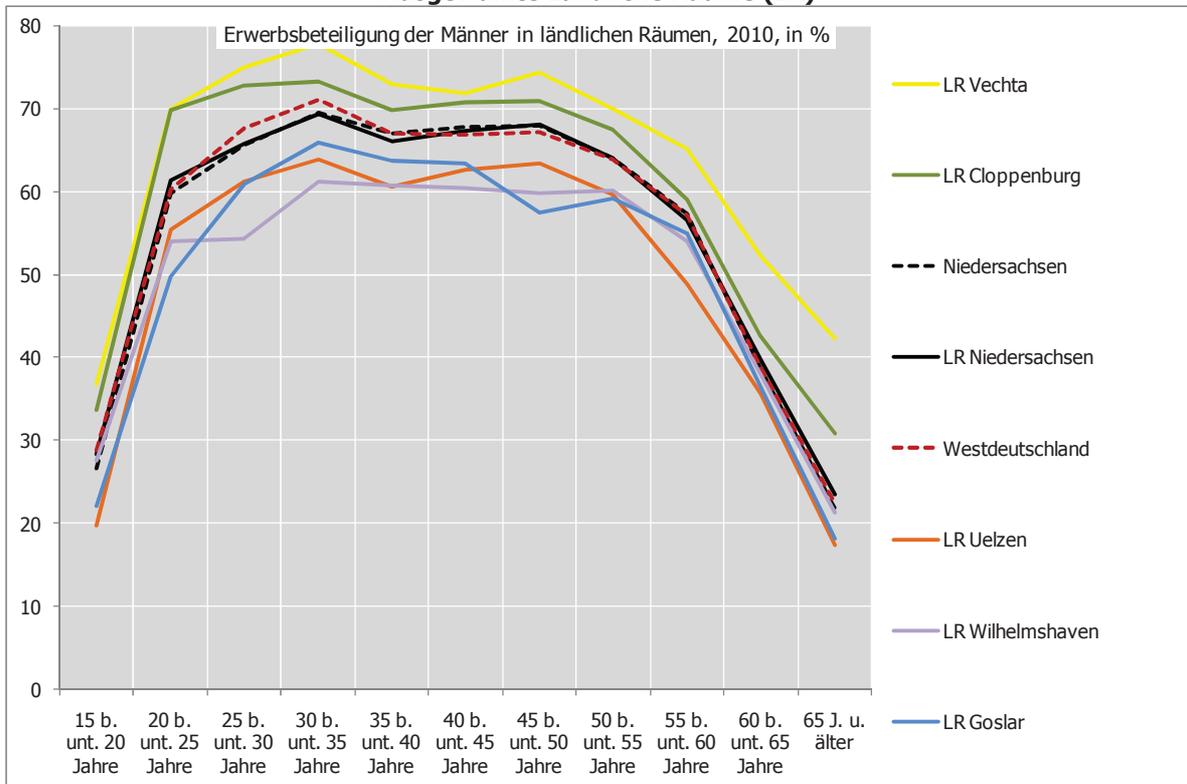
⁶² Daten auf der Ebene der Gemeinden (Samtgemeinden) sind notwendig, um die Ergebnisse zu Pendlerverflechtungsbereichen zu aggregieren.

⁶³ Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2010

**Abb. 4.2-3: Altersgruppenspezifische Erwerbsbeteiligung der Männer * 2010 der großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen
Ausgewählte Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)**



Ausgewählte Ländliche Räume (LR)

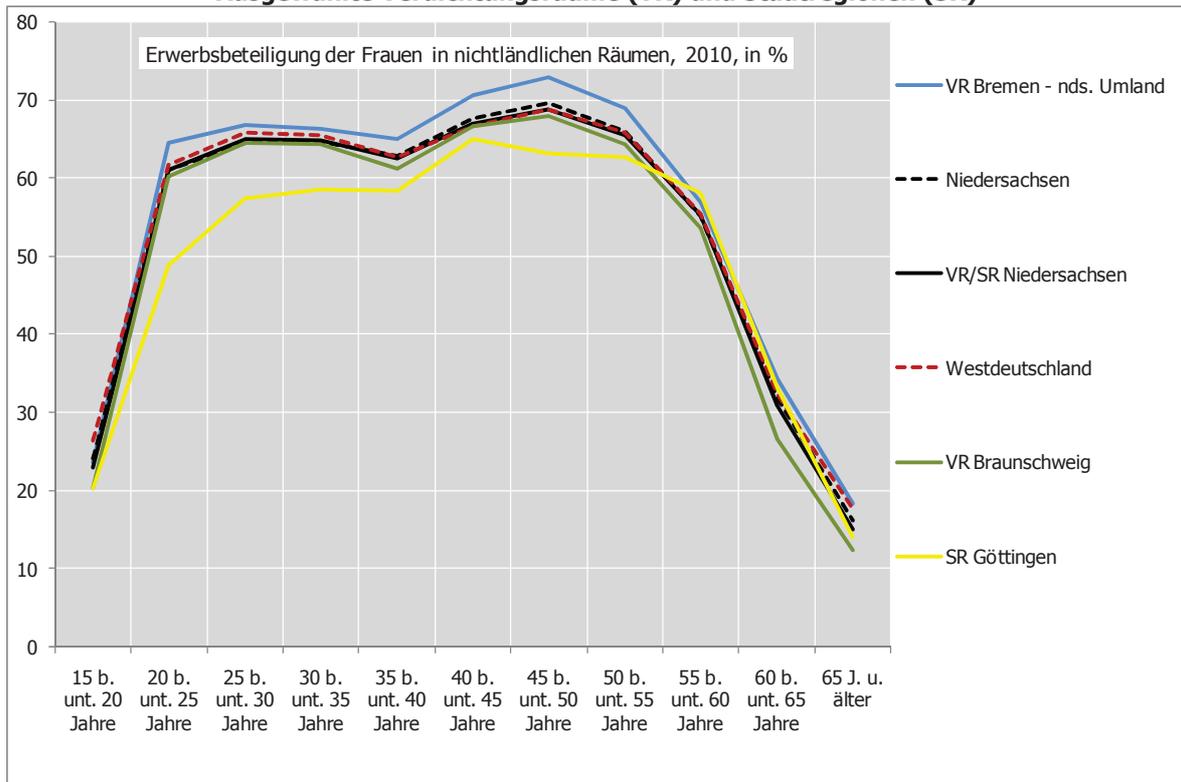


* Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ausschließlich geringfügig Beschäftigten am Wohnort an der jeweiligen Altersgruppe der Bevölkerung

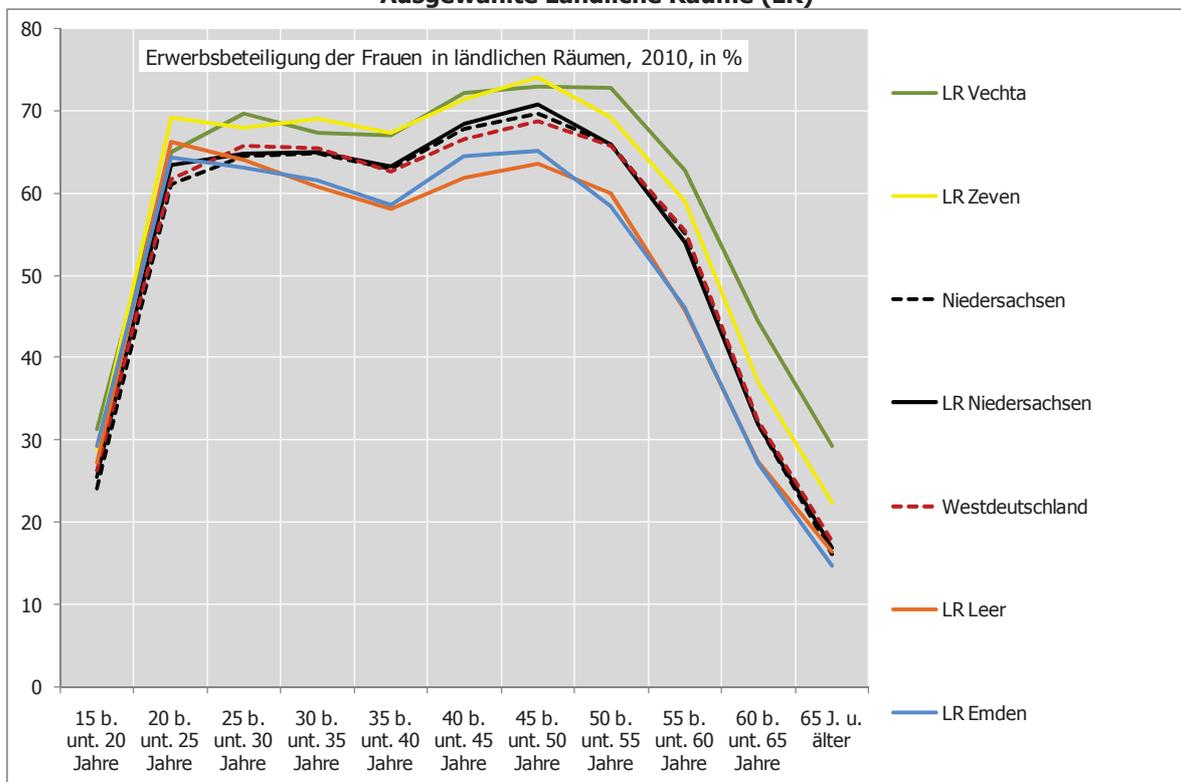
Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2010; eigene Berechnungen

**Abb. 4.2-4: Altersgruppenspezifische Erwerbsbeteiligung der Frauen * 2010 der großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen
Ausgewählte Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)**



Ausgewählte Ländliche Räume (LR)



* Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und ausschließlich geringfügig Beschäftigten am Wohnort an der jeweiligen Altersgruppe der Bevölkerung

Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

Quelle: Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2010; eigene Berechnungen

- Bei den Frauen ist die Erwerbsbeteiligung in den mittleren und vor allem höheren Altersjahren erheblich angestiegen. Während sich früher die Phase Familiengründung und Kinderbetreuung in einem starken vorübergehenden Rückgang der Erwerbsbeteiligung ausdrückte, hat dieser sich in den vergangenen Jahren weitgehend eingeebnet. Insgesamt ist damit die Erwerbsbeteiligung der Frauen sukzessive gestiegen.
- Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen ist die Erwerbsbeteiligung am Ende des Erwerbslebens in den letzten Jahren wieder angewachsen. Mit steigenden Arbeitsmarktungleichgewichten waren in der Vergangenheit zunehmend ältere Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit betroffen. Darüber hinaus wurden vielfältige Modelle der Vorruhestandsregelung umgesetzt, um Arbeitsüberhänge abzubauen oder Arbeitsplätze für jüngere Erwerbstätige „frei zu machen“. Diese Entwicklung ist mit der Verknappung von (qualifizierten) Arbeitskräften in den letzten Jahren gestoppt worden. Mittlerweile steigt die Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitnehmer wieder an. Trotzdem sind nach wie vor weit weniger als die Hälfte der Erwerbsfähigen bis zum Eintritt in das Rentenalter erwerbstätig. Die gesetzlich verankerte schrittweise Verschiebung des Renteneintrittsalters nach hinten kann allerdings nur dann zu einer nachhaltigen Steigerung der Erwerbsbeteiligung führen, wenn in ausreichendem Maße Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer angeboten bzw. die Arbeitsbedingungen an die Zielgruppe angepasst werden.

Erhebliche Potenziale zur Ausweitung des Erwerbspotenzials sowohl für Männer als auch für Frauen liegen zum einen in einer Verlängerung der (tatsächlichen) Lebensarbeitszeit, d.h. vor allem in einer Stabilisierung der Erwerbstätigkeit über das 55. Lebensjahr hinaus und in einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit über die Altersgrenze von 65 Jahren. Dies gilt vor allem angesichts der Tatsache, dass die geburtenstarken Jahrgänge in den kommenden beiden Jahrzehnten in diese Übergangsphase hineinwachsen.

Potenziale in der Verlängerung der (tatsächlichen) Lebensarbeitszeit

Darüber hinaus ist insgesamt das weibliche Erwerbspersonenpotenzial noch unzureichend ausgeschöpft. Dies ist auch unter qualitativen Gesichtspunkten bedeutsam, weil Frauen in der Regel gleichwertige oder sogar bessere Schulabschlüsse und zunehmend auch bessere berufliche Qualifikationen aufweisen. Hemmnisse zur besseren Ausschöpfung der Arbeitskräftepotenziale liegen vor allem auch in der unzureichenden Vereinbarkeit von Familie und Beruf hinsichtlich der Kinderbetreuung und zunehmend auch der Pflege von Angehörigen. Entsprechend sind nachfragegerechte Betreuungsstrukturen vor Ort eine wesentliche Voraussetzung zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen.

Potenziale in der besseren Ausschöpfung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials

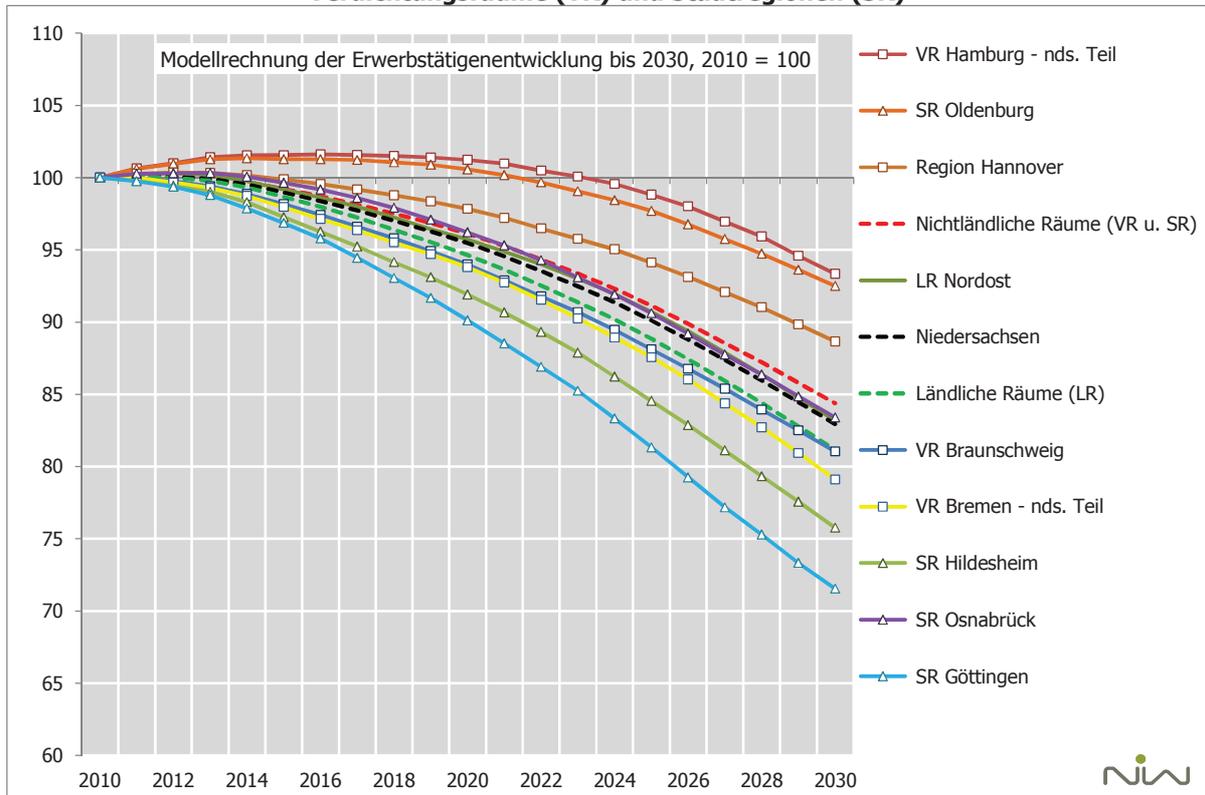
In Niedersachsen bestehen nach wie vor regionale Unterschiede im altersspezifischen Verlauf der Erwerbsbeteiligung.

Regionale Unterschiede im altersspezifischen Verlauf der Erwerbsbeteiligung

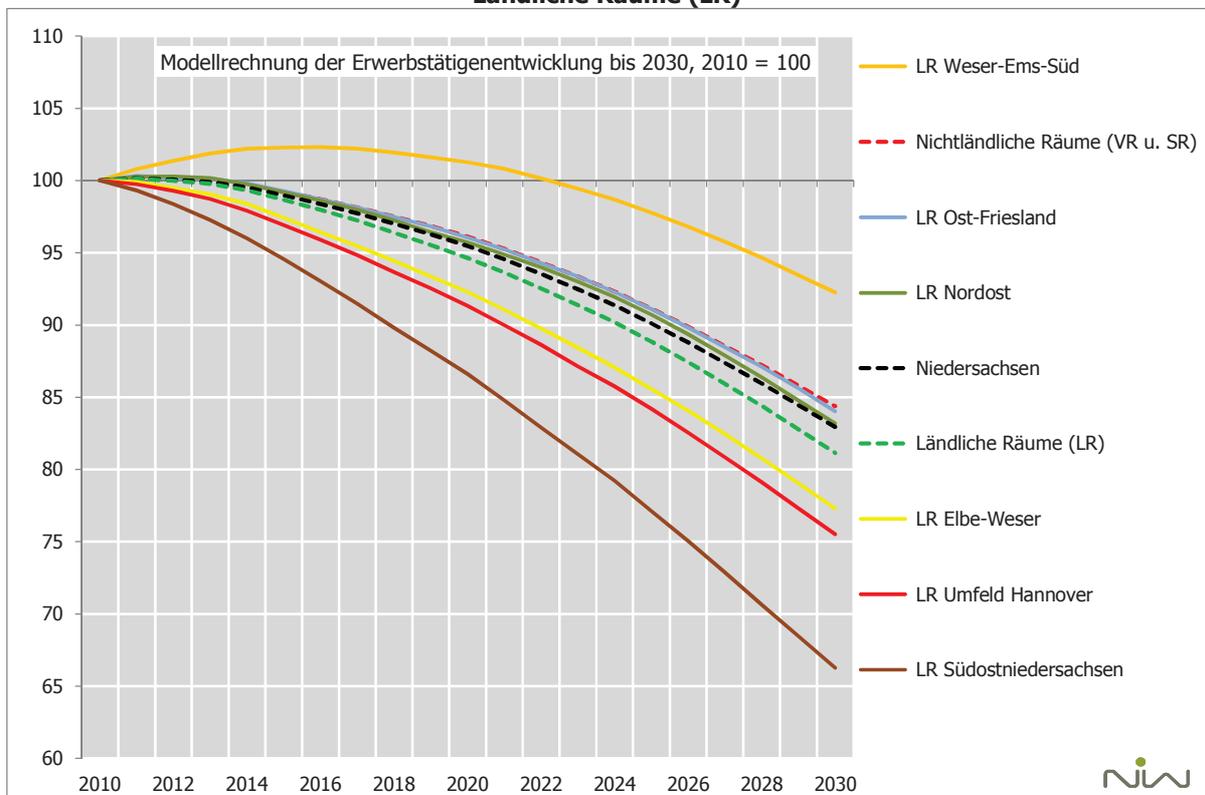
- Bei den Männern ist die Erwerbsbeteiligung vor allem in den industriell geprägten großstädtischen Pendlerverflechtungsbereichen Braunschweig, Hildesheim, Osnabrück und Bremen in allen Altersgruppen überdurchschnittlich (Abb. 4.2-3). Ausgesprochen niedrig ist die Erwerbsbeteiligung aller Altersgruppen in Göttingen, was mit der Universität zusammenhängen dürfte. In den ländlichen Verflechtungsbereichen stehen Vechta und Cloppenburg mit durchweg überdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung der Männer an der Spitze. Vergleichsweise gering ist die Erwerbsbeteiligung der Männer in ländlichen Bereichen mit Dienstleistungsprägung, z.B. in Wilhelmshaven⁶⁴, Uelzen oder Goslar.
- Bei den Frauen sind die regionalen Unterschiede zwischen den großstädtischen Räumen schwächer ausgeprägt. Über dem Durchschnitt liegen hier u.a. die Verflechtungsbereiche Bremen und Osnabrück. Geringer ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen vor allem in den höheren Altersjahren im Bereich Braunschweig und generell in der Hochschulregion Göttingen. In den ländlichen Räumen sind die Unterschiede etwas größer. An der Spitze liegen die Verflechtungsbereiche Vechta und Zeven. Ausgesprochen gering ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den mittleren und höheren Jahren in den Regionen Emden und Leer. Für die nachrückenden Jahrgänge unter 25 Jahren gilt dies allerdings nicht, was für jüngste Veränderungen der Angebotsbedingungen in ländlichen Räumen spricht.

⁶⁴ Mögliche Unterschätzung durch die fehlenden Beamten

Abb. 4.2-5: Modellrechnung der Erwerbstätigenentwicklung 2010 bis 2030 für die großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche in Niedersachsen
Verdichtungsräume (VR) und Stadtregionen (SR)



Ländliche Räume (LR)



Modellrechnung unter der Annahme konstanter geschlechts- und altersspezifischer Erwerbsbeteiligung bis 2030

Basis: Zusammenfassung von Pendlerverflechtungsbereichen, vgl. Karte 0.3

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010 bis 2030

Modellrechnung der regionalen Erwerbstätigenentwicklung 2010 bis 2030

In einer Modellrechnung wird im Folgenden versucht, die demographische Komponente der zukünftigen Entwicklung des Arbeitskräfteangebots abzuschätzen. Basis bildet die NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2010 bis 2030 für die niedersächsischen Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) nach 5-Jahres-Altersgruppen und Geschlecht. Die aktuelle Erwerbsbeteiligung ergibt sich aus der Relation der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten in Relation zur Bevölkerung nach Altersgruppen und Geschlecht für das Jahr 2010. Die nachfolgenden Modellrechnungen gehen davon aus, dass die geschlechts- und altersspezifischen Erwerbsquoten in den Regionen im Zeitablauf konstant bleiben. Damit wird die demographische Komponente der Veränderung besonders betont.

**Modellrechnung unter
Annahme konstanter
Erwerbsquoten**

Unter der Annahme konstanter regionaler altersgruppen- und geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten würde das Erwerbstätigenpotenzial in Niedersachsen bis 2030 insgesamt um 17 % zurückgehen. In den nächsten Jahren würde das Angebot an Erwerbstätigen nur leicht und dann mit zunehmendem Tempo abnehmen: bis 2015 dürften die Zahlen um 1 %, bis 2020 um 4,5 % und bis 2025 um 9,9 % schrumpfen.

**Demographisch bedingter
Rückgang des
Erwerbstätigenpotenzials
bis 2030 um 17 %**

Das Ausmaß der demographischen Einflüsse auf das zukünftige Arbeitskräfteangebot ist regional äußerst unterschiedlich (Abb. 4.2-5).

- Im niedersächsischen Umland des Verdichtungsraums Hamburg würde der Rückgang lediglich 7 % und in der Region Oldenburg 8 % betragen. Demgegenüber wären in der Region Hildesheim Verluste in einer Größenordnung von knapp 25 % und in der Region Göttingen sogar von 28 % zu erwarten. In den großstädtischen Regionen des südlichen Niedersachsen ist demnach der demographische Effekt auf die Entwicklung des zukünftigen Arbeitsangebots besonders hoch.
- Unter den ländlichen Räumen dürfte der demographisch bedingte Rückgang der Erwerbstätigenzahlen im südlichen Weser-Ems-Raum mit knapp 8 % bis 2030 ebenfalls vergleichsweise gering zu sein. Die ländlichen Räume Ost-Friesland und Nordost-Niedersachsen liegen mit 16 % etwa im Landesdurchschnitt. Höhere Verluste sind im Elbe-Weser-Raum mit 23 % und in den ländlichen Räumen im Umfeld von Hannover mit 25 % zu erwarten. Von den größten demographisch bedingten Rückgängen der Erwerbstätigen in Höhe von etwa 34 % ist in den ländlichen Räumen des südöstlichen Niedersachsen auszugehen.

Die Modellrechnungen zeigen auf, dass die regionalen Arbeitsmärkte angesichts ihrer spezifischen Strukturen in unterschiedlichem Maße vom zukünftigen demographischen Wandel betroffen sein dürften. In der Realität wird es selbstverständlich erhebliche Anpassungsprozesse geben. In allen Regionen stehen Potenziale durch die Steigerung der Erwerbsbeteiligung bei älteren Erwerbsfähigen zur Verfügung. Von besonderer Bedeutung wird es aber sein die Erwerbspotenziale der Frauen in den mittleren und älteren Altersjahrgängen zu heben. Hier stehen vor allem die ländlichen Räume mit geringerer Erwerbsbeteiligung von Frauen im Fokus. Darüber hinaus kann das Arbeitsvolumen auch durch eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit gesteigert werden. Hier stehen in vielen Regionen mit überdurchschnittlichen Anteilen von geringfügig Beschäftigten bzw. von Teilzeitkräften noch beträchtliche Potenziale zur Verfügung. Dies bedeutet allerdings auch, dass Arbeitgeber den Arbeitnehmern durch flexiblere Angebote entgegenkommen, die deren Präferenzen eher entsprechen.

**Absehbare
Anpassungsprozesse**

5. Einkommen und sozioökonomische Lage

5.1 Pro-Kopf-Einkommen

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

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

Pro-Kopf-Einkommen in Niedersachsen leicht unter dem Bundesdurchschnitt

Aktuell liegen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik für 2007 vor, die eine Differenzierung bis herunter zur Gemeindeebene erlauben⁶⁵. Die mehr als 3,7 Mio. Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen in Niedersachsen hatten im Jahr 2007 einen Gesamtbetrag der Einkünfte in Höhe von 112,5 Mrd. EUR. Demnach lag das Pro-Kopf-Einkommen in Niedersachsen⁶⁶ mit 14.083 EUR je Einwohner (95⁶⁷) leicht unter dem Bundesdurchschnitt und sogar deutlich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Länder (107). Dieser Rückstand ergibt sich sowohl aus einem etwas niedrigeren Entgeltniveau der Arbeitnehmer als auch aus einer niedrigeren Erwerbsbeteiligung, vor allem bei den Frauen.

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 (Karte 5.1).

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Das Pro Kopf-Einkommen liegt in den großstädtischen Pendlerverflechtungsbereichen insgesamt (103⁶⁸) leicht über dem Bundesdurchschnitt. Am höchsten ist es im niedersächsischen Umland des Verdichtungsraums Hamburg (124⁶⁹), deutlich niedriger in den Verflechtungsbereichen Hannover (104) und Bremen (102⁷⁰). Im Verdichtungsraum Braunschweig ist es in den Verflechtungsbereichen von Braunschweig (106) und Wolfsburg (102) erheblich höher als im Bereich Salzgitter (86). Unter den Stadtregionen des Landes liegen die westniedersächsischen Verflechtungsbereiche Oldenburg (100) und Osnabrück (97) an der Spitze, Göttingen (95) und Hildesheim (94) folgen mit geringem Abstand.
- In den großstädtischen Verdichtungsräumen ist das Einkommensniveau in den als Wohnstandorten attraktiven Umlandgemeinden teilweise deutlich höher als in den Zentren. Im Verdichtungsraum Hamburg sind dies beispielsweise Seevetal (149), Rosengarten (163) und die Samtgemeinde Jesteburg (164) mit deutlich höherem Pro-Kopf-Einkommen als die Freie und Hansestadt Hamburg (123). Im Umfeld der Stadt Bremen (97), die nicht ganz den Bundesdurchschnitt erreicht, sind einkommensstarke Wohnstandorte die niedersächsischen Gemeinden Lilienthal (115), Achim (116), Weyhe (119), Stuhr (122) und Ritterhude (123).

⁶⁵ Die Erhebung wird in einem dreijährigen Turnus durchgeführt und die Ergebnisse stehen wegen der langen Meldefristen jeweils erst mit großer zeitlicher Verzögerung zur Verfügung.

⁶⁶ gemessen am Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einwohner, 2007

⁶⁷ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁶⁸ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁶⁹ einschließlich Hamburg und nördliches Umland

⁷⁰ einschließlich Stadt Bremen

Karte 5.1: Pro-Kopf-Einkommen 2007

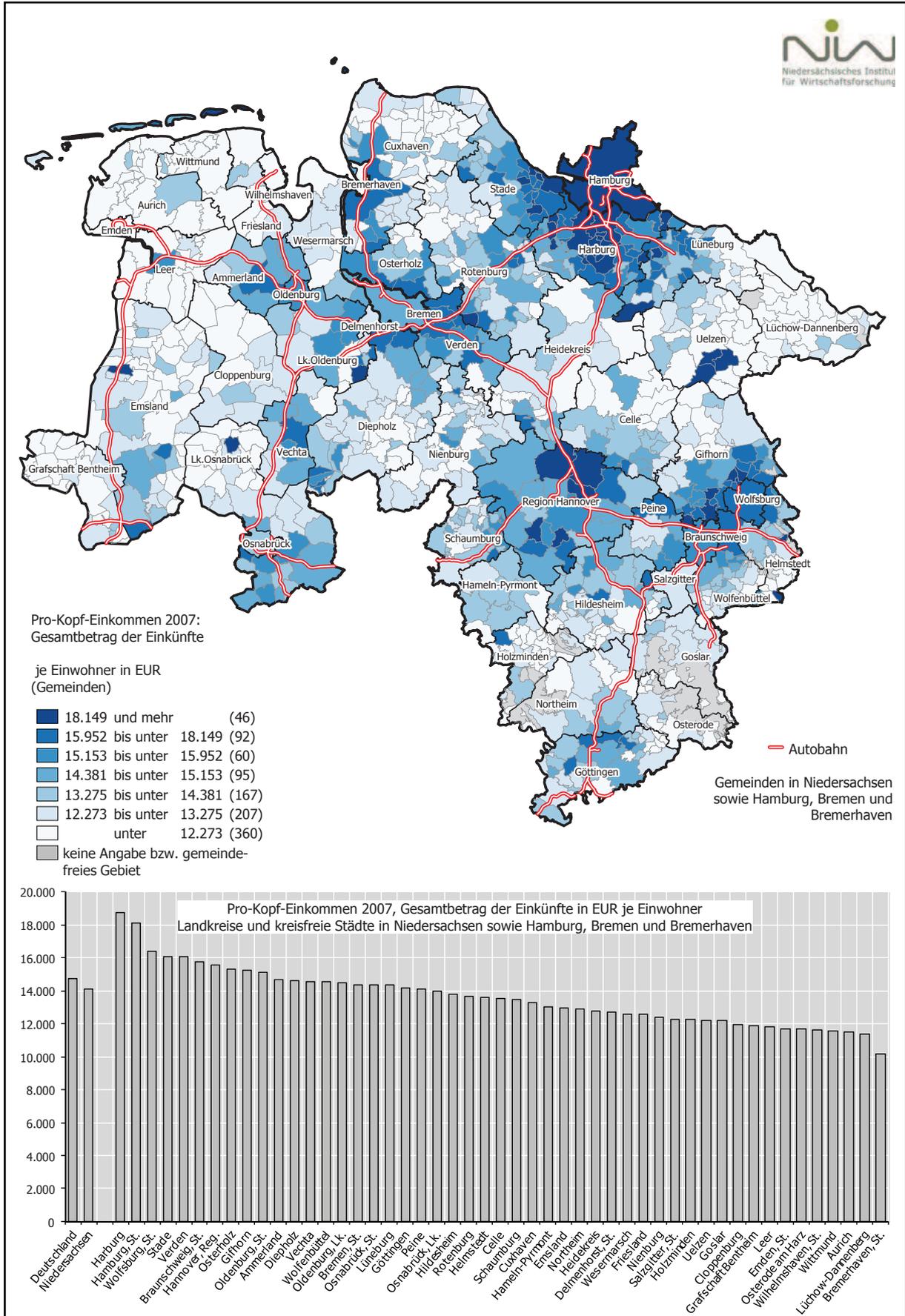
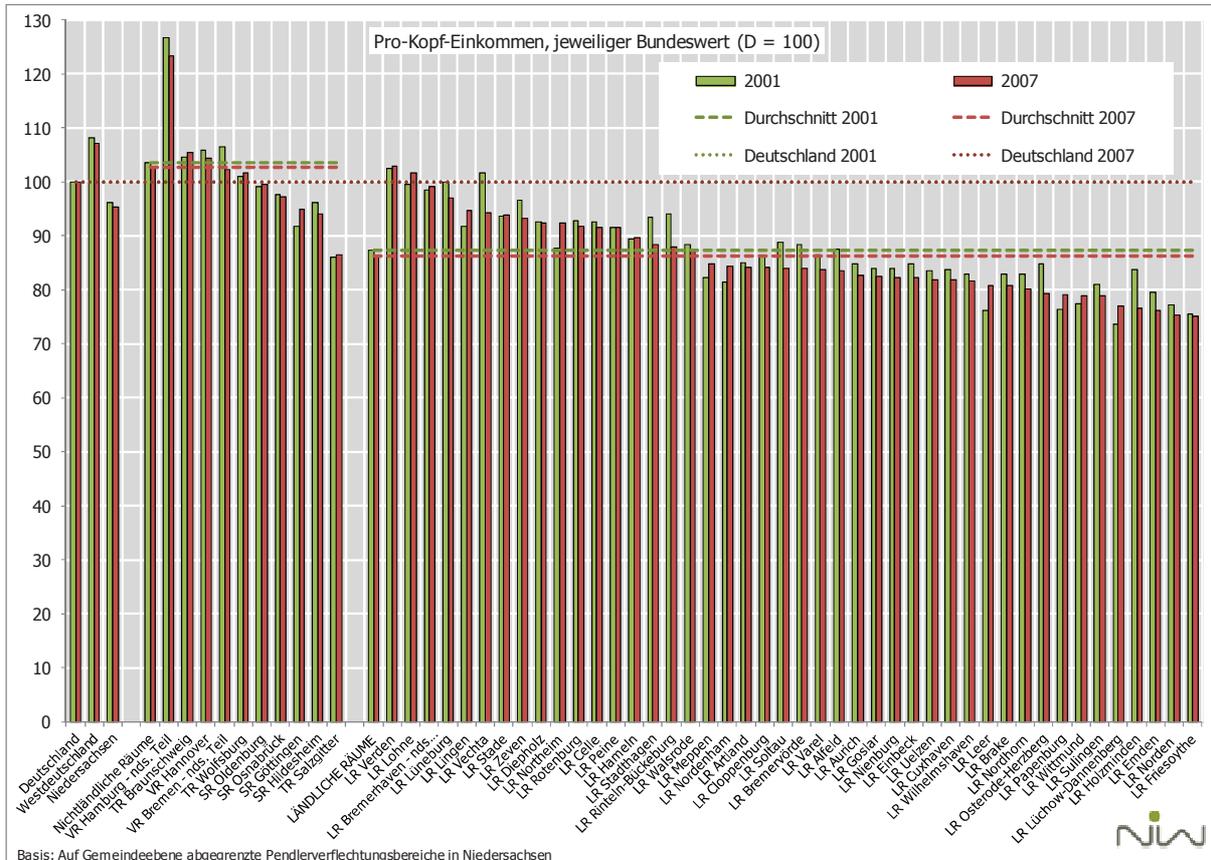


Abb. 5.1-1: Pro-Kopf-Einkommen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2001 und 2007



Pendlerverflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren, vgl. Karte 0.2

Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einwohner

Quelle: Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2/2012

- Die Landeshauptstadt Hannover (105) ist ebenfalls von attraktiven Wohnstandorten umgeben, in denen das Pro-Kopf-Einkommen der Bewohner deutlich höher ist, so in den Gemeinden Gehrden (123), Hemmingen (129), Wedemark (132), Burgwedel (139) und Isernhagen (152). Auch im Verdichtungsraum Braunschweig ist das Pro-Kopf-Einkommen in der Gemeinde Cremlingen (114) und in der Samtgemeinde Papenteich (124) höher als in der Stadt Braunschweig (107). Die Stadt Wolfsburg (111) wird in ihrem Pro-Kopf-Einkommen von der Gemeinde Lehre (113) sowie den Samtgemeinden Boldecker Land (121) und Isenbüttel (120) übertroffen. In der Stadt Salzgitter ist das Pro-Kopf-Einkommen (82) sehr viel niedriger als in allen Gemeinden des Verflechtungsraums.
- Auch in den übrigen Verflechtungsbereichen der niedersächsischen Großstädte zwischen 100.000 und 150.000 Einwohnern gibt es Wohnstandorte mit teilweise deutlich höherem Pro-Kopf-Einkommen als in den Kernstädten. Besonders ausgeprägt ist dies im Verflechtungsbereich der Stadt Osnabrück (97), wo neun von 18 Einheits- und Samtgemeinden ein höheres Einkommensniveau aufweisen, u.a. Bad Iburg (102), Wallenhorst (103), Bad Laer (104), Georgsmarienhütte (104), Bissendorf (107) und Hasbergen (119). Die Stadt Oldenburg (103) hat selbst ein vergleichsweise hohes Pro-Kopf-Einkommen und wird nur von der Umlandgemeinde Bad Zwischenahn (110) übertroffen. Auch in der Stadt Göttingen (101) ist das Pro-Kopf-Einkommen etwas höher und wird nur von der Samtgemeinde Dransfeld (102) und der Gemeinde Bovenden (108) übertroffen. Das Einkommensniveau der Stadt Hildesheim (94) ist vergleichsweise niedrig. In fünf von insgesamt 12 Einheits- und Samtgemeinden des Verflechtungsbereichs ist das Pro-Kopf-Einkommen höher.

- Die ländlichen Räume (86) bleiben insgesamt deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurück. Vergleichsweise hoch ist das Einkommensniveau in den industriell geprägten ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen Verden (103), Lohne (102), Vechta (94) und Stade (93), Zeven (93), Diepholz (92), Northeim (92), Celle (92) und Peine (92), aber auch in Dienstleistungsregionen wie Lüneburg (97) und Rotenburg (92). Die mit Abstand niedrigsten Einkommen verzeichnen im nordöstlichen Niedersachsen die Pendlerverflechtungsbereiche Uelzen (82) und Lüchow-Dannenberg (77), im Elbe-Weser-Raum Cuxhaven (82), im Mittelweserraum Sulingen (79) sowie in Westniedersachsen Wilhelmshaven (82), Wittmund (79), Emden (76), Norden (75) und Friesoythe (75).

Ländliche Räume

Niedersachsen hat hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens seine Position gemessen am Bundesdurchschnitt im Zeitraum 2001 bis 2007 nicht ganz halten können⁷¹. Sowohl die großstädtischen Räume als auch die ländlichen Räume sind leicht zurückgefallen (Abb. 5.1-1).

Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens

- Bei den großstädtischen Pendlerverflechtungsbereichen sind die Umlandbereiche der Verdichtungsräume Hamburg und Bremen deutlich zurückgefallen, und auch die Verflechtungsbereiche Hannover und Hildesheim konnten insgesamt ihre Position nicht halten. Alle anderen großstädtischen Räume konnten leicht zulegen, besonders deutlich die Region Göttingen.

Umlandgemeinden der großstädtischen Zentren zurückgefallen

- In der Vergangenheit haben innerhalb der Verdichtungsräume die Kernstädte im Zuge der Suburbanisierung 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. Entsprechend haben sich für fast alle größeren Städte die sozialen Probleme durch eine Entmischung der Bevölkerung verschärft und gleichzeitig die Finanzspielräume – vor allem bezogen auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Ausgaben im sozialen Bereich – verringert. Diese Entwicklung ist zumindest für die norddeutschen Großstädte gestoppt. Die Reurbanisierung der Bevölkerung hat dazu geführt, dass die Großstädte Hamburg und Hannover sowie Braunschweig und Wolfsburg ihre Position hinsichtlich des Pro-Kopf-Einkommens wieder deutlich ausbauen konnten, lediglich die Kernstadt Bremen ist zurückgefallen.

„Reurbanisation“ stärkt die Einkommensentwicklung der Großstädte

- Bei den ländlichen Räumen konnten einige ihre Position im Zeitraum 2001 bis 2007 deutlich ausbauen, dazu zählen vor allem die westniedersächsischen Verflechtungsbereiche Lingen, Meppen, Papenburg, Leer und Nordenham, aber auch Northeim in Südniedersachsen und Lüchow-Dannenberg (als bislang einkommensschwächste Region) im Nordosten. Deutlich zurückgefallen sind demgegenüber die Schaumburgischen Bereiche Rinteln-Bückeburg und Stadthagen sowie Bremervörde und Walsrode im mittleren Niedersachsen.

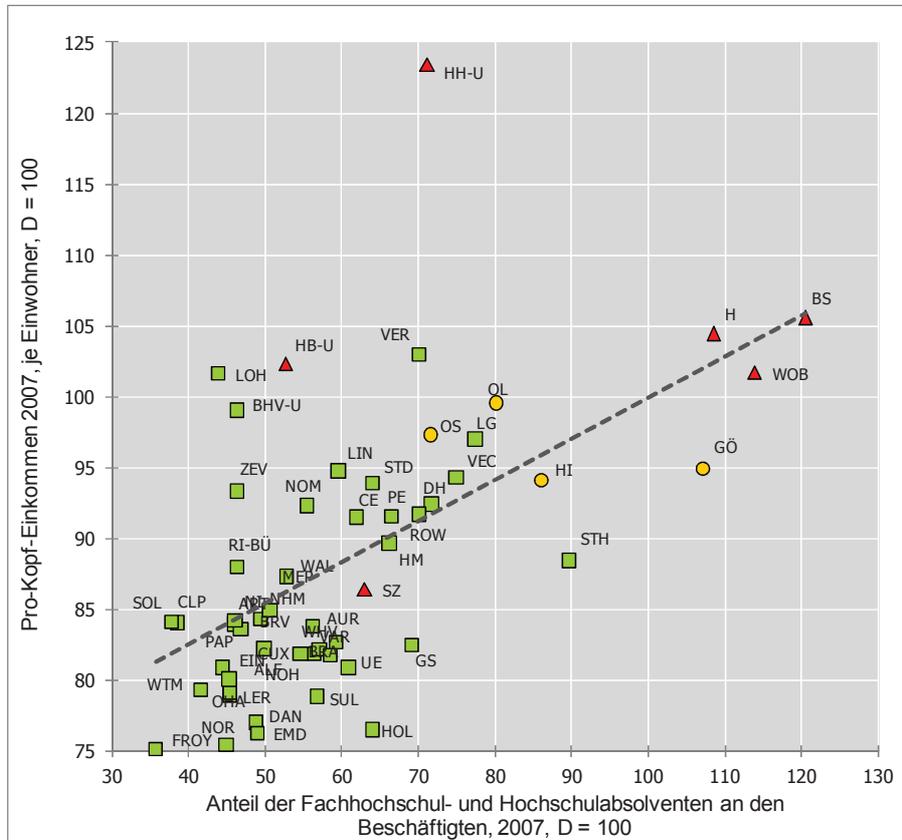
Ländliche Räume

Das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung steht in engem Zusammenhang mit den Verdienstmöglichkeiten vor Ort und im Umfeld eines Wohnstandortes und damit mit der Wirtschaftsstruktur. In den Wirtschaftsräumen mit überdurchschnittlichem Anteil an hochqualifizierten Beschäftigten wird deutlich mehr verdient als in den Regionen mit überwiegend einfacheren Tätigkeiten (Abb. 5.1-2). An der Spitze liegen deshalb neben den Umlandregionen von Hamburg und Bremen die Verdichtungsräume Hannover, Braunschweig und Wolfsburg. Aber auch in den übrigen Stadtregionen ist die Qualifikationsstruktur günstig und die Pro-Kopf-Einkommen hoch. Auch in einigen ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen ist der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten vergleichsweise hoch, dazu zählen Stadthagen, Holzminden sowie Lüneburg, Verden, Vechta, Lingen, Stade, Celle, Diepholz und Rotenburg. Mit Ausnahme der beiden ersteren ist bei ihnen das Pro-Kopf-Einkommen zumindest höher als im Durchschnitt der ländlichen Räume.

Enger positiver Zusammenhang zwischen der Beschäftigung von hochqualifizierten Arbeitskräften und dem Pro-Kopf-Einkommen

⁷¹ Dies entspricht auch den Befunden des verfügbaren Einkommens nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder.

Abb. 5.1-2: Zusammenhang zwischen dem Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten und dem Pro-Kopf-Einkommen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2007



Pendlerverflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren, vgl. Karte 0.2

▲ Verdichtungsräume ● Stadtregionen ■ Ländliche Räume

Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss an den Beschäftigten am Arbeitsort (ohne Beschäftigte ohne Angabe des höchsten Berufsabschlusses), jeweiliger Bundeswert (D= 100); Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (D= 100)

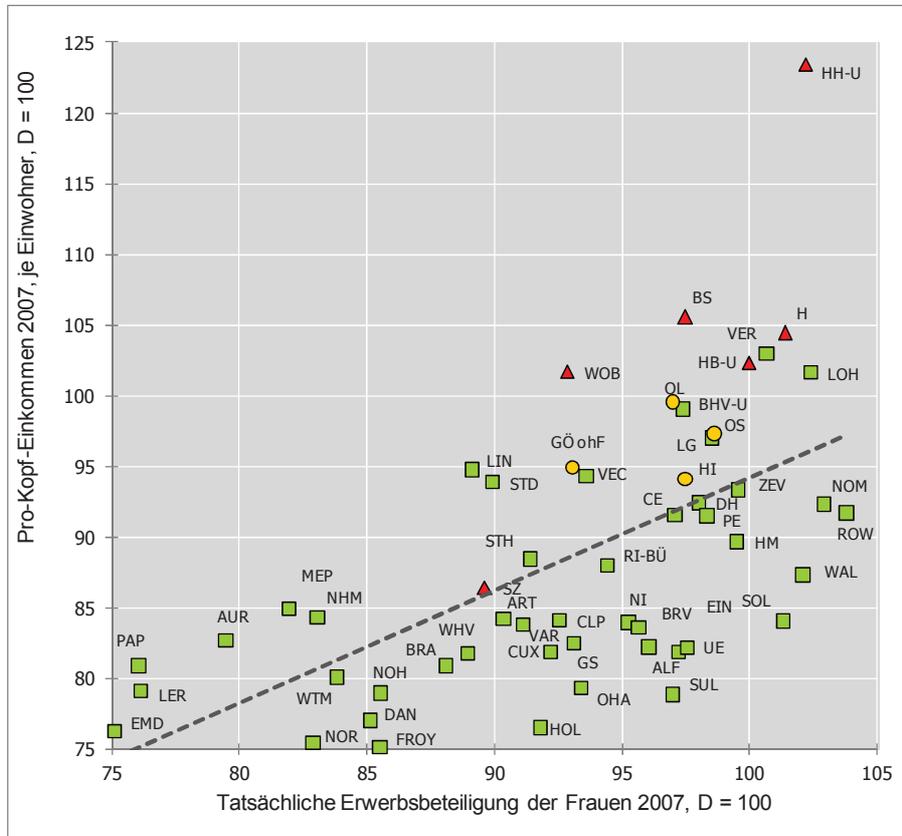
Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Statistisches Bundesamt, LSKN; eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

Enger positiver Zusammenhang zwischen Erwerbsbeteiligung der Frauen und Pro-Kopf-Einkommen

Die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens wird aber neben der Wirtschaftsstruktur auch von der Erwerbsbeteiligung bestimmt und hier vor allem von der Erwerbsbeteiligung der Frauen. Insgesamt zeigt sich auch ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Erwerbsbeteiligung der Frauen und dem Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung (Abb. 5.1-3). Eine überdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Frauen und ein hohes Pro-Kopf-Einkommen verzeichnen vor allem die großstädtischen Räume. Eine Ausnahme bildet hier lediglich die Region Salzgitter mit offensichtlich geringen Erwerbschancen für Frauen und einem entsprechend ausgesprochen niedrigem Einkommensniveau.

Abb. 5.1-3: Zusammenhang zwischen der Erwerbsteilung der Frauen und dem Pro-Kopf-Einkommen in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2007



Pendlerverflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren, vgl. Karte 0.2

▲ Verdichtungsräume ● Stadregionen ■ Ländliche Räume

Weibliche Beschäftigte am Wohnort bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren, jeweiliger Bundeswert (D= 100); Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (D= 100)

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Statistisches Bundesamt, LSKN; eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2/2012

Niedrige Erwerbsquoten der Frauen sind darüber hinaus typisch für die meisten westniedersächsischen Räume, in denen auch nur geringere Haushaltseinkommen erzielt werden. Ausnahmen bilden die besonders wachstumsstarken Pendlerverflechtungsbereiche Löhne, Vechta und Lingen. Vergleichsweise günstig ist die Situation auch in den ländlichen Räumen im näheren Umfeld der Verdichtungsräume, die auch noch von Pendlerverflechtungen zu den großstädtischen Zentren profitieren. Beispiele hierfür sind die Verflechtungsbereiche Lüneburg, Zeven, Diepholz, Peine und Celle. Die Regionen mit relativ hoher Erwerbsbeteiligung der Frauen und niedrigem Pro-Kopf-Einkommen sind (häufig stärker von Dienstleistungen geprägte) ländliche Räume weit abseits der Einzugsbereiche der großstädtischen Zentren, wie beispielsweise Bremervörde, Einbeck, Uelzen, Alfeld, Sulingen und Nienburg.

5.2 Sozioökonomische Situation

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

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

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

Hilfebedürftige im SGB II

Anteil der Hilfebedürftigen mit 9,7 % leicht über dem Bundesdurchschnitt

Der Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren ist ein Indikator für die soziale Hilfebedürftigkeit von Erwerbsfähigen und ihren Kindern. Im Bundesdurchschnitt lag der Anteil im Jahresdurchschnitt 2011 bei 9,8 %. Mit insgesamt 608.000 Leistungsempfängern nach dem SGB II hatte Niedersachsen einen etwa durchschnittlichen Anteil von 9,7 % (99⁷²). Von diesen Leistungsempfängern waren etwas mehr als 163.400 oder knapp 27 % Kinder unter 15 Jahren. Damit kamen von allen Kindern in Niedersachsen unter 15 Jahren 14,6 % aus einem SGB II-Haushalt.

Regionale Unterschiede in der Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung

Die beträchtlichen regionalen Unterschiede in der Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung sind in erster Linie von der wirtschaftlichen Dynamik und den Arbeitsmarktungleichgewichten bestimmt (Karte 5.2). Insgesamt liegt der Anteil in den ländlichen Räumen mit 10,0 % (97) leicht unter dem Bundesdurchschnitt und ist auch etwas günstiger als in den großstädtischen Räumen mit 10,4 % (101). Die regionalen Unterschiede sind aber zwischen den ländlichen Räumen noch ausgeprägter als zwischen den großstädtischen Regionen (Abb. 5.2-1).

Ländliche Räume

- Innerhalb der ländlichen Räume ist die Hilfebedürftigkeit der Bevölkerung ausgesprochen niedrig in den westniedersächsischen Verflechtungsbereichen Meppen, Lingen, Vechta, Lohne, Papenburg, Cloppenburg und Nordhorn. Auch im Elbe-Weser-Raum in den Verflechtungsbereichen Zeven und Bremervörde ist sie sehr gering.

⁷² Anteil von Hilfebedürftigen an den Einwohnern unter 65 Jahren, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

Karte 5.2: Leistungsempfänger nach SGB II 2011

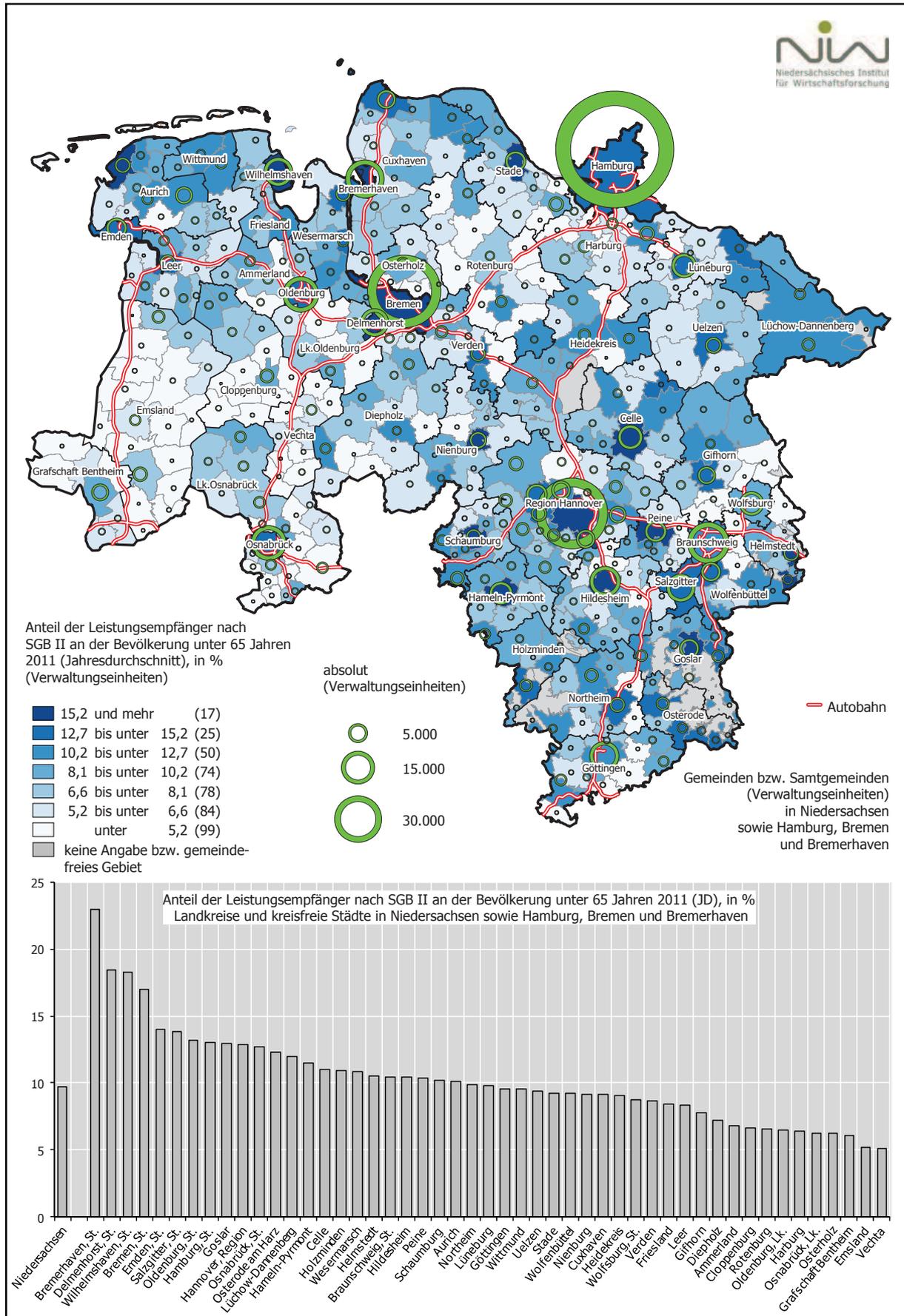
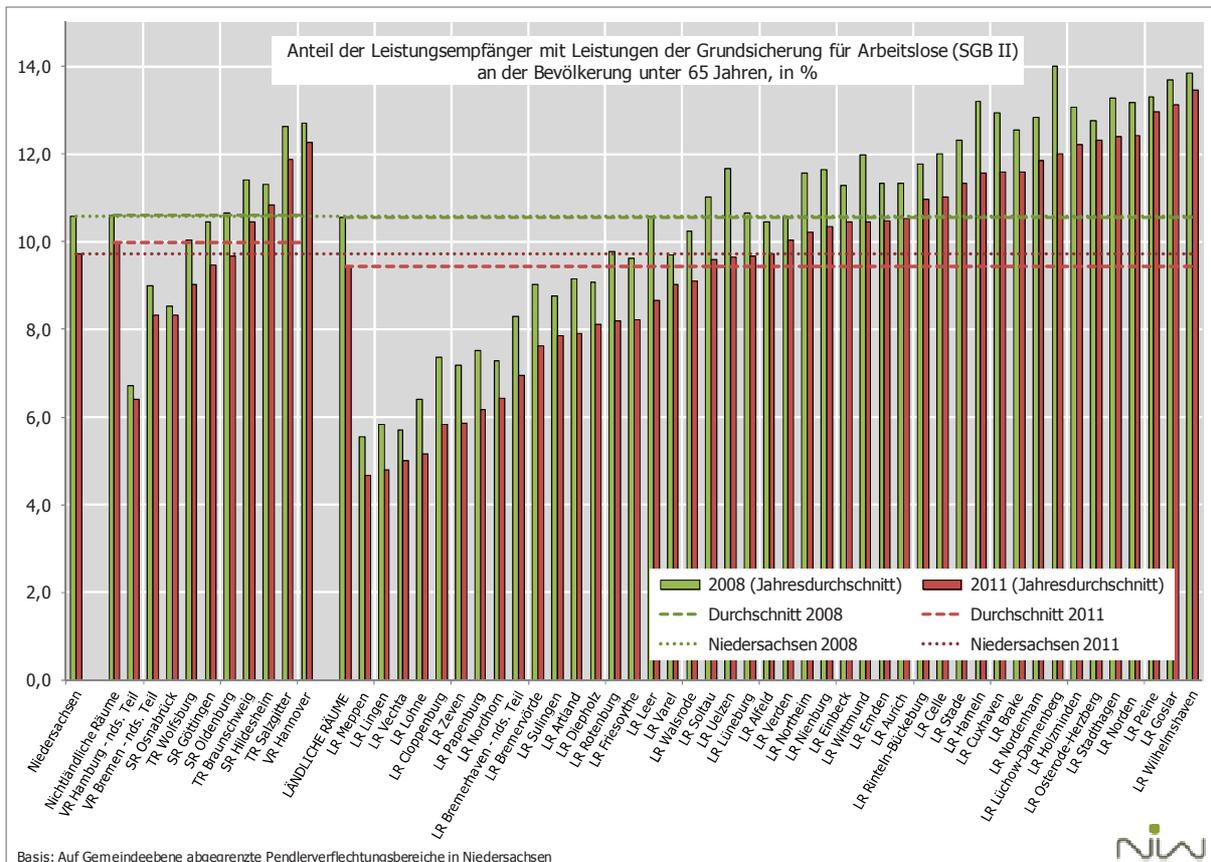


Abb. 5.2-1: Anteil der Leistungsempfänger (SGB II) an der Bevölkerung unter 65 Jahren in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen 2008 und 2011



Pendlerverflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren, vgl. Karte 0.2

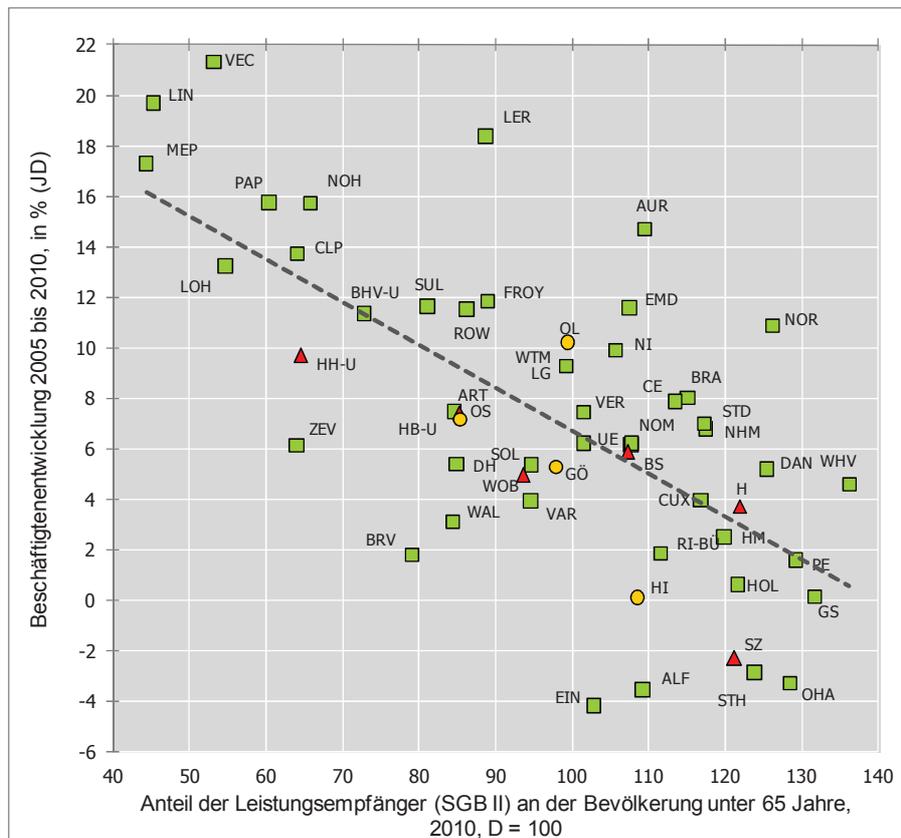
Quelle: Sozialhilfestatistik, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2/2012

Verdichtungsräume und Stadtregionen

- Die größten sozialen Probleme in Niedersachsen haben im Küstenraum die Verflechtungsbereiche Bremerhaven und Wilhelmshaven. Auch in Norden, Nordenham und Brake sind sie ausgesprochen hoch.
- Weit überdurchschnittliche Anteile von Hilfebedürftigen haben darüber hinaus vom industriellen Strukturwandel geprägte Verflechtungsbereiche wie Goslar und Osterode-Herzberg im Harz und Peine zwischen den Verdichtungsräumen Hannover und Braunschweig.
- Deutliche soziale Probleme weisen auch die Region Lüchow-Dannenberg im Nordosten sowie die Verflechtungsbereiche des Oberweserraums Holzminden, Hameln, Stadthagen und Rinteln-Bückeberg auf.
- Unter den großstädtischen Verflechtungsbereichen sind die sozialen Probleme überdurchschnittlich ausgeprägt im Verdichtungsraum Hannover, im Bereich Salzgitter sowie in den Regionen Hildesheim und Braunschweig. Etwa im Bundesdurchschnitt liegen sie in den Stadtregionen Oldenburg und Göttingen. Sehr gering sind die Anteile der Leistungsempfänger in den Regionen Wolfsburg und Osnabrück sowie im niedersächsischen Umfeld der Großstädte Bremen und Hamburg.

Abb. 5.2-2: Zusammenhang zwischen der Beschäftigtenentwicklung 2005 bis 2010 und dem Anteil der Leistungsempfänger nach SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren 2010 in den großstädtischen und ländlichen Pendlerverflechtungsbereichen von Niedersachsen



Pendlerverflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren, vgl. Karte 0.2

▲ Verdichtungsräume ● Stadtreionen ■ Ländliche Räume

Quelle: Beschäftigtenstatistik und Sozialhilfestatistik der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Der Anteil der Hilfebedürftigen ist im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre bundesweit gesunken, in Niedersachsen von 11,0 % im Jahr 2007 auf 9,7 % in 2011. Dabei sind die Anteile in den ländlichen Räumen stärker zurückgegangen als in den großstädtischen Räumen.

- Unter den großstädtischen Verflechtungsbereichen haben vor allem Salzgitter, Braunschweig und Wolfsburg in stärkerem Maße den Anteil der Leistungsempfänger reduzieren können.
- Auch bei den ländlichen Räumen konnten alle Regionen den Anteil zurückführen. Besonders deutlich war dies im Küstenraum in den Verflechtungsbereichen Norden, Cuxhaven, Wittmund, Leer, Emden und Papenburg der Fall. Darüber hinaus profitierten Lüchow-Dannenberg und Uelzen sowie Hameln stärker als die anderen ländlichen Räume.

Abbau der sozialen Probleme vor allem in den ländlichen Räumen

**Zusammenhang
zwischen
wirtschaftlicher Dynamik
und dem Anteil der
Hilfebedürftigen**

Zwischen der Beschäftigtenentwicklung als Ausdruck der wirtschaftlichen Dynamik in den niedersächsischen Pendlerverflechtungsbereichen und ihrem Anteil der Hilfebedürftigen an der Bevölkerung unter 65 Jahren gibt es erwartungsgemäß eine enge negative Beziehung ⁷³ (Abb. 5.2-2).

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

**Bedeutung der
Wirtschaftsförderung**

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

⁷³ Vgl. Regionalmonitoring Niedersachsen, Regionalreport 2008, S. 38

6. Kommunale Finanzen

6.1 Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Gemeinden, d.h. die Einnahmen aus den Grundsteuern, der Gewerbesteuer sowie dem Gemeindeanteil an der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer sowie 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 Erstellung und Erhaltung einer modernen Infrastruktur.

Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle der Gemeindeebene

Gewerbesteuereinnahmen

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

Bestimmungsgrößen der Gewerbesteuereinnahmen

Die Gewerbesteuereinnahmen der niedersächsischen Gemeinden sind seit langem im überregionalen Vergleich relativ niedrig. Nach bundesweit starken Einbrüchen stiegen sie von 2003 an wieder deutlich. In Niedersachsen lagen die Einnahmen 2008 bei 350 EUR je Einwohner⁷⁴ (83⁷⁵). Im Krisenjahr 2009 fielen sie dann auf 274 EUR je Einwohner, stiegen aber 2010 wieder auf 314 EUR je Einwohner (86) an. Gegenüber 2003 sind die Einnahmen pro Kopf in Niedersachsen damit um 187 % und im Bundesdurchschnitt um 174 % gestiegen (Abb. 6.1-1). Der Rückstand zum Bundesdurchschnitt hat sich damit leicht verringert.

Aktuelle Entwicklung der Gewerbesteuereinnahmen

Bei den Gewerbesteuereinnahmen sind die räumlichen Unterschiede ausgesprochen groß (Abb. 6.1-1 und Karte 6.1-1). Besonders ausgeprägt ist das Gefälle in Niedersachsen von den großstädtischen zu den ländlichen Räumen. In den großstädtischen Räumen (97⁷⁶) liegen die Gewerbesteuereinnahmen nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt, in den ländlichen Räumen insgesamt (76) dagegen um fast ein Viertel darunter. Die großräumlichen Unterschiede sind vergleichsweise stabil, die Positionen einzelner Städte und Gemeinden können sich hingegen schnell verschieben. Zum einen sind die Gewerbesteuereinnahmen an die Ertragskraft der Unternehmen gebunden und von daher z.B. starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Zum anderen variieren die Gewerbesteuereinnahmen in Regionen mit dominierenden großen Betrieben bzw. starken Gewerbesteuerzahlern auch wegen der Problematik von Vorauszahlungen und späteren Verrechnungen.

Starkes Gefälle von Verdichtungsräumen zu ländlichen Regionen

- Die höchsten Einnahmen aus der Gewerbesteuer verzeichnen Pendlerverflechtungsbereiche mit ertrags- und kapitalstarken Unternehmen oder Standorte großer Industrieunternehmen. An der Spitze stehen Wolfsburg (330), Hamburg (224) und Hannover (215).

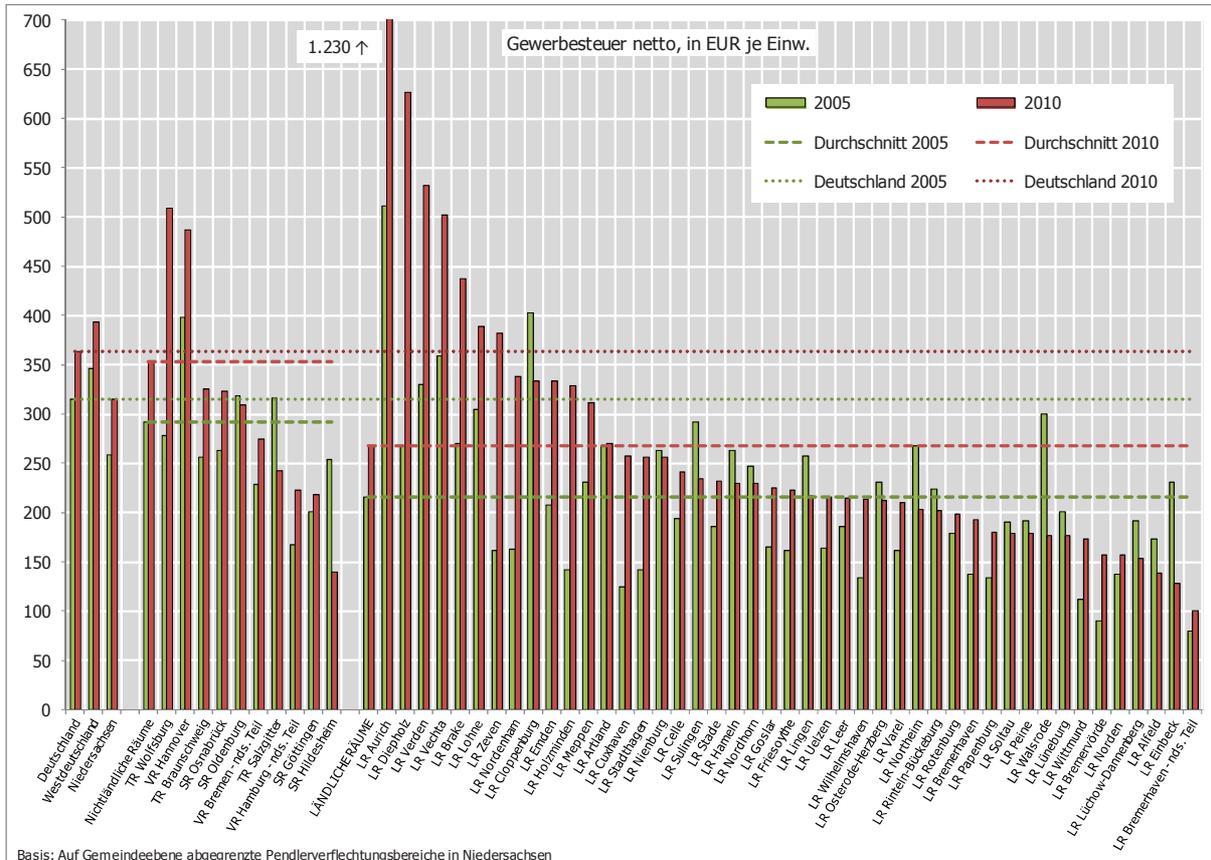
Verdichtungsräume und Stadtregionen

⁷⁴ Ergebnisse der Kassenstatistik

⁷⁵ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁷⁶ Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2010

Abb. 6.1-1: Gewerbesteuereinnahmen in den großstädtischen und ländlichen Regionen von Niedersachsen 2005 und 2010



Quelle: Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigenen Berechnungen

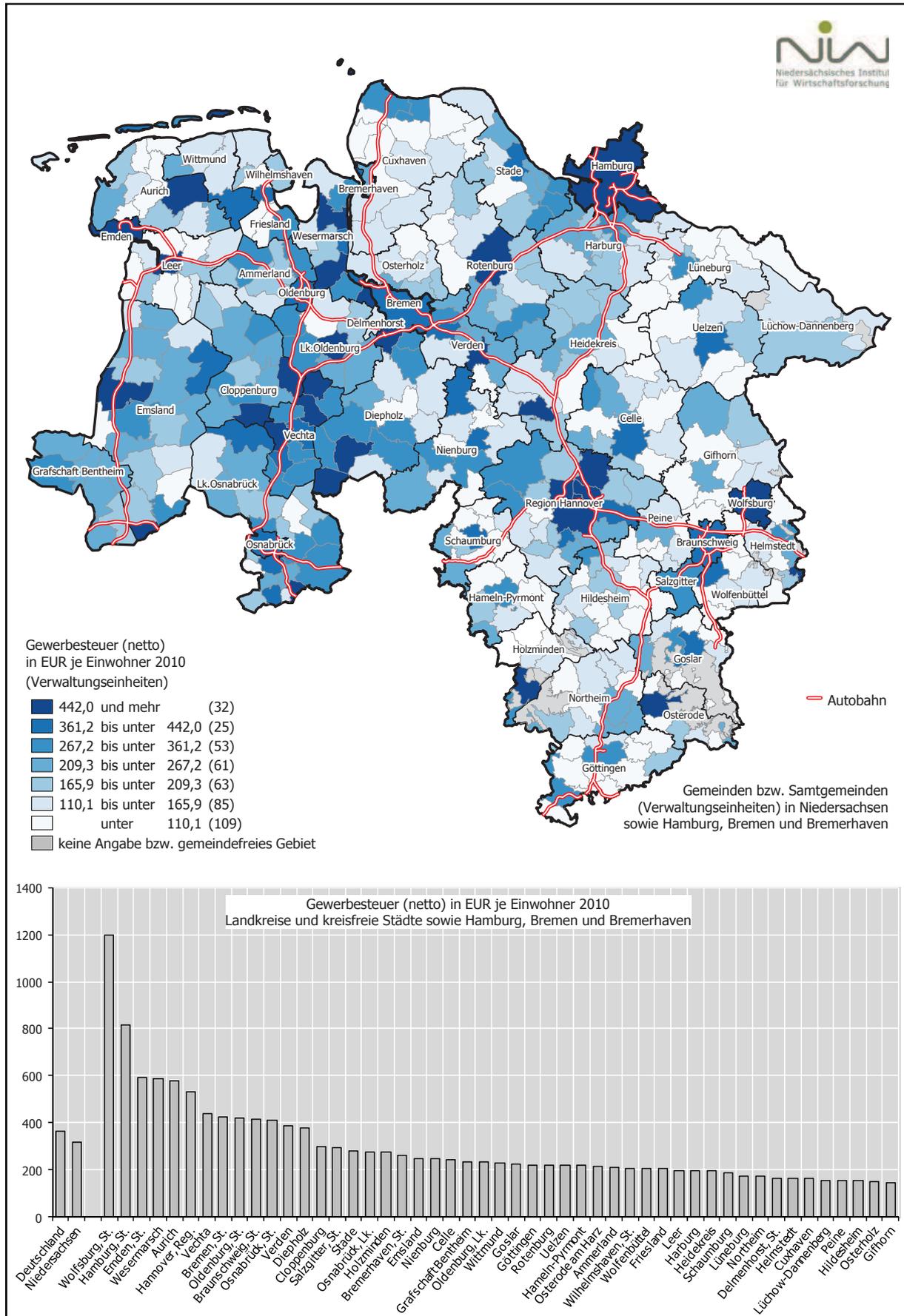
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Ländliche Räume

- Mit Abstand folgen Bremen (117), Oldenburg (115), Braunschweig (114) und Osnabrück (113). Die Städte Göttingen (82) und Hildesheim (46) sowie derzeit auch die Stadt Salzgitter (80) haben deutlich unterdurchschnittliche Gewerbesteuereinnahmen.
- In den Umlandgemeinden der großstädtischen Pendlerverflechtungsbereiche sind die Gewerbesteuereinnahmen in der Regel deutlich geringer. Dies gilt für das niedersächsische Umland von Bremen (83) und Hamburg (58) und für die Gemeinden im Umfeld von Hannover (63). Noch sehr viel geringer sind die Einnahmen der Umlandgemeinden von Wolfsburg (33), Braunschweig (26) und Salzgitter (26).
 - In Niedersachsen liegen die großstädtischen Verflechtungsbereiche Hannover und Wolfsburg an der Spitze (Abb. 6.1-1). Mit deutlichem Abstand folgen Braunschweig, Osnabrück und Oldenburg. Die Schlusslichter bilden Salzgitter, Göttingen und Hildesheim.
 - In den ländlichen Räumen sind die Einnahmen der Kommunen aus der Gewerbesteuer je nach Wirtschafts- und Unternehmensstruktur sehr unterschiedlich (Karte 6.1-1). Die Gemeinden mit den höchsten Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner sind die Samtgemeinden Rehden (608)⁷⁷ und Altes Amt Lemförde⁷⁸ (269) im Landkreis Diepholz sowie die Stadt Aurich (588)⁷⁹ und die Gemeinde Spiekeroog (307) im Landkreis Wittmund.

⁷⁷ u.a. Rohstoffgewinnung und -speicherung
⁷⁸ u.a. Automobilzulieferer und Kunststoffverarbeitung
⁷⁹ u.a. Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Windkraftanlagen

Karte: 6.1-1: Gewerbesteuererinnahmen der Gemeinden 2010



- Extrem hohe Gewerbesteuereinnahmen in Niedersachsen haben die Pendlerverflechtungsbereiche Aurich und Diepholz sowie Verden und Vechta. Mit Abstand folgen weitere stärker industrialisierte Bereiche wie Brake, Lohne, Zeven, Nordenham, Cloppenburg und Emden.
- Im Mittelfeld liegen die ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche Sulingen, Nienburg und Celle, Stade, Stadthagen, Hameln und Nordhorn.
- Die weniger industriell geprägten ländlichen Pendlerverflechtungsbereiche sowie die Regionen mit großen Struktur- und Entwicklungsproblemen wie die Bereiche Soltau, Peine, Walsrode, Lüneburg, Wittmund, Bremervörde, Norden, Lüchow-Dannenberg, Alfeld und Einbeck haben die geringsten Gewerbesteuereinnahmen (Karte 6.1-1).

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Einkommensteuer abhängig von Bevölkerungsstruktur und wirtschaftlichem Umfeld

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

Landesweiter Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

Die Einnahmen der niedersächsischen Gemeinden aus der Einkommensteuer sind seit langem niedriger als in den meisten anderen Bundesländern. Im Jahr 2008 lagen sie mit 286 EUR je Einwohner⁸⁰ (85⁸¹) um fast ein Sechstel unter dem Bundesdurchschnitt. Im Krisenjahr 2009 sind sie auf 266 EUR je Einwohner und 2010 nochmals auf 259 EUR je Einwohner (85) gesunken. Gegenüber dem Jahr 2005 ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner damit bis 2010 im Bundesdurchschnitt um 25 % und in Niedersachsen um fast 30 % gestiegen⁸² (Abb.6.1-2).

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 (Abb. 6.1-2 und Karte 6.1-2).

Verdichtungsräume und Stadtregionen

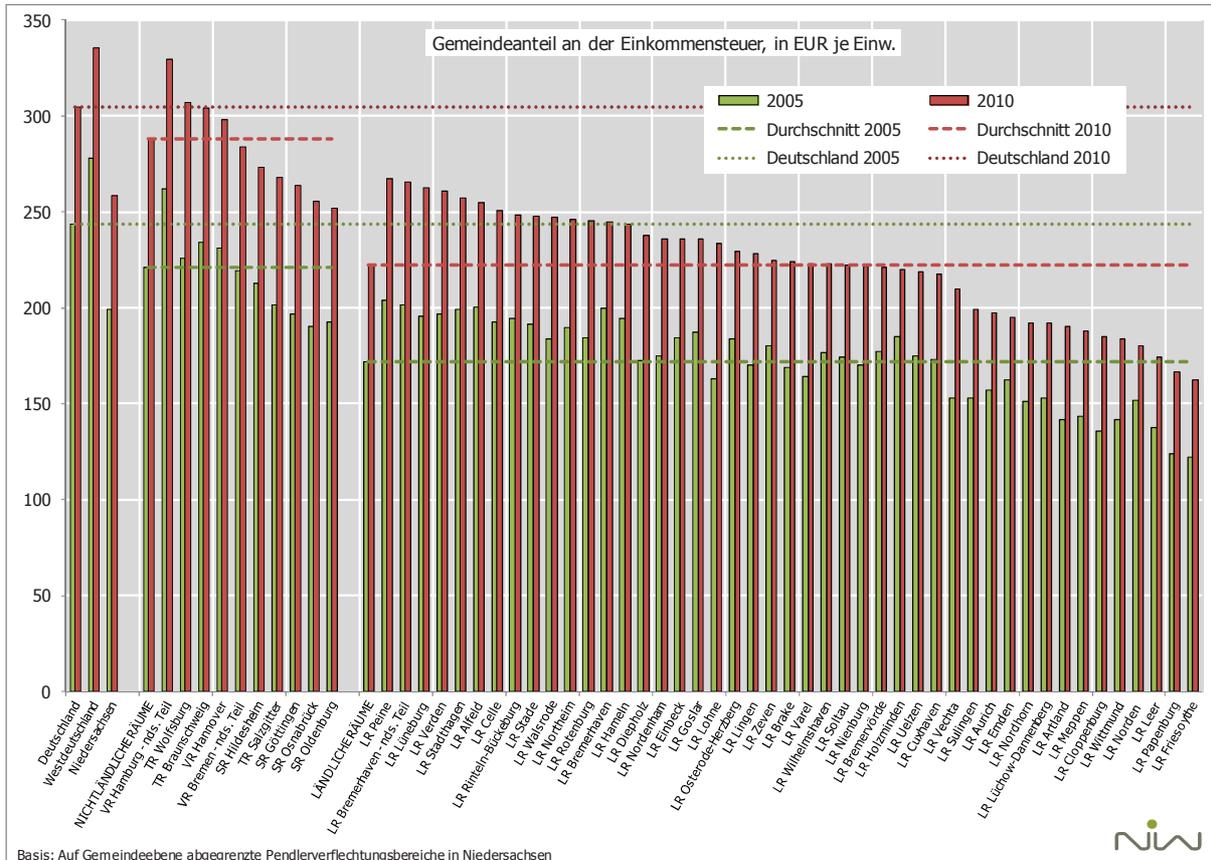
- An der Spitze stehen – anders als bei der Gewerbesteuer – nicht allein die Großstädte und Standorte der großen Unternehmen mit überdurchschnittlichen Möglichkeiten zur Einkommenserzielung. Innerhalb der großstädtischen Pendlerverflechtungsbereiche fließen die höchsten Einnahmen den Standorten mit attraktiven Wohnlagen im Umland zu. Den höchsten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer haben in Niedersachsen entsprechend die Gemeinden Rosengarten (138), Seevetal (130), Jork (118), die Samtgemeinde Jesteburg (117) sowie die Gemeinden Neu-Wulmsdorf (117), Stelle und Buchholz in der Nordheide (115) im südlichen Umland von Hamburg, Isernhagen (134), Burgwedel (117), Hemmingen und Gehrden (beide 115) im Umfeld von Hannover, die an Wolfsburg angrenzenden Samtgemeinden Boldecker Land (125), Isenbüttel (123) und Papenteich (117) sowie die südlich an Bremen angrenzende Gemeinde Weyhe (116).

⁸⁰ Ergebnisse der Kassenstatistik, 2008

⁸¹ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁸² nicht preisbereinigt

Abb. 6.1-2: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den großstädtischen und ländlichen Regionen von Niedersachsen 2005 und 2010



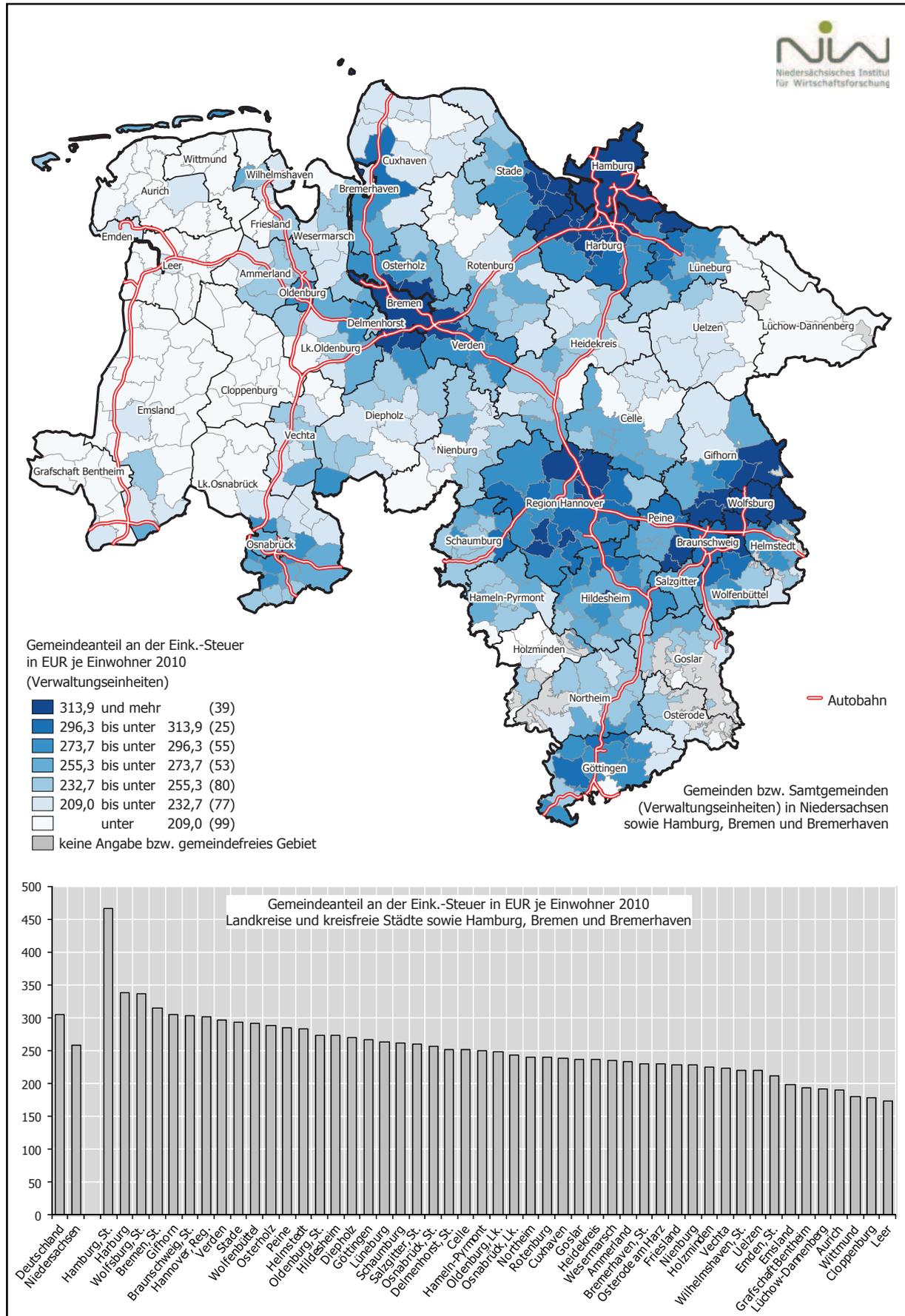
Quelle: Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigen Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

- Unter den norddeutschen Großstädten haben lediglich die Kommunen des Pendlerverflechtungsbereichs Hamburg (153) extrem hohe Einnahmen aus der Einkommensteuer. Mit deutlichem Abstand folgen die übrigen großstädtischen Verflechtungsbereiche in Niedersachsen wie Wolfsburg (111), Bremen (103), Braunschweig (100), Hannover (97), Göttingen (92) und Oldenburg (90). Die niedrigsten Einnahmen haben die Kommunen der Verflechtungsbereiche Hildesheim (88), Salzgitter (85) und Osnabrück (84).
- Insgesamt bleibt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den niedersächsischen großstädtischen Räumen (94) leicht hinter dem Bundesdurchschnitt zurück.
- In den ländlichen Räumen liegt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (73) insgesamt um mehr als ein Viertel unter dem Bundesdurchschnitt. Allerdings ergeben sich auch hier erhebliche regionale Unterschiede. Die Regionen mit hohen Pendlerverflechtungen zu den großstädtischen Räumen und günstiger Wirtschaftsstruktur profitieren von hohen Einnahmen, während in den Gemeinden der peripher gelegenen Landkreise mit strukturellen Problemen sehr geringe Einnahmen aus der Einkommensteuer erzielt werden.
- Vergleichsweise hohe Einnahmen haben die Städte und Gemeinden der Pendlerverflechtungsbereiche von Peine, Bremerhaven-Umland, Lüneburg, Verden, Stadthagen, Alfeld und Celle.
- Ausgesprochen niedrig sind die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer demgegenüber im westlichen Niedersachsen sowie im mittleren Niedersachsen und im Küstenraum. Das geringste Niveau weisen die Gemeinden der Pendlerverflechtungsbereiche Sulingen, Aurich, Emden, Nordhorn, Lüchow-Dannenberg, Artland, Meppen, Cloppenburg, Wittmund, Norden, Leer, Papenburg und Friesoythe auf.

Ländliche Räume

Karte 6.1-2: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2010



Karte: 6.1-3: **Steuereinnahmekraft 2010**

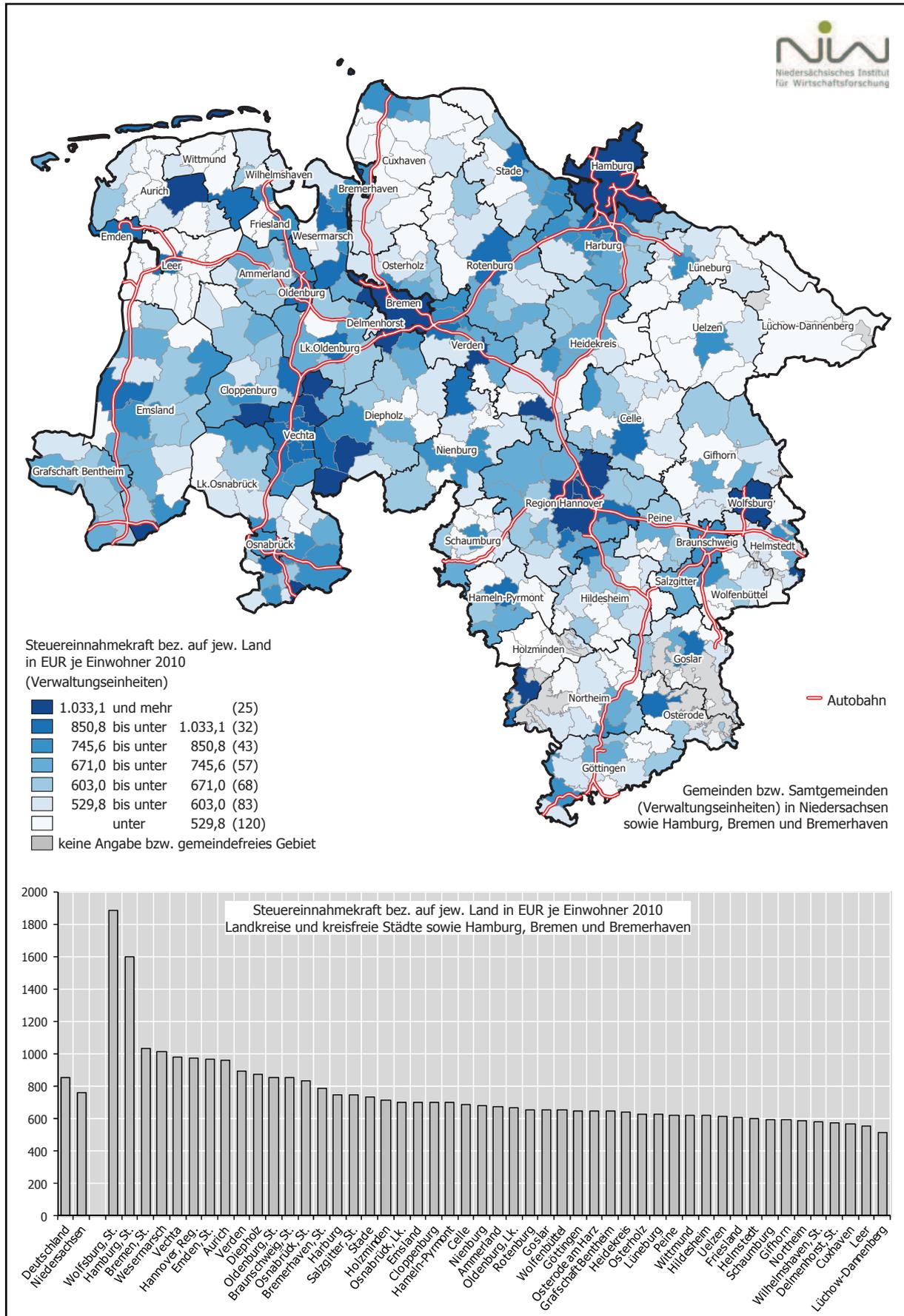
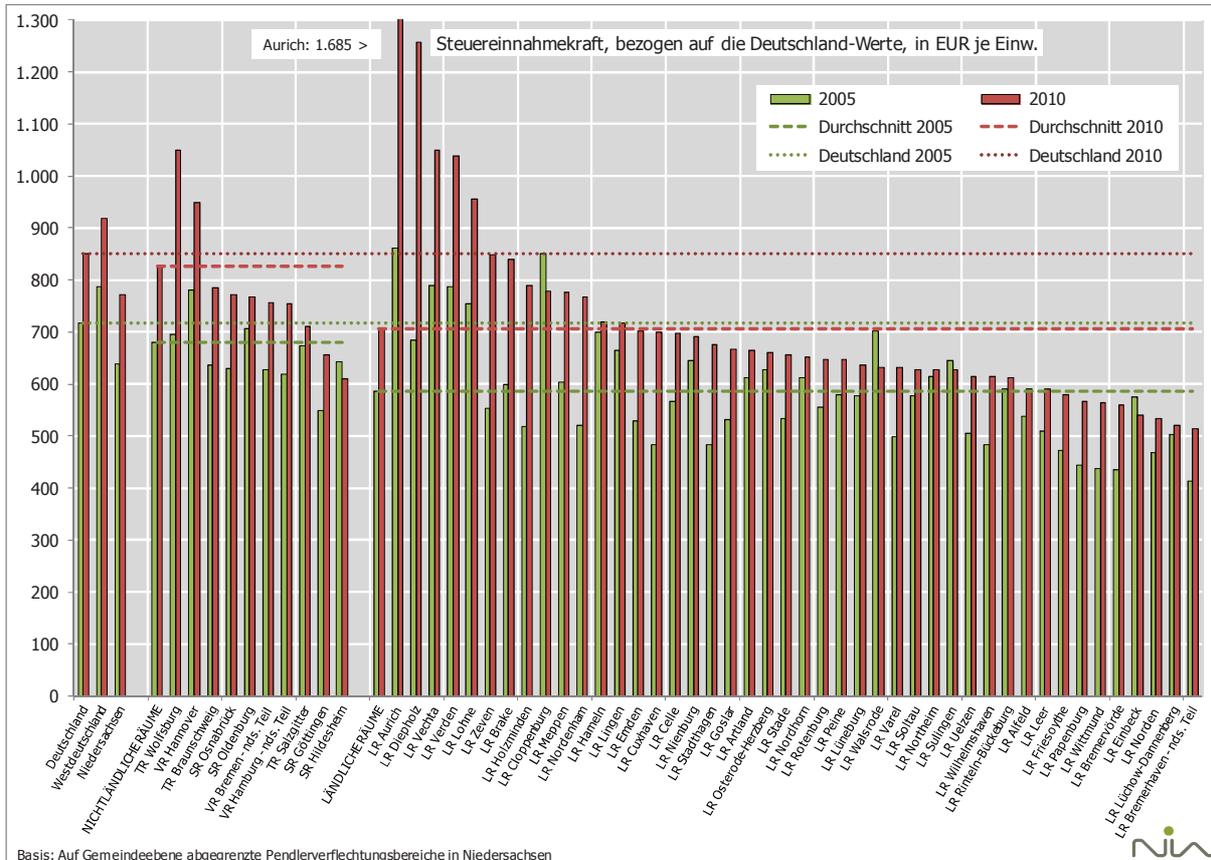


Abb. 6.1-3: Steuereinnahmekraft der Gemeinden in den großstädtischen und ländlichen Regionen von Niedersachsen 2005 und 2010



Quelle: Kassenstatistik, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigenen Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Steuereinnahmekraft

Steuereinnahmekraft: mit bundesdurchschnittlichen Hebesätzen normierte Steuereinnahmen

Die Berechnung der Steuereinnahmekraft erfolgt auf Basis der kommunalen Einnahmen bei den Realsteuern unter Anwendung von bundesdurchschnittlichen Hebesätzen. Damit wird das Niveau der Steuereinnahmen unabhängig von den jeweiligen Hebesätzen vergleichbar gemacht. Die Steuereinnahmekraft in Niedersachsen lag 2010 mit 772 EUR je Einwohner⁸³ (91⁸⁴) knapp ein Zehntel unter dem Bundesdurchschnitt. Der Rückstand zum westdeutschen Durchschnitt (108) betrug damit fast ein Sechstel. Nach starken Einbrüchen zu Beginn des Jahrzehnts stieg die Steuereinnahmekraft bundesweit seit 2003 wieder stark an. Der Zuwachs von 2003 bis 2008 betrug in Niedersachsen 48 % und 50 % im Durchschnitt aller Bundesländer. In der Wirtschaftskrise schrumpfte die Steuereinnahmekraft dann bis 2009, um im darauffolgenden Jahr wieder leicht anzusteigen.

Regionales Gefälle der Steuereinnahmekraft

Insgesamt ergibt sich ein beträchtliches Stadt-Land-Gefälle der Steuereinnahmekraft (Karte 6.1-3). Aber auch innerhalb der städtischen und der ländlichen Räume werden Unterschiede in der Steuereinnahmekraft deutlich (Abb. 6.1-3).

⁸³ Ergebnisse der Kassenstatistik, 2010

⁸⁴ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

- Die Verdichtungsräume (97⁸⁵) erreichen mit ihrer Steuereinnahmekraft nur knapp den Bundesdurchschnitt. Der Verflechtungsbereich Wolfsburg (123) hat dabei in Niedersachsen die Spitzenposition inne. Im Raum Hannover (112) liegt die Steuereinnahmekraft um mehr als ein Zehntel über dem Bundesdurchschnitt. Mit erheblichem Abstand folgen die Pendlerverflechtungsbereiche Braunschweig (92), Osnabrück (91) und Oldenburg (90). Die geringste Steuereinnahmekraft haben die Bereiche Salzgitter (84), Göttingen (77) und Hildesheim (72).
- Die Steuereinnahmekraft der Kommunen in Verflechtungsbereichen des ländlichen Raumes in Niedersachsen (83) liegt insgesamt um fast ein Sechstel unter dem Bundesdurchschnitt. Zwischen den Teilräumen gibt es allerdings nach wie vor erhebliche Unterschiede. An der Spitze liegen die Bereiche Aurich (198) und Diepholz (148). Auf den nächsten Positionen folgen dann Vechta (125), Verden (122) sowie Lohne (112) und Zeven (100). In allen übrigen ländlichen Räumen ist die Steuereinnahmekraft unterdurchschnittlich. Am geringsten ist die Steuereinnahmekraft in Niedersachsen in den Bereichen Leer und Papenburg, Wittmund und Norden, Bremervörde, Einbeck sowie Lüchow-Dannenberg und Bremerhaven-Umland.

Verdichtungsräume und Stadtregionen

Ländliche Räume

6.2 Einnahmeseite der kommunalen Haushalte

Die Summe der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzaufweisungen (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 grundsätzlich zur Deckung der Zuschussbedarfe in den Aufgabenbereichen der Einzelpläne 0 bis 8 zur Verfügung. Da aber die Zinszahlungen für eine Deckung der Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 im Verwaltungshaushalt nicht (mehr) zur Verfügung stehen, werden sie von den allgemeinen Deckungsmitteln brutto abgezogen. Die sich ergebenden allgemeinen Deckungsmittel netto stellen die Handlungsspielräume der Einnahmeseite unverzerrt dar. Zinsen sind überwiegend auf Kredite für Investitionsvorhaben zurückzuführen. Zu einem Teil enthalten die Zinsausgaben aber auch Zahlungen für sog. Kassenkredite, d.h. kurzfristige Überbrückungskredite.

Allgemeine Deckungsmittel als zentraler Indikator der Finanzkraft von Gemeinden und Landkreisen

Die Auswertungen der Kapitel 6.2 bis 6.4 beziehen sich auf die administrative Regionsabgrenzung (Karte 0.1), da nur diese für die Betrachtung der Finanzbeziehungen zwischen Landkreisen und ihren kreisangehörigen Gemeinden (z.B. Kreisumlage) geeignet ist.

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Gemeindeebene

Die allgemeinen Deckungsmittel auf der Gemeindeebene setzen sich aus den Steuereinnahmen⁸⁶ und den allgemeinen Zuweisungen des Landes zusammen, von denen dann die Kreisumlage als Finanzierungsbeitrag der Landkreisebene abzuziehen ist.

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel

Die Steuereinnahmen der Gemeindeebene in Niedersachsen sind von 535 EUR je Einwohner im Jahr 2003 bis zum Jahr 2008 um 250 EUR je Einwohner oder 47 % angewachsen (Abb. 6.2-1). In der Wirtschaftskrise 2009 sind sie dann wieder um 78 EUR je Einwohner oder 10 % gesunken und 2010 erneut geringfügig um 32 EUR oder knapp 5 % gestiegen.

Steuereinnahmen der Gemeindeebene

⁸⁵ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

⁸⁶ Die kommunalen Steuereinnahmen fallen praktisch vollständig (mit Ausnahme der quantitativ bedeutungslosen Jagdsteuer) den Gemeinden zu.

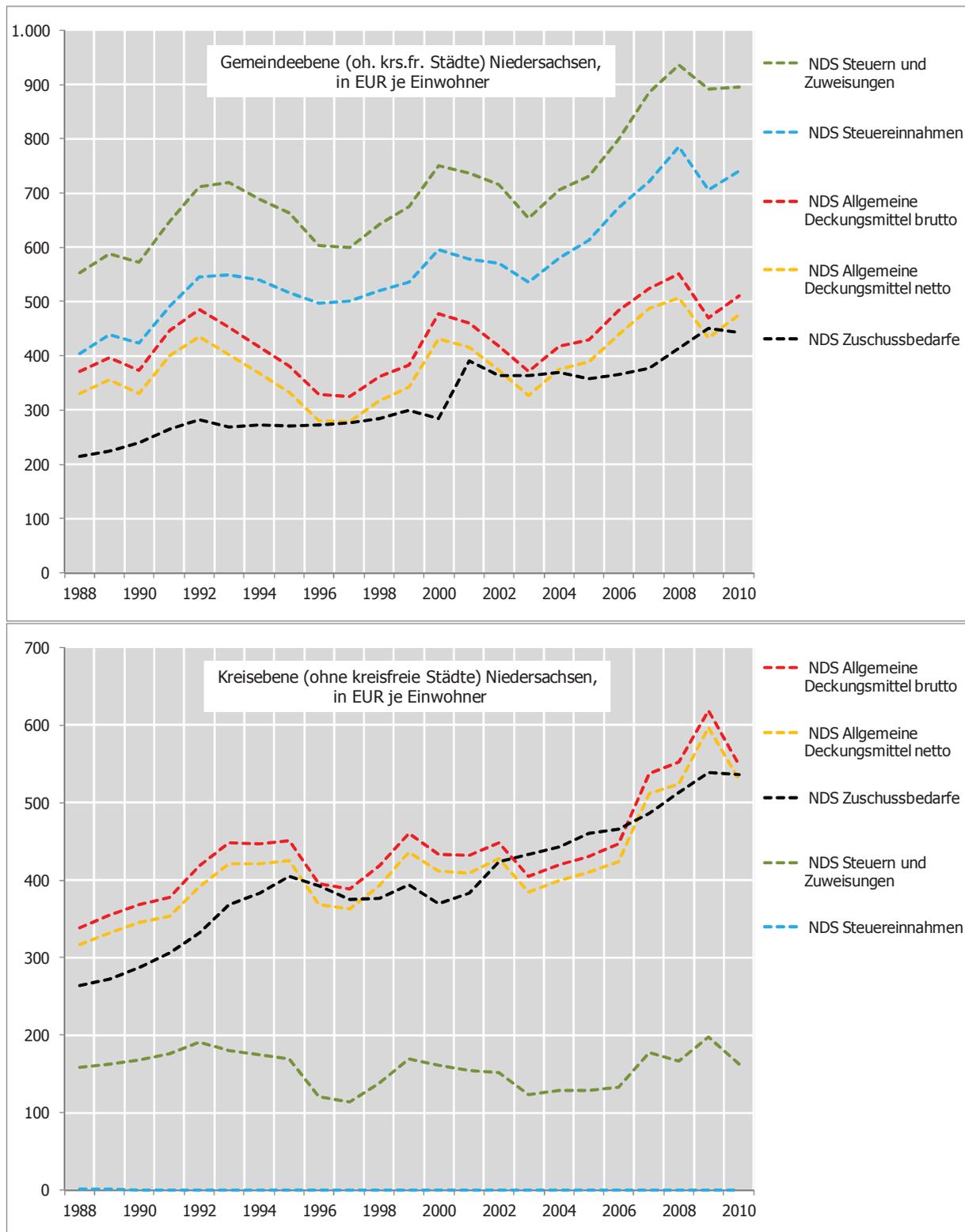
Übersicht 6.2: Analyseschritte der Gemeindefinanzanalyse

			Niedersachsen, in EUR je Einwohner, 2010
		Gemeindeebene (ohne kreisfreie Städte)	
1		Grundsteuer A	9,26
2	+	Grundsteuer B	137,36
3	+	Gewerbesteuer (netto)	293,45
4	+	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	256,57
5	+	Anteil an der Umsatzsteuer	32,91
6	+	Sonstige Steuereinnahmen	10,14
7	=	Steuereinnahmen	739,67
8	+	Allgemeine Zuweisungen (des Landes)	156,39
9	=	Steuern und Zuweisungen	896,06
10	-	Kreisumlage	386,18
11	=	Allgemeine Deckungsmittel brutto	509,89
12	-	Zinszahlungen	33,89
13	=	Allgemeine Deckungsmittel netto	476,00
14		nachrichtlich: Zuschussbedarfe EP 0-8	442,37
		⇒ Deckungsquote: Allgemeine Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe EP 0-8	(107,6 %)
		Landkreisebene	
15		Steuereinnahmen	0,48
16	+	Allgemeine Zuweisungen des Landes	161,48
17	+	Kreisumlage	386,79
18	=	Allgemeine Deckungsmittel brutto	548,75
19	-	Zinszahlungen	19,71
20	=	Allgemeine Deckungsmittel netto	529,03
21		nachrichtlich: Zuschussbedarfe EP 0-8	536,27
		⇒ Deckungsquote: Allgemeine Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe EP 0-8	(98,7 %)
		Gemeinde- und Landkreisebene (mit kreisfreien Städten)	
7+15		Steuereinnahmen	772,21
8+16	+	Allgemeine Zuweisungen des Landes	309,31
11+18	=	Allgemeine Deckungsmittel brutto	1.082,06
12+19	-	Zinszahlungen	50,75
13+120	=	Allgemeine Deckungsmittel netto	1.031,31
14+21		nachrichtlich: Zuschussbedarfe EP 0-8	1.013,57
		⇒ Deckungsquote: Allgemeine Deckungsmittel netto / Zuschussbedarfe EP 0-8	(101,8 %)

Gemeindefinanzrechnung, LSKN, Regionaldatenbank des NIW, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Abb. 6.2-1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde- und Landkreisebene in Niedersachsen seit 1988



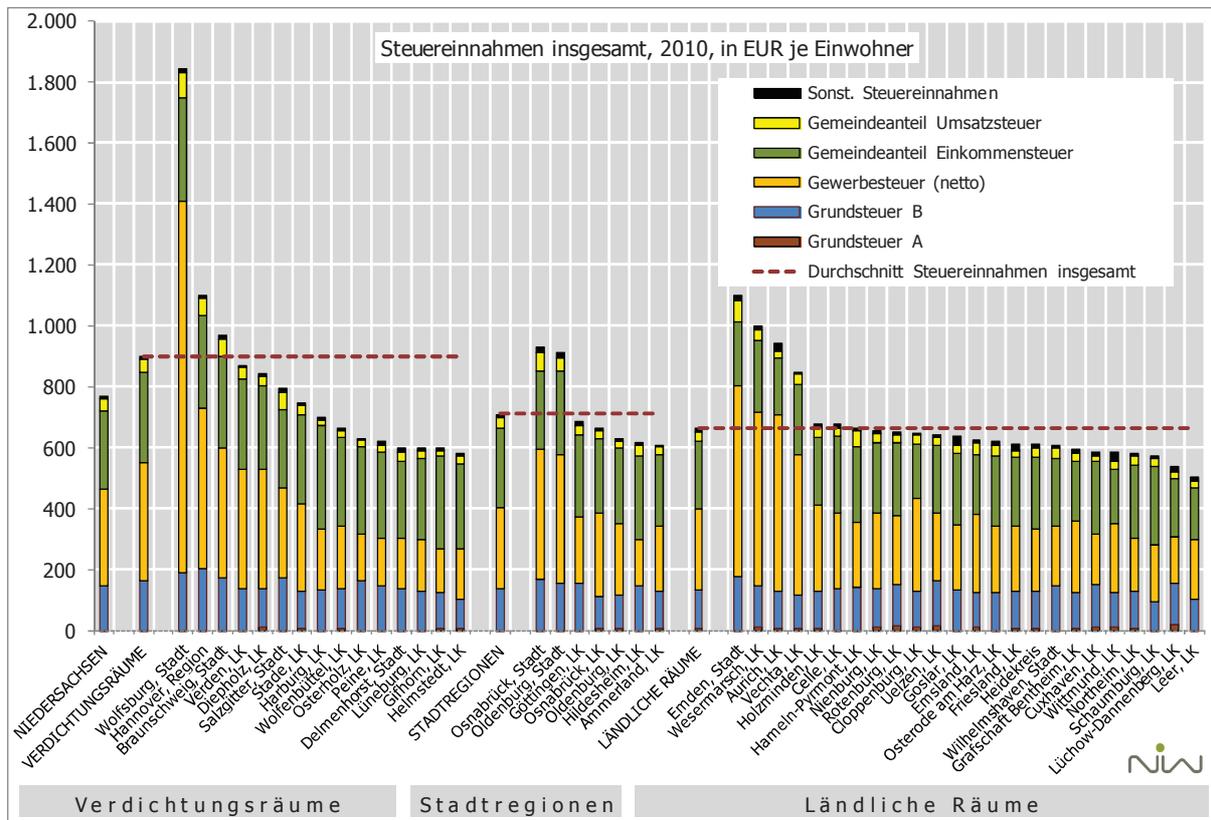
Einnahmeseite: Steuereinnahmen, Allgemeine Zuweisungen, Umlagen der Gemeinden und Gemeindeverbände, allgemeine Deckungsmittel brutto, Zinsausgaben, allgemeine Deckungsmittel netto

Ausgabenseite: Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8

Quelle: Gemeindefinanzrechnung, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

Abb. 6.2-2: Steuereinnahmen der Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte) nach Steuerarten 2010



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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Im Jahr 2010 lagen die Steuereinnahmen der Gemeinden damit bei 740 EUR je Einwohner⁸⁷ (Übersicht 6.2). Wie die vorigen Abschnitte belegen, weisen die Steuereinnahmen ein erhebliches regionales Gefälle⁸⁸ auf (Abb. 6.2-2 und Karte 6.2).

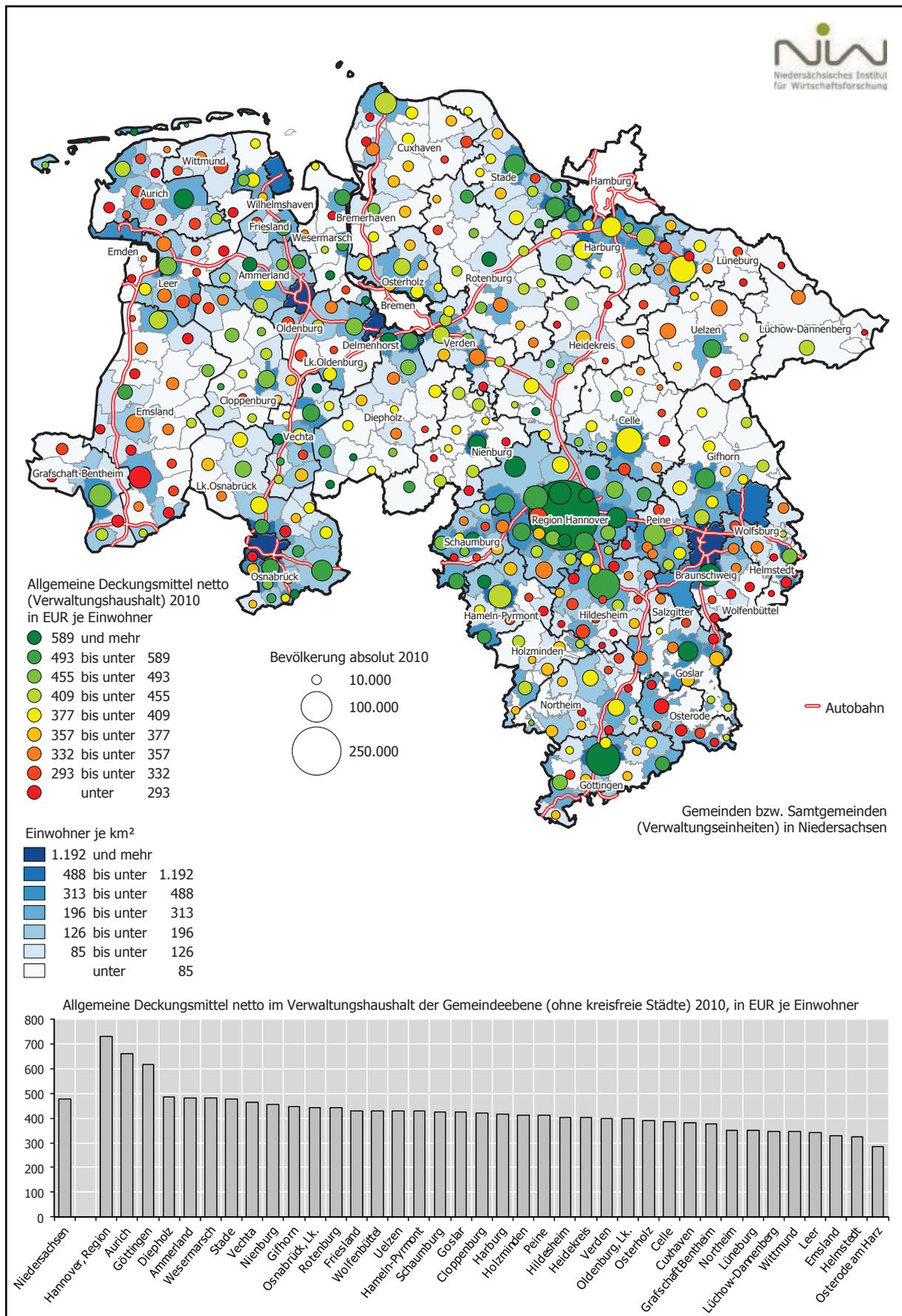
- In den Verdichtungsräumen (117⁸⁹) sind die Einnahmen der Gemeinden aus Steuern erheblich höher als in den Stadtregionen (88) und vor allem in den ländlichen Räumen (89).
- Unter den niedersächsischen Verdichtungsräumen sind die Steuereinnahmen in der Region Hannover extrem hoch (149). Dies war aber in starkem Maße auf die Stadt Hannover (191) zurückzuführen, in den übrigen Gemeinden der Region (114) sind die Steuereinnahmen deutlich geringer. Überdurchschnittlich sind die Steuereinnahmen der Gemeinden auch in den Umlandkreisen Verden (118) und Diepholz (114), am niedrigsten in den Gemeinden der Kreise Gifhorn (81) und Helmstedt (79).
- In den Umlandkreisen der Stadtregionen gibt es nur ein leichtes Gefälle.
- In den ländlichen Räumen stehen die westniedersächsischen Landkreise Wesermarsch (135), Aurich (128) und Vechta (115) an der Spitze. Die niedrigsten Steuereinnahmen haben die Landkreise Cuxhaven (80), Grafschaft Bentheim (80), Wittmund (79) und Northeim (79), Schaumburg (78) sowie Lüchow-Dannenberg (73) und Leer (68).

⁸⁷ Die kreisfreien Städte müssen aus der folgenden Analyse ausgeblendet werden, weil sich Gemeinde- und Kreisfunktionen in ihren Haushalten mischen.

⁸⁸ Gemeindeebene ohne kreisfreie Städte

⁸⁹ Steuereinnahmen je Einwohner, 2005 bis 2007 (Durchschnitt), jeweiliger Landeswert = 100

Karte 6.2: Allgemeine Deckungsmittel netto der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010



Allgemeine Zuweisungen der Gemeindeebene

Durch die allgemeinen Zuweisungen wurden die Einnahmen der Gemeindeebene in Niedersachsen im Jahr 2010 durchschnittlich um 156 EUR je Einwohner erhöht (Übersicht 6.2).

- In den ländlichen Räumen und in den Stadtregionen lagen die allgemeinen Zuweisungen mit 159 EUR bzw. 169 EUR je Einwohner nur geringfügig höher als in den Verdichtungsräumen mit 148 EUR je Einwohner.
- Die Zuweisungen waren beispielsweise im ländlichen Raum am niedrigsten im steuerstarken Landkreis Vechta (9 EUR je Einwohner) und am höchsten in den Landkreisen Leer (206 EUR je Einwohner), Cuxhaven (227 EUR je Einwohner) und Lüchow-Dannenberg (252 EUR je Einwohner).
- Die Zuweisungen, deren Höhe sich an der Finanzkraft der Gemeinden bemisst, hatten somit eine deutlich ausgleichende Wirkung (Abb. 6.2-3).

Kreisumlage

Die Kreisumlage, die die Gemeindehaushalte von ihren Steuern und allgemeinen Zuweisungen an die jeweiligen Landkreise abzuführen haben, lagen im Jahr 2010 bei 386 EUR je Einwohner⁹⁰ (Übersicht 6.2). Die Spannweite reichte dabei in den großstädtischen Räumen von der Region Hannover mit 497 EUR je Einwohner bis zum Landkreis Ammerland mit 252 EUR je Einwohner (Abb. 6.2-3). In den ländlichen Räumen war die Bandbreite von dem Landkreis Wesermarsch mit durchschnittlich 560 EUR je Einwohner bis zu den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Rotenburg mit 344 EUR je Einwohner ähnlich groß. Die Unterschiede spiegeln dabei durchaus auch unterschiedliche Aufgabenverteilungen zwischen Gemeinde- und Landkreisebene.

Zinsausgaben

Im Durchschnitt haben die niedersächsischen Gemeinden in den Jahren 2010 etwa 33 EUR je Einwohner an Zinsen⁹¹ gezahlt (Übersicht 6.2). Damit sind die allgemeinen Deckungsmittel brutto um etwa 6,6 % verringert worden. Die Zinsausgaben variieren auf der Gemeindeebene besonders stark. Auch in der Aggregation der Gemeinden zu Kreisen werden große Unterschiede deutlich (Abb. 6.2-3).

Allgemeine Deckungsmittel der Gemeindeebene

Allgemeine Deckungsmittel netto der Gemeindeebene

Die allgemeinen Deckungsmittel netto der Gemeindeebene in Niedersachsen⁹² lagen im Jahr 2010 bei 478 EUR je Einwohner (Karte 6.2 und Abb. 6.2-3).

- Die Gemeinden in den Verdichtungsräumen (115⁹³) verfügen über überdurchschnittliche Deckungsmittel. Weit an der Spitze liegt die Region Hannover (153) mit extrem hohen Steuereinnahmen und etwa durchschnittlichen allgemeinen Zuweisungen, wobei die hohe Regionsumlage die Position der Gemeinden nur unwesentlich verschlechtert. Das hohe Niveau in der Region Hannover ist in besonderem Maße durch die Landeshauptstadt (196) geprägt, aber auch in den übrigen Städten und Gemeinden der Region (117) sind die Deckungsmittel überdurchschnittlich. Mit Abstand folgen die Gemeinden der Landkreise Diepholz (102) und Gifhorn (94) sowie Harburg (88) und Verden (84). Am geringsten sind die Deckungsmittel in den Landkreisen Helmstedt (74) und Lüneburg (68), obwohl die geringeren Steuereinnahmen zum einem Teil durch höhere Zuweisungen kompensiert werden.

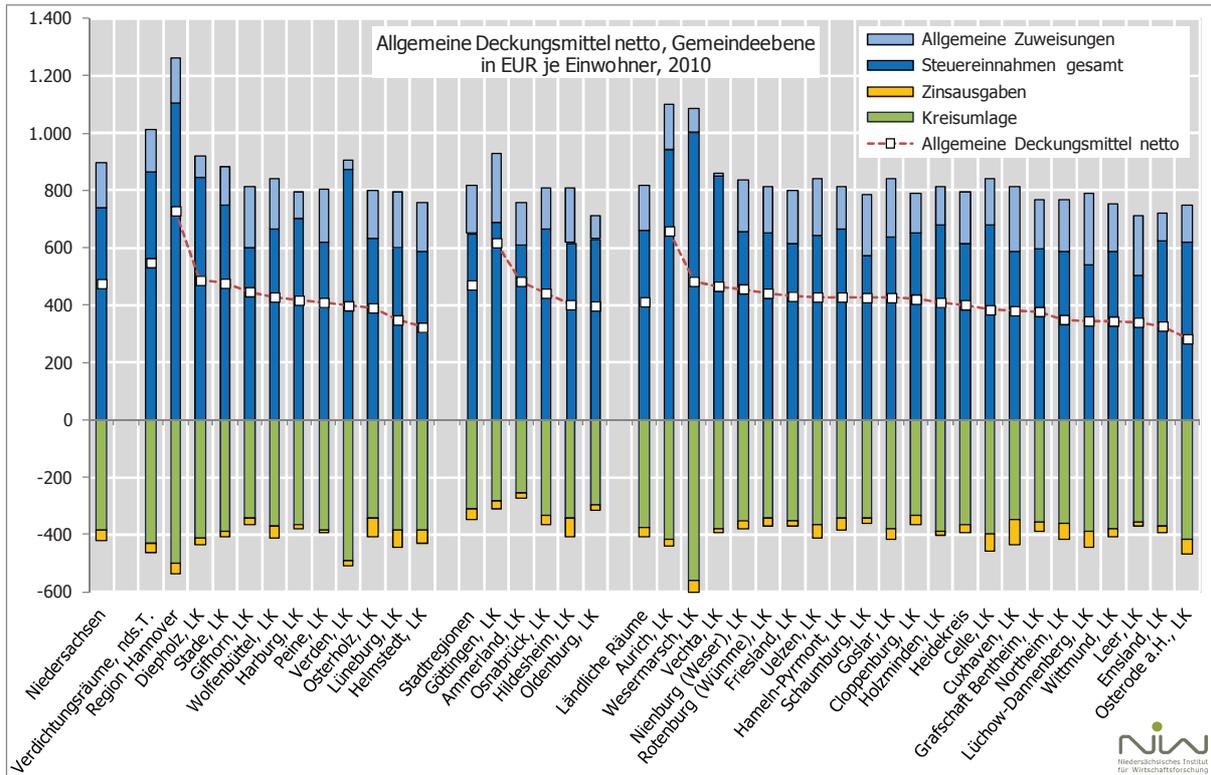
⁹⁰ Gemeinden ohne kreisfreie Städte

⁹¹ einschließlich der Zinsen für Kassenkredite

⁹² ohne kreisfreie Städte, aber einschließlich der Landeshauptstadt Hannover (seit 2000 keine kreisfreie Stadt mehr)

⁹³ Allgemeine Deckungsmittel netto je Einwohner, 2005 bis 2007 (Durchschnitt), jeweiliger Landeswert = 100

Abb. 6.2-3: Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel brutto der Gemeindeebene (ohne kreisfreie Städte) 2010



Allgemeine Deckungsmittel netto auf der Gemeindeebene = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen abzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen (einschließlich Zinsen für Kassenkredite), in EUR je Einwohner, 2010; Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

- In den Gemeinden in den Stadtregionen (99) erreichen die allgemeinen Deckungsmittel nach Abzug der Zinszahlungen nur noch knapp den Durchschnitt. Besonders hoch sind die verfügbaren Mittel im Landkreis Göttingen (130), vor allem verursacht durch vergleichsweise hohe Zuweisungen bei hohen Steuereinnahmen und einer geringeren Kreisumlage. Mit Abstand folgen die Gemeinden der Landkreise Ammerland (102) und Osnabrück (93). Die niedrigsten Deckungsmittel haben die Gemeinden der Landkreise Hildesheim (85) und Oldenburg (84).
- Den Gemeinden in den ländlichen Räumen (87) verbleiben insgesamt unterdurchschnittliche Deckungsmittel je Einwohner nach Abzug der Zinszahlungen. Die Unterschiede reichen von den Gemeinden des Spitzenreiters Landkreis Aurich (139) über die Wesermarsch (102) sowie die Kreise Vechta (98), Nienburg (96) und Rotenburg (93) bis zu den Gemeinden in den Landkreisen Wittmund (73), Leer (72), Emsland (69) und Osterode (59). Bei den Gemeinden der Landkreise Leer, Cuxhaven und Lüchow-Dannenberg kompensieren sehr hohe allgemeine Zuweisungen die geringen Steuereinnahmen. Im Landkreis Cuxhaven werden die Deckungsmittel brutto jedoch durch außergewöhnlich hohe Zinszahlungen reduziert. Hohe Zinsbelastungen verringern auch in den Gemeinden der Landkreise Osterode, Lüchow-Dannenberg und Uelzen die Spielräume der Haushalte deutlich.

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Kreisebene

Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel

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

Allgemeine Zuweisungen der Kreisebene

Die allgemeinen Zuweisungen der Kreisebene betragen im Jahr 2010 insgesamt etwa 161 EUR je Einwohner (Übersicht 6.2 und Abb. 6.2-4).

- In den Verdichtungsräumen verzeichnen der Landkreis Verden (53) und die Region Hannover (71⁹⁴) die mit Abstand geringsten allgemeinen Zuweisungen bezogen auf die Einwohnerzahl. Ebenfalls vergleichsweise gering fallen sie für die Landkreise Harburg (85) und Osterholz (88) aus. Von vergleichsweise hohen Zuweisungen je Einwohner profitieren die Kreishaushalte Peine (109) und Wolfenbüttel (110), Stade (110), Lüneburg (111) und vor allem Helmstedt (124).
- In den Kreishaushalten der Stadtregionen sind die Unterschiede der allgemeinen Zuweisungen vergleichsweise gering. Sie reichen vom Landkreis Osnabrück (82) bis zum Landkreis Hildesheim (100).
- In den ländlichen Regionen haben vor allem die westniedersächsischen Landkreise Vechta (54), Emsland (76), Grafschaft Bentheim (86) sowie Cloppenburg (91) und Aurich (96) geringe Zuweisungen.
- Demgegenüber können die Kreishaushalte Northeim (126), Holzminden (129) und Hameln-Pyrmont (134) im südlichen Niedersachsen, Rotenburg (128) im Elbe-Weser-Raum, Wittmund (129) an der ostfriesischen Küste, Celle (132) und Heidekreis (145) im mittleren Niedersachsen sowie Osterode (129) und Goslar (131) in der Harzregion von überdurchschnittlichen Zuweisungen für ihre Kreishaushalte profitieren.
- Die mit Abstand höchsten Zuweisungen je Einwohner sind in die Kreishaushalte von Uelzen (167) und Lüchow-Dannenberg (204) geflossen.

Zinsausgaben

Im Jahr 2000 haben die niedersächsischen Landkreise etwa 20 EUR je Einwohner an Zinsen gezahlt (Übersicht 6.2). Damit sind die allgemeinen Deckungsmittel brutto um durchschnittlich 3,6 % verringert worden⁹⁵. Die Zinsausgaben der Landkreise schwankten zwischen knapp 5 EUR und 79 EUR je Einwohner (Abb. 6.2-4).

- In den Verdichtungsräumen hatten die Landkreise Stade (30 EUR) und Helmstedt (41 EUR) die höchsten Zinsbelastungen.
- In den Kreishaushalten der Stadtregionen waren die Zinszahlungen durchweg niedrig.
- Bei den ländlichen Räumen mussten die Landkreise Cuxhaven und Uelzen (31 EUR je Einwohner), Aurich und Heidekreis (33 EUR je Einwohner) sowie Wesermarsch (45 EUR je Einwohner) hohe Zinszahlungen leisten. Die mit Abstand höchsten Zinsbelastungen hatte der Haushalt des Landkreises Lüchow-Dannenberg (79 EUR je Einwohner).

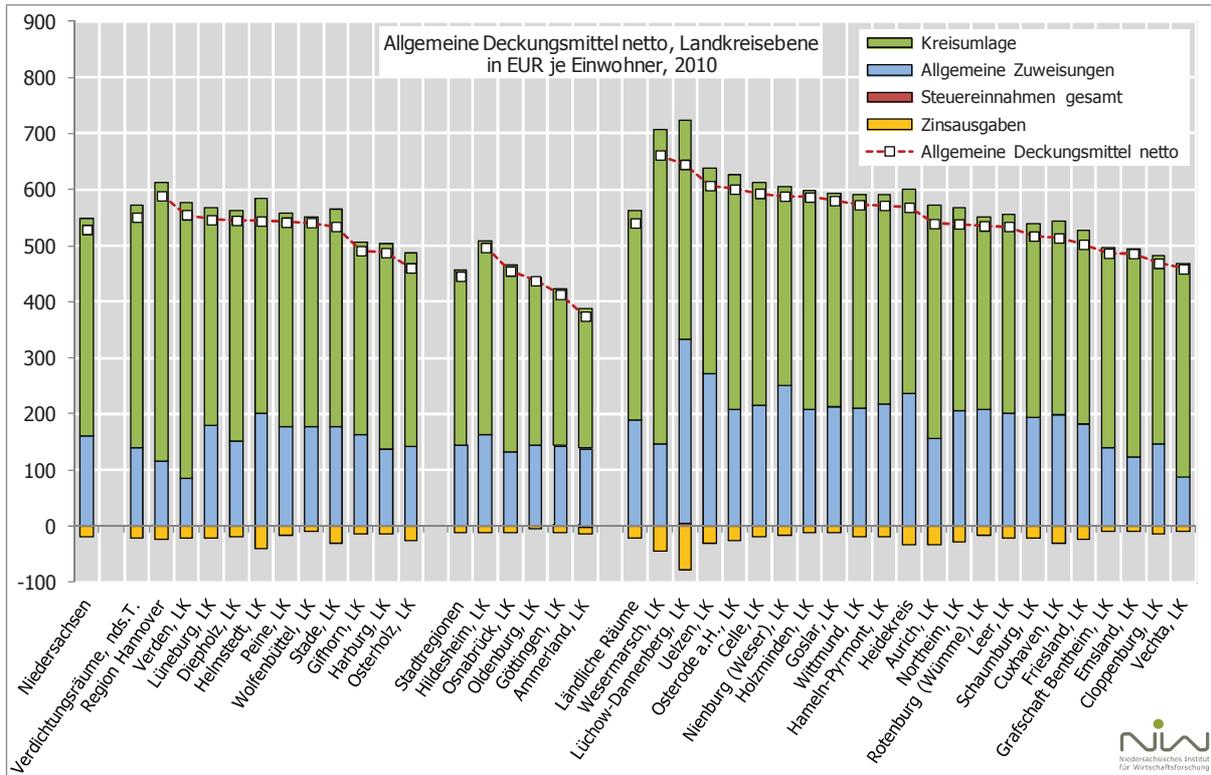
Regionales Gefälle bei den allgemeinen Deckungsmitteln

Das räumliche Muster der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner mit einem nach wie vor ausgeprägten regionalen Gefälle macht deutlich, dass auch auf der Kreisebene die Unterschiede in der Steuereinnahmekraft durch die allgemeinen Zuweisungen des Landes nur zum Teil ausgeglichen werden (Abb. 6.2-4). Darüber hinaus bleiben auch die Gemeindegrößenstrukturen sichtbar, weil über die „Einwohnerveredelung“ im Finanzausgleich die höheren Aufwendungen für zentralörtliche Einrichtungen in größeren Städten und Gemeinden gestützt werden.

⁹⁴ Allgemeine Zuweisungen je Einwohner, 2005 bis 2007 (Durchschnitt), jeweiliger Landeswert = 100

⁹⁵ Der Anteil der Zinszahlungen an den allgemeinen Deckungsmitteln wird hier als Zinsquote bezeichnet.

Abb. 6.2-4: Komponenten der allgemeinen Deckungsmittel der Kreisebene (ohne kreisfreie Städte) 2010



Allgemeine Deckungsmittel netto der Landkreisebene = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen zuzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen, in EUR je Einwohner, Jahresdurchschnitt 2010; Landkreise ohne kreisfreie Städte; Steuereinnahmen auf Landkreisebene extrem gering (Jagdsteuer)

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Allgemeine Deckungsmittel der Kreisebene

Die allgemeinen Deckungsmittel netto der Landkreise in Niedersachsen lagen im Jahr 2010 bei 529 EUR je Einwohner⁹⁶. Dabei ergaben sich vergleichsweise große Unterschiede zwischen den Landesteilen (Übersicht 6.2 und Abb. 6.2-4).

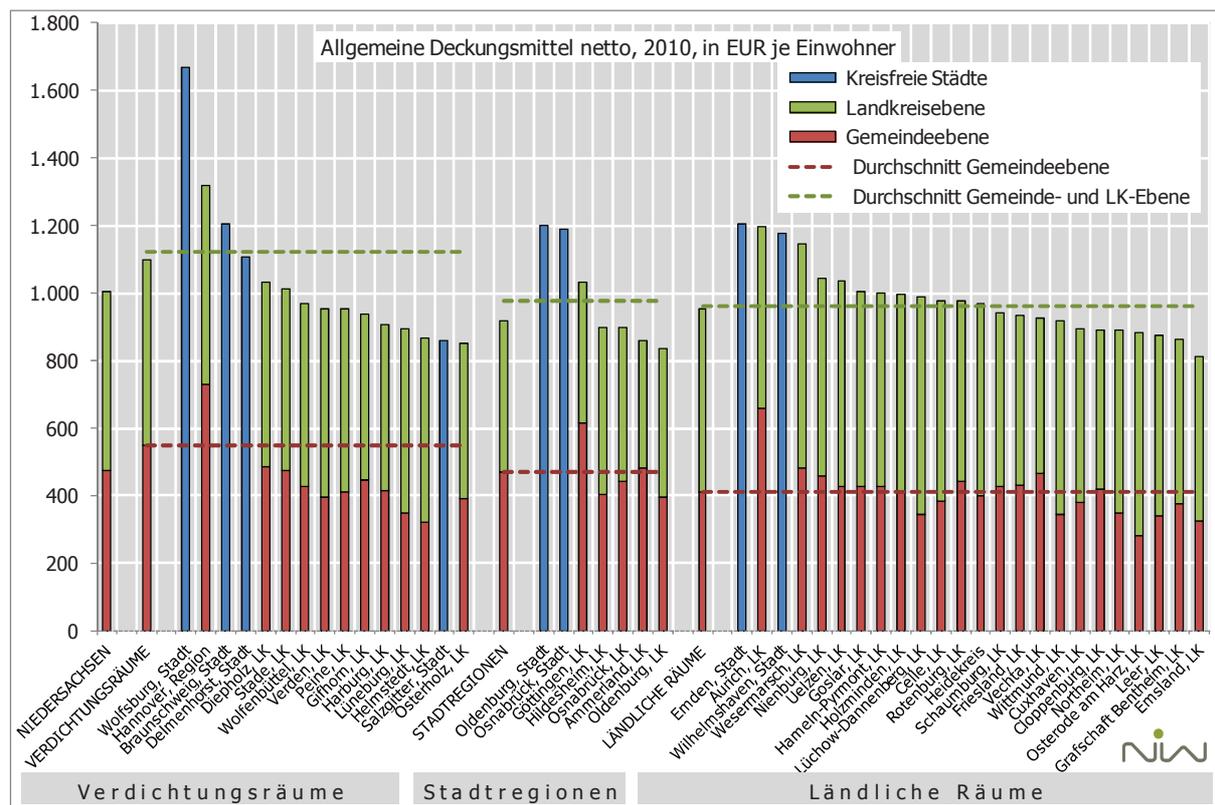
Allgemeine Deckungsmittel netto der Kreisebene

- In den Kreisen der Verdichtungsräume insgesamt waren die Einnahmen (104⁹⁷) etwas höher als im Landesdurchschnitt. Die Spannweite reichte dabei von der Region Hannover (111) über die Landkreise Verden (105), Diepholz (103), Lüneburg (103) bis zu den Landkreisen Harburg (92) und Osterholz (87).
- In den Stadtregionen waren die Deckungsmittel der Kreishaushalte (84) erheblich niedriger. Das Gefälle war beträchtlich und reichte vom Landkreis Hildesheim (94) bis zu den Kreisen Göttingen (78) und Ammerland (71).
- Die Landkreise der ländlichen Räume konnten insgesamt leicht überdurchschnittliche Deckungsmittel verbuchen (102). Dabei war aber die Spannweite außerordentlich groß. Hohe Einnahmen hatten die Landkreise Wesermarsch (125), Lüchow-Dannenberg (122), Uelzen (115) und Osterode (114).

⁹⁶ Landkreise ohne kreisfreie Städte, einschließlich Region Hannover

⁹⁷ jeweiliger Landeswert = 100

Abb. 6.2-5: Allgemeine Deckungsmittel netto der Landkreis- und Gemeindeebene



Allgemeine Deckungsmittel netto = Steuereinnahmen zuzüglich allgemeine Zuweisungen zuzüglich bzw. abzüglich Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisumlage) abzüglich Zinszahlungen, in EUR je Einwohner, 2010

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

- Ausgesprochen gering waren die allgemeinen Deckungsmittel in den Haushalten der Landkreise Grafschaft Bentheim (92), Emsland (92), Cloppenburg (89) und Vechta (87). In letzteren waren vor allem die allgemeinen Zuweisungen ausgesprochen niedrig. Der Landkreis Lüchow-Dannenberg, der vor allem aufgrund der höchsten allgemeinen Zuweisungen eine Spitzenposition unter den Landkreisen einnimmt, ist durch die vergleichsweise hohen Zinszahlungen wieder zurückgefallen.

Allgemeine Deckungsmittel der kommunalen Ebenen insgesamt

Allgemeine Deckungsmittel netto

Im Jahr 2010 lagen die allgemeinen Deckungsmittel netto auf der Landkreis- und Gemeindeebene bei 1.031 EUR je Einwohner⁹⁸ (Übersicht 6.2). Die allgemeinen Deckungsmittel waren dabei auf der Landkreisebene mit 529 EUR je Einwohner etwas höher als auf der Gemeindeebene mit 476 EUR je Einwohner.

Landkreis- und Gemeindeebene

Die allgemeinen Deckungsmittel netto wiesen auch in der Zusammenschau von Gemeinde- und Landkreisebene noch deutliche regionale Unterschiede auf (Abb. 6.2-5).

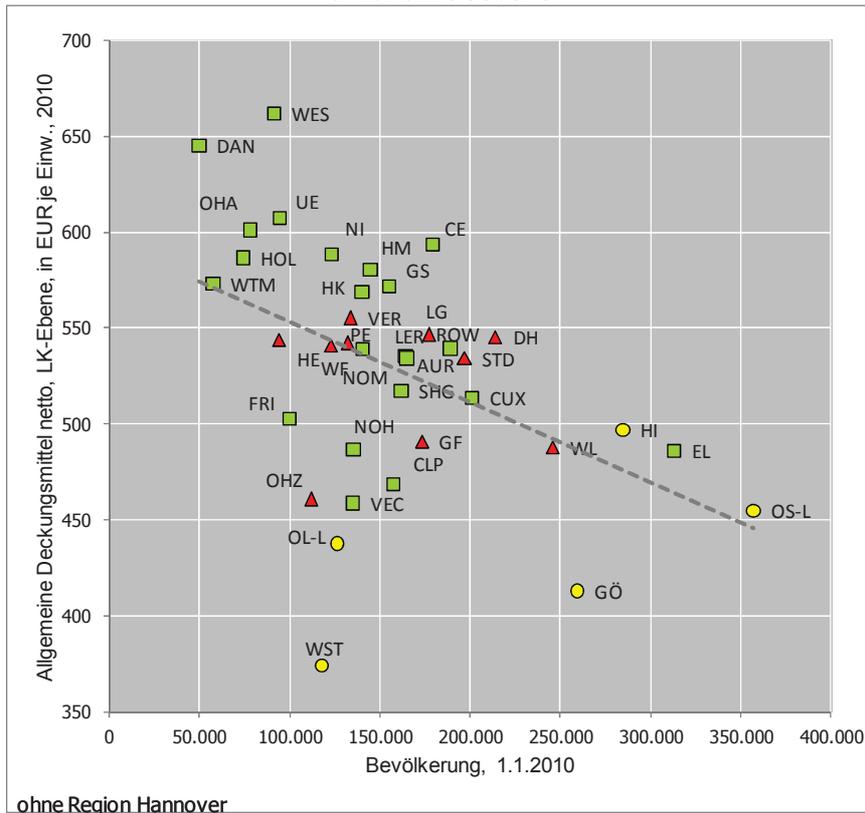
- In den Verdichtungsräumen lag die Stadt Wolfsburg (162⁹⁹) weit an der Spitze. An zweiter und dritter Stelle folgten die Region Hannover (128) und die Stadt Braunschweig (117) mit ebenfalls überdurchschnittlichen Deckungsmitteln. Die geringsten Einnahmen hatten die kommunalen Ebenen in den Landkreisen Gifhorn (91), Lüneburg (87), Helmstedt (84) und Osterholz (83).

⁹⁸ Gemeinde- und Landkreisebene einschließlich kreisfreie Städte

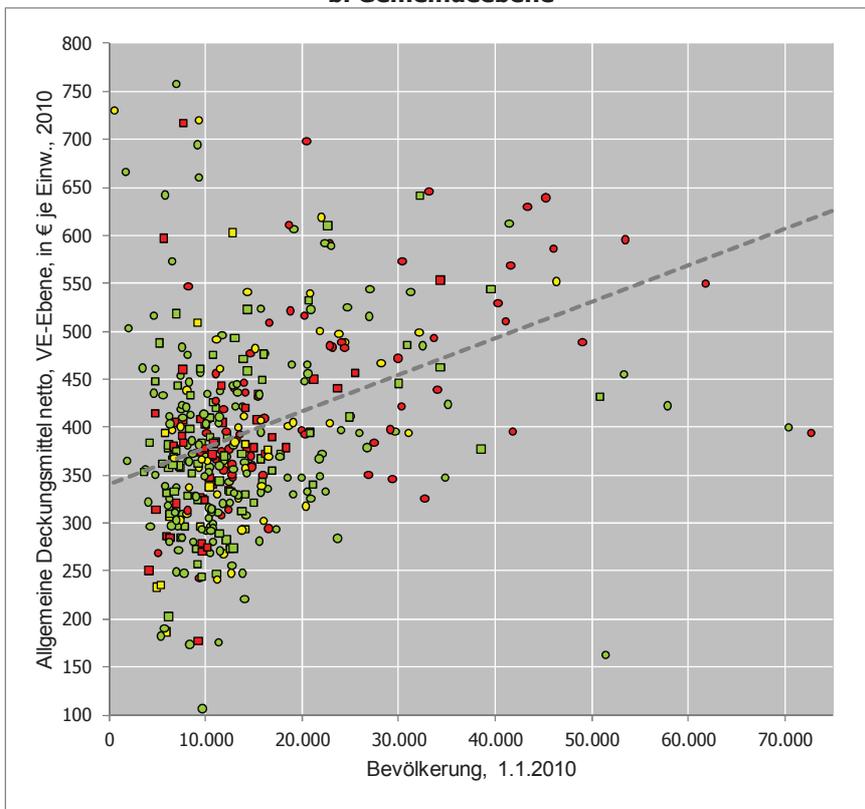
⁹⁹ jeweiliger Landeswert = 100

Abb. 6.2-6: Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Einwohnerstärke

a. Landkreisebene



b. Gemeindeebene



a und b ▲ Verdichtungsräume ● Stadregionen ■ Ländliche Räume

b. Gemeindeebene: Einheits- und Samtgemeinden, ohne kreisfreie Städte; Kreissignatur: Einheitsgemeinde; Quadrat: Samtgemeinde

- In den Stadtregionen lagen die kreisfreien Städte Oldenburg (116) und Osnabrück (115) weit an der Spitze. Mit Abstand folgten die Kreise Göttingen (100) sowie Hildesheim (87) und Osnabrück (87). Die geringsten Einnahmen hatten die kommunalen Ebenen des Landkreises Oldenburg (81).
- In den ländlichen Räumen reicht die Bandbreite der Deckungsmittel der Gemeinde- und Landkreisebene insgesamt von den Städten Emden (117) und Wilhelmshaven (114) sowie den Kreisen Aurich (116) und Wesermarsch (111) bis zu den Landkreisen Osterode am Harz (86), Leer (85), Grafschaft Bentheim (84) und Emsland (79).

Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Einwohnerzahlen

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

Negativer Zusammenhang auf der Landkreisebene

- Zwischen der Höhe der allgemeinen Deckungsmittel und der Einwohnerzahl auf der Landkreisebene gibt es einen leicht negativen Zusammenhang, d.h. in einwohnerstärkeren Landkreisen sind die Einnahmen je Einwohner tendenziell niedriger als in den kleinen Kreisen (Abb. 6.2-6 a). Insbesondere den kleinen Landkreisen (unter 100.000 Einwohnern) stehen allesamt überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Vor allem bei den mittleren Landkreisen ist die Streubreite ausgesprochen groß. Die Umlandkreise der Stadtregionen (Oldenburg, Ammerland, Osnabrück) und der Landkreis Göttingen sowie auch die westniedersächsischen Landkreise Vechta und Cloppenburg verfügen über vergleichsweise niedrige Deckungsmittel. Auffallend ist, dass die Landkreise der Verdichtungsräume mit Ausnahme des Landkreises Osterholz eine relativ günstige Einnahmesituation aufweisen.

Positiver Zusammenhang auf der Gemeindeebene

- Bei den Gemeinden¹⁰⁰ gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner und den Einwohnerzahlen, d.h. mit steigender Einwohnerzahl nehmen auch die Einnahmen tendenziell zu (Abb. 6.2-6 b). Besonders bei den kleinen Gemeinden (unter 15.000 Einwohnern) ist allerdings die Streubreite ausgesprochen groß. Es gibt sehr viele Gemeinden mit sehr geringen Deckungsmitteln und einige mit ausgesprochen hohen Deckungsmitteln bis zu 800 EUR je Einwohner. Die größeren Städte zwischen 40.000 und 75.000 Einwohnern liegen mit Ausnahme der Städte Aurich und Langenhagen in einem Korridor zwischen 350 und 600 EUR je Einwohner.

Zusammenschau von Kreis- und Gemeindeebene

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

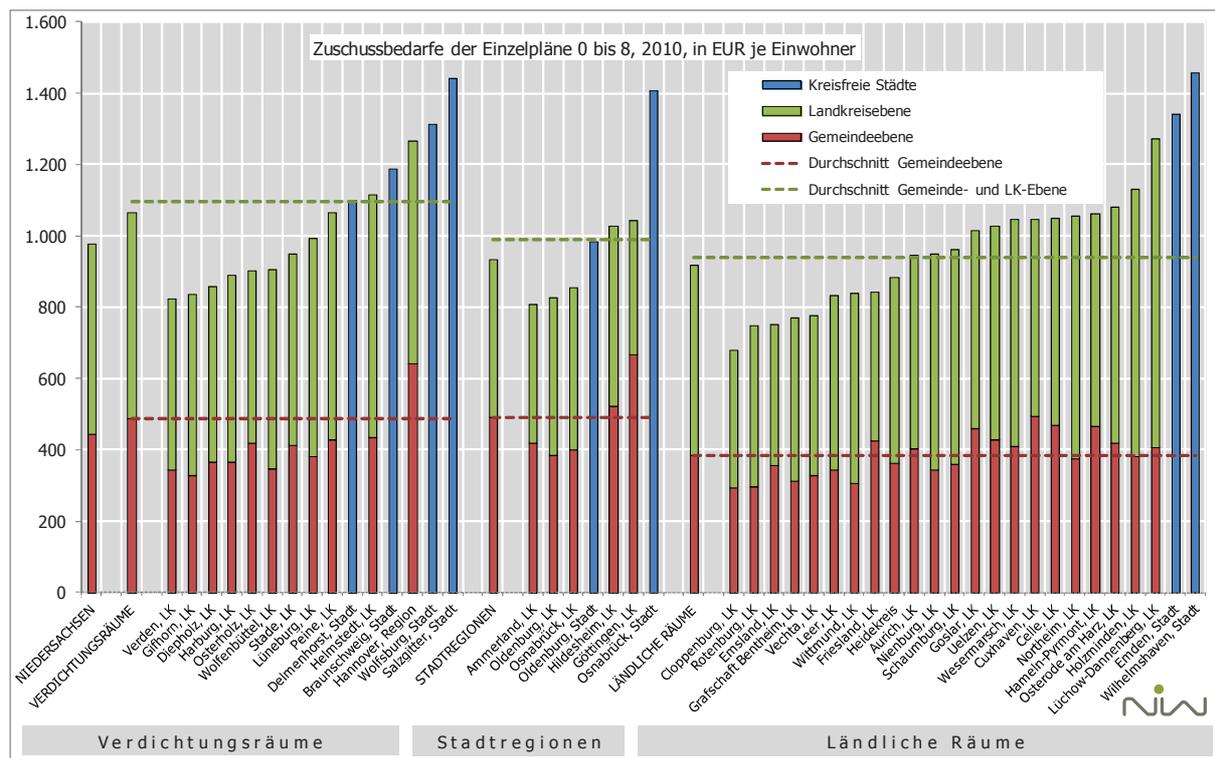
6.3 Ausgabenseite der kommunalen Haushalte

Zuschussbedarfe der Verwaltungshaushalte für die Einzelpläne 0-8

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

¹⁰⁰ Einheits- und Samtgemeinden

Abb. 6.3-1: Zuschussbedarfe EP 0-8 der Landkreis- und Gemeindeebene 2010



Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in EUR je Einwohner, 2010;
 Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover;
 Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

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

Pro-Kopf-Werte als Vergleichsmaßstab

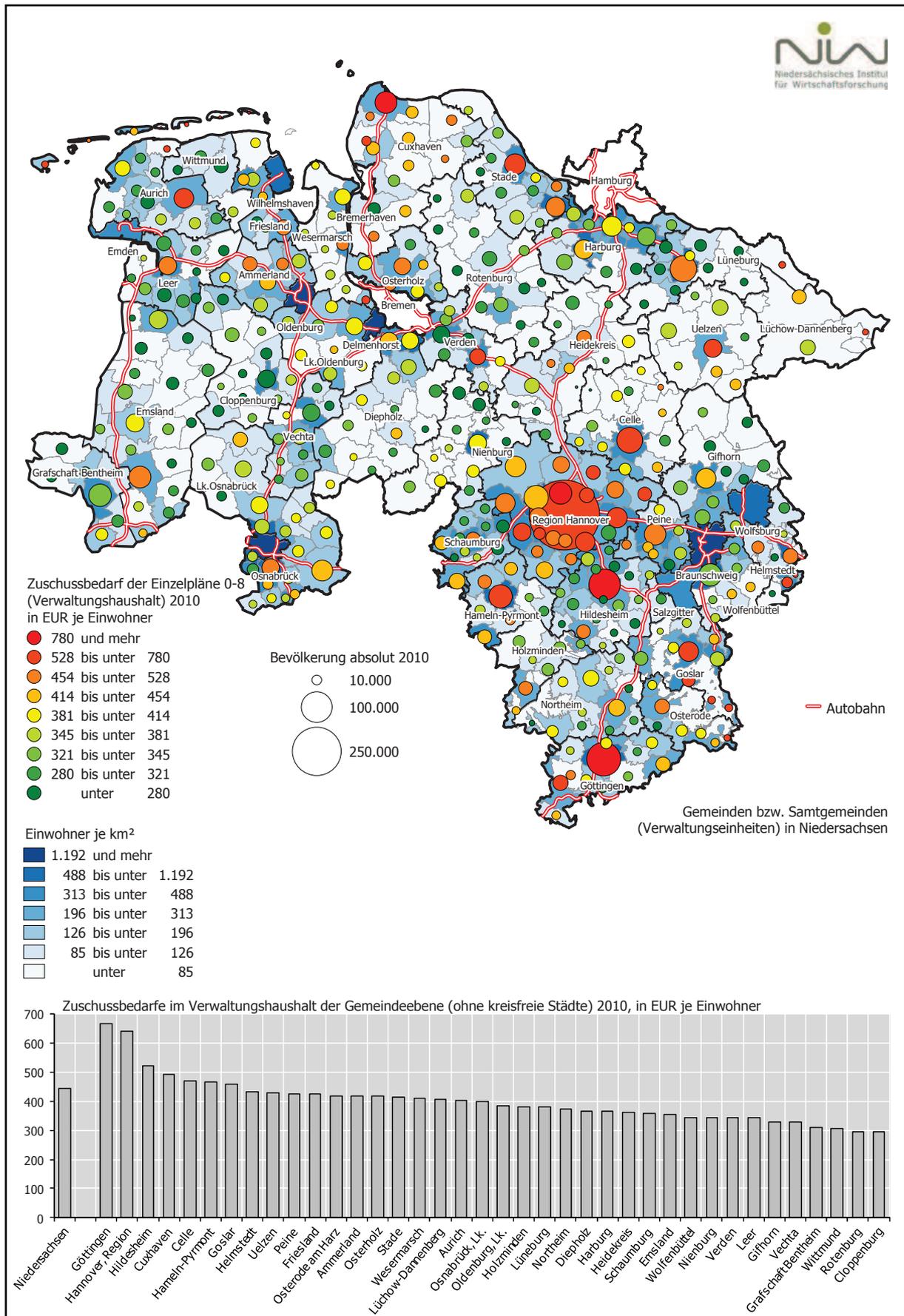
Die Zuschussbedarfe der kommunalen Ebene (Stadt- und Landkreise sowie kreisangehörige Gemeinden) lagen im Jahr 2010 bei 1.013 EUR je Einwohner (Abb. 6.2-1). In den letzten Jahren sind die Zuschussbedarfe dabei kontinuierlich leicht gestiegen, seit dem Jahr 2003 um nahezu 24 %.

Gefälle bei den Zuschussbedarfen

- Auf der Landkreisebene lagen die Zuschussbedarfe im Jahr 2010 bei 536 EUR je Einwohner. Damit sind sie in den letzten Jahren deutlich angewachsen, seit 2003 um etwa 24 %.
- Auf der Gemeindeebene¹⁰¹ betragen die Zuschussbedarfe im Jahr 2010 etwa 442 EUR je Einwohner. Bei den Gemeinden sind die Zuschussbedarfe Mitte des vorigen Jahrzehnts fast konstant geblieben und erst seit 2007 wieder stärker angewachsen. Insgesamt sind sie seit 2003 um etwa 22 % gestiegen.

¹⁰¹ ohne kreisfreie Städte und Stadt Hannover

Karte 6.3: Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010



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

Regionale Unterschiede der Zuschussbedarfe

- In den niedersächsischen Verdichtungsräumen lagen die Zuschussbedarfe der kommunalen Ebenen im Jahr 2010 mit 1.096 EUR je Einwohner (108¹⁰²) um etwa ein Zehntel über dem Landesdurchschnitt.
 - Besonders hoch waren die Zuschussbedarfe in der Region Hannover (125).
 - In der Region Braunschweig (109) waren die Zuschussbedarfe demgegenüber sehr viel niedriger. An der Spitze lagen hier die kreisfreien Städte Salzgitter (142), Wolfsburg (130) und Braunschweig (117). Unter den Landkreisen gab es ein Gefälle von Helmstedt (110) über Peine (105) und Wolfenbüttel (89) zum Landkreis Gifhorn (82).
 - Vergleichsweise niedrig waren die zur Deckung der Haushalte notwendigen Mittel im südlichen Hamburger Umland (93) sowie im Bremer Umland (88).
- In den niedersächsischen Stadtregionen lagen die Zuschussbedarfe insgesamt (98) leicht unter dem Landesdurchschnitt.
 - Sie waren am höchsten in der Region Göttingen (103).
 - Mit deutlichem Abstand folgten die Regionen Osnabrück (101), Hildesheim (101) und Oldenburg (87). In den Kernstädten Osnabrück (139) und Oldenburg (97) waren die Zuschussbedarfe jeweils deutlich höher als in den Kreisen Osnabrück (84), Oldenburg (82) und Ammerland (80).
- In den ländlichen Räumen waren die Zuschussbedarfe der kommunalen Haushalte insgesamt (93) unterdurchschnittlich. Dabei gab es große regionale Unterschiede.
 - Die geringsten Zuschussbedarfe wiesen die ländlichen Räume im westlichen und mittleren Niedersachsen auf, die Landkreise Cloppenburg (67), Emsland (74), Rotenburg (74), Vechta (77) und Grafschaft Bentheim (76).
 - Mit Abstand folgten die Kreise Leer (82), Wittmund (83), Heidekreis (87), Aurich (93) und Nienburg (94).
 - Überdurchschnittliche Zuschussbedarfe hatten in den ländlichen Räumen die Kreise Uelzen (101), Cuxhaven (103), Wesermarsch (103), Hameln-Pyrmont (105), Osterode am Harz (107) und Lüchow-Dannenberg (125) sowie die kreisfreien Städte Emden (132) und Wilhelmshaven (144).

... in den Verdichtungsräumen

... in den Stadtregionen

... in den ländlichen Räumen

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

Zuschussbedarfe in den Landkreishaushalten

- Die geringsten Zuschussbedarfe hatten die Landkreise Cloppenburg (72¹⁰³), Emsland (73), Friesland (78), Vechta (84), Rotenburg (84) und Grafschaft Bentheim (86).
- Besonders hoch waren die Zuschussbedarfe in den Kreishaushalten von Hameln-Pyrmont (111) und Uelzen (112) sowie Osterode am Harz (123), Holzminden (135) und Lüchow-Dannenberg (161).
- In den städtischen Räumen ergaben sich hohe Zuschussbedarfe bei der Region Hannover (116¹⁰⁴) sowie beim Landkreis Helmstedt (127).

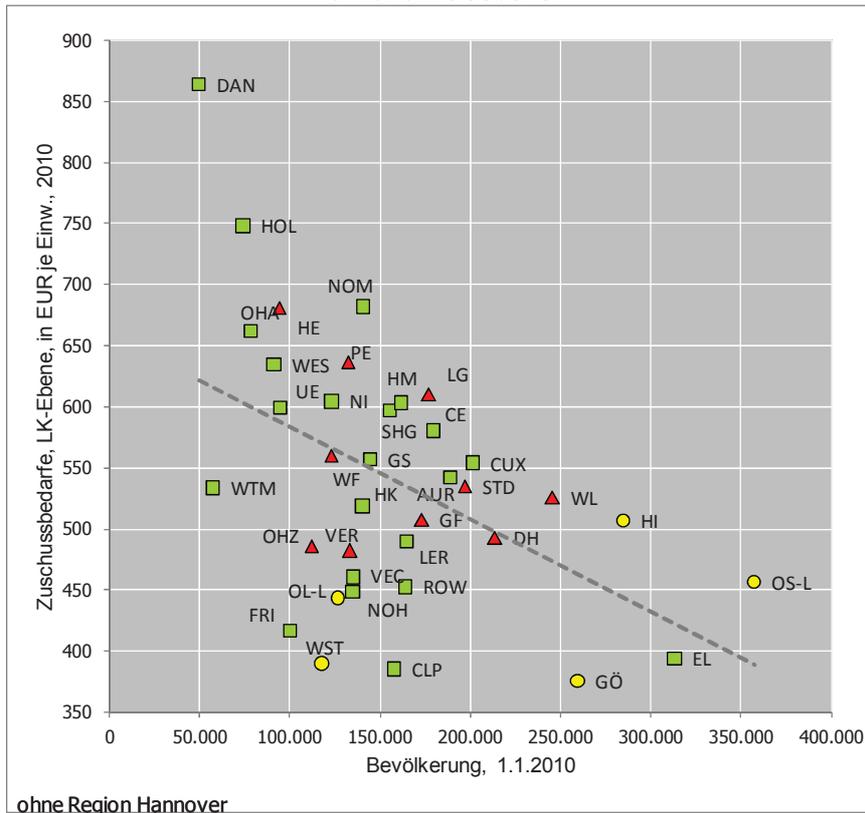
¹⁰² Landkreis und Gemeindeebene, einschließlich kreisfreie Städte und Region Hannover, jeweiliger Landeswert = 100

¹⁰³ Zuschussbedarfe EP 0-8 der Landkreisebene, je Einwohner, einschließlich Region Hannover und ohne kreisfreie Städte, jeweiliger Landeswert = 100

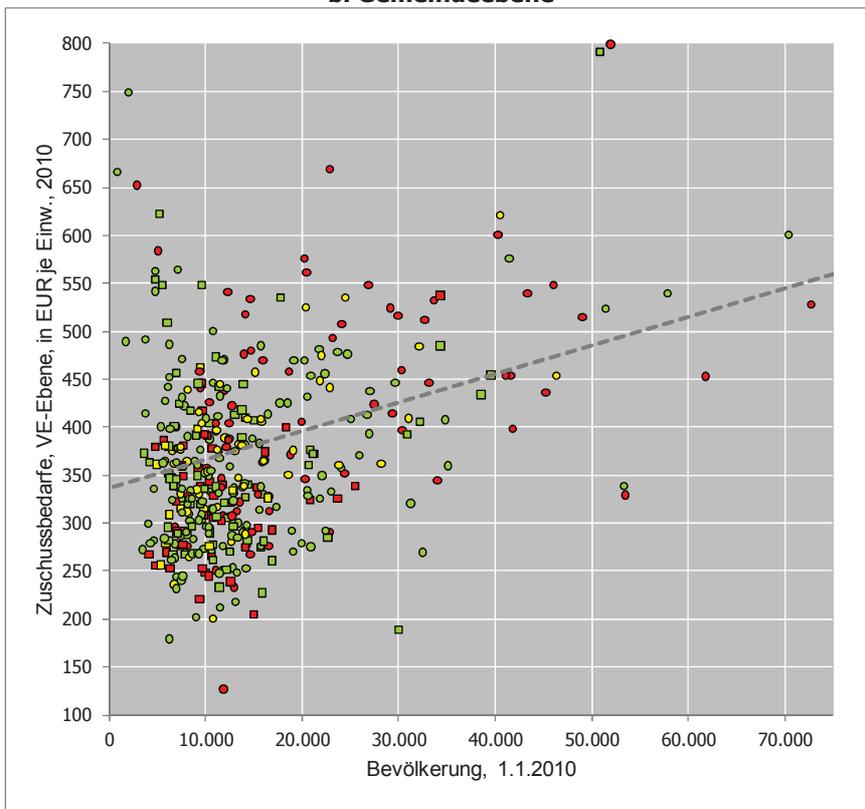
¹⁰⁴ Der Haushalt der Region Hannover ist streng genommen nicht mit den übrigen Kreishaushalten vergleichbar, weil sich die „Aufgabenteilung“ zwischen Regions- und Gemeindeebene von den übrigen Kreisen unterscheidet und weil der Haushalt der Landeshauptstadt der Gemeindeebene zugerechnet ist.

Abb. 6.3-2: Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen und Einwohnerstärke

a. Landkreisebene



b. Gemeindeebene



a und b ▲ Verdichtungsräume ● Stadtregionen ■ Ländliche Räume

b. Gemeindeebene: Einheits- und Samtgemeinden, ohne kreisfreie Städte; Kreissignatur: Einheitsgemeinde; Quadrat: Samtgemeinde

Zwischen der Höhe der Zuschussbedarfe und der Einwohnerstärke der Landkreise gibt es einen negativen Zusammenhang ¹⁰⁵, d.h. große Kreise haben in ihren Haushalten tendenziell geringere Zuschussbedarfe als Kreise mit geringen Einwohnerzahlen (Abb. 6.3-2 a). Das Streudiagramm des Zusammenhangs zeigt aber auch die relativ große Streubreite gerade bei den mittelgroßen Landkreisen. Bei den ganz kleinen Kreisen wird eine extreme Spannweite zwischen dem Landkreis Lüchow-Dannenberg auf der einen und dem Landkreis Wittmund auf der anderen Seite deutlich. Darüber hinaus ist in vielen Fällen die Höhe der Zuschussbedarfe offensichtlich auch von den Deckungsmitteln beeinflusst, d.h. die Ausgaben werden von der Höhe der Einnahmen geprägt. Damit kommen die Determinanten der Einnahmeseite wie beispielsweise Wirtschaftsstruktur und wirtschaftliche Dynamik stärker in den Blick.

Zusammenhang zwischen Zuschussbedarfen in den Kreishaushalten und der Einwohnerstärke

Die Zuschussbedarfe in den Gemeindehaushalten weisen für die einzelnen Gemeinden extreme Unterschiede zwischen weniger als 150 EUR je Einwohner und fast 650 EUR je Einwohner auf (Abb. 6.3-2 b). Dabei sind allerdings Sonderfälle wie z.B. die ostfriesischen Inseln sowie die Landeshauptstadt auszublenzen. Aber auch auf der Aggregatebene der Landkreise gibt es erhebliche regionale Unterschiede bei den Gemeinden (Abb. 6.3-1). In den ländlichen Räumen haben die Gemeinden (95 ¹⁰⁶) deutlich geringere Zuschussbedarfe als in den städtischen Räumen ¹⁰⁷ (123).

Zuschussbedarfe in den Gemeindehaushalten

- Sehr gering sind die Zuschussbedarfe im ländlichen Raum in den Gemeinden der Landkreise Leer (77), Grafschaft Bentheim (70), Vechta (74), Wittmund (69), Rotenburg (67) und Cloppenburg (66).
- In den großstädtischen Räumen sind die Zuschussbedarfe in den Gemeinden der Landkreise Harburg (82) und Diepholz (83) vergleichsweise niedrig.
- Hohe Zuschussbedarfe verzeichnen demgegenüber in den ländlichen Räumen die Gemeinden der Landkreise Goslar (104), Hameln-Pyrmont (105), Celle (106) und Cuxhaven (112).
- In der Region Hannover hat vor allen die Landeshauptstadt (176) extrem hohe Zuschussbedarfe, aber auch in den übrigen Gemeinden der Region Hannover (119) sind sie überdurchschnittlich. Im Landkreis Göttingen konzentrieren sich die extrem hohen Zuschussbedarfe auf die Stadt Göttingen (214), während die übrigen Gemeinden (95) etwa im Durchschnitt liegen. Im Landkreis Hildesheim tritt die Stadt Hildesheim (196) ebenfalls deutlich hervor. In den übrigen Gemeinden des Landkreises (74) sind die Zuschussbedarfe sehr niedrig ¹⁰⁸.

Auf der Gemeindeebene ist der Zusammenhang zwischen der Einwohnerstärke und den Zuschussbedarfen je Einwohner leicht positiv, d.h. größere Städte und Gemeinden haben tendenziell auch höhere Zuschussbedarfe (Abb. 6.3-2 b). Dies ist u.a. damit zu begründen, dass größere Städte und Gemeinden in zunehmendem Maße zentralörtliche Funktionen für benachbarte Gemeinden übernehmen. Dies ist letztlich auch die Begründung für die „Einwohnerveredelung“ im kommunalen Finanzausgleich. Hier wird außerdem deutlich, dass vor allem bei den kleinen Gemeinden (unter 15.000 Einwohnern) die Zuschussbedarfe extrem streuen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die kreisfreien Städte nicht in die Betrachtung mit einbezogen werden können und auch die großen selbständigen Gemeinden nur bedingt vergleichbar sind.

Leicht positiver Zusammenhang zwischen Einwohnerstärke und Zuschussbedarfen auf der Gemeindeebene

¹⁰⁵ ohne Berücksichtigung der Region Hannover

¹⁰⁶ kreisangehörige Gemeinden in Niedersachsen (ohne Landeshauptstadt Hannover) = 100

¹⁰⁷ ohne kreisfreie Städte, weil hier Kreis- und Gemeindeaufgaben nicht voneinander getrennt werden können

¹⁰⁸ Die großen selbständigen Gemeinden, zu denen u.a. Städte wie Göttingen, Hildesheim, Celle und Lüneburg zählen, sind wegen einer abweichenden Aufgabenverteilung zwischen Gemeinde- und Landkreisebene nicht voll mit den übrigen Gemeinden zu vergleichen.

6.4 Kommunale Finanzsituation in der Gesamtschau

Deckungsquoten

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

Von der Konstruktion der Kommunalhaushalte her sind die allgemeinen Deckungsmittel, d.h. die Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen (zuzüglich bzw. abzüglich der Umlagen zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden)¹⁰⁹, 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 Deckungsquote (der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt) bezeichnet und als zentraler Indikator zur Bewertung der Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften herangezogen. Je mehr die Deckungsquote 100 % überschreitet, umso stärker kann Vorsorge für notwendige Investitionen getroffen werden. Werte unter 100 % bedeuten Einnahmedefizite, die in der Regel nur durch Kassenkredite zwischenfinanziert werden können.

Verbesserung der allgemeinen Deckungsquote in den letzten Jahren

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

Starkes Gefälle der Deckungsverhältnisse innerhalb des Landes

Die finanzielle Konstitution der kommunalen Ebenen ist innerhalb des Landes – entsprechend den Einnahme- und Ausgabenverhältnissen – sehr unterschiedlich (Karte 6.4-1). In knapp 60 % der kreisfreien Städte und Landkreise liegen die aktuellen Deckungsquoten¹¹⁰ über 100 %, bei 19 Stadt- und Landkreisen mehr oder weniger stark darunter (Abb. 6.4-1). Im Durchschnitt unterscheiden sich die großstädtischen und die ländlichen Räume hinsichtlich der Deckungsquoten der kommunalen Haushalte insgesamt nicht. Allerdings ergeben sich sowohl innerhalb der Verdichtungsräume als auch der Stadtregionen und der ländlichen Räume erhebliche Unterschiede.

- Die höchsten Deckungsquoten weisen in den ländlichen Räumen die kommunalen Haushalte in den Landkreisen Cloppenburg, Rotenburg, Aurich und Vechta auf. Mit Abstand folgen Grafschaft Bentheim, Friesland, Nienburg und der Heidekreis.
- Extreme Deckungsprobleme haben offensichtlich die kommunalen Haushalte in den Landkreisen Cuxhaven, Northeim, Osterode am Harz und Lüchow-Dannenberg sowie in der Stadt Wilhelmshaven.
- In den Verdichtungsräumen verzeichnen die kreisfreie Stadt Wolfsburg sowie die Landkreise Diepholz, Verden, Gifhorn, Wolfenbüttel und Stade ausgesprochen hohe Deckungsquoten.
- Die Region Hannover erreicht nur einen leicht überdurchschnittlichen Wert.
- Deckungsdefizite werden für die Landkreise Osterholz, Lüneburg und Peine und deutlich. Extreme Deckungsprobleme haben die kommunalen Haushalte im Landkreis Helmstedt (78) sowie die kreisfreie Stadt Salzgitter (60).
- Bei den Stadtregionen haben nahezu alle Stadt- und Landkreise eine Deckungsquote von über 100 %, lediglich der Landkreis Hildesheim und die Stadt Osnabrück verzeichnet ein Deckungsdefizit.

¹⁰⁹ Die Zinsausgaben werden ebenfalls abgezogen, weil sie als sozusagen unabweisbare Ausgabenposition den Finanzspielraum zur Deckung der Zuschussbedarfe verringern.

¹¹⁰ Gemeinde- und Kreisebene zusammen betrachtet

Karte: 6.4-1: Allgemeine Deckungsquote netto der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010

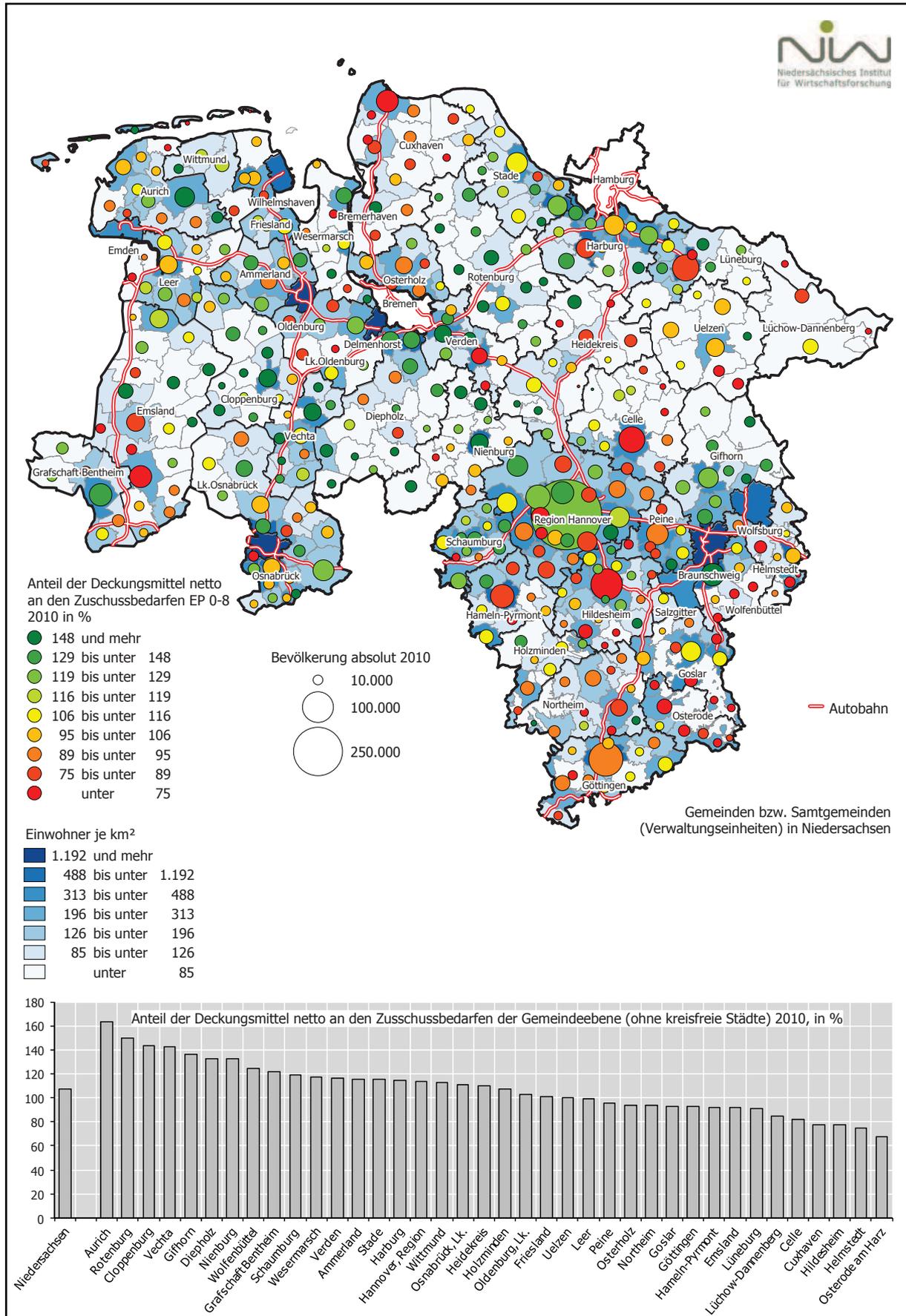
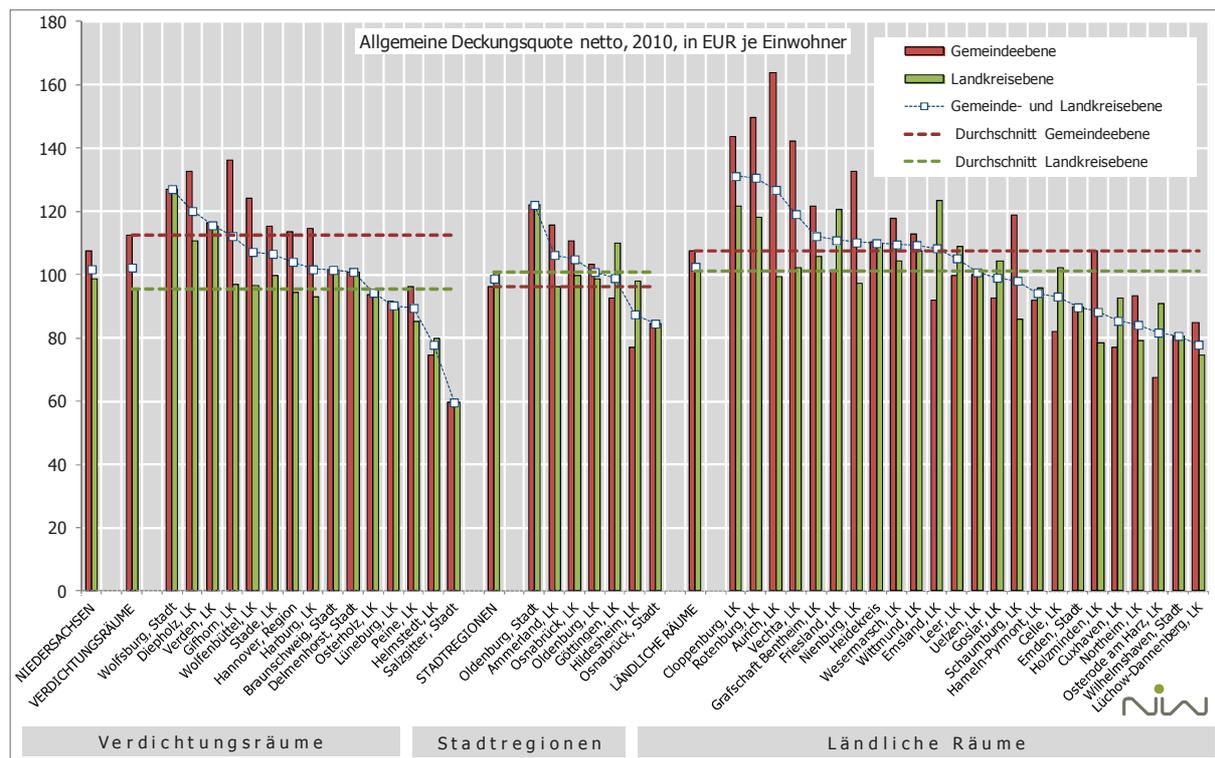


Abb. 6.4-1: Allgemeine Deckungsquoten netto der Landkreis- und Gemeindeebene 2010



Allgemeine Deckungsquote netto: Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe der Einzelpläne 0-8 (Verwaltungshaushalt), in %, 2010

Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne kreisfreie Städte; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover; Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2012

Allgemeine Deckungsquote auf der Landkreisebene

Auf der Landkreisebene lag die Deckungsquote im Jahr 2010 bei etwa 99 %. Die Haushalts-situation der Landkreise war demnach ungünstig. Von den insgesamt 37 Landkreisen (einschließlich der Region Hannover) hatten lediglich 11 oder knapp ein Drittel gedeckte Haushalte (Abb. 6.4-1). Dabei schwanken die Deckungsquoten deutlich weniger als auf der Gemeindeebene.

- In den Verdichtungsräumen hatten nur die Kreishaushalte Diepholz (111 %) und Verden (115 %) eine Deckungsquote von mehr als 100 %.
- Besondere Deckungsprobleme wiesen die Kreishaushalte von Harburg (93 %), Lüneburg (93 %) und Peine (85 %) sowie vor allem von Helmstedt (80 %) auf.
- Bei den Stadtreionen lagen die Kreishaushalte allesamt mit Ausnahme von Göttingen (110 %) im Durchschnitt oder leicht darunter.
- Bei den Kreishaushalten der ländlichen Räume war die Bandbreite extrem groß. Hohe Deckungsquoten hatten die Landkreise Emsland (123 %), Cloppenburg (122 %), Friesland (121 %) und Rotenburg (118 %).
- Deutliche Deckungsdefizite wiesen die Kreishaushalte von Hameln-Pyrmont (96 %), Cuxhaven (93 %), Osterode am Harz (91 %), Uelzen (90 %) und Schaumburg (86 %) auf.
- Extreme Deckungsprobleme hatten auch weiterhin die Kreishaushalte der Landkreise Northeim (79 %), Holzminden (78 %) und Lüchow-Dannenberg (75 %) ¹¹¹.

¹¹¹ Die Deckungsquote des Kreishaushalts war 2006 sogar einmalig unter die 50 %-Marke abgesunken. Die Steigerung auf knapp 92 % im Jahr 2007 war allerdings nur in geringem Maß einem Rückgang der Zuschussbedarfe

Zwischen der Deckungsquote der Kreishaushalte und der Einwohnerstärke der Landkreise gibt es einen leicht positiven Zusammenhang: In den größeren Kreisen ist die Deckungsquote tendenziell höher als in den kleinen Kreisen, die mit größeren Deckungsproblemen zu kämpfen haben (Abb. 6.4-2 a). Allerdings ist auch hier auf die große Streuung vor allem im Bereich der mittleren Landkreise hinzuweisen. Zumindest bei den sehr kleinen Kreisen (unter 100.000 Einwohner) wird aber deutlich, dass ihnen die Deckung ihrer Haushalte offensichtlich sehr viel schwerer fällt als den größeren Kreisen. Die Landkreise Wittmund, Wesermarsch und Uelzen schaffen den Ausgleich. Gegenbeispiele sind die Landkreise Osterode am Harz, Helmstedt, Holzminden und Lüchow-Dannenberg mit teilweise extremen Deckungsproblemen in den Kreishaushalten.

Zusammenhang zwischen Deckungsquote der Kreishaushalte und Einwohnerstärke

Auf der Gemeindeebene entwickeln sich die allgemeinen Deckungsquoten in den letzten Jahren vergleichsweise positiv. Nachdem sie zu Anfang des Jahrzehnts die 100 %-Marke nur leicht überschritten haben und 2003 (90 %) sogar einmalig darunter lagen, sind sie in den letzten Jahren mit den steigenden Steuereinnahmen kräftig angestiegen, von 102 % im Jahr 2004 über 109 % in 2005 bis auf 129 % im Jahr 2007. Wegen des starken Einbruchs der Steuereinnahmen ist die allgemeine Deckungsquote der Gemeindeebene im Krisenjahr 2009 auf 96 % gesunken, im Jahr 2010 aber bereits wieder auf 108 % gestiegen. In den niedersächsischen Verdichtungsräumen (113 %) und den ländlichen Räumen (108 %) war die Situation 2010 weit günstiger als in den Stadtregionen (96 %).

Allgemeine Deckungsquote auf der Gemeindeebene

- Extrem hohe Deckungsquoten hatten in den letzten Jahren im ländlichen Raum die Gemeinden in den Kreisen Aurich (164 %), Cloppenburg (144 %), Vechta (142 %) und Rotenburg (150 %) sowie Nienburg (123 %) und Grafschaft Bentheim (122 %) (Abb. 6.4-1).
- In den Verdichtungsräumen hatten die Gemeinden der Landkreise Diepholz (133 %), Harburg (115 %) und Verden (116 %) sehr hohe Deckungsquoten und in den Stadtregionen die Gemeinden der Landkreise Ammerland (116 %) und Osnabrück (111 %).
- Deutliche Deckungsprobleme hatten demgegenüber Gemeinden der Landkreise Helmstedt (75 %), Celle (82 %), Osterode (67 %), Goslar (93 %) und Cuxhaven (77 %).

Die Analyse des räumlichen Musters der Deckungsquoten auf der Gemeindeebene zeigt, dass es in der Regel einzelne Städte und Gemeinden sind, die sehr große Deckungsprobleme haben (Karte 6.4-1).

Räumliches Muster der Deckungsprobleme auf der Gemeindeebene ...

- In einigen Fällen konzentrieren sich die Deckungsprobleme auf die Kreisstädte oder Mittelzentren, während ihre Umlandgemeinden eine sehr viel günstigere Situation aufweisen. Beispiele dafür sind die Städte Lüneburg, Hameln, Lingen und Meppen oder auch Verden.
- Darüber hinaus gibt es auch räumliche Cluster von Gemeinden mit großen bis extremen Schwierigkeiten in ihren Haushalten. Dazu zählen die Gemeinden in den Landkreisen Cuxhaven und Osterode am Harz, im Landkreis Northeim und in den Landkreisen Helmstedt, Wolfenbüttel und Goslar. Besonders bei den Letzteren wachsen offensichtlich die Probleme mit zunehmender Abgelegenheit der Gemeinden.
- Auch Teilräume sind von überdurchschnittlichen Deckungsproblemen betroffen, so die abgelegeneren Gemeinden im Heideraum und die Städte und Gemeinden im südlichen Emsland.
- Auf der anderen Seite haben die Gemeinden in den Landkreisen Rotenburg, Gifhorn und Cloppenburg eine deutlich bessere Situation als ihre jeweiligen Nachbargemeinden mit vergleichbaren Standortbedingungen.

... Betroffenheit von Kreisstädten und Mittelzentren

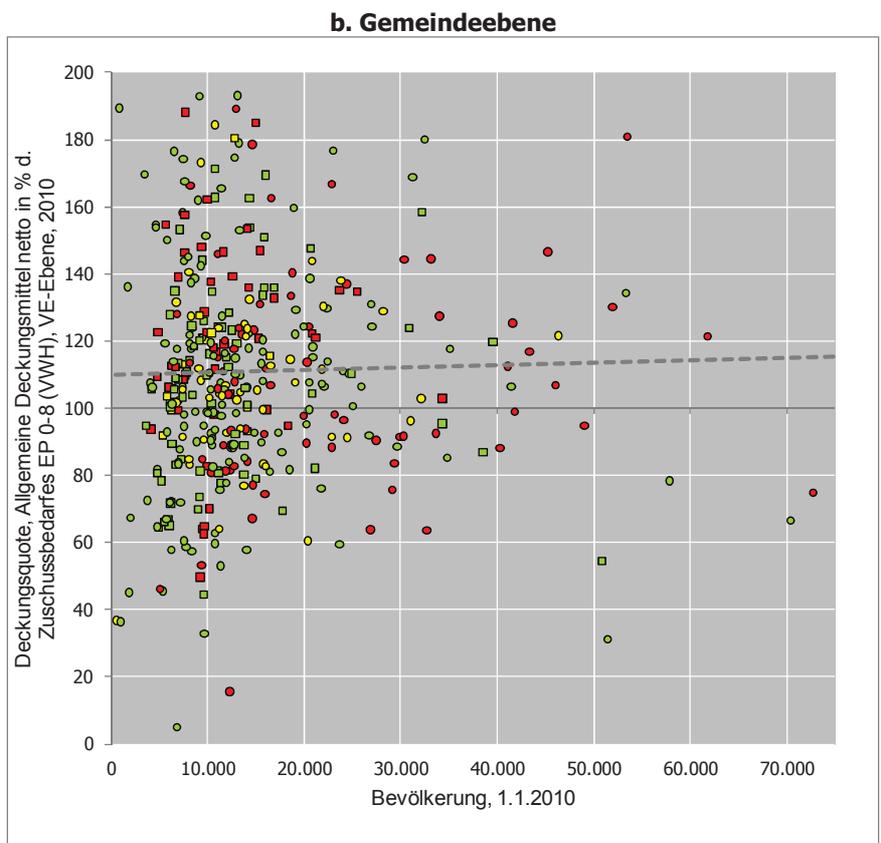
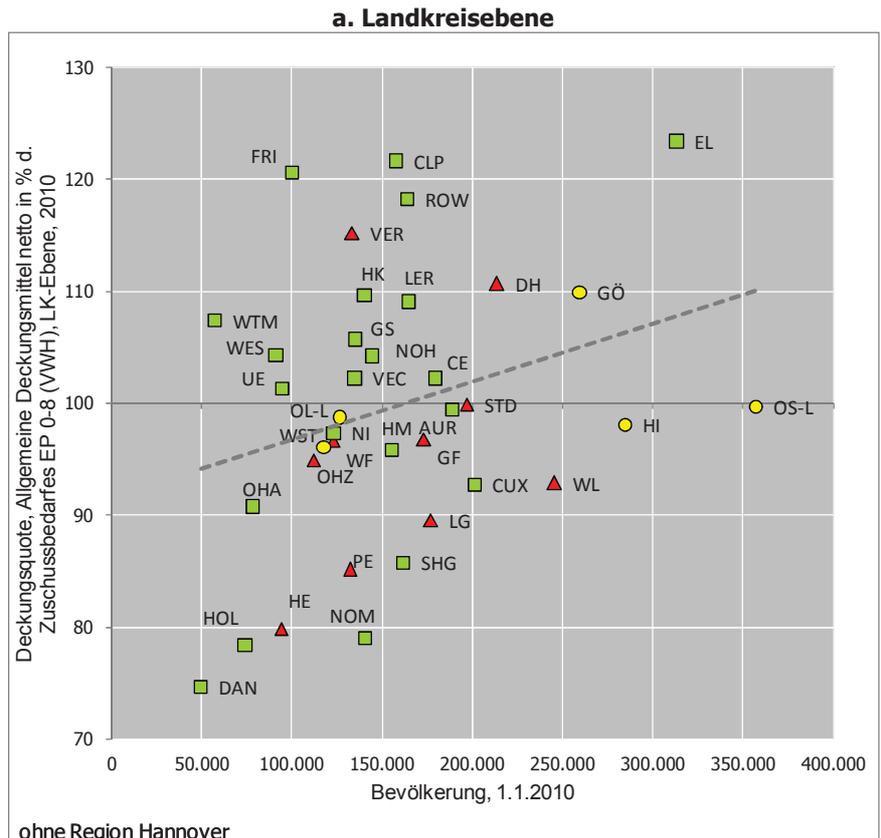
... flächendeckend große Probleme

... Betroffenheit abgelegenerer Teilräume

... flächendeckend günstige Situation

und zum überwiegenden Teil der Verdoppelung der allgemeinen Zuweisungen (einmalige Landeshilfen) zuzuschreiben. Die massiven, seit vielen Jahren andauernden Finanzprobleme des Kreishaushalts sind damit noch nicht gelöst.

Abb. 6.4-2: Zusammenhang zwischen allgemeinen Deckungsquoten und Einwohnerstärke



a und b ▲ Verdichtungsräume ● Stadregionen ■ Ländliche Räume

b. Gemeindeebene: Einheits- und Samtgemeinden, ohne kreisfreie Städte; Kreissignatur: Einheitsgemeinde; Quadrat: Samtgemeinde

Verschuldung und Zinsen

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

In den Landkreishaushalten lag die Zinsquote im Jahr 2010 bei 3,6 %. Die Unterschiede zwischen den Landkreisen waren hier vergleichsweise gering (Abb. 6.4-3).

- Deutlich überdurchschnittliche Zinsquoten hatten in den großstädtischen Regionen die Landkreise Stade (5,3 %), Osterholz (5,4 %) und Helmstedt (6,9 %).
- In den ländlichen Räumen waren sechs Landkreishaushalte durch Zinsquoten von mehr als 5 % und mehr gekennzeichnet: Northeim (5,1 %), Heidekreis (5,4 %), Cuxhaven (5,7 %), Aurich (5,9 %), Wesermarsch (6,4 %) und Lüchow-Dannenberg (10,9 %).

Auf der Gemeindeebene ist die Zinsquote in Niedersachsen seit dem letzten Höchststand von 11,9 % im Jahr 2003 mit Ausnahme des Jahres 2008 kontinuierlich gesunken und lag 2010 auf 6,6 %.

- In den großstädtischen Räumen hatten Gemeinden in den Landkreisen Helmstedt (13,1 %), Hildesheim (13,2 %), Osterholz (13,6 %) und Lüneburg (14,9 %) überdurchschnittliche Zinsbelastungen.
- In den ländlichen Räumen lag die Zinsquote in den Gemeinden der Landkreise Celle (13,1 %), Northeim (13,5 %), Lüchow-Dannenberg (13,8 %), Osterode (15,0 %) und Cuxhaven (18,7 %) über dem Landesdurchschnitt.

Da es sich innerhalb der Landkreise häufig nur um einzelne Städte und Gemeinden mit besonderen Verschuldungsproblemen handelt, ist hier eine vertiefende einzelgemeindliche Betrachtung notwendig. Die Gemeinden mit starker Verschuldung konzentrierten sich in Niedersachsen in häufig kreisgrenzenübergreifenden Clustern, so im Raum Cuxhaven und in der nördlichen Wesermarsch, im Raum Lüneburg sowie in den Nordkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg, im Raum Helmstedt und Wolfenbüttel sowie im Raum Osterode, Northeim und im Südkreis Hildesheim (Karte 6.4-2).

Insgesamt hatten im Jahr 2010 15 Einheits- oder Samtgemeinden ¹¹² Zinsquoten von mehr als 25 %, d.h. ein Viertel und mehr ihrer Deckungsmittel waren für Zinszahlungen aufzuwenden (Übersicht 6.4). Dies unterstreicht die besondere Dramatik der Situation und macht deutlich, dass die Finanzprobleme so gravierend sind, dass sie nur langfristig und auch nur gemeinsam mit Hilfe des Landes zu lösen sein werden. Zeitreihenuntersuchungen ¹¹³ einzelner Beispiele zeigen, dass Schulden bzw. Zinszahlungen dieser Größenordnungen nicht „über Nacht“, sondern in der Regel allmählich entstehen. Dies legt eine sorgfältige dauerhafte Beobachtung der kommunalen Finanzen nahe und erfordert eine frühzeitige gemeinsame Lösung sich aufschaukelnder Probleme. Wenn auch die Ursachen für die Deckungsprobleme unterschiedlich sind und auf Veränderungen der Einnahme- und der Ausgabenseite liegen können, so führt doch auf mittlere Sicht kein Weg daran vorbei, die Ausgaben den veränderten Einnahmebedingungen anzupassen.

**Problemindikator
Zinsquote:
Zinszahlungen in Relation
zu den Deckungsmitteln**

**Kreishaushalte mit
überdurchschnittlichen
Finanzproblemen**

**Gemeindehaushalte mit
überdurchschnittlichen
Finanzproblemen**

**Städte und Gemeinden
(Einheits- und
Samtgemeinden) mit
besonderen Problemen der
Verschuldung**

**Extreme Verschuldung in
15 Einheits- und
Samtgemeinden**

¹¹² Einheits- und Samtgemeinden

¹¹³ Die in enger Zusammenarbeit mit dem LSKN aufgebaute kommunale Finanzdatenbank des NIW verfügt über Zeitreihen für einzelnen Städte und Gemeinden (Einheits- bzw. Samtgemeinden) sowie Landkreise und kreisfreie Städte ab 1988.

Karte 6.4-2: Zinsquoten der Einheits- und Samtgemeinden (ohne kreisfreie Städte) 2010

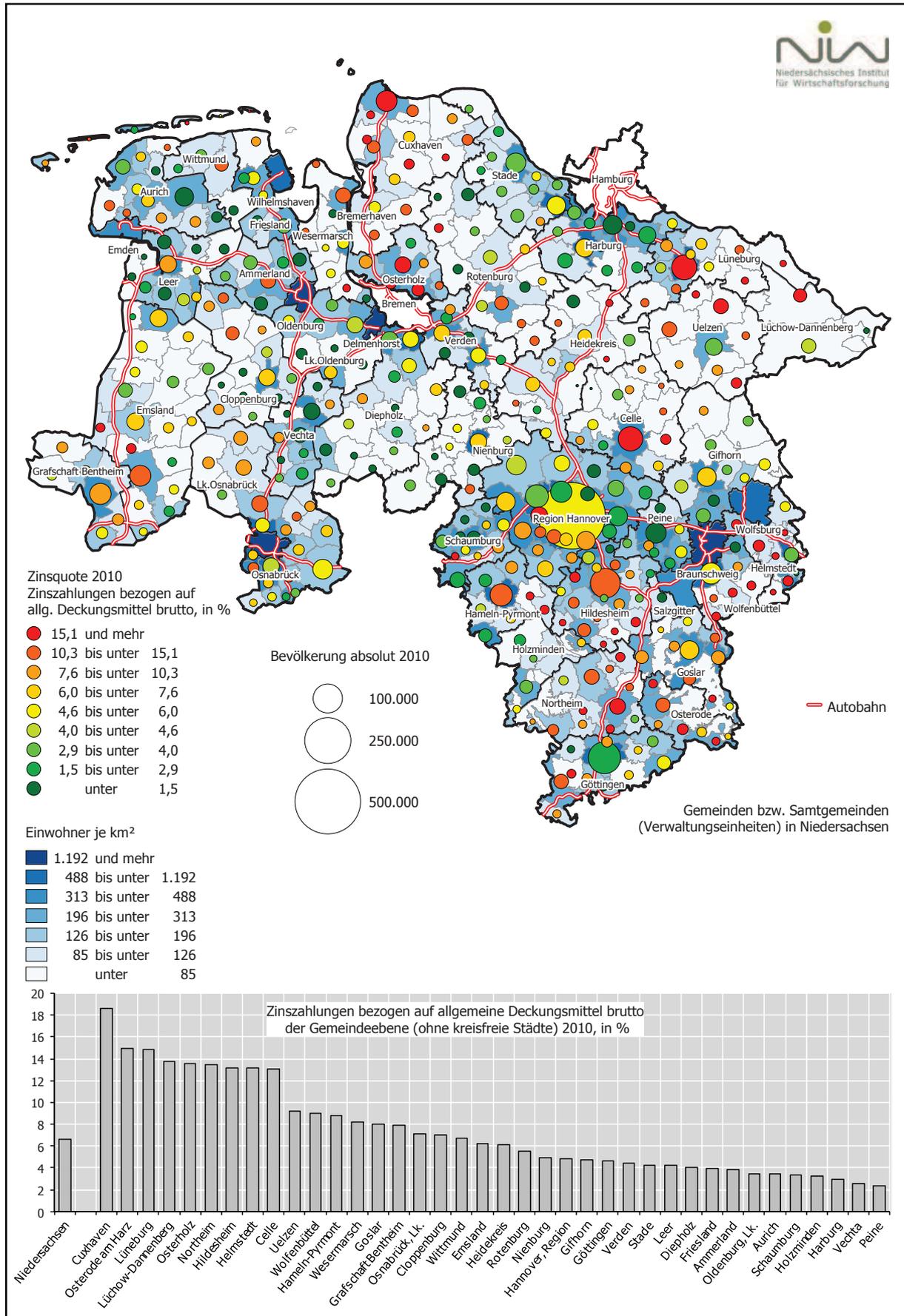
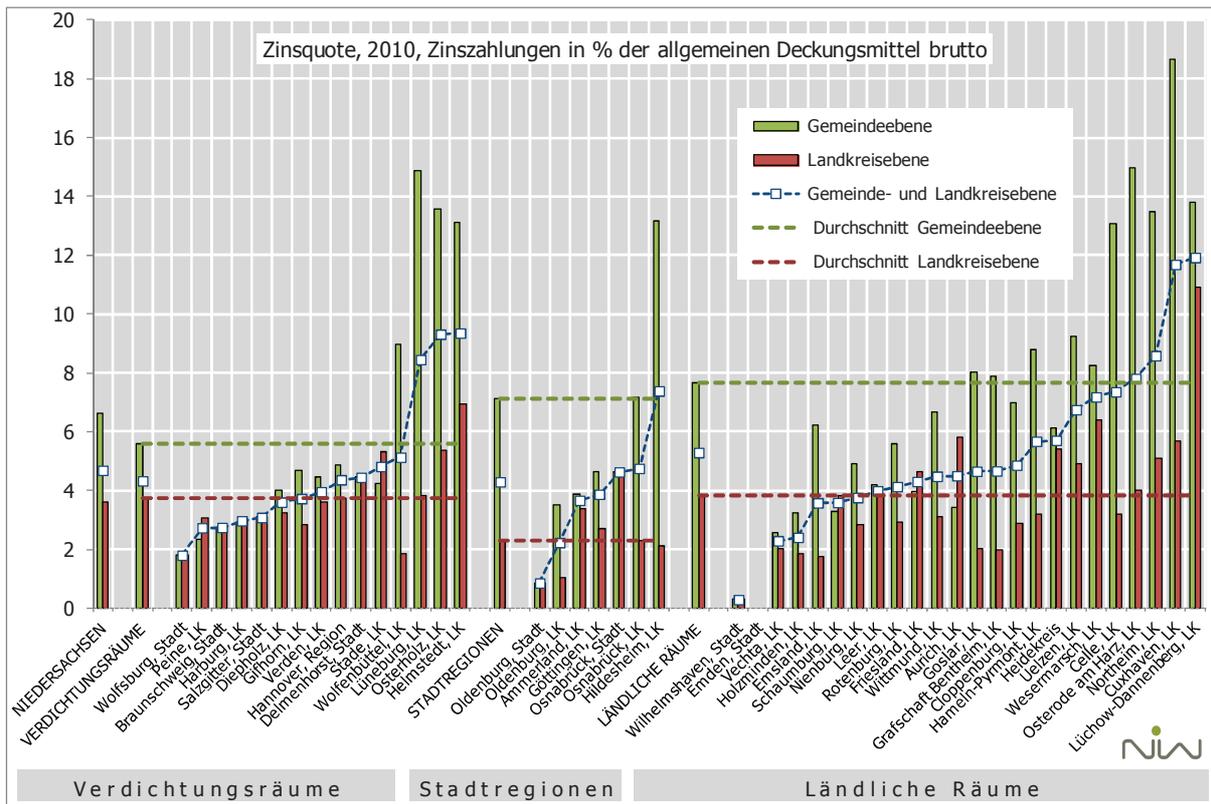


Abb. 6.4-3: Zinsbelastungen der Gemeinde- und Landkreisebene 2010



Zinsquote: Anteil der Zinsen für Investitions- und Kassenkredite an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto, in %, 2010; Gemeindeebene: kreisangehörige Gemeinden, ohne Landeshauptstadt Hannover; Landkreisebene: Landkreise und Region Hannover; Landkreis- und Gemeindeebene: einschließlich kreisfreie Städte

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 5/2012

Übersicht 6.4: Einheits- und Samtgemeinden in Niedersachsen mit einer Zinsquote von mehr als 25 % im Jahr 2010

Gemeinde bzw. Samtgemeinde	Landkreis	Zinsquote
Samtgemeinde Duingen	LK Hildesheim	25,3 %
Samtgemeinde Heeseberg	LK Helmstedt	25,6 %
Samtgemeinde Asse	LK Wolfenbüttel	26,0 %
Samtgemeinde Schöppenstedt	LK Wolfenbüttel	26,1 %
Samtgemeinde Dahlenburg	LK Lüneburg	26,4 %
Nordstemmen	Landkreis Hildesheim	26,6 %
Samtgemeinde Lamspringe	LK Hildesheim	27,1 %
Amt Neuhaus	LK Lüneburg	27,2 %
Samtgemeinde Lachendorf	Landkreis Celle	27,7 %
Stadt Cuxhaven	Landkreis Cuxhaven	29,4 %
Samtgemeinde Freden	Landkreis Hildesheim	30,4 %
Stadt Schöningen	LK Helmstedt	30,9 %
Stadt Bad Sachsa	LK Osterode am Harz	31,5 %
Samtgemeinde Land Wursten	LK Cuxhaven	33,2 %
Samtgemeinde Schladen	LK Wolfenbüttel	40,6 %

Zinsquote: Anteil der Zinszahlungen (einschließlich für Kassenkredite) an den allgemeinen Deckungsmitteln brutto, in %, 2010

Quelle: LSKN, Regionale Finanzdatenbank des NIW, eigene Berechnungen

7. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Arbeitsmarktverflechtungen in Niedersachsen

- Die wichtigsten Wirtschaftsstandorte in Niedersachsen entsprechen zugleich weitgehend den Ober- und Mittelzentren im zentralörtlichen System. Ihre (gemeindegrenzt) Pendlerverflechtungsbereiche bilden ein geeignetes Raster unterhalb der Kreisebene zur Analyse der regionalen Struktur- und Entwicklungsdisparitäten in den großstädtischen und ländlichen Räumen. In vielen Fällen decken sich die Grenzen der insgesamt mehr als 50 Pendlerverflechtungsbereiche mit Kreisgrenzen, vor allem im Umfeld der großstädtischen Zentren gehen die Pendlerverflechtungen aber zum Teil deutlich darüber hinaus.
- Auf der Basis einer Pendlerverflechtungsmatrix lassen sich Pendeldistanzen zwischen Wohn- und Arbeitsort schätzen. Durch Einbeziehung der Nichtpendler kann (unter der Annahme von Durchschnittsentfernungen innerhalb der Gemeinden) ein realistisches Bild der Pendeldistanzen gezeichnet werden.
- Die durchschnittlichen Pendeldistanzen der Beschäftigten am Wohnort (Auspendler einschließlich der Binnenpendler) kennzeichnen die Arbeitsmarktsituation der Wohnortgemeinden. Im Durchschnitt legen Binnenpendler 6,2 km bis zum Arbeitsort zurück, der durchschnittliche Arbeitsweg der Auspendler beträgt etwa 18,6 km. Insgesamt legen die Beschäftigten am Wohnort damit durchschnittlich 13,0 km zurück. Auf der Ebene der Pendlerverflechtungsbereiche schwanken die durchschnittlich zu ihrem Arbeitsplatz zurückzulegenden Entfernungen der Beschäftigten am Wohnort bei den großstädtischen Regionen zwischen 10,2 km und 17,8 km und in den ländlichen Räumen zwischen 9,9 km und 17,3 km. Durch hohe Entfernungen sind vor allem die Wohnstandorte im weiteren Umfeld von attraktiven großstädtischen Zentren geprägt. Vergleichsweise kurz sind die Wege im ländlichen Raum des westlichen Niedersachsens mit einer breiten räumlichen Streuung von (kleineren) Arbeitsmarktzentren.
- Die durchschnittlichen Pendlerdistanzen der Beschäftigten am Arbeitsort (Einpendler und Binnenpendler) stehen demgegenüber für die Attraktivität als Wirtschaftsstandort und Arbeitsmarktzentrum. Die durchschnittliche Wegstrecke der Binnen- und Einpendler liegt in Niedersachsen bei durchschnittlich 13,0 km. Sie schwankt in den großstädtischen Regionen zwischen 10,9 km und 16,2 km bzw. in den ländlichen Räumen zwischen 8,1 km und 13,7 km. Besonders attraktiv sind Wirtschaftsräume wie Oldenburg, Braunschweig, Hannover und Wolfsburg unter den großstädtischen Pendlerverflechtungsbereichen sowie Emden, Soltau und Aurich im ländlichen Raum.

Bevölkerungsentwicklung

- Die Einwohnerzahlen sind in Niedersachsen im Jahr 2010 nicht ganz so stark geschrumpft wie in den Vorjahren, weil wieder mehr Zu- als Fortzüge zu verzeichnen waren. Trotzdem reichten auch 2010 die Wanderungsgewinne nicht aus, um das Geborenendefizit vollständig auszugleichen.
- Bei der natürlichen Entwicklung hat sich die Situation in Niedersachsen insgesamt gegenüber dem Vorjahr nicht weiter verschlechtert, weil erstmals die Geborenenzahlen wieder leicht gestiegen sind. Aufgrund rückläufiger Besetzungszahlen der potenziellen Elterngenerationen dürften sie aber zukünftig weiter leicht sinken und die Sterbefälle trotz steigender Lebenserwartung aus Gründen der Altersstruktur kontinuierlich ansteigen. Die bislang hohen Geborenenraten in den ländlichen Gebieten des westlichen Niedersachsens gehen schrittweise zurück und gleichen sich an den Landesdurchschnitt an. Die Geborenenraten in Niedersachsen insgesamt liegen mittlerweile leicht unter dem Bundesdurchschnitt, und die Zahlen der Sterbefälle sind überdurchschnittlich.

**Aktuell leicht rückläufige
Einwohnerzahlen**

**... zunehmende
Geborenendefizite**

... insgesamt leichte Wanderungsverluste

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

... Wanderungsströme junger Menschen in die Zentren auf Kosten der ländlichen Räume

- Die großräumlichen Wanderungsströme werden in zunehmendem Maße von der wirtschaftlichen Prosperität der Regionen geprägt. Die wachstumsstarken Räume spielen in dem „Wettbewerb um Köpfe“ ihre Wettbewerbsvorteile aus, während die strukturschwachen Regionen durch Abwanderung vor allem von jungen und qualifizierten Kräften geprägt sind. Wie das Regionalmonitoring 2009 gezeigt hat, sind die sich verstärkenden Wanderungen von jungen Menschen in der Ausbildungs- bzw. Berufseintrittsphase aus der „Fläche“ in die großen wirtschaftlichen Zentren und Hochschul- bzw. Ausbildungsstandorte eine Begleiterscheinung des (unverzichtbaren) Trends zur höheren Qualifizierung. Besonders für entwicklungsschwache Räume verstärkt sich damit die Gefahr eines dauerhaften „brain drain“.

... wieder wachsende Städte

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

... rückläufige Stadt-Umland-Wanderungen und Konzentration auf attraktive Wohnstandorte

- Die Stadt-Umland-Wanderungen sind in den vergangenen Jahren weiter zurückgegangen und konzentrieren sich auf die gut erreichbaren und attraktiven Wohnstandorte des engeren Umfeldes. Durch die Absenkung der Wohnbauförderung (für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen) sowie steigende Mobilitätskosten haben die Standorte im weiteren Umfeld der Großstädte auf Dauer an Attraktivität verloren.

... zunehmende wohnstandortorientierte Wanderungen älterer Menschen

- Die Wanderungen älterer Menschen werden in starkem Maße von den Wohn- und Wohnumfeldqualitäten der Zielregionen geprägt. Besondere Anziehungskraft entwickeln Standorte mit guter Erreichbarkeit und spezifischer Infrastruktur wie die Kur- und Gesundheitsstandorte. Angesichts des demographischen Wandels werden die Zahlen der älteren Menschen zunehmend steigen und damit auch die Wanderungsströme älterer Menschen an Bedeutung gewinnen.

Grundmuster der Bevölkerungsentwicklung bei niedrigerem Niveau von Wanderungen

- In dem auch über längere Zeiträume relativ stabilen regionalen Grundmuster der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen werden in den letzten Jahren Veränderungen sichtbar.
 - Vor allem in den peripheren ländlichen Räumen zeichnen sich immer häufiger schrumpfende Einwohnerzahlen ab.
 - Vor allem der niedersächsische Küstenraum konnte in der jüngsten Vergangenheit seine Position deutlich verbessern, in erster Linie gilt dies für Ostfriesland und den Raum Wilhelmshaven.
 - Nach wie vor besonders ungünstig ist die Entwicklung im Oberweser-Raum, im Leine-Weser-Bergland und in der Harzregion. Hier ist vor allem die durch langfristige Abwanderungstendenzen entstandene ungünstige Altersstruktur für eine schwache demographische Entwicklung verantwortlich.

Zukünftiger Bevölkerungsrückgang

- In der Bevölkerungsprognose ist bis 2030 für Niedersachsen insgesamt mit einem Einwohnerrückgang um etwa 8 % zu rechnen. Die Verluste werden in den ländlichen Räumen deutlich stärker ausfallen, in einzelnen ländlichen Räumen ist von Rückgängen um bis zu 25 % zu rechnen. Auf der anderen Seite dürften einige ländliche Räume im westlichen Niedersachsen und im Elbe-Weser-Raum in den nächsten zwei Jahrzehnten noch Einwohnerzuwächse haben.

- Die Herausforderungen des zukünftigen demographischen Wandels verschärfen sich in den strukturschwachen Räumen des Landes in besonderer Weise durch die zunehmenden Wanderungsverluste von Einwohnern im „aktiven Alter“ sowie vor allem auch von jungen Menschen im Ausbildungs- und Berufseintrittsalter.

Herausforderungen des zukünftigen demographischen Wandels

Aktuelle Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung

- Der wirtschaftliche Aufschwung von 2005 bis 2008 hat auch für Niedersachsen deutliche Beschäftigungszuwächse gebracht. In der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 kam der Beschäftigungsaufbau zwar kurzfristig zum Stillstand, aber bereits 2010 wuchs die Beschäftigung in Niedersachsen wieder. Seit 2008 war die Entwicklung günstiger als im Bundesdurchschnitt, und im Jahr 2011 lag die Beschäftigung entsprechend um fast 10 % über dem Ausgangsjahr 2005. Niedersachsen hat somit die Wirtschaftskrise sehr viel besser überstanden als die stärker industriell geprägten Bundesländer mit intensiveren Exportverflechtungen und einer ausgeprägteren Internationalisierung.
- Sowohl in der Aufschwungphase 2005 bis 2008 als auch von 2008 bis 2011 haben sich die ländlichen Räume in Niedersachsen insgesamt günstiger entwickelt als die großstädtischen Räume. Allerdings sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen groß.
- Die Wachstumsraten der großstädtischen Räume liegen näher beieinander, lediglich der Raum Salzgitter ist vom industriellen Strukturwandel stark getroffen. Die Standorte Braunschweig und Wolfsburg und ihr Umfeld verzeichnen wieder stärkere Beschäftigungszuwächse, und auch Hannover entwickelt sich wieder dynamischer. Den größten Positionsgewinn unter den Verdichtungsräumen kann aber die Region Göttingen mit deutlichen Beschäftigungsgewinnen verbuchen.
- Bei den ländlichen Räumen sind die Entwicklungsdisparitäten extrem groß. Die Regionen des westlichen Niedersachsens und des Elbe-Weser-Raums stehen mit ihrer Beschäftigtenentwicklung nach wie vor an der Spitze. Allerdings hat in einigen Teilräumen die Dynamik etwas an Schwung verloren.
- In den letzten Jahren entfaltet die maritime Wirtschaft in dem seit langem eher entwicklungschwachen Wirtschaftsraum an der Küste zunehmende Wachstumsimpulse. Die bislang schon entwicklungsstärkeren Teilräume haben in den letzten Jahren ihre Position halten oder leicht ausbauen können. Einige andere, wie beispielsweise Emden, Wilhelmshaven und Cuxhaven oder auch Nordenham, haben sogar deutlich an Entwicklungsdynamik gewonnen.
- Die entwicklungsschwächsten Regionen im Land sind auch weiterhin die klassischen Industrieregionen des Mittelgebirgsraums im Weser- und Leine-Bergland sowie im Harz und im Harzvorland. Die abgelegeneren Standorte abseits der großen Verkehrsachsen sind hier besonders benachteiligt.
- Entsprechendes gilt auch für das räumliche Muster der Betriebsgründungen. Die entwicklungsschwachen ländlichen Räume sind auch durch eine geringe Gründungsdynamik oder sogar durch rückläufige Betriebszahlen gekennzeichnet. An der Spitze liegen neben den Großstädten die standortbegünstigten suburbanen Räume und die gut erreichbaren Standorte des ländlichen Raums. Unabhängig davon ist die Gründungsdynamik im gesamten westlichen Niedersachsens stark.
- Die Arbeitsplatzzuwächse der letzten Jahre in den ländlichen Räumen konzentrieren sich keinesfalls nur auf die Zentren und die begünstigten Wirtschaftsstandorte entlang der Verkehrsachsen. Auch in den abgelegeneren Standorten sind durchaus zusätzliche Arbeitsplätze zu verzeichnen, sodass sich die Disparitäten innerhalb der ländlichen Räume in einigen Fällen auch reduziert haben.

Positive Entwicklung bis 2008, geringere Betroffenheit in der Krise 2009 und seitdem stabileres Wachstum

Ländliche Räume weiterhin mit höherer Dynamik

In großstädtischen Räumen Salzgitter sehr schwach, Wolfsburg und Braunschweig mit wieder steigender Dynamik

Wachstumsstarke Räume in Westniedersachsen nach wie vor an der Spitze

Zunehmende Dynamik des Küstenraums

Größte Entwicklungsschwäche in peripheren Standorten des südlichen Niedersachsens

Hohe Gründungsdynamik in standortbegünstigten ländlichen Räumen

Zuwächse auch in peripheren Standorten innerhalb der ländlichen Räume

Aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarktes

- Erheblicher Abbau der Arbeitslosigkeit in Niedersachsen**
 - Trotz einer günstigen Arbeitsmarktentwicklung in den letzten Jahren liegt das Niveau der Arbeitsmarktungleichgewichte in Niedersachsen nur leicht unter dem Bundesdurchschnitt und damit deutlich über dem westdeutschen Niveau.
- Geringere Arbeitslosigkeit in den ländlichen Räumen**
 - Die Arbeitslosigkeit ist in den ländlichen Räumen insgesamt niedriger als in den großstädtischen Regionen. Die Disparitäten sind aber vor allem in den ländlichen Räumen immer noch sehr groß. Im ländlichen Verflechtungsbereich Lüchow-Dannenberg ist die Arbeitslosenquote mehr als dreimal so hoch wie im Bereich Lingen.
- Hohe Arbeitslosigkeit in den großstädtischen Zentren**
 - Besonders hoch ist die Arbeitslosigkeit in den großstädtischen Zentren, in denen sich Problemgruppen in besonderer Weise konzentrieren. In den großstädtischen Räumen Hannover, Hildesheim und Salzgitter ist sie ausgesprochen hoch und im Umland von Hamburg und Bremen sowie im Raum Osnabrück sehr niedrig.
- Ländliche Räume mit ausgeprägten Ungleichgewichten**
 - Die ländlichen Räume an der Küste, die Regionen im Weser- und Leine-Bergland, im Harz sowie im Raum Lüchow-Dannenberg haben die höchsten Arbeitsmarktungleichgewichte. Ausgesprochen günstig ist die Situation in den entwicklungsstarken Regionen des westlichen Niedersachsen und entlang der Entwicklungsachse der Hansalinie Hamburg – Bremen – Osnabrück.
- Beschäftigungszuwächse und sinkende Arbeitslosigkeit in allen Regionen**
 - Die Entwicklung der letzten Jahre mit teilweise deutlichen Beschäftigungszuwächsen hat auch die Arbeitslosigkeit in Niedersachsen erheblich reduziert. Davon haben praktisch alle Regionen profitiert, die ländlichen Regionen allerdings etwas stärker als die großstädtischen Räume.

Erwerbsbeteiligung und Arbeitskräftepotenziale

- Umfassende Schätzung der Erwerbsbeteiligung auf der Gemeindeebene: beträchtliche regionale Unterschiede**
 - Die umfassende Schätzung der Erwerbsbeteiligung auf der Basis der sozialversicherungspflichtigen Voll- und Teilzeitbeschäftigten, der geringfügig Beschäftigten, der Beamten und der Selbständigen auf der Gemeindeebene macht beträchtliche regionale Unterschiede sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen deutlich. Die Quoten schwanken insgesamt auf der Basis von Pendlerverflechtungsbereichen bei den Männern zwischen 70 % und 90 % und bei den Frauen zwischen 63 % und 76 %. Die Parallelität der Quoten von Männern und Frauen belegt, dass die Arbeitsmarktlage vor Ort eine große Rolle spielt. Vor allem bei der Höhe der Erwerbsbeteiligung der Frauen dürfte darüber hinaus die Wirtschaftsstruktur von Bedeutung sein. Dienstleistungen begünstigen dabei eindeutig die Frauenerwerbstätigkeit, so z.B. in den ländlichen Räumen des mittleren Niedersachsen oder im Umland der Verdichtungsräume. Ausgesprochen schwach ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den großen Industrieregionen Wolfsburg, Salzgitter und Hildesheim, im westlichen Niedersachsen an der Ems-Achse und in Ostfriesland sowie im peripheren ländlichen Raum Lüchow-Dannenberg.
- Bedeutung der Teilzeitbeschäftigten und der ausschließlich geringfügig Beschäftigten**
 - Bei den Frauen machen sozialversicherungspflichtige Vollzeittätigkeiten in allen Regionen deutlich weniger als die Hälfte der Erwerbstätigkeit aus. Teilzeitbeschäftigte tragen mit 18 %-Punkten und geringfügig Beschäftigte mit 17 %-Punkten zur gesamten Erwerbsbeteiligung bei. Die Anteile sind in den ländlichen Räumen deutlich höher als in den großstädtischen Räumen. Die ländlichen Räume des mittleren Niedersachsen haben bei den Frauen die höchsten Teilzeitquoten. Bei den geringfügig Beschäftigten stehen die ländlichen Räume des westlichen Niedersachsen und der Küste weit an der Spitze.
- Ungenutzte Erwerbspersonenpotenziale als Entwicklungschancen vor allem für die ländlichen Räume**
 - Insgesamt machen die Schätzungen der Erwerbsbeteiligung deutlich, dass es mit den Zahlen der nicht erwerbstätigen Personen noch erhebliche ungenutzte regionale Arbeitskräftepotenziale vor allem in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen und auch des östlichen Niedersachsen gibt. Daneben dürften die hohen Zahlen von Teilzeitkräften noch beträchtliche Potenziale zur Aufstockung des Arbeitsvolumens durch Verlängerung der Wochenarbeitszeit bieten. Ein weiteres Potenzial liegt in den teilweise sehr

hohen Anteilen von ausschließlich geringfügig Beschäftigten, für die zu einem großen Teil ebenfalls eine Aufstockung zumindest zu einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigung in Frage kommen dürfte. Angesichts der relativ guten Qualifikationsstruktur der weiblichen Bevölkerung bedeuten mit dem weiter fortschreitenden Fachkräftemangel die vorhandenen Erwerbspersonenpotenziale durchaus Entwicklungschancen für die ländlichen Räume.

Einkommen und soziökonomische Lage

- Das Einkommensniveau in Niedersachsen liegt geringfügig unter dem Bundeswert und damit um fast ein Zehntel unter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Dieser Rückstand ergibt sich sowohl aus einem etwas niedrigeren Entgeltniveau bei den Arbeitnehmern als auch einer geringeren Erwerbsbeteiligung, insbesondere der Frauen. Niedersachsen hat seine Position im letzten Jahrzehnt vor allem gegenüber den entwicklungsstarken süddeutschen Ländern mit erheblich geringerer Arbeitslosigkeit nicht ganz halten können.

Rückstand im Einkommensniveau

- Beim Einkommen gibt es in Niedersachsen ein beträchtliches regionales Gefälle von den großstädtischen zu den ländlichen Regionen hin, das von einem Ost-West-Gefälle überlagert wird. Die Regionen Hamburg, Braunschweig, Hannover und Wolfsburg liegen mit ihren überdurchschnittlichen Verdienstmöglichkeiten an der Spitze. Die Regionen Göttingen, Hildesheim und Salzgitter bleiben deutlich zurück.

Stadt-Land-Gefälle im Einkommensniveau

- Innerhalb der großstädtischen Räume haben die Einwohner in den attraktiven Wohnstandorten des suburbanen Raums nach wie vor die höchsten Einkommen. Das Einkommensniveau der großstädtischen Zentren ist wegen der höheren Anteile sozial schwacher Bevölkerungsgruppen in der Regel deutlich niedriger. Damit einhergehende niedrigere Steuereinnahmen aus der Einkommensteuer und höhere soziale Ausgaben verursachen überdurchschnittliche und steigende Finanzprobleme. Durch den Reurbanisierungsprozess mit der verstärkten Zuwanderung von jüngeren und auch einkommensstärkeren Haushalten verbessert sich die Einkommenssituation der Bevölkerung und damit auch die Situation der kommunalen Haushalte in den Großstädten deutlich.

Hohe Einkommen in attraktiven Wohnstandorten

- Das Einkommensniveau der ländlichen Räume im Umfeld der Verdichtungsräume ist vergleichsweise günstig. Die niedrigsten Einkommen haben die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen mit einer relativ niedrigen Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Begünstigung ländlicher Räume im Umfeld der Verdichtungsräume

- Die Regionen mit ungünstiger demographischer Entwicklung und steigender Überalterung sind in der Regel in ihrem Einkommensniveau zurückgefallen, vor allem auch weil die Transfereinkommen niedriger sind als die Erwerbseinkommen.

Zurückfallen der Regionen mit demographischen Entwicklungsschwächen

- Der Anteil der Leistungsempfänger nach dem SGB II an der Bevölkerung unter 65 Jahren ist ein Indikator für das Ausmaß der sozialen Probleme. In Niedersachsen ist jeder 10. Einwohner unter 65 Jahren leistungsberechtigt. In den ländlichen Räumen ist der Anteil insgesamt etwas niedriger als in den großstädtischen Regionen.

Soziale Probleme: fast jeder Zehnte unter 65 Jahren hilfebedürftig

- Die Unterschiede sind aber extrem groß: so ist der Anteil im Raum Wilhelmshaven mehr als dreimal so hoch wie im Raum Meppen. Unter den Großstädten haben Hannover, Salzgitter und Hildesheim überdurchschnittliche soziale Probleme. Am geringsten sind die Anteile der Leistungsberechtigten in den Umlandbereichen von Hamburg und Bremen sowie in den Räumen Osnabrück und Wolfsburg.

Stadt-Land-Gefälle der sozialen Probleme

- In den ländlichen Räumen haben die Regionen des Küstenraums sowie die süd- und nordostniedersächsischen Räume die höchsten Anteile an leistungsberechtigten Erwerbsfähigen und ihren Familien. Extrem gering sind die sozialen Probleme in den ländlichen Räumen des westlichen Niedersachsen.

Geringe soziale Probleme im westlichen Niedersachsen

- Die steigende Beschäftigung in den letzten Jahren hat in allen Teilräumen des Landes zu einem Rückgang der Zahlen der Leistungsberechtigten beigetragen. In den ländlichen Räumen war dieser Rückgang etwas stärker als in den großstädtischen Räumen.

Rückgänge der Leistungsberechtigten mit steigender Beschäftigung

Erwerbsmöglichkeiten als Schlüssel zum Abbau von Einkommensdisparitäten

- In der Konsequenz kann der Abbau der Einkommensdisparitäten und der sozialen Probleme nur gelingen, wenn das Angebot an Erwerbsmöglichkeiten in den strukturschwachen Regionen und in ihrem näheren Umfeld so ausgeweitet wird, dass die Erwerbsbeteiligung steigen kann. Besonders die Schaffung von hochqualifizierten Beschäftigungsmöglichkeiten stärkt das regionale Einkommensniveau. Vor allem abgelegene Regionen (Wohnstandorte), die den Anschluss an den qualifikationsorientierten Strukturwandel nicht schaffen, drohen zurückzufallen.

Kommunale Finanzen

Steuereinnahmen in Niedersachsen deutlich unter dem Bundesdurchschnitt

- Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden, die bundesweit seit Anfang des Jahrzehnts erheblich gesunken waren, sind in den vergangenen Jahren wieder sehr stark gestiegen. Trotzdem liegen die kommunalen Steuereinnahmen in Niedersachsen seit langem erheblich unter dem Bundesdurchschnitt. Bei den Gewerbesteuererträgen je Einwohner betrug der Rückstand im Jahr 2010 13 % und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer je Einwohner 15 %. Die Ursachen dürften bei der Gewerbesteuer vor allem in der geringeren Ertragskraft der Unternehmen und der niedrigeren Zahl von Unternehmenszentralen im norddeutschen Raum liegen. Bei der Einkommensteuer wirkten sich ein insgesamt niedrigeres Lohnniveau bzw. vor allem die höhere Arbeitslosigkeit bzw. die geringere Erwerbsbeteiligung (von Frauen) aus, die die Haushaltseinkommen limitieren.

Steigende Steuereinnahmen in den letzten Jahren

- Insgesamt haben fast alle niedersächsischen Wirtschaftsräume von den steigenden Gewerbesteuererträgen vor allem im letzten Jahr profitiert.
 - Die einzigen Regionen mit deutlich über dem westdeutschen Durchschnitt liegenden Gewerbesteuererträgen sind die großstädtischen Regionen Wolfsburg und Hannover und der ländliche Raum Emden.
 - Die Gewerbesteuererträge in den ländlichen Räumen des Landes sind in den letzten Jahren zwar deutlich gestiegen, insgesamt ist das Niveau aber doch vergleichsweise niedrig geblieben.

Zunehmende Einnahmen aus der Einkommensteuer

- Bei den Einnahmen aus der Einkommensteuer ist der Rückstand der niedersächsischen Regionen gegenüber dem westdeutschen Durchschnitt in den letzten Jahren fast kontinuierlich größer geworden. Dies gilt sowohl für die Verdichtungsräume als auch für die Stadtregionen und die ländlichen Räume.
 - Insgesamt erreichen nur das südliche Hamburger Umland sowie die Regionen Hannover und Wolfsburg in etwa das bundesdurchschnittliche Niveau.
 - In allen anderen Regionen liegen die Einnahmen teilweise beträchtlich darunter. Vergleichsweise niedrig bleiben die Einkommenssteuererträge beispielsweise in den Stadtregionen Göttingen, Oldenburg und Osnabrück sowie in den ländlichen Räumen Emsland-Bentheim, Oldenburger Münsterland und Emden.

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

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

Einnahmen der Landkreise: Unterschiede bei Kreisumlage und allgemeinen Zuweisungen

- Auf der Landkreisebene wird die unterschiedliche Höhe der Kreisumlage durch die allgemeinen Zuweisungen des Landes ebenfalls nicht vollständig ausgeglichen, sodass beträchtliche Unterschiede in den Deckungsmitteln je Einwohner bleiben. Auch in den Kreishaushalten reduzieren sich die zur Deckung der Zuschussbedarfe notwendigen Mittel durch Zinszahlungen in unterschiedlichem Maße.

- Bei den Gemeinden ist das Gefälle auf der Ausgabenseite der Verwaltungshaushalte, d.h. in den Zuschussbedarfen der Einzelpläne 0 bis 8, noch ausgeprägter als auf der Einnahmeseite, so dass beträchtliche Abweichungen in den Deckungsquoten festzustellen sind. Insgesamt ergab sich im Jahr 2010 auf der Gemeindeebene eine Deckungsquote von etwa 108 %. In den Landkreisen lag die Spannweite der Deckungsquoten auf der Gemeindeebene zwischen 160 % und 70 %. Deutliche Deckungsprobleme hatten die Gemeinden in den Landkreisen Hildesheim, Celle, Cuxhaven, Northeim sowie Osterode am Harz und Helmstedt.
- Bei den Landkreisen waren die regionalen Unterschiede in den Zuschussbedarfen ebenfalls vergleichsweise groß. Die allgemeinen Deckungsmittel reichten im Jahresdurchschnitt 2010 insgesamt gerade aus, um die Ausgaben vollständig zu decken, denn die Deckungsquote lag insgesamt nur bei etwa 99 %. Die Unterschiede in den Kreishaushalten schwankten zwischen 123 % und 75 %. Insgesamt reichten nur in 11 von 38 Kreishaushalten die allgemeinen Deckungsmittel nach Abzug der Zinszahlungen aus, um die Zuschussbedarfe zu decken. Die größten Deckungsprobleme hatten bei den großstädtischen Räumen die Landkreise Peine und Helmstedt und bei den ländlichen Räumen die Landkreise Uelzen, Schaumburg, Northeim, Holzminden und Lüchow-Dannenberg.
- Damit war die finanzielle Konstitution der kommunalen Haushalte sehr unterschiedlich. Bei einem Drittel der Kreise und etwa 40 % der Einheits- und Samtgemeinden erlaubten die Einnahme- und Ausgabenverhältnisse im Jahr 2010 keine Bildung von Rücklagen mehr. Die meisten kommunalen Gebietskörperschaften mit unzureichenden Deckungsquoten hatten überdurchschnittliche Ausgaben. Bei niedrigen Einnahmen waren in der Regel die Ausgaben der Situation besser angepasst.
- Die Zeitreihenanalysen auf Grundlage der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik belegen, dass sich die Finanzprobleme der kommunalen Ebene in Niedersachsen in den letzten Jahren tendenziell verringert haben. Die Erfahrungen der Wirtschaftskrise zeigen aber auch, dass trotz gegenwärtig stärker sprudelnder Steuerquellen die Steuereinnahmen der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer auch schnell wieder rapide sinken können. Die Ausgleichsmasse im kommunalen Finanzausgleich dürfte angesichts der Konsolidierungsanstrengungen des Landes künftig tendenziell zurückgehen und den Ausgleich in den einnahmeschwachen Regionen zusätzlich erschweren.
- Auf der Gemeindeebene haben die kleineren Gemeinden niedrigere Zuschussbedarfe als größere Gemeinden und Städte, wobei mit wachsender Größe allerdings auch die Zentralität steigt und die zentralörtlichen Aufgaben umfangreicher werden.
- Von besonderer Bedeutung für die Diskussion von effizienten Verwaltungseinheiten sind die Befunde, dass auf der Kreisebene große („einwohnerstarke“) Landkreise tendenziell niedrigere Zuschussbedarfe je Einwohner aufweisen. Ob der Zusammenschluss von Kreisen zu größeren Einheiten allerdings automatisch zur Realisierung von Größenvorteilen und zu niedrigeren Zuschussbedarfen führt, darf bezweifelt werden. Die Befunde eines engen negativen Zusammenhangs zwischen Bevölkerungsdynamik und Zuschussbedarfen sprechen dafür, dass nur eine Zusammenführung von dynamischen Regionen zielführend ist, während bei einer Zusammenfassung von entwicklungsschwachen Kreisen die hohen Ausgabenniveaus wahrscheinlich kaum abgebaut werden können. Wachstumsstarken Kreisen und Gemeinden fällt es offensichtlich deutlich leichter, ihre Haushalte zu decken. Eine besondere Problematik stellt für die kommunalen Haushalte die Bewältigung von sozialen Problemen dar, die in der Regel aus Strukturproblemen und langfristig zurückbleibender wirtschaftlicher Dynamik entstanden sind. Hier ist vor allem die Kreisebene betroffen, weil sie weitgehend die Ausgaben zur sozialen Sicherung tragen muss.
- Die finanzwirtschaftlichen Probleme der kommunalen Haushalte drücken sich neben niedrigen Deckungsquoten auch in Zinszahlungen für Kredite aus, die aufgrund unzureichender Haushaltsdeckung in der Vergangenheit aufgenommen worden sind. Hier treten einzelne Kreise sowie Städte und Gemeinden durch ausgesprochen hohe Zinszahlungen hervor, durch die ihre Handlungsspielräume deutlich eingeengt werden. Dazu zählen vor allem die Gemeinden der Landkreise Hildesheim, Lüneburg, Osterholz und Helmstedt in den großstädtischen Räumen sowie der Landkreise Osterode am Harz, Northeim, Lüchow-Dannenberg und Cuxhaven in den ländlichen Räumen.

Extreme Unterschiede in den Deckungsquoten auf der Gemeindeebene

Unzureichende Deckung der Haushalte bei einem Drittel der Landkreise

Dramatische Finanzkonstitution in einigen Regionen

Erwartung erheblicher Verschärfung der kommunalen Finanzprobleme

Ausgaben der Gemeinden in Abhängigkeit von der Gemeindegröße

Tendenziell niedrigere Ausgaben in bevölkerungsreicheren und wachstumsstärkeren Landkreisen

Eingeengte finanzielle Spielräume durch hohe Zinszahlungen

- In insgesamt 15 Gemeinden (Einheits- und Samtgemeinden) wurden im Jahr 2010 die allgemeinen Deckungsmittel durch Zinszahlungen sogar um mehr als 25 % reduziert. Auf der Kreisebene sind die Landkreishaushalte von Northeim, Heidekreis, Cuxhaven, Aurich, Wesermarsch und Lüchow-Dannenberg mit deutlich über dem Landesdurchschnitt liegenden Zinszahlungen belastet.

Entwicklungsschwache Regionen mit eingeschränkten Handlungsspielräumen

- Leistungsfähige kommunale Strukturen sind eine Grundvoraussetzung für die Gestaltung von attraktiven Lebens- und Arbeitsbedingungen. Ausreichende kommunale Handlungsspielräume sind darüber hinaus auch eine Voraussetzung für die Mitgestaltung einer zukunftsorientierten regionalen Entwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund bieten die beträchtlichen regionalen Unterschiede auf der Einnahme- und bzw. auch auf der Ausgabenseite großen Anlass zur Sorge. Durch die engen Zusammenhänge zwischen demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung sowie den kommunalen Einnahmen und Ausgaben sind es gerade die entwicklungsschwächeren Gebietskörperschaften, die trotz der ausgleichenden Wirkungen der allgemeinen Zuweisungen offensichtlich über geringere finanzielle und personelle Handlungsspielräume zur Initiierung und Umsetzung anspruchsvollerer Entwicklungsprojekte verfügen.

Verbesserung der Wirtschaftsstruktur als Schlüssel zur Stärkung kommunaler Haushalte

- Für die regionale Entwicklungspolitik bedeuten diese Ergebnisse, dass zur Wiedergewinnung kommunaler Handlungsspielräume in den schwachen Regionen vor allem die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen von Bedeutung ist. Wirtschaftliche Dynamik stärkt die Gewerbesteuerereinnahmen, und die zusätzlichen Erwerbsmöglichkeiten verbessern die Einnahmen aus der Einkommensteuer, wengleich ein Teil der Zuwächse durch verringerte Zuweisungen kompensiert wird. Die Reduzierung von sozialen Problemen entlastet die Haushalte darüber hinaus auf der Ausgabenseite. Für die Förderung entwicklungsschwacher Regionen hat somit Wirtschaftsförderung oberste Priorität.

Vertiefende Analysen zu spezifischen Entwicklungspfaden

- Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, in vertiefenden Analysen die Bezüge zu den spezifischen Entwicklungspfaden und -bedingungen der Städte und Gemeinden vor Ort bzw. der Regionen aufzuzeigen. In Zeitreihenanalysen lässt sich die Verschärfung oder Abschwächung von Problemen belegen. 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.

Diskussionsprozess mit den regionalen Akteuren

- Die kommunalen Gebietskörperschaften müssen sich auf diese veränderten Rahmenbedingungen einstellen und die absehbaren Herausforderungen des demographischen und wirtschaftlichen Wandels sowie die möglichen Konsequenzen intensiv mit Politik, Verwaltung und den übrigen Akteuren diskutieren.

Strategisch orientierte Entwicklungsplanung

- Insgesamt muss vor dem Hintergrund der zukünftigen demographischen und wirtschaftlichen Herausforderungen und der absehbaren Entwicklungen auf der Einnahme- und Ausgabenseite in den kommunalen Gebietskörperschaften eine strategisch orientierte Entwicklungsplanung etabliert werden, die eng mit der Finanzplanung verknüpft ist. Die einzelnen Schritte sind:
 - Sensibilisierung von Politik, Verwaltung und anderen kommunalen Akteuren sowie der Öffentlichkeit für die Chancen und Risiken des demographischen Wandels,
 - Erarbeitung von „Fachkonzepten“ für wichtige kommunale Aufgabenbereiche (u.a. Bildung und Schulen, Kultur- und Sporteinrichtungen, Gesundheitswesen, soziale Einrichtungen),
 - Bewertung der einzelnen Projekte und Maßnahmen auch hinsichtlich ihres Beitrags zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung und ihrer fiskalischen Auswirkungen.

Eine zusammenfassende Übersicht zu den relativen Stärken und Schwächen der niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte sowie der Region Hannover befindet sich in der Übersicht A-4 im Anhang.

Anhang

Abb.		Seite
A-1	Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 1989 bis 2011	Anhang - 2
A-2	Beschäftigtenentwicklung in den Jahren 1989 bis 2011	Anhang - 3
A-3	Betriebsgründungen in den Jahren 1998 bis 2011	Anhang - 4
A-4	Aktuelles Stärken-Schwächen- Profil der niedersächsischen Stadt- und Landkreise	Anhang - 5

In den Regionalmonitoring-Grafiken werden für einzelne zentrale Entwicklungstendenzen die **Positionen der niedersächsischen Stadt- und Landkreise innerhalb des Landes** dargestellt. Auf diese Weise lassen sich Positionsveränderungen und damit Verschlechterungen bzw. Verbesserungen regionaler Entwicklungsschwächen oder -stärken transparent machen.

Die Regionen werden nach den Rangplätzen des jeweiligen Indikators sortiert und insgesamt neun Klassen zugeordnet (+ + + + = weit überdurchschnittlich, O = durchschnittlich, - - - = weit unterdurchschnittlich), die jeweils durch die Farben einer grün-rot-Skala dargestellt werden. Die positiven Vorzeichen repräsentieren Stärke bzw. positive Entwicklung, wie beispielsweise hohe Beschäftigtendynamik oder Bevölkerungsentwicklung bzw. niedrige Arbeitslosigkeit und niedrige Zinszahlungen der kommunalen Haushalte.

Rangplätze der NIW- Regionalmonitoring-Grafiken



Die Klassengrenzen der zugrunde gelegten neun Klassen werden jeweils über die kumulierte Bevölkerung bestimmt, sodass jede Klasse jeweils ein Neuntel der niedersächsischen Bevölkerung repräsentiert.

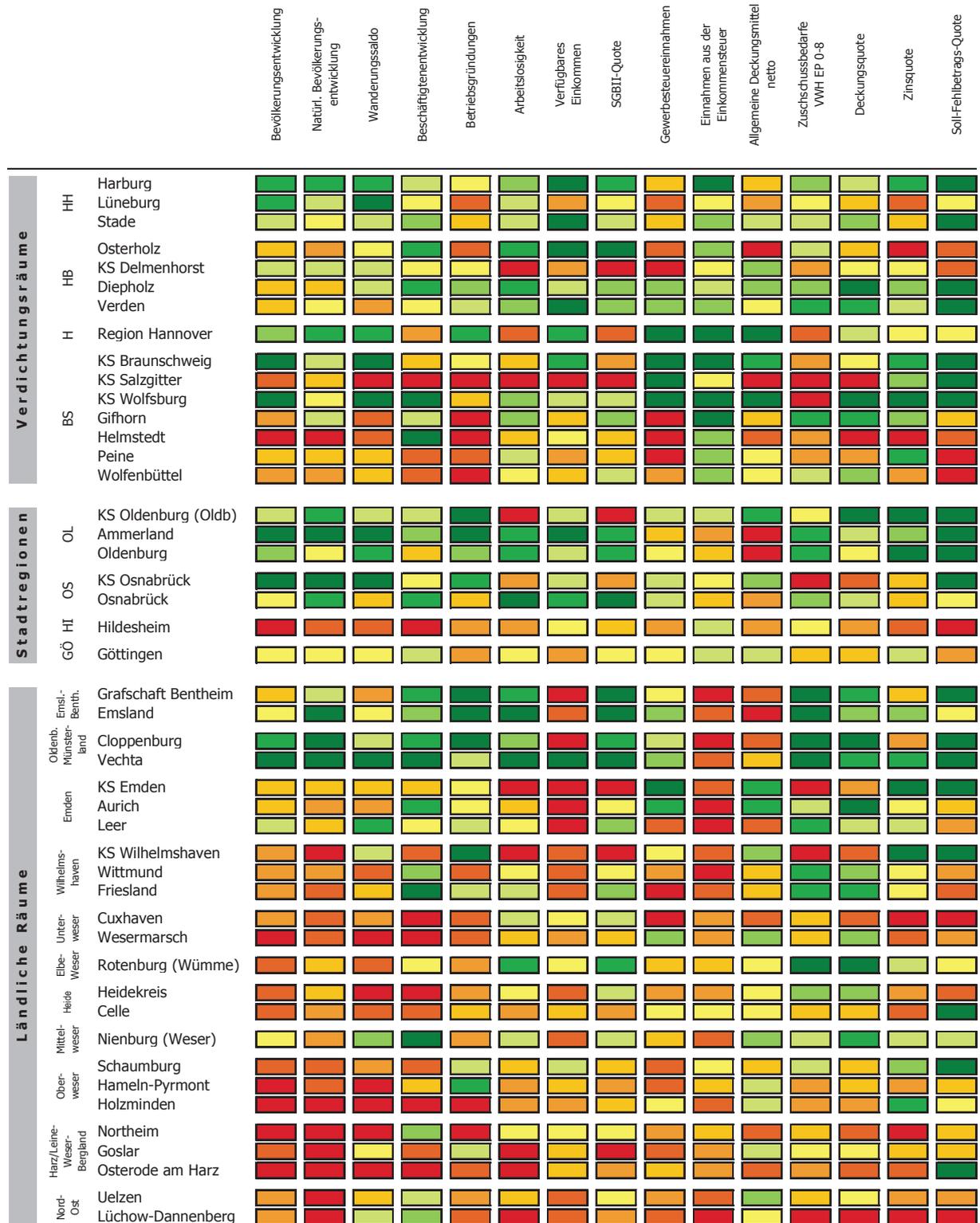
Abb. A-3: Betriebsgründungen in den Jahren 1998 bis 2011

NIW-Regionalmonitoring: Position der niedersächsischen Stadt- und Landkreise
 Betriebsgründungen (bis 2002: Neuerrichtungen) je 10.000 Erwerbsfähige



Abb. A-4: Aktuelles Stärken-Schwächen-Profil der niedersächsischen Stadt- und Landkreise

NIW-Regionalmonitoring: Position der niedersächsischen Stadt- und Landkreise



Indikatoren des aktuellen Stärken-Schwächen-Profiles

Bevölkerungsentwicklung je 1.000 Einwohner, 2011

Natürliche Bevölkerungsentwicklung je 1.000 Einwohner, 2011

Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner, 2011

Beschäftigtenentwicklung in %, 2010 bis 2011

Betriebsgründungen je 10.000 Erwerbsfähige, 2011

Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt, 2011

Verfügbares Einkommen je Einwohner, 2009

Anteil der Hilfebedürftigen an der Bevölkerung unter 65 Jahren in %, 2011

Gewerbesteuereinnahmen (abzüglich Gewerbesteuerumlage) in Euro je Einwohner, 2011

Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer in Euro je Einwohner, 2011

Allgemeine Deckungsmittel netto der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) in Euro je Einwohner, 2010

Zuschussbedarfe der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) in Euro je Einwohner, 2010

Deckungsquote: Allgemeine Deckungsmittel netto bezogen auf die Zuschussbedarfe der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) in %, 2010

Zinsquote: Zinszahlungen bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel brutto der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) in %, 2010

Soll-Fehlbetragsquote: Soll-Fehlbeträge der Vorjahre bezogen auf die allgemeinen Deckungsmittel netto der kommunalen Haushalte (Landkreis- und Gemeindeebene) in %, 2010