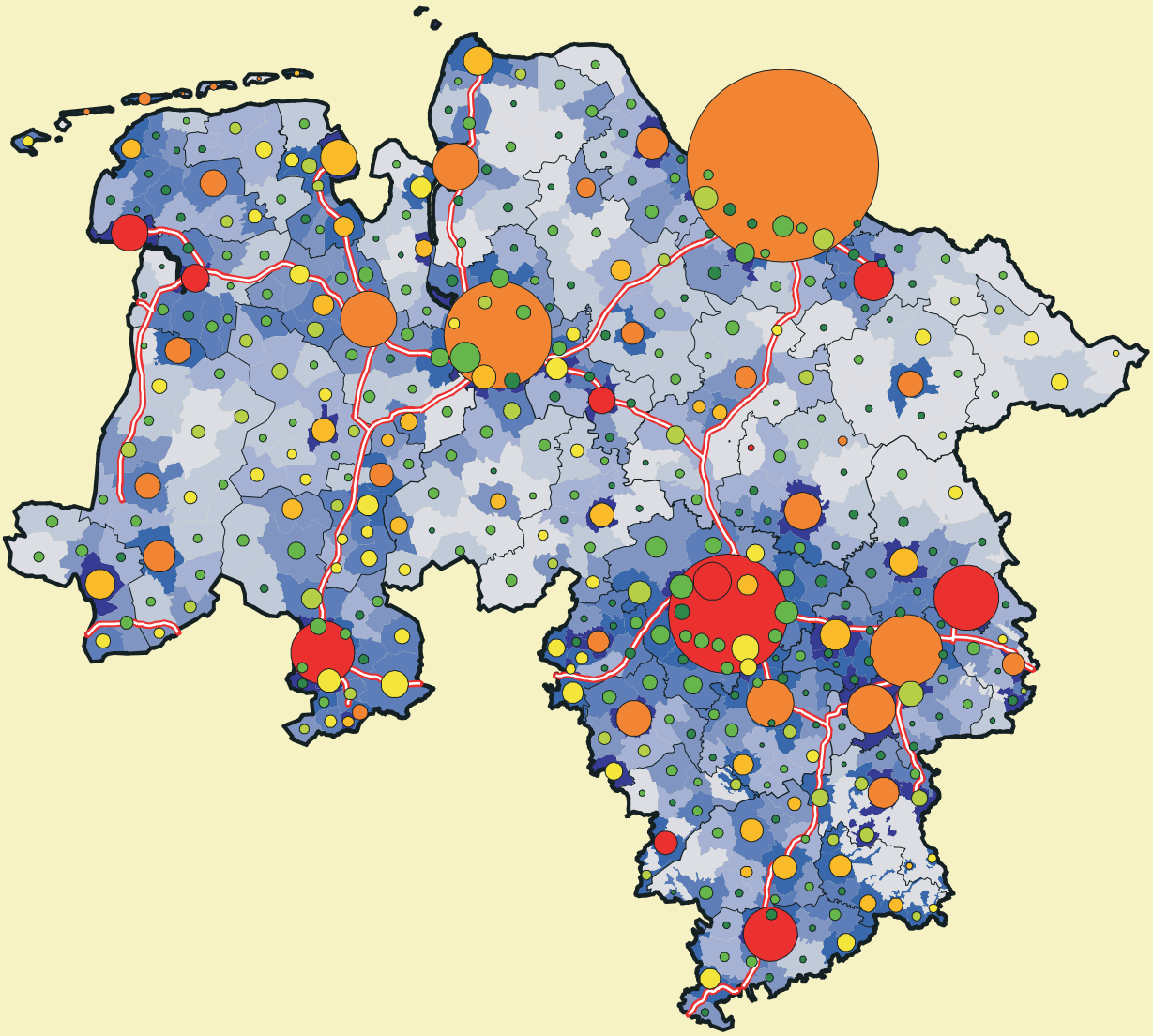
Regionalmonitoring Niedersachsen

Regionalreport 2003

Positionierung und Entwicklungstrends
ländlicher und städtischer Räume



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

NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Regionalmonitoring Niedersachsen

Regionalreport 2003

Positionierung und Entwicklungstrends
ländlicher und städtischer Räume

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

Hannover, Oktober 2003

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

Bearbeiter:

Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung (Projektleiter)

Dipl.-Geogr. Matthias Franck

Dipl.-Geogr. Lars Masurek

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
ABBILDUNGS- UND KARTENVERZEICHNIS		**V**
VORWORT		**VII**
METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORINGS		**IX**
1.	**RAUM- UND SIEDLUNGSSTRUKTUR**	**1**
	Verwaltungs- und Siedlungsstrukturen	1
	Zentren und Wirtschaftsstandorte	1
	Arbeitsmarktverflechtungen	2
2.	**BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR UND –ENTWICKLUNG**	**2**
	Bevölkerungsentwicklung	2
	Altersstruktur	5
3.	**WIRTSCHAFTSSTRUKTUR UND –ENTWICKLUNG**	**6**
	Wirtschaftswachstum	6
	Arbeitsproduktivität	6
	Beschäftigtenentwicklung	8
	Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe	11
	Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsgewerbe	11
4.	**ARBEITSMARKT**	**14**
	Arbeitslosigkeit	14
	Langzeitarbeitslosigkeit	16
	Erwerbsbeteiligung der Frauen	16
5.	**BILDUNG UND QUALIFIKATION**	**17**
	Berufliche Erstausbildung	17
	Qualifikationsstruktur der Beschäftigten	19
	Beteiligung an weiterführender allgemeiner Schulbildung	20
6.	**LÖHNE UND EINKOMMEN**	**20**
	Arbeitnehmerentgelte	20
	Pro-Kopf-Einkommen	21
7.	**KOMMUNALE FINANZEN**	**22**
	Gewerbesteuereinnahmen	22
	Einkommensteuer	23
	Steuereinnahmekraft	24

8. HERAUSFORDERUNGEN UND KONSEQUENZEN FÜR DIE REGIONALE ENTWICKLUNGSPOLITIK 26

8.1 Veränderte Rahmenbedingungen für die regionale Entwicklung 26

Herausforderung: demographischer Wandel 26

Herausforderung: sektoraler Strukturwandel 27

Herausforderung: Innovationsorientierung 28

Herausforderung: Qualifikationsorientierung 29

Herausforderung: steigender Wettbewerb der Regionen 30

Herausforderung: veränderter Handlungsrahmen der staatlichen und kommunalen Ebene 32

8.2 Perspektiven der regionalen Entwicklung 33

8.3 Konsequenzen für eine zukunftsorientierte regionale Entwicklungspolitik 35

KARTENANHANG 39

ABBILDUNGS- UND KARTENVERZEICHNIS

Abbildungs-nummer	Inhalt
2.1	Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen und Westdeutschland seit Anfang der 80er Jahre
2.2	Bevölkerungsentwicklung in den Regionen des Landes Niedersachsen 1989 bis 1998 und 1998 bis 2002
3.1	Arbeitsproduktivität in den Regionen des Landes Niedersachsen 1992 und 2000
3.2	Wirtschaftsstruktur in den Regionen des Landes Niedersachsen 2000
3.3	Beschäftigtenentwicklung in Niedersachsen und Westdeutschland seit Anfang der 80er Jahre
3.4	Beschäftigtenentwicklung insgesamt in den niedersächsischen Regionen 1989 bis 1998 und 1998 bis 2001
3.5	Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes und der Dienstleistungen in den Regionen des Landes Niedersachsen 1998 bis 2001
4.1	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Niedersachsen und Westdeutschland seit Ende der 80er Jahre
4.2	Arbeitslosenquoten in den Regionen des Landes Niedersachsen 1997 und 2002
5	Auszubildende in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2002
7.1	Gewerbesteuereinnahmen (netto) in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2001
7.2	Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2001
7.3	Steuereinnahmekraft in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2001

Karten-nummer	Inhalt
0.1	Stadt- und Landkreise in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven
0.2	Raumkategorien
1	Wirtschaftsstandorte
2.1	Bevölkerungsentwicklung 1998 bis 2002
2.2	Wanderungssaldo 1998 bis 2002
2.3	Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren
3.1	Beschäftigtenentwicklung insgesamt 1998 bis 2002
3.2	Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe 1998 bis 2002
3.3	Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich 1998 bis 2002
4.1	Arbeitslosenquoten 2002
4.2	Langzeitarbeitslosigkeit 2002
4.3	Erwerbsbeteiligung der Frauen 2000
5.1	Auszubildende 2001
5.2	Beschäftigte mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss 2001
6	Pro-Kopf-Einkommen 1998
7	Steuereinnahmekraft 2001

VORWORT

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

Dieses Regionalmonitoring hat die Ziele

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

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

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

Die Kernergebnisse des Regionalmonitoring werden jährlich in einem Regionreport der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt, der die aktuellen Entwicklungstrends in den Berichtsbereichen darstellt, auf sich abzeichnende Problemfelder und -regionen hinweist, aber auch Fortschritte und positive Entwicklungen dokumentiert. Die Grundaussagen des Textteils werden durch geeignete Karten und Abbildungen visualisiert. Ein Tabellenanhang (der nicht Bestandteil dieser vorliegenden Ausgabe ist) beinhaltet Zeitreihen der wichtigsten Struktur- und Entwicklungsindikatoren. Diese belegen die dargestellten Trends und geben dem Leser die Möglichkeit, die Position bzw. Positionsveränderungen ausgewählter Regionen bestimmen zu können.

---

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

Der vorliegende Report vergleicht bei den wichtigsten Indikatoren die längerfristige regionale Entwicklung (etwa seit Ende der 80er Jahre) mit der Entwicklung der letzten Jahre (1998 bis 2002) und schenkt – soweit notwendig – dem letzten Jahr, für das statistische Daten vorliegen, noch einmal besondere Aufmerksamkeit.

Die Regionaldatenbank des Niedersächsischen Landesamtes für Statistik, mit dem das NIW seit vielen Jahren eng zusammenarbeitet, hat sich mit ihrem breiten und aktuellen regionalen Datenangeboten und mit ihren Dienstleistungen, mit denen es bundesweit eine Spitzenstellung einnimmt, wieder einmal als unverzichtbarer Partner für die Bearbeitung regionaler und kommunaler Fragestellungen in Niedersachsen erwiesen.

An der Erarbeitung und Umsetzung des vorliegenden Regionalmonitorings haben im NIW mitgewirkt Klaus-Jürgen Hentschel (Tabellen und Graphiken) sowie Hendrik Nee (Karten) und Christina Doll (Redaktionsarbeiten).

Allen Beteiligten sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

METHODISCHE GRUNDLAGEN DES REGIONALMONITORINGS

Regionale Abgrenzung

Das Regionalmonitoring bezieht sich auf das Land Niedersachsen. Basis-Raumeinheiten sind die acht kreisfreien Städte und 37 Landkreise sowie die Region Hannover [2] (Karte 0.1). Einbezogen werden auch die Daten und Indikatoren für Deutschland und Westdeutschland [3]. Wegen ihrer regionalwirtschaftlichen Bedeutung für Niedersachsen werden soweit wie möglich auch die entsprechenden Informationen für die benachbarten Großstädte Hamburg, Bremen und Bremerhaven zusammengetragen und ausgewertet. Für die kartographischen Darstellungen bietet es sich in Einzelfällen an, auch die Ebene der Städte und Gemeinden darzustellen.

Um die Diskussion zur Entwicklung der niedersächsischen ländlichen Regionen auf eine gesicherte Basis zu stellen und großräumlichere Strukturen und Trends darstellen zu können, werden drei Gebietskategorien *„Verdichtungsräume“*, *„Stadtregionen“* und *„ländliche Räume“* abgegrenzt, und letztere wiederum zu Teilräumen (mit ähnlichen Strukturen) zusammengefasst (Karte 0.2). Die Abgrenzung erfolgt pragmatisch auf Ebene der kreisfreien Städte bzw. Landkreise. In einzelnen Fällen ist die Zuordnung der Kreise, die mit mehreren Nachbarkreisen verflochten sind, dabei durchaus nicht eindeutig. **Diese Raumgliederung hat analytische Hintergründe; sie kann und soll eine Diskussion um mögliche überregionale Kooperationen nicht präjudizieren.**

- Zu den **Verdichtungsräumen** in Niedersachsen zählen:
  - die „Region Hannover“, die aus der Landeshauptstadt Hannover und dem ehemaligen Landkreis Hannover gebildet wird [4],
  - der Verdichtungsraum Braunschweig mit den Zentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg sowie den Landkreisen Gifhorn, Peine, Wolfenbüttel [5],
  - der niedersächsische Teil des Verdichtungsraums Hamburg mit dem Landkreis Harburg sowie
  - der niedersächsische Teil des Verdichtungsraums Bremen mit den Landkreisen Verden und Osterholz sowie der kreisfreien Stadt Delmenhorst [6].
- Als **Stadtregionen** werden die übrigen großstädtischen Zentren in Niedersachsen mit mehr als 100.000 Einwohnern und ihre Einzugsbereiche bezeichnet:
  - die Region Oldenburg (Stadt Oldenburg, Landkreise Ammerland und Oldenburg),
  - die Region Osnabrück (Stadt und Landkreis Osnabrück),
  - die Region Hildesheim (Landkreis Hildesheim einschließlich der kreisangehörigen Stadt Hildesheim) sowie
  - die Region Göttingen (Landkreis Göttingen einschl. der kreisangehörigen Stadt Göttingen).

---

2 Seit November 2001 sind die kreisfreie Stadt Hannover und der Landkreis Hannover in die Region Hannover übergegangen.

3 westdeutsche Bundesländer (ehemaliges Bundesgebiet ohne Berlin West)

4 Zur differenzierteren Betrachtung werden bei der „Region Hannover“ nach wie vor die Landeshauptstadt Hannover und der ehemalige Landkreis Hannover unterschieden. Dies betrifft nicht nur den Text, sondern auch die Karten im Anhang.

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

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

Karte 0.1: Kreisfreie Städte und Landkreise in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven

- Zum **ländlichen Raum** werden alle übrigen kreisfreien Städte und Landkreise in Niedersachsen gezählt. Im Einzelnen sind dies die Räume:
  - Westniedersachsen (Landkreise Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim und Vechta),
  - Ost-Friesland (Landkreise Aurich, Friesland, Leer, Wittmund und Städte Emden und Wilhelmshaven),
  - Unterweser (Landkreise Cuxhaven, Wesermarsch und Stadt Bremerhaven[7]),
  - Mittelweser (Landkreise Diepholz und Nienburg),
  - Elbe-Weser (Landkreise Rotenburg und Stade),
  - Heide (Landkreise Celle und Soltau-Fallingbostel),
  - Nord-Ost (Landkreise Lüchow-Dannenberg, Lüneburg und Uelzen),
  - Oberweser (Landkreise Hameln-Pyrmont, Holzminden und Schaumburg) und
  - Harz (Landkreise Goslar, Northeim und Osterode).

Zeitliche Abgrenzung

Das Regionalmonitoring ist auf die Darstellung und Analyse von zeitlichen Entwicklungsprozessen ausgerichtet. Von daher stehen Zeitreihen mit Jahresdaten der ausgewählten Kernindikatoren im Vordergrund der Betrachtung. Die Entwicklung bzw. der Entwicklungsstand des jeweils dokumentierten aktuellen Jahres kann mit den zurückliegenden Jahren über einen längeren Zeitraum hin verglichen werden. In den Karten werden z.T. Entwicklungen für längere Zeiträume dargestellt.

Beobachtungsfelder

Das Monitoring konzentriert sich auf Kernbereiche der Regionalentwicklung und verwendet zur Erklärung einen überschaubaren Satz an Grunddaten und Indikatoren, die sich in der Analyse regionaler Struktur- und Entwicklungsprobleme bewährt haben [8]. Nicht die Vielzahl der Indikatoren, sondern ihre Aussagekraft steht im Vordergrund. Folgende Bereiche werden näher betrachtet:

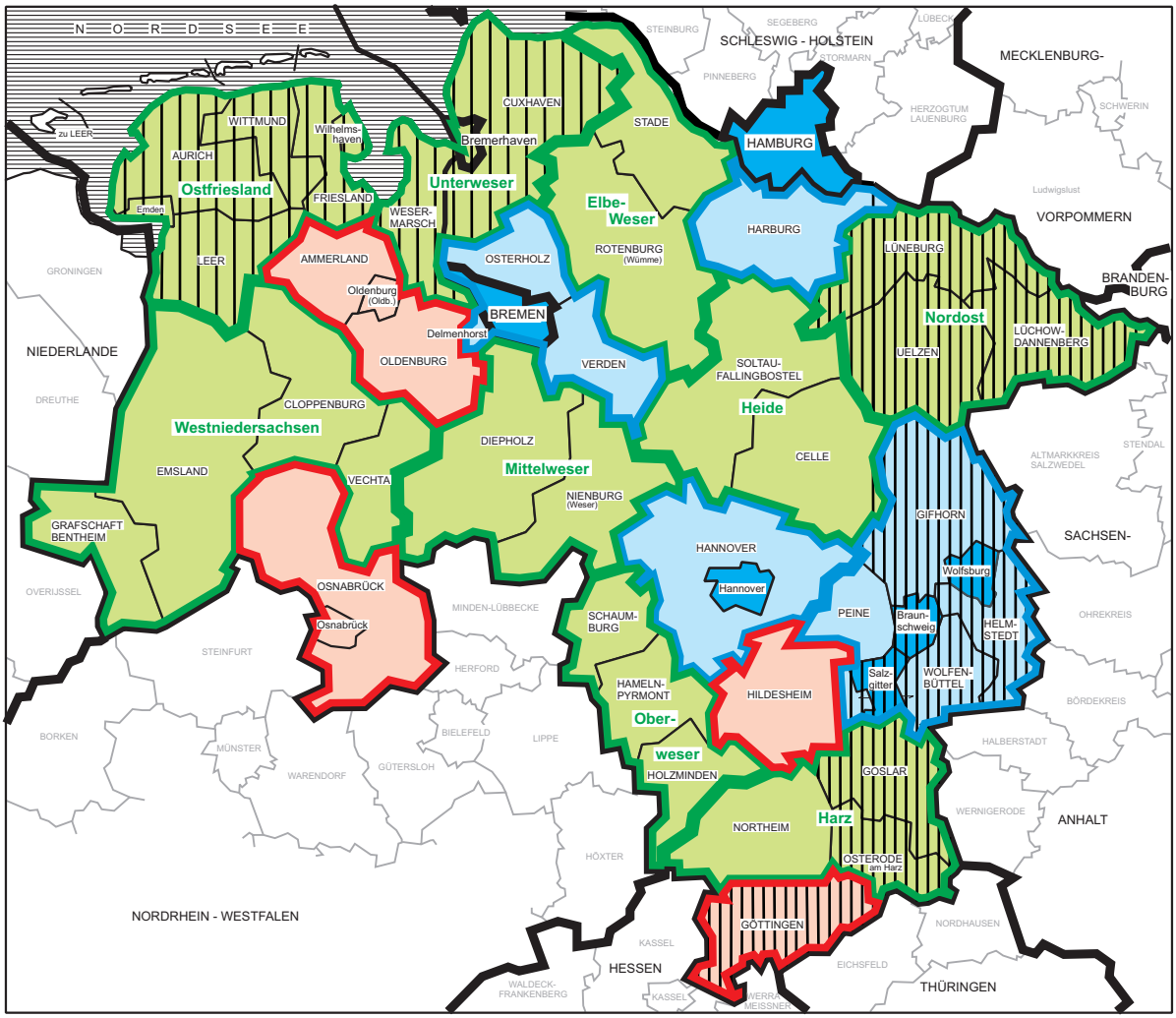
- Raum- und Siedlungsstruktur (zur Charakterisierung der Grund- und Ausgangsstrukturen),
- Bevölkerungsstruktur und -entwicklung,
- Wirtschaftsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung,
- Arbeitsmarkt,
- Bildung und Qualifikation,
- Löhne und Einkommen sowie
- Kommunale Finanzen.

---

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

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

Karte 0.2: Analyseregionen: Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume in Niedersachsen



NIEDERSACHSEN

Raumkategorien

Im Rahmen der Expertise
"Ländliche Räume"

Verdichtungsräume
- Kernstadt
- Umland
- Stadtregion
- Ländl. Raum

Regionsspezifische Raumkategorien
- Küste
- ehemaliger Zonenrand

- Landesgrenze
- Bezirksgrenze
- Kreisgrenze/ Regionsgrenze

Stand: November 2001

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

Übersicht 0: Indikatoren des Regionalmonitorings Niedersachsen [9]

Kernindikatoren (■) und Ergänzungsindikatoren (-)

1.	**Raum und Siedlungsstruktur**	
■	Bevölkerungspotenzial	Bevölkerung absolut
-	Wirtschaftspotenzial	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in jeweiligen Preisen, absolut
-	Wirtschaftspotenzial	Erwerbstätige am Arbeitsort, absolut
-	Flächennutzung	Anteil der Siedlungsfläche an der Fläche insgesamt (in %)
-	Flächennutzung	Anteil der landwirtschaftlichen Flächen an der Fläche insgesamt (in %)
-	Flächennutzung	Anteil der Waldfläche an der Fläche insgesamt (in %)
■	Besiedlungsdichte	Bevölkerungsdichte
-	Größte Siedlung	größte Stadt bzw. Gemeinden nach der Bevölkerungszahl
-	Bevölkerung in kleinen Gemeinden	Anteil der Bevölkerung in Verwaltungseinheiten (Einheits- bzw. Samtgemeinden) unter 7.500 Einwohnern
-	Arbeitsmarktverflechtungen	Pendlerbilanz: Ein- abzüglich Auspendler bezogen auf die Beschäftigten am Wohnort (in %)
2.	**Bevölkerungsstruktur und –entwicklung**	
■	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	Bevölkerungsentwicklung bezogen auf die vorhandene Bevölkerung, in v.T. (Jahresdurchschnitt)
-	Natürliche Bevölkerungsentwicklung	Natürliche Entwicklung: Geborene abzüglich Sterbefälle bezogen auf die Bevölkerung, in v.T. (Jahresdurchschnitt)
-	Wanderungen	Wanderungssaldo: Zu- abzüglich Fortzüge bezogen auf die Bevölkerung, in v.T. (Jahresdurchschnitt)
-	Kinder- und Jugendliche	Bevölkerung im Alter bis unter 18 Jahre an der Bevölkerung insgesamt (in %)
-	Bevölkerung im Rentenalter	Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter an der Bevölkerung insgesamt (in %)
-	Arbeitskräftepotenzial	Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren an der Bevölkerung insgesamt (in %)
3.	**Wirtschaftsstruktur und –entwicklung**	
■	Wirtschaftswachstum	Zunahme des Wertes der produzierten Güter und Dienstleistungen anhand der Veränderung der Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen
■	Beschäftigtenentwicklung insgesamt	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten
-	Wirtschaftskraft	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in jeweiligen Preisen
-	Arbeitsproduktivität	Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen, in jeweiligen Preisen bezogen auf die Erwerbstätigen (am Arbeitsort)
-	Bedeutung der Landwirtschaft	Anteil der in der Land- und Forstwirtschaft / Fischerei Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt (in %)
-	Bedeutung des Produzierenden Gewerbes	Anteil der im Produzierenden Gewerbe Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt (in %)
-	Bedeutung der Dienstleistungen	Anteil der im Dienstleistungsbereich Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen (am Arbeitsort) insgesamt (in %)

9 Gesamtsystem (im vorliegenden Regionalreport 2003 wird der überwiegende Teil der Indikatoren beschrieben)

- Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe [10] (in %)
- Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungssektor	Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor [11]

4. Arbeitsmarkt

■ Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote: Arbeitslose bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen (in %)
- Veränderung der Arbeitslosigkeit	Veränderung der Arbeitslosenquoten
- Aktuelle Entwicklung der Arbeitslosigkeit	Veränderung der Arbeitslosenquoten
- Langzeitarbeitslosigkeit	Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der über ein Jahr Arbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen
- Erwerbsbeteiligung der Frauen	Beschäftigte Frauen (am Wohnort) bezogen auf die weiblichen Erwerbsfähigen (Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren)

5. Bildung und Qualifikation

■ Berufliche Erstausbildung	Anteil der Auszubildenden an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (in %)
- Beschäftigte ohne Berufsabschluss	Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (ohne Auszubildende) (in %)
■ Hochqualifizierte Beschäftigte	Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt (ohne Auszubildende) (in %)
- Beteiligung an weiterführender Schulbildung	Anteil der Schüler in der Sekundarstufe II an den Jugendlichen im Alter von 15 bis unter 18 Jahren (in %)[12]

6. Löhne und Einkommen

- Arbeitnehmerentgelte	Entgelte der Arbeitnehmer
■ Pro-Kopf-Einkommen	Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen[13]

7. Kommunale Finanzen

- Gewerbesteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Gewerbesteuer (netto) je Einwohner
- Einkommensteuereinnahmen	Gemeindeanteil der Einkommensteuer je Einwohner
■ Steuereinnahmekraft	Realsteueraufbringungskraft zuzüglich dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (Soll) und abzüglich der Gewerbesteuerumlage (Soll)

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

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

12 Vergleichswerte für andere Bundesländer problematisch

13 Vergleichswerte für Deutschland und Westdeutschland liegen noch nicht vor

Indikatoren

Die Struktur- und Entwicklungskennziffern werden soweit wie möglich auf den westdeutschen bzw. niedersächsischen Durchschnitt bezogen, um eine Einordnung im größeren räumlichen Maßstab vornehmen zu können und Abweichungen von den Bundes- bzw. Landestrends zu dokumentieren. Soweit wie möglich ist die Bezugsgröße der Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer (WD) und nur in Ausnahmefällen Gesamtdeutschland (D). Diese Zuordnung resultiert aus dem eigenen Anspruch Niedersachsens, sich vor allem in Fragen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes an der immer noch höheren „Messlatte“ der westdeutschen Bundesländer zu orientieren. Die vergleichende Vorgehensweise ermöglicht neben der Darstellung einzelner Entwicklungen in Niedersachsen und (West-) Deutschland auch die Einordnung von Regionen des Landes aufgrund ihrer relativen Positionen bzw. Positionsverschiebungen. Die Indikatoren sind nach ihrer Bedeutung in Kernindikatoren und Ergänzungsindikatoren untergliedert.

Aktualität

Die dem Regionalmonitoring zu Grunde liegenden Daten der NIW-Regionaldatenbanken werden in enger Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Landesamt für Statistik, den Statistischen Landesämtern Bremen und Hamburg, dem Statistischen Bundesamt, der Bundesanstalt für Arbeit bzw. dem Landesarbeitsamt Bremen-Niedersachsen laufend aktualisiert. Die Auswertungstabellen können entsprechend zu jedem beliebigen Zeitschnitt abgerufen werden. Sie sind den Nutzern der Landesebene im Internet verfügbar.

1. Raum- und Siedlungsstruktur

Verwaltungs- und Siedlungsstrukturen

Siedlungsstrukturelle Ungleichgewichte

Die Raumstruktur des Landes Niedersachsen wird in besonderer Weise von den Verdichtungsräumen Hannover sowie Braunschweig / Wolfsburg / Salzgitter geprägt. Große Bedeutung für ein weites niedersächsisches Umland haben darüber hinaus die benachbarten Stadtstaaten Hamburg und Bremen. Erst mit deutlichem Größenabstand folgen die Städte Osnabrück und Oldenburg im Westen sowie Göttingen und Hildesheim im Süden. Das übrige westliche, nördliche und mittlere Niedersachsen ist ländlich geprägt und ausgesprochen dünn besiedelt. Die Mittelgebirgsrandzone mit dem Osnabrücker Land, dem Leine- und Weser-Bergland sowie dem Harzrand ist demgegenüber stärker industrialisiert und dichter besiedelt.

Sehr unterschiedliche Größen der Landkreise und Gemeinden

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

- Bei den Landkreisen reicht die Spannweite von Osnabrück (355.000 Einwohner [1]) und Emsland (305.000) bis hin zu Wittmund (57.000) und Lüchow-Dannenberg (52.000) [2].
- Die niedersächsischen Landkreise und Regionen sind darüber hinaus durch eine sehr unterschiedliche Verteilung der Bevölkerung auf Größenklassen von Gemeinden gekennzeichnet. Im ländlichen Raum dominieren kleine Gemeindegrößen. Insgesamt leben 26 % der niedersächsischen Bevölkerung in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, im ländlichen Raum sind es sogar knapp 39 %. Die Bevölkerungsanteile in besonders kleinen Gemeinden sind vor allem in den Regionen mit einem hohen Anteil von Samtgemeinden von großem Gewicht. In den höher verdichteten Räumen spielen kleine Gemeinden hingegen nur eine untergeordnete Rolle.
- Insgesamt wohnen in Niedersachsen 19 % der Bevölkerung in Samtgemeinden, im ländlichen Raum sind es 28 %. In den Landkreisen Rotenburg, Nienburg, Uelzen, Holzminden und Gifhorn liegt der Anteil über 50 %; im Landkreis Lüchow-Dannenberg gibt es ausschließlich Samtgemeinden.

Zentren und Wirtschaftsstandorte

Starke räumliche Konzentration der Wirtschaftszentren

Das Bild der großen Wirtschaftsstandorte entspricht erwartungsgemäß dem der bevölkerungsstarken Zentren (Karte 1).

- Die großen niedersächsischen Arbeitsplatzzentren Hannover, Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter konzentrieren sich auf die Verdichtungsräume Hannover und Braunschweig. Hinzu kommt die niedersächsische Randlage zu den großen norddeutschen Wirtschaftszentren Hamburg und Bremen.

---

1 am 1.1.2002

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

- Weitere Wirtschaftsregionen bilden die Städte Osnabrück und Oldenburg im Nordwesten sowie Hildesheim und Göttingen im südlichen Niedersachsen mit ihren jeweiligen Umlandbereichen.
- In weiten Teilen ist der ländliche Raum durch kleinere Arbeitsplatzzentren geprägt. Besonders gering ist die Dichte der wirtschaftlichen Aktivitäten in einem breiten Streifen, der sich vom mittleren Weser-Raum über die Heideregion bis in das nördliche und nordöstliche Niedersachsen erstreckt.

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

Arbeitsmarktverflechtungen

Aufgrund seiner räumlichen Lage weist Niedersachsen starke Wirtschafts- und Arbeitsmarktverflechtungen mit den norddeutschen Stadtstaaten Bremen bzw. Bremerhaven und Hamburg auf. Die drei Städte üben eine beträchtliche Sogwirkung auf die Landkreise in ihrem Umland aus. Innerhalb des Landes haben insbesondere die großen Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren Wolfsburg, Hannover und Osnabrück eine sehr starke Sogwirkung auf Berufspendler aus dem jeweiligen Umland.

2. Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

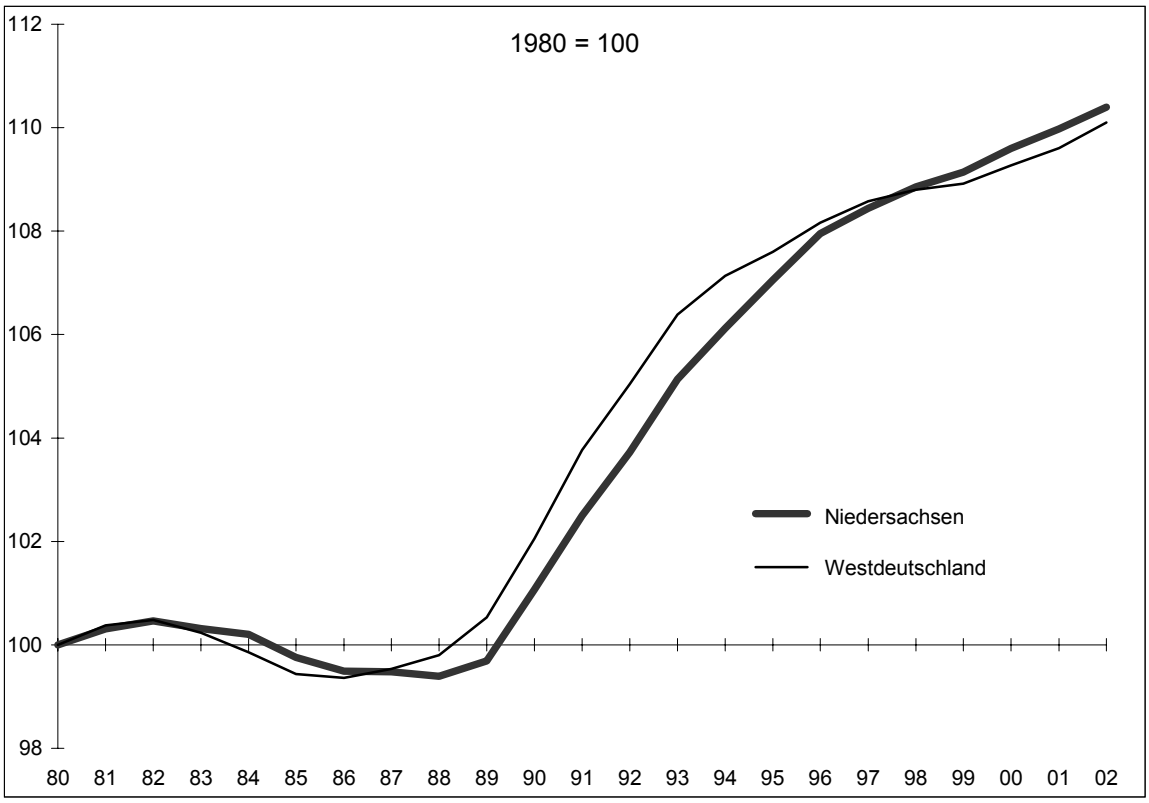
Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsstruktur und -dynamik stellen wichtige Rahmendaten für die regionale wirtschaftliche Entwicklung dar. Sie sind Bestimmungsgröße für das Angebot an Arbeitskräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt, die Nachfrage der regionalen Bevölkerung nach haushaltsorientierten Dienstleistungen, nach Wohnungen, Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen und auch das örtliche Steueraufkommen.

Stark verlangsamtes Bevölkerungswachstum

Der Bevölkerungszuwachs der letzten Jahre (1998 bis 2002) hat sich gegenüber den 90er Jahren (1989 bis 1998) mehr als halbiert (Abb. 2.1). Diese Entwicklung ist in besonderem Maße auf den Rückgang bei den Wanderungsgewinnen zurückzuführen, die durch die Wiedervereinigung und die Zuwanderungen von Asylbewerbern und Spätaussiedlern in der ersten Hälfte der 90er Jahre sehr hoch waren.

Abb. 2.1: Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen und Westdeutschland seit Anfang der 80er Jahre



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

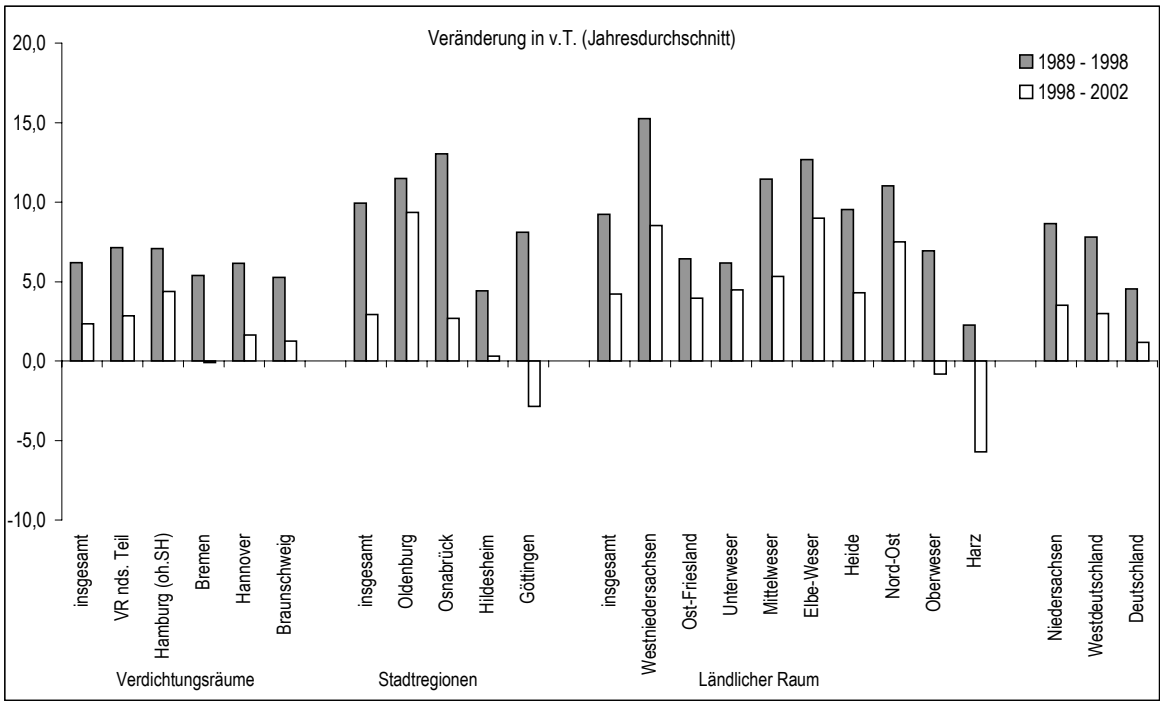
Großräumige Trends der Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung innerhalb von Niedersachsen ist bereits seit langem durch ein räumliches Grundmuster gekennzeichnet, das vergleichsweise stabil ist (Abb. 2.2). Lediglich die Wiedervereinigung hatte vorübergehend vor allem die grenznahen Regionen begünstigt. Die regionalen Unterschiede der Bevölkerungsentwicklung haben sich allerdings in den letzten Jahren tendenziell vergrößert. Verallgemeinernd lässt sich die Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen durch ein Umland-Stadt-Gefälle und ein West-Ost-Gefälle und erklären (Karte 2.1).

Suburbanisierung der Bevölkerung: Wanderungsgewinne des näheren und weiteren Umlandes der Großstädte

In den großstädtischen Verdichtungsräumen sowie in den Stadtregionen mit Kernstädten mittlerer Größenordnung ist seit langem eine Wanderungsbewegung von überwiegend jüngeren und einkommensstärkeren Haushalten aus den Kernstädten in das nähere und weitere Umland festzustellen, die als Suburbanisierung der Bevölkerung bezeichnet wird (Karte 2.2). Hauptsächliche Triebfedern sind die niedrigeren Bodenpreise und die Möglichkeiten zur Verwirklichung von bodennahen Wohnformen. Seit Jahren verlagert sich das Wachstum innerhalb der Verdichtungsräume stärker in die Randbereiche, wobei neben den Bodenpreisen die Erreichbarkeit der Zentren eine entscheidende Rolle spielt. Dieser Suburbanisierungsprozess ist besonders ausgeprägt im Umland von Hamburg, Hannover und Bremen. Das bedeutet, dass auch die angrenzenden ländlichen Räume von Zuwanderungen profitieren, wie z.B. die Landkreise Rotenburg, Lüneburg, Soltau-Fallingbostel oder Schaumburg. Aber auch die mittleren und kleineren Städte weisen Wanderungsverluste auf Kosten ihrer Randgemeinden auf.

Abb. 2.2: Bevölkerungsentwicklung in den Regionen des Landes Niedersachsen 1989 bis 1998 und 1998 bis 2002



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Allerdings überwiegen in Hamburg und Oldenburg in den letzten Jahren wieder die Zuwanderungen.

Vor allem der Verlust von einkommensstärkeren Bevölkerungsschichten und die teilweise starken Zuwanderungen von sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen (u.a. auch aus dem Ausland), gepaart mit einer Überalterung der Bevölkerung, führen zu zunehmenden Problemen in den Großstädten. In Niedersachsen sind durch die Bedeutung von Hochschulen und sonstigen Ausbildungseinrichtungen einige Städte aber auch durch starken Zuzug jüngerer Menschen in der Ausbildungsphase geprägt, dazu zählen u.a. Göttingen, Osnabrück, Hannover, Braunschweig und Oldenburg.

Ländlicher Raum: Dynamik im Westen und Nordwesten

Die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen und abgeschwächt auch im ostfriesischen Raum sind geprägt durch die anhaltend hohen Wanderungsgewinne, gepaart mit nach wie vor hohen Geborenenüberschüssen und erreichen damit fast die Dynamik der unmittelbaren großstädtischen Umlandkreise. Sonderentwicklungen, wie sie in der Zuwanderung von Russlanddeutschen z.B. in den Raum Cloppenburg bestehen, stärken zusätzlich die Dynamik.

Ungünstigere Entwicklungen in der Mitte und im Nordosten

Die Bevölkerungsentwicklung in den ländlichen Räumen des mittleren und nordöstlichen Niedersachsens abseits des Einzugsbereichs von Hamburg ist vor allem in den letzten Jahren zunehmend ungünstiger verlaufen.

Besondere Problemlagen im Süden des Landes

Im südlichen Niedersachsen überwiegen seit einigen Jahren - von wenigen Ausnahmen im Umfeld von Göttingen abgesehen - Bevölkerungsverluste. Besonders stark rückläufig ist die Bevölkerung im abgelegenen Oberweser-Raum und in der Harzregion.

Altersstruktur

Zunehmende Überalterung der Bevölkerung

Schon während der letzten zehn Jahre haben sich in Niedersachsen wie in Westdeutschland demographische Verschiebungen mit einer zunehmenden Überalterung bemerkbar gemacht, die in Zukunft noch schneller verlaufen werden. Aktuell liegt in Niedersachsen der Anteil der Bevölkerung im Alter über 65 Jahre (Karte 2.3) mit 17,3 % [3] geringfügig über dem Durchschnitt der westdeutschen Länder.

Großräumige altersstrukturelle Unterschiede in Niedersachsen

Innerhalb des Landes existieren erhebliche Ungleichgewichte beim Altersaufbau der Bevölkerung.

- Traditionell weisen die Regionen im Westen des Landes überdurchschnittlich hohe Geborenenraten auf. In der Folge sind auch die Anteile an der Bevölkerung von Kindern und Jugendlichen besonders hoch. Entsprechend wächst hier das Arbeitskräftepotenzial überdurchschnittlich, was sich zukünftig als noch stärkerer Standortvorteil erweisen könnte.
- Ausgesprochen ungünstige Altersstrukturen mit weit überdurchschnittlichen Anteilen von Einwohnern im Ruhestandsalter weisen hingegen weite Teile Südniedersachsens sowie das nordöstliche Niedersachsen mit den Landkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg auf.

In den großstädtischen Räumen sind aufgrund der niedrigen Geborenenraten vor allem in den Kernstädten die nachwachsenden Jahrgänge schwach besetzt und der Altersdurchschnitt der Bevölkerung steigt an. Ausgesprochen hoch sind die Anteile älterer Personen in allen Großstädten mit Ausnahme von Hamburg und Oldenburg.

Konsequenzen

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

- In den ländlichen Räumen mit ohnehin dünner Besiedlung geht es in erster Linie um Auswirkungen auf die Auslastung und Tragfähigkeit bzw. die Kosten sowie Qualitätssicherung von Infrastrukturangeboten (Kindergärten, Schulen, Freizeit- und Kultureinrichtungen, Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur u.a.).
- Aber auch in dichter besiedelten Räumen ergeben sich negative Auswirkungen für die auf die regionale Nachfrage ausgerichteten wirtschaftlichen Aktivitäten.
- Umgekehrt profitieren wachsende Regionen offensichtlich von den steigenden Nachfrageimpulsen.

3 am 1.1.2002

3. Wirtschaftsstruktur und -entwicklung

Wirtschaftswachstum

Niedersachsen: Wirtschaftswachstum im Bundesdurchschnitt

Das wirtschaftliche Wachstum [4] in Niedersachsen - gemessen am Wert der produzierten Güter und Dienstleistungen - war in den 90er Jahren (von 1992 bis 2001) deutlich geringer als im Durchschnitt der westdeutschen Länder.

Langfristig bestes Wachstum in den Verdichtungsräumen

Insgesamt war das wirtschaftliche Wachstum von 1992 bis 2001 in den Verdichtungsräumen deutlich stärker als in den Stadtregionen und den ländlichen Räumen.

- Unter den Verdichtungsräumen wuchs Hamburg überdurchschnittlich. Nach Überwindung der Krise im Fahrzeugbau hatte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auch die Region Braunschweig weit überdurchschnittliche Wachstumsimpulse. In Hannover blieb hingegen in den letzten Jahren das Wachstum deutlich gegenüber der ersten Hälfte der 90er Jahre zurück.
- Unter den Stadtregionen wuchsen Osnabrück und Oldenburg im westlichen Niedersachsen ausgesprochen dynamisch; die Regionen Göttingen und Hildesheim waren demgegenüber durch eine deutliche Wachstumsschwäche gekennzeichnet.
- Innerhalb der ländlichen Räume war das Spektrum der Wachstumsdynamik ebenfalls sehr breit.
  - Die mit Abstand höchste Wachstumsdynamik hatte der westniedersächsische Raum mit den Landkreisen Vechta, Cloppenburg und Emsland, der damit sogar die Verdichtungsräume übertraf. Auch der Elbe-Weser-Raum expandierte überdurchschnittlich.
  - Ausgesprochen schwach blieb vor allem seit Mitte der 90er Jahre das Wachstum im mittleren Niedersachsen (Heideregion). Besonders problematisch stellt sich auch die Wachstumssituation im südlichen Niedersachsen dar.

Arbeitsproduktivität

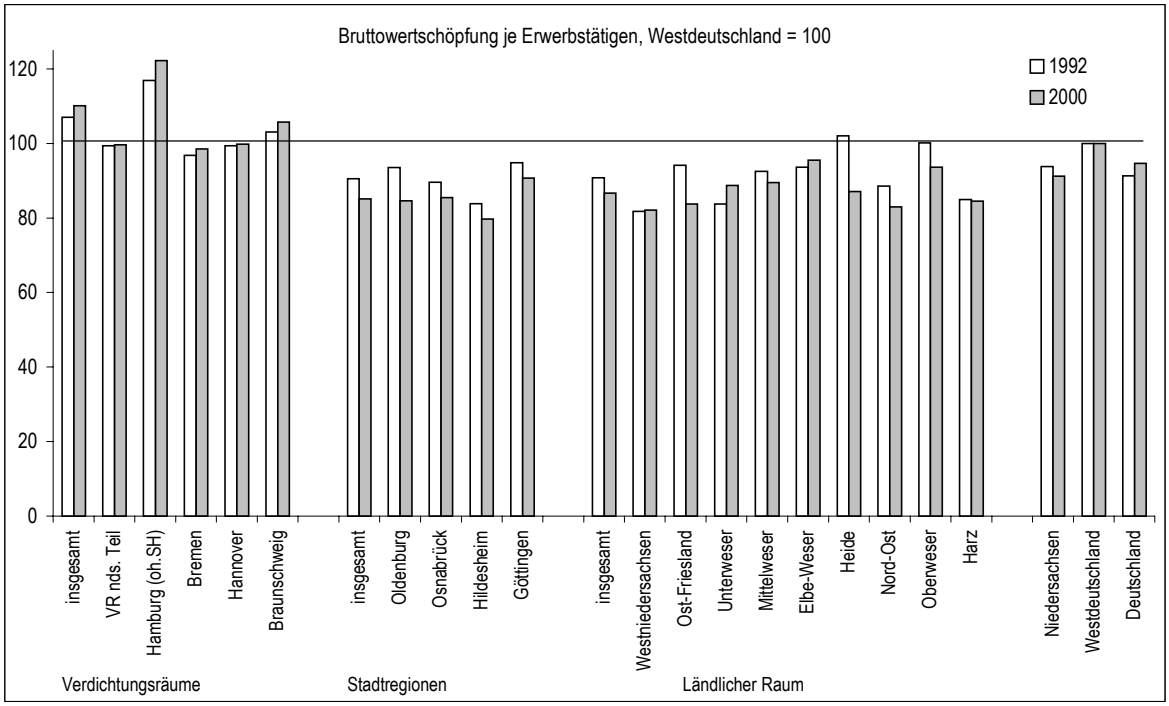
Allgemeiner Rückstand Niedersachsens bei der Arbeitsproduktivität

Ein wichtiges Charakteristikum der Wirtschaftsstruktur ist die Arbeitsproduktivität, d.h. die Relation zwischen Arbeitseinsatz und Wertschöpfung. Derzeit liegt die Arbeitsproduktivität in Niedersachsen um fast ein Zehntel unter dem westdeutschen Durchschnitt. Damit ist der Rückstand seit Mitte der 90er Jahre sogar noch etwas größer geworden. Verantwortlich hierfür ist die überwiegend geringe Produktivität im Dienstleistungssektor, denn im Produzierenden Gewerbe ist sie insgesamt sogar leicht überdurchschnittlich. Die Produktivität in der Landwirtschaft liegt zwar um ein Viertel über dem Durchschnitt der anderen westdeutschen Ländern, trotzdem ist sie nur etwa halb so hoch wie im niedersächsischen Verarbeitenden Gewerbe.

---

4 gemessen am Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen (in jeweiligen Preisen)

Abb. 3.1: Arbeitsproduktivität in den Regionen des Landes Niedersachsen 1992 und 2000



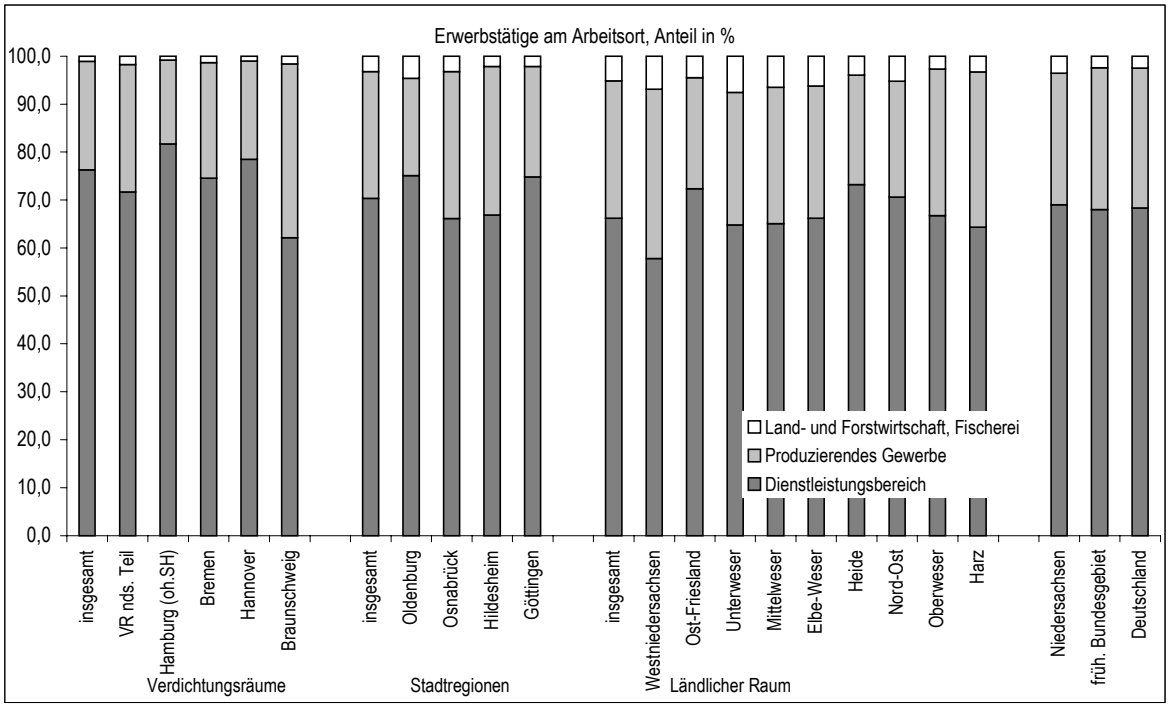
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Höchste Arbeitsproduktivität in den Verdichtungsräumen

Innerhalb des Landes erreicht die Arbeitsproduktivität in den niedersächsischen Verdichtungsräumen den westdeutschen Durchschnitt, während sie in den ländlichen Räumen und vor allem in den Stadtregionen zurückbleibt. Im Verlauf der 90er Jahre hat sich das Produktivitätsgefälle innerhalb von Niedersachsen tendenziell vergrößert.

- In den Verdichtungsräumen war das überdurchschnittliche wirtschaftliche Wachstum von einem starken Zuwachs der Arbeitsproduktivität begleitet, so dass die Arbeitsplatzentwicklung hinter den Erwartungen der hohen Wachstumsraten zurückblieb. Maßgeblich dürfte dies auf den hohen überregionalen und internationalen Wettbewerbsdruck zurückzuführen sein, der erhebliche Produktivitätssteigerungen zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit „erzwungen“ hat. Dies erklärt auch die besonders hohe Produktivität am Industriestandort Wolfsburg.
- In den Stadtregionen und den ländlichen Räumen war das Produktivitätswachstum deutlich geringer, so dass die Arbeitsplatzentwicklung (bei vergleichbaren Wachstumsraten der Wertschöpfung) günstiger verlief.
- Zudem ergeben sich innerhalb der ländlichen Räume ausgesprochen große Produktivitätsunterschiede, die von der Wirtschaftsstruktur bestimmt sind (Abb. 3.2). In den industriell geprägten Standorten und Landkreisen sind die Produktivitäten überdurchschnittlich (Emden, Landkreise Wesermarsch, Stade, Holzminden). Auf der anderen Seite ist die Arbeitsproduktivität in den durch Dienstleistungen geprägten Regionen im Küstenbereich (Tourismus) sowie im westlichen Niedersachsen in den Landkreisen Cloppenburg und Grafschaft Bentheim besonders gering.

Abb. 3.2: Wirtschaftsstruktur in den Regionen des Landes Niedersachsen 2000



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Konsequenz: Produktivitätssteigerungen in den rückständigen Regionen beschleunigen

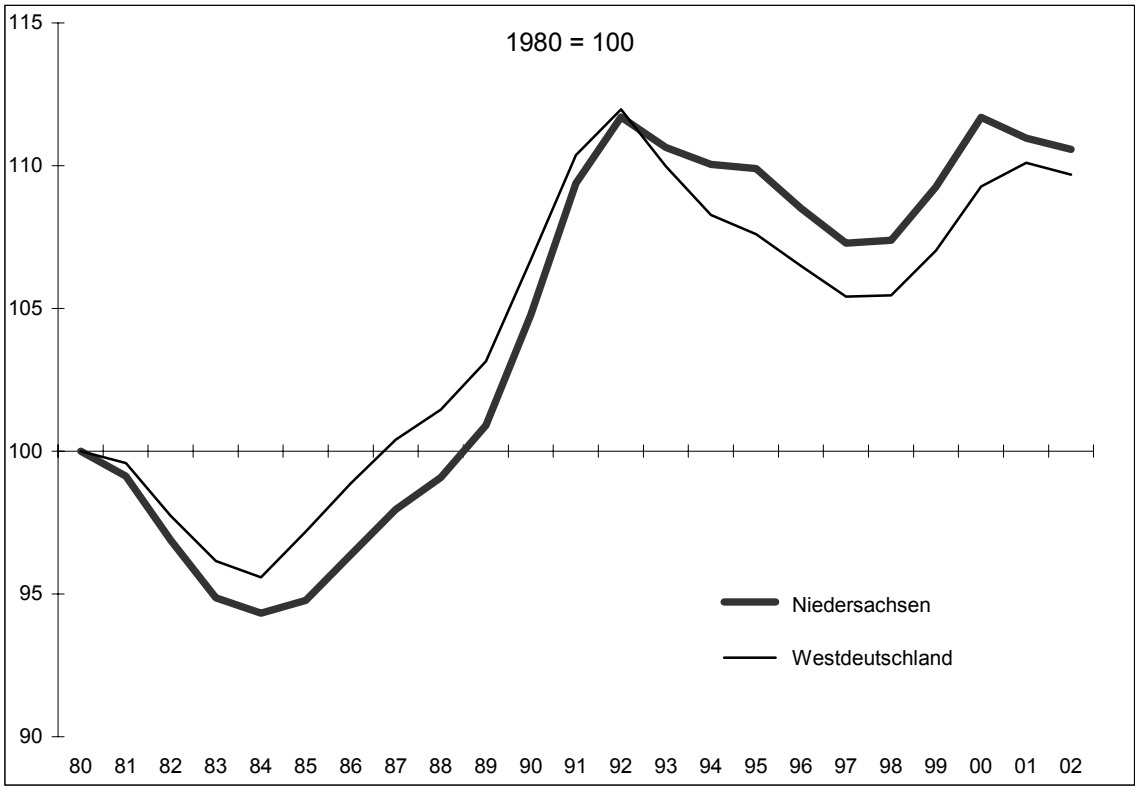
Ein Zurückbleiben in der Produktivitätsentwicklung bedeutet letztlich, dass auf Dauer die Einkommensposition und/oder der Beschäftigungsstand nicht gehalten werden können. Mit zunehmendem überregionalen und internationalen Wettbewerb, wie etwa im Zuge der EU-Erweiterung, wird der Druck zur Steigerung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit besonders auf die weniger produktiven Standorte, aber auch auf ganze Wirtschaftsbereiche, stark zunehmen. Angesichts der notwendigen Produktivitätssteigerungen wird ein deutliches Produktionswachstum notwendig sein, um den Beschäftigtenabbau zu stoppen bzw. nachhaltig umzukehren. Da sich Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft nur durch eine bessere Position im innovations- und qualifikationsorientierten Wettbewerb verbessern lässt, sind verstärkte Innovationsaktivitäten und damit verbunden auch erhebliche Anstrengungen bei Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte notwendig. Dies gilt besonders auch für die schwächeren ländlichen Regionen. Hierfür müssen sich die Maßnahmen am jeweiligen Bedarf der regionalen Wirtschaft ausrichten.

Beschäftigtenentwicklung

Schwächere Beschäftigtenentwicklung als in Westdeutschland

Nachdem bis in die erste Hälfte der 90er Jahre in Folge der Wiedervereinigung die Beschäftigung in Niedersachsen überdurchschnittlich expandierte und auch der dann folgende Abschmelzprozess wesentlich moderater ausfiel als im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer, hat sich in den letzten Jahren (1998 bis 2002) die Beschäftigung in Niedersachsen deutlich schwächer entwickelt als zuvor (Abb. 3.3).

Abb. 3.3: Beschäftigtenentwicklung in Niedersachsen und Westdeutschland seit Anfang der 80er Jahre



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Beste Beschäftigtenentwicklung in den Verdichtungsräumen

Nachdem sich in den 90er Jahren die Verdichtungsräume schwächer entwickelten als die ländlichen Räume, haben sie diese in den letzten Jahren auch hinsichtlich der Beschäftigtenentwicklung überholt (Abb. 3.4).

- Unter den Verdichtungsräumen steht Hamburg weiterhin an der Spitze. Eine weit überdurchschnittliche Beschäftigungsdynamik weist auch der Verdichtungsraum Braunschweig auf, wobei sich hier die Entstehung neuer Arbeitsplätze (auch im Dienstleistungssektor) vor allem auf Wolfsburg und sein Umfeld konzentriert (Karte 3.1). Deutlich schwächer ist in den letzten Jahren die Beschäftigtenentwicklung der Verdichtungsräume Hannover und Bremen.
- Im Umfeld der großstädtischen Zentren gehen die Suburbanisierungsprozesse, d.h. die Verlagerungen von Arbeitsplätzen an (verkehrsgünstig gelegene) Standorte des näheren und weiteren Umlandes, mit unvermindertem Tempo weiter.

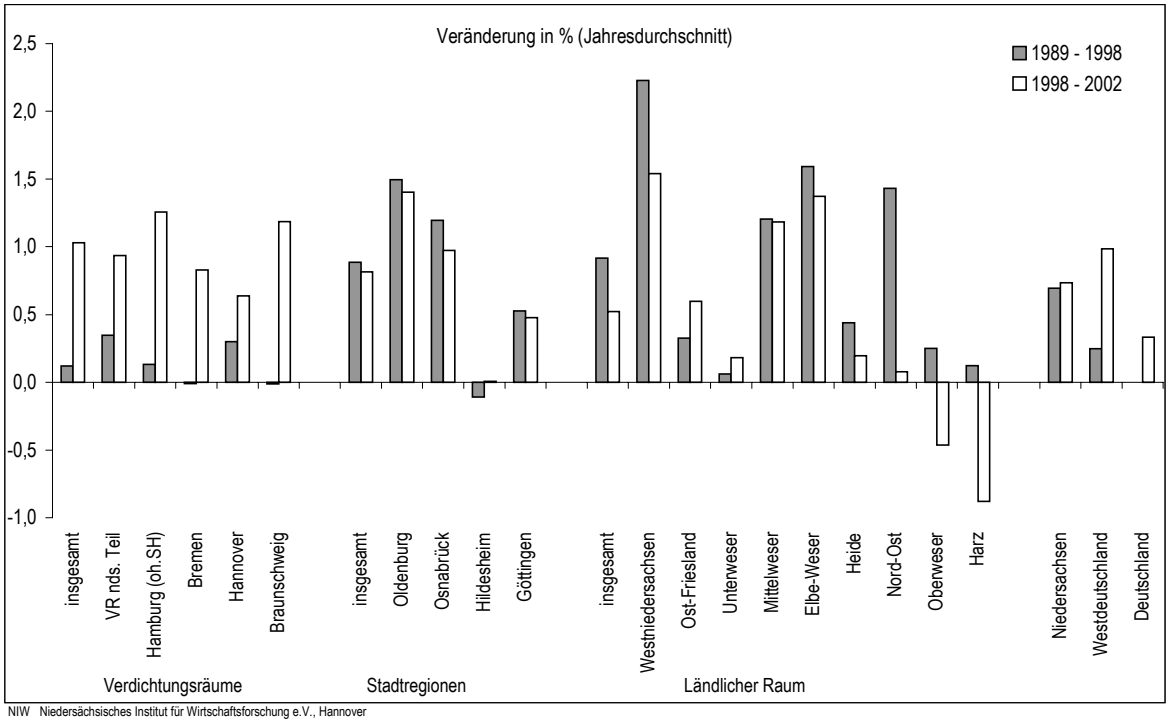
West-Ost-Gefälle bei den Stadtregionen

Die Wachstumsraten der Beschäftigung in den Stadtregionen weichen in den letzten Jahren nur in geringem Maße von dem langfristigen Trend ab. Die westniedersächsischen Stadtregionen Oldenburg und Osnabrück entwickeln sich auch weiterhin deutlich günstiger als Göttingen und Hildesheim im Süden des Landes.

Starkes Gefälle von Westen nach Südosten bei den ländlichen Räumen

Unter den ländlichen Räumen war in den 90er Jahren ein deutliches West-Ost-Gefälle festzustellen. An der Spitze des Beschäftigtenwachstums standen die westniedersächsischen Regionen. Weit überdurchschnittlich profitierten auch

Abb. 3.4: Beschäftigtenentwicklung insgesamt in den Regionen des Landes Niedersachsen 1989 bis 1998 und 1998 bis 2001



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

ländliche Räume im weiteren Umfeld der Verdichtungsräume (u.a. die Landkreise Rotenburg und Soltau-Fallingbostel) und Regionen mit Standortvorteilen entlang der großen überregionalen Straßenverkehrsachsen (insbesondere der Autobahnen A 1 und A 7, aber auch der A 2). Deutliche Beschäftigungsimpulse durch die Wiedervereinigung erhielten auch die seit langem überwiegend strukturschwachen Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze. Nach wie vor schwach blieb die Entwicklung in weiten Teilen des südlichen Niedersachsens (vor allem im Oberweser-Raum).

Dieses Grundmuster der Beschäftigtenentwicklung gilt zwar in seinen Grundzügen fort, hat sich aber in einigen Landesteilen etwas verändert.

- Obwohl die Dynamik im langfristigen Trend zurückgegangen ist, hat der westniedersächsische ländliche Raum nach wie vor das stärkste Beschäftigtenwachstum.
- Problematischer ist die Entwicklung in den mittleren, nordöstlichen und besonders den südlichen Landesteilen.
  - Die Heideregion hat gegenüber den 90er Jahren bei der Beschäftigtenentwicklung stark an Dynamik verloren.
  - Das nordöstliche Niedersachsen ist im Vergleich zu den 90er Jahren der größte Verlierer. Auf Grund hoher Verluste im industriellen Bereich ist die Entwicklung im Landkreis Lüneburg nur noch schwach, in den Kreisen Uelzen und vor allem Lüchow-Dannenberg ist sie deutlich negativ.
- Im südlichen Niedersachsen, im Oberweser-Raum und in der Harzregion haben sich die Positionen gegenüber den 90er Jahren weiter verschlechtert. Die

stärksten Verluste haben hier die Landkreise Holzminden, Goslar und Osterode.

Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe

Beschäftigtenentwicklung im westdeutschen Durchschnitt

In den letzten Jahren ist die Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes in Niedersachsen schwächer geworden, und sie liegt nunmehr in etwa im westdeutschen Trend.

Starker Abbau industrieller Arbeitsplätze in Verdichtungsräumen

- In den Verdichtungsräumen ist das hohe Tempo des industriellen Arbeitsplatzabbaus gegenüber den 90er Jahren praktisch gleich geblieben. Lediglich im Verdichtungsraum Braunschweig ist die Entwicklung auf Grund der positiven Entwicklung am Standort Wolfsburg insgesamt günstiger (Karte 3.2). Ausgesprochen hohe Arbeitsplatzverluste verzeichnet der Verdichtungsraum Hannover.
- In den niedersächsischen Stadtregionen hat sich mittlerweile der Rückgang des Produzierenden Gewerbes ebenfalls beschleunigt.

Zunahme der Beschäftigten in Teilen Westniedersachsens

- Im ländlichen Raum sind die regionalen Unterschiede bei der Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes nach wie vor erheblich. Insgesamt schrumpft im gesamten südlichen und östlichen Niedersachsen die Beschäftigung überdurchschnittlich, während sie vor allem entlang der verkehrsgünstig gelegenen Regionen im Umfeld der Achse Hamburg – Bremen – Osnabrück weiterhin wächst.

Trend zur wachsenden funktionalen Arbeitsteilung

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

Chancen bei hochwertigen Produkten

Auf Grund des zunehmenden Druckes der internationalen Märkte werden in Zukunft aber ganz besonders die Zweige Vorteile haben und an Beschäftigung dazugewinnen können, in deren Produktionsverlauf ein hoher Anteil an Forschungs- und Entwicklungsleistungen erbracht wird sowie hochqualifiziertes Personal zum Einsatz kommt.

Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsgewerbe

Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich bleibt hinter westdeutschem Trend zurück

Während vor allem in der ersten Phase nach der Wiedervereinigung die Dienstleistungsentwicklung in Niedersachsen etwas stärker ausfiel als im Bundestrend, war sie seit Mitte der 90er Jahre fast durchgehend leicht schwächer. Auch in den letzten Jahren blieb Niedersachsen gegenüber dem westdeutschen Trend deutlich zurück. Das räumliche Muster der Dynamik hat sich innerhalb des Landes aber deutlich verschoben:

Stärkste Dynamik in den Verdichtungsräumen

Insgesamt hatten die Verdichtungsräume in den letzten Jahren eine stärkere Entwicklungsdynamik der Dienstleistungen als die Stadtregionen und der Durchschnitt der ländlichen Räume (Karte 3.3).

Dynamische Verdichtungsräume Braunschweig und Hamburg

Die stärkste Dienstleistungsentwicklung hat der Verdichtungsraum Braunschweig, wobei sich die Gewinne in ganz besonderem Maße auf den Wirtschaftsstandort Wolfsburg mit seinen großen Dienstleistungsprojekten im Umfeld des Fahrzeugbaus (Autostadt, Autovision u.a.) konzentrieren. Sehr stark ist auch die Entwicklung der Metropole Hamburg und seines Umfeldes. Die Dienstleistungsentwicklung in den Verdichtungsräumen Hannover und Bremen ist demgegenüber deutlich schwächer.

West-Ost-Gefälle bei den Stadtregionen

Die niedersächsischen Stadtregionen konnten das Dienstleistungswachstum gegenüber den 90er Jahren geringfügig steigern, bleiben damit aber hinter den Verdichtungsräumen zurück. Nach wie vor wachsen die westniedersächsischen Regionen Osnabrück und Oldenburg sehr viel stärker als Göttingen und Hildesheim.

Ländliche Räume fallen zurück

Die ländlichen Räume in Niedersachsen konnten insgesamt mit dem Dienstleistungswachstum der letzten Jahre nicht ganz an die 90er Jahre anschließen, wobei die regionalen Unterschiede geringer geworden sind.

- Die größten Verlierer der letzten Jahren sind das nordöstliche Niedersachsen (mit Ausnahme von Lüneburg) und die Harzregion.
- Deutlich verbessern konnten ihre ungünstige Position bei den Dienstleistungen der Unterweser-Raum und Ost-Friesland. Gewinner waren in Ost-Friesland vor allem die Städte Emden und Wilhelmshaven. Im Unterweser-Raum konnte die Dienstleistungsdynamik in den Kreisen Cuxhaven und Wesermarsch gesteigert und der Beschäftigungsabbau in Bremerhaven neuerdings gestoppt werden.
- Wenn auch die Wachstumsraten nicht mehr ganz so hoch sind wie in den 90er Jahren, liegen die westniedersächsischen Kreise auch hinsichtlich des Dienstleistungswachstums nach wie vor an der Spitze.

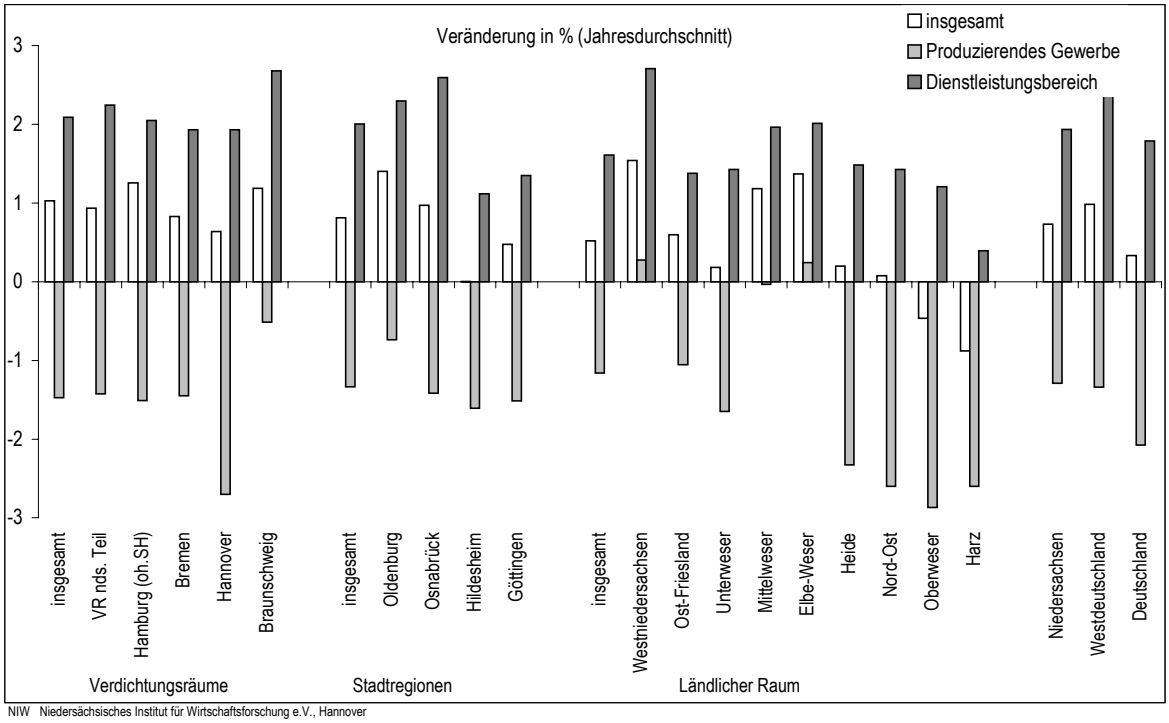
Zusammenhang zwischen Dienstleistungswachstum und Bevölkerungsentwicklung

Es gibt einen offensichtlich starken Zusammenhang zwischen der Entwicklung der (haushaltsorientierten) Dienstleistungen und dem regionalen Bevölkerungswachstum bzw. der Einkommensentwicklung. Dieser Zusammenhang ist vor allem in denjenigen ländlichen Räumen stark, in denen die auf den regionalen Markt ausgerichteten haushaltsorientierten Dienstleistungen dominieren. Vor allem für die vom Bevölkerungsrückgang und der Überalterung der Bevölkerung stark betroffenen ländlichen Räume im Süden und Nordosten des Landes bedeutet dies daher zusätzliche Verluste von Arbeitsplätzen.

Zusamenhänge zwischen der Entwicklung der Produzierenden Bereiche und der Dienstleistungen

Insgesamt hat sich in den letzten Jahren das Ausmaß des wirtschaftlichen Strukturwandels in Niedersachsen von den Produzierenden Bereichen zu den Dienstleistungen wieder etwas verlangsamt. Stärker ist der Strukturwandel, der sich an der Differenz der Wachstumsraten von Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen ablesen lässt, offensichtlich in den Verdichtungsräumen und den Stadtregionen. Insgesamt sind die Zusammenhänge zwischen der regionalen Entwicklung von Produzierenden Bereichen und Dienstleistungen wieder enger geworden. Diejenigen ländlichen Räume mit geringen Verlusten oder sogar leichten Gewinnen im Produzierenden Gewerbe (ländliche Räume im westlichen Niedersachsen, im Mittelweser- und im Elbe-Weser-Raum) haben auch die höchsten Zuwächse bei den Dienstleistungen. Die ländlichen Räume mit den höchsten Verlusten im Produzierenden Gewerbe (Heideregion, Nordostniedersachsen, Oberweser-Raum

Abb. 3.5: Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes und der Dienstleistungen in den Regionen des Landes Niedersachsen 1998 bis 2001



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

und Harzregion) weisen darüber hinaus auch die schwächste Dienstleistungsentwicklung auf (Abb. 3.5).

Wirtschaftliche Entwicklung: Weiterhin zentrale Rolle des Produzierenden Gewerbes

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

Unterschiedliche Wachstumschancen im Dienstleistungsbereich

Auch wenn davon auszugehen ist, dass neue Arbeitsplätze zukünftig fast ausschließlich im Dienstleistungsbereich entstehen werden, werden sich einzelne Zweige innerhalb des Dienstleistungssektors sehr unterschiedlich entwickeln. Weit an der Spitze werden weiterhin die unternehmensorientierten Dienstleistungen liegen, die bisher in besonderer Weise an die Standortbedingungen der großstädtischen Standorte und ihr engeres Umfeld gebunden sind. Aber auch in den ländlichen Räumen wachsen sie je nach wirtschaftlichem Potenzial des Umfeldes überdurchschnittlich (allerdings von sehr geringer Basis aus). Wachstumsträchtig sind auch weiterhin das Sozial- und Gesundheitswesen sowie die Freizeitdienstleistungen. Hier ergeben sich weitere Entwicklungspotenziale für attraktive und gut erreichbare Regionen, besonders auch im ländlichen Raum.

4. Arbeitsmarkt

Arbeitslosigkeit

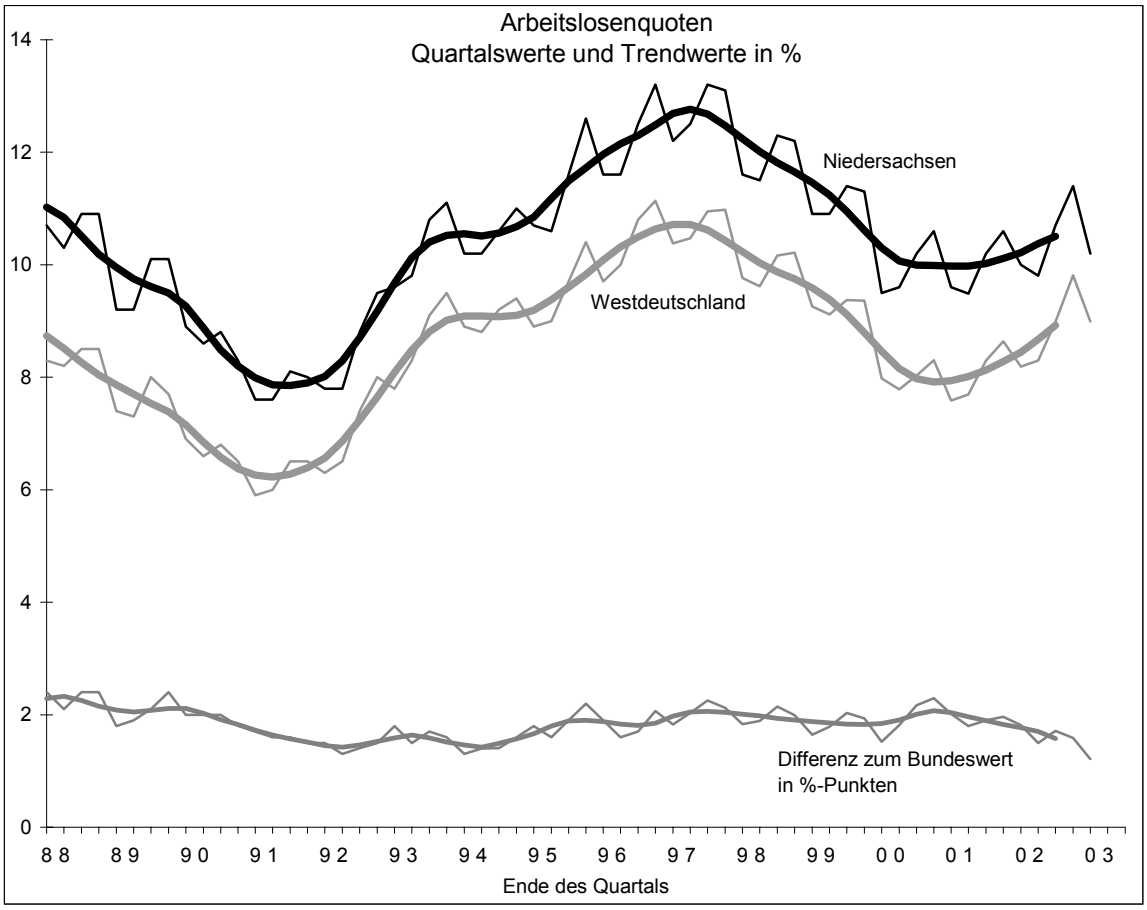
Niedersachsen: seit langem größere Probleme als im Bundesdurchschnitt

In Niedersachsen sind die Probleme am Arbeitsmarkt schon seit langem deutlich größer als im übrigen Westdeutschland (Abb. 4.1). Im Jahresdurchschnitt 2002 lag das Niveau der Arbeitsmarktungleichgewichte mit etwa 360.000 Arbeitslosen und einer Arbeitslosenquote von 10,2 % um ein Fünftel über dem westdeutschen Durchschnitt und nur geringfügig unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Es ist in den letzten Jahren insgesamt nicht gelungen, den Abstand zum westdeutschen Durchschnitt zu verringern.

Seit Anfang 2002 geringerer Anstieg der Arbeitslosenzahlen in Niedersachsen

Bei derzeit 364.000 Arbeitslosen [5] und einer Arbeitslosenquote von 10,2 % ist die Arbeitslosigkeit in Niedersachsen auch weiterhin deutlich höher als in Westdeutschland (9,0 %). Im Vergleich zum Vorjahresquartal sind die Arbeitslosenzahlen in Niedersachsen aber langsamer angestiegen als im übrigen Westdeutschland und der Abstand der Arbeitslosenquote zum westdeutschen Durchschnitt hat sich etwas verringert.

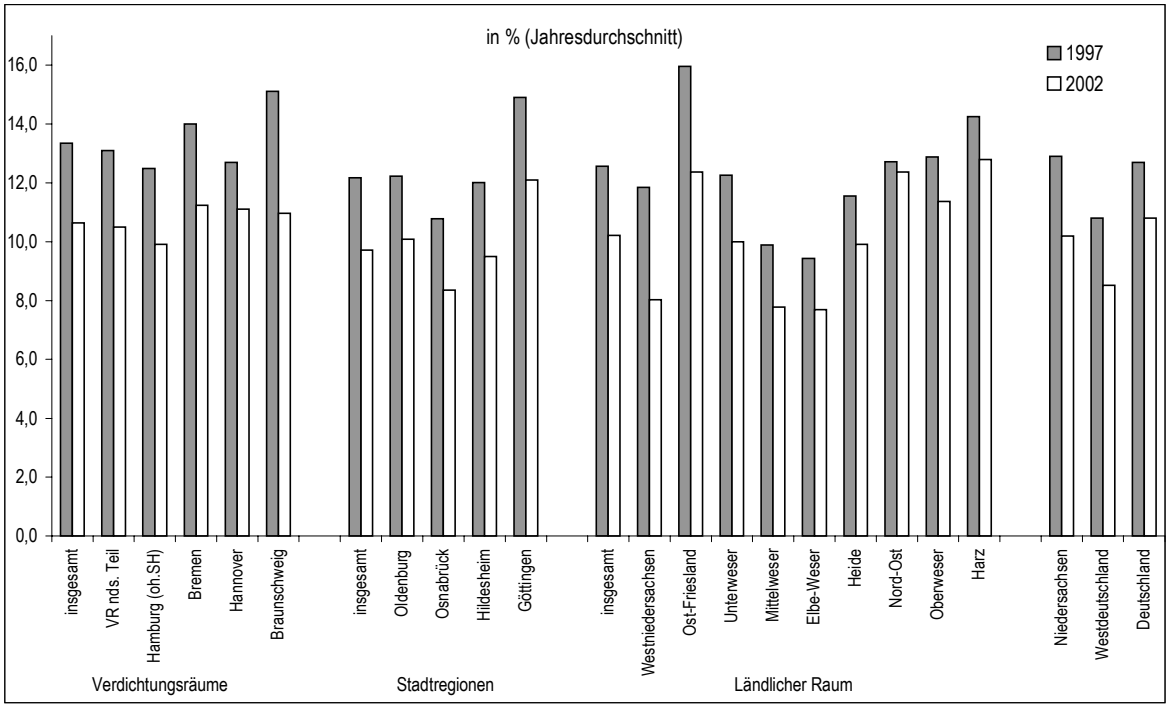
Abb. 4.1: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Niedersachsen und Westdeutschland seit Ende der 80er Jahre



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

5 Ende zweites Quartal 2003

Abb. 4.2: Arbeitslosenquoten in den Regionen des Landes Niedersachsen 1997 und 2002



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Seit langem bestehen innerhalb des Landes große Gegensätze in der Arbeitsmarktsituation (Abb. 4.2). Die jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten für 2002 belegen nach wie vor erhebliche regionale Unterschiede in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit (Karte 4.1):

- Die Arbeitsmarktprobleme konzentrieren sich in Niedersachsen zum einen in den ländlichen Räumen des ehemaligen Zonenrandgebiets. Hier überlagern sich die Auswirkungen der Strukturschwäche und der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung mit einem hohen Arbeitsmarktdruck durch Einpendler aus den benachbarten neuen Bundesländern.
- Weit überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit verzeichnen auch das gesamte südliche Niedersachsen und der Küstenraum. Vor allem die vom Tourismus und vom Baugewerbe geprägten ländlichen Räume wie z.B. die Küstenregion sind extremen saisonalen Schwankungen der Arbeitslosigkeit unterworfen.
- Innerhalb der Verdichtungsräume konzentrieren sich die Arbeitslosen jeweils in besonderer Weise in den Kernstädten. Dies gilt in ähnlicher Weise für die Stadtregionen und städtischen Zentren in den übrigen Landkreisen. Extreme Arbeitsmarktprobleme unter den größeren Städten haben Bremerhaven, Wilhelmshaven und Hannover. In einigen anderen Städten wie Osnabrück sowie mittlerweile auch in Wolfsburg ist demgegenüber die Arbeitslosigkeit geringer.
- Die geringsten Arbeitsmarktprobleme gibt es nach wie vor im ländlichen Raum des westlichen Niedersachsens, in den Umlandbereichen der Verdichtungszentren Bremen und Hamburg sowie insgesamt im ländlichen Raum des mittleren Niedersachsens zwischen den Agglomerationsräumen Hamburg, Bremen und Hannover.

Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslosigkeit als Anzeichen besonderer Strukturprobleme

Langzeitarbeitslosigkeit ist Ausdruck von besonderen strukturellen Problemen auf dem Arbeitsmarkt, d.h. dem Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage der beruflichen Qualifikationen. Sie ist häufig eng mit raschem industriellen Strukturwandel verbunden, bei dem Arbeitskräfte freigesetzt werden, die in den wachsenden Wirtschaftsbereichen nicht eingesetzt werden (können).

Konzentration der Probleme im östlichen und südlichen Niedersachsen

Die regionalen Unterschiede in der Betroffenheit von der Langzeitarbeitslosigkeit sind erwartungsgemäß noch größer als bei der Arbeitslosigkeit insgesamt. Die strukturellen Arbeitsmarktungleichgewichte in Niedersachsen konzentrieren sich in besonderer Weise auf das östliche und südliche Niedersachsen (Karte 4.2).

- Besonders große Probleme haben offensichtlich die Verdichtungsräume Hannover und Braunschweig. Dort sind vor allem die Städte Braunschweig und Salzgitter sowie der Landkreis Helmstedt sehr stark betroffen.
- Unter den Stadtregionen tritt vor allem Göttingen mit einer extrem hohen Langzeitarbeitslosenquote hervor.
- Im ländlichen Raum ist die Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit insgesamt etwas geringer als in den städtisch geprägten Regionen des Landes. Extrem hoch sind die strukturellen Probleme offensichtlich im Harz und im Oberweser-Raum sowie im nordöstlichen Niedersachsen.
- Ausgesprochen gering ist die Langzeitarbeitslosigkeit im westlichen Niedersachsen, im Mittelweser-Raum sowie im Elbe-Weser-Raum.

Erwerbsbeteiligung der Frauen

Frauenerwerbsbeteiligung und Arbeitsmarkt

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen charakterisiert in besonderer Weise ihre Beschäftigungs- und Arbeitsmarktchancen. Neben der allgemeinen Arbeitsmarktlage spielt für die Erwerbsbeteiligung die Wirtschaftsstruktur vor Ort offensichtlich eine ausschlaggebende Rolle. Tendenziell begünstigt der wirtschaftliche Strukturwandel hin zu mehr Dienstleistungen die Beschäftigung von Frauen. Allerdings erfordert die steigende Innovationsorientierung auch hier einen zunehmenden Einsatz vor allem von qualifizierten Kräften. Spezifische Situationen, wie z.B. der Wiedereinstieg nach der Erziehungsphase von Kindern, erfordert daher verstärkten Bedarf an Anpassungsqualifizierungen.

Ausgeprägte regionale Ungleichgewichte

Innerhalb des Landes ist gerade in Bezug auf die Erwerbsquote der Frauen ein deutliches Stadt-Land-Gefälle sowie auch ein Ost-West-Gefälle zu verzeichnen (Karte 4.3).

In Teilen des Landes gibt es nach wie vor beträchtliche Rückstände in der Teilnahme der Frauen am Erwerbsleben. Die Erwerbsbeteiligung mit ihrem spezifischen, auf Frauen zugeschnittenen Arbeitsplatzangebot ist in den Dienstleistungsregionen jeweils deutlich höher. An der Spitze der Frauenerwerbsbeteiligung stehen die Verdichtungsräume Hamburg und Hannover. Umgekehrt ist sie in den Industrieregionen, in denen eher männerspezifische Tätigkeiten im Vordergrund stehen, tendenziell niedriger. Auffallend ist die vergleichsweise niedrige Erwerbs-

beteiligung in den ländlichen Regionen des westlichen Niedersachsens, des Küstenraumes sowie im strukturschwachen Landkreis Lüchow-Dannenberg.

Die Schaffung von (wohnstandortnahen) Beschäftigungsangeboten für Frauen bleibt eine wichtige Aufgabe in einigen ländlich geprägten Regionen. Insgesamt wäre damit durch Stützung der Haushaltseinkommen auch ein Beitrag zum Abbau von Einkommensdisparitäten verbunden.

Dringlichkeit von Maßnahmen zum Abbau der Arbeitsmarktprobleme

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

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

5. Bildung und Qualifikation

Besondere volkswirtschaftliche Bedeutung des Faktors Qualifikation

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

Berufliche Erstausbildung

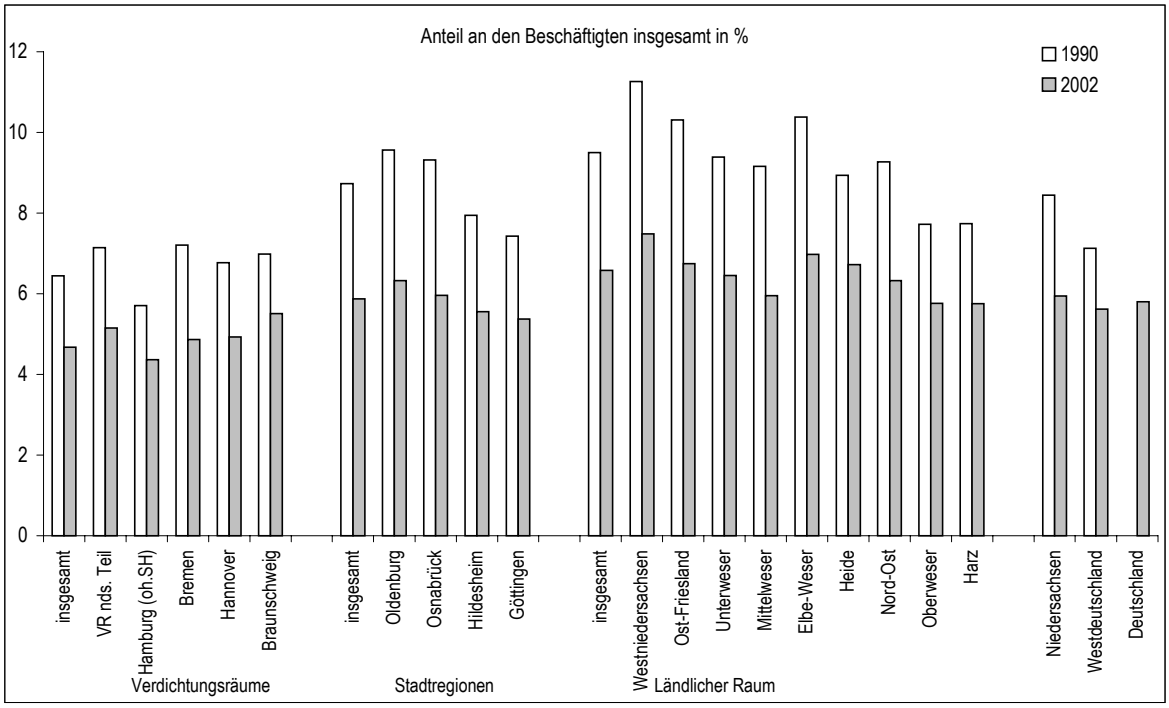
Niedersachsen: Überproportionaler Rückgang der Auszubildendenquoten

Die überdurchschnittliche Ausbildungsleistung in der beruflichen Erstausbildung, die die niedersächsische Wirtschaft lange Zeit auszeichnete, ging seit Mitte der 80er Jahre überproportional zurück. Lag der Anteil an den Auszubildenden (Auszubildendenquote) im Jahr 1989 noch um mehr als ein Fünftel über dem westdeutschen Durchschnitt, übertraf sie ihn 2002 nur noch geringfügig. Gerade in den letzten Jahren sind die Auszubildendenzahlen in Niedersachsen beträchtlich eingebrochen.

Betroffenheit vom aktuellen Rückgang in allen Regionen

Von dem aktuellen, dramatischen Rückgang der Auszubildendenzahlen sind alle niedersächsischen Regionen betroffen. Langfristig sind sie aber besonders stark in denjenigen Regionen zurückgegangen, die ehemals weit überdurchschnittlich

Abb. 5: Auszubildende in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2002



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

ausgebildet haben, so dass die regionalen Unterschiede geringer geworden sind (Abb. 5).

Land-Stadt-Gefälle in der beruflichen Erstausbildung

Hinsichtlich der Ausbildungsleistungen in der beruflichen Erstausbildung gibt es ein deutliches Land-Stadt-Gefälle (Karte 5.1):

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

Notwendigkeit zu einer Ausbildungsinitiative zur Sicherung des Arbeitskräftepotenzials

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

Qualifikationsstruktur der Beschäftigten

Parallelität von sektoralem und qualifikatorischem Strukturwandel

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

Anteil der unqualifizierten Arbeitnehmer ein Siebtel unter dem westdeutschen Durchschnitt

Auf Grund der überdurchschnittlichen Ausbildungsanstrengungen der Wirtschaft ist der Anteil der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung in Niedersachsen seit langem geringer als im Bundesdurchschnitt. Im Jahr 2001 war ihr Anteil an allen Arbeitnehmern etwa ein Siebtel niedriger als im westdeutschen Durchschnitt.

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

Starkes Defizit hoch qualifizierter Beschäftigter in Niedersachsen

Eine Schlüsselposition bei der Generierung neuen Wissens sowie in vielen Fällen auch bei der Umsetzung von Produkt- und Prozessinnovationen haben hoch qualifizierte Kräfte. Entsprechend ist ein hoher (niedriger) Anteil an Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss als besonderer Standortvorteil (bzw. -nachteil) zu werten. Tatsächlich besteht in Niedersachsen seit langem ein gravierendes Defizit bei der Beschäftigung von hoch qualifizierten Kräften. Der Anteil der Beschäftigten, die über einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss verfügen, liegt um ein Viertel unter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer. Dieses Defizit geht einher mit einem geringeren Gewicht der stark wachsenden Dienstleistungen sowie vor allem mit deutlich geringeren Aufwendungen in Forschung und Entwicklung. Dies könnte sich im voranschreitenden innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandel zu einem schweren Handicap entwickeln.

Ausgeprägtes regionales Gefälle von großstädtischen Zentren zu ländlich peripheren Regionen

Bei den hoch qualifizierten Arbeitnehmern besteht ein beträchtliches regionales Gefälle (Karte 5.2). Den zum Teil weit überdurchschnittlichen Anteilen in den Zentren der großstädtischen Räume und an den Hochschulstandorten steht ein sehr niedriger Besatz mit hoch qualifizierten Arbeitskräften in den ländlich peripheren Räumen gegenüber. Nur wenige Kreise wie Celle, Stade und Lüneburg ragen etwas positiver hervor.

Längerfristige Wettbewerbsfähigkeit im ländlichen Raum ist durch geringe Qualifikationsgrade gefährdet

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

pital ist die Sogwirkung der großstädtischen Räume auf Beschäftigte mit höheren Ausbildungsgraden mit zu berücksichtigen. Diese Effekte werden sich in Zukunft eher verstärken.

Beteiligung an weiterführender allgemeiner Schulbildung

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

Starkes Stadt-Land-Gefälle bei der Bildungsbeteiligung

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

Während in den Verdichtungsräumen die Bildungsbeteiligung [6] um etwa ein Fünftel über dem Landesmittelwert liegt, fallen in den ländlichen Räumen die Schüler-Altersgruppen-Relationen deutlich unterdurchschnittlich aus; die Beteiligung an weiterführender allgemeiner Schulbildung in der Fläche des Landes ist vergleichsweise gering.

Notwendigkeit zur Ausweitung des Qualifikationspotenzials im ländlichen Raum

Insgesamt bestätigen die Zahlen zum Schülerbesatz in weiterführenden allgemeinbildenden Schulen die Vermutung, dass das Qualifikationspotenzial einiger ländlicher Regionen bei weitem nicht ausgeschöpft wird. Vor dem Hintergrund des qualifikationsorientierten Strukturwandels ist dies eine bedenkliche Entwicklung. Geht man davon aus, dass mit einem dichteren Netz an Schulen auch der Schülerbesatz in weiterführenden Schulen steigt [7], ergibt sich allerdings in den dünn besiedelten ländlichen Räumen ein massives Dilemma. Die ohnehin kleinen Einrichtungen könnten bei der absehbaren Bevölkerungsentwicklung in ihrer Existenz bedroht sein bzw. sind nicht in der Lage, ein differenziertes Angebot, das zukünftig die Wettbewerbsposition von schulischen Einrichtungen in noch stärkerem Maße prägen wird, vorzuhalten. Damit steigt die Gefahr, noch mehr junge Menschen von weiterführenden Bildungsangeboten abzuschneiden.

6. Löhne und Einkommen

Arbeitnehmerentgelte

Erhebliche regionale Disparitäten

Bei der Höhe der Arbeitnehmerentgelte ergeben sich innerhalb des Landes erhebliche Disparitäten zwischen Städten und ländlichen Regionen sowie zwischen Südost- und Westniedersachsen:

---

6 Schüler der Sekundarstufe II bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 18 Jahren, jeweiliger Landeswert = 100, 2001

7 Ein gutes Beispiel dafür ist der Landkreis Schaumburg.

Besonders hohe Entgelte an den produktiven Standorten des Verarbeitenden Gewerbes

- Extrem hoch sind die Arbeitnehmerentgelte in den von dem Verarbeitenden Gewerbe geprägten Städten Wolfsburg und Salzgitter. Deutlich geringer fallen sie in den Städten Hannover und Braunschweig aus, liegen aber auch dort über dem westdeutschen Durchschnitt.
- Sowohl in den niedersächsischen Stadtregionen wie den ländlichen Räumen liegen die Arbeitnehmerverdienste zum Teil sehr deutlich unter dem westdeutschen Durchschnitt. Überdurchschnittliche Verdienste verzeichnen hier nur die Industriestandorte bzw. -regionen Emden, Wesermarsch und Holzminden.

Pro-Kopf-Einkommen

Regionales Gefälle zwischen den Landesteilen

Beim Pro-Kopf-Einkommen ist innerhalb des Landes ein beträchtliches Gefälle von den großstädtischen Regionen zu den ländlichen Räumen hin festzustellen, das von einem Ost-West-Gefälle überlagert wird (Karte 6).

Steigendes Pro-Kopf-Einkommen im großstädtischen Umland

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

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

Unterschiedlich verlief die Einkommensentwicklung im ländlichen Raum:

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

Zunehmende Probleme beim Einkommensniveau in Regionen mit demographischen Strukturproblemen

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

7. Kommunale Finanzen

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

Gewerbesteuereinnahmen

Einnahmen sind insgesamt starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen

Die Gewerbesteuereinnahmen sind starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen und in den letzten Jahren vor allem in den Regionen mit bislang hohen Einnahmen stark rückläufig. In den ländlichen Regionen sind sie insgesamt zwar unterdurchschnittlich, in den letzten Jahren aber tendenziell zunehmend.

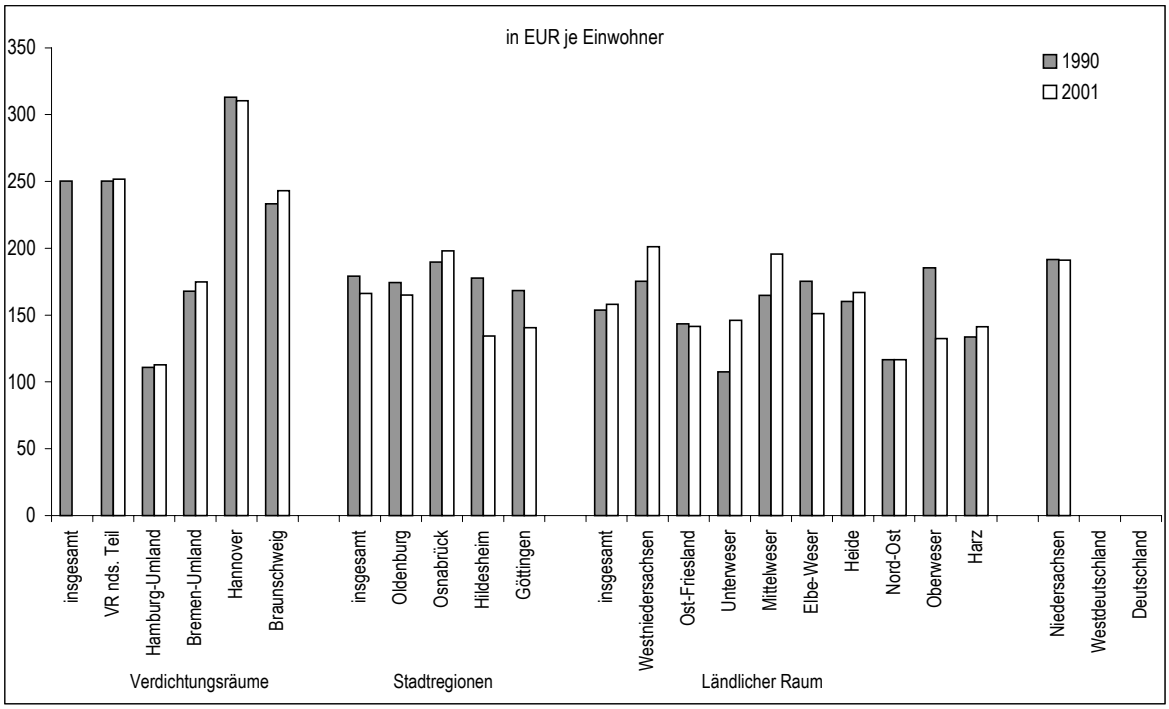
Starkes Gefälle von Verdichtungsräumen zu ländlichen Regionen

Bei den Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner sind die räumlichen Unterschiede ausgesprochen groß. Besonders ausgeprägt ist das Gefälle von den Verdichtungsräumen über die Stadtregionen zu den ländlichen Räumen hin (Abb. 7.1).

Standorte ertrags- und kapitalstarker Unternehmen an der Spitze

- An der Spitze stehen Städte und Gemeinden mit ertrags- und kapitalstarken Unternehmen oder Standorte großer Industrieunternehmen. Innerhalb der Verdichtungsräume verzeichnet der Konzernstandort Stadt Wolfsburg (derzeit) extrem hohe Gewerbesteuereinnahmen.

Abb. 7.1: Gewerbesteuereinnahmen (netto) in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2001



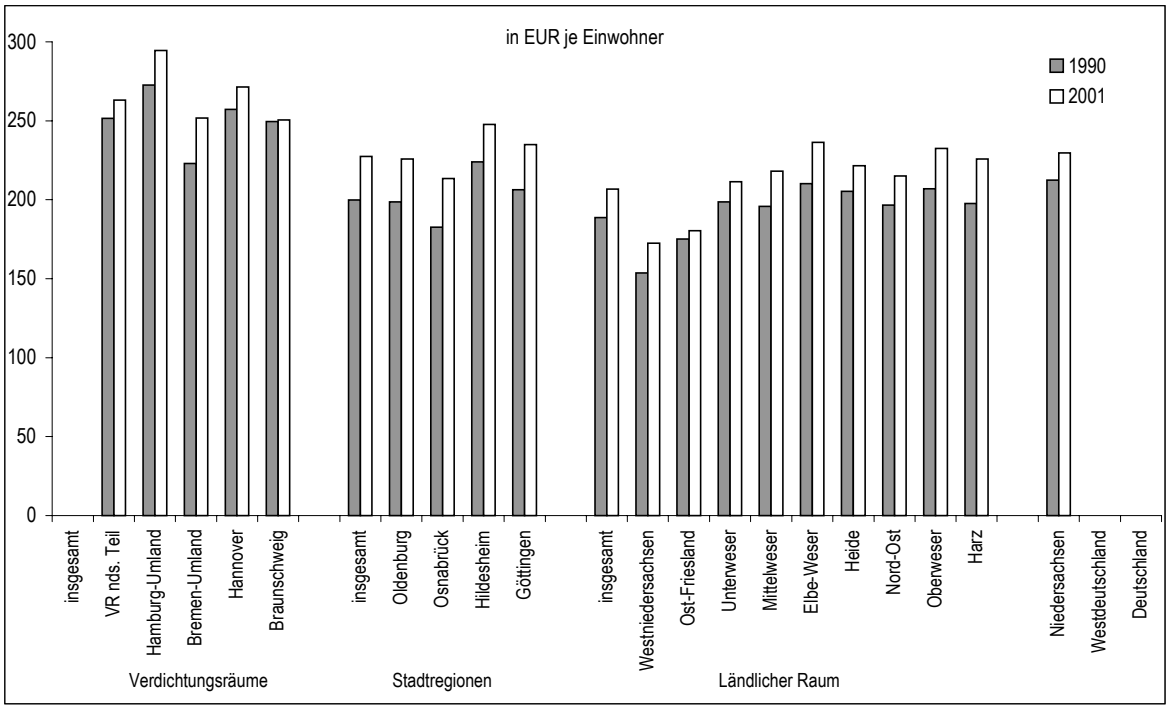
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

- In den ländlichen Räumen gibt es je nach Wirtschafts- und Unternehmensstruktur sehr unterschiedliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Die Einnahmen sind an den großen Standorten der Energiewirtschaft und des Verarbeitenden Gewerbes sowie in Regionen mit prosperierenden Unternehmen (z.B. westniedersächsische Landkreise, Landkreise Wesermarsch und Stade) nach wie vor überdurchschnittlich.
- Die weniger stark industriell geprägten ländlichen Räume sowie die Räume mit starken Struktur- und Entwicklungsproblemen (nordöstliches Niedersachsen, Oberweser-Raum und Harzregion) haben Gewerbesteuereinnahmen, die z.T. weit mehr als ein Viertel unter dem Landesdurchschnitt liegen.
- Extrem starke Einbrüche bei den Gewerbesteuereinnahmen verzeichnet der Landkreis Helmstedt durch das Auslaufen von Bergbau und Energiewirtschaft.

Einkommensteuer

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (je Einwohner) ist abhängig von der Bevölkerungsstruktur sowie der Zahl und Zusammensetzung der Lohn- bzw. Einkommensteuerpflichtigen, die in der Gemeinde wohnhaft sind. Das Pro-Kopf-Einkommen eines Standorts wird damit geprägt von der Altersstruktur der Bevölkerung, von der Erwerbsbeteiligung (in besonderem Maße spielen Zweitverdiener eine Rolle) sowie nicht zuletzt von dem Lohnniveau des Standortes bzw. seines wirtschaftlichen Umfeldes und den sonstigen Möglichkeiten der Einkommenserzielung.

Abb. 7.2: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2001



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

Landesweite Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

Seit 1995 ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer tendenziell gesunken. Bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ergeben sich innerhalb der niedersächsischen Städte und Einheits- bzw. Samtgemeinden Unterschiede von fast drei zu eins.

Hohe Einnahmen besonders in attraktiven Wohnstandorten im Umland der Großstädte

An der Spitze stehen nicht nur die Großstädte und Standorte der großen Unternehmen mit überdurchschnittlichen Einkommensmöglichkeiten, sondern vor allem auch die attraktiven Wohnstandorte in ihrem Umfeld (Abb. 7.2).

- Insgesamt übersteigt der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den Verdichtungsräumen den Landesdurchschnitt um rund ein Sechstel.
- In den ländlichen Räumen liegt er insgesamt um etwa ein Zehntel unter dem Landesdurchschnitt. Allerdings ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen. Die Regionen mit hohen Pendlerverflechtungen zu den großstädtischen Räumen und günstiger Wirtschaftsstruktur profitieren von hohen Einnahmen, während in den Gemeinden der peripher gelegenen Landkreise ausgesprochen geringe Einnahmen aus der Einkommensteuer erzielt werden.

Steuereinnahmekraft

Starke Schwankungen bei der Steuereinnahmekraft der Gemeinden in den letzten Jahren

Allgemein weist die Steuereinnahmekraft der Gemeinden während der letzten Jahre relativ starke Schwankungen auf. Konjunkturbedingt sind die Positionen seit 1999 vor allem an den Standorten international agierender Unternehmen recht stark rückläufig. Dies trifft besonders auf die Verdichtungsräume zu. In den letzten Jahren ist sie hier angesichts der anhaltenden konjunkturellen Krise ausgesprochen stark rückläufig. Die Positionen in den Stadtregionen wie auch den ländlichen Räumen haben deshalb tendenziell aufgeholt.

Höchste Steuereinnahmekraft Niedersachsens in Wolfsburg

Der Verdichtungsraum Hannover hat schon längerfristig die beste Position bei der Steuereinnahmekraft inne (Abb. 7.3). Trotz der insgesamt schwächeren Position des Verdichtungsraumes Braunschweig liegt die von der Großindustrie dominierte Stadt Wolfsburg unter allen Standorten Niedersachsens an der Spitze der Steuereinnahmekraft (Karte 7).

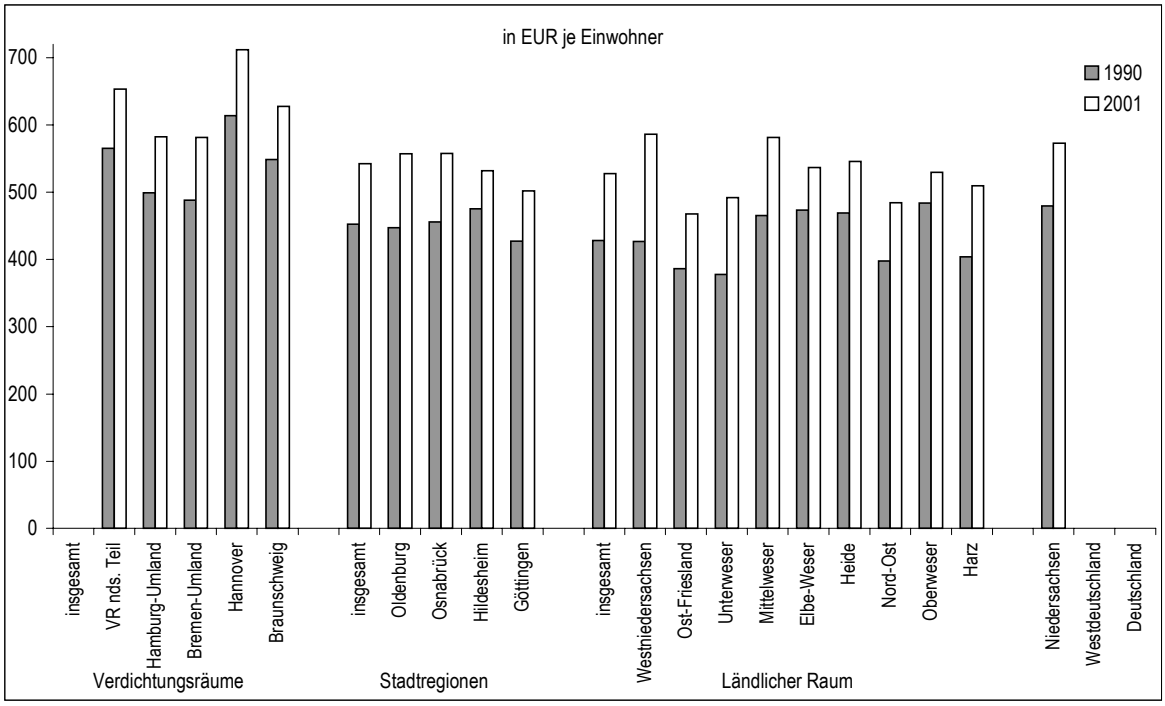
Unterdurchschnittliche Position der Stadtregionen

Die Stadtregionen haben eine unterdurchschnittliche Position bei der Steuereinnahmekraft. Die beiden südniedersächsischen Stadtregionen Hildesheim und Göttingen sind deutlich schwächer positioniert als Oldenburg und Osnabrück, die fast den Landesdurchschnitt erreichen.

Regionale Unterschiede bei den ländlichen Räumen

Die aktuelle Steuereinnahmekraft der ländlichen Räume zeigt leicht ansteigende Tendenz. Zwischen den Teilräumen gibt es allerdings erhebliche Unterschiede, die sich an den regionalen Disparitäten der Einkommensteuer- und Gewerbesteuereinnahmen orientieren.

Abb. 7.3: Steuereinnahmekraft in den Regionen des Landes Niedersachsen 1990 und 2001



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Hannover

8. Herausforderungen und Konsequenzen für die regionale Entwicklungspolitik

8.1 Veränderte Rahmenbedingungen für die regionale Entwicklung

Herausforderung: demographischer Wandel

Absehbarer demographischer Wandel

Der absehbare demographische Wandel wird zur zentralen Herausforderung der kommenden Jahrzehnte. Dabei geht es nicht nur um die ab der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts zu erwartenden (zunächst nur leicht) rückläufigen Einwohnerzahlen, die in praktisch allen Regionen einsetzen werden, falls es nicht zu erheblich stärkeren Zuwanderungen als gegenwärtig kommt. Es sind vielmehr tiefgreifende, teilweise stark gegenläufige Veränderungen in einzelnen Altersgruppen zu erwarten, so

- die zunehmend rückläufigen Zahlen von Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter,
- die vorläufig noch (bis Mitte des nächsten Jahrzehnts) leicht steigenden Zahlen von jungen Erwachsenen,
- ab Mitte des laufenden Jahrzehnts extrem rückläufige Zahlen in den unter ökonomischen Gesichtspunkten interessanten Altersgruppen zwischen 35 und 45 Jahren,
- zunehmende Bevölkerung im Alter über 45 Jahren,
- extreme Zunahmen bei der Bevölkerung im Vorruhestandsalter ab Ende des laufenden Jahrzehnts sowie
- bereits derzeit stark steigende Zahlen älterer Menschen über 65 Jahre.

Anpassungserfordernisse im kommunalen Bereich

Dies bedeutet für den kommunalen Bereich sehr viel größere Anpassungserfordernisse z.B. im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung, der allgemeinbildenden Schulen unterschiedlicher Altersklassen sowie der berufsbildenden Schulen und anderer Bildungseinrichtungen. Auswirkungen auf die Entwicklung von Zahl und Größe der Haushalte und damit auf den Wohnungsbau und die Nachfrage nach kommunaler Versorgungsinfrastruktur sind abzusehen.

Besonders stark sind die unverkennbaren Auswirkungen des demographischen Wandels auf die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes auf der Arbeitskräfteangebotsseite. Vor allem auch der Ausbildungsstellenmarkt und der Arbeitsmarkt für nachwachsende Kräfte sind massiv betroffen.

Notwendige Thematisierung des demographischen Wandels und seiner Konsequenzen

- Der tiefgreifende demographische Wandel und seine Konsequenzen müssen mit Politik und Verwaltung auf der Landes- und der kommunalen Ebene thematisiert werden, um die Akteure auf die zu erwartenden Konsequenzen für die Einnahme- und Ausgabenseite öffentlicher Haushalte, für die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen und für die Auslastung der Infrastruktur einzustimmen.
- Vor allem für die dünn besiedelten ländlichen Räume, in denen heute bereits die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen zu gering ist und damit die

Kosten zu hoch sind, ergibt sich daraus die dringende Notwendigkeit, sich mit Fragen der Konzentration auf zukunftsorientierte Standorte auseinander zu setzen.

- Auch Unternehmen sind für die Themen des demographischen Wandels zu sensibilisieren, weil sie in vielfältiger Weise betroffen sind durch
  - Veränderungen der Märkte,
  - Veränderungen der Arbeitsmarktbedingungen, insbesondere bezüglich qualifiziertem Personal,
  - Auswirkungen auf die eigenen Belegschaften (z.B. Ersatzbedarf für ausscheidende Kräfte mit Schlüsselqualifikationen) sowie nicht zuletzt
  - die Unternehmernachfolgeproblematik.

Herausforderung: sektoraler Strukturwandel

Leitlinien des sektoralen Strukturwandels

Der sektorale Strukturwandel verläuft seit langem auf Kosten der Produzierenden Bereiche und zugunsten der Dienstleistungen. Dabei haben sich die einzelnen Industriezweige durchaus unterschiedlich entwickelt. Auch in Zukunft werden sich die Zweige gut behaupten und an Beschäftigung gewinnen können, die in ihrer Produktion relativ viel Forschung und Entwicklung sowie (hoch)qualifiziertes Personal einsetzen und entsprechend international wettbewerbsfähige, technologisch hochwertige Produkte anbieten können (Luft- und Raumfahrzeugbau, weite Teile des Maschinenbaus und der Elektroindustrie, hochwertige Chemie). Diese forschungsintensiven Zweige unterliegen im Gegensatz zu weitgehend standardisierten Produktionen eher einem Qualitäts- als einem Preiswettbewerb, in dem deutsche Anbieter gegenüber Konkurrenten aus Ländern mit Produktions- und vor allem Lohnkostenvorteilen eindeutig im Nachteil sind. Zu den Verlierern des Strukturwandels dürften auch zukünftig neben den Herstellern einfacher Konsum- und Investitionsgüter vor allem die energie- und rohstoffintensiven Produktionen sowie umweltbelastende Produktionszweige zählen.

... breites Zielgruppenspektrum im Dienstleistungsbereich

Gewinner des wirtschaftlichen Strukturwandels ist der Dienstleistungssektor, denn in Zukunft werden neue und zusätzliche Arbeitsplätze fast ausschließlich hier entstehen. Allerdings ist der Dienstleistungssektor in sich einem rasanten Strukturwandel ausgesetzt. Dabei sind die Perspektiven der einzelnen Zweige innerhalb des Dienstleistungssektors ausgesprochen unterschiedlich. Vor allem die eng mit dem Produzierenden Gewerbe verbundenen unternehmensbezogenen Dienstleistungen dürften auch zukünftig zu den absoluten Gewinnern zählen.

Grundzüge des regionalen wirtschaftlichen Strukturwandels in Niedersachsen

Die Leitlinien des bundesdeutschen wirtschaftlichen Strukturwandels gelten in den Grundzügen auch für Niedersachsen und seine Regionen.

- Die Wiedervereinigung hat nur für die kurze Zeit des darauffolgenden Wachstumsschubes mit einer massiven Ausweitung der Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe die Entwicklungsrichtung des Strukturwandels aufgehoben und die vorher bestehenden Strukturprobleme überdeckt.
- Insgesamt war die Entwicklung der Produktionssektoren auch im weiteren Verlauf der 90er Jahre in Niedersachsen günstiger als im Bundestrend, d.h. der Beschäftigungsrückgang konnte deutlich begrenzt werden.

- Der Wettbewerb der Regionen hat sich in der Strukturkrise der 90er Jahre dann erheblich verschärft und wurde vor allem seit Mitte der 90er Jahre auch für ländliche Regionen spürbar. Den Herausforderungen der steigenden Internationalisierung, den immer enger werdenden weltweiten Verflechtungen und Netzwerken, kann sich kein Standort auf Dauer entziehen. Immer mehr bislang abgeschirmte bzw. „geschützte“ Bereiche werden in den überregionalen und internationalen Wettbewerb einbezogen.
- Deutlich schwächer als im Bundestrend entwickelten sich in Niedersachsen hingegen die Dienstleistungen. Hier waren es vor allem die bundesweit wachstumsträchtigen Dienstleistungen für Unternehmen, die nicht ganz so dynamisch wuchsen.

Weiterhin zentrale Rolle des Produzierenden Gewerbes

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

Handlungsbedarfe Mittelstandsförderung

- Eine auf den Mittelstand und die typischen Probleme mittelständischer Unternehmen ausgerichtete Politik ist zur Sicherung der gewerblichen Basis von entscheidender Bedeutung. Es besteht eine große Gefahr, dass auf Grund unterlassener Hilfestellungen und Förderleistungen die Verluste des Mittelstandes die in anderen Bereichen hinzugewonnenen Arbeitsplätze um ein Vielfaches übertreffen können.

Herausforderung: Innovationsorientierung

Bedeutung der Innovationsfähigkeit von Betrieben

Im Zuge der Beschleunigung des innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandels wird die Innovationsfähigkeit von Betrieben, d.h. die Fähigkeit zur betrieblichen Umsetzung von technischen und organisatorischen Problemlösungen in anwendungsfähige Techniken und Organisationskonzepte immer mehr zur Voraussetzung des wirtschaftlichen Erfolges. Die Fähigkeit zur betrieblichen Innovation hängt dabei nicht nur von den innerbetrieblichen Voraussetzungen (z.B. Personal in Forschung und Entwicklung), sondern auch von der Einbettung in ein betriebliches Umfeld ab, das Kooperation und Wissenstransfer begünstigt. Von Bedeutung sind ausgebildete Arbeitskräfte, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, ein effizienter Technologietransfer, der Zugang zu Wagniskapital und insgesamt ein „kreatives Milieu“. Für kleine und mittlere Unternehmen kommt es auf die Bereitschaft an, Netzwerke untereinander zu knüpfen und dabei komplementäre Dienstleistungen und außerbetriebliche Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten einzubeziehen.

Handlungsbedarfe Innovations- und Technologieförderung

- An erster Stelle einer zukunftsorientierten Strukturpolitik muss daher ein systematischer Politikansatz zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit der Be-

triebe in der Breite stehen. Diesem Verständnis nach muss die Förderung neben hochspezialisierten Produktionsbetrieben und Dienstleistern in gleichem Maße auch für Handwerksbetriebe gelten.

- Weil Kooperationen und Netzwerke von entsprechenden Anbietern und Nachfragern sowie innovativen regionalen Milieus entscheidende Impulse für die regionale Entwicklung zugeschrieben werden, gewinnen neben der Ausgestaltung der wirtschaftsnahen Infrastruktur die Förderung und Gestaltung des Innovations- und Technologietransfers sowie das Knüpfen von Kooperations- und Kommunikationsnetzwerken an Bedeutung. Aufgaben sind
  - Aufspüren von Innovationspotenzialen und Kompentenzfeldern im Rahmen von landesweiten und regionalen Initiativen (RIS, RITTS u.ä.),
  - Stärkung von Kooperationen und Innovationsnetzwerken,
  - Effizienzsteigerung von Transferaktivitäten von Hochschulen und relevanten Forschungseinrichtungen (auch in Richtung ländlicher Räume),
  - systematische Förderung von Innovationsaktivitäten (Prioritätensetzung) und
  - Bereitstellung von Risikokapital zur Finanzierung von Innovationsprojekten.
- Das Modell von (wachstumsorientierten und innovativen) Produktionsclustern als einem komplexen Zusammenspiel von Produktionsbetrieben unterschiedlicher Branchen, vor- und nachgelagerten Dienstleistungsaktivitäten sowie vor allem auch von hochspezialisierten Dienstleistern und von Forschungseinrichtungen, ist in der regionalwissenschaftlichen Forschung für verschiedene „erfolgreiche“ Wirtschaftsräume nachgewiesen worden und spielt seitdem als regionalpolitische Strategie ein wichtige Rolle. Dabei geht es um die Verbesserung der spezifischen Standortbedingungen und die Vervollständigung von Clustern um „wertvolle“ Elemente.

Herausforderung: Qualifikationsorientierung

Qualifikationen als Schlüsselfaktor

Der Qualifikation der Beschäftigten kommt im Zuge der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs und der zunehmenden Wissensorientierung ökonomischer Aktivitäten eine immer stärkere Bedeutung zu. Qualifizierte Arbeitnehmer sind eine Voraussetzung für die Entwicklung, Produktion und Vermarktung hochwertiger Güter und Dienstleistungen. Das regionale Humankapital ist mit Abstand der wichtigste Faktor für erfolgreiche Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten hin zu zukunftsträchtigen, im Qualitätswettbewerb erfolgreichen wirtschaftlichen Aktivitäten, die langfristig ein hohes Einkommen sichern. In Zukunft werden die Entwicklungsperspektiven von Regionen noch entscheidender von der Mobilisierbarkeit qualifizierter Kräfte bestimmt.

Große Handlungsbedarfe in der Anpassungs- und Weiterqualifizierung

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

wandel der Beschäftigung ist somit von großen Handlungsbedarfen in der Anpassungs- und Weiterqualifizierung begleitet.

Handlungsbedarfe der Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung

- Die Bereitstellung von leistungsfähigen Einrichtungen und Angeboten der Aus- und Weiterbildung sowie von Förderstrategien der Beschäftigungsförderung und Qualifizierung sind somit Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels. In diesem Zusammenhang sind besonders wichtig
  - die Verbesserung der Bildungsbeteiligung an weiterführenden allgemeinbildenden Schulen (vor allem im ländlichen Raum),
  - bedarfsorientierte Einrichtungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung,
  - Fachhochschul- und Hochschuleinrichtungen vor allem mit marktorientierten Ausbildungsangeboten,
  - ein vielfältiger Ausbildungsstellenmarkt, der in besonderem Maße von dem Engagement der Unternehmen in der beruflichen Erstausbildung geprägt wird,
  - Kooperationen der Anbieter, Abstimmung und Verzahnung der Angebote,
  - Instrumente der Beschäftigungsförderung und Qualifizierung.
- Wirtschaftsförderung sowie Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung müssen aus regionaler Sicht untrennbar miteinander verbunden werden, um den wirtschaftlichen Strukturwandel bewältigen zu können und längerfristige Erfolge zu verbuchen. Die relevanten Politikfelder müssen daher aus Effizienzgründen eng miteinander verzahnt werden.

Herausforderung: steigender Wettbewerb der Regionen

Zunehmender Wettbewerb der Regionen

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

Neue Mobilität des Kapitals

Die daraus resultierende neue Mobilität des Kapitals wird möglicherweise zunächst unterschätzt, denn sie äußert sich weniger in direkten konkreten Betriebsverlagerungen, als vielmehr in Verschiebungen von Investitionsschwerpunkten zwischen einzelnen Standorten eines Unternehmens oder zwischen Unternehmen. Jede Investitionsentscheidung ist gleichzeitg immer auch eine „Standortentscheidung“, die ein Bekenntnis für oder gegen die wirtschaftliche Zukunft eines Standortes ist. Auf diese Weise kann es durch Konzentration von Investitionen zur Modernisierung von Wirtschaftsstandorten und durch unterlassene Investitionen zu einem schleichenden Substanzverlust kommen.

„Harte“ Standortbedingungen

Regionale Standortbedingungen gewinnen wieder stärker an Gewicht, wobei die Bedeutung einzelner Aspekte der Standortbedingungen je nach Größe, Branche und Betriebstyp ausgesprochen unterschiedlich sein kann. Folgende Aspekte der so genannten „harten“ Standortbedingungen sind insgesamt von Bedeutung:

- die überregionale Lage sowie das Bevölkerungs- und Wirtschaftspotenzial (u.a. die Lage zu den wichtigsten Bezugs- und Absatzmärkten, der Zentralitätsgrad des Standorts und die Siedlungsstruktur des Umfeldes sowie mögliche Agglomerations- und Lokalisationsvorteile auf Grund der Konzentration verschiedener oder gleichartiger Branchen),
- die Qualität der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur (d.h. die quantitative und qualitative Ausstattung mit Straßen, Eisenbahnen, Wasserstraßen und Häfen, Luftverkehrseinrichtungen, Öffentlichem Personennahverkehr, Telekommunikationseinrichtungen und -netzen),
- das Angebot an Gewerbeflächen und Gebäuden (Verfügbarkeit bzw. quantitatives und qualitatives Angebot sowie Preise von Gewerbeflächen, Gewerbeimmobilien, Büroflächen, Gewerbeparks u.ä.),
- Arbeitsmarktfaktoren (Verfügbarkeit und Arbeitskosten von Arbeitskräften, u.a. von un- und angelernten Kräften, Facharbeitern und hochqualifizierten Kräften),
- die Qualifizierungsinfrastruktur (Ausstattung mit allgemein- und berufsbildenden Schulen, Fachhochschulen und Hochschulen, Weiterbildungseinrichtungen),
- die Wissenschafts- und Forschungsinfrastruktur (Ausstattung mit bzw. räumliche Nähe zu Hochschulforschungseinrichtungen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen, Einrichtungen der Technologieförderung und des Technologietransfers),
- die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (Ausstattung und Preise für Elektrizität, Gas, Wasser, Abwasser- und Abfallbeseitigung) sowie
- sonstige standortbezogene Kostenfaktoren (wie z.B. regionale Hebesätze für die Grund- und Gewerbesteuer, sonstige Gebühren sowie Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung).

Wachsende Bedeutung „weicher“ unternehmens- und haushaltsbezogener Standortfaktoren

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

- neben den Wohn- und Lebensbedingungen mit dem Einkaufs-, Bildungs-, Freizeit- und Kulturangebot sowie der Umweltqualität in einer Region besonders auch
- das Image, die „Wirtschaftsfreundlichkeit“ und letztlich auch die Leistungsfähigkeit der Akteure im Bereich der Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung.

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

Herausforderung: veränderter Handlungsrahmen der staatlichen und kommunalen Ebene

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

Umfassende regionalwirtschaftliche Entwicklungsstrategie

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

- Die Kommunen müssen eine Doppelstrategie langfristig orientierter Einnahmeverbesserungen und gleichzeitig aufgabenspezifisch erarbeiteter Ausgabenreduzierungen verfolgen.
  - Die Einnahmeverbesserungen zielen in erster Linie auf eine Verbesserung der Steuereinnahmen. Oberstes Ziel ist deshalb eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Basis und die qualitative Verbesserung der Wirtschaftsstruktur. Damit kommt der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung eine zentrale Bedeutung zu.
  - Auf der Ausgabenseite müssen grundsätzlich alle Ausgabenpositionen auf den Prüfstand und auf ihre kurz-, mittel- und langfristigen fiskalischen und regionalwirtschaftlichen Effekte hin analysiert werden.
  - Ausgabenstreichungen, die die wirtschaftliche Basis und damit die zukünftige Einnahmebasis schwächen, sind soweit als möglich zu umgehen.
- Insgesamt muss vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen 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 (stategische Entwicklungs- und Finanzplanung).

- Eine besondere Problematik besteht für die Landkreise und Gemeinden in der (weiteren) Inanspruchnahme von regionalpolitischen oder arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen.
  - Die Inanspruchnahme von Fördermitteln ist an die Bereitstellung eigener Kofinanzierungsmittel gebunden, die in einigen Fällen wegen der desolaten Haushaltslage nicht mehr bereitgestellt werden können.
  - Bei der Finanzierung von Förderprojekten sind die gleichen harten Prüfkriterien wie bei allen Ausgaben anzulegen und die fiskalischen und regionalwirtschaftlichen Folgewirkungen und die Folgekosten sorgsam zu prüfen. Nicht mehr das Wünschbare, sondern das langfristig Ertragreiche muss der Maßstab der Entscheidung sein. In vielen Fällen kann dies auch den Verzicht auf die Inanspruchnahme von Fördermitteln bedeuten.

8.2 Perspektiven der regionalen Entwicklung

Grundzüge der Raumstrukturen

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

- Die Verdichtungsräume Hannover und Braunschweig/Salzgitter/Wolfsburg bilden die wirtschaftlichen Schwerpunkträume des Landes.
- Weite Teile des nordöstlichen und nördlichen Niedersachsens liegen im unmittelbaren Umfeld bzw. weiteren Einzugsbereich der Metropole Hamburg und der Großstadt Bremen.
- Von großer Bedeutung sind darüber hinaus die Wirtschaftsräume mit den großstädtischen Zentren Osnabrück und Oldenburg im westlichen Niedersachsen sowie Göttingen und Hildesheim im Süden des Landes.
- Die ländlichen Räume des Landes liegen in einem breiten Spannungsfeld sehr unterschiedlicher Standortbedingungen. Das Spektrum reicht vom standortbegünstigten Umland der Großstädte über Regionen entlang der großen Verkehrsachsen des Landes bis hin zu abgelegenen Regionen, die teilweise sehr dünn besiedelt und durch besonders kleine Städte und Gemeinden geprägt sind.
- Als Fazit in Bezug auf die ländlich geprägten Regionen lässt sich festhalten, dass es in Niedersachsen nicht *‚den einen‘* ländlichen Raum gibt. Die ländlichen Räume des Landes sind nicht nur durch sehr unterschiedliche Standortbedingungen hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur, Lage und Erreichbarkeit der großen Wirtschaftsräume, sowie ihre Umweltqualitäten und ökologischen Potenziale geprägt. Zum Teil bestehen auch sehr erhebliche Unterschiede bei ihren wirtschaftsstrukturellen Voraussetzungen sowie wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungstrends.

Verdichtungsräume im überregionalen Wettbewerb

Gerade die Verdichtungsräume in Niedersachsen haben in den 80er Jahren und bis in die 90er Jahre hinein einen erheblichen industriellen Strukturwandel hinter sich gebracht. Die Chancen der neuen wirtschaftsgeographischen Lage seit der Wiedervereinigung, der Umstrukturierung des größten niedersächsischen Unternehmens in Wolfsburg sowie auch der EXPO 2000 in Hannover sind durchaus genutzt worden, um in den wirtschaftlichen Standortbedingungen und auch in der

Ausrichtung auf wachsende Dienstleistungsfelder deutlich voranzukommen, so dass die Perspektiven der niedersächsischen Verdichtungsräume heute trotz aller aktuellen Probleme günstiger sind als noch Ende der 80er Jahre.

Stadtregionen

Die übrigen vier Großstädte und ihre Wirtschaftsräume konnten ebenfalls in den letzten Jahren ihre Position behaupten, wobei allerdings entsprechend dem West-Ost-Gefälle im Lande auch die Entwicklung der westniedersächsischen Stadtregionen Oldenburg und Osnabrück deutlich günstiger ist als die der Regionen Hildesheim und Göttingen.

Ländliche Räume

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

- Einen bundesweiten Spitzenplatz nehmen mit ihrem wirtschaftlichen Wachstum und ihrer demographischen Entwicklung die ländlichen Räume im westlichen Niedersachsen mit den Landkreisen Vechta, Cloppenburg und Emsland ein. Sie sind damit Beispielsregionen für eine erfolgreiche Entwicklung im ländlichen Raum.
- Hohe Wachstumsraten der Beschäftigung (und der Bevölkerung) weisen auch die ländlich geprägten Randbereiche der großen Verdichtungsräume auf, die von der Suburbanisierung der privaten Haushalte und der Unternehmen profitieren. Hierzu zählen die Landkreise im näheren und weiteren Umfeld von Hamburg, aber auch von Bremen und Hannover (Landkreise Harburg, Lüneburg, Stade, Rotenburg, Verden, Diepholz).
- Besonders begünstigt sind jeweils in den ländlichen Räumen auch die Korridore entlang der großen, europaweit bedeutsamen Verkehrsachsen (z.B. in den Landkreisen Rotenburg, Soltau-Fallingbostel, Oldenburg, Vechta, aber auch Schaumburg und Peine).
- Deutlich günstiger als in den 80er Jahren ist die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in weiten Teilen des nordwestlichen Niedersachsens (Ostfriesland), wobei allerdings die Zentren Wilhelmshaven und Emden sehr unterschiedliche Entwicklungen aufweisen.
- Weit unterdurchschnittlich ist nach wie vor die Entwicklung in Teilen des Küstenraums, im Unterweserraum sowie in der Jaderegion (Wilhelmshaven).
- Ausgesprochen schwach ist das wirtschaftliche Wachstum hingegen in den ländlichen Regionen des südlichen Niedersachsens sowie in zunehmendem Maße wieder entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze (mit Ausnahme von Wolfsburg/Gifhorn). Das südliche Niedersachsen ist darüber hinaus auch durch rückläufige Bevölkerungszahlen gekennzeichnet.

Besondere Problemräume in Niedersachsen

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

- die Harzregion mit den Landkreisen Goslar und Osterode,
- das nordöstliche Niedersachsen mit den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Uelzen sowie

- der Küstenraum, insbesondere der Unterweserraum mit den Landkreisen Wesermarsch und Cuxhaven wie auch die struktur- und entwicklungsschwache Stadt Bremerhaven.

Interessanterweise decken sich die räumlichen Bilder der demographischen Entwicklung und der Beschäftigtenentwicklung weitgehend. Das bedeutet, dass es beispielsweise in dem von rückläufigen Bevölkerungszahlen geprägten südlichen Niedersachsen wegen der damit verbundenen geringen Impulse für die haushaltsorientierte Nachfrage ausgesprochen schwer fällt, die wirtschaftliche Entwicklung zu stimulieren.

Wachsende Standortkonkurrenz aus Osteuropa

Insgesamt verstärkt sich gerade für die ländlichen Regionen in Niedersachsen die Befürchtung, dass in zunehmendem Maße die Standortkonkurrenz der osteuropäischen Wirtschaftsstandorte durchschlägt, die als zentrale Standortvorteile die Verfügbarkeit von qualifizierten Kräften bei ausgesprochen niedrigen Löhne einsetzen.

- Die regionale Entwicklungspolitik steht damit vor der schwierigen Aufgabe, die Wirtschaft des Landes Niedersachsen im innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandel voranbringen zu müssen und dabei die unterschiedlichen strukturellen Ausgangsbedingungen in den Teilräumen des Landes nicht aus den Augen zu verlieren, d.h.
  - gleichzeitig die Verdichtungsräume und größeren Zentren als Kristallisationspunkte der Wirtschaftskraft, der Forschungsaktivitäten und der Innovationstätigkeit zu stärken und
  - die Anpassungsprozesse in den ländlichen Räumen mit ihren überwiegend mittelständischen und in weiten Teilen eher traditionellen Strukturen zu fördern, und vor allem die Problemregionen des Landes durch einen konzentrierten Mitteleinsatz vor einem weiteren Zurückfallen zu bewahren.
- Die Antwort hierauf kann auch in den ländlichen Regionen nur in einer Entwicklungs- und Wirtschaftsförderstrategie liegen, die sich nicht nur auf einige wenige „highlights“ konzentriert, sondern die Unternehmenslandschaft in ihrer Breite einbezieht. Das bedeutet systematische Mittelstandsförderung, die an den typischen Problemen dieser Zielgruppe ansetzt und die Herausforderungen der Innovationsförderung und Qualifizierung nicht aus den Augen verliert.

8.3 Konsequenzen für eine zukunftsorientierte regionale Entwicklungspolitik

Die oben diskutierten grundlegenden Rahmenbedingungen und Herausforderungen sowie die konkreten regionalen Struktur- und Entwicklungsprobleme in Niedersachsen machen eine Neuorientierung und Effizienzsteigerung der regionalen Entwicklungspolitik notwendig. Im Folgenden sollen einige Kernpunkte abgeleitet werden.

Regionalpolitische Strategiediskussion und -entwicklung für das Land Niedersachsen

Als Defizit in Niedersachsen wird das weitgehende Fehlen einer übergreifenden, konsistenten und abgestimmten regionalpolitischen Strategie angesehen, die auf fundierten Problemanalysen fußt, die inhaltliche und ggf. auch regionale Entwick-

lungsschwerpunkte benennt, klar operationalisierbare und damit überprüfbare Entwicklungsziele aufstellt und dabei die unterschiedlichen Förderinstrumentarien des Landes einbettet. Eine solche Strategiediskussion und -entwicklung wird vor allem von der kommunalen und regionalen Ebene angemahnt.

Politikfeldübergreifender Betrachtungsrahmen

Regionale Entwicklungsstrategien, die eine erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels und eine langfristige Sicherung von Beschäftigung und Einkommen zum Ziel haben, müssen einen politikfeldübergreifenden Betrachtungsrahmen haben und alle für die Entwicklung einer Region direkt und indirekt relevanten Politikfelder und Aktivitäten der verschiedenen Ebenen und Akteure einbeziehen. Sie erfordern zunehmend einen echten regionalen, d.h. auch die Kreisgrenzen überschreitenden räumlichen Rahmen. Damit gehen sie deutlich über den Betrachtungshorizont der „klassischen" regionalen Strukturpolitik mit ihren Instrumenten der Unternehmensbeihilfen und des Ausbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur hinaus. Einzubeziehen sind alle Facetten der Arbeitsmarktpolitik, d.h. die einzelnen Bereiche der Beschäftigungsförderung, der Ausbildungs- und Qualifizierungsförderung, der Frauenförderung sowie auch anderer Aspekte der klassischen „Sozialpolitik".

Mittelbar regionalwirtschaftlich relevante Politikfelder

Die staatlichen Aufwendungen für die regionale Wirtschaftsförderung im engeren Sinne sind entsprechend eingebettet in ein breites Spektrum von Aufgaben, die zwar nur z.T. regionale Zielsetzungen verfolgen, aber gleichwohl durch ihre regionsspezifischen Wirkungen die räumlichen Strukturen und Standortgegebenheiten beeinflussen (beispielsweise Bildungs-, Verkehrs-, Kultur-, Technologie- und Wissenschaftspolitik sowie Städtebau). Diese sind in ihren Auswirkungen zu berücksichtigen.

Koordinierung der Politikfelder auf Landesebene

Insgesamt machen die wachsenden Herausforderungen und die knapper werdenden öffentlichen Fördermittel eine stärkere horizontale Koordinierung der Politikfelder und des Einsatzes von regionalen Förderinstrumenten auf der Landesebene dringend notwendig.

- Wegen der vielfältigen Wirkungsüberschneidungen und Querbezüge ist ein abgestimmter Einsatz der Instrumente unterschiedlicher Politikfelder sinnvoll und notwendig. Es ist unmittelbar einsichtig, dass sich besonders hartnäckige strukturelle Problemsituationen nur durch konzentrierten und abgestimmten Instrumenteneinsatz wirkungsvoll bekämpfen lassen.
- Die vom Landeskabinett beschlossene Einrichtung eines interministeriellen Arbeitskreises „Landesentwicklung und ländliche Räume" ist hierzu ein erster wichtiger Schritt.

Effizientes Zusammenspiel der staatlichen und kommunalen Ebenen

Zukunftsorientierte Regionalentwicklung lässt sich nur durch eine effiziente Koordination und Arbeitsteilung zwischen der Landesebene und der regionalen Ebene erreichen. Die Arbeitsteilung, das Zusammenspiel und die vertikale Koordination zwischen der Landesebene und der kommunalen bzw. regionalen Ebene, auf der die meisten konkreten Projekte und Maßnahmen umgesetzt werden, ist damit ein wichtiger Gradmesser für die Effizienz der regionalen Struktur- und Entwicklungspolitik.

Strategische Ausrichtung und Prozessorientierung

Zukunftsfähige Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung sollten gekennzeichnet sein durch eine strategische Ausrichtung und Prozessorientierung. Regionale Struktur- und Entwicklungspolitik ist ein Prozess, der auf die Definition von Zielsetzungen und Strategien, systematische Planung, Steuerung und Kontrolle von Aktivitäten und deren permanente Verbesserung ausgerichtet ist.

Erfolgskontrolle als integraler Bestandteil von Instrumenten

Vor dem Hintergrund der Finanzprobleme geht es in Zukunft darum, mit den vorhandenen Instrumenten einen möglichst wirkungsvollen Beitrag zu einer zukunftsorientierten Entwicklung zu leisten. Ein Controlling sollte deshalb grundsätzlich integraler Bestandteil des Einsatzes von Instrumenten und der Umsetzung von Projekten sein. Eine echte Erfolgskontrolle und –abschätzung liegt im Übrigen auch im Interesse von Kommunen. Ihnen ist angesichts der Situation der eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräume anzuraten, vor Inanspruchnahme von Fördermitteln sorgfältig die fiskalischen Konsequenzen und vor allem auch die zu erwartenden regionalwirtschaftlichen Wirkungen abzuschätzen.

Regionalentwicklung als Zusammenspiel verschiedener Partner und Ebenen

Eine erfolgreiche strukturelle Förderung auf regionaler Ebene ergibt sich als effizientes Zusammenspiel verschiedener Partner und Ebenen. Eine zentrale Achse ist die Aufgabenteilung der Wirtschaftsförderungsaktivitäten in den Städten und Gemeinden und der regionalen Ebene. Darüber hinaus ergeben sich vielfältige Beziehungen zu anderen Verwaltungsebenen (Bezirksregierung, Land) sowie zu sonstigen Akteuren (Kammern, Verbände, Arbeitsverwaltung etc.) als Partner in unterschiedlichen Aufgabenzusammenhängen.

Gute, noch weiter ausbaufähige Ansätze für eine regionalisierte Landesentwicklungspolitik bieten die mit Beginn der 90er Jahre entstandenen regionalen Kooperationen und Netzwerke [8].

Einbeziehung relevanter Akteure

Besonders bei den regionalen Entwicklungskonzepten ist eine breite Einbeziehung aller regionalpolitisch relevanten Akteure in die Erarbeitung und Umsetzung Grundprinzip. Dabei geht es vor allem auch darum, den „Sachverstand“ und die Interessen der Akteure außerhalb der Verwaltung einzubeziehen. Daraus ergibt sich, dass die „Akteure vor Ort“ im Mittelpunkt stehen müssen, dazu zählen neben Politik und Verwaltung in der Region (bzw. im Landkreis) wie in den Städten und Gemeinden auch sonstige Akteure wie Kammern, Verbände, Institutionen, ggf. Bildungsträger und Einrichtungen der Wissenschaft und Forschung. Zunehmende Bedeutung gewinnt die Einbeziehung von Unternehmen in die regionale Mitverantwortung im Rahmen der public-private-partnership (ppp).

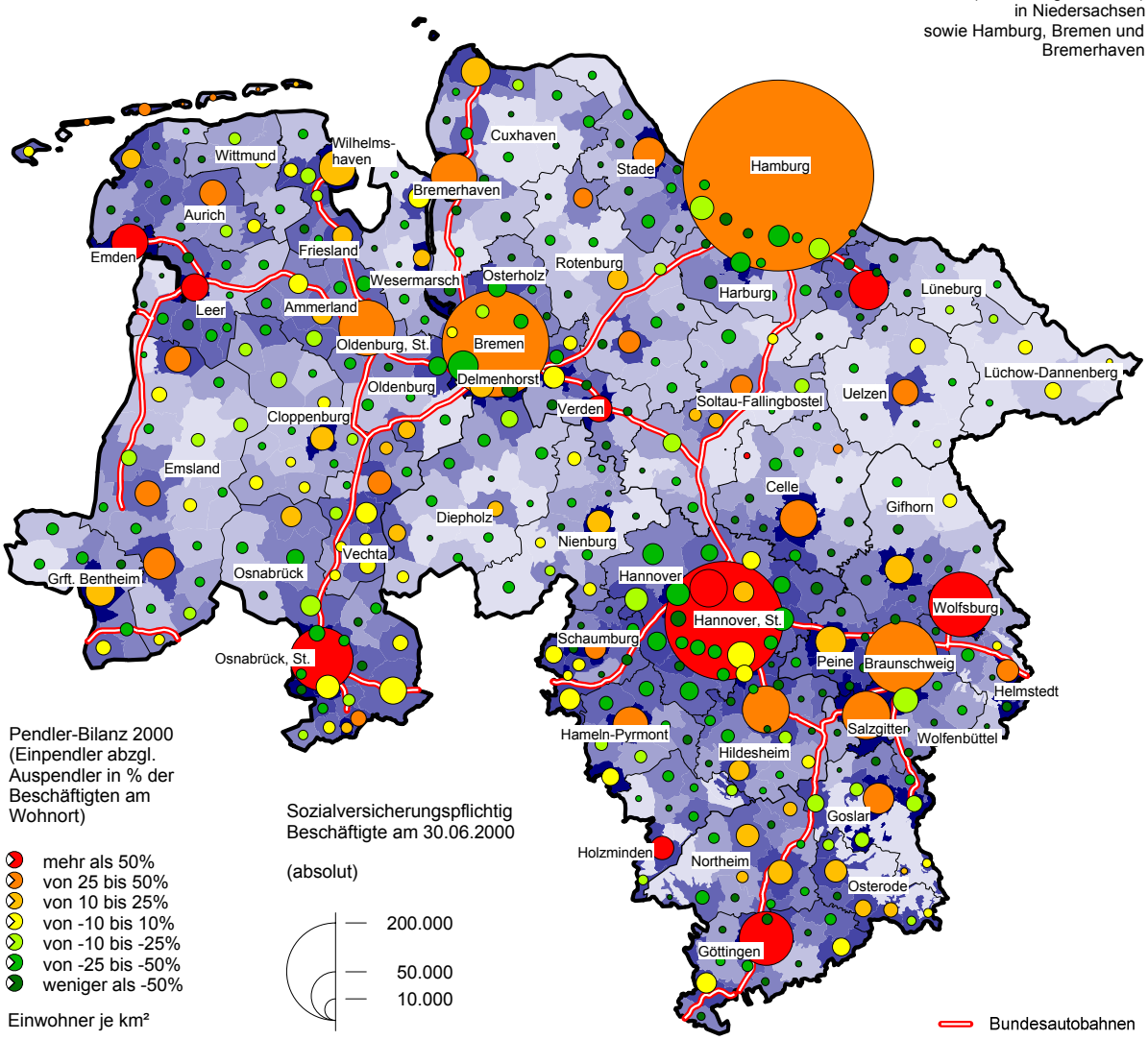
8 Presse- und Informationsstelle der Niedersächsischen Landesregierung / Fachreferat Raumordnung und Landesentwicklung (Hrsg.): Regionale Kooperationen in Niedersachsen. Hannover, Juli 2002.

KARTENANHANG

Karte 1

Wirtschaftsstandorte

Gemeinden bzw. Samtgemeinden (Verwaltungseinheiten) in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven



Pendler-Bilanz 2000 (Einpendler abzgl. Auspendler in % der Beschäftigten am Wohnort)

- mehr als 50%
- von 25 bis 50%
- von 10 bis 25%
- von -10 bis 10%
- von -10 bis -25%
- von -25 bis -50%
- weniger als -50%

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.06.2000

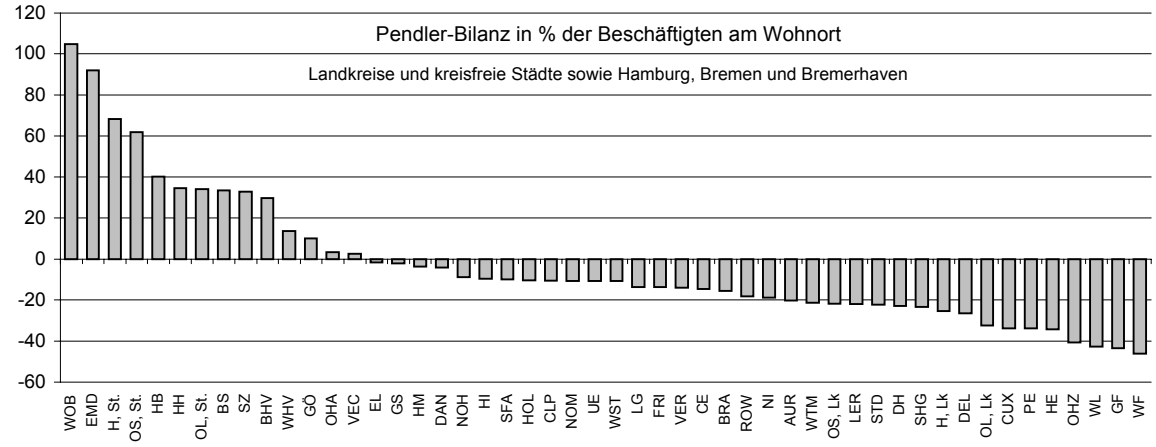
(absolut)

- 200.000
- 50.000
- 10.000

Bundesautobahnen

Einwohner je km²

- 347 und mehr
- 204 bis unter 347
- 139 bis unter 204
- 106 bis unter 139
- 79 bis unter 106
- 56 bis unter 79
- unter 56

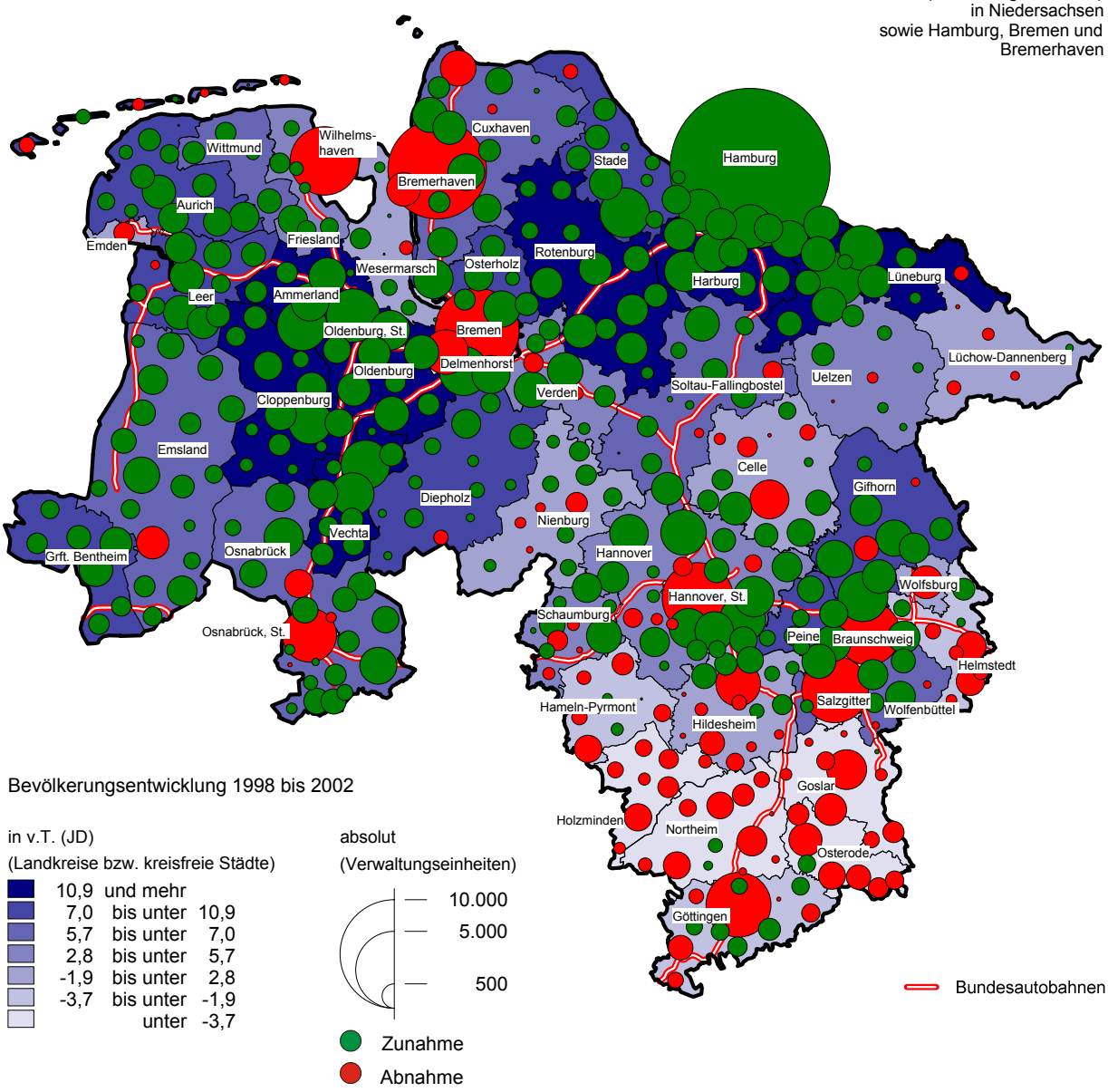


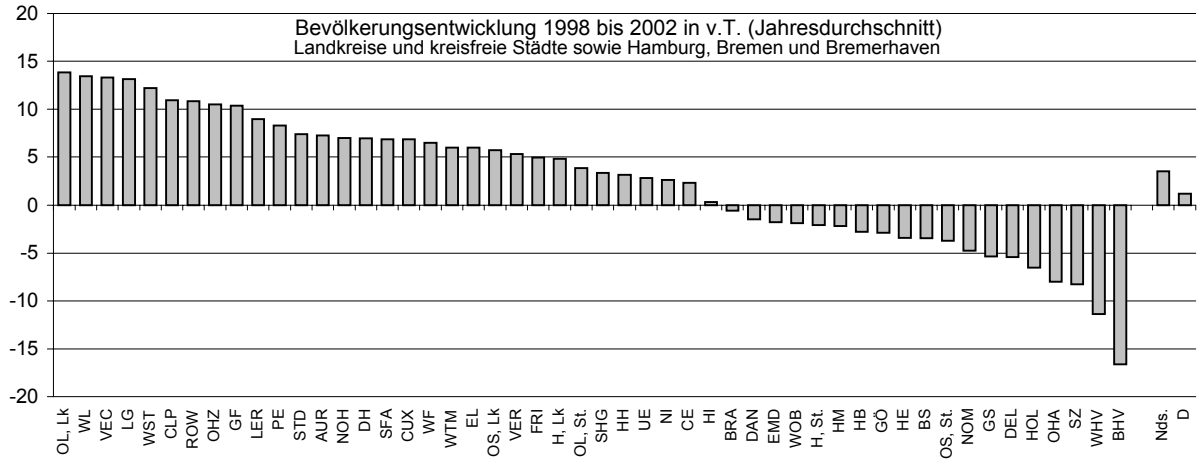
NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 2.1

Bevölkerungsentwicklung 1998 bis 2002

Gemeinden bzw. Samtgemeinden
(Verwaltungseinheiten)
in Niedersachsen
sowie Hamburg, Bremen und
Bremerhaven



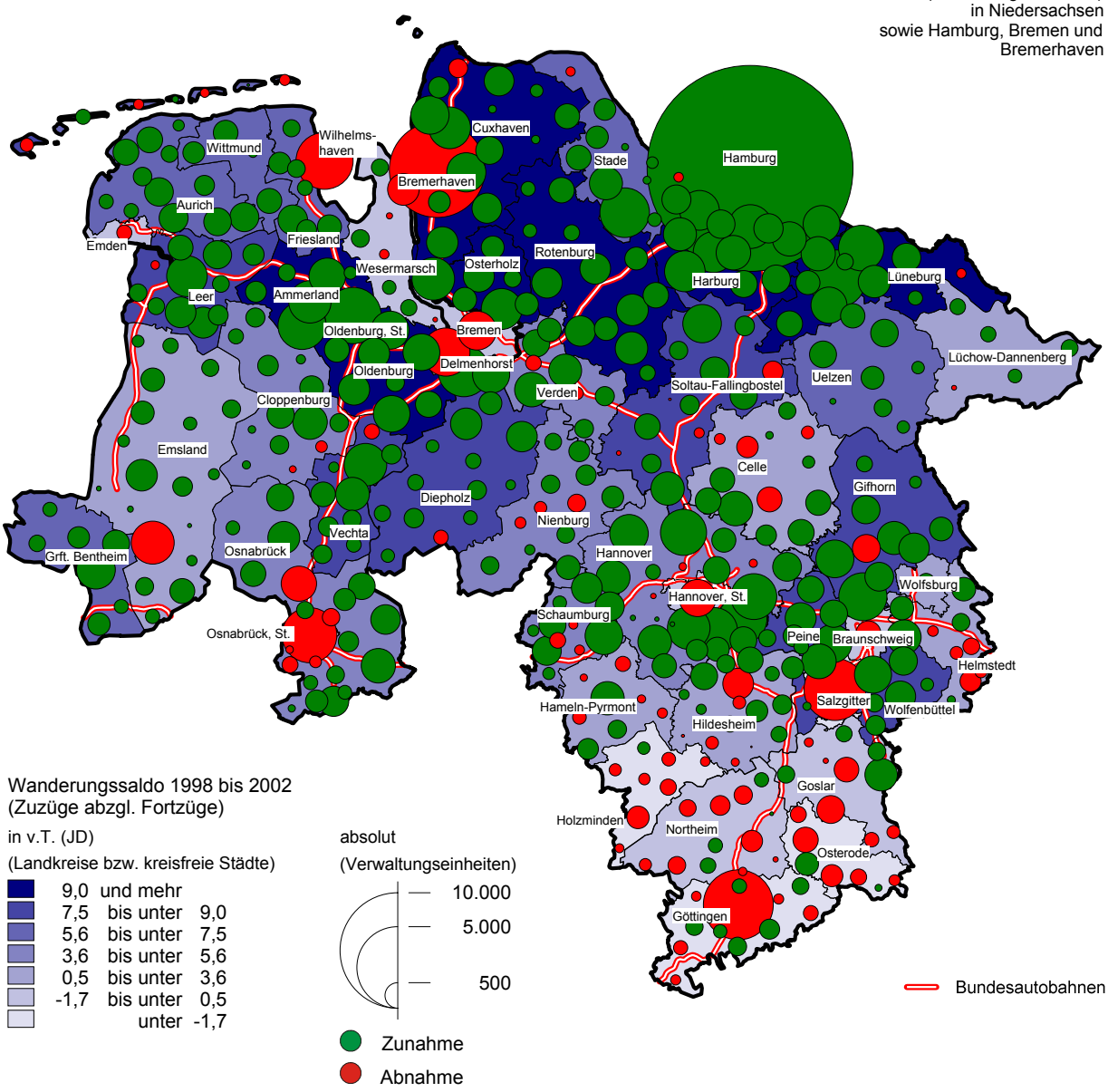


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 2.2

Wanderungssaldo 1998 bis 2002

Gemeinden bzw. Samtgemeinden
(Verwaltungseinheiten)
in Niedersachsen
sowie Hamburg, Bremen und
Bremerhaven



Wanderungssaldo 1998 bis 2002
(Zuzüge abzgl. Fortzüge)

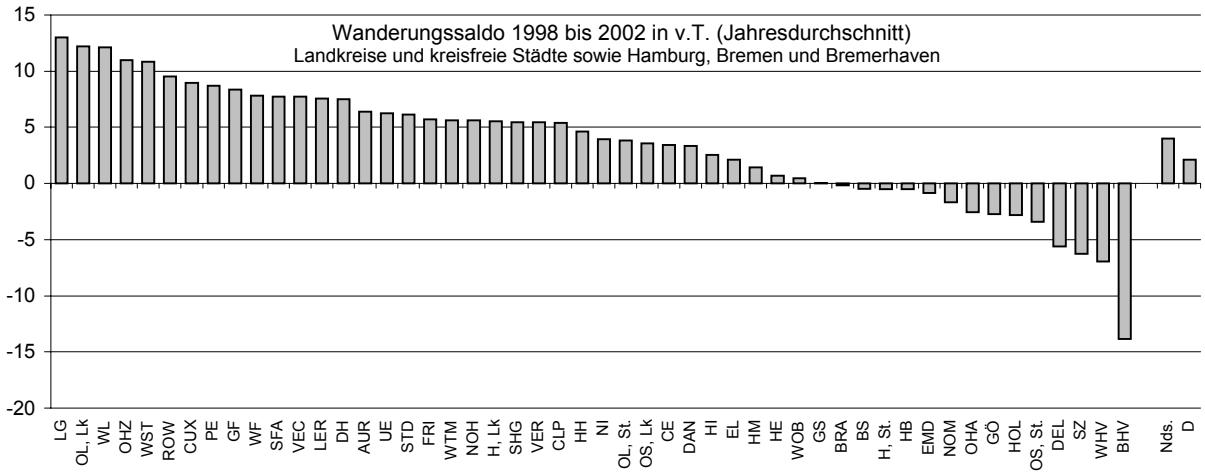
in v.T. (JD)
(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

- 9,0 und mehr
- 7,5 bis unter 9,0
- 5,6 bis unter 7,5
- 3,6 bis unter 5,6
- 0,5 bis unter 3,6
- -1,7 bis unter 0,5
- unter -1,7

absolut
(Verwaltungseinheiten)

- 10.000
- 5.000
- 500

- Zunahme
- Abnahme

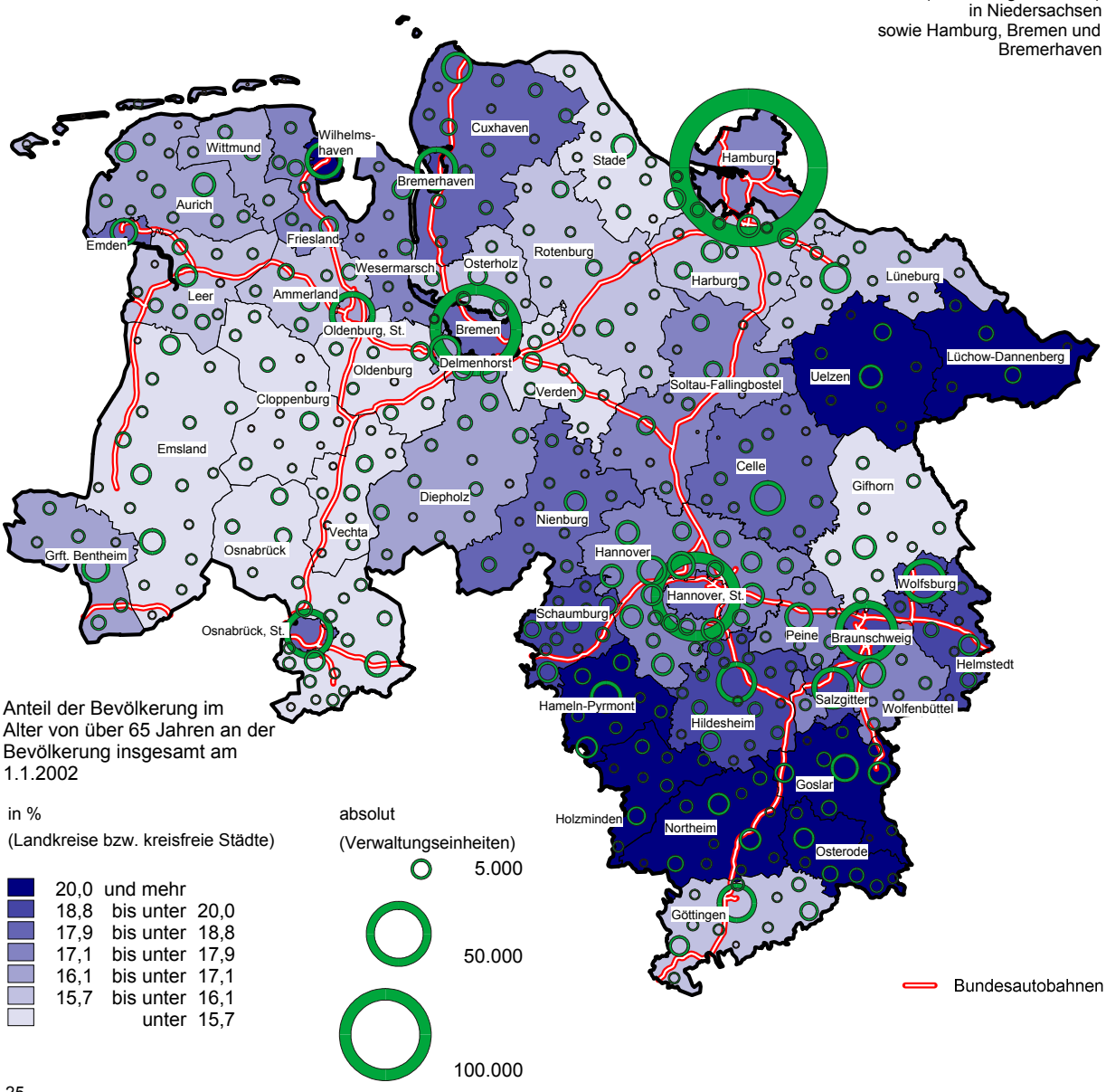


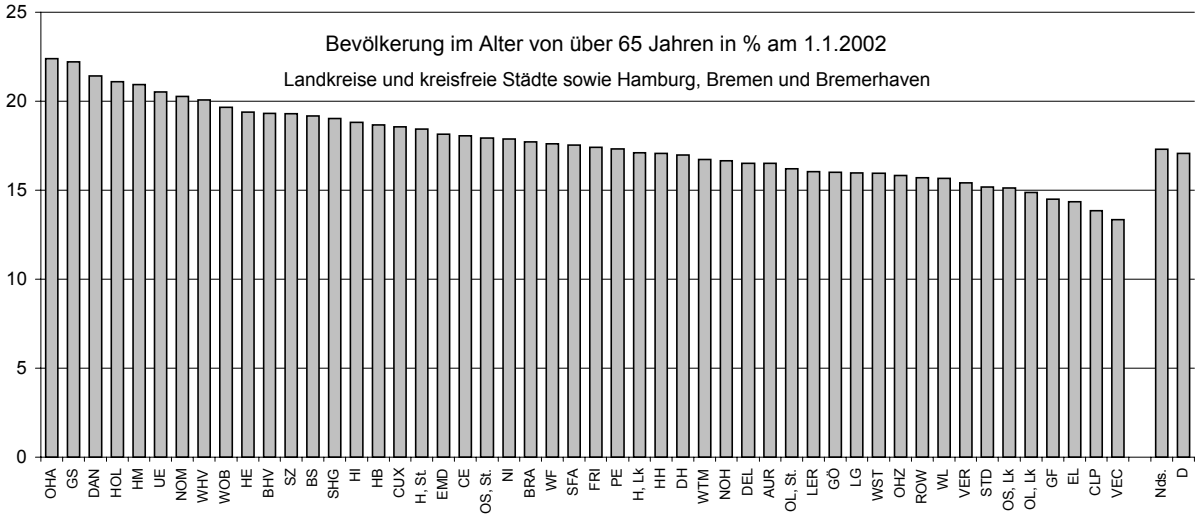
NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 2.3

Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren

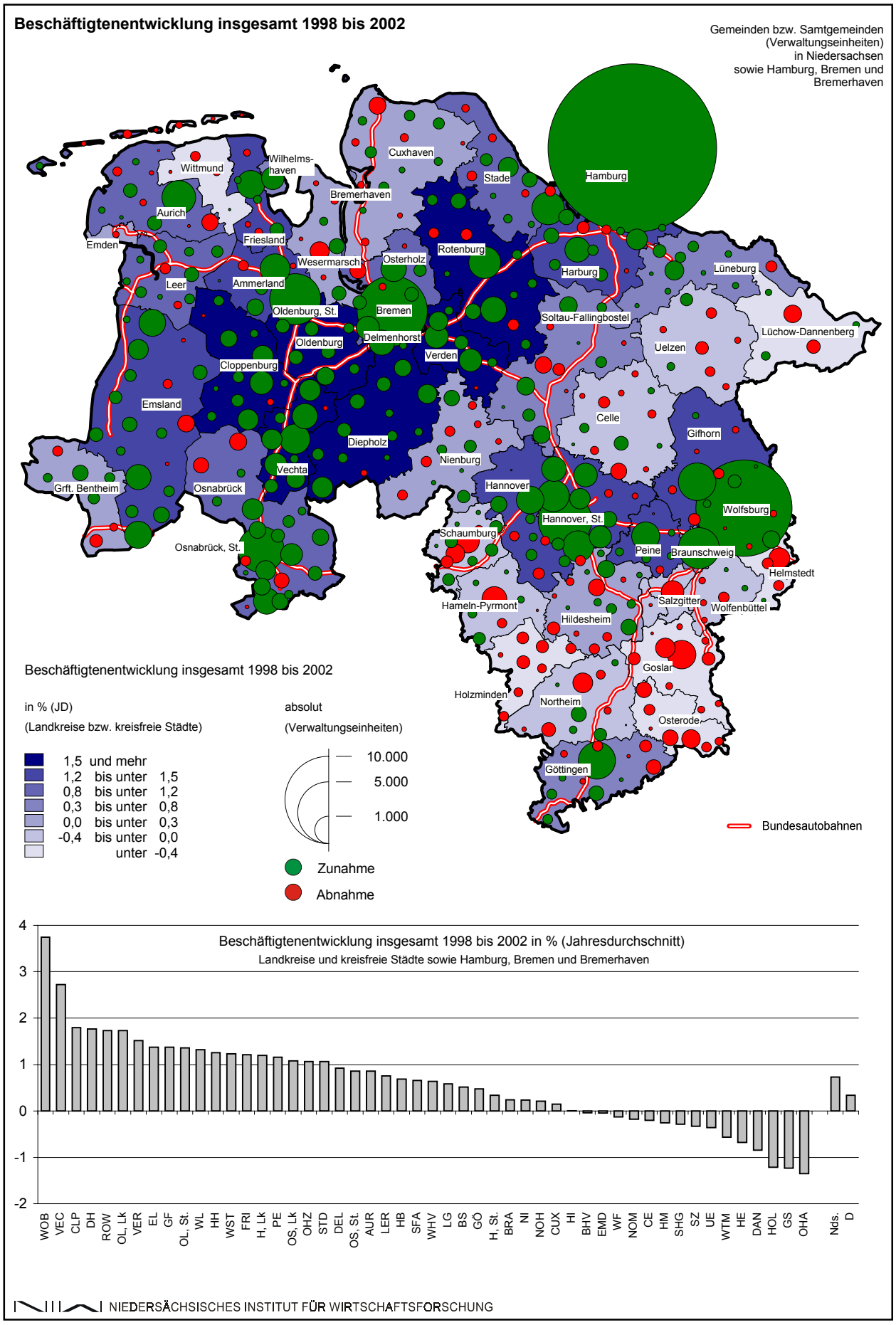
Gemeinden bzw. Samtgemeinden (Verwaltungseinheiten) in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven





NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

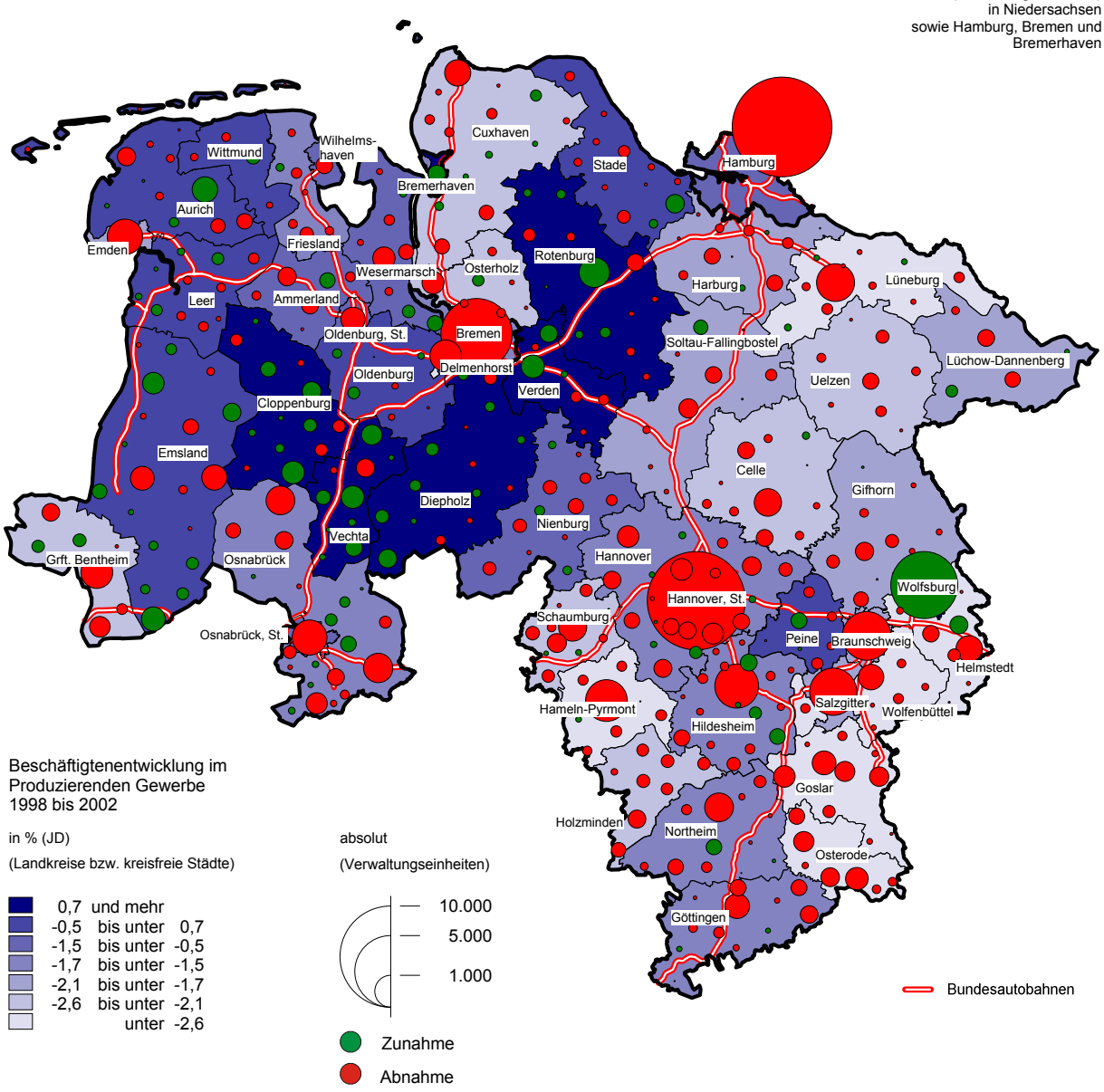
Karte 3.1


Beschäftigtenentwicklung insgesamt 1998 bis 2002
Gemeinden bzw. Samtgemeinden (Verwaltungseinheiten) in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven
Wittmund
Wilhelms-haven
Cuxhaven
Stade
Hamburg
Bremerhaven
Aurich
Emden
Friesland
Wesermarsch
Osterholz
Rotenburg
Harburg
Lüneburg
Leer
Ammerland
Oldenburg, St.
Bremen
Soltau-Fallingbostel
Lüchow-Dannenberg
Oldenburg
Delmenhorst
Verden
Uelzen
Cloppenburg
Emsland
Celle
Gifhorn
Diepholz
Nienburg
Vechta
Grft. Bentheim
Osnabrück
Hannover
Wolfsburg
Hannover, St.
Schaumburg
Peine
Braunschweig
Osnabrück, St.
Helmstedt
Salzgitter
Wolfenbüttel
Hameln-Pyrmont
Hildesheim
Goslar
Holzminden
Northeim
Osterode
Göttingen
Beschäftigtenentwicklung insgesamt 1998 bis 2002
in % (JD)
(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)
1,5 und mehr
1,2 bis unter 1,5
0,8 bis unter 1,2
0,3 bis unter 0,8
0,0 bis unter 0,3
-0,4 bis unter 0,0
unter -0,4
absolut
(Verwaltungseinheiten)
10.000
5.000
1.000
Zunahme
Abnahme
Bundesautobahnen
Beschäftigtenentwicklung insgesamt 1998 bis 2002 in % (Jahresdurchschnitt)
Landkreise und kreisfreie Städte sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven
4
3
2
1
0
-1
-2
WOB VEC CLP DH ROW OL, Lk VER EL GF OL, St. WL HH WST FRI H, Lk PE OS, Lk OHZ STD DEL OS, St. AUR LER HB SFA WHV LG BS GÖ H, St. BRA NI NOH CUX HI BHV EMD WF NOM CE HM SHG SZ UE WTM HE DAN HOL GS OHA Nds. D
NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 3.2

Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe 1998 bis 2002

Gemeinden bzw. Samtgemeinden (Verwaltungseinheiten) in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven



Beschäftigtenentwicklung im Produzierenden Gewerbe 1998 bis 2002

in % (JD)

(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

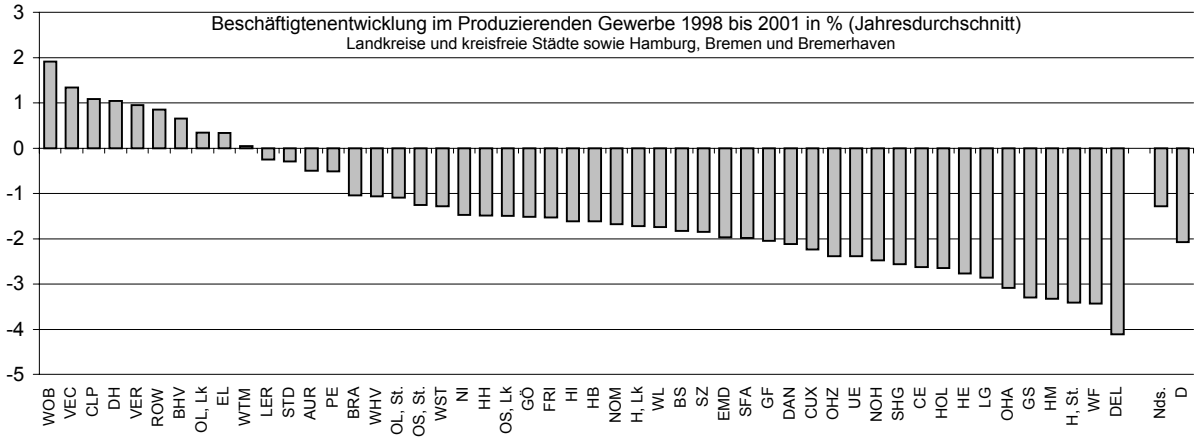
- 0,7 und mehr
- -0,5 bis unter 0,7
- -1,5 bis unter -0,5
- -1,7 bis unter -1,5
- -2,1 bis unter -1,7
- -2,6 bis unter -2,1
- unter -2,6

absolut

(Verwaltungseinheiten)

- 10.000
- 5.000
- 1.000

- Zunahme
- Abnahme

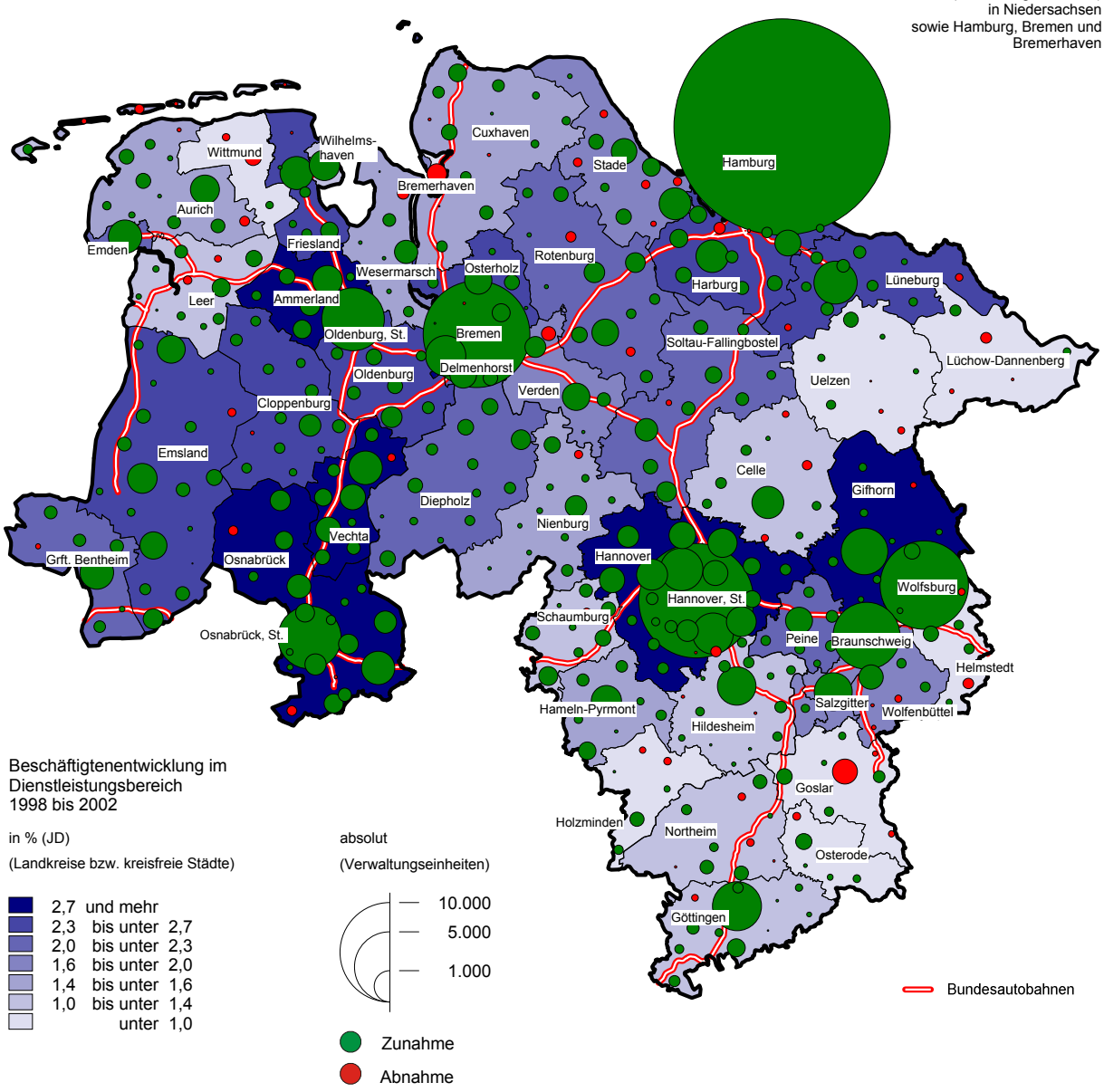


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 3.3

Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich 1998 bis 2002

Gemeinden bzw. Samtgemeinden (Verwaltungseinheiten) in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven



Beschäftigtenentwicklung im Dienstleistungsbereich 1998 bis 2002

in % (JD)

(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

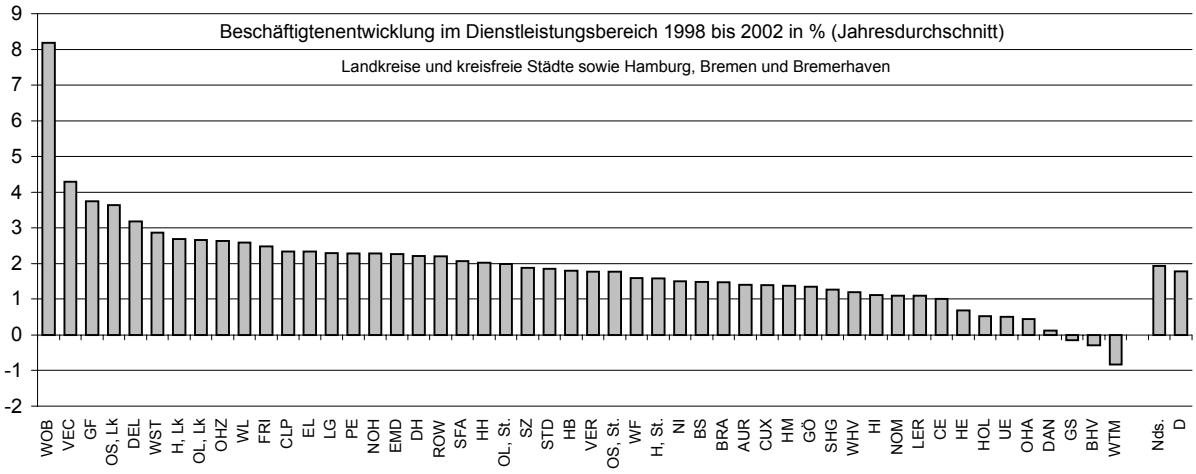
- 2,7 und mehr
- 2,3 bis unter 2,7
- 2,0 bis unter 2,3
- 1,6 bis unter 2,0
- 1,4 bis unter 1,6
- 1,0 bis unter 1,4
- unter 1,0

absolut

(Verwaltungseinheiten)

- 10.000
- 5.000
- 1.000

- Zunahme
- Abnahme

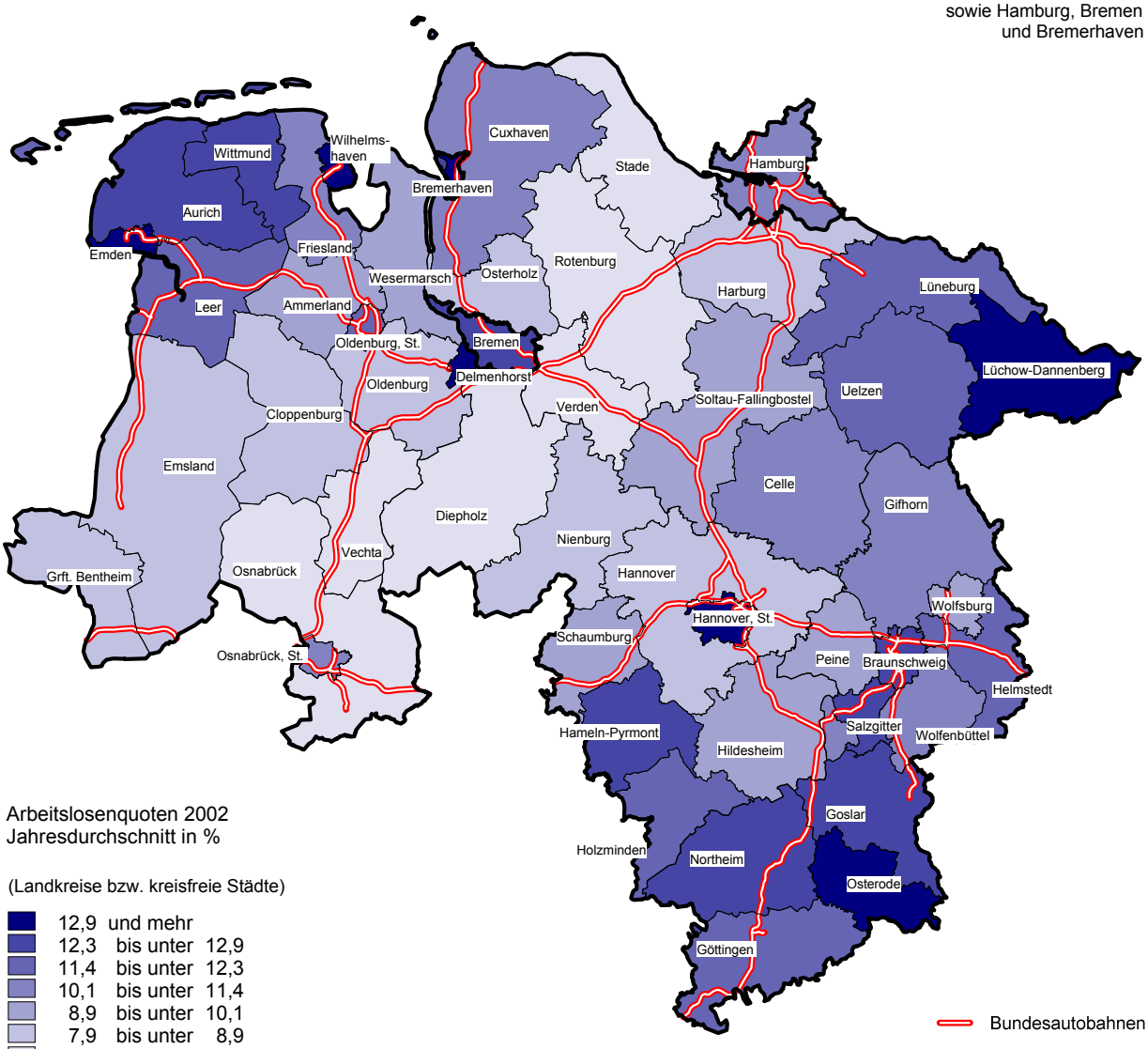


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 4.1

Arbeitslosenquoten 2002

Landkreise bzw. kreisfreie Städte in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven

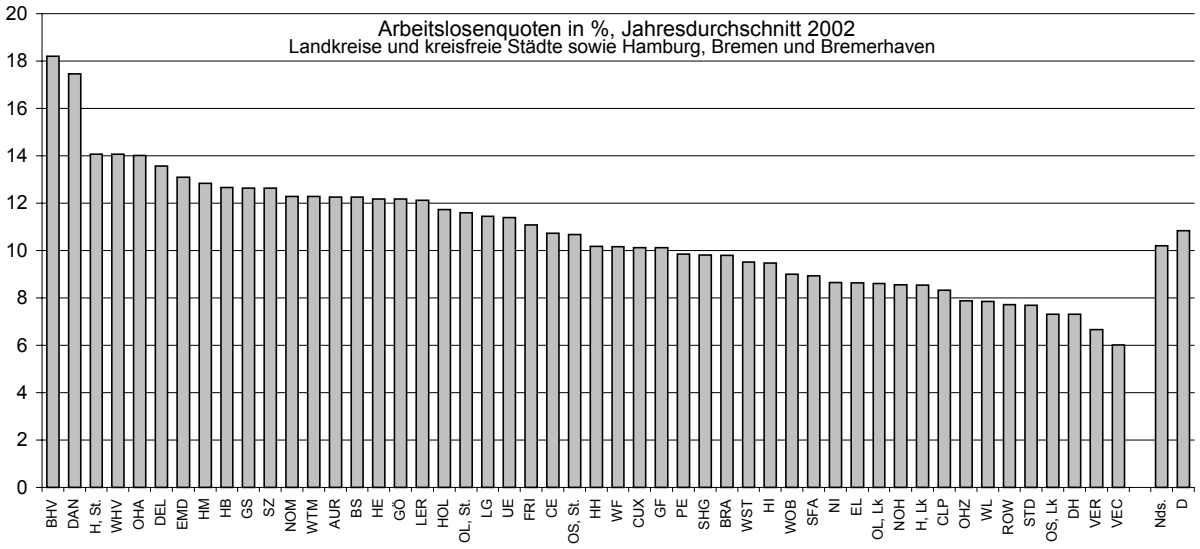


Arbeitslosenquoten 2002
Jahresdurchschnitt in %

(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

- 12,9 und mehr
- 12,3 bis unter 12,9
- 11,4 bis unter 12,3
- 10,1 bis unter 11,4
- 8,9 bis unter 10,1
- 7,9 bis unter 8,9
- unter 7,9

Bundesautobahnen

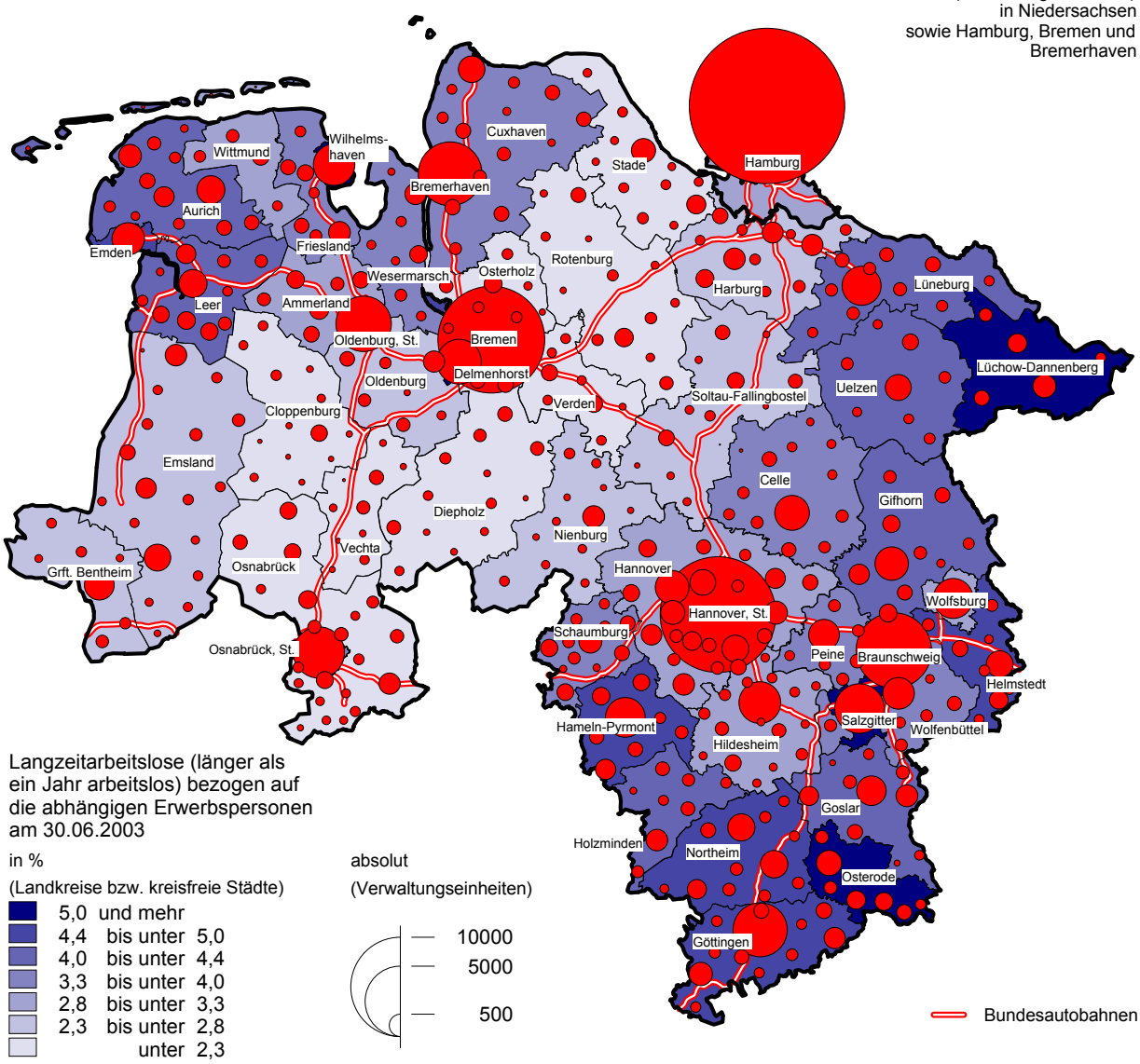


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 4.2

Langzeitarbeitslosigkeit 2003

Gemeinden bzw. Samtgemeinden
(Verwaltungseinheiten)
in Niedersachsen
sowie Hamburg, Bremen und
Bremerhaven



Langzeitarbeitslose (länger als
ein Jahr arbeitslos) bezogen auf
die abhängigen Erwerbspersonen
am 30.06.2003

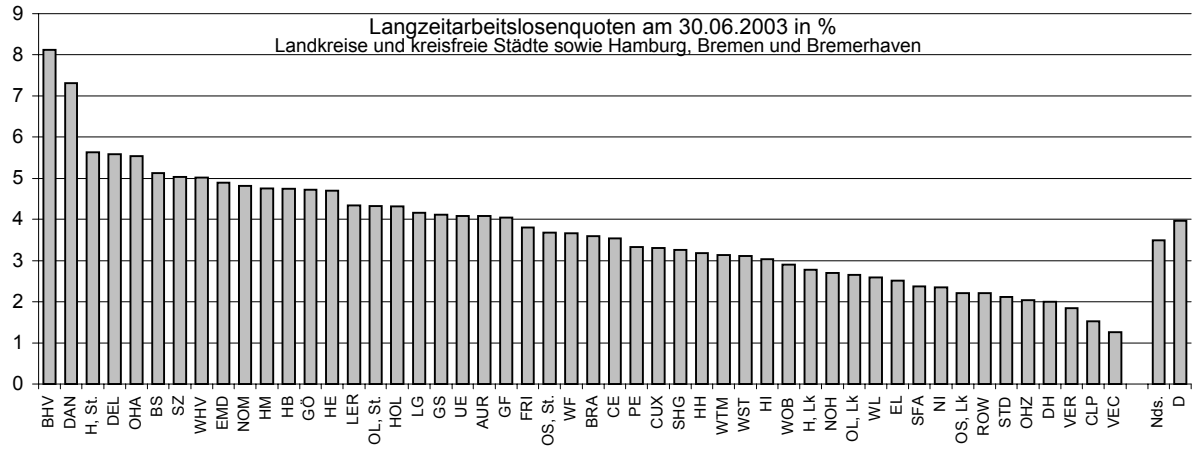
in %
(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

- 5,0 und mehr
- 4,4 bis unter 5,0
- 4,0 bis unter 4,4
- 3,3 bis unter 4,0
- 2,8 bis unter 3,3
- 2,3 bis unter 2,8
- unter 2,3

absolut
(Verwaltungseinheiten)

- 10000
- 5000
- 500

Bundesautobahnen

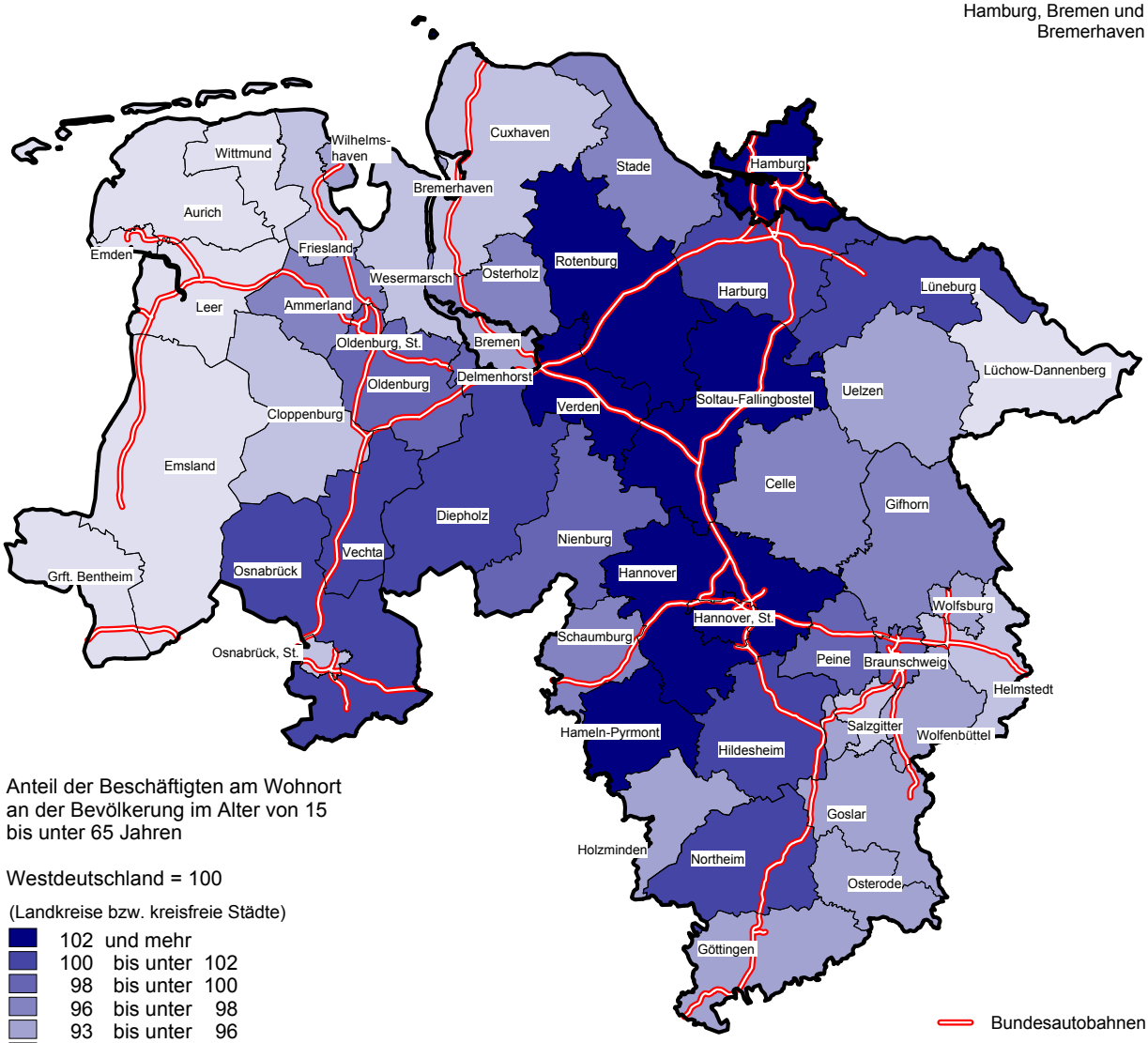


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 4.3

Erwerbsbeteiligung der Frauen 2002

Kreise bzw. kreisfreie Städte in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven

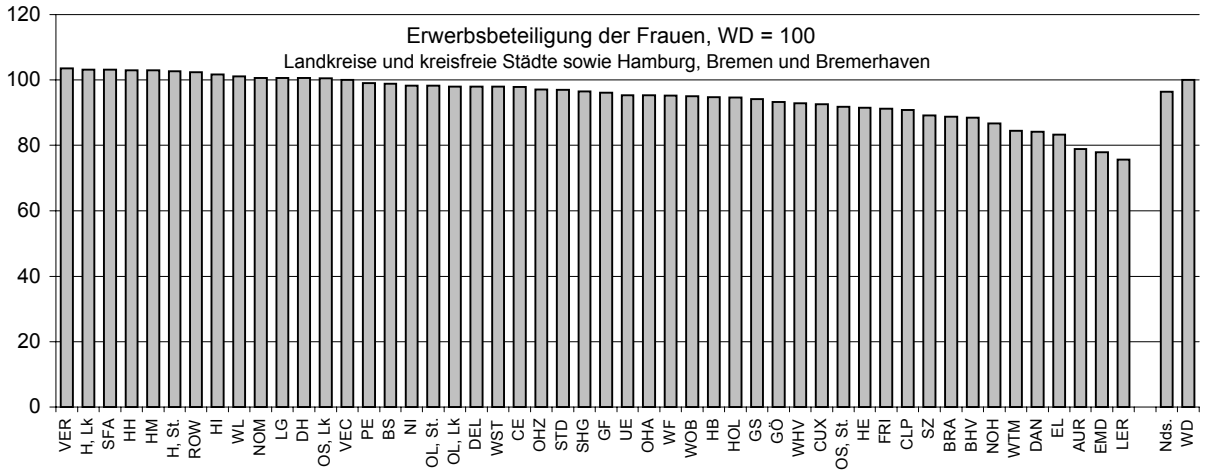


Anteil der Beschäftigten am Wohnort an der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren

Westdeutschland = 100

(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

- 102 und mehr
- 100 bis unter 102
- 98 bis unter 100
- 96 bis unter 98
- 93 bis unter 96
- 89 bis unter 93
- unter 89

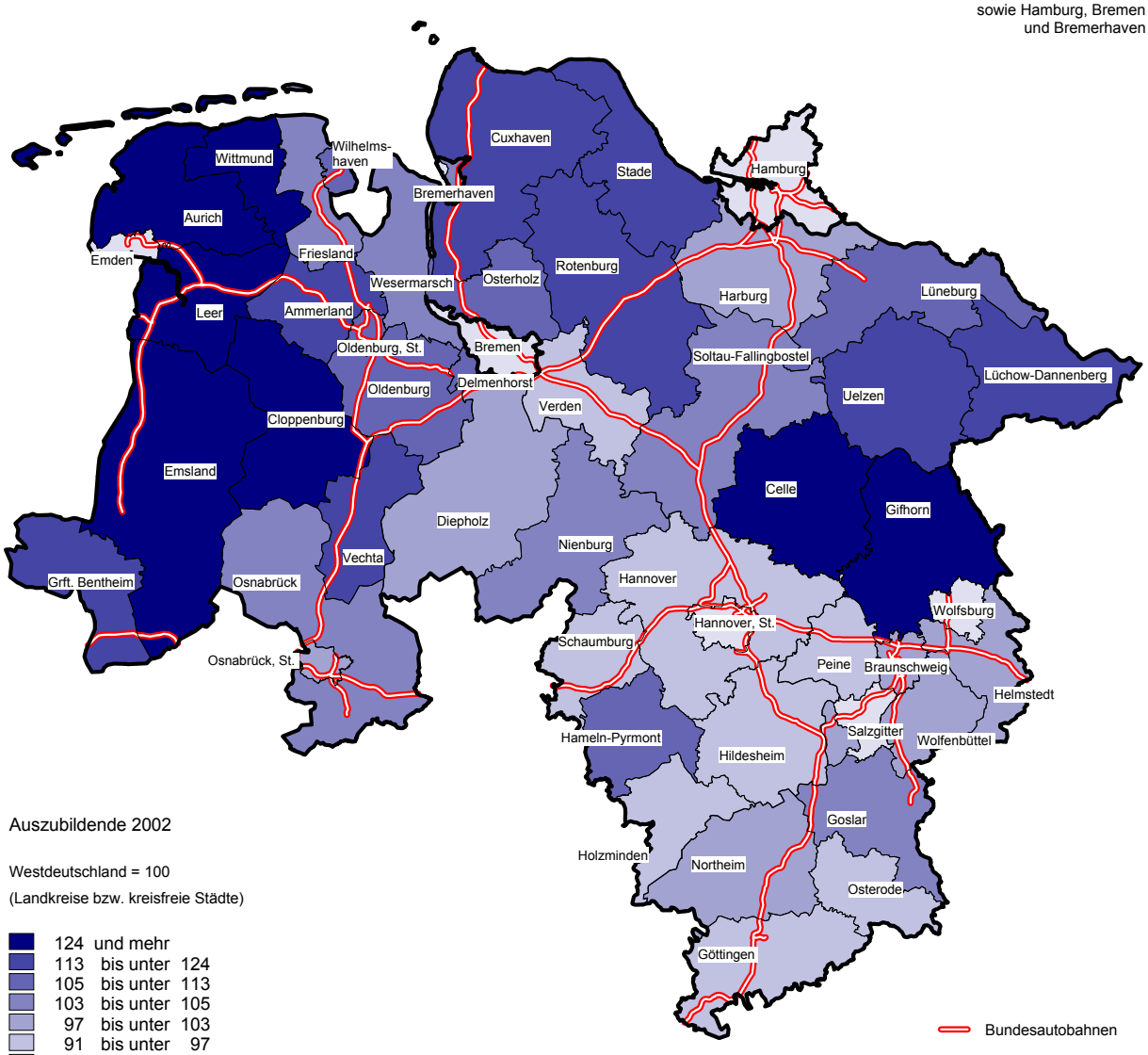


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 5.1

Auszubildende 2002

Landkreise und kreisfreie Städte in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven

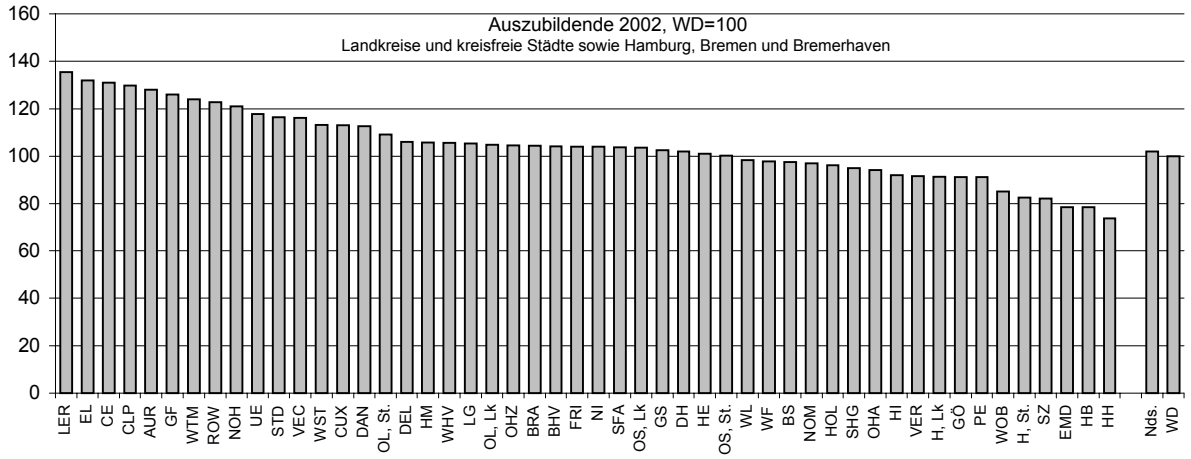


Auszubildende 2002

Westdeutschland = 100

(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

- 124 und mehr
- 113 bis unter 124
- 105 bis unter 113
- 103 bis unter 105
- 97 bis unter 103
- 91 bis unter 97
- unter 91

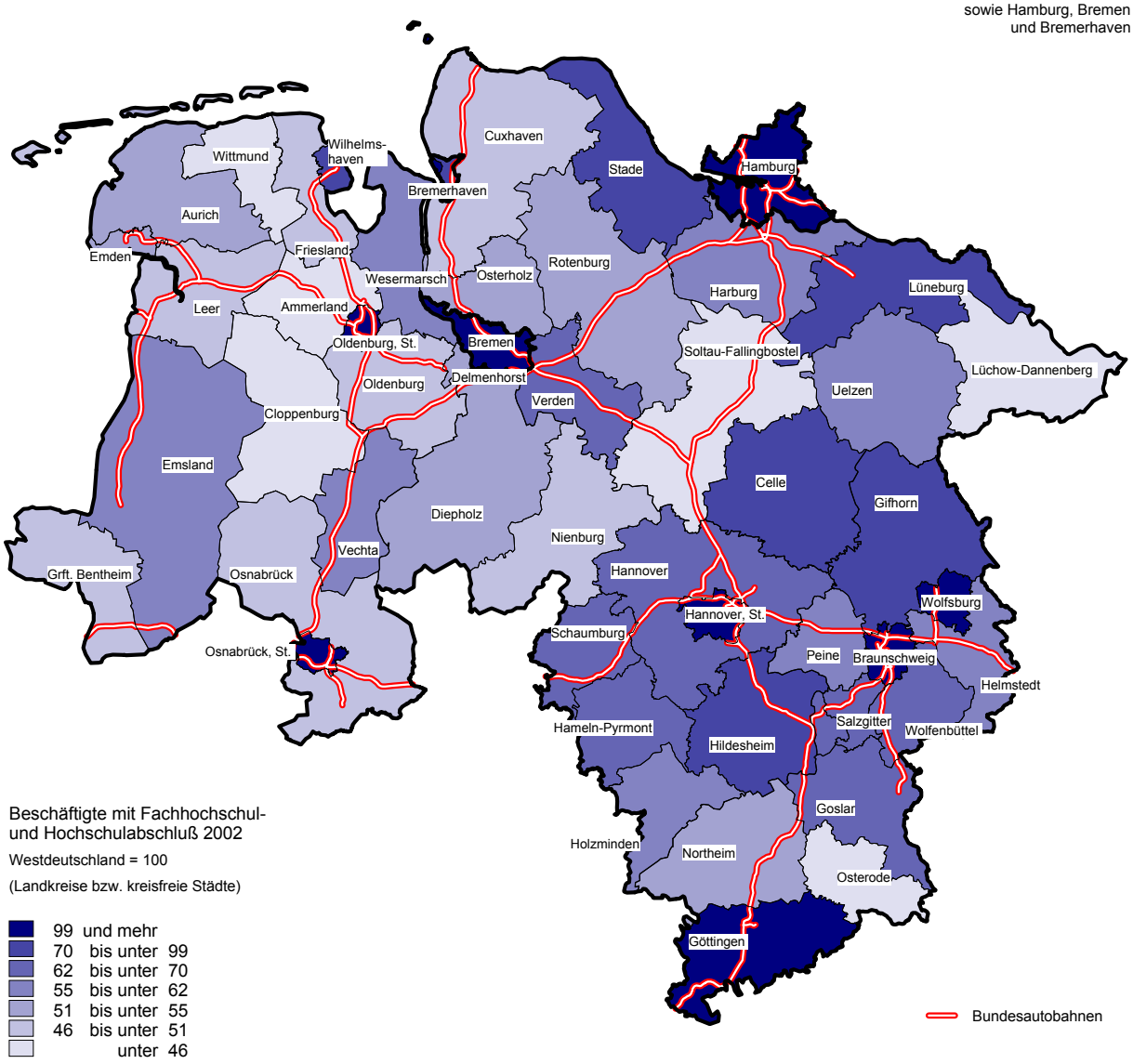


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 5.2

Beschäftigte mit Fachhochschul- und Hochschulabschluß 2002

Landkreise bzw. kreisfreie Städte in Niedersachsen sowie Hamburg, Bremen und Bremerhaven

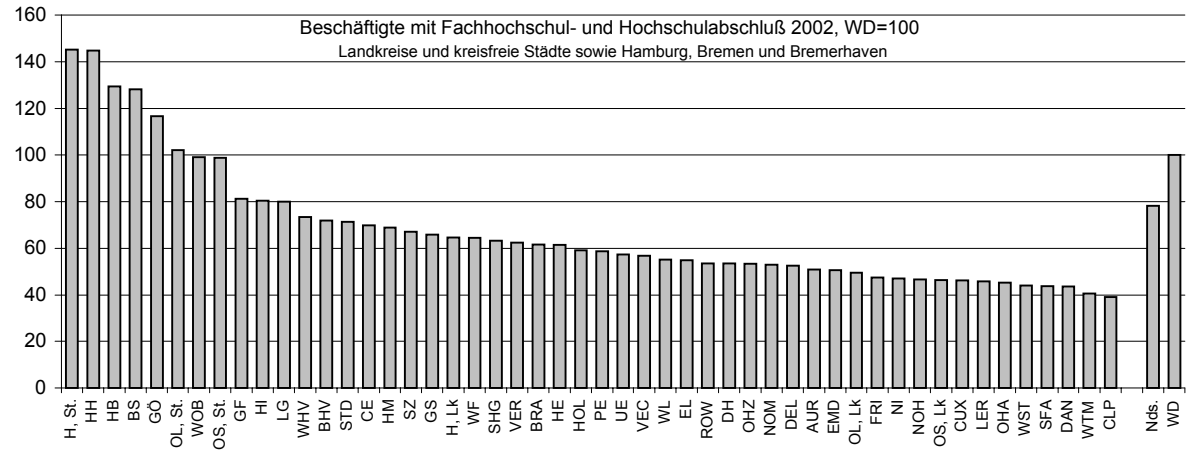


Beschäftigte mit Fachhochschul- und Hochschulabschluß 2002

Westdeutschland = 100

(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

- 99 und mehr
- 70 bis unter 99
- 62 bis unter 70
- 55 bis unter 62
- 51 bis unter 55
- 46 bis unter 51
- unter 46

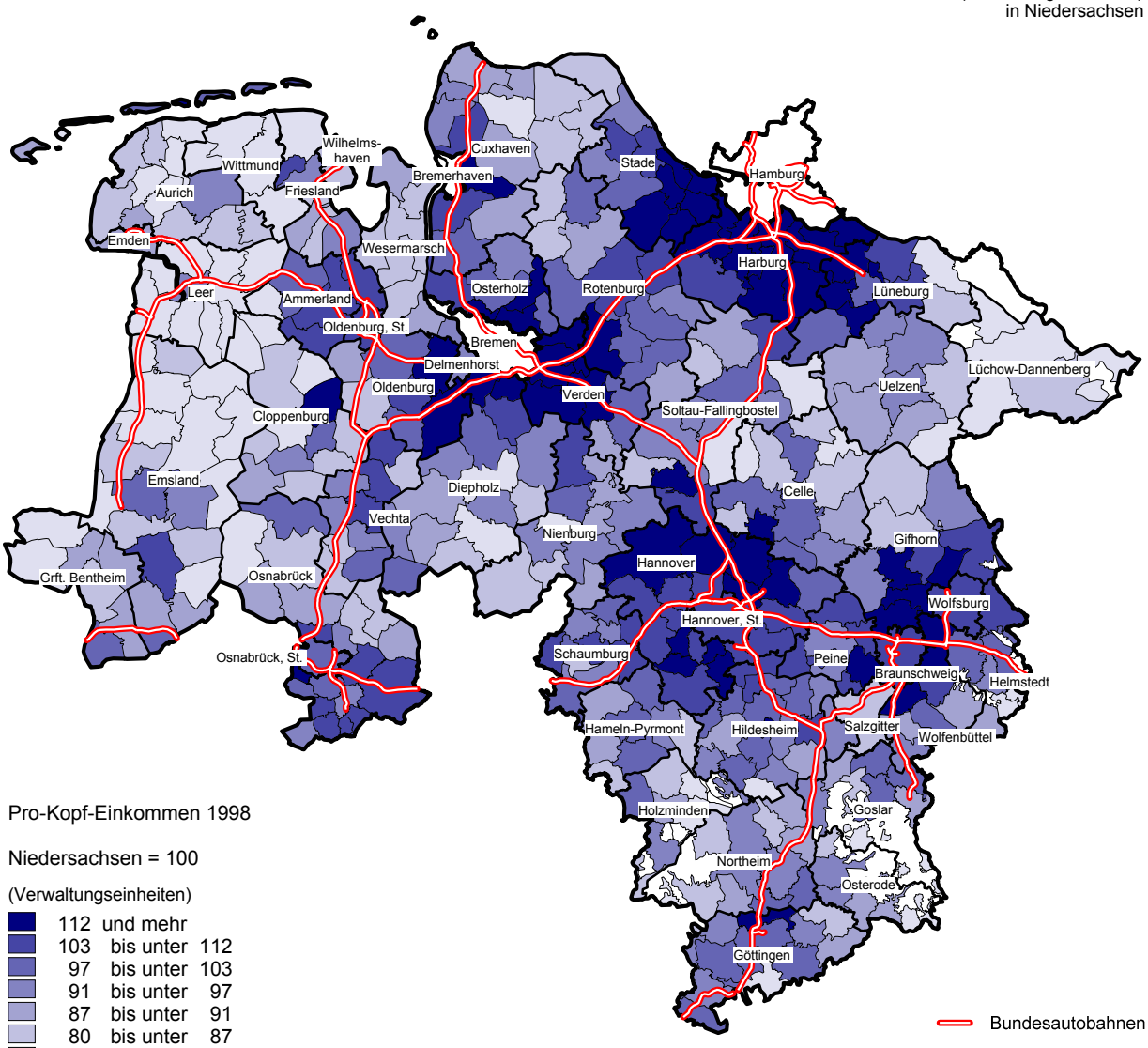


NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Karte 6

Pro-Kopf-Einkommen 1998

Gemeinden bzw. Samtgemeinden
(Verwaltungseinheiten)
in Niedersachsen

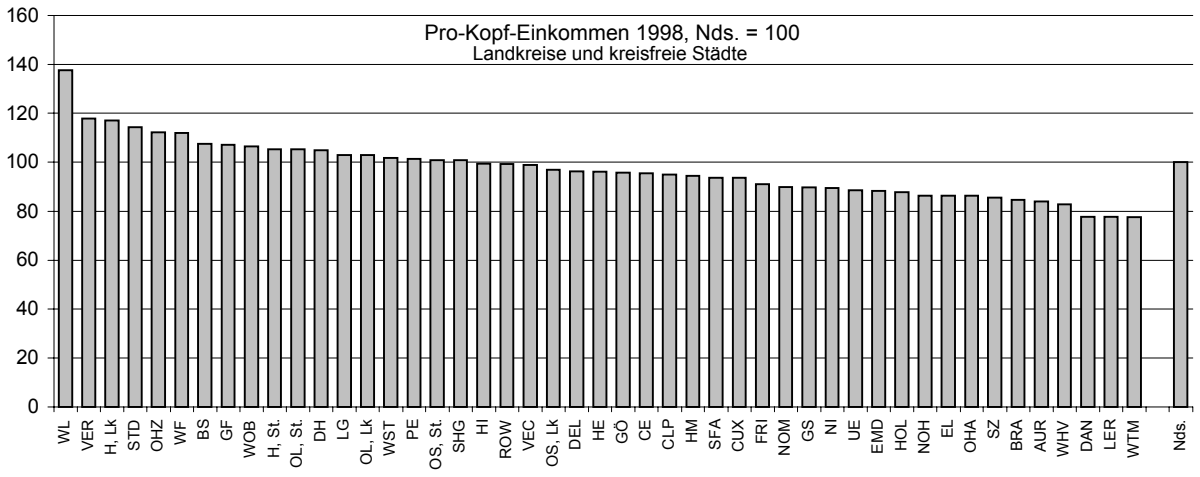


Pro-Kopf-Einkommen 1998

Niedersachsen = 100

(Verwaltungseinheiten)

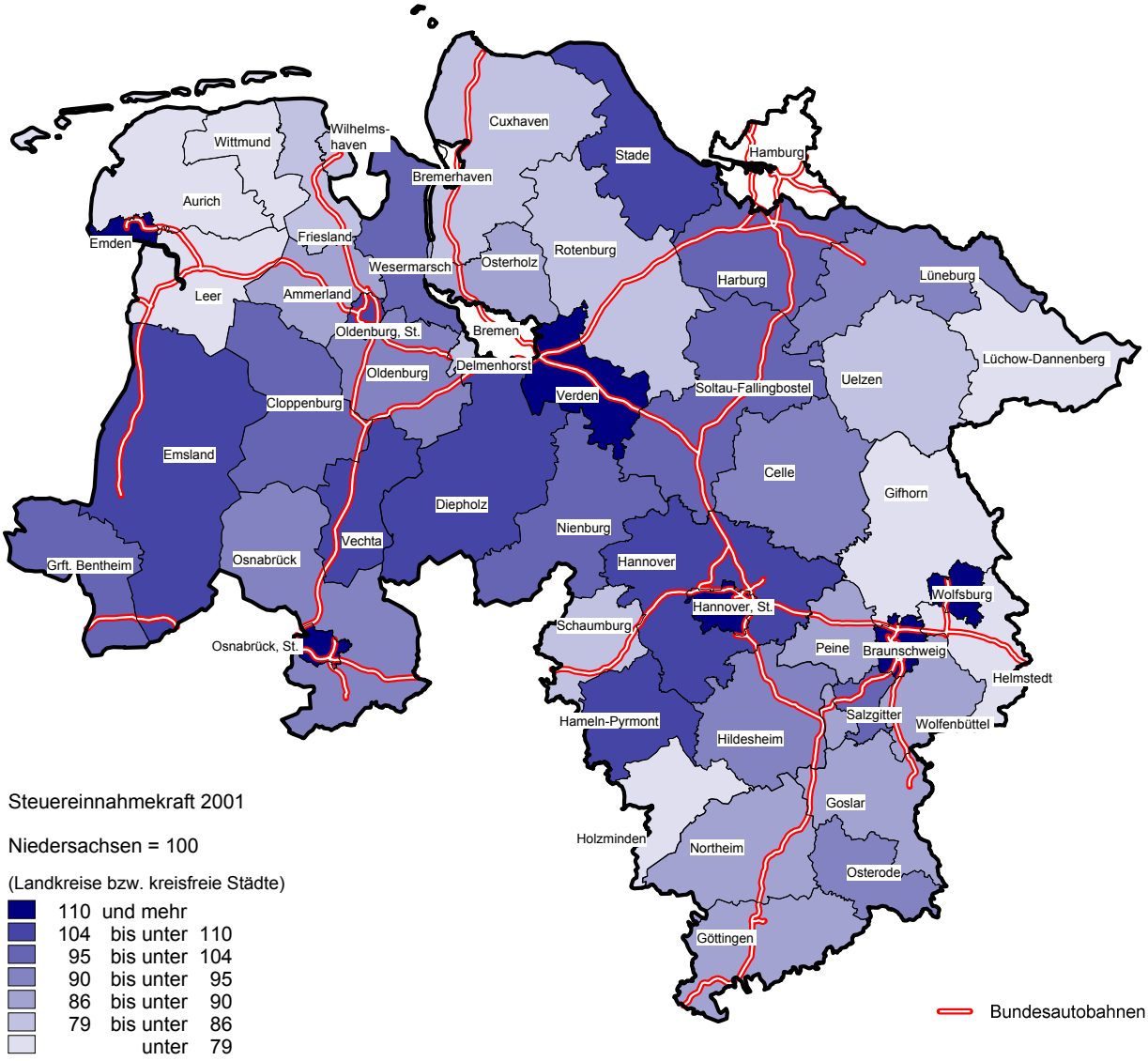
- 112 und mehr
- 103 bis unter 112
- 97 bis unter 103
- 91 bis unter 97
- 87 bis unter 91
- 80 bis unter 87
- unter 80
- Gemeindefreie Gebiete



Karte 7

Steuereinnahmekraft 2001

Landkreise bzw. kreisfreie Städte in Niedersachsen

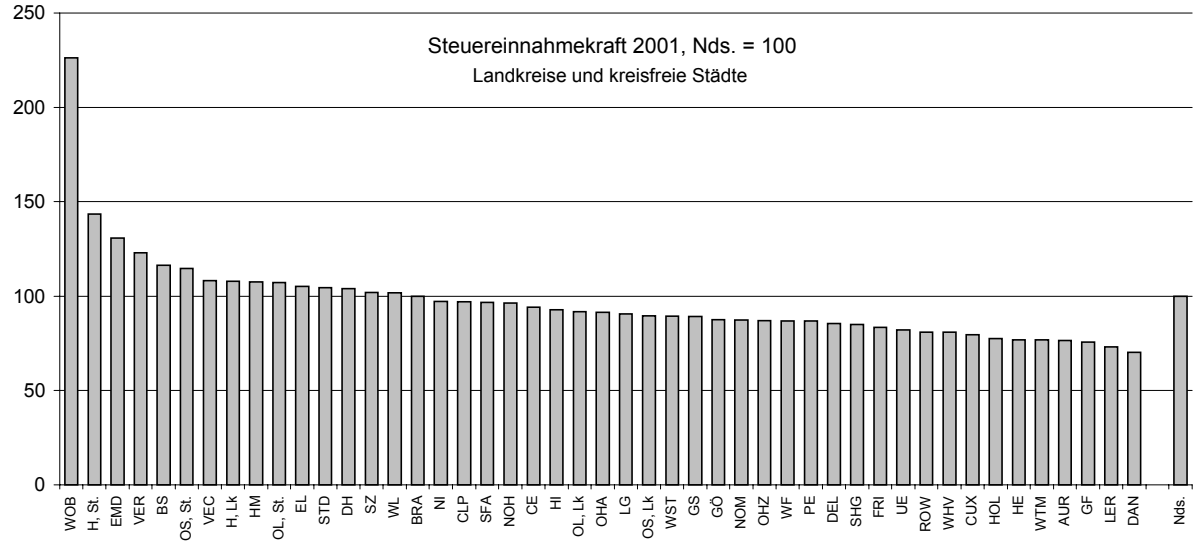


Steuereinnahmekraft 2001

Niedersachsen = 100

(Landkreise bzw. kreisfreie Städte)

- 110 und mehr
- 104 bis unter 110
- 95 bis unter 104
- 90 bis unter 95
- 86 bis unter 90
- 79 bis unter 86
- unter 79



NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG