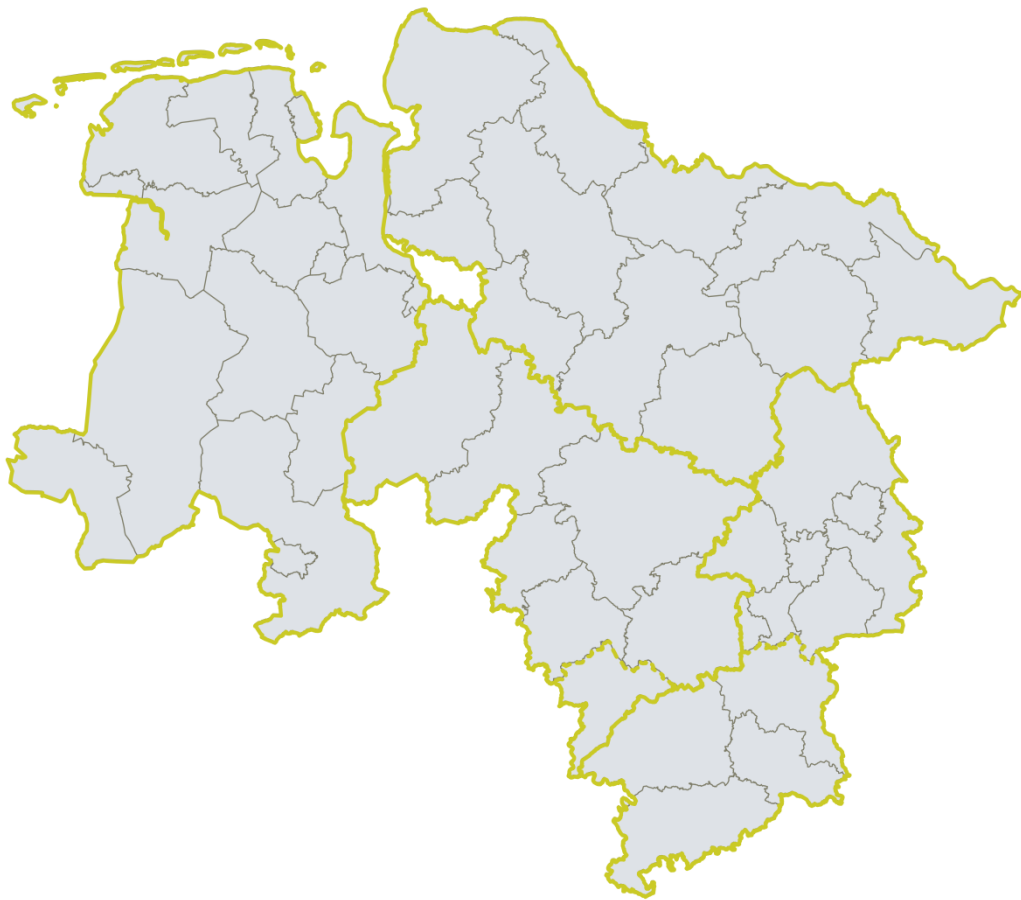


BASISANALYSE ZUR IDENTIFIZIERUNG SPEZIFISCHER HANDLUNGSBEDARFE FÜR FÜNF REGIONEN IN NIEDERSACHSEN



TEIL A: ERLÄUTERUNG DES VORGEHENS UND LANDESWEITE BETRACHTUNG



Basisanalyse zur Identifizierung spezifischer Handlungsbedarfe für fünf Regionen in Niedersachsen

Teil A: Erläuterung des Vorgehens und landesweite Betrachtung

Daniel Schiller, Sissa Carlsson, Alexander Cordes, Mario Reinhold und
Ulrich Schasse

unter Mitarbeit von Immo Böke, Maren Gollan, Kai Ingwersen, Lukas Häfner,
Miriam Richter-Tokar und Björn Zucknik

Gutachten im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei

Hannover, März 2014

NIW | Königstraße 53 | 30175 Hannover

Tel 0511 – 123315-30 | Fax 0511 – 123316-55

Mail info@niw.de | Web www.niw.de

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abbildungsverzeichnis	3
	Tabellenverzeichnis	3
	Abkürzungsverzeichnis	4
1	Einleitung	5
2	Regionalisierung der Landesentwicklung	8
2.1	Regionen in den Grenzen der ehemaligen Regierungsbezirke	8
2.2	Region Südniedersachsen	11
3	Vorgehen bei der empirischen Analyse	16
3.1	Datengrundlagen	16
3.2	Auswahl der Themenfelder	17
3.3	Abgrenzung von Analyseregionen innerhalb der Regionen	19
3.4	Identifizierung besonderer Handlungsbedarfe und Potenziale	20
3.5	Stärken-Schwächen-Profile, Entwicklungsperspektiven und Abgleich mit Förderprioritäten der EU-Fonds	23
4	Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale in Niedersachsen	26
4.1	Bevölkerungsstruktur und –entwicklung	26
4.2	Arbeitsmarkt und Beschäftigung	29
4.3	Einkommen und soziale Lage	32
4.4	Wirtschaftsstruktur und –entwicklung	34
4.5	Kommunale Finanzen	36
4.6	Potenzialfaktoren - Bildung, Qualifizierung und Innovation	38

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1:	Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2012	12
Abb. 2-2:	NIW-Bevölkerungsvorausberechnung 2030	13
Abb. 2-3:	Pendlerverflechtungen und durchschnittliche Pendeldistanzen	14
Abb. 4-1:	Besondere Handlungsbedarfe im Bereich Demographie (aktueller Stand), Niedersachsen	27
Abb. 4-2:	Besondere Handlungsbedarfe im Bereich Demographie (Vorausberechnung), Niedersachsen	28
Abb. 4-3:	Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Niedersachsen	31
Abb. 4-4:	Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich Einkommen und soziale Lage, Niedersachsen	33
Abb. 4-5:	Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich der Wirtschaftsentwicklung, Niedersachsen	35
Abb. 4-6:	Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich kommunale Finanzen, Niedersachsen	37
Abb. 4-7:	Besondere Handlungsbedarfe im Bereich Schulische und frühkindliche Bildung, Niedersachsen	39
Abb. 4-8:	Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich Qualifizierung, Niedersachsen	40

Tabellenverzeichnis

Tab. 3-1:	Handlungsbedarfe, Indikatoren und Schwellenwerte	22
Tab. 3-2:	Potenziale, Indikatoren und Schwellenwerte	23
Tab. 3-3:	Geplante Investitionsprioritäten im Multifondsprogramm EFRE-ESF	24
Tab. 4-1:	Potenziale im Bereich Innovationstätigkeit, Niedersachsen	41

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EU	Europäische Union
FuE	Forschung und Entwicklung
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
insb.	insbesondere
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LK	Landkreis
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnik Niedersachsen
Mbit/s	Megabit je Sekunde
rd.	rund
sog.	so genannt
SV	sozialversicherungspflichtig
usw.	und so weiter
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1 Einleitung

Das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (NIW) wurde im Juli 2013 von der Niedersächsischen Staatskanzlei damit beauftragt, eine Basisanalyse zur Identifizierung besonderer Handlungsbedarfe und Potenziale für fünf Regionen in Niedersachsen zu erstellen. Das Gutachten ist Bestandteil der durch die Niedersächsische Landesregierung geplanten Regionalisierung der Landesentwicklung ab dem Jahr 2014.

Diese Regionalisierung drückt sich unter anderem darin aus, dass ab Januar 2014 vier Landesbeauftragte für Regionalentwicklung eingesetzt werden, deren Zuständigkeitsbereiche anhand der Grenzen der ehemaligen Regierungsbezirke abgesteckt sind. Diese bilden vier der fünf im Rahmen dieses Gutachtens untersuchten Regionen (Region Braunschweig, Region Leine-Weser, Region Lüneburg, Region Weser-Ems). Ihre Abgrenzung beruht auf administrativen Grenzen und bestehenden Verwaltungsstrukturen. Darüber hinaus wird eine fünfte Region in Südniedersachsen abgegrenzt, die im Kern aus den Landkreisen Göttingen, Northeim, Osterode am Harz, Goslar und Holzminden besteht. Diese fünfte Region umfasst damit Gebiete der Regionen Braunschweig und Leine-Weser. Für ihre Abgrenzung waren die im landesweiten Vergleich besonders ausgeprägten Handlungsbedarfe insbesondere aufgrund des demographischen Wandels entscheidend. Im Rahmen des Gutachtens werden die gewählten Verfahren der Abgrenzung der Regionen und die Raumstrukturen in den Regionen sowohl mit Blick auf das Land insgesamt als auch auf die jeweiligen Regionen diskutiert.

Zu den Aufgaben der Landesbeauftragten wird es gehören, innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche Maßnahmen zur Förderung der Regionalentwicklung gemeinsam mit den lokalen Akteuren zu entwickeln, diese zu koordinieren und zu priorisieren sowie eine Schnittstelle zur Landesregierung zu bilden, die einen engen Austausch zwischen den Belangen der Kommunen und des Landes im Politikfeld "Regionalentwicklung" ermöglicht. Dabei wird unter anderem eine noch engere Verzahnung der EU-Fonds EFRE, ESF und ELER mit regionalen Handlungsbedarfen und Potenzialen in den Regionen angestrebt. Über die EU-Förderung hinaus werden auch Fördermittel aus Programmen des Landes Niedersachsen und des Bundes in die regionalen Entwicklungsstrategien einbezogen. Dies erfolgt insbesondere in den Themenfeldern, in denen einer Förderung durch Mittel der EU Grenzen gesetzt sind bzw. zur Aufstockung der eingesetzten EU-Mittel z. B. im Rahmen der Ko-Finanzierung.

Die Ziele dieses Gutachtens sind es, eine einheitliche statistische Basis für die Regionalisierung der Landesentwicklung zusammenzustellen, darauf aufbauend Stärken und Schwächen sowie Entwicklungsperspektiven für die Regionen Niedersachsens abzuleiten und damit als eine der Grundlagen für die Arbeit der Landesbeauftragten zu dienen. Um dies zu gewährleisten wird in der Untersuchung auf die jeweils spezifischen Handlungsbedarfe und Potenziale der Regionen fokussiert. Um allerdings eine landesweite Priorisierung von Handlungsbedarfen und Potenzialen zu ermöglichen, werden diese anhand landesweiter Benchmarks bewertet. So werden in der jeweiligen Region vor allem die Handlungsbedarfe und Potenziale in den Mittelpunkt gestellt, die landesweit eine besondere Bedeutung besitzen. Dadurch wird gewährleistet, dass die auf dieser Basis zu entwickelnden regionalen Handlungsstrategien einen größtmöglichen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Land leisten und die knapper werdenden Fördermittel dort eingesetzt werden, wo sie potenziell den größten Nutzen stiften können.

Die Identifizierung der Handlungsbedarfe erfolgt mit Hilfe sozio-ökonomischer Indikatoren aus der amtlichen Statistik, aus Sonderauswertungen und spezifischen Berichtssystemen, deren Daten für die Ebene der Landkreise und/oder Gemeinden (Verwaltungseinheiten) vorliegen. Aufgrund der Fokussierung auf die Schaffung einer landesweit einheitlichen statistischen Basis werden nur solche Indikatoren genutzt, die in vergleichbarer Form für alle Regionen des Landes in regionalisierter Form (Landkreise und kreisfreie Städte bzw. Gemeinden) vorliegen. Dies bedeutet jedoch, dass bei

der Entwicklung regionaler Entwicklungsstrategien weitere Daten und Untersuchungen, die für einzelne Regionen oder spezifische Themen vorliegen, zusätzlich zu dieser landesweit vergleichenden Perspektive herangezogen werden sollten. Ggf. werden im regionalen Strategieprozess auch weitere vertiefende Untersuchungen nötig.

Es werden folgende sieben Themenbereiche untersucht, die einen direkten Bezug zu sozio-ökonomischen Aspekten der Regionalentwicklung besitzen und für die auswertbare statistische Indikatoren vorliegen:

- Bevölkerungsstruktur und -entwicklung
- Arbeitsmarkt und Beschäftigung
- Einkommen und soziale Lage
- Wirtschaftsstruktur und -entwicklung
- Kommunale Finanzen
- Potenzialfaktoren - Bildung, Qualifizierung und Innovation
- Infrastruktur - Erreichbarkeit und Daseinsvorsorge

Bei der Erstellung konkreter regionaler Entwicklungsstrategien können darüber hinaus weitere Handlungsfelder von Bedeutung sein, die in vertiefende Untersuchungen einbezogen werden sollten.

Innerhalb der ausgewählten sieben Themenbereiche wird jeweils in teilräumlicher Perspektive eine Vielzahl von Indikatoren dargestellt und erläutert. Sie bilden das Kernstück der empirischen Analyse. Diesen detaillierten Erläuterungen wird eine Verdichtung der besonderen Handlungsbedarfe und Potenziale für jedes Themenfeld vorangestellt. Hierbei erfolgt die Bewertung gemessen an landesweiten Schwellenwerten (Kapitel 3 der Regionsberichte). Dieses Vorgehen bietet einen guten Kompromiss zwischen der Analyse von Einzelindikatoren, aus der verdichtete Aussagen nur sehr schwer abzuleiten sind, und der Berechnung eines zusammengesetzten Indikators in Form eines Rankings, aus dem keine thematische Differenzierung und damit keine Ansatzpunkte für Politikmaßnahmen ersichtlich sind.

Auf Basis der identifizierten besonderen Handlungsbedarfe und Potenziale erfolgt die zusammenfassende Darstellung von Stärken-Schwächen-Profilen für jede Region (Kapitel 4 der Regionsberichte). Dabei wird sowohl eine regionale als auch eine weitere thematische Verdichtung vorgenommen. Innerhalb der Regionen werden die Landkreise und kreisfreien Städte zu sogenannten Analyseregionen zusammengefasst, die sich anhand struktureller Merkmale ähneln.

Aus den Stärken-Schwächen-Profilen werden im abschließenden Schritt für die gebildeten Analyseregionen Entwicklungsperspektiven abgeleitet (Kapitel 5 der Teilraumberichte). Sie stellen erste Anregungen für Handlungsoptionen innerhalb der Regionen dar, die auf Basis der empirischen Analyse als besonders gut geeignet erscheinen, um die regionalen Handlungsbedarfe anzugehen und dabei gleichzeitig die besonderen regionalen Potenziale zu nutzen. Es wird dabei auch diskutiert, inwiefern sich für die jeweiligen Entwicklungsperspektiven ein Einsatz von EU-Mitteln anbietet und aus welchen Fonds (EFRE, ESF, ELER) dieser potenziell erfolgen kann.

Für diesen abschließenden Schritt ist es wichtig zu betonen, dass die Ableitung von Entwicklungsperspektiven nicht die Entwicklung von Handlungsstrategien ersetzen oder vorwegnehmen kann. Im Rahmen des Gutachtens werden lediglich Handlungsfelder benannt, auf die aus übergeordneter Perspektive bei der Entwicklung von Handlungsstrategien auf der lokalen Ebene ein besonderes Augenmerk gelegt werden sollte.

Außerdem bezieht sich die Analyse nur auf einen Teil der Themenbereiche für die ein Fördermitteleinsatz möglich und nötig ist. Im Rahmen dieser Analyse wurden Themenbereiche ausgewählt, die für eine Regionalisierung der Landesentwicklung besonders relevant sind. Weitere Themenbereiche, mit einem geringeren Bezug zu regionalspezifischen sozio-ökonomischen Problemlagen sind in der SWOT-Analyse des NIW für das Land Niedersachsen insgesamt dargestellt. Tiefergehende regionalisierte Untersuchungen wurden darüber hinaus in einzelnen Themenfeldern durch den Mangel an Daten für die Landkreise und Gemeinden des Landes Niedersachsens verhindert.

In diesem Gesamtbericht werden die Ergebnisse für das Land Niedersachsen insgesamt in zusammengefasster Form diskutiert. Dabei wird auf die Begründung zur Abgrenzung der Regionen eingegangen (Kapitel 2), das Vorgehen bei der empirischen Analyse wird umfassend erläutert (Kapitel 3) und die wesentlichen Handlungsbedarfe und Potenziale werden nach Themenfeldern differenziert für Niedersachsen insgesamt dargestellt und kurz erläutert (Kapitel 4).

2 Regionalisierung der Landesentwicklung

Bei der Abgrenzung der Regionen hat sich die niedersächsische Landesregierung dafür entschieden, den bestehenden Verwaltungsstrukturen in Form der vier ehemaligen Regierungsbezirke (Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Weser-Ems) zu folgen. Für diese vier Regionen wird jeweils ein Landesbeauftragter eingesetzt, zu dessen Aufgaben unter anderem die Umsetzung der regionalisierten Landesentwicklung in seiner Region zählt. Darüber hinaus wurde aufgrund der besonderen Ballung von Problemlagen eine Region Südniedersachsen abgegrenzt, die im Kern die fünf Landkreise Göttingen, Northeim, Osterode am Harz, Goslar und Holzminden umfasst. Diese fünfte Region durchschneidet damit die den Landesbeauftragten für Braunschweig und Leine-Weser zugeordneten Regionen. In diesem Kapitel werden die Potenziale der gewählten Abgrenzung für eine regionalisierte Landesentwicklung diskutiert.

2.1 Regionen in den Grenzen der ehemaligen Regierungsbezirke

Das Ziel der niedersächsischen Landesregierung ist es, durch die Regionalisierung der Landesentwicklung zielgenauer auf die regionsspezifischen Handlungsbedarfe zu reagieren. Dafür wurde mit den vier ehemaligen Regierungsbezirken eine regionale Ebene gewählt, mit der die Landesentwicklung deutlich näher an die regionalen Problemlagen des Landes heranrücken soll, als es bei einer Steuerung aus der Landeshauptstadt möglich wäre. Gleichzeitig ist die Ebene allerdings deutlich größer geschnitten als einzelne Landkreise. Dies hat den Vorteil, dass dadurch einfacher landkreisübergreifende Problemlagen gemeinsam angesprochen werden können und auch innerhalb der Regionen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Ausgleichsmechanismen etabliert werden können.

Eine regionalisierte Landesentwicklung, die sich auf kleinere Einheiten als das Land insgesamt, aber auf größere Einheiten als einzelne Landkreise bezieht, bietet damit in einem Flächenland wie Niedersachsen mit seiner großen regionalen Vielfalt ganz unabhängig vom letztendlich gewählten Zugschnitt der Regionen die Möglichkeit, effizient auf spezifische Handlungsbedarfe zu reagieren. Drei Bedingungen kommt im Sinne des Ziels einer effizienten Annäherung an das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Land Niedersachsen allerdings eine besondere Bedeutung zu:

- Die Zielsetzung, gleichwertige Lebensbedingungen in Niedersachsen zu erreichen, macht es notwendig, die Bewertung der Handlungsbedarfe in den Regionen am Referenzrahmen Niedersachsen auszurichten. Der Umfang der Mittel, der in den Regionen für einzelne Handlungsbedarfe eingesetzt wird, sollte sich daher am Umfang der auf die Region entfallenden Handlungsbedarfe orientieren. Dadurch wird erreicht, dass vorrangig jeweils die Themenfelder in den Regionen angesprochen werden, bei denen im landesweiten Vergleich die Handlungsbedarfe relativ am größten sind. Bei der regionalisierten Landesentwicklung sollte also nicht der Ausgleich von Disparitäten innerhalb der Regionen im Vordergrund stehen, sondern der möglichst effiziente Ausgleich landesweiter Disparitäten.
- Eine effiziente Umsetzung einer regionalisierten Landesentwicklung erfordert es, auf bereits bestehende Ansätze in dieser Richtung zurückzugreifen und den Aufbau von Doppelstrukturen zu vermeiden. Dazu gehören der Rückgriff auf existierende Verwaltungsstrukturen, die Orientierung an bestehenden kreisübergreifenden Initiativen und regionalen Akteursnetzwerken sowie die intensive Nutzung der regionalen Kenntnisse und bewährten Bewertungsverfahren der NBank.

Die NBank hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Kompetenzen bei der Förderberatung und der Bewertung von Förderanträgen sowohl für die EU-Förderung als auch für

Bundes- und Landesprogramme aufgebaut. Die Förderberater selbst und die Beratungsstellen der NBank in Oldenburg, Osnabrück, Hannover, Lüneburg und Braunschweig können dazu beitragen, dass eine Förderung auf der Basis regionaler Bedarfslagen gewährleistet wird. Durch die zentrale Bearbeitung von Förderanträgen konnte in der Vergangenheit sichergestellt werden, dass die Entscheidung über die Förderung nach einheitlichen Kriterien getroffen wurde. Bestehende Ermessensspielräume wurden analog angewendet, so dass Förderentscheidungen weitestgehend nachvollziehbar gestaltet wurden.

- Bei der Bewertung von Förderanträgen spielte in der Vergangenheit ausschließlich die Qualität der Projekte eine Rolle. Im Zuge der Regionalisierung der Landesentwicklung und unter Nutzung der Ergebnisse dieses Gutachten besteht die Möglichkeit, neben der Auswahl der landesweit besten Projekte zu einem Förderbereich eine zusätzliche Bewertung des potenziellen Beitrags des Projekts zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Land vorzunehmen.

Aus Sicht des Gutachters muss dabei die Qualität der Projekte weiter notwendige Bedingung für die Förderung bleiben. Dieses Kriterium kann aber zusätzlich um die Prüfung der Passfähigkeit des Projekts mit regionalen Handlungsbedarfen und Potenzialen ergänzt werden. Diese Bewertung könnte, sofern die Zahl der Anträge für Projekte vergleichbar hoher Qualität die zur Verfügung stehenden Mittel übersteigt, als zusätzliches Bewertungskriterium neben der Qualität der Projekte bei der Projektauswahl herangezogen werden.

- Es wird angeregt, sowohl die Umsetzung als auch die Ergebnisse der regionalisierten Landesentwicklung durch eine wissenschaftliche Evaluation zu begleiten.
- Die Regionalisierung der Landesentwicklung und die Arbeit der Landesbeauftragten kann nur dann einen wirksamen Beitrag zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Land leisten, wenn sie partnerschaftlich mit den lokalen Akteuren wie z. B. den Kommunen, Verbänden und Kammern durchgeführt wird.

Bei der Wahl einer Regionsabgrenzung für die regionalisierte Landesentwicklung hat sich die Landesregierung auf die vier ehemaligen Regierungsbezirke Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Weser-Ems festgelegt. In ihren Grenzen werden Landesbeauftragte tätig werden, die unter anderem für die Umsetzung der regionalisierten Landesentwicklung zuständig sein werden. Aus wissenschaftlicher Sicht erscheint die Wahl dieser regionalen Ebene grundsätzlich geeignet, um den oben genannten Vorbedingungen zu genügen. Dafür sprechen insbesondere folgende Argumente:

- Die vier administrativ abgegrenzten Regionen entsprechen den ehemaligen Regierungsbezirken, in die Niedersachsen von 1978 bis 2004 gegliedert war. Seit dem 1. Januar 2005 wurden in dieser Gebietsabgrenzung Regierungsvertretungen eingerichtet, die als Serviceeinrichtungen den ländlichen Raum mit seinen Regionen fördern und unterstützen. Sie arbeiten weiterhin eng mit der regionalen Wirtschaft, Verbänden, Gewerkschaften, kommunalen Spitzenverbänden, betroffenen Fachbehörden und bestehenden regionalen Kooperationsnetzwerken zusammen. Durch den Rückgriff auf die bestehenden Strukturen erübrigt sich zum einen der Aufbau neuer Verwaltungsstellen (eine Ausnahme bildet der neue Sitz des Amtes für regionale Landesentwicklung in Hildesheim). Es kommt lediglich zu einem mit dem Aufgabenaufwuchs einhergehenden Personalaufwuchs. Zum anderen können die bestehenden Kontakte und Verwaltungsroutinen genutzt werden, um die regionale Landesentwicklung schneller umzusetzen als es mit komplett neu aufgebauten Strukturen möglich gewesen wäre.
- Zusätzlich zu der seit 1978 in Form der administrativen Abgrenzung bestehenden Zusammengehörigkeit, orientieren sich die vier Regionen in weiten Teilen an historisch gewachse-

nen Bezügen und landsmannschaftlichen Grenzen. Die Region Braunschweig besteht dabei in ihrem Kerngebiet aus dem Herzogtum Braunschweig und weiteren bis 1978 zum Regierungsbezirk zusammengefassten Landkreisen. Die Region Leine-Weser war schon im 19. Jahrhundert aus der Aufteilung der preußischen Provinz Hannover in Regierungsbezirke in fast unveränderter Abgrenzung hervorgegangen. Das gleiche gilt für die Region Lüneburg. Die Region Weser-Ems ging 1978 aus drei bereits traditionsreichen Gebieten hervor, deren Geschichte in das 19. Jahrhundert und teilweise sogar länger zurückreicht: dem Regierungsbezirk Aurich, dem Regierungsbezirk Osnabrück und dem Verwaltungsbezirk Oldenburg.

- Die vier ehemaligen Regierungsbezirke werden auch auf europäischer Ebene als sogenannte NUTS-2-Regionen genutzt. Diese regionale Ebene wird nicht nur für statistische Zwecke genutzt. Hier wird auch die Abgrenzung von Fördergebieten vorgenommen. So zählte die NUTS-2-Region Lüneburg in der Förderperiode 2007 bis 2013 zu den Konvergenz-Gebieten und besitzt auch in der kommenden Förderperiode den Status einer Übergangsregion. Da die Koordination der EU-Förderung einen wichtigen Teilbereich der Arbeit der Landesbeauftragten bildet, erscheint das Anknüpfen an auf europäischer Ebene anerkannte Regionalisierungen hilfreich.
- In Niedersachsen haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten eine Vielzahl von Landkreisen und kreisfreien Städten zu regionalen Kooperationen zusammengeschlossen. Diese orientieren sich häufig an den Grenzen der vier Regionen.

Wie die Untersuchung der Handlungsbedarfe zeigen wird, sind die Entwicklungsprobleme innerhalb der vier Regionen sehr heterogen. Eine Abgrenzung aufgrund gleichartiger Handlungsbedarfe würde daher zu einem anderen Ergebnis der Regionsbildung führen, als der zukünftig in Niedersachsen genutzten. Da eine Abgrenzung aufgrund von Handlungsbedarfen allerdings je nach Themenfeld immer wieder unterschiedlich ausfallen würde und auch nicht nur aneinander angrenzende Räume in eine gemeinsame Raumkategorie eingeordnet würden, erscheint ein solches Vorgehen im Vergleich zur gewählten Abgrenzung weniger praktikabel. Die innere Heterogenität der vier Regionen kann dabei vielmehr als Vorteil bei der Bekämpfung von Entwicklungsproblemen gesehen werden. Zum einen ist es möglich, die Mittel, die in einer Region für ein bestimmtes Thema vorgesehen sind, räumlich auf die Teilgebiete mit den größten Handlungsbedarfen zu konzentrieren. Dadurch ist gewährleistet, dass die knapper werdenden Fördermittel tatsächlich auf die Teilgebiete innerhalb der Regionen konzentriert werden, die landesweit die höchsten Handlungsbedarfe aufweisen. Zum anderen ist es möglich, innerhalb der Regionen Kooperationen zwischen entwicklungsstarken und -schwachen Räumen zu initiieren bzw. auf bereits bestehende regionale Kooperationen zurückzugreifen und dadurch Ausgleichsprozesse anzustoßen. Außerdem sollten die vier Regionen keine geschlossenen räumlich-administrativen Einheiten darstellen, da die regionalen Handlungsbedarfe und Potenziale ebenfalls in der Regel nicht an den gesetzten Grenzen halt machen. In den Themenfeldern, in denen sich regionsübergreifende Lösungen anbieten, besteht genauso wie für die lokalen Akteure auch für die Landesbeauftragten die Verpflichtung, eng zusammenzuarbeiten.

In der empirischen Analyse der Handlungsbedarfe in Niedersachsen hat sich neben den vier Regionen in den Grenzen der ehemaligen Regierungsbezirke ein Gebiet herauskristallisiert, das besonders von Entwicklungsproblemen betroffen ist und das in räumlicher Entfernung zu den dynamischen Zentren oder anderen entwicklungsstärkeren Räumen gelegen ist. Es handelt sich dabei um die südlichen Landkreise Niedersachsens, d. h. im Kern um die fünf Landkreise Göttingen, Goslar, Northeim, Osterode am Harz und Holzminden.

2.2 Region Südniedersachsen

Die Region Südniedersachsen ist die einzige Region des Landes, die aufgrund ihrer Entwicklungsprobleme abgegrenzt wird. Die hier identifizierten Handlungsbedarfe haben ein solches Ausmaß erreicht, dass eine zusätzliche Förderung im Rahmen des sogenannten Südniedersachsen-Programms notwendig erscheint. Die Region umfasst im Kern vier Landkreise der Region Braunschweig (Göttingen, Goslar, Northeim, Osterode am Harz) und einen Landkreis der Region Leine-Weser (Holzminden). Dabei ist zu beachten, dass die zum Teil günstigeren Werte für den Landkreis Göttingen auf die Stadt Göttingen sowie auf die Gemeinde Friedland zurückzuführen sind. Durch die hohe Zahl an Studierenden in Göttingen und an Zuwanderern im Aufnahmелager Friedland erscheint z. B. die demographische Entwicklung im Landkreis günstiger, als sie ohne diese Sondereffekte wäre. Die hier identifizierten Handlungsbedarfe, die sich vor allem aus der demographischen Entwicklung ergeben, sollten in Zusammenarbeit zwischen den Regionen Braunschweig und Leine-Weser bearbeitet werden. Dafür erscheint es angemessen, zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen.

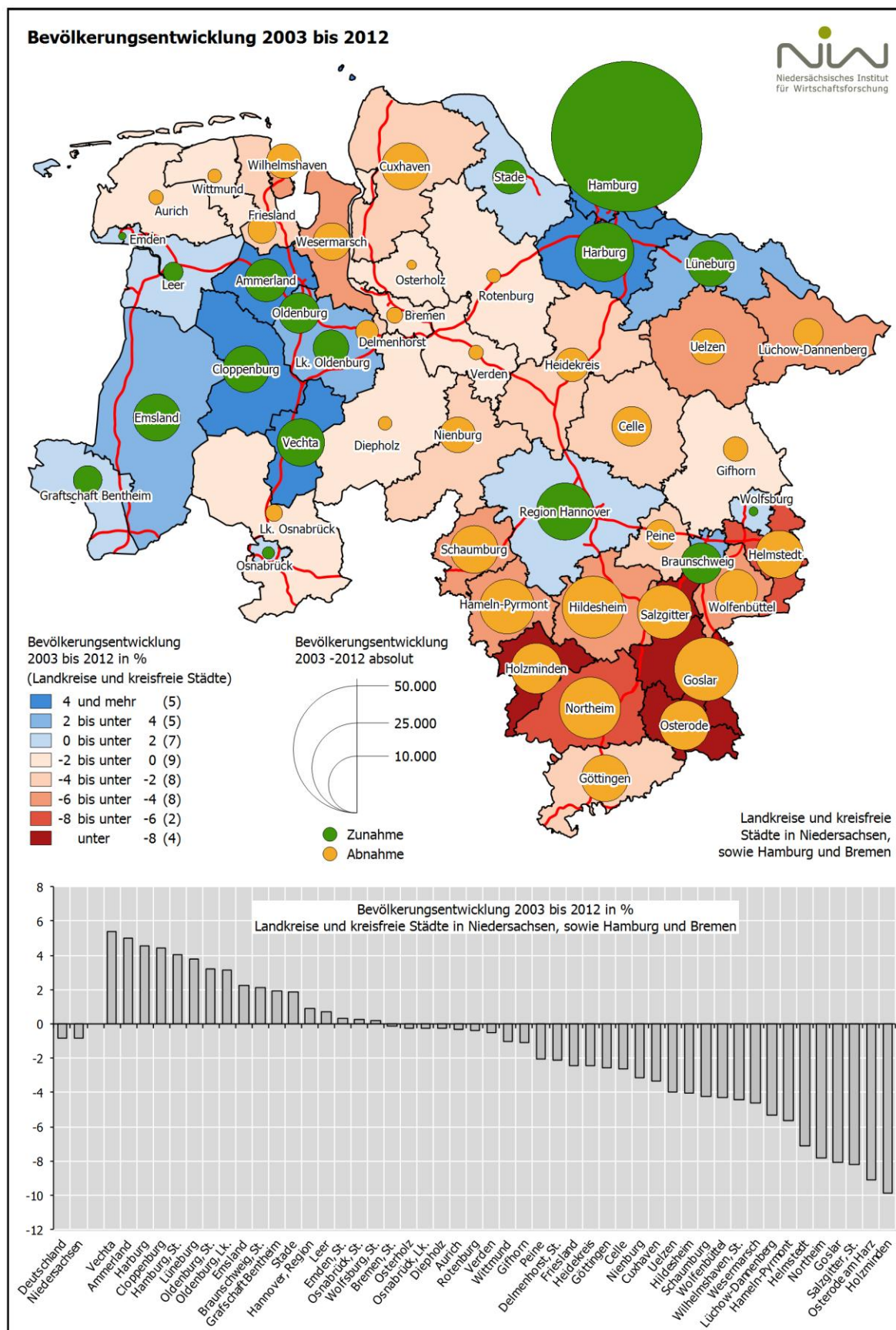
Das offensichtlichste Symptom der Entwicklungsschwäche der fünf südniedersächsischen Landkreise ist die demographische Entwicklung. Die fünf Landkreise mussten in den vergangenen Jahren die landesweit höchsten Bevölkerungsverluste hinnehmen (Abb. 2-1) und werden nach der Bevölkerungsprognose des NIW auch bis zum Jahr 2030 die Schlusslichter der Bevölkerungsentwicklung in Niedersachsen bilden (Abb. 2-2). Der besonders starke Bevölkerungsrückgang ist dabei weniger durch die natürliche Entwicklung bestimmt, die im gesamten Land wenig dynamisch verläuft, sondern vielmehr das Ergebnis der Abwanderung der Bevölkerung.

Wanderungsbewegungen sind in besonderem Maße Indikatoren für die Attraktivität einer Region. Sie sind die sichtbare Äußerung der Standortpräferenzen der Bevölkerung. Der demographische Wandel ist daher regional zunächst das Symptom von sich im Vergleich zu anderen Regionen verschlechternden sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Hierbei sind eine geringe regionale wirtschaftliche Dynamik und eine schwache Entwicklung des regionalen Arbeitsmarktes von zentraler Bedeutung, aber auch individuelle Präferenzen an das Lebensumfeld. In der Folge erfolgen selektive Wanderungsprozesse in wirtschaftlich dynamischere Regionen, so dass neben einem allgemeinen Bevölkerungsrückgang ein überproportionaler Rückgang jüngerer und besser qualifizierter Personen tritt, der die regionalen Entwicklungspotenziale weiter verschlechtert.

In einer zweiten Phase des demographischen Wandels werden dann der Bevölkerungsrückgang und der selektive Charakter der Abwanderung selbst zu einem Hemmnis für die Regionalentwicklung. Die in der Region verbleibenden Unternehmen leiden unter dem Rückgang der lokalen Einkommen, einer geringeren Nachfrage und unter Problemen bei der Fachkräftegewinnung. Der beschleunigte Schrumpfungs- und Alterungsprozess stellt die ohnehin wirtschaftlich geschwächte Region vor besondere Herausforderungen bei der Aufrechterhaltung von Infrastrukturen und öffentlicher Daseinsvorsorge, z. B. bei Bildungs- und Qualifizierungseinrichtungen, Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, technischen Infrastrukturen (Wasser, Energie, Kommunikation) und ÖPNV. Darüber hinaus verringern sich die Handlungsspielräume für die kommunalen Haushalte durch einen Rückgang der Einnahmen, der Verteilung von Schulden und Zinslasten auf weniger Personen, Remanenzkosten für nicht mehr ausgelastete öffentliche Einrichtungen und steigende Finanzbedarfe für Anpassungsinvestitionen an die Schrumpfung.

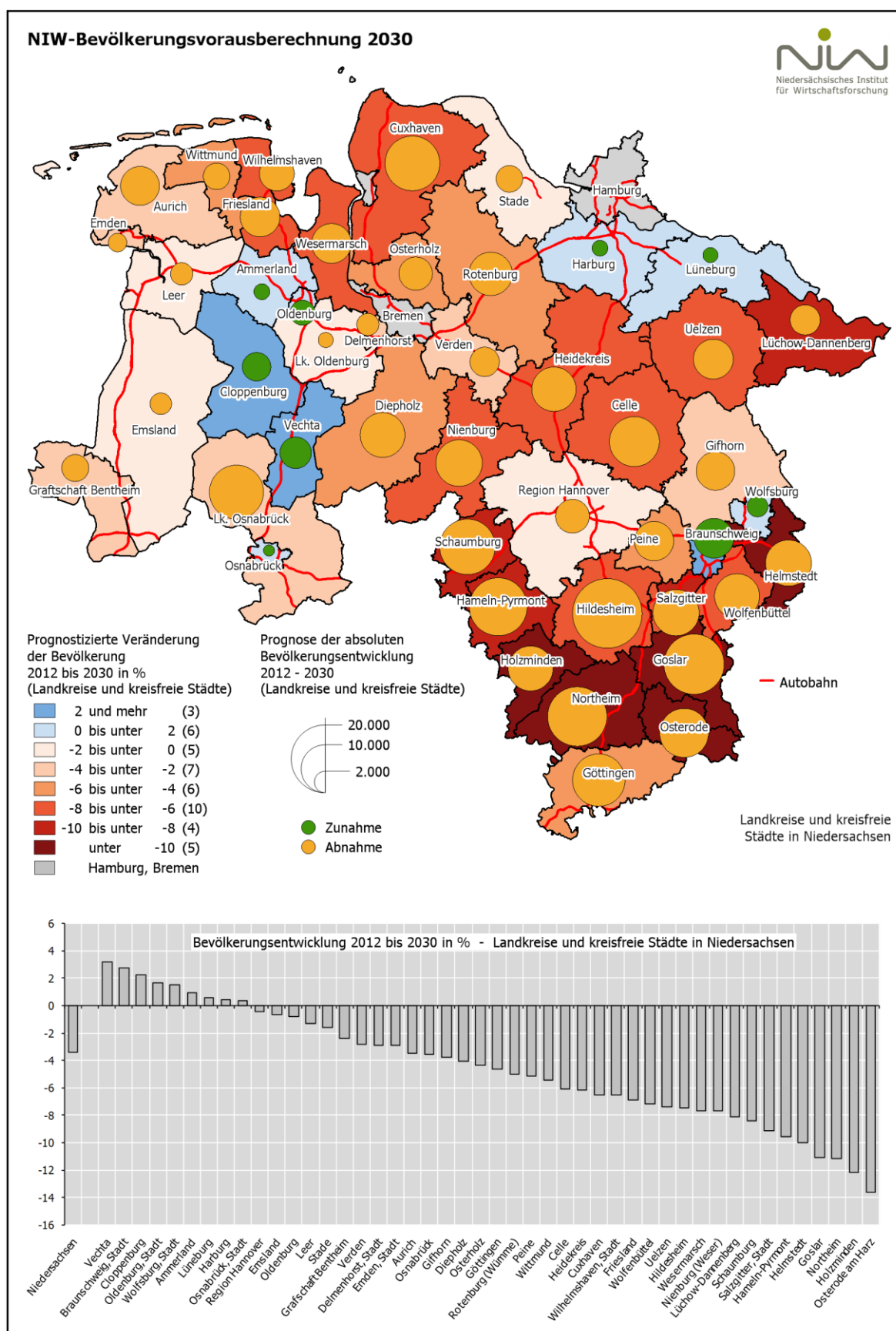
Niedersachsenweit gibt es mehrere Regionen, in denen eine solche durch den demographischen Wandel ausgelöste Abwärtsspirale bereits begonnen hat zu wirken. Hierzu zählen neben den fünf Landkreisen in Südniedersachsen unter anderem der Nordosten des Landes, Teile der Küste sowie an Südniedersachsen angrenzende Landesteile, z. B. das Weserbergland das Leinebergland oder Teile des Landkreises Helmstedt.

Abb. 2-1: Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2012



Quelle: LSKN – Darstellung des NIW.

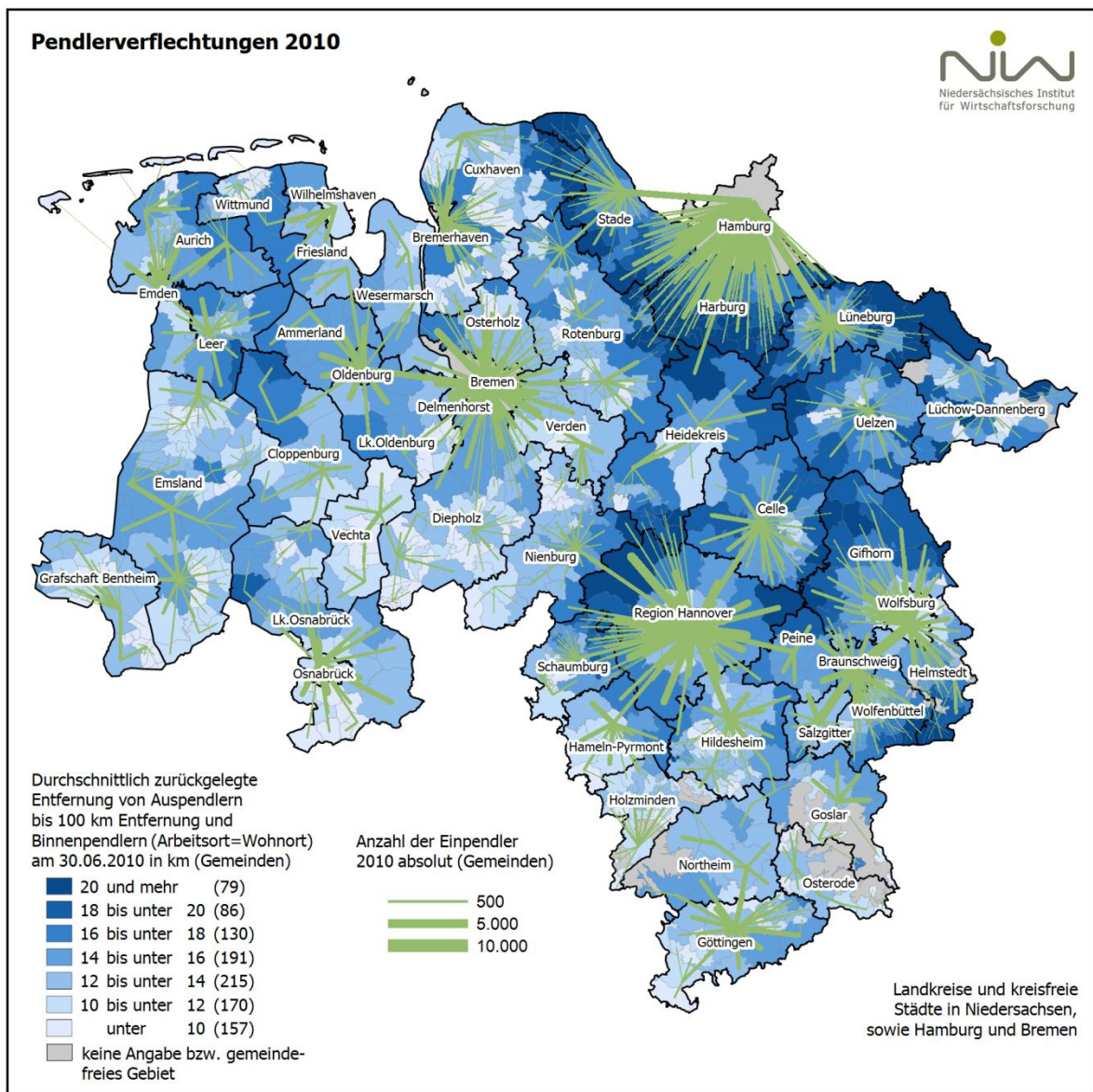
Abb. 2-2: NIW-Bevölkerungsvorausberechnung 2030



Quelle: LSKN – Darstellung des NIW.

Die Begründung für die Aufstellung eines Südniedersachsen-Programms ergibt sich nicht alleine aus der Einmaligkeit der demographischen Problemlagen in dieser Region. Hinzu kommt die starke Ballung mehrerer Landkreise mit ähnlichen Entwicklungsschwächen, die in anderen Teilen des Landes in dieser Form nicht gegeben ist. Außerdem sind die fünf genannten Landkreise sowohl innerhalb Niedersachsens als auch in den angrenzenden Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) von entwicklungsschwachen Regionen umgeben. Durch ihre Lage in relativ großer Distanz zu den dynamischen Wachstumszentren des Landes ist nicht in größerem Umfang mit einer Übertragung von Wachstumsimpulsen aus diesen Zentren auf Südniedersachsen zu rechnen. Dies wird z. B. anhand der Pendlerverflechtungen (Abb. 2-3) deutlich. Die aktuelle Entwicklung deutet eher darauf hin, dass ohne Gegenmaßnahmen die Entzugseffekte überwiegen werden.

Abb. 2-3: Pendlerverflechtungen und durchschnittliche Pendeldistanzen



Quelle: LSKN – Darstellung des NIW.

Eine unter der Zielsetzung der Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Land agierende Regionalpolitik hat also die Aufgabe, in allen Teilgebieten Südniedersachsens zur Lösung der Herausforderungen an die Daseinsvorsorge beizutragen, die sich aufgrund des besonders starken Bevölkerungsrückgangs und der besonders schnellen Alterung der Bevölkerung ergeben. Gleichzeitig verfügen einige Teilgebiete Südniedersachsens über Entwicklungspotenziale wie innovative Unternehmen, hochqualifizierte Arbeitskräfte, Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Diese Potenziale sind Ansatzpunkte, die für eine Stabilisierung der Entwicklung in möglichst vielen Teilgebieten Südniedersachsens genutzt werden sollten. Auch wenn es aufgrund des Ausmaßes und der Persistenz demographischer Prozesse auszuschließen ist, dass der Bevölkerungsrückgang in der Region insgesamt gestoppt werden kann, so erscheint es doch möglich, neben der Begleitung des demographischen Wandels auch Entwicklungsimpulse in einigen Bereichen zu setzen. Diese Ansatzpunkte werden im Regionsbericht für das Südniedersachsen-Programm erläutert.

3 Vorgehen bei der empirischen Analyse

In diesem Kapitel wird erläutert, wie bei der Identifizierung von besonderen Handlungsbedarfen und Potenzialen in den fünf Regionen Niedersachsens methodisch und inhaltlich vorgegangen wurde, wie die Verdichtung der empirischen Ergebnisse zu Stärken-Schwächen-Profilen erfolgte, wie Entwicklungsperspektiven für die Regionen abgeleitet worden sind und welche Rolle diesen Entwicklungsperspektiven bei der Ausgestaltung regionaler Handlungsstrategien aus gutachterlicher Sicht zukommen sollte.

3.1 Datengrundlagen

Für die empirische Analyse der besonderen Handlungsbedarfe und Potenziale in den fünf Regionen Niedersachsens wurden verschiedene Datenquellen genutzt. Grundsätzlich beruht die Untersuchung auf quantitativen Indikatoren, die für alle Landkreise und kreisfreien Städte bzw. Gemeinden (Verwaltungseinheiten) des Landes Niedersachsen verfügbar sind. Dadurch wird ein objektives, nachvollziehbares Vorgehen bei der Untersuchung gewährleistet, das eine Einordnung der regionalen Besonderheiten in den landesweiten Zusammenhang zulässt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich nicht alle Entwicklungsprozesse adäquat mit Hilfe quantitativ-statistischer Indikatoren darstellen lassen und dass die statistischen Indikatoren in den jeweiligen regionalen Kontext eingeordnet werden müssen. Diese Interpretation der Ergebnisse der empirischen Analyse ist in der vorliegenden Untersuchung insbesondere bei der Verdichtung von Stärken-Schwächen-Profilen sowie der Ableitung von Entwicklungsperspektiven vorgenommen worden.

Als Datenquellen wurden hauptsächlich die amtlichen Statistiken des Statistischen Bundesamtes und des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen (LSKN) sowie der Bundesagentur für Arbeit genutzt. Neben frei verfügbaren Daten wurde eine Reihe von Sonderauswertungen von diesen Stellen angefordert, um einen detaillierten Blick auf einzelne Themenfelder zu erhalten. Neben den amtlichen Statistiken wurden verschiedene Berichtssysteme anderer Behörden sowie Daten von privaten Anbietern genutzt. Hier sind insbesondere folgende Einrichtungen zu nennen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Kassenärztliche Vereinigung Niedersachsen (KVN), Breitbandkompetenzzentrum, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Deutsches Patent- und Markenamt (DPMA), GfK GeoMarketing, NBank, F+B GmbH.

Für jeden Indikator wurde jeweils das aktuellste verfügbare Jahr dargestellt. Die Daten beziehen sich daher in der Regel auf das Jahr 2012 oder 2011. In wenigen Fällen musste auf weniger aktuelle Daten zurückgegriffen werden. Für die Berechnung von Wachstumsraten wurde ein Zeitraum von maximal zehn Jahren gewählt. Sofern es die Datenlage erlaubt hat, wurden daher Daten des Jahres 2003 als Basis gewählt. Für viele Indikatoren wurden allerdings kürzere Zeiträume angesetzt, weil die Daten entweder für das Jahr 2003 noch nicht regionalisiert vorlagen oder sich die Definition im Zeitverlauf stark verändert hat. Hier sind z. B. Daten aus dem Bereich der Sozialhilfe zu nennen, bei denen sich die Abgrenzungen im Jahr 2005 stark verändert haben und in den Jahren unmittelbar nach der Umstellung Probleme hinsichtlich der Verlässlichkeit der Daten bestanden.

Letztlich ist es gelungen, für wesentliche Themenfelder der Regionalentwicklung aussagekräftige Indikatoren zu gewinnen. Allerdings wäre es in einigen Themenfeldern wünschenswert gewesen, detaillierte Aussagen auf der regionalen Ebene zu treffen (z. B. bei der Wirtschaftsstruktur oder bei Innovationsindikatoren). Hier wurde die Untersuchung durch den Mangel an differenzierten Indikatoren auf der regionalen Ebene begrenzt, der z. T. durch Geheimhaltungsvorschriften begründet ist. In anderen Themenfeldern war es darüber hinaus gar nicht möglich, regionalisierte Indikatoren zu

entwickeln. Dies gilt z. B. für weite Teile des Umwelt- und Energiebereichs. Einige Themenbereiche wurden daher aufgrund fehlender Daten nur angeschnitten bzw. aus der Analyse ausgeklammert.

3.2 Auswahl der Themenfelder

Bei der Auswahl der zu untersuchenden Themenfelder waren der inhaltliche Bezug zur Regionalisierung der Landesentwicklung und die direkte oder indirekte Relevanz für regionales Wachstum und Beschäftigung ausschlaggebende Argumente. Darüber hinaus wurde die Intensität der Bearbeitung einzelner Themenfelder durch die Datenverfügbarkeit bestimmt. Im Folgenden wird erläutert, warum die einzelnen Themenfelder ausgewählt wurden, welche wesentlichen Zusammenhänge zwischen ihnen zu erwarten sind und warum einige Themenfelder in der Untersuchung nicht berücksichtigt worden sind.

Die empirische Analyse nimmt die **Bevölkerungsstruktur und -entwicklung** als ihren Ausgangspunkt. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass der regional unterschiedlich verlaufende demographische Wandel eine der zentralen Herausforderungen der kommenden Jahre bei der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse darstellen wird. Wie in Kapitel 2.2 am Beispiel Südniedersachsens bereits erläutert wurde, ist der demographische Wandel vor allem eine Folge der wirtschaftlichen Dynamik und des Arbeitsmarktes, aber auch weiterer individueller Präferenzen an das Lebensumfeld. Im Laufe der Zeit wird er jedoch auch selbst eine Determinante für eine Vielzahl von Aspekten wie z. B. der Daseinsvorsorge und der Fachkräfteverfügbarkeit. Neben der Betrachtung der Veränderung des Bevölkerungsstandes aufgrund natürlicher Entwicklung und Wanderungen wird daher vor allem auf die Altersstruktur der Bevölkerung Bezug genommen, wobei die für die Daseinsvorsorge besonders kritischen jüngeren und älteren Altersgruppen besonders differenziert betrachtet werden.

Wegen des engen Zusammenhangs mit der demographischen Entwicklung werden **Arbeitsmarkt und Beschäftigung** als zweites Themenfeld untersucht. Hier werden sowohl das Arbeitskräfteangebot (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) als auch die Erwerbsbeteiligung und die Arbeitslosenquoten insgesamt betrachtet. Außerdem wird nach sozioökonomischen Merkmalen differenziert, die mit einer unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung einhergehen (Geschlecht, Alter, Nationalität). Darüber hinaus werden qualitative Aspekte der Beschäftigungssituation aufgegriffen (sozialversicherungspflichtige und prekäre Beschäftigungsverhältnisse).

Aus der Beschäftigungssituation ergeben sich **Einkommen und soziale Lage** der Bevölkerung, die im dritten Themenfeld untersucht werden. Dabei ist zu erwarten, dass es einen engen Zusammenhang zwischen der Erwerbsbeteiligung und der Einkommenssituation gibt. Außerdem führen hohe Arbeitslosigkeit und prekäre Beschäftigungsverhältnisse verstärkt zu sozialen Problemlagen, die sowohl für die Betroffenen selbst, als auch für die kommunalen Haushalte zu Belastungen führen. Die Einkommen, die in einer Region erzielt werden, sind schließlich nicht nur Wohlstandsindikatoren, sondern bilden auch das regionale Kaufkraftpotenzial und die Basis für Einnahmen aus der Einkommensteuer ab und wirken sich daher sowohl auf die wirtschaftliche Entwicklung als auch auf die kommunalen Haushalte aus.

Im vierten Themenfeld werden **Wirtschaftsstruktur und -entwicklung** untersucht. Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur bestehen hinsichtlich der Spezialisierung der Regionen auf bestimmte Branchen sowie der Konzentration der wirtschaftlichen Aktivität in bestimmten Betriebsgrößenklassen (Dominanz von Großbetrieben oder Verteilung auf eine Vielzahl kleiner und mittelgroßer Unternehmen). Die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung ist dabei je nach Position der Wirtschaftszweige im Branchenlebenszyklus und konjunktureller Lage zu beurteilen. Für ausgewählte Räume des Landes wird die Bedeutung des Tourismus gesondert betrachtet.

Wichtige Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung sind neben der Beschäftigungsdynamik die Gründungsintensität und die Krisenanfälligkeit. Durch Unternehmensgründungen erneuert sich der regionale Unternehmensbestand. Zunehmender Wettbewerb und Transfer neuen Wissens durch junge Unternehmen sind Eigenschaften wettbewerbsfähiger Regionen. Auch hier besteht ein enger Zusammenhang mit dem demographischen Wandel: da ältere Personen weniger häufig die Risiken einer Unternehmensgründung auf sich nehmen, sinkt das regionale Gründungspotenzial mit steigendem Durchschnittsalter einer Region. Außerdem verringert die Abnahme der Bevölkerung das regionale Kaufkraftpotenzial und vermindert dadurch die Wachstumsaussichten von auf den lokalen Markt ausgerichteten Unternehmen. Eine einseitige Wirtschaftsstruktur (starke Spezialisierung in einer Branche oder Dominanz weniger Großunternehmen) besitzt Vor- und Nachteile für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Durch die Realisierung von Skaleneffekten aus der Ballung ökonomischer Aktivitäten in verwandten Branchen und der internationalen Ausrichtung von Großunternehmen sind hohe Wachstumsraten möglich. Durch konjunkturelle Schwankungen, Branchenkrisen oder Schwächephasen einzelner Unternehmen kann allerdings auch die Entwicklung einer gesamten Region stark beeinflusst werden. In stärker monostrukturierten Räumen ist daher besonderes Augenmerk auf die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der dominierenden wirtschaftlichen Aktivitäten und auf eine rechtzeitige Diversifizierung zu legen.

Die Entwicklung im Themenfeld **kommunale Finanzen** wird in die Untersuchung einbezogen, da es bei den notwendigen Anstrengungen zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse neben den Mitteln des Landes, des Bundes und der EU vor allem auf die Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte in den betroffenen Regionen ankommt. Der Zustand der kommunalen Haushalte wird dabei einnahmeseitig zu großen Teilen von den Einkommen der Bevölkerung (Einkommensteuer) und der Wirtschaftskraft der Unternehmen (Gewerbesteuer) bestimmt. Hinzu kommen weitere Steuereinnahmen und Leistungen des Landes insbesondere im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Auf der Ausgabenseite ist die wirtschaftliche Situation einer Region ebenfalls von Bedeutung: Entwicklungsschwäche und hohe Arbeitslosigkeit führen zu vermehrten Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung. Die Betrachtung des Verhältnisses von Einnahmen und Ausgaben zeigt daher an, welche Handlungsspielräume die Kommunen für Zukunftsinvestitionen oder die Sicherung der Daseinsvorsorge besitzen. Regionen mit umfangreichen sozioökonomischen Schwierigkeiten haben häufig keine ausreichenden finanziellen Spielräume, um in diesen Bereichen Entwicklungsimpulse zu setzen. Hier kommt dem Land eine besondere Aufgabe bei der Unterstützung von Investitionen und der Sicherstellung der Ko-Finanzierung in Förderprogrammen zu.

Die wesentlichen **Potenzialfaktoren** für zukünftiges Wachstum in einzelnen Regionen sind im sechsten Themenfeld zusammengefasst: **Bildung, Qualifizierung und Innovation**. Einrichtungen der schulischen und beruflichen Bildung, Weiterbildungsträger sowie Hochschulen tragen dazu bei, dass auch in Zukunft in ausreichendem Maße qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Die frühkindliche Bildung zeichnet ebenfalls in Teilen für den Bildungserfolg verantwortlich und stellt gleichzeitig eine wichtige Voraussetzung für die Erwerbsbeteiligung junger Frauen dar. Neben den regionalen Bildungspotenzialen wird auch die Qualifikationsstruktur der momentan Beschäftigten in den Regionen untersucht. Regionen mit einem hohen Anteil Hochqualifizierter haben dabei bessere Aussichten zu den Gewinnern der Zukunft zu gehören.

Neben der Qualifikationsstruktur sind die Anstrengungen der Unternehmen, Innovationen hervorzu- bringen von zentraler Bedeutung. Hierbei ist zwischen verschiedenen Innovationskonzepten zu unterscheiden. Für die langfristige internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens oder einer Region in Deutschland ist es unabdingbar, Produkte anzubieten, die dem neuesten Stand der technologischen Entwicklung entsprechen. Daher kommt technischer Innovation in Form neuer oder verbesserter Produkte und Produktionsprozesse eine besondere Bedeutung zu. Indikatoren für die

Anstrengungen der Unternehmen in diesem Bereich sind der Personaleinsatz und die Ausgaben für Forschung und Entwicklung.

Darüber hinaus sind weitere Innovationsarten innerhalb und außerhalb von Unternehmen von Bedeutung (Marketinginnovationen, organisatorische Innovationen, soziale Innovationen, Umweltinnovationen) sowie Innovationsaktivitäten unterhalb der Stufe formaler Forschung und Entwicklung. Ein solcher breiter Innovationsbegriff trägt besonders den Anforderungen an Innovationen in kleinen und mittelgroßen Unternehmen, in ländlichen Räumen sowie in Niedrigtechnologiebranchen Rechnung. Für qualitative Aussagen zu regionalen Innovationspotenzialen in breiterer Perspektive wird dazu auf die Forschungs- und Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung (RIS3) des Landes Niedersachsen verwiesen.

Abschließend wird der Blick auf das Themenfeld **Infrastruktur - Erreichbarkeit und Daseinsvorsorge** gelenkt. Die Erreichbarkeit ist dabei zum einen als Standortfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung. Außerdem spielt sie für den Zugang der Bevölkerung zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge eine Rolle. Bei der Daseinsvorsorge selbst werden lediglich zwei Teilbereiche betrachtet, für die Indikatoren zum regionalen Versorgungsgrad vorliegen. Dabei handelt es sich um die Breitbandverfügbarkeit und die Gesundheitsversorgung.

Neben den genannten Themenfeldern gibt es selbstverständlich noch eine Vielzahl von Handlungsfeldern, die im Rahmen der EU-Fonds und anderer staatlicher Politiken von Bedeutung sind. Die hier getroffene Auswahl stellt daher keine abschließende Liste von Themenfeldern dar, die durch die EU-Fonds abgedeckt werden sollten. Anders als in der SWOT-Analyse des NIW für das Land Niedersachsen insgesamt wurde hier bewusst eine Auswahl der Themen getroffen, die für eine Regionalisierung der Landesentwicklung von besonderer Bedeutung sind. Als Beispiele von Themenfeldern, die vor allem aufgrund ihres geringeren direkten Bezugs zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht berücksichtigt worden sind, zählen die Themen CO₂-Minderung und Energieversorgung. Auch wenn es in diesen Themenfeldern starke regionale Bezüge gibt (z. B. die Bindung von CO₂-Minderung und Energieversorgung an naturräumliche Potenziale wie Moore und Windhöffigkeit), werden Maßnahmen in diesem Bereich nicht schwerpunktmäßig unter dem Aspekt durchgeführt, einen Beitrag zur gleichwertigen Lebensverhältnissen zu leisten. Vielmehr steht in diesen Themenfeldern das Erreichen von Zielsetzungen für das gesamte Land im Mittelpunkt.

3.3 Abgrenzung von Analyseregionen innerhalb der Regionen

Vor der empirischen Analyse der Entwicklungen in den genannten Themenfeldern wird in den Berichten zu den einzelnen Regionen zunächst in die Raumstruktur der Region eingeführt. Ziel dieser Darstellung ist es, aus den vorhandenen Raumstrukturen innerhalb der Regionen sogenannte Analyseregionen für die zusammenfassende Darstellung von Stärken und Schwächen sowie Entwicklungsperspektiven abzuleiten. Hierzu werden folgende Aspekte betrachtet:

- Beschreibung historischer Bezüge, die auch heute noch für den regionalen Zusammenhalt der Akteure vor Ort von Bedeutung sind,
- Einordnung der Gemeinden der Region in Raumtypen anhand des Grades der Verdichtung (städtisch - ländlich) und der Lage (zentral - peripher),
- Visualisierung der funktionalen Verflechtungen zwischen den Gemeinden anhand von Pendlerströmen und
- Darstellung ausgewählter regionaler Kooperationen.

Die Abgrenzung von Analyseregionen versucht dabei, möglichst Gebiete innerhalb der Regionen zusammenzufassen, die sich aufgrund ihrer sozioökonomischen Strukturen ähneln bzw. durch funktionale Beziehungen eng verflochten sind. Diese Analyseregionen werden lediglich zum Zweck einer konsistenteren Darstellung zusammenfassender Ergebnisse innerhalb der Regionen gebildet. Sie können und sollen nicht für Überlegungen zu einer Reform der kommunalen Strukturen in Niedersachsen genutzt werden. Außerdem sollen sie nicht als alleinige Bezugsebene für kreisübergreifende Kooperationen verstanden werden. Solche Potenziale der Zusammenarbeit sollten auch an den Grenzbereichen zwischen unterschiedlich aufgestellten Analyseregionen gesucht werden.

3.4 Identifizierung besonderer Handlungsbedarfe und Potenziale

Ausgehend von der Untersuchung einzelner Indikatoren zu den in Kapitel 3.2 genannten Themenfeldern werden im landesweiten Vergleich besondere Handlungsbedarfe und Potenziale identifiziert. Dabei werden jeweils ausgewählte Kernindikatoren für jedes Themenfeld genutzt. Die regionale Ebene für diesen Untersuchungsschritt bilden die Landkreise und kreisfreien Städte Niedersachsens.

Für jeden Handlungsbedarf bzw. jeden Potenzialfaktor werden landesweit einheitliche Schwellenwerte gewählt. Diese Schwellenwerte sind so gesetzt, dass für jeden Indikator bei den Handlungsbedarfen in etwa den schwächsten 30 % der Landkreise und kreisfreien Städte ein besonderer Handlungsbedarf zugeordnet wird. Für jeden Indikator bei den Potenzialen wird in etwa den stärksten 20 % der Landkreise und kreisfreien Städte ein besonderes Potenzial zugeordnet. Durch dieses Vorgehen soll gewährleistet werden, dass in jeder Region die landesweit gesehen größten Handlungsbedarfe und Entwicklungspotenziale aufgezeigt werden können, während gleichzeitig der Fokus auf die jeweils betrachtete Region gerichtet bleibt.

Besondere Handlungsbedarfe besitzen somit Landkreise und kreisfreie Städten, die beim jeweiligen Indikator deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen. Die Setzung des Schwellenwertes für ein besonderes Potenzial wurde restriktiver gehandhabt, da nur bei Vorliegen eines im landesweiten Vergleich sehr guten Wertes auch davon ausgegangen wird, dass auf der identifizierten Stärke tatsächlich eine tragfähige Zukunftsstrategie aufgebaut werden kann.

Bei der Setzung der Schwellenwerte ist dabei nicht alleine nach der statistischen Abgrenzung von 30 % bzw. 20 % der Landkreise und kreisfreien Städte verfahren worden. Vielmehr wurden auch die Streuung der Indikatoren und natürliche Brüche in den Verteilungen berücksichtigt, so dass im Ergebnis für einzelne Handlungsbedarfe teilweise etwas mehr oder weniger Regionen in die entsprechende Kategorie eingestuft worden sind.

Das Ausweisen von besonderen Handlungsbedarfen und Potenzialen führt automatisch dazu, dass es Regionen gibt, die bei einzelnen Indikatoren weder einen besonderen Handlungsbedarf noch ein besonderes Potenzial aufweisen. Die vorliegende Analyse sollte dabei nicht so interpretiert werden, dass Regionen, die sich sozusagen im Mittelfeld befinden, keine Handlungsbedarfe und Potenziale aufweisen. Auf Basis der ebenfalls dargestellten Einzelindikatoren ist letztlich zu entnehmen, ob sich eine Region bei einem bestimmten Indikator eher im oberen oder im unteren Mittelfeld befindet.

Die durchgeführte Zuspitzung von Handlungsbedarfen und Potenzialen gibt erste Hinweise darauf, in welchen Bereichen besondere Prioritäten gesetzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund wäre aus Sicht des Gutachters zu empfehlen, Anträgen auf Fördermaßnahmen, die sich auf besondere Handlungsbedarfe und Potenziale in der jeweiligen Region beziehen, im Wettbewerb mit gleich guten Anträgen, bei denen dies nicht der Fall ist, eine höhere Priorität einzuräumen. Bei allen Fördermaßnahmen sollten die spezifischen Stärken der Region genutzt werden, um die sozioökonomische Entwicklungsbasis weiter zu verbessern. Durch Fördermaßnahmen in besonders ent-

wicklungsschwachen Regionen sollten zusätzlich die wesentlichen Entwicklungshemmnisse der Region angesprochen werden.

Bei der Entscheidung über konkrete Fördermaßnahmen sollte unabhängig von der Grundausrichtung der regionalpolitischen Strategie geprüft werden, ob die Voraussetzungen für ein Erreichen der gesetzten Ziele in der jeweiligen Region überhaupt vorhanden sind. So würden z. B. die Erfolgschancen einer auf den Tourismus setzenden Entwicklungsstrategie in Räumen ohne landschaftliches oder kulturelles Potenzial genauso gering sein, wie eine Schwerpunktsetzung im Bereich der Förderung technologieorientierter Gründungen in einer Region ohne entsprechend ausgerichtete Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Um diese Potenziale im Einzelfall zu belegen, können im Rahmen konkreter regionaler Entwicklungsstrategien selbstverständlich auch weitere, im Rahmen dieser Analyse nicht genannte Aspekte einbezogen werden.

In jedem Themenfeld werden bis zu drei Handlungsbedarfe und ein Potenzialfaktor identifiziert. Die nach Themenfeldern differenzierten Handlungsbedarfe und Potenziale sowie die für die Identifizierung im Einzelnen genutzten Schwellenwerte sind in Tab. 3-1 und Tab. 3-2 dargestellt. Die Ergebnisse der Identifizierung besonderer Handlungsbedarfe und Potenziale für das Land Niedersachsen insgesamt werden in zusammenfassenden Karten in Kapitel 4 dieses Berichts dargestellt und kurz erläutert. Eine ausführliche Darstellung der Handlungsbedarfe und Potenziale erfolgt in den Berichten zu den einzelnen Regionen.

Eine Ausnahme bei der Abgrenzung besonderer Handlungsfelder und Potenziale ergibt sich im Bereich Innovation. Mit der Förderung von Innovationen können verschiedene Ziele verfolgt werden, für die jeweils unterschiedliche Indikatoren bzw. Schwellenwerte heranzuziehen sind. Zum einen setzt sich die Innovationsförderung die Steigerung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Landes zum Ziel und versucht dabei FuE-Aktivitäten unabhängig von regionalen Ausgleichsüberlegungen in den landesweit stärksten Kompetenzfeldern zu steigern bzw. eine Diversifizierung in verwandte Felder im Sinne der intelligenten Spezialisierung vorzunehmen. Für diesen Aspekt der Innovationsförderung eignen sich harte Kriterien (FuE-Personal, Patentanmeldungen) und ein Vergleich der regionalen Leistungsfähigkeit mit einem höheren Schwellenwert, z. B. dem westdeutschen Durchschnitt.

Zum anderen orientiert sich die Innovationsförderung an den spezifischen Förderbedarfen von kleinen und mittelgroßen Unternehmen, die vielfach eine besondere regionale Bindung aufweisen. Dieser Strategie liegt ein wesentlich breiterer Innovationsbegriff zu Grunde. Bei der empirischen Erfassbarkeit können daher ergänzend zu harten Kriterien in stärkerem Maße qualitative Einschätzungen zum Einsatz kommen. Darüber hinaus kann sich Innovationsförderung auch auf soziale Innovation und Umweltinnovationen wie den technologischen Umweltschutz beziehen.

Da sich die Ausführungen in diesem Gutachten vor allem auf statistische Daten beziehen, liegt der Schwerpunkt auf der erstgenannten Zielsetzung der Innovationsförderung. Eine intensivere Diskussion der Innovationsförderung und der Ausgestaltung eines breiter angelegten Innovationsbegriffs erfolgt in der Forschungs- und Innovationsstrategie für intelligente Spezialisierung (RIS3) des Landes Niedersachsen.

Tab. 3-1: Handlungsbedarfe, Indikatoren und Schwellenwerte

Handlungsbedarf	Indikator und Schwellenwert
Demographie - aktueller Stand	
Abwanderung	Negativer kumulierter Wanderungssaldo von 2003 bis 2012
Überalterung	Verhältnis der unter 15-jährigen zu den über 65-jährigen im Jahr 2012 von unter 60 %
Bevölkerungsrückgang	Rückgang der Einwohnerzahl zwischen 2003 und 2012 um mehr als 3 %
Demographie Vorausberechnung bis 2030	
Deutlich mehr ältere Menschen bis 2030	Prognostizierte Zunahme der Zahl der über 65-jährigen bis 2030 um mehr als 37,5 %
Deutlich weniger Kinder und Jugendliche bis 2030	Prognostizierte Abnahme der Zahl der unter 15-jährigen bis 2030 um mehr als 20 %
Bevölkerungsrückgang bis 2030	Prognostizierter Bevölkerungsrückgang bis 2030 um mehr als 6,5 %
Arbeitsmarkt und Beschäftigung	
Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials	Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung 2012 unter 64,5 % und Abnahme bis 2030 um mehr als 15 %
Mangel an Arbeitsplätzen	Bei zwei Indikatoren über dem Schwellenwert: Arbeitslosenquote (> 7,0 %), Anteil Langzeitarbeitslose (> 36,0 %), Beschäftigungsquote (< 52,0 %)
Geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen	Differenz zwischen Beschäftigungsquote (sozialversicherungspfl.) der Frauen und der Gesamtbevölkerung größer als 6 Prozentpunkte
Einkommen und soziale Lage	
Geringe Kaufkraft	GfK-Kaufkraft je Einwohner unter 18.500 Euro
Hohe Armutgefährdung	Anteil der Empfänger von Mindestsicherungsleistungen an der Bevölkerung größer als 9,5 %
Hoher Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse	Anteil ausschließlich geringfügig Beschäftigter an den Personen im erwerbsfähigen Alter größer als 11 %
Wirtschaftsentwicklung	
Geringe Gründungsdynamik	Weniger als 1,5 Betriebsgründungen je 10.000 Personen im erwerbsfähigen Alter
Geringes Beschäftigungswachstum	Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort von 2003 bis 2012 um weniger als 5%
Hohe Krisenanfälligkeit	Maximaler Rückgang der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (ohne Kurzarbeit) um mehr als 7 % seit Okt. 2008 und Erholungszeit länger als 20 Monate
Kommunale Finanzen	
Probleme bei der Haushaltsdeckung	Deckungsquote unter 110 % (Anteil der allgemeinen Deckungsmittel netto an den Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt)
Geringe Steuereinnahmen	Steuereinnahmekraft unter 700 Euro je Einwohner
Hoher Schuldenstand	Schuldenstand (Kern- und Extrahaushalte sowie anteilig öffentliche Fonds, Einrichtungen und verbundene Unternehmen) höher als 3.500 Euro je Einwohner
Schulische und frühkindliche Bildung	
Wenige Schulabgänger mit Abitur	Anteil der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife kleiner als 23 %
Viele Schulabgänger ohne Abschluss	Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss größer als 6,5 %
Wenige Kinder in Kindertagesstätten	Besuchsquote von Kindergärten (Kinder in Kindergärten in % der altersgleichen Bev.) kleiner als 13 % (0 bis 3 Jahre) und kleiner als 90,5 % (3 bis 6 Jahre)
Qualifizierung	
Wenige Hochqualifizierte	Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit tertiärem Bildungsabschluss am Arbeitsort kleiner als 5,5 %
Viele Geringqualifizierte	Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung am Arbeitsort größer als 14 %

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 3-2: Potenziale, Indikatoren und Schwellenwerte

Potenzial	Indikator und Schwellenwert
Arbeitsmarkt und Beschäftigung	
Geringe Arbeitslosenquote	Arbeitslosenquote unter 5 %
Einkommen und soziale Lage	
Hohe Kaufkraft und geringe Armutsgefährdung	GfK-Kaufkraft je Einwohner über 20.000 Euro und Mindestsicherungsquote unter 9,5 %
Wirtschaftsentwicklung	
Hohes Beschäftigungswachstum	Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort von 2003 bis 2012 um mehr als 16 %
Kommunale Finanzen	
Hoher finanzieller Handlungsspielraum	Deckungsquote über 125 %
Qualifizierung	
Hoher Anteil Hochqualifizierter und wenige Geringqualifizierte	Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit tertiärem Bildungsabschluss am Arbeitsort größer als 8,5 % und Anteil Geringqualifizierter kleiner 14 %

Quelle: eigene Darstellung

3.5 Stärken-Schwächen-Profile, Entwicklungsperspektiven und Abgleich mit Förderprioritäten der EU-Fonds

Ausgehend von der Identifizierung besonderer Handlungsbedarfe und Potenziale werden die Ergebnisse auf der Ebene der Analyseregionen (Kapitel 3.3) zu Stärken-Schwächen-Profilen verdichtet. Dabei werden neben den einzelnen Themenfeldern vor allem die Querbezüge zwischen den Themenfeldern und spezifische regionale Kontexte berücksichtigt. Inwiefern sich diese aus dem Kontext der unmittelbar untersuchten Indikatoren ergeben bzw. welche weiteren qualitativen Einordnungen vorgenommen worden sind, wird jeweils im Rahmen der Darstellung der einzelnen Stärken-Schwächen-Profile erläutert. Die Stärken-Schwächen-Profile wurden auf Basis von Hinweisen, die von Teilnehmern der fünf im Oktober und November 2013 von der niedersächsischen Landesregierung organisierten Zukunftskonferenzen gegeben worden sind, ergänzt.

Die Stärken-Schwächen-Profile bilden die Basis für die Ableitung von Entwicklungsperspektiven für die einzelnen Analyseregionen. Die Entwicklungsperspektiven sollen dabei als Anregungen für Schwerpunktsetzungen bei der Formulierung konkreter regionaler Handlungsstrategien durch die lokalen Akteure und die Landesbeauftragten dienen. Es ist zu beachten, dass dadurch eine Diskussion von Schwerpunktsetzungen vor Ort nicht vorweggenommen werden soll. Die genannten Zusammenstellungen können und sollen durch weitere Maßnahmen, die an den besonderen Handlungsbedarfen und Potenzialen ansetzen, erweitert und konkretisiert werden. Dabei sollten insbesondere bestehende regionale Entwicklungsstrategien und Initiativen der örtlichen Akteure in die Planungen einfließen. Kommentare zu den Entwicklungsperspektiven, die im Rahmen der Zukunftskonferenzen gemacht worden sind, wurden ebenfalls soweit wie möglich in diesem Bericht aufgenommen.

In einem abschließenden Schritt erfolgt ein Abgleich der genannten Entwicklungsperspektiven mit den geplanten Schwerpunktsetzungen des Landes Niedersachsen in den Förderstrategien der EU-Fonds EFRE, ESF und ELER. Dabei wird sowohl auf die vom Land auf Basis der SWOT-Analyse ausgewählten Investitionsprioritäten (IP) im Multifondsprogramm EFRE-ESF (Tab. 3-3), als auch auf die Ziele des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR) im Bereich des ELER Bezug genommen. Im Bereich des ELER wird die Zuordnung für das Hauptziel „Stärkung der ländlichen Räume für eine ausgewogene Entwicklung“ mit den Unterzielen im Bereich des demographischen Wandels, der Daseinsvorsorge und der Ausarbeitung regionaler Entwicklungsstrategien vorgenommen.

Tab. 3-3: Geplante Investitionsprioritäten im Multifondsprogramm EFRE-ESF

Investitions-priorität	Beschreibung
IP 1a	Ausbau der Infrastruktur für Forschung und Innovation (FuI) und der Kapazitäten für die Entwicklung von FuI-Spitzenleistungen; Förderung von Kompetenzzentren, insbesondere solchen von europäischem Interesse
IP 1b	Förderung von Investitionen der Unternehmen in Innovation und Forschung sowie in den Aufbau von Verbindungen und Synergien zwischen Unternehmen FuE-Zentren und Hochschulwesen, insbesondere Produkt- und Dienstleistungsentwicklung, Technologietransfer, soziale Innovation und öffentliche Anwendungen, Nachfragestimulierung, Vernetzung, Cluster und offene Innovation durch intelligente Spezialisierung, Unterstützung von technologischer und angewandter Forschung, Pilotlinien, Maßnahmen zur frühzeitigen Produktvalidierung, fortschrittlichen Fertigungskapazitäten in Schlüsseltechnologien sowie der Verbreitung von Allzwecktechnologien
IP 3a	Förderung des Unternehmergeistes, insbesondere durch Erleichterung der wirtschaftlichen Nutzung neuer Ideen und die Förderung von Unternehmensgründungen, einschließlich durch Gründerzentren
IP 3d	Förderung der Fähigkeit der KMU, in Wachstums- und Innovationsprozesse einzutreten
IP 4b	Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in Unternehmen
IP 4c	Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in öffentlichen Infrastrukturen, einschließlich in öffentlichen Gebäuden und im Wohnungsbau
IP 4e	Förderung von Strategien zur Senkung des CO ₂ -Ausstoßes für städtische Gebiete, einschließlich der Förderung einer nachhaltiger städtischen Mobilität und der Abfederung einschlägiger Anpassungsmaßnahmen
IP 6c	Schutz, Förderung und Entwicklung des Kultur- und Naturerbes
IP 6e	Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Umfelds, Sanierung von Industriebrachen und Verringerung der Luftverschmutzung
IP 9b	Unterstützung der Sanierung und wirtschaftlichen und sozialen Belebung benachteiligter städtischer und ländlicher Gemeinden und Gebiete
IP 8iv	Gleichstellung von Frauen und Männern sowie Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben
IP 8v	Anpassung der Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer an den Wandel
IP 9i	Aktive Eingliederung insbesondere im Hinblick auf eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
IP 10i	Prävention des vorzeitigen Schulabbruchs und Verringerung der Zahl der Schulabbrecher und Förderung des gleichen Zugangs zu einer hochwertigen Früherziehung und einer hochwertigen Grund- und Sekundarbildung
IP 10iii	Förderung des Zugangs zum lebenslangen Lernen, Steigerung der Fähigkeiten und Kompetenzen der Arbeitskräfte sowie Erhöhung der Arbeitsmarktrelevanz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung; dies kann auch durch die Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung und die Aufstellung und Weiterentwicklung von Regelungen für alternierende Ausbildung und Lehrlingsausbildung, beispielsweise duale Bildungssysteme, erfolgen

Quelle: Niedersächsisches fonds- und zielgebietsübergreifendes Operationelles Programm für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) – Multifondsprogramm – für die EU-Strukturfondsförderperiode 2014-2020. Entwurfssfassung, Stand: 16. Dezember 2013.

Die Zuordnung von Entwicklungsperspektiven zu geplanten Investitionsprioritäten der einzelnen Fonds soll einen ersten Anhaltspunkt dafür geben, welche der identifizierten Handlungsbedarfe durch die EU-Fonds abgedeckt werden könnten. Dabei wird auf die derzeitige Rechts- und Verhandlungslage (Stand: 16. Dezember 2013) abgestellt, die sowohl in inhaltlicher als auch monetärer Sicht noch nicht abgeschlossen ist. In den endgültigen Förderrichtlinien werden dabei immer nur Teile der von der EU benannten Themen der Investitionsprioritäten im Land Niedersachsen förderfähig sein. In nicht durch die EU-Fonds abgedeckten Bereichen wird zusätzlich auf die Nutzung von Bundes- und Landesprogrammen (z. B. Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Wirtschaftsförderfonds des Landes, Weiterbildungsprogramme des Landes) hingewiesen.

An dieser Stelle sei daher nochmals an die Zielsetzung des Gutachtens erinnert, die sich nicht ausschließlich auf die EU-Förderung der Periode 2014 bis 2020 bezieht. Zum einen sind viele der Handlungsbedarfe langfristigerer Natur als die EU-Förderperiode, zum anderen ist die durchgeführte Analyse bewusst umfassender angelegt, um auch Ansatzpunkte für die Nutzung weiterer Mittel aus Förderprogrammen des Landes und des Bundes aufzuzeigen. Dies steht im Einklang mit der Aufgabe der Landesbeauftragten, die ebenfalls weit über die Umsetzung der regionalen Aspekte der EU-Förderung hinausgeht und sich auf die Regionalentwicklung in breiter Perspektive bezieht.

Zu den Bereichen, in denen das Land über die EU-Fonds hinaus einen besonderen Beitrag leisten kann, zählen unter anderem Infrastrukturausbau (z. B. zur Verbesserung der Mobilität), Investitionsförderung in KMU im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Landesprogramme zur Förderung von Innovation und Wachstum, Ausbau von Kindergärten, Schulen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Weiterbildungseinrichtungen sowie Unterstützung finanzschwacher Kommunen bei der Ko-Finanzierung von EU-Mitteln.

4 Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale in Niedersachsen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Identifizierung besonderer Handlungsbedarfe und Potenziale für Niedersachsen insgesamt kartographisch dargestellt und kurz erläutert. Die Erläuterung wurde in diesem zusammenfassenden Teil des Gutachtens bewusst knapp gehalten, da differenzierte Ausführungen in den Berichten zu den einzelnen Regionen enthalten sind.

4.1 Bevölkerungsstruktur und –entwicklung

Die Demographie ist wesentlicher Bestandteil der regionalen Entwicklung. Die Bevölkerungsdynamik hat unmittelbaren Einfluss auf eine Vielzahl von Entwicklungen und Handlungsbedarfen. So bestimmt die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter maßgeblich das Angebot an Arbeitskräften und damit schließlich auch Produktion, Einkommen und Steueraufkommen. Gleichzeitig gehen von der Bevölkerungsentwicklung und insbesondere der Zusammensetzung der Bevölkerung verschiedene Nachfrageimpulse aus, z. B. nach Wohnraum oder öffentlicher Daseinsvorsorge.

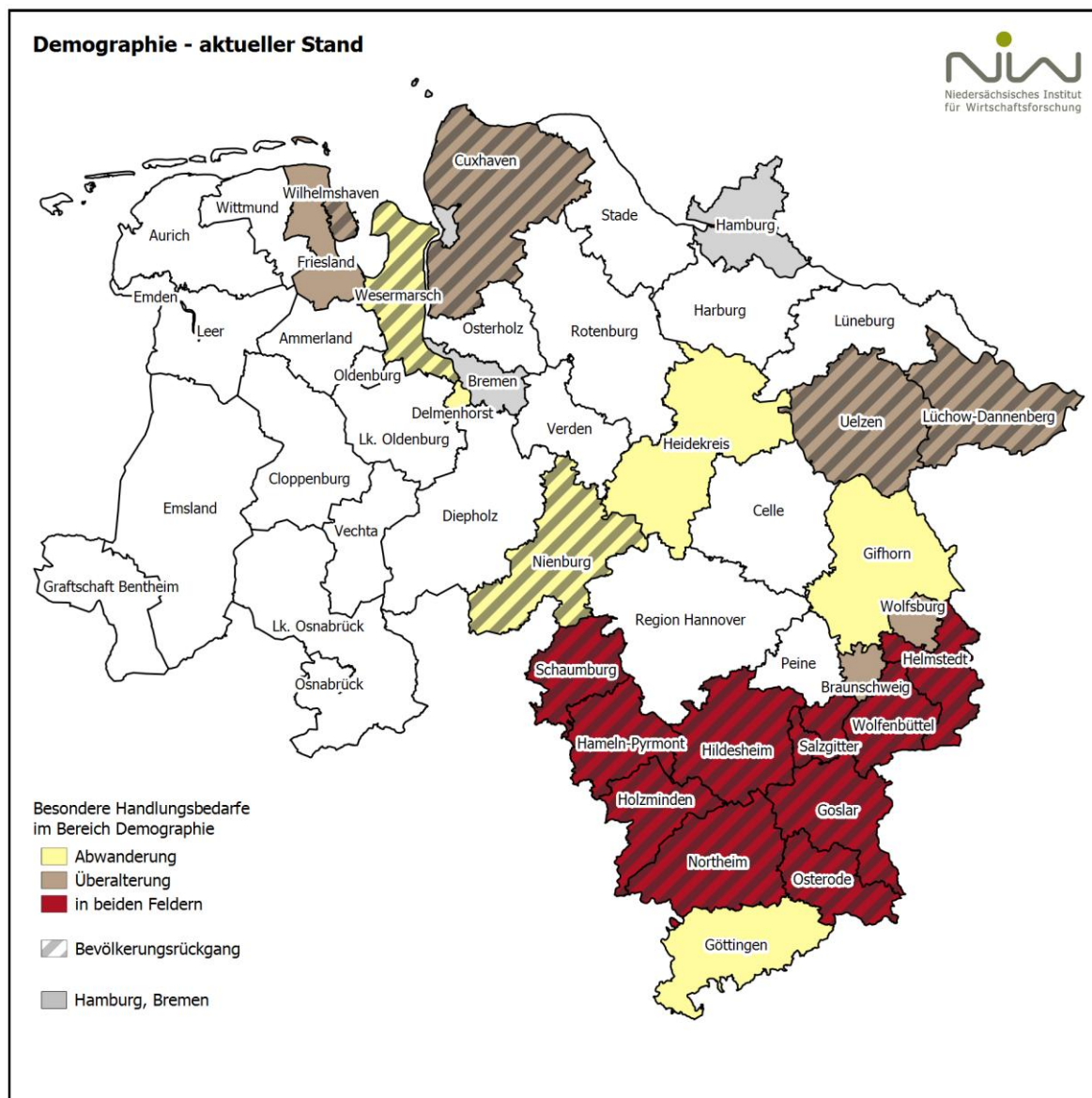
Die Veränderung der Einwohnerzahl besteht aus zwei Komponenten: Der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und dem Wanderungssaldo. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ergibt sich aus dem Saldo zwischen Geburten und Sterbefällen und hängt daher eng mit der Altersstruktur zusammen. Der Wanderungssaldo aus Zuwanderungen abzüglich Abwanderungen kann zudem als ein Maß zur Attraktivität einer Region herangezogen werden.

Der demographische Wandel beschreibt die Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung bezüglich der Altersstruktur. Er wird von der Entwicklung der Geburtenrate, der Lebenserwartung und des Wanderungssaldos geprägt. Der langfristige Trend einer stetigen Zunahme der Lebenserwartung bei sinkender Fertilitätsrate führt zu einem kontinuierlichen steigenden Durchschnittsalter in allen Regionen Niedersachsens und damit höheren Anteilen älterer und niedrigeren Anteil jüngerer Bevölkerungsgruppen. Wanderungsbewegungen können, insbesondere durch Zu- oder Abwanderung junger Einwohner im familienbildenden Alter, diesen Prozess abschwächen bzw. verstärken.

Die Veränderung der Altersstruktur hat mittelbar Einfluss auf die weitere Bevölkerungsentwicklung. Dabei führt ein höherer Anteil älterer Bevölkerungsgruppen und sinkende Fertilitätsraten nicht direkt zu schrumpfenden Einwohnerzahl, wenn es durch hohe Geborenenzahlen in der Vergangenheit verhältnismäßig viele junge Menschen in der Bevölkerung gibt. Allerdings führen langfristig geringe Fertilitätsraten, ohne Ausgleich durch entsprechende Wanderungsbewegungen, zu einer schrumpfenden Bevölkerungszahl. Eine steigende Anzahl älterer Einwohner bei einer abnehmenden jüngeren Einwohnerzahl, welcher in allen Regionen Niedersachsens beobachtet werden kann, führt demnach langfristig ohne ausgleichende Wanderungsbewegungen zu einer sinkenden Bevölkerungszahl.

Niedersachsen befindet sich im demographischen Wandel mit einer stetig älter werdenden Bevölkerung. Die natürliche Einwohnerentwicklung, d. h. die Differenz zwischen Geburten und Gestorbenen, ist seit 1972, mit Ausnahme der Jahre 1992 und 1997, negativ. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung war mit anderen Worten in den vergangenen vier Jahrzehnten in Niedersachsen stets negativ – auch trotz einer im Vergleich zu heute jüngeren Bevölkerung. Niedersachsen ist in der Vergangenheit lediglich durch Wanderungsbewegungen gewachsen. Den letzten Wanderungsschub gab es Anfang der 1990er Jahren durch die deutsche Wiedervereinigung. Die Nettowanderung, d. h. der Saldo aus Zu- und Abwanderung, ist seitdem kontinuierlich zurückgegangen, bis er im Jahr 2008 sogar negativ war. Seitdem steigt die Nettowanderung wieder leicht. Im Jahr 2012 glichen sich die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung und die positive Nettowanderung aus.

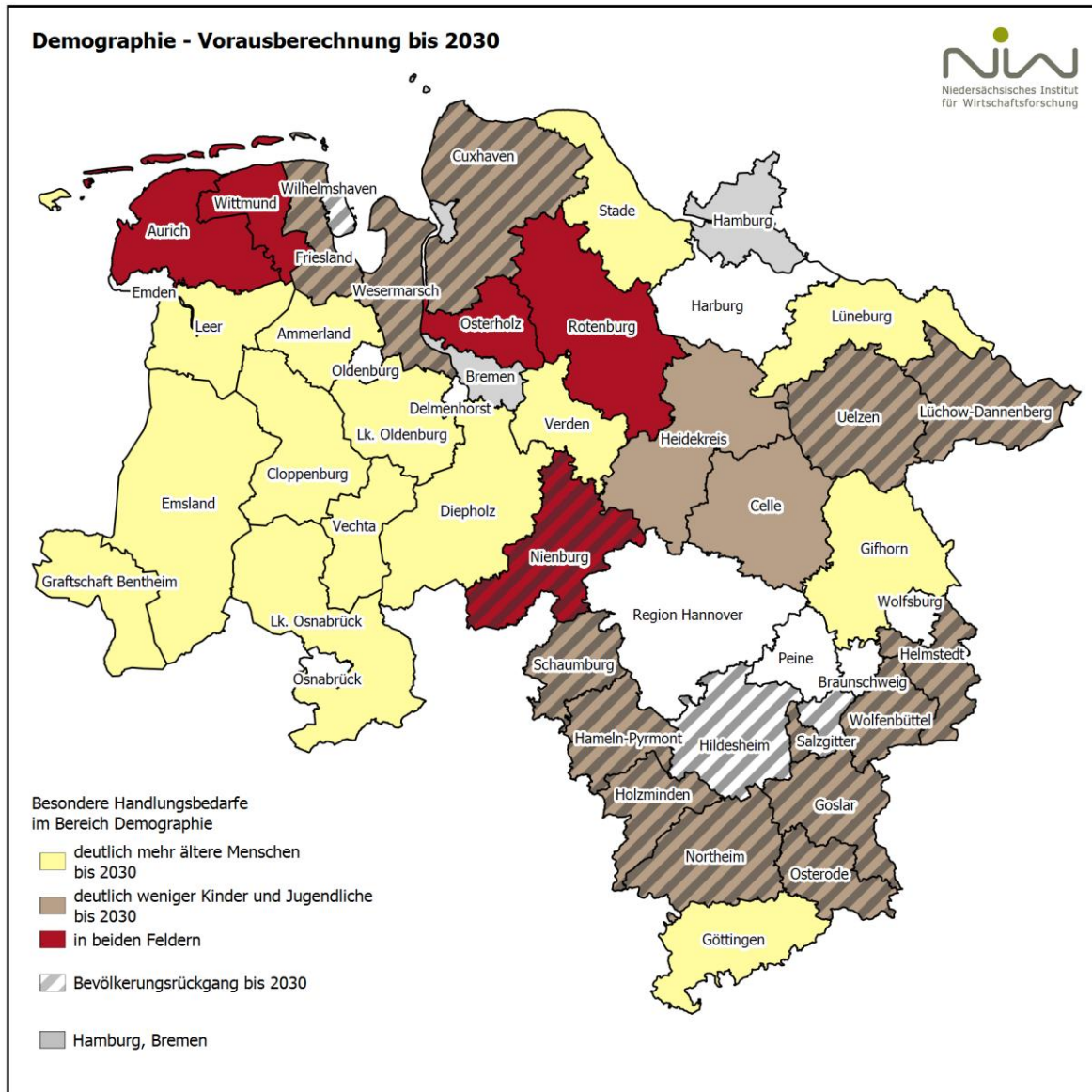
Abb. 4-1: Besondere Handlungsbedarfe im Bereich Demographie (aktueller Stand), Niedersachsen



Quelle: LSKN – Berechnung und Darstellung des NIW.

Durch die älter werdende Bevölkerung und eine geringer werdende Zahl an Frauen im gebärfähigen Alter bei einer stetig steigenden Zahl älterer Einwohner wird der Überschuss an Sterbefällen zu Geburten weiter stark zunehmen. Die Altersstruktur der Bevölkerung in Niedersachsen hat sich bereits so entwickelt, dass die Bevölkerung selbst bei einer deutlichen Erhöhung der Geburtenziffern durch die geringere Anzahl junger Menschen auf natürliche Weise schrumpfen würde. Dieser Prozess kann lediglich durch massive Zuwanderung, insbesondere junger Menschen abgeschwächt werden.

Abb. 4-2: Besondere Handlungsbedarfe im Bereich Demographie (Vorausberechnung), Niedersachsen



Quelle: LSKN – Berechnung und Darstellung des NIW.

Eine geographische Konzentration demographischer Problemlagen befindet sich in der gesamten Region südlich der Achse Hannover-Wolfsburg mit Ausnahme des Landkreises Göttingen⁶⁴ (Abb. 4-1). Diese Region ist von einer Abwanderung in den vergangenen zehn Jahren und einer starken Alterung der Bevölkerung gekennzeichnet. Weiter ist dort der demographische Wandel bereits in einem weit fortgeschrittenen Stadium, das mit einer Schrumpfung der Bevölkerung einhergeht.

Im restlichen Niedersachsen sind die besonderen Handlungsbedarfe weniger regional konzentriert und überlagern sich auch nicht. Einzelne Küstenregionen sowie Regionen in den dünn besiedelten Gebieten entlang der Achse Nienburg (Weser)-Heidekreis-Uelzen-Lüchow-Dannenberg sind von

⁶⁴ Dies ist allerdings vor allem auf die hohe Anzahl an Studierenden in der Stadt Göttingen und die Zuwanderer im Aufnahmelaager Friedland zurückzuführen, während die Entwicklung in den übrigen Gemeinden des Landkreises deutlich schwächer war.

einzelnen Handlungsbedarfen wie Bevölkerungsrückgang, Alterung und Abwanderung ebenso betroffen.

In der Prognose bis 2030 ist in fast allen Regionen Niedersachsens mit verschiedenen Handlungsbedarfen zu rechnen (Abb. 4-2). Der Bevölkerungsrückgang wird sich in den bereits genannten Gebieten weiter fortsetzen. Auch in einigen Landkreisen und kreisfreien Städten an der Küste sowie im Landkreis Nienburg (Weser) ist mit einem sehr starken Bevölkerungsrückgang zu rechnen. In weiten Teilen des westlichen Niedersachsens, das derzeit noch eine günstige demographische Entwicklung und Struktur aufweist, wird die Zahl der älteren Menschen überdurchschnittlich stark zu nehmen. Die kreisfreien Städte werden durch weitere Zuwanderung dagegen eine vergleichsweise stabile Bevölkerungsentwicklung haben und ihre Altersstrukturen durch die Zuwanderung jüngerer Menschen eher stabil halten können.

4.2 Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung ist ein wesentliches Merkmal der gesamtwirtschaftlichen Lage. Sektoraler Strukturwandel (und damit verbundene Arbeitslosigkeit einerseits und ggf. gestiegene Beschäftigungsmöglichkeiten andererseits), Erwerbsneigung und demographische Veränderungen spiegeln sich in verschiedenen Indikatoren wider, die im Folgenden näher beschrieben werden sollen. Eine strukturbedingt hohe Arbeitslosigkeit kann gleichzeitig mit Abwanderungstendenzen von qualifizierten Arbeitskräften verbunden sein, wenn in anderen Regionen attraktivere bzw. qualifikatorisch geeignete Arbeitsplätze vorhanden sind bzw. dort bereits Angebotsengpässe auf dem Arbeitsmarkt auftreten. Überdies ist ein hoher Beschäftigungsgrad häufig mit geringerer Transferabhängigkeit der Erwerbspersonen und ggf. auch ihrer Kinder verbunden. Die Situation am regionalen Arbeitsmarkt wirkt sich auf das Einkommensteueraufkommen bzw. die Sozialausgaben und damit die Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Haushalte aus.

Zentrale statistische Quellen für die empirische Analyse des regionalen Arbeitsmarktes sind die Standardprodukte der Bundesagentur für Arbeit, z. T. ergänzt durch Sonderauswertung der Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktstatistik. Dabei ist zu beachten, dass erstens die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hinsichtlich ihres Anteils an den Erwerbstätigen insgesamt wie auch im Hinblick auf die „Qualität“ der Arbeitsplätze (insbesondere gegenüber geringfügig Beschäftigten oder mithelfenden Familienangehörigen) zwar eine wichtige Kenngröße sind, allerdings kein vollständiges Bild der Erwerbstätigkeit liefern.

Zweitens ist die (registrierte) Arbeitslosigkeit weiter zu differenzieren. So stellt die Dauer der Arbeitslosigkeit ein wichtiges Merkmal hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit dar. Personen, die bereits ein Jahr und länger arbeitslos sind, werden in diesem Zusammenhang als Langzeitarbeitslose bezeichnet. Darüber hinaus befinden sich Arbeitslose sowohl im Rechtskreis SGB III als auch im Rechtskreis SGB II⁶⁵. Da mit längerer Dauer der Arbeitslosigkeit die Wahrscheinlichkeit steigt, dass kein Anspruch auf Versicherungsleistung im SGB III mehr besteht, erhalten Langzeitarbeitslose in überwiegendem Maße Leistungen nach dem SGB II. Daher hängt ein hoher Anteil an Langzeitarbeitslosen mit einem hohen Anteil an Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II zusammen und führt zu besonderen Belastungen der Kommunen, als Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung.

Die registrierte Arbeitslosigkeit umfasst zudem nicht die Arbeitsuchenden in bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Diese werden im Rahmen der „Unterbeschäftigung“⁶⁶ zusätzlich aus-

⁶⁵ Steuerleistung seitens des Bundes und der Kommunen im Gegensatz zur Versicherungsleistung der Bundesagentur für Arbeit im Rechtskreis SGB III

⁶⁶ Die Bundesagentur für Arbeit definiert Unterbeschäftigung wie folgt: „In der Unterbeschäftigungsrechnung werden

gewiesen. Nicht statistisch ausweisbar sind Personen, die zwar nicht registriert sind, aber dennoch kurzfristig eine Arbeit suchen.

Unter den Nicht-Erwerbspersonen, die weder einer Erwerbstätigkeit nachgehen, noch arbeitsuchend gemeldet sind, besteht darüber hinaus weiteres Potenzial an Erwerbspersonen. Dazu gehören insbesondere Personen, die aus familiären oder temporär gesundheitsbedingten Gründen kurzfristig nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, grundsätzlich aber mittel- bis langfristig einer Erwerbstätigkeit nachgehen könnten. Im Hinblick auf die Ausweitung der Erwerbstätigkeit wird zudem bei Teilzeitbeschäftigten (insbesondere sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte) weiteres Steigerungspotenzial gesehen, sofern die Teilzeittätigkeit nicht freiwillig hinsichtlich Freizeitpräferenzen oder der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewählt ist.

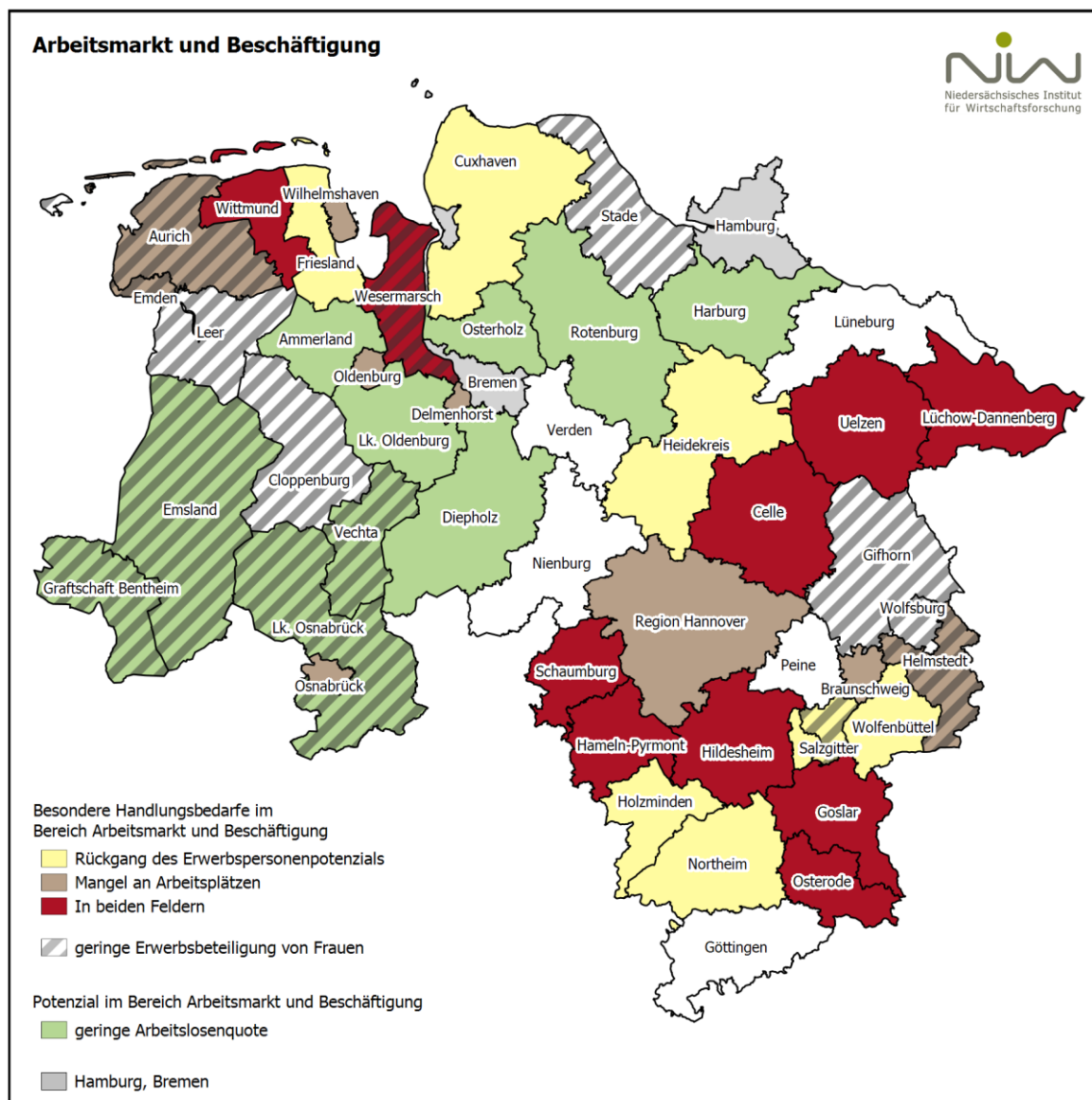
Die Beschäftigungsquoten, die sich aus Erwerbsneigung und Nachfrage nach den vorhandenen Qualifikationen bei den einzelnen Personengruppen ergibt, variieren regional sowie geschlechts-, alters- und herkunftsspezifisch zum Teil erheblich. Tendenziell gehen Frauen in Deutschland seltener einer bezahlten Beschäftigung nach als Männer und sind zudem überproportional häufig in prekärer Beschäftigung vertreten. Des Weiteren sind Ausländer häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen als der Durchschnitt der Bevölkerung. Auch bei jüngeren und älteren Personen gibt es Unterschiede. So ist die Arbeitslosenquote Jüngerer im Alter zwischen 15 und unter 25 Jahren im Vergleich zur Gesamtarbeitslosenquote eher niedriger, die der Älteren im Alter zwischen 55 und unter 65 Jahren eher höher als die Gesamtarbeitslosenquote.

Der Arbeitsmarkt in Niedersachsen hat sich seit dem Jahr 2008 positiv entwickelt: Die Arbeitslosenquote ist von 2008 bis 2012 nahezu überall gesunken und liegt 2012 bei 6,6 % im niedersächsischen Durchschnitt. Etwas mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen ist im Jahr 2012 langzeitarbeitslos. Die Erwerbsbeteiligung in Niedersachsen liegt bei 73,1 %. Ein Zehntel der Personen im erwerbsfähigen Alter geht 2012 in Niedersachsen ausschließlich einer geringfügigen Beschäftigung nach (Wohnortprinzip). Allerdings ist die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bereits seit 2003 in den meisten Regionen rückläufig und hat im Jahr 2012 im niedersächsischen Durchschnitt einen Anteil von 65,3 % an der Gesamtbevölkerung erreicht.

Beim Arbeitsmarkt und der Beschäftigungssituation ergeben sich für Niedersachsen recht große regionale Unterschiede (Abb. 4-3). So zeichnet sich das westliche Niedersachsen mit Ausnahme der Küstengebiete tendenziell durch eine geringe Arbeitslosenquote (unter 5,0 %) aus. Im Kontrast dazu sind der östliche und südliche Teil des Bundeslandes sowie die Küstenregionen eher von einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und einem Mangel an Arbeitsplätzen betroffen. Größtenteils stellen sogar beide Faktoren (Arbeitsplatzmangel und Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials) ein Problem dar. Der Arbeitsplatzmangel tritt vor allem in den kreisfreien Städten zutage. Auf der anderen Seite weisen die Landkreise und kreisfreien Städte im westlichen Niedersachsen eine geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen auf. Dies ist im östlichen Niedersachsen dagegen nur in den Gebieten der Fall, die besonders stark durch das Verarbeitende Gewerbe geprägt sind (Abb. 4-3).

zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen erfasst, die nicht als arbeitslos im Sinne des SGB gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik sind oder einen Arbeitsmarkt bedingten Sonderstatus besitzen" (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2013). Die Unterbeschäftigungsquote wird von der Bundesagentur für Arbeit als Anteil der Unterbeschäftigten an der erweiterten Bezugsgröße aller zivilen Erwerbspersonen, die sich aus der Summe der Unterbeschäftigten und allen zivilen Erwerbspersonen ergibt, berechnet. Die Unterbeschäftigungsquote zeigt daher ein umfassenderes Bild des Personenkreises, der arbeitssuchend ist und momentan keiner Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt nachgeht.

Abb. 4-3: Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Niedersachsen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit und LSKN – Berechnung und Darstellung des NIW.

4.3 Einkommen und soziale Lage

Der Wohlstand der Bevölkerung kann anhand von Einkommen der Bevölkerung und ihrer sozialen Lage beschrieben werden. Zum Einkommen zählen Erwerbs- und Transfereinkommen sowie Kapitalerträge. Die soziale Lage der Bevölkerung hängt wiederum von der Verteilung der Einkommen und den Bedarfen der Haushalte ab. Auch für staatliche Institutionen sind Einkommen und soziale Lage der Bevölkerung von Bedeutung, z. B. hinsichtlich des Umfangs staatlich zu leistender finanzieller Unterstützungsprogramme sowie des Steueraufkommens. Insgesamt beeinflussen diese beiden Faktoren also erheblich die gesamte Leistungsfähigkeit einer Region.

Die soziale Lage der Bevölkerung lässt sich zum einen anhand des Anteils der Personen in Bedarfsgemeinschaften (Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II) an allen Personen im Alter von unter 65 Jahren (SGB II-Quote) und zum anderen anhand des Anteils der Empfänger/-innen von Mindestsicherungsleistungen⁶⁷ an der Gesamtbevölkerung, der sogenannten Mindestsicherungsquote, beurteilen. Bei detaillierter Betrachtung der Mindestsicherungsquote nach Altersgruppen lassen sich auch Rückschlüsse auf Kinder- bzw. Altersarmut ziehen.

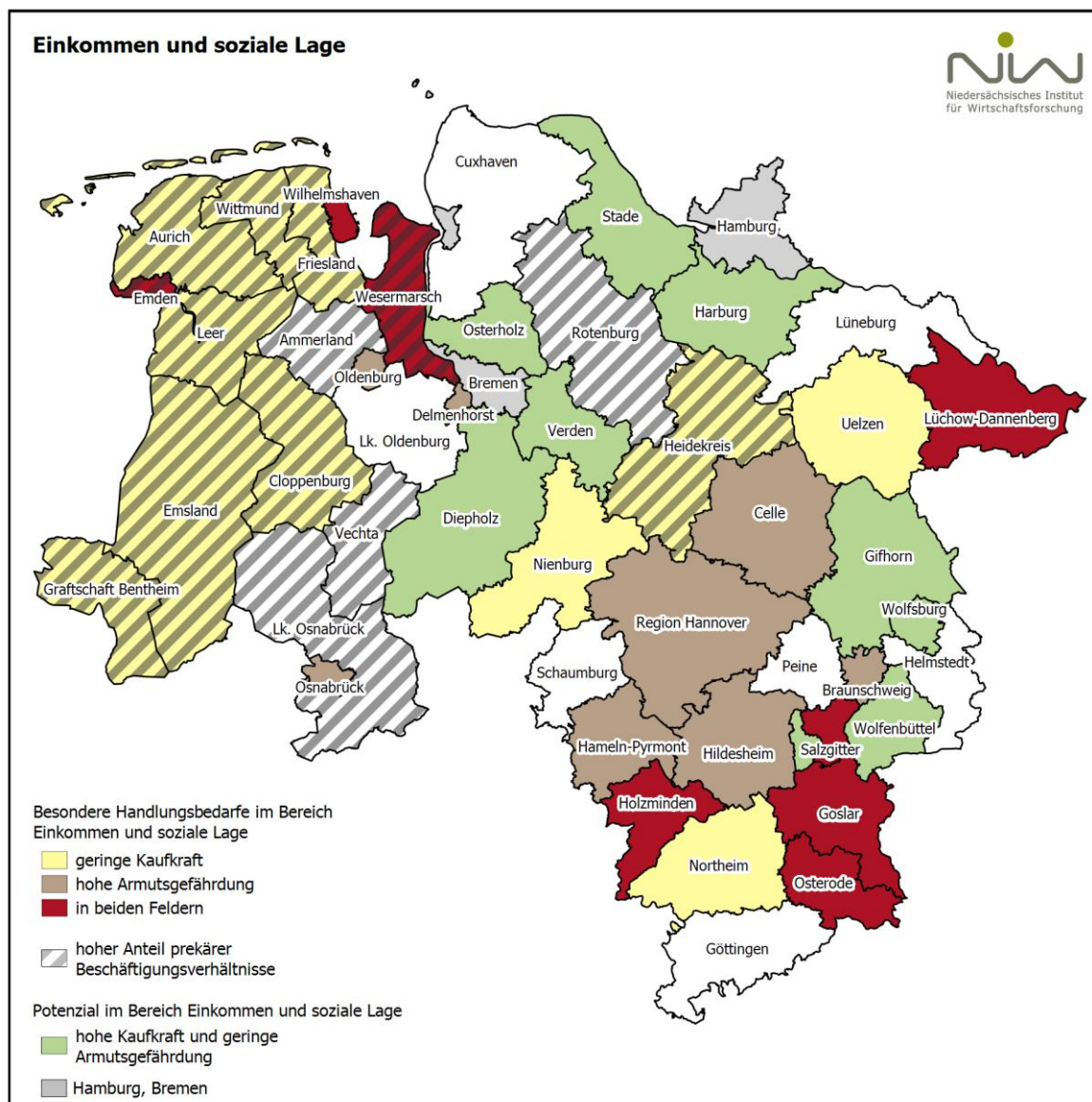
Das verfügbare Einkommen der Einwohner als weiterer Indikator der sozialen Lage bedingt zudem die Kaufkraft der Bevölkerung einer Region. Die Bestimmung der Kaufkraft je Einwohner dient als wichtige Orientierungshilfe für Unternehmen zur Anpassung ihrer Produktionskapazitäten, um Angebot und Nachfrage in der Waage zu halten. Überdies haben Einkommen und soziale Lage Einfluss auf den Wohnungsmarkt und damit die Mietpreise. Hohe Mietpreise reduzieren wiederum die ungebundene Kaufkraft.

Die Mindestsicherungsquote der Bevölkerung in Niedersachsen lag im Jahr 2011 bei 8,8 %. Der Anteil der Personen in Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung im Alter von unter 65 Jahren betrug demgegenüber im Jahr 2012 9,4 %, wobei seit 2007 fast flächendeckend ein Rückgang der absoluten Zahl zu beobachten ist.

Die GfK-Kaufkraft je Einwohner hat im Zeitraum von 2003 bis 2012 in Niedersachsen um 16,7 % zugenommen und liegt 2012 bei 19.522 Euro je Einwohner. Die durchschnittlichen Mietpreise für Wohnungen und Mehrfamilienhäuser in Niedersachsen haben von 2005 bis 2012 flächenmäßig zugenommen. Bei den Kaufpreisen für Wohneigentum hielten sich Steigerungen und Senkungen in Niedersachsen die Waage. Der durchschnittliche Kaufpreis für Wohneigentum liegt 2012 in Niedersachsen bei 1.183 Euro je Quadratmeter, die durchschnittliche Nettokaltmiete bei 5,6 Euro je Quadratmeter.

⁶⁷ Mindestsicherungsleistungen umfassen sowohl Leistungen nach dem SGB II (ALG II und Sozialgeld) als auch nach dem SGB XII (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen (HLU, nach Wohnort); Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII nach Wohnort der Bedarfsgemeinschaft in- und außerhalb von Einrichtungen; Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (örtliche Träger, nach Wohnort); ohne Kriegsopferfürsorge) (LSKN, 2011).

Abb. 4-4: Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich Einkommen und soziale Lage, Niedersachsen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, LSKN und GfK – Berechnung und Darstellung des NIW.

Beim Einkommen und der sozialen Lage ist festzustellen, dass in den westlichsten Landkreisen und an der Küste nahezu flächendeckend eine geringe GfK-Kaufkraft von weniger als 18.500 Euro je Einwohner vorhanden ist (Abb. 4-4). Dies geht einher mit einem hohen Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Diese beiden Indikatoren kommen nur im Westen in dieser hohen Konzentration vor. Allerdings ist auch das südliche Niedersachsen mit Ausnahme des Landkreises Göttingen von einer geringen Kaufkraft und zusätzlich von hoher Armutsgefährdung, d. h. einem hohen Anteil an Empfängern von Mindestsicherungsleistungen, betroffen. Dieser Handlungsbedarf ist darüber hinaus verstärkt in den kreisfreien Städten zu beobachten.

Trotz der bereits aufgezeigten Handlungsbedarfe gibt es auch deutliche Potenziale im Bereich Einkommen und soziale Lage (Abb. 4-4). So weisen z. B. einige der an Hamburg und Bremen angrenzenden Landkreise sowie die kreisfreie Stadt Wolfsburg und die Landkreise Gifhorn und Wolfenbüttel eine hohe Kaufkraft und eine geringe Armutsgefährdung auf. Dort liegt die GfK-Kaufkraft über 20.000 Euro je Einwohner und die Mindestsicherungsquote beträgt weniger als 9,5 %.

4.4 Wirtschaftsstruktur und –entwicklung

Wirtschaftsstruktur, Produktion und Gründungsdynamik sind zentrale Merkmale der regionalen Wettbewerbsfähigkeit. Stärke und Struktur der Wirtschaft haben Einfluss auf den Arbeitsmarkt und damit unmittelbar auf das Einkommen (Bruttoinlandsprodukt je Einwohner), soziale Lage und kommunales Steueraufkommen. Schließlich wirkt sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit auch auf Arbeitsplatzwanderungen und damit die Demographie aus.

Die Analyse der Gründungsdynamik gibt wichtige Hinweise auf den unternehmerischen Strukturwandel in einer Region. Gründungen von Hauptniederlassungen, d. h. mit mindestens einem Beschäftigten, schaffen einerseits neue Arbeitsplätze, modernisieren mit neuen Geschäftsideen aber auch das Produkt- und Dienstleistungsangebot und erhöhen die Wettbewerbsfähigkeit einer Region.

Die Krisenfestigkeit beschreibt, wie anfällig die regionalen Arbeitsmärkte auf konjunkturelle Schwankungen bzw. einen starken und plötzlichen Einbruch der wirtschaftlichen Tätigkeit reagieren. Dabei werden die Auswirkungen des Rückgangs der wirtschaftlichen Aktivität im Zuge der letzten Rezession, ausgelöst durch die globale Finanzkrise, durch den Rückgang der SV-Beschäftigung dargestellt. Einige Regionen verzeichneten kaum Auswirkungen auf die regionale Nachfrage nach Arbeitskräften, während in anderen Gebieten ein starker Rückgang bei der Beschäftigung zu bemerken war. Indirekt drückt dieser Indikator auch die Verflechtung der Wirtschaft einer Region mit der Weltwirtschaft aus.

In Westniedersachsen sowie in der kreisfreien Stadt Wolfsburg gab es zuletzt ein sehr starkes Beschäftigungswachstum (Abb. 4-5). Im westlichen Niedersachsen stellt die kreisfreie Stadt Delmenhorst dabei eine Ausnahme dar. Im gesamten südniedersächsischen Raum mit Ausnahme des Landkreises Göttingen war das Beschäftigungswachstum dagegen unterdurchschnittlich.

Hinzu kommen in diesen Landkreisen zumeist auch eine unterdurchschnittliche Gründungsdynamik und eine hohe Krisenanfälligkeit. Neben diesen geballten Handlungsbedarfen im südniedersächsischen Raum gibt es in einigen Regionen Niedersachsens noch spezifische Handlungsbedarfe: So ist die Gründungsdynamik in den ländlichen und dünnbesiedelten Landkreisen im Nordosten Niedersachsens (Landkreise Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Uelzen, Heidekreis und Gifhorn) und an der Küste (Landkreise Wittmund, Wesermarsch und Cuxhaven) sowie der kreisfreien Stadt Emden gering. Der Landkreis Friesland und die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven wiesen ebenso ein geringes Beschäftigungswachstum auf. Weiter waren auch die kreisfreien Städte Emden und Wolfsburg sowie die Landkreise Friesland, Diepholz und Nienburg (Weser) in besonderem Maße von einem großen Beschäftigungsrückgang im Zuge der Wirtschaftskrise betroffen.



4.5 Kommunale Finanzen

Die kommunale Finanzsituation ist das Ergebnis von Einnahmen der kommunalen Ebene (Steuern, Zuweisungen vom Land, Kreisumlage) und den zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben nötigen Ausgaben. Im Zusammenhang dieses Gutachtens ist die Bewertung des Zustands der kommunalen Finanzen in den niedersächsischen Regionen von Bedeutung, da sie eng mit der Handlungsfähigkeit der Kommunen in Zusammenhang steht. Kommunen mit einer angespannten Haushaltslage werden weniger dazu in der Lage sein, aus eigenen Mitteln wichtige Zukunftsinvestitionen zu tätigen. Dies betrifft auch die Möglichkeiten, den in den Förderprogrammen der EU und anderer Mittelgeber notwendigen Eigenanteil (Ko-Finanzierung) aufzubringen. Im Rahmen dieses Gutachtens wird dabei nicht der Frage nachgegangen, worin die Ursachen einer angespannten Haushaltslage liegen.

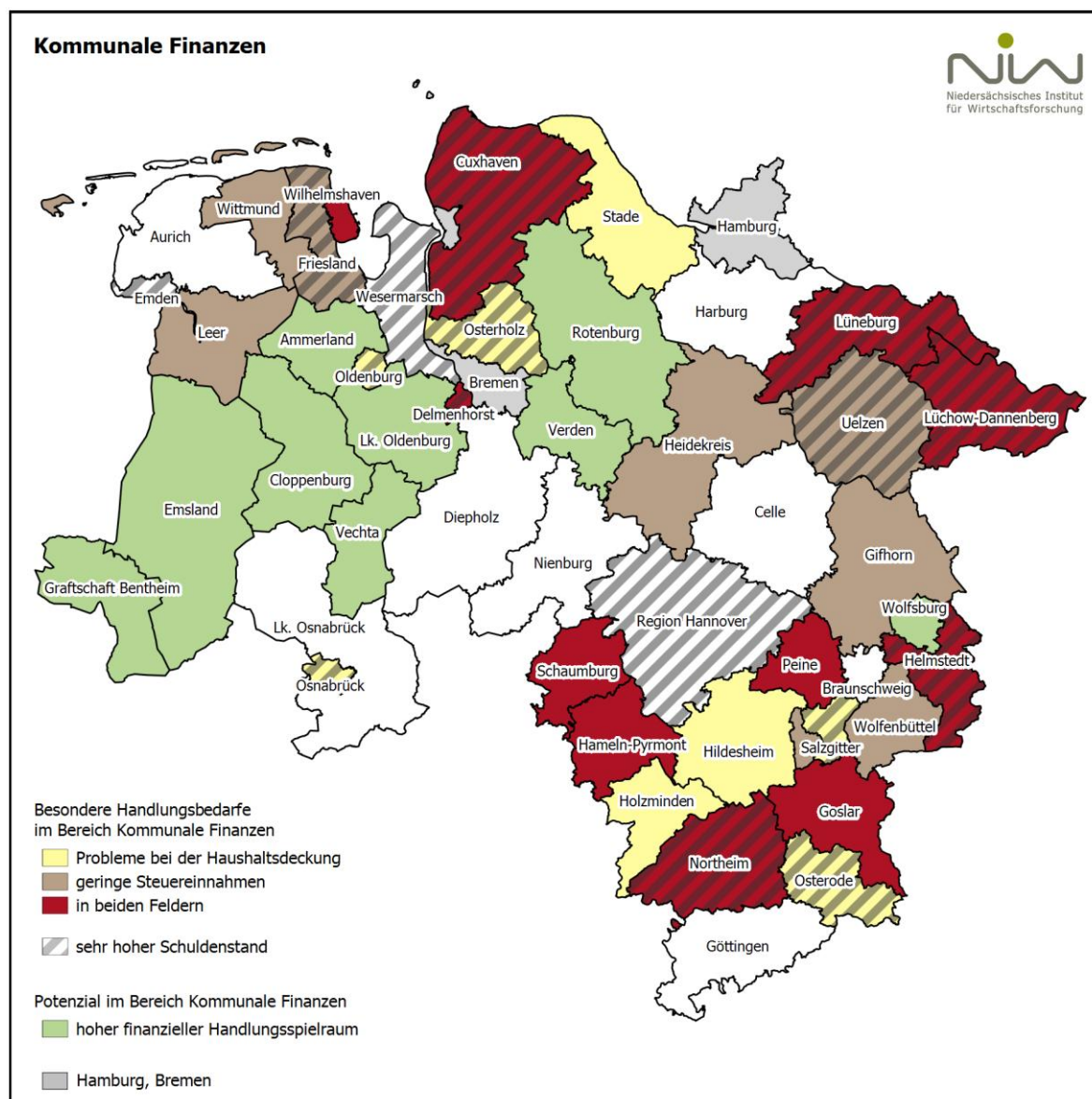
Die Haushaltslage der Kommunen wird mit Hilfe von drei Arten von Indikatoren bewertet. Zum einen wird die Einnahmeseite untersucht. Dazu werden die Steuereinnahmen betrachtet, da sie die wesentliche eigene Einnahmequelle der Kommunen darstellen. Neben der gesamten Steuereinnahmekraft wird ein differenzierter Blick auf die Einkommen- und die Gewerbesteuer gerichtet, da sie je nach funktionaler Spezialisierung der Räume (Wohn- oder Arbeitsstandort) sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und die Gewerbesteuer deutlich konjunkturanfälliger ist als die im Zeitverlauf relativ stabile Einkommensteuer. Bei den Realsteuern wird die auf Basis normierter Hebesätze berechnete Steuerkraft zugrunde gelegt, um Unterschiede, die sich aus der Anspannung der Hebesätze ergeben, zu bereinigen. Neben den Steuereinnahmen fließen den Kommunen noch Mittel des Landes aus dem kommunalen Finanzausgleich zu und zwischen den Landkreisen und ihren Gemeinden findet ein Transfer der Kreisumlage statt. Letztere stellt neben den Finanzausgleichsmitteln die einzige wesentliche Einnahmequelle der Landkreise dar. Die Summe dieser Mittel, die den Kommunen zur Deckung der Zuschussbedarfe (definiert als die Differenz aus aufgabenbezogenen Ausgaben und aufgabenbezogenen Einnahmen) in den Fachaufgaben zur Verfügung steht, wird durch den Indikator „Allgemeine Deckungsmittel brutto“ wiedergegeben.

In einem zweiten Schritt werden durch den Indikator „Deckungsquote“ die allgemeinen Deckungsmittel ins Verhältnis zu den Zuschussbedarfen in den Fachaufgaben der Einzelpläne 0 bis 8 im Verwaltungshaushalt gesetzt. Dazu werden die allgemeinen Deckungsmittel brutto vorab noch um die Zinsausgaben verringert, da dieser Betrag nicht mehr zur Deckung von aufgabenbezogenen Zuschussbedarfen zur Verfügung steht. Die Betrachtung der Zuschussbedarfe wird auf den Verwaltungshaushalt begrenzt, der vor allem die laufenden Ausgaben (z. B. Personalausgaben, Betriebsausgaben) enthält. Dadurch kann gezeigt werden, wie viel Prozent der allgemeinen Deckungsmittel bereits für laufende Zwecke ausgegeben werden und damit nicht mehr für investive Zwecke im Vermögenshaushalt zur Verfügung stehen.

Abschließend wird der kommunale Schuldenstand je Einwohner in weiter Abgrenzung, d. h. inkl. angeschlossener Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, dargestellt. Der Schuldenstand spiegelt wider, in welchem Maße über einen längeren Zeitraum ein Haushaltsausgleich aus eigener Kraft nicht möglich war und nur mit Hilfe von Kreditaufnahmen erreicht werden konnte.

Die Handlungsbedarfe im Bereich kommunale Finanzen konzentrieren sich in Niedersachsen in den südlichen Landkreisen sowie im Nordosten und an der Küste (Abb. 4-6). Hier fallen in sehr vielen Landkreisen geringe Einnahmen, Probleme bei der Haushaltsdeckung und hohe Schuldenstände zusammen. Insbesondere im Süden des Landes ist die fast flächendeckende Ballung von Problemen bei der Haushaltsdeckung herauszustreichen. Da in dieser Region ebenfalls die größten demographischen Herausforderungen vorliegen, ist ein besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf notwendige Investitionen für eine Anpassung an den demographischen Wandel gegeben.

Abb. 4-6: Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich kommunale Finanzen, Niedersachsen



Quelle: LSKN - Berechnungen und Darstellung des NIW.

Darüber hinaus weisen viele kreisfreie Städte aufgrund hoher Ausgaben in der sozialen Sicherung Probleme bei der Haushaltsdeckung auf. Dies trifft insbesondere auf die kreisfreien Städte im Westen des Landes zu. Mit Ausnahme der Küste und der kreisfreien Städte befinden sich im ländlichen Raum im Westen des Landes diejenigen Landkreise, in denen die kommunalen Finanzen am stabilsten sind. Hier übertreffen die allgemeinen Deckungsmittel in hohem Maße die laufenden Ausgaben, so dass Handlungsspielräume für Investitionen vorhanden sind. Ebenfalls günstig stellt sich die Finanzsituation der Haushalte in den Landkreisen Rotenburg (Wümme) und Verden sowie in der kreisfreien Stadt Wolfsburg dar.

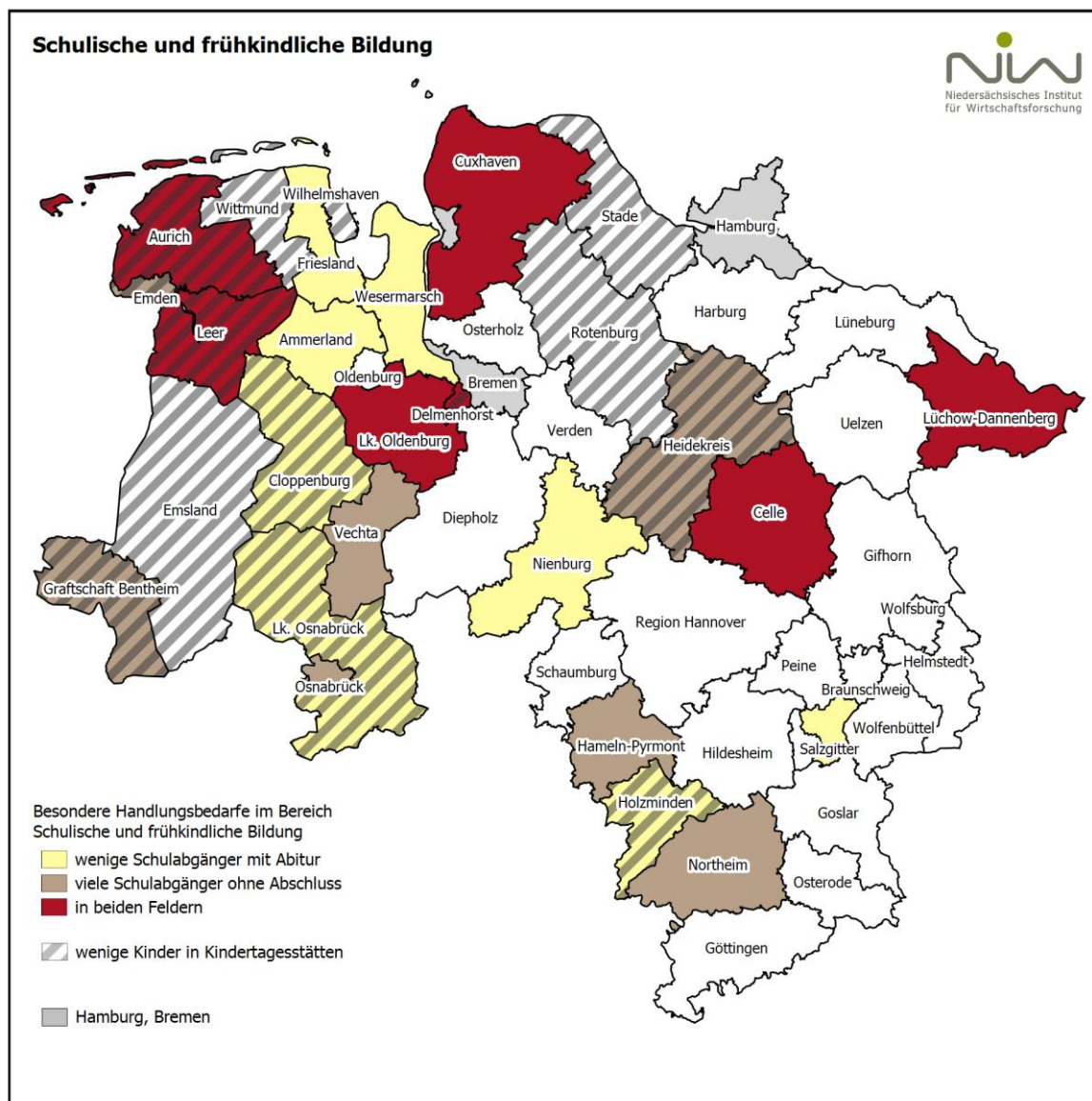
4.6 Potenzialfaktoren - Bildung, Qualifizierung und Innovation

Das Bildungsniveau, die Qualifizierung der Bevölkerung sowie die Innovationstätigkeit spiegeln das Humankapital als wichtigen Produktionsfaktor und Vorbedingung für den wissensorientierten Strukturwandel wider und stellen die langfristige Wettbewerbsfähigkeit einer Region dar. Die Qualifikation der erwerbsfähigen Bevölkerung in einer Region ist u. a. ein Entscheidungskriterium bei der Standortwahl von Unternehmen. Von Bedeutung ist dabei auch das Bildungspotenzial derer, die zukünftig in den Arbeitsmarkt eintreten (Schüler und Studierende). Die Qualifikation der Bevölkerung hat zudem Einfluss auf Steuereinnahmen und -ausgaben: Hochqualifizierte sind seltener von Arbeitslosigkeit betroffen und tragen aufgrund höherer Produktivität und Entgelte stärker zum Einkommensteueraufkommen bei.

Ein wichtiger Indikator für die Qualifikation der Beschäftigten ist der Anteil der Akademiker. Eine gezieltere Untersuchung des Ersatzbedarfs von aus dem Berufsleben ausscheidenden Hochqualifizierten ist durch eine nach Altersgruppen differenzierte Betrachtung möglich. Aus der Anzahl zukünftiger Akademiker, den Studierenden, als auch aus der Anzahl qualifizierter Schulabgänger ergeben sich wiederum Bildungspotenziale. Bei den Studierenden liegt ein Schwerpunkt auf der Betrachtung der am Arbeitsmarkt stark nachgefragten MINT-Berufe (Berufe aus den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik/Ingenieurwissenschaften). Neben den Akademikern sind auch die Ausbildungsmöglichkeiten von hoher Bedeutung für das Qualifikationsniveau. Überdies muss man auf der anderen Seite aber auch die Personen betrachten, die keine Ausbildung und/oder keinen Schulabschluss vorweisen können. Gerade in Anbetracht der Zielsetzung zur Chancengleichheit von Kindern unterschiedlicher sozialer Herkunft und zur frühen Förderung als Bildungsgrundstock gewinnt auch die frühkindliche Bildung zunehmend an Bedeutung. Die frühkindliche Bildung konzentriert sich dabei nicht nur auf Kinder im Kindergarten-, sondern auch im Krippenalter. Neben der Qualifikation der Erwerbspersonen ist auch Innovationstätigkeit von Bedeutung. Das Innovationspotenzial drückt sich z. B. im Beschäftigungsumfang von Personal im Bereich Forschung und Entwicklung sowie im Bereich Lehre und Forschung an Hochschulen als auch in der Anzahl der getätigten Patentanmeldungen aus.

In Niedersachsen betrug der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Akademiker im Jahr 2011 durchschnittlich 9,0 %; die Anzahl der Akademiker ist von 2003 bis 2011 in allen Teilen Niedersachsens gestiegen (Wohnortprinzip). Demgegenüber stand die von 2003 bis 2011 flächendeckend abnehmende Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Ihr Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten belief sich 2011 auf 12,8 % im niedersächsischen Durchschnitt. Im Jahr 2011 kamen in Niedersachsen auf 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte im Schnitt 60,8 Auszubildende. Während 2010 die Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife in Niedersachsen einen Anteil von 28,6 % erreichten, verließen 6,0 % der Schulabgänger die Schule ohne Hauptschulabschluss. In Niedersachsen wurden 2011 durchschnittlich 14,5 % der unter 3-jährigen Kinder in einer Kindertageseinrichtung betreut; bei den 3- bis unter 6-Jährigen lag der Anteil mit 90,7 % wesentlich höher. Im Jahr 2011 kamen im niedersächsischen Durchschnitt 10,8 Beschäftigte in Forschung und Entwicklung auf 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsortprinzip). Über den Zeitraum 2005 bis 2010 kamen in Niedersachsen auf 10.000 Personen im erwerbsfähigen Alter jahresdurchschnittlich 7,8 Patentanmeldungen.

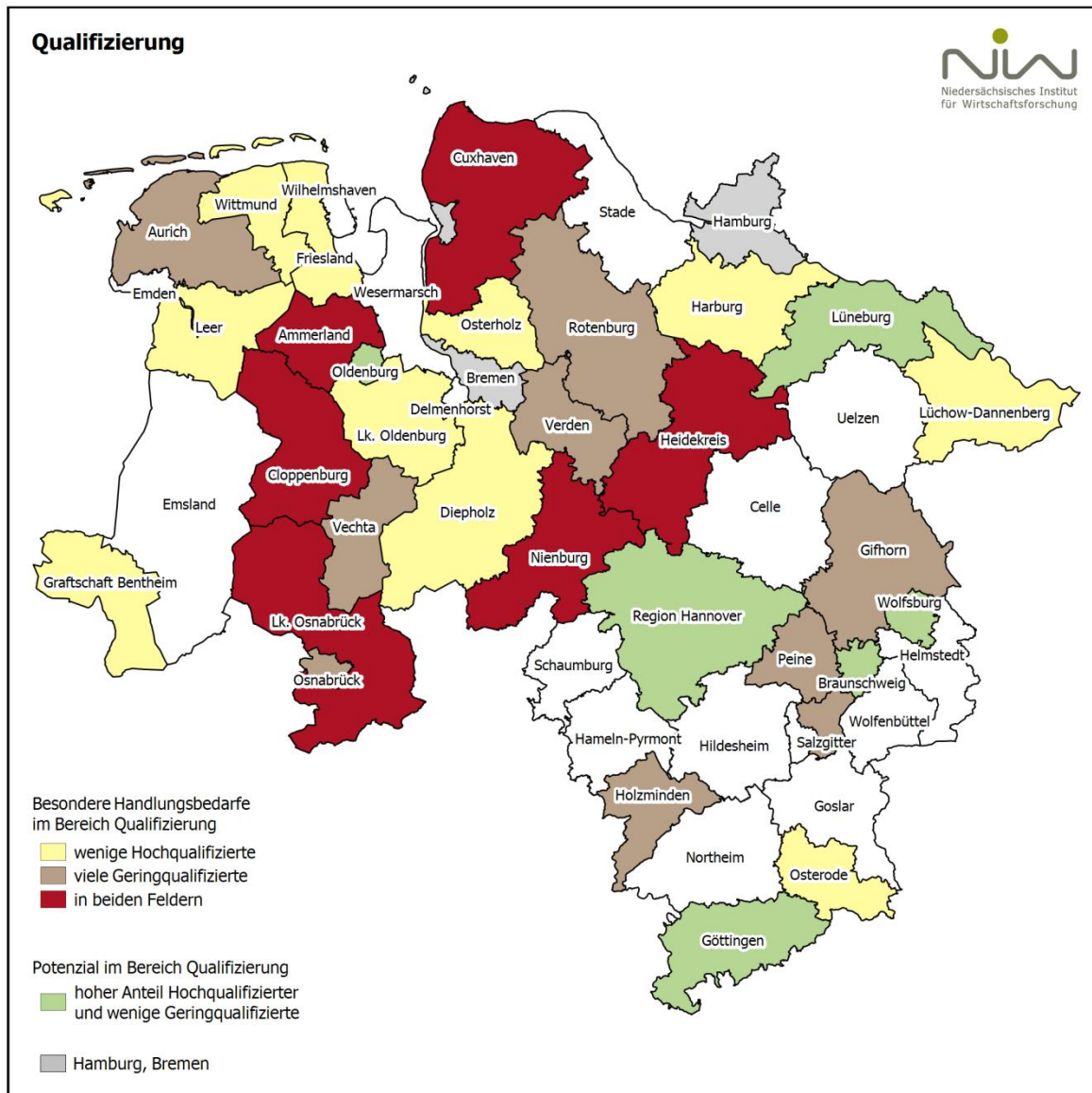
Abb. 4-7: Besondere Handlungsbedarfe im Bereich Schulische und frühkindliche Bildung, Niedersachsen



Quelle: Regionalstatistik und Bildungsmonitoring – Berechnung und Darstellung des NIW.

In den Bereichen schulische und frühkindliche Bildung ergeben sich vor allem im westlichen Niedersachsen Handlungsbedarfe (Abb. 4-7). Viele Gebiete weisen dort wenige Schulabgänger mit Abitur auf, d. h. der Anteil der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife ist kleiner als 23 %. Hinzu kommen in einigen Regionen im Westen viele Schulabgänger ohne Abschluss. Dabei beträgt der Anteil von Schulabgängern ohne (Haupt-)Schulabschluss mehr als 6,5 %. Des Weiteren fallen die Betreuungsquoten von Kindern in Kindertagesstätten recht gering aus. Im östlichen Teil Niedersachsens treten die genannten Faktoren indessen nur vereinzelt auf. Bezüglich der Betreuungsquoten der unter 3-jährigen bleibt anzumerken, dass der niedersächsische Durchschnitt bereits im bundesdeutschen Vergleich gering ausfällt. Bei der Interpretation der Anteile der Schulabgänger mit Abitur ist außerdem zu beachten, dass hier teilweise starke kreisübergreifende Wanderungen von Schülern das Ergebnis verzerren können (z. B. im Landkreis Holzminden).

Abb. 4-8: Besondere Handlungsbedarfe und Potenziale im Bereich Qualifizierung, Niedersachsen



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, LSKN, Regionalstatistik, DPMA und Stifterverband – Berechnung und Darstellung des NIW.

Im Hinblick auf die Qualifikation der Beschäftigten erweitert sich geographisch das Feld der Handlungsbedarfe im Vergleich zu Abb. 4-7 in östliche Richtung, wobei eine recht starke Konzentration von Gebieten mit Handlungsbedarfen auftritt (Abb. 4-8). Besonders betroffen sind hierbei die Landkreise Cuxhaven, Heidekreis, Nienburg (Weser), Osnabrück, Cloppenburg und Ammerland, die sowohl wenige Hochqualifizierte als auch viele Geringqualifizierte aufweisen. Der südöstliche Teil Niedersachsens steht bezüglich der Qualifikation der Beschäftigten besser da.

Potenzial im Bereich der Qualifizierung besteht in den Landkreisen und kreisfreien Städten mit einem hohen Anteil an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort mit akademischem Abschluss und einem geringen Anteil an Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung (Abb. 4-8). Dies trifft auf die Landkreise Lüneburg und Göttingen, Region Hannover und auf die kreisfreien Städte Oldenburg, Wolfsburg und Braunschweig zu. Hier ist eine hohe Übereinstimmung mit den Hochschulstandorten des Landes zu erkennen.

Im Bereich Innovationstätigkeit sind für die Betrachtung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit Niedersachsens und seiner Regionen die FuE-Personalintensität (gemessen anhand des Forschungs- und Entwicklungspersonal je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) sowie die Patentintensität (gemessen anhand der Anzahl der Patente je 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter) von Interesse (Tab. 4-1). In beiden Fällen befinden sich die niedersächsischen Werte unter dem westdeutschen Durchschnitt. Überdurchschnittliche Werte erzielt bei der FuE-Personalintensität die Region Braunschweig. Die Patentintensität fällt dagegen in keiner Region höher als im westdeutschen Durchschnitt aus. Die Unterschiede zwischen den Regionen sind dabei gering. Lediglich die Region Weser-Ems fällt wie auch beim FuE-Personal deutlich hinter den niedersächsischen Durchschnitt zurück.

Tab. 4-1: Potenziale im Bereich Innovationstätigkeit, Niedersachsen

	FuE-Personal je 1.000 SV-Beschäftigte (2009)	Patente je 10.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter (2005-10)
Deutschland (West)	14	16
Niedersachsen	10	8
Region Braunschweig	25	10
Region Hildesheim	9	10
Region Lüneburg	5	8
Region Weser-Ems	2	5
Region Südniedersachsen	12	9

Quelle: Stifterverband Wissenschaftsstatistik, Bundesagentur für Arbeit, LSKN, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, DPMA

Beide Innovationsindikatoren sind allerdings stark auf wenige Landkreise und kreisfreie Städte innerhalb der Regionen konzentriert. Lediglich in sieben Landkreisen und kreisfreien Städte Niedersachsens liegt die FuE-Personalintensität über dem westdeutschen Durchschnitt. Dies ist in fast allen Fällen auf einzelne größere Unternehmen oder auf die Präsenz forschungsstarker Branchen zurückzuführen:

- Wolfsburg: Automobilindustrie
- Northeim: Gummi- und Kunststoff, Metallverarbeitung, Druck- und Verpackung
- Göttingen: Wissenschaftsstandort, Mess- und Regeltechnik, Medizintechnik
- Schaumburg: Automobilzulieferindustrie und einzelne forschungsstarke Unternehmen aus traditionellen Branchen (z. B. Metall und Glas)
- Hildesheim: Elektronik- und Metallindustrie
- Holzminden: Duft- und Aromastoffe, Elektro- und Glasindustrie
- Stade: Luftfahrtindustrie

Bei der Patentintensität liegen alle niedersächsischen Landkreise und kreisfreien Städte unter dem westdeutschen Durchschnitt.