

**Gestaltung der Daseinsvorsorge
im demographischen Wandel
für das Gebiet der
Regionalen Entwicklungskooperation
Weserbergland^{plus}**

Gutachten
im Rahmen des
Modellprojektes Planungs Kooperation (MPK)
der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Hannover, im November 2009

Autoren:

Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung (Projektleitung)

Dipl.-Geogr. Fabian Böttcher

Dr. Ansgar Dorenkamp

Dr. Ulrike Hardt

Dipl.-Geogr. Heike Loos

Dipl.-Geogr. Alexander Skubowius

VORWORT

Die Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hat im Mai 2008 das NIW Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung mit der Erarbeitung eines Gutachtens „Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}“ beauftragt. Das Gutachten war mehrschichtig angelegt und umfasste für den Untersuchungsraum

- eine regionalwirtschaftliche Analyse der Städte und Gemeinden,
- die Erarbeitung einer Bevölkerungsprognose für die Städte und Gemeinden sowie für die Ortsteile,
- eine Aufnahme der Bevölkerung und der wichtigsten Nahversorgungseinrichtungen in ein Geographisches Informationssystem (GIS),
- die GIS-basierte Berechnung von Verteilungen und Erreichbarkeiten der wichtigsten Nahversorgungseinrichtungen sowie
- die Auswertung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, Dokumenten, Materialien, Daten und vorliegenden Untersuchungen zu den Untersuchungsbausteinen frühkindliche Bildung, schulische Bildung, Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen, Nahversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr und Siedlungsentwicklung.

Nach dem Aufbau der Datenbasis und den Auswertungen wurden die Ergebnisse in einem moderierten Abstimmungsprozess intensiv mit den wichtigsten Akteuren innerhalb der Region und mit weiteren Experten diskutiert.

- An erster Stelle sind die Gespräche in allen 40 Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} zu nennen, die von Januar bis März 2009 durchgeführt wurden. Auf der Seite der Gemeinden nahmen jeweils die Hauptverwaltungsbeamten sowie Vertreter der wichtigsten betroffenen Fachbereiche teil.
- Darüber hinaus wurden in allen vier beteiligten Landkreisen eintägige Workshops mit allen relevanten Fachdiensten durchgeführt. Die Vertreter der Fachdienste haben verwaltungsinterne Daten bereitgestellt und standen auch in der Folgezeit immer wieder für Rückfragen und vertiefende Gespräche zur Verfügung.
- Mit Vertretern des Niedersächsischen Sozialministeriums, des Niedersächsischen Kultusministeriums sowie des Niedersächsischen Ministeriums für den Ländlichen Raum wurden weitere Fachgespräche zu den Themen frühkindliche Bildung, schulische Bildung, Landesplanung sowie Gesundheitsversorgung geführt.
- Mit Repräsentanten der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen konnten Fragen der Ärzteversorgung im ländlichen Raum diskutiert werden.

Die Zwischenergebnisse wurden in vier Fach-Workshops den Vertretern der Gemeinden und der Fachdienste der Landkreise sowie weiteren Experten der NBank, der regionalen Kreditinstitute, der Kassenärztlichen Vereinigung sowie Vertretern der Landesministerien und der Regierungsvertretung Hannover präsentiert und diskutiert. Die zahlreichen wertvollen Anregungen und die Ergebnisse dieser Workshops fanden Eingang in die abschließenden Arbeiten am Gutachten.

Insgesamt wurden die Arbeiten intensiv von einer Arbeitsgruppe der Regionalplaner begleitet. Unter Vorsitz von Herrn Jörg Heine (Landkreis Hameln-Pyrmont) waren beteiligt Frau Sonja Beuning (Landkreis Schaumburg), Herr Markus Arndt (Landkreis Nienburg), Herr Holger Gnest (Landkreis Holzmin-

den), Herr Jens Palandt (Regierungsvertretung Hannover) sowie Herr Romano Flammang (MPK-Geschäftsstelle). In zahlreichen Arbeitssitzungen von Juni 2008 bis Oktober 2009 wurden unterschiedlichste Stände von Zwischenergebnissen diskutiert und angesichts der Themenbreite notwendige Entscheidungen über Schwerpunktsetzungen und Vertiefungen getroffen. Durch diese intensive Zusammenarbeit ist das vorliegende Gutachten zu einem gemeinsamen Produkt des Auftraggebers und der Arbeitsgruppe geworden.

Die vorliegenden Arbeiten hätten in dieser Form nicht ohne die Hilfe zahlreicher Akteure aus dem Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} und darüber hinaus entstehen können.

Im NIW waren über die o.g. Autoren hinaus beteiligt Klaus-Jürgen Hentschel (Datenauswertung) und Monika Diekmeyer (Redaktionsarbeiten) sowie die Wissenschaftlichen Hilfskräfte Nina Titkemeier und Henry von Klencke (Redaktionsarbeiten), Jérôme Stuck (Karten), Konrad Schäfer, Fabian Sperber und Anika Wurz (Datenauswertungen).

Allen Beteiligten sei an dieser Stelle herzlichst gedankt.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
VORWORT	I
INHALTSVERZEICHNIS	1
TEIL A: ZIELE DER STUDIE UND ARBEITSCHRITTE	7
1. Einleitung und Untersuchungsauftrag	7
2. Fragestellungen	9
3. Arbeitsschritte und methodisches Vorgehen	10
TEIL B: GRUNDLAGENANALYSE FÜR DAS GEBIET DER REGIONALEN ENTWICKLUNGSKOOPERATION WESERBERGLAND^{PLUS}	13
1. Analyse der Raumstrukturen und der aktuellen räumlichen Entwicklungstrends	13
1.1 Grundzüge der Raum- und Verwaltungsstruktur	13
1.1.1 Siedlungs- und Raumstruktur	13
1.1.2 Zentrale Orte	13
1.1.3 Naturräumliche Grundstrukturen	20
1.1.4 Verkehrsachsen	21
1.1.5 Verwaltungsstruktur	22
1.1.6 Arbeitsmarktverflechtungen und Wirtschaftsstandorte	23
1.2 Bevölkerungsentwicklung	26
1.2.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt	26
1.2.2 Natürliche Entwicklung	29
1.2.3 Wanderungen	29
1.3 Siedlungs- und Wohnbauentwicklung	32
1.3.1 Siedlungs- und Siedlungsflächenentwicklung	32
1.3.2 Wohnbautätigkeit	34
1.4 Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsentwicklung	38
1.4.1 Grundzüge der Wirtschaftsstruktur	38
1.4.2 Beschäftigtenentwicklung insgesamt	39
1.4.3 Produzierendes Gewerbe	40
1.4.4 Dienstleistungen	42
1.4.5 Gründungen	46

1.5	Arbeitsmarkt	47
1.5.1	Arbeitslosigkeit	47
1.5.2	Erwerbsbeteiligung	49
1.6	Bildung und Qualifizierung	51
1.6.1	Berufliche Erstausbildung	51
1.6.2	Qualifikationsstruktur der Beschäftigten	53
1.7	Einkommenssituation	55
1.8	Kommunale Finanzen	57
1.8.1	Gewerbesteuerhebesätze und -einnahmen	57
1.8.2	Einnahmen aus der Einkommensteuer	59
1.8.3	Steuereinnahmekraft	59
1.9	Zusammenschau der wichtigsten aktuellen Entwicklungstrends in den Einheits- und Samtgemeinden	61
2.	Prognose der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung 2008 bis 2025	63
2.1	Methodische Vorbemerkungen zur aktuellen Prognose	63
2.2	Ergebnisse der NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025	65
2.3	Ergebnisse der NIW-Haushaltsprognose 2008-2025	78
2.3.1	Grundannahmen der Schätzung der Haushaltsstrukturen und der Haushaltsprognose 2008-2025	78
2.3.2	Haushalte und Haushaltsgrößenklassen 2008	78
2.3.3	Zukünftige Entwicklung der Haushalte nach Haushaltsgrößen	79
2.4	Herausforderungen des demographischen Wandels für die Siedlungsentwicklung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	81
TEIL C: FACHANALYSEN KOMMUNALER HANDLUNGSFELDER DER DASEINSVORSORGE IM DEMOGRAPHISCHEN WANDEL		83
1.	Frühkindliche Erziehung und Bildung	83
1.1	Bedeutungszuwachs von frühkindlicher Erziehung und Ausdifferenzierung der Betreuungsziele	83
1.2	Rechtliche Regelungen zur frühkindlichen Erziehung und Bildung	86
1.3	Regelungen zur Finanzierung des Betreuungsangebots	95
1.4	Frühkindliche Erziehung und Bildung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	100
1.4.1	Aufgabenverteilung im Bereich der Jugendhilfe	100
1.4.2	Aktuelle Betreuungsquoten und daraus abzuleitende Handlungsbedarfe unter Status-Quo-Bedingungen	101
1.4.3	Betreuungsangebote im Bereich der Kindertagesstätten	105

1.4.4	Kindertagespflege im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	114
1.5	Konsequenzen aus der zukünftigen demographischen Entwicklung	116
1.6	Auswählte Konzeptionen zur Weiterentwicklung und Vermittlung des Betreuungsangebots auf Landkreis- und Gemeindeebene	121
1.6.1	Rahmenkonzept, Familienservicebüro und Kinderbetreuungsborse im Landkreis Nienburg (Weser)	121
1.6.2	Kindertagesstätten-Bedarfsplanung im Landkreis Holzminden und in der Stadt Bad Pyrmont	122
1.7	Zusammenfassung	125
2.	Schulische Bildung	128
2.1	Herausforderungen für die Bereitstellung schulischer Bildungsangebote	129
2.2	Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Gestaltung des niedersächsischen Schulsystems	131
2.3	Schulische Angebote im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	139
2.3.1	Einrichtungen und Schülerzahlen nach Schulformen und Jahrgangsstufen	139
2.3.2	Übergang auf weiterführende Schulen	142
2.4	Standorte, Größe und Erreichbarkeit der Schulen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	145
2.4.1	Grundschulen	145
	Räumliche Verteilung der Grundschulen auf Ortsteile nach Größenklassen und zentralörtlicher Funktion	145
	Grundschulen nach der Größe der Schulstandorte	147
	Erreichbarkeit der Grundschulstandorte	154
2.4.2	Sekundarbereich I (Hauptschulen und Realschulen)	159
	Räumliche Verteilung der Hauptschulen und der Realschulen auf Ortsteile nach Größenklassen und zentralörtlicher Funktion	159
	Schulen der Sekundarstufe I nach der Größe der Schulstandorte	162
	Erreichbarkeit der Haupt- und Realschulstandorte	169
2.4.3	Sekundarbereich II (gymnasiale Oberstufe)	173
	Räumliche Verteilung der Schulen der Sekundarstufe II auf Ortsteile nach Größenklassen und zentralörtlicher Funktion	176
	Schulen der Sekundarstufe II nach der Größe der Schulstandorte	176
	Erreichbarkeit der Schulstandorte der Sekundarstufe II (gymnasiale Oberstufe)	178
2.5	Herausforderungen für die Schulversorgung und die Schulstandortstruktur vor dem Hintergrund des demographischen Wandels im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	183
2.5.1	Entwicklung der Kinder und Jugendlichen im schulrelevanten Alter bis 2025	183

Kinder und Schüler im Grundschulalter	184
Kinder und Jugendliche sowie Schüler im Alter der Sekundarstufe I	189
Kinder und Jugendliche sowie Schüler im Alter der Sekundarstufe II	193
2.5.2 Schulversorgung und Schulstandorte vor dem Hintergrund des demographischen Wandels	196
Grundschulen	196
Schulen der Sekundarstufe I	198
Schulen der Sekundarstufe II	201
3. Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen	202
3.1 Herausforderungen und Chancen des demographischen Wandels	202
3.2 Gesundheitsversorgung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	209
3.2.1 Ärzteversorgung und Apothekenbesatz	209
Grundlagen für die Planung und Bereitstellung ärztlicher Versorgungsangebote	209
Ursache des Hausärztemangels	213
Standorte und Erreichbarkeit der ärztlichen Versorgungsangebote	216
Hausärzte	216
Zahnärzte	222
Internisten, Frauenärzte und Kinderärzte	226
Apotheken	228
3.2.2 Krankenhausversorgung	232
Grundlagen der Krankenhausvorhaltung und -finanzierung	232
Krankenhausplanung in Niedersachsen	233
Planungsrelevante Entwicklungstendenzen im Krankenhauswesen	234
Aktuelle Standorte und Erreichbarkeit der Krankenhäuser	235
3.3 Lebenswelten älterer Menschen – Seniorenintegration in der Zukunft	242
3.3.1 Probleme bei gesundheitlichen Einschränkungen und deren Lösungsmöglichkeiten	242
Problemfelder	242
Akteure der Seniorenbegleitung	243
3.3.2 Einbindung von Senioren in Betreuungs- und Hilfsangebote	244
3.3.3 Die Situation im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	244
Altenheime	244
Ambulante Pflegedienste	246
Ausgewählte kommunale und ehrenamtliche Angebote	246
3.4 Zentrale Ergebnisse der Untersuchung	255
4. Nahversorgung	259
4.1 Herausforderungen des demographischen Wandels für die Nahversorgung (Lebensmitteleinzelhandel, Bank- und Postdienstleistungen)	259

4.2	Standorte und Erreichbarkeit der Nahversorgungseinrichtungen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	262
4.2.1	Einzelhandelszentralität und Beschäftigtenentwicklung	262
4.2.2	Struktur und Erreichbarkeit des Lebensmitteleinzelhandels	263
	Erreichbarkeit des Lebensmitteleinzelhandels	265
4.2.3	Struktur und Erreichbarkeit der Bank- und Postdienstleistungen	269
	Erreichbarkeit der Bank- und Postdienstleistungen	271
4.3	Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Nahversorgungssituation im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	273
5.	Öffentlicher Personennahverkehr	277
5.1	Zukünftige Herausforderungen für den öffentlichen Personennahverkehr	277
5.2	Der öffentliche Personennahverkehr im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	280
5.3	Fazit	288
6.	Integrative Betrachtung der derzeitigen und zukünftigen Daseinsvorsorge im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland ^{plus}	289
6.1	Vorgehensweise	289
6.2	Versorgung der Bevölkerung in der Fläche unter besonderer Berücksichtigung von abgelegenen Teilräumen	291
6.3	Grundzentren	294
6.4	Mittelzentren	301
TEIL D: ZUSAMMENFASSUNG DER UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE UND KONSEQUENZEN FÜR DIE REGIONALE UND KOMMUNALE ENTWICKLUNGSPOLITIK		309
1.	Grundlagenanalyse: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	309
2.	Prognose der Bevölkerungsentwicklung bis 2025: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	312
3.	Prognose der Haushaltsentwicklung bis 2025: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	313
4.	Handlungsfeld Frühkindliche Bildung	315
4.1	Zentrale Ergebnisse	315
4.2	Ziele und Handlungsempfehlungen	317
5.	Handlungsfeld Schulische Bildung	320
5.1	Zentrale Ergebnisse	320
5.2	Ziele und Handlungsempfehlungen	322
6.	Handlungsfeld Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen	327

6.1	Zentrale Ergebnisse	327
6.2	Ziele und Handlungsempfehlungen	330
	Ärzteversorgung	330
	Krankenhäuser	332
	Seniorenintegration	332
7.	Handlungsfeld Nahversorgung	333
7.1	Zentrale Ergebnisse	333
7.2	Ziele und Handlungsempfehlungen	335
8.	Handlungsfeld Öffentlicher Personennahverkehr	337
8.1	Zentrale Ergebnisse	337
8.2	Ziele und Handlungsempfehlungen	338
9.	Handlungsfeld Siedlungsentwicklung	340
9.1	Zentrale Ergebnisse	340
9.2	Ziele und Handlungsempfehlungen	342
10.	Ausgestaltung der zukünftigen Daseinsvorsorge als gemeinsame Aufgabe von Gemeinde-, Landkreis- und Landesebene	344
10.1	Zentrale Ergebnisse	344
10.2	Ziele und Handlungsempfehlungen	347
	Strategische Handlungsfelder	349
	Stärkere Einbeziehung von Partnern der Regionalentwicklung	352
	Intensivierung von Information und Kommunikation	353
	Stärkung von Kooperationen und Netzwerkbildung	354
	Organisationsformen und Umsetzung	355
	Offene Fragen	355
	ANHANG	357
1.	Methodische Hinweise zur GIS-Analyse	357
1.1	Datenaufbereitung	357
1.2	Erreichbarkeitsanalysen	358
2.	Literatur	360

TEIL A: ZIELE DER STUDIE UND ARBEITSCHRITTE

1. Einleitung und Untersuchungsauftrag

Im August 2006 hat die Lenkungsgruppe der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} beschlossen, die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Regionalplanung zu intensivieren. Daraufhin wurde das „Modellprojekt Planungskoope-ration“ (MPK) auf Ebene der Regionalplanungen der zugehörigen Landkreise Holzminden, Hameln-Pyrmont, Schaumburg und Nienburg initiiert. In einem ersten inhaltlichen Schwerpunkt wird eine zentrale Aufgabe der Regionalplanung aufgegriffen: Die Sicherung der Grundversorgung und die zukünftige Gestaltung der Daseinsvorsorge im Zuge des demographischen Wandels.

Modellprojekt Planungskoope-ration als Ausgangspunkt

Der demographische Wandel umfasst zum einen den zunehmenden Rückgang der Einwohnerzahlen vor allem aufgrund steigender Sterbefälle bei mehr oder weniger konstanten oder sogar rückläufigen Geborenenzahlen und schwächeren Wanderungsgewinnen bzw. sogar Wanderungsverlusten. Diese Entwicklung bedarf eines Umdenkens in der bisherigen regionalen Entwicklungsplanung in Deutschland, die darauf ausgerichtet war, sich mit der Steuerung von Wachstumsprozessen auseinanderzusetzen und die kommunalen Infrastrukturen der steigenden Nachfrage anzupassen. Der demographische Wandel bedeutet zum anderen gravierende Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung, die sich in rückläufigen Zahlen der nachwachsenden Jahrgänge und dauerhaft steigenden Anteilen älterer Menschen ausdrücken. Diese demographischen Entwicklungsprozesse wirken sich auf viele Bereiche von Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Gesellschaft aus und verschärfen in zentralen kommunalen und regionalen Aufgabenfeldern den ohnehin bestehenden Handlungsdruck.

Demographischer Wandel und wirtschaftliche Entwicklung

Aus den Verschiebungen der Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen und neuen Anforderungen an die Infrastruktur folgen erhebliche Anpassungserfordernisse. Abnehmende Bevölkerungszahlen lassen tendenziell die Effizienz der kommunalen Infrastruktur sinken, da die Städte und Gemeinden auch in schrumpfenden Ortsteilen ihren Versorgungspflichten nachkommen müssen. Ebenso bedarf es angesichts der alternden Bevölkerung vielfältiger Anpassungsmaßnahmen, so zum Beispiel im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur, des Wohnungsangebotes sowie der Kultur- und Freizeitangebote. Die Herausforderungen des demographischen Wandels erfordern vor allem vor dem Hintergrund knapper werdender öffentlicher Mittel eine grundlegende Überprüfung und Anpassung der Leistungen und Angebote sowie der Standards der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Auswirkungen des demographischen Wandels auf kommunale Dienstleistungen

Gleichzeitig verändern sich die Rahmenbedingungen für die regionale Entwicklung in der Wissensgesellschaft. Die steigende Mobilität der nachwachsenden Jahrgänge im Ausbildungs- und Berufseinstiegsalter verschärft den „Wettbewerb der Regionen um qualifizierte Köpfe“. Die „Wertschöpfungskette Bildung“ von der frühkindlichen Bildung über die allgemeine Schulbildung und die berufliche Bildung bis zum Berufseinstieg sowie die immer mehr an Bedeutung gewinnenden Qualifizierungsphasen im Berufsleben werden zunehmend auch ein Thema der regionalen Entwicklungspolitik und der Wirtschaftsförderung.

Auswirkungen des demographischen Wandels auf die „Wertschöpfungskette Bildung“

Besonderer Handlungsbedarf im „Ländlichen Raum“

Die Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hat diese Herausforderungen rechtzeitig erkannt. In dem aktuellen Regionalen Entwicklungskonzept kommt der Demographie als Querschnittsthema bei der inhaltlichen Bearbeitung der verschiedenen Handlungsfelder besondere Bedeutung zu. Vor allem für den Bereich „ländliche Strukturen“ stellt der demographische Wandel ein handlungsleitendes Element dar, denn im Vergleich zu den ländlichen Regionen im westlichen Niedersachsen hat sich die Bevölkerungsentwicklung im Weserbergland bereits seit Mitte des letzten Jahrzehnts deutlich verschlechtert.

Demographische Entwicklung im Untersuchungsraum

Sowohl in Bezug auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geborene abzüglich Sterbefälle) als auch im Hinblick auf die Wanderungen (Zu- abzüglich Fortzüge) ist die Entwicklung der Region rückläufig. Zwischen 2000 und 2009 hat sich die Einwohnerzahl im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} um fast 18.000 Personen auf etwa 518.000 verringert. Dieser Rückgang betrifft in besonderer Weise die Landkreise Hameln-Pyrmont und Holzminden, aber auch in den Landkreisen Schaumburg und Nienburg sind die Einwohnerzahlen mittlerweile rückläufig. Aufgrund der bereits heute ungünstigen Altersstruktur mit einem vergleichsweise geringen Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird sich der Schrumpfungsprozess fortsetzen. Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose des NIW wird die Einwohnerzahl bis 2025 um weitere 12 % sinken.

Innerregionale Unterschiede der Bevölkerungsentwicklung im Weserbergland

Allerdings wirkt sich der demographische Wandel innerhalb der Landkreise und selbst innerhalb einzelner Gemeinden sehr unterschiedlich aus, so dass eine kleinräumige Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung und der daraus resultierenden Konsequenzen für die Kommunen erforderlich ist. Die divergierenden Entwicklungstrends, die auf der einen Seite zu Neubedarf und auf der anderen Seite zu Auslastungsproblemen führen, machen interkommunale Kooperationen immer dringlicher. Die gemeinsame Regionalplanung der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} bietet daher eine große Chance zur Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels.

Untersuchungsauftrag

Die Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hat im Mai 2008 das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) mit der Erarbeitung eines Gutachtens „Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}“ beauftragt. Das Gutachten war in mehreren Phasen angelegt und umfasste für den Untersuchungsraum

- eine regionalwirtschaftliche Analyse und die Erarbeitung einer Bevölkerungsprognose für die Städte und Gemeinden sowie für die Ortsteile,
- eine Aufnahme der Bevölkerung und der wichtigsten Nahversorgungseinrichtungen in ein Geographisches Informationssystem (GIS),
- die GIS-basierte Berechnung von Verteilungen und Erreichbarkeiten der wichtigsten Nahversorgungseinrichtungen sowie
- die Auswertung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, Dokumente, Materialien, Daten und vorliegenden Untersuchungen zu den Untersuchungsbausteinen frühkindliche Bildung, schulische Bildung, Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen, Nahversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr und Siedlungsentwicklung.

2. Fragestellungen

Im Mittelpunkt der Analyse der Grundversorgung und der Gestaltung der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel stehen die wichtigsten kommunalen Handlungsfelder „Frühkindliche und Schulische Bildung“, „Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen“, „Nahversorgung“, „Öffentlicher Personennahverkehr“ und „Siedlungsentwicklung“. Diesen Handlungsfeldern können folgende Fragestellungen zugeordnet werden:

1. Da die Entwicklungstrends der Bevölkerung und der Haushalte eng mit den Strukturen und Entwicklungen von Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowie mit der Einkommenssituation zusammenhängen, stellt sich die Frage nach der regionalwirtschaftlichen Position des Gebiets der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}, ihrer Landkreise sowie der Städte und Gemeinden im überregionalen Vergleich.
2. Die absehbaren Entwicklungen von Bevölkerung und Haushalten sind zentrale Größen für die zukünftige Ausgestaltung der Nahversorgung. Daher wird untersucht, wie sich die Bevölkerung und wichtige Altersgruppen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} und in ihren Städten und Gemeinden (Einheits- und Samtgemeinden) bis zum Jahr 2025 entwickeln werden und wie die Entwicklungstrends unterhalb der Gemeinden auf Ortsteilebene zumindest größenordnungsmäßig abgeschätzt werden können. Für die Wohnungsnachfrage ist die zukünftige Entwicklung der Haushaltszahlen nach Haushaltsgößenklassen in den Städten und Gemeinden von besonderer Bedeutung.
3. Im Handlungsfeld „Frühkindliche Bildung“ wird der wichtige Bereich der Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern im Kindergartenalter (3 bis unter 6 Jahre) sowie im Krippenalter (unter 3 Jahre) untersucht und vor dem Hintergrund der steigenden Bedeutung dieses Bereiches den Möglichkeiten nach der zukunftsorientierten Gestaltung nachgegangen.
4. Im Handlungsfeld „Schulische Bildung“ werden die Schulstandorte von Grund-, Haupt- und Realschulen sowie von gymnasialen Schulangeboten untersucht, vor allem auch im Hinblick auf die derzeitigen und zukünftigen Schülerzahlen.
5. Im Handlungsfeld „Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen“ geht es nach der Darstellung der Rahmenbedingungen für die Regulierungsmechanismen der ärztlichen Versorgung um die konkrete räumliche Verteilung der Ärzte, der Apotheken und Krankenhäuser im Untersuchungsgebiet sowie die Erreichbarkeit der Gesundheitsdienstleistungen aus der Fläche. Abschließend werden die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Marktpotenziale der Gesundheitsdienstleistungen abgeschätzt.
6. Das Handlungsfeld „Nahversorgung“ widmet sich der konkreten Versorgung mit Lebensmittelgeschäften, Bäckereien/Metzgereien, Bankdienstleistungen sowie Posteinrichtungen. Nach der Analyse der Standortstrukturen geht es wiederum um die Erreichbarkeit sowie abschließend um die Abschätzung der Gefährdung aufgrund der rückläufigen Bevölkerungspotenziale im Zeitraum 2008 bis 2025.
7. Im Handlungsfeld „Öffentlicher Personennahverkehr“ steht die Erreichbarkeit der Einrichtungen der Nahversorgung durch die dispers siedelnde Bevölkerung im Vordergrund. Neben einer Untersuchung des Angebots im öffentlichen Per-

Handlungsfelder und leitende Fragestellungen der Studie

Bedeutung wirtschaftlicher Entwicklungstrends

Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte

Handlungsfeld „Frühkindliche Bildung“

Handlungsfeld „Schulische Bildung“

Handlungsfeld „Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen“

Handlungsfeld „Nahversorgung“

Handlungsfeld „Öffentlicher Personennahverkehr“

sonennahverkehr geht es auch um die Bedeutung der Schülerbeförderung bzw. um die Verschlechterung der Bedienungshäufigkeit in den Schulferien. Im Fokus steht die für die Nahversorgung wichtige Erreichbarkeit der Grund- und Mittelzentren.

**Handlungsfeld
„Siedlungsentwicklung“**

8. Die zukünftige Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ist auf das engste verknüpft mit der Siedlungsentwicklung. Das Handlungsfeld „Siedlungsentwicklung“ befasst sich mit der Frage nach der zukünftigen Entwicklung der Wohnbautätigkeit und der Nachfrage nach Wohnbauland in den Teilräumen und Gemeinden des Untersuchungsraumes.

**Daseinsvorsorge als
übergreifende Aufgabe**

9. Zuletzt stellt sich die Frage, wie sich die zukünftige Daseinsvorsorge als gemeinsame Aufgabe von Gemeinden, Kreisen und Landesebene gestalten lässt. Nach der Bestimmung von Teilräumen mit besonders guter und schlechter Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen geht es vor allem um die Ausgestaltung einer umfassenden regionalen Entwicklungspolitik für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}.

3. Arbeitsschritte und methodisches Vorgehen

**Intensive Abstimmungs-
prozesse mit unterschied-
lichen Akteuren auf meh-
reren Ebenen**

Nach dem Aufbau der Datenbasis und den Auswertungen wurden die Ergebnisse in einem moderierten Abstimmungsprozess intensiv mit den wichtigsten Akteuren innerhalb der Region und mit weiteren Experten diskutiert. Zu nennen sind an erster Stelle sind die Gespräche in allen 40 Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}. In eintägigen Workshops mit allen relevanten Fachdiensten sowie mit Experten aus Ministerien und Kammern wurden weitere Fachgespräche zu den Themen frühkindliche Bildung, schulische Bildung, Landesplanung sowie Gesundheitsversorgung geführt.

Gliederung der Studie

Die Studie gliedert sich in drei Kernblöcke gliedert. Die wesentlichen Arbeitsschritte und das methodische Vorgehen werden im Folgenden kurz erläutert (Übersicht 1):

TEIL B

**Regionalökonomische
Grundlagen**

In einem ersten Schritt werden die grundlegenden Entwicklungstrends zu Wirtschaftsstruktur, Arbeitsmarkt und Einkommenssituation skizziert. Sie sind entscheidend zur Beurteilung der regionalwirtschaftlichen Position des Gebiets der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} im überregionalen Vergleich sowie hinsichtlich der innerregionalen Unterschiede zwischen den Landkreisen, Städten und Gemeinden.

**Bevölkerungs- und Haus-
haltsprognose**

Zentral für die Einschätzung der zukünftigen Auslastung von Infrastruktureinrichtungen ist eine fundierte Analyse der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung. Im Rahmen der NIW-Bevölkerungs- und Haushaltprognosen werden die Nachfragestrukturen für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} abgeschätzt und hinsichtlich wichtiger Altersgruppen differenziert. Die Prognosen spiegeln Entwicklungstrends bis zum Jahr 2025 auf Ebene der Städte und Gemeinden (Einheits- und Samtgemeinden) sowie auf Ortsteilebene wider. Für die Wohnungsnachfrage von besonderer Bedeutung ist die Entwicklung der Haus-

haltszahlen nach Haushaltsgrößenklassen, die ebenfalls für die Städte und Gemeinden abgeschätzt werden.

Teil C

Im Rahmen umfangreicher Fachanalysen werden die zentralen kommunalen Handlungsfelder der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} untersucht. Folgender Aufbau durchzieht dabei die einzelnen Kapitel:

Fachanalysen für zentrale Handlungsfelder

- Zunächst werden die jeweils spezifische Herausforderungen und (gesetzlichen) Rahmenbedingungen der Handlungsfelder skizziert und Konsequenzen für die regionale Perspektive und deren Handlungsansätze gezogen.
- Für die wichtigsten Einrichtungen der Daseinsvorsorge werden dann anhand umfangreicher Standortstrukturanalysen die jeweiligen Verteilungsmuster der Einrichtungen im Raum untersucht. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Analyse der Standortstrukturen, die mithilfe eines Geographischen Informationssystems (GIS) aufbereitet werden. Alle Einrichtungen sind dazu georeferenziert worden. Ziel ist es, im Rahmen einer Erreichbarkeitsanalyse, unterversorgte bzw. schlecht versorgte Gebiete zu lokalisieren und die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Versorgungs- und Einzugsbereiche in verschiedenen Handlungsfeldern zu quantifizieren. Dazu werden sog. Distanzzonenberechnungen durchgeführt, wobei die Festlegung der Radien- bzw. Puffergrößen in Abhängigkeit des jeweiligen Handlungsfeldes erfolgen. Sie stützen sich auf Angaben aus der Literatur sowie auf gesetzliche Vorgaben und Mindeststandards.
- Ein weiterer Kernbaustein der Analyse ist die Abschätzung zukünftiger Markt- bzw. Bevölkerungspotenziale der jeweiligen Einrichtungen. Über eine GIS-basierte Berechnung von Einzugsgebieten für die jeweiligen Einrichtungen der Daseinsvorsorge lassen sich in einer Modellrechnung die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bevölkerungspotenziale der Einrichtungen aufzeigen. Dabei werden die aktuellen Bevölkerungspotenziale für das Jahr 2008 mit denen der Bevölkerungsprognose für das Jahr 2025 verglichen.

Rahmenbedingungen

Verteilungs- und Erreichbarkeitsanalysen

Abschätzung zukünftiger Marktpotenziale für Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Teil D

In einem abschließenden und zusammenfassenden Block werden aus den Ergebnissen und Befunden der Analysen (Teil B) entsprechende Ziele und Strategien für die zukünftige Ausgestaltung der Handlungsfelder abgeleitet. Neben der Benennung grundlegender Strategien werden Handlungsempfehlungen und konkrete Projektvorschläge unterbreitet. Für eine effektive Umsetzungsorientierung werden zu den einzelnen Handlungsempfehlungen und Projekten auch die entsprechenden Akteure und Ebenen benannt. Abschließend werden die fachlichen Empfehlungen zusammengefasst, um übergreifend die Potenziale einer verstärkten Kooperation im Rahmen der Ausgestaltung der regionalen Entwicklungspolitik im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} zu umreißen. Der gesamte Teil D ist zudem als eigenständige Kurzfassung des gesamten Gutachtens konzipiert.

Zusammenfassende Bewertung und Handlungsempfehlungen

Übersicht 1: Analyseschritte der integrativen Betrachtung der derzeitige und zukünftigen Daseinsvorsorge im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

■ Ziele der Studie und Arbeitsschritte (Teil A)

- Einleitung und Untersuchungsauftrag
- Fragestellungen
- Arbeitsschritte und methodisches Vorgehen

■ Grundlagenanalyse für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} (Teil B)

- Analyse der Raumstrukturen und aktuelle räumliche Entwicklungstrends
- Bevölkerungs- und Haushaltsprognose 2008-2025

■ Fachanalysen kommunaler Handlungsfelder der Daseinsvorsorge im demographischen Wandel (Teil C)

- Kindertagesbetreuung
- Schulen
- Gesundheitsversorgung und Lebenswelten älterer Menschen
- Nahversorgung
- Öffentlicher Personennahverkehr

=> Integrative Betrachtung der derzeitigen und zukünftigen Daseinsvorsorge

- Mittelzentren
- Grundzentren
- Periphere Teilräume mit ungünstiger Erreichbarkeit

■ Konsequenzen für die regionale und kommunale Entwicklungspolitik (Teil D)

- Kernergebnisse für die wichtigsten kommunalen Handlungsfelder
- Ziele und Strategien sowie Handlungsoptionen und Projekte für die einzelnen Handlungsfelder
- Konsequenzen für die Weiterentwicklung der regionalen Entwicklungspolitik

TEIL B: GRUNDLAGENANALYSE FÜR DAS GEBIET DER REGIONALEN ENTWICKLUNGSKOOPERATION WESERBERGLAND^{PLUS}

1. Analyse der Raumstrukturen und der aktuellen räumlichen Entwicklungstrends

1.1 Grundzüge der Raum- und Verwaltungsstruktur

1.1.1 Siedlungs- und Raumstruktur

Das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hat insgesamt etwas mehr als 518.000 Einwohner ¹. Bei einer Fläche von knapp 3.600 km² liegt die Bevölkerungsdichte in diesem ländlich geprägten Raum bei 147 Einwohner/qkm (64 ²), das entspricht nur etwa zwei Dritteln des Bundesdurchschnitts. Unter den vier beteiligten Landkreisen hat nur der Landkreis Schaumburg (105) eine leicht überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte, im Landkreis Hameln-Pyrmont ist sie deutlich geringer (86). In den Landkreisen Holzminden (48) und Nienburg (Weser) (39) liegt die Besiedlungsdichte bei weniger als der Hälfte des Bundesdurchschnitts.

Ländlicher Raum mit geringerer Besiedlungsdichte

Die größten Städte der Untersuchungsgebiets sind (Abb. 1.1-1):

Größte Städte

- die Kreisstadt Hameln (58.300 Einwohner ³) im Landkreis Hameln-Pyrmont,
- die Kreisstadt Nienburg (Weser) (32.500 Einwohner) im gleichnamigen Landkreis,
- die Stadt Rinteln (27.200 Einwohner), die Kreisstadt Stadthagen (22.700 Einwohner) und die Stadt Bückeburg (20.700 Einwohner) im Landkreis Schaumburg sowie
- die Kreisstadt Holzminden (20.400 Einwohner) im Landkreis Holzminden.

Die Siedlungsstruktur des Gebiets der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ist in besonderem Maße von den naturräumlichen Grundstrukturen geprägt. Dementsprechend zeigen sich deutliche Unterschiede in der Siedlungsstruktur und der Bevölkerungsverteilung zwischen den einzelnen Landkreisen und Gemeinden (Karte 1.1-1).

Siedlungsstruktur und Bevölkerungsverteilung geprägt von naturräumlichen Gegebenheiten

1.1.2 Zentrale Orte

Zentrale Orte sind Städte und Gemeinden bzw. Ortsteile, die durch ihre Ausstattung mit öffentlichen und privaten Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen nicht nur die eigene Bevölkerung, sondern auch umliegende Gemeinden bzw. Orts-

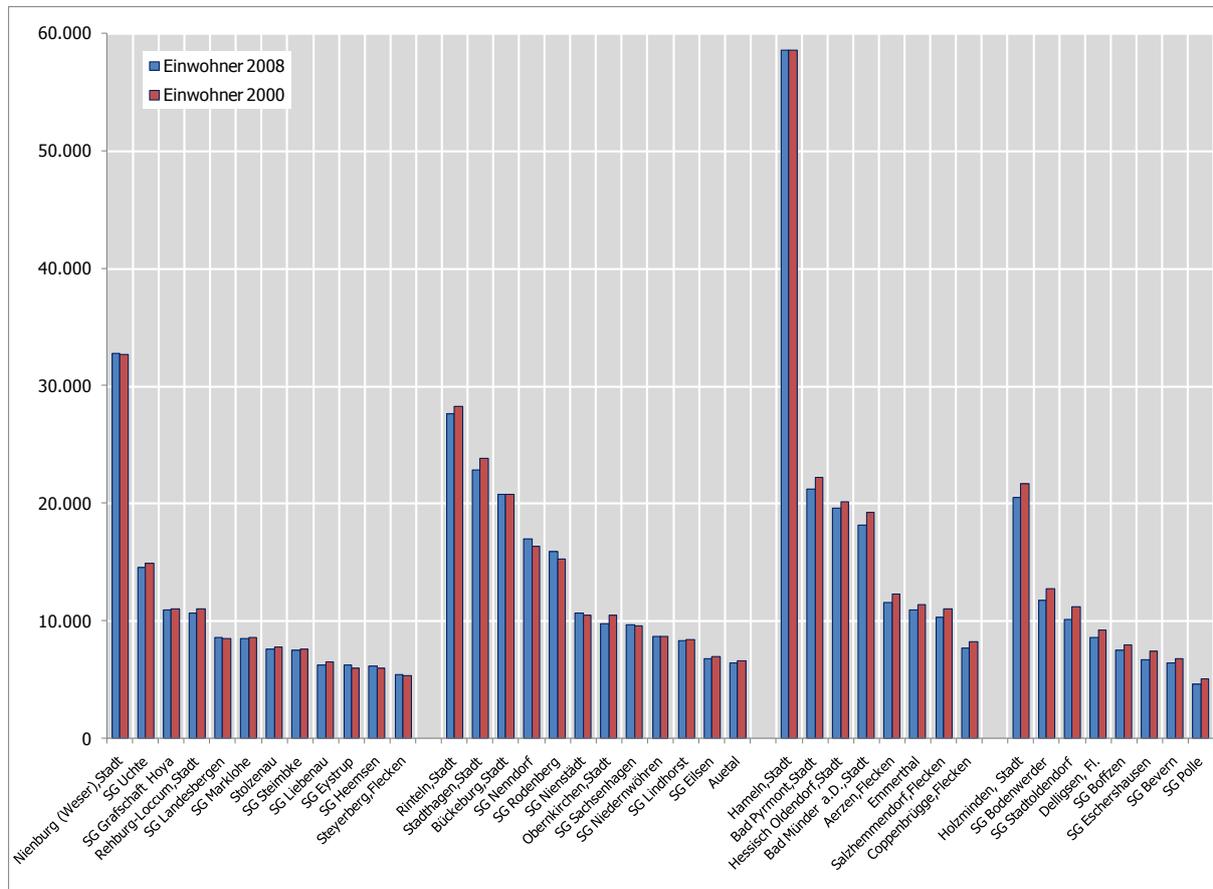
Konzept der zentralen Orte

¹ 1.1.2009

² Bevölkerungsdichte, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

³ 1.1.2009

Abb. 1.1-1: Verteilung der Bevölkerung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} auf der Ebene der Verwaltungseinheiten 2000 und 2008



NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 9/2009

teile mit Gütern und Dienstleistungen versorgen. Sie besitzen somit einen „Bedeutungsüberschuss“ gegenüber dem Umland. Allgemein wird bei Orten mit zentralörtlicher Bedeutung zwischen Ober-, Mittel- und Unter- bzw. Grundzentren unterschieden.

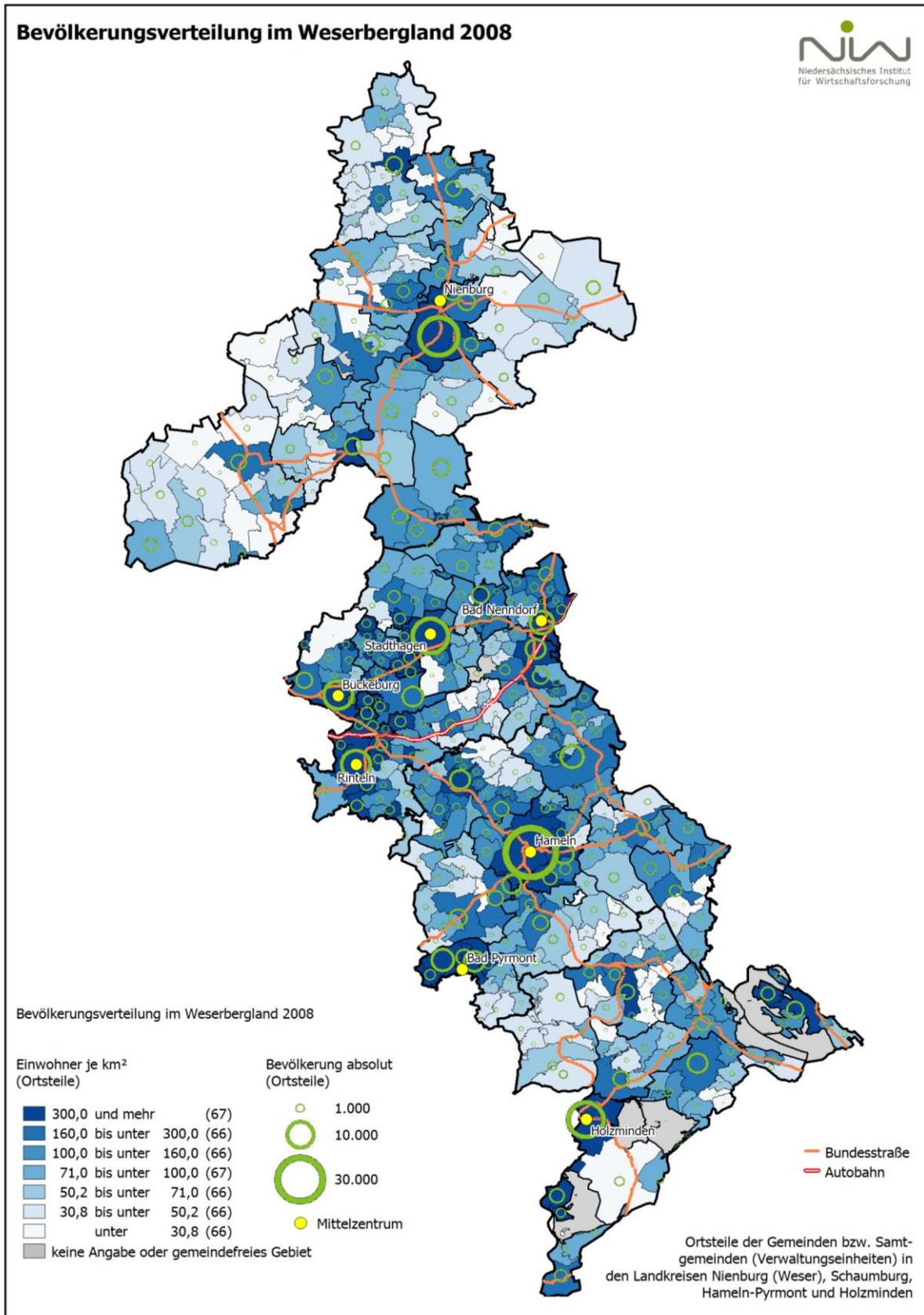
Acht Mittelzentren im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Von den insgesamt 40 Verwaltungseinheiten im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} erfüllen acht Gemeinden die Funktion eines Mittelzentrums (Karte 1.1-2). Dies sind nach ihrer Einwohnerzahl sortiert

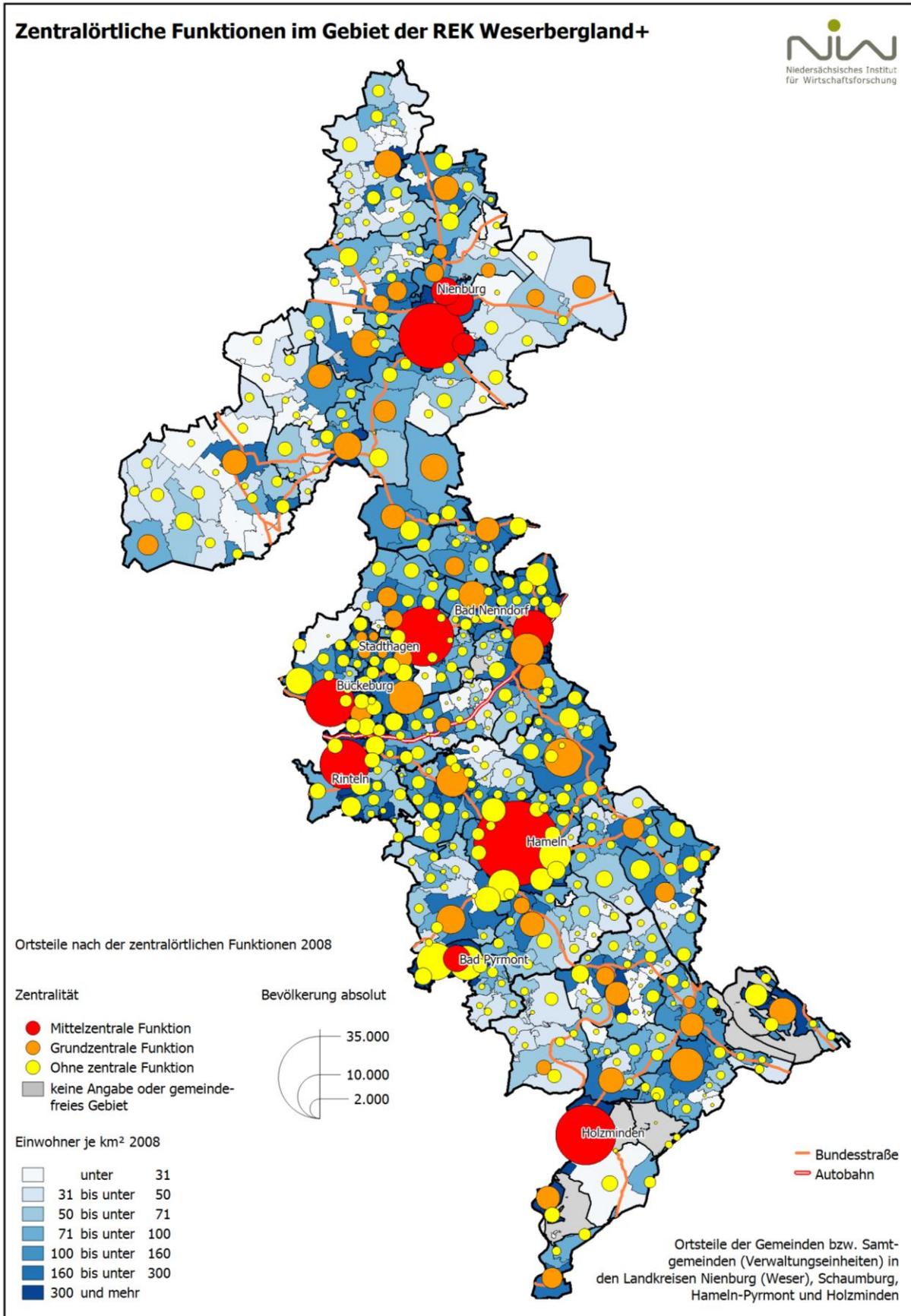
- die Stadt Hameln (58.300 Einwohner ⁴⁾,
- die Stadt Nienburg (32.500 Einwohner),
- die Stadt Rinteln (27.200 Einwohner),
- die Stadt Stadthagen (22.700 Einwohner),
- die Stadt Bad Pyrmont (20.900 Einwohner),
- die Stadt Bückerburg (20.700 Einwohner),

⁴ 1.1.2009

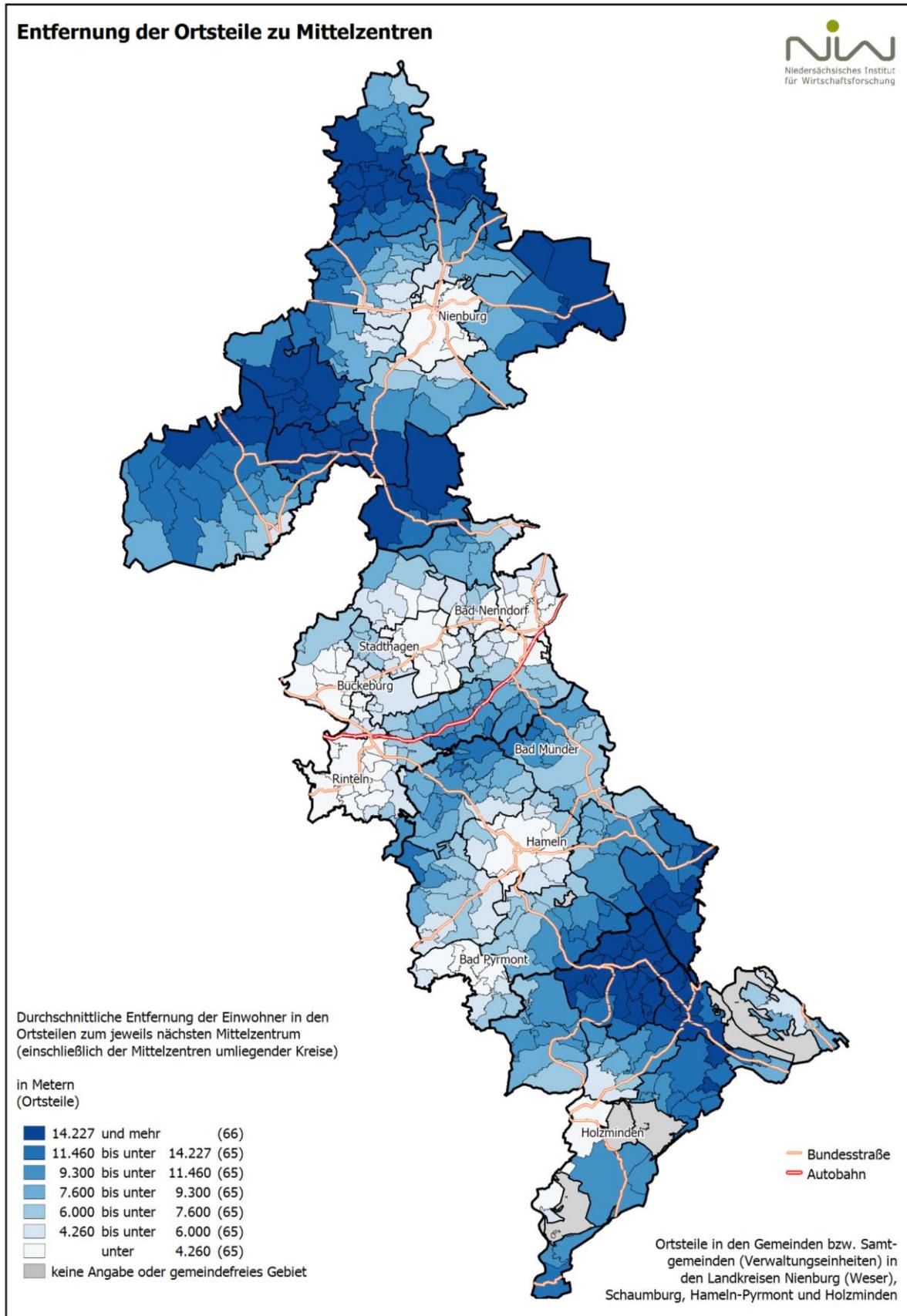
Karte 1.1-1: Bevölkerung und Bevölkerungsdichte auf der Ebene der Ortsteile



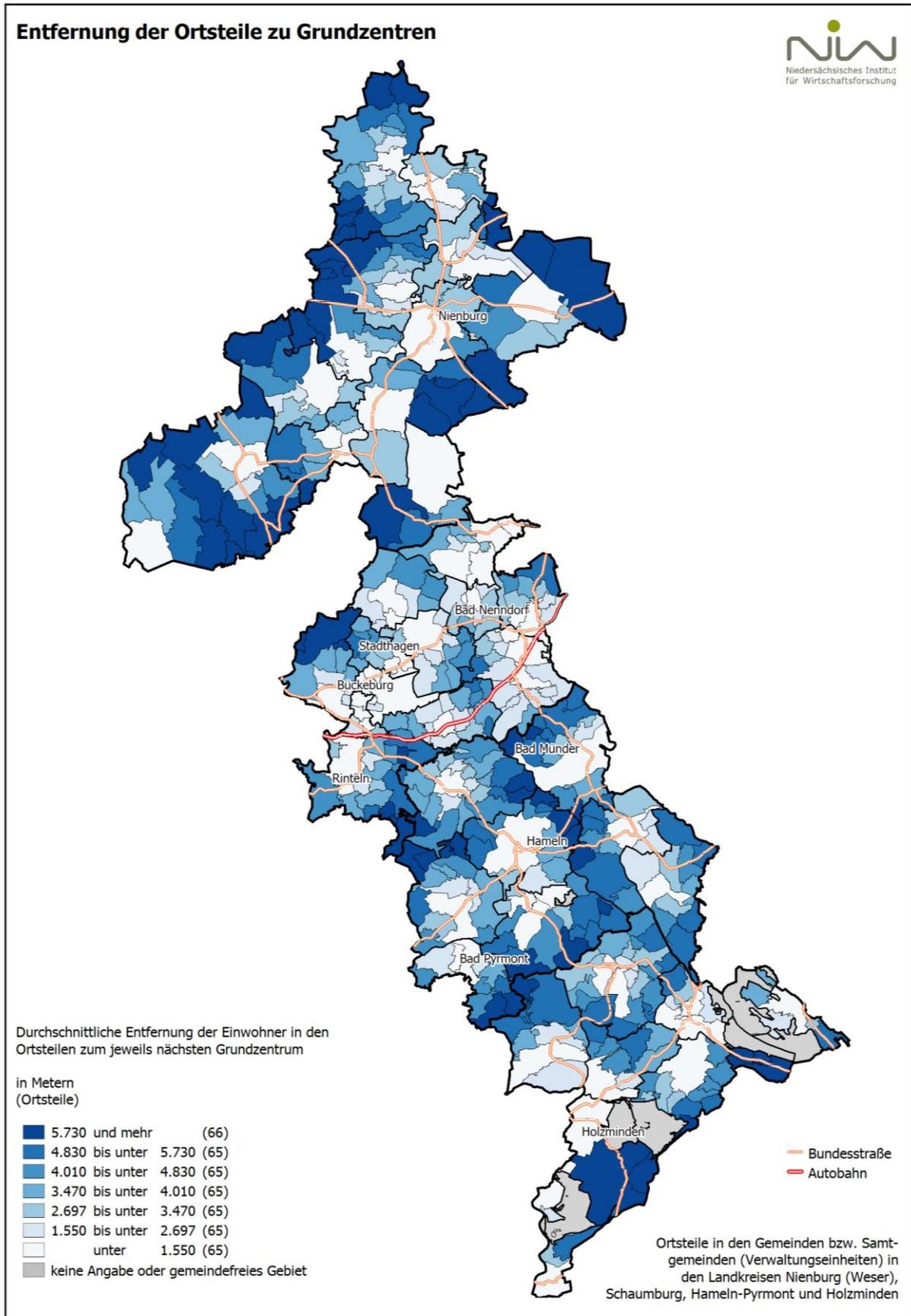
Karte 1.1-2: Bevölkerung und Bevölkerungsdichte sowie Mittel- und Grundzentren auf Ortsteilebene 2008



Karte 1.1-3: Erreichbarkeit von Mittelzentren aus den Ortsteilen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008



Karte 1.1-4: Erreichbarkeit von Grundzentren aus den Ortsteilen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008



- die Stadt Holzminden (20.400 Einwohner) sowie
- die Stadt Bad Nenndorf (10.500 Einwohner) in der Samtgemeinde Nenndorf (17.000 Einwohner).

Aufgrund der größeren Anzahl von Mittelzentren ist die durchschnittliche Entfernung der Ortsteile in den Landkreisen Schaumburg und Hameln-Pyrmont geringer als in den Landkreisen Nienburg (Weser) und Holzminden. Auch die Berücksichtigung von Mittelzentren benachbarter Landkreise und der Region Hannover verbessert die Entfernungssituation vereinzelter Ortsteile nur geringfügig. So sind im gesamten Untersuchungsgebiet ca. 15 % der Ortsteile weiter als 14 km vom nächstgelegenen Mittelzentrum entfernt. Zu den Teilräumen, die eine weit überdurchschnittliche Entfernung zum nächsten Mittelzentrum aufweisen, zählen (Karte 1.1-3)

Entfernung der Ortsteile zum nächsten Mittelzentrum

- im Landkreis Nienburg große Teile des nördlichen und nordöstlichen Kreisgebiets sowie des Raums westlich der Weser sowie im Süden zwischen den Mittelzentren Nienburg und Stadthagen,
- der Grenzraum zwischen den Landkreisen Schaumburg und Hameln-Pyrmont mit dem Auetal und dem Wesergebirge,
- der gesamte nördliche und östliche Landkreis Holzminden ausstrahlend auch in den Raum Salzhemmendorf und Coppenbrügge im Landkreis Hameln-Pyrmont.

Neben den acht Mittelzentren, die zugleich die Funktion eines Grundzentrums erfüllen, existieren im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} noch 36 weitere Grundzentren (Karte 1.1-2). Von diesen Grundzentren entfallen zwölf auf den Landkreis Nienburg (Weser), zehn auf den Landkreis Schaumburg, sechs auf den Landkreis Hameln-Pyrmont und acht auf den Landkreis Holzminden. In einigen Fällen teilen sich mehrere Ortsteile die Funktion eines Grundzentrums, so dass die Zahl der Ortsteile mit grundzentraler Funktion ohne Mittelzentren bei insgesamt 50 Ortsteilen liegt.

36 weitere Grundzentren im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Aufgrund der größeren Anzahl und der geringeren räumlichen Konzentration sind die durchschnittlichen Entfernungen der Ortsteile zum nächsten Grundzentrum im Vergleich zu den Mittelzentren deutlich geringer. So ist im Untersuchungsgebiet in der Hälfte der Ortsteile das nächste Grundzentrum weniger als 4 km entfernt. Auch bezogen auf das räumliche Raster der Grundzentren gibt es Ortsteile mit sehr ungünstiger Erreichbarkeit (Karte 1.1-4).

Entfernung zum nächsten Grundzentrum

- Dazu zählen vor allem die dünnbesiedelten Randbereiche im Landkreis Nienburg und im Landkreis Hameln-Pyrmont sowie auch im Landkreis Holzminden.
- Im Landkreis Schaumburg gibt es aufgrund der größeren räumlichen Dichte der Zentren nur wenige Ortsteile mit größerer Entfernung zum nächsten Grundzentrum.

1.1.3 Naturräumliche Grundstrukturen

Naturräumliche Grundstrukturen

Die Siedlungsstruktur mit der Verteilung der Wohn- und Wirtschaftsstandorte sowie den Verkehrsachsen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ist in diesem Mittelgebirgsraum und dem Vorland in besonderem Maße von den naturräumlichen Grundstrukturen geprägt. Dazu zählen

- die Gebirgszüge von Deister, Süntel sowie Wesergebirge und Bückebergen im nördlichen Untersuchungsgebiet, Osterwald, Ith, Vogler und Solling im Südosten und Süden sowie den die Weser begleitenden Höhenzüge im Westen,
- das dominierende Wesertal sowie verschiedene Talzüge zwischen den Gebirgszügen, u.a. zwischen Deister und Süntel, Osterwald, Ith und Thüster Berg,
- die verkehrsbegünstigten nördlichen Randbereiche des Mittelgebirges sowie
- nicht zuletzt im Norden die von Geest- und Moorlandschaften geprägten Teile der norddeutschen Tiefebene.

Schwerpunkte der Siedlungsstruktur in den Teilräumen

Entsprechend sind auch die Siedlungsstruktur und die Bevölkerungsverteilung innerhalb der Landkreise teilweise sehr unterschiedlich (Karte 1.1-1).

- Im Landkreis Nienburg (Weser) konzentriert sich die Bevölkerung im Raum Nienburg und entlang der Weserachse sowie südlich in Rehburg-Loccum. Schwerpunkte im Norden sind Hoya und Eystrup sowie im Süden Landesbergen und Stolzenau. Die Teilräume westlich des Wesertals sowie östlich der Stadt Nienburg sind stark ländlich geprägt und zum Teil extrem dünn besiedelt.
- Der Landkreis Schaumburg ist durch ein dicht besiedeltes, vor dem Mittelgebirgsrand liegendes Siedlungsband geprägt, das sich vom Raum Bad Nenndorf über Stadthagen, Obernkirchen nach Bückeburg erstreckt. Einen weiteren Schwerpunkt bildet im Wesertal der Raum Rinteln. Wesentlich dünner besiedelt sind das Auetal, die an den Bückebergen gelegenen „Berggemeinden“ von Stadthagen sowie der Raum nördlich des Mittellandkanals mit dem Schaumburger Wald.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont konzentriert sich die Besiedlung in besonderer Weise auf den Raum Hameln im Wesertal. Weitere Schwerpunkte sind Hessisch Oldendorf sowie die Räume Aerzen und Bad Pyrmont. Dichter besiedelt sind der Raum zwischen Deister und Süntel sowie der Raum Coppenbrügge und Salzhemmendorf. Gering ist die Besiedlungsdichte in dem Randbereich des Süntel, im Lipper und Pyrmonter Bergland westlich der Weser sowie vor allem auch im stark ländlich geprägten Raum zwischen Ith und Weser südöstlich von Hameln.
- Der Landkreis Holzminden ist durch seinen Mittelgebirgscharakter in weiten Teilen dünn besiedelt. In den großen Waldgebieten von Solling, Vogler und Ith gibt es teilweise sogar gemeindefreie Gebiete. Nur wenige kleine Siedlungen hat auch die Ottensteiner Höhe westlich der Weser. Siedlungsschwerpunkt ist der Raum Holzminden im Wesertal. Kleinere Schwerpunkte sind darüber hinaus Bodenwerder und Polle im Norden sowie Boffzen im Süden. Im übrigen Kreisgebiet bilden Stadtoldendorf, Eschershausen und Delligsen jeweils durch Bergzüge getrennte Siedlungsschwerpunkte.

1.1.4 Verkehrsachsen

Wichtige Straßenverkehrsachsen im Untersuchungsgebiet sind

- die am nördlichen Mittelgebirgsrand in West-Ost-Richtung verlaufende Bundesautobahn A 2 vom Rhein-Ruhr-Wirtschaftsraum bzw. den Niederlanden über Ostwestfalen nach Hannover und weiter nach Berlin mit Anschlussstellen im Raum Bückeberg/Rinteln, im Auetal und in den Samtgemeinden Rodenberg und Bad Nenndorf,
- die zwischen der Stadt Nienburg (Weser) und Hannover zweispurig ausgebaute B 6,
- die parallel durch das Siedlungsband am Mittelgebirgsrand verlaufende Achse der B 65 Bad Nenndorf – Stadthagen – Obernkirchen – Bückeberg – Minden,
- die ebenfalls in west-östlicher Richtung verlaufende Verkehrsachse Ostwestfalen – (Bad Pyrmont) – Aenzen – Hameln – Coppenbrügge – Salzhemmendorf – Hildesheim (B 1) sowie Hameln – Bad Münder – Hannover (B 217),
- die den Gebirgszug des Ith und im weiteren Verlauf des Thüster Bergs bzw. der Duinger Berge querende, in nordwestlicher Richtung verlaufende Achse Holzminden – Eschershausen – Elze – (Hannover),
- die in nord-südlicher Richtung verlaufende Achse Verden – Nienburg (Weser) – Minden – Bückeberg – Rinteln – Hameln – Holzminden – Kassel bzw. Göttingen (B 215) sowie
- die Achse Bad Nenndorf – Rodenberg – Bad Münder – Coppenbrügge – (Elze – Hildesheim).

Wichtige Straßenverkehrsachsen

Von Bedeutung für den ÖPNV sind vor allem die Eisenbahnlinien bzw. die Einbindungen in den S-Bahn-Verkehr des Großraum Hannover. Dazu zählen

- die Eisenbahn- bzw. S-Bahn-Linien Hannover – Nienburg (Weser) – Bremen,
- die S-Bahnlinie Hannover – Haste – Stadthagen – Bückeberg – Minden – Bielefeld bzw. Rheine,
- die S-Bahn-Verbindung Hannover – Springe – Bad Münder – Hameln – Emmerthal – Bad Pyrmont – Paderborn,
- die S-Bahnlinie Hannover – Weetzen – Barsinghausen – Bad Nenndorf – Haste,
- die Eisenbahnlinie Hannover – Elze – Coppenbrügge – Hameln – Hessisch Oldendorf – Bünde,
- die Eisenbahnlinie Nienburg (Weser) – Minden sowie
- die Eisenbahnlinie Holzminden – Kreiensen – Hannover und
- die Eisenbahnlinie Berlin – Hannover über Stadthagen und Osnabrück nach Amsterdam.

Eisenbahnen mit Öffentlichem Personennahverkehr

Von besonderer Bedeutung sind jeweils die Knotenpunkte der Verkehrsachsen, die sich weitgehend an den zentralen Orten orientieren.

Besondere Bedeutung der Knotenpunkte der Verkehrsachsen

- Dazu zählen die wichtigen Knoten Nienburg (Weser), Hameln, Bückeberg/Rinteln, Bad Nenndorf und Stadthagen sowie Holzminden.
- Weitere Knotenpunkte sind u.a. Landesbergen-Stolzenau, Bad Münder, Bodenwerder und Eschershausen.

Ungünstige Erreichbarkeit der überregionalen Verkehrsachsen im westlichen Landkreis Nienburg (Weser) und im gesamten Landkreis Holzminden

Das Untersuchungsgebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} weist große Unterschiede in der Erreichbarkeit der großen Verkehrsachsen zwischen den bedeutenden Wirtschaftsräumen in Deutschland auf. Gemessen an der durchschnittlichen Entfernung der Gemeinden zur nächsten Anschlussstelle einer Bundesautobahn ist der Landkreis Schaumburg durch die A 2 sehr gut angebunden. Demgegenüber zählt vor allem der Raum westlich der Weser im Landkreis Nienburg (Weser) mit großen Entfernungen zur A 7 bzw. A 27 im (Nord-)Osten, zur A 1 im (Nord-)Westen und zur A 2 im Süden sowie der gesamte Raum Holzminden mit großen Entfernungen zur A 2 im (Nord-)Osten, zur A 7 im Osten sowie zur A 44 und A 33 im (Süd-)Westen zu den Regionen in Niedersachsen mit der ungünstigsten Anbindung an die überregionalen Verkehrsachsen.

1.1.5 Verwaltungsstruktur

Landkreise von 75.000 bis 163.000 Einwohner

Das Untersuchungsgebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} setzt sich aus den vier Landkreisen Nienburg (Weser), Schaumburg, Hameln-Pyrmont und Holzminden zusammen. Die Bevölkerungsstärke der Landkreise ist sehr unterschiedlich. Sie reicht vom kleinen Landkreis Holzminden (75.100 Einwohner⁵) über den mittleren Landkreis Nienburg (Weser) (123.900 Einwohner) bis zu den größeren Landkreisen Hameln-Pyrmont (156.400 Einwohner) und Schaumburg (163.000 Einwohner).

Die vier Landkreise bestehen wiederum auf der Gemeindeebene aus insgesamt 40 Einheits- und Samtgemeinden (Verwaltungseinheiten).

- Große Städte sind im Untersuchungsraum nicht vorhanden. Hameln als die größte Stadt des Untersuchungsraums hat etwas mehr als 58.000 Einwohner, die zweitgrößte Stadt stellt Nienburg mit ca. 32.500 Einwohnern dar. In diesen beiden Städten mit mehr als 30.000 Einwohnern leben insgesamt 18 % der Gesamtbevölkerung, im Landesdurchschnitt sind es 43 % der Bevölkerung in Städten über 30.000 Einwohnern.
- 61 % der Bevölkerung wohnen in den Verwaltungseinheiten bis unter 20.000 Einwohnern, in Niedersachsen insgesamt sind dies lediglich 45 %.
- 43 % der Einwohner des Untersuchungsgebietes leben in Städten und Gemeinden bis unter 10.000 Einwohnern, im Landesdurchschnitt sind es knapp 26 %.
- Eine besondere Bedeutung haben im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ganz kleine Gemeinden. In den insgesamt 91 Gemeinden bis unter 5.000 Einwohnern lebt 31 % der Bevölkerung, im Landesvergleich sind es lediglich knapp 15 %.

⁵ 1.1.2009

Ein Instrument aus der Gebietsreform der 70er Jahre, um die geringe Verwaltungskraft von kleinen Gemeinden auszugleichen, war der Zusammenschluss zu Samtgemeinden, indem bestimmte Aufgabenbereiche und in der Regel auch die Verwaltung auf diese übertragen wurden. Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} gibt es insgesamt 21 Samtgemeinden, die sich aus 95 Mitgliedsgemeinden zusammensetzen. Von diesen entfallen

21 Samtgemeinden mit insgesamt 95 Mitgliedsgemeinden

- acht Samtgemeinden mit 32 Mitgliedsgemeinden auf den Landkreis Nienburg (Weser),
- sieben Samtgemeinden mit 33 Mitgliedsgemeinden auf den Landkreis Schaumburg
- sechs mit 30 Mitgliedsgemeinden auf den Landkreis Holzminden.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont gibt es lediglich acht Einheitsgemeinden und keine Samtgemeinde.

Auf der Ebene der Einheits- und Mitgliedsgemeinden wird die Gemeindestruktur noch differenzierter (Abb. 1.1-2).

Dominanz kleiner Gemeinden in Samtgemeinden

- Von den insgesamt 100 Gemeinden unter 10.000 Einwohnern sind lediglich neun Gemeinden mit 12,1 % aller Einwohner zwischen 5.000 bis unter 10.000 Einwohner stark.
- Demgegenüber vereinen 91 Gemeinden mit bis unter 5.000 Einwohnern 31,4 % aller Einwohner auf sich.
- Die Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden sind insgesamt außerordentlich klein. Von den insgesamt 95 Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden haben 78 weniger als 3.000 Einwohner, 58 bis unter 2.000 und 23 sogar bis unter 1.000 Einwohner ⁶.

1.1.6 Arbeitsmarktverflechtungen und Wirtschaftsstandorte

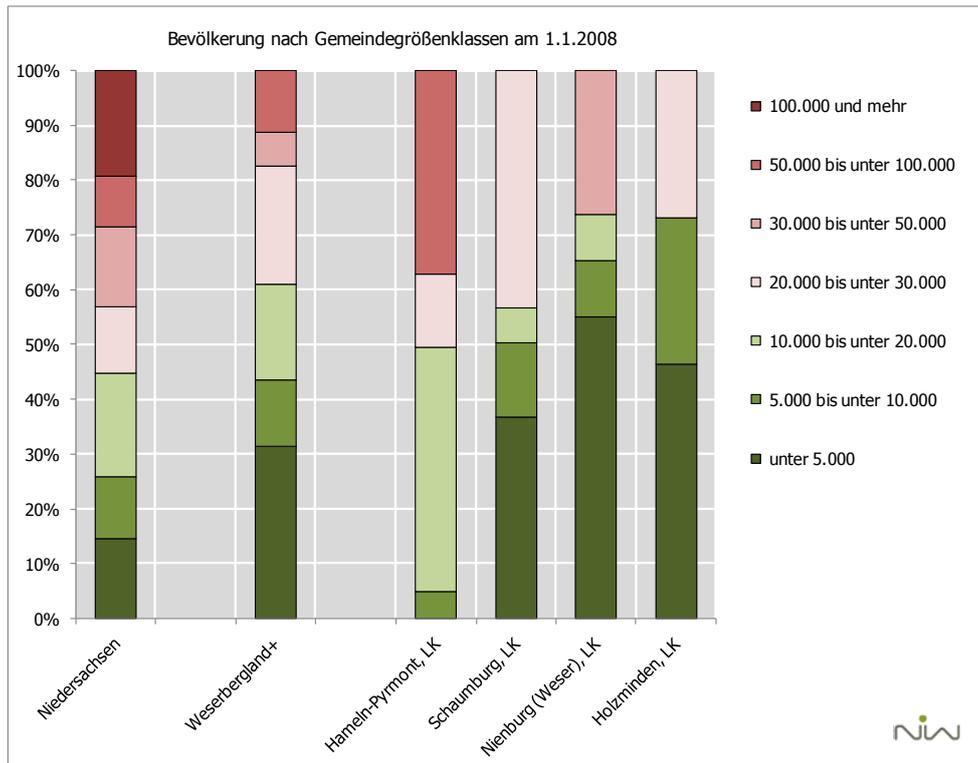
Das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hat bei insgesamt 162.400 Beschäftigten am Wohnort und 135.700 Beschäftigten am Arbeitsort einen Auspendlerüberschuss von 26.700 Personen oder 16,4 %. Das heißt, dass rein rechnerisch etwa jeder sechste Arbeitnehmer eine Beschäftigung außerhalb der Region aufsuchen muss. Zwischen den Teilräumen sind die Arbeitsmarktbalancen durchaus unterschiedlich.

Auspendlerüberschuss von fast 27.000 Personen oder 16 %

- Mit knapp 4 % ist der Auspendlerüberschuss im Landkreis Hameln-Pyrmont vergleichsweise gering. Bei etwa 12.100 Einpendlern hat der Landkreis 13.800 Auspendler, so dass sich ein Auspendlerüberschuss von 1.700 Personen ergibt.
- Im Landkreis Holzminden stehen den 23.000 Beschäftigten am Wohnort 19.700 Beschäftigte am Arbeitsort gegenüber. Der Auspendlerüberschuss beträgt 3.300 Personen oder knapp 15 %.

⁶ Zukünftig werden sich die beiden Samtgemeinden Bodenwerder und Polle zu einer Samtgemeinde unter Beibehaltung ihrer Mitgliedsgemeinden zusammenschließen.

Abb. 1.1-2: Gemeindegrößenklassen in Niedersachsen sowie in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008



Einheitsgemeinden sowie Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden am 1.1.2008

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

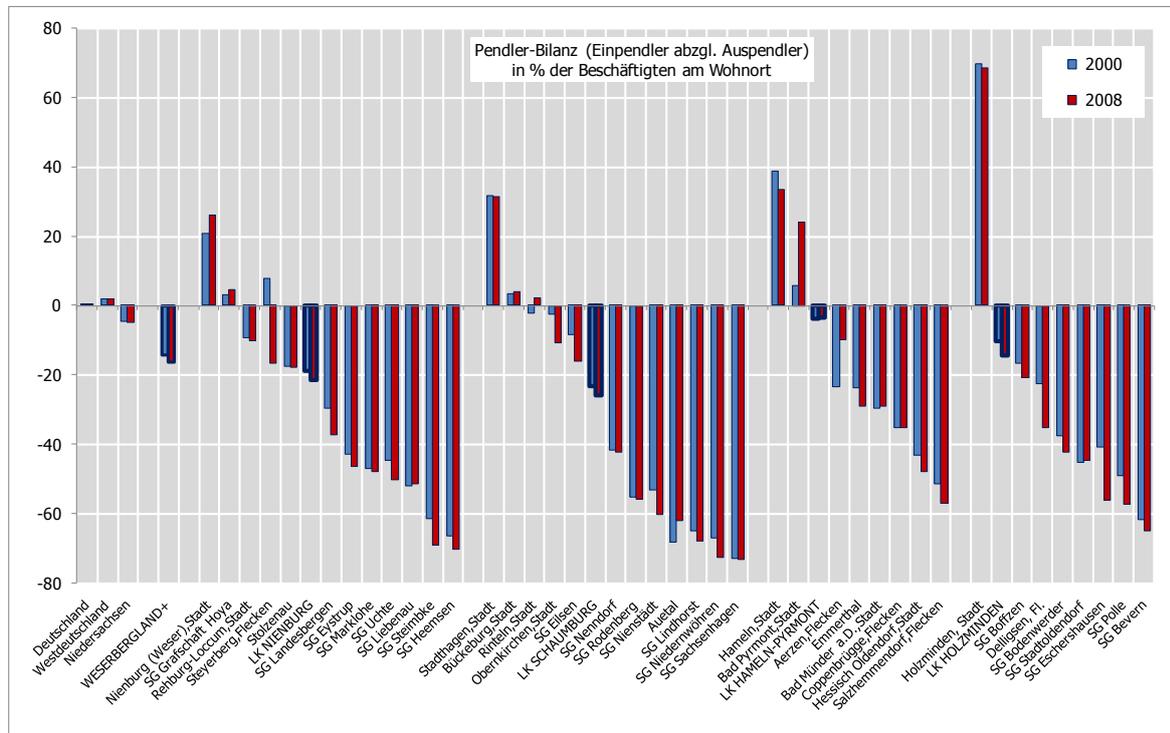
- Im Landkreis Nienburg (Weser) liegt der Auspendlerüberschuss bei 8.600 Personen oder knapp 22 %. Der Anteil der Auspendler ist mit 39 % ausgesprochen hoch. Wichtigstes Auspendlerziel ist die Region Hannover.
- Im Landkreis Schaumburg ist der Auspendlerüberschuss mit 13.000 Personen oder 26 % noch höher. Bei insgesamt 23.000 Auspendlern erreicht der Auspendleranteil an den Beschäftigten am Wohnort sogar knapp 46 %. Dem stehen etwa 10.000 Einpendler gegenüber, d.h. etwa 27 % der Arbeitsplätze werden von Einpendlern eingenommen.

Arbeitsmarktzentren und Gemeinden mit überwiegender Wohnfunktion

Die Pendlerbilanz der Verwaltungseinheiten zeigt deutlich die Zentralität der Wirtschaftsstandorte bzw. die überwiegenden Wohnfunktionen (Abb. 1.1-3).

- Den mit Abstand größten (relativen) Einpendlerüberschuss von über 70 % hat die Stadt Holzminden. Sie ist offensichtlich Arbeitsplatzzentrum für ein weiteres Einzugsgebiet.
- An zweiter Stelle steht die Stadt Hameln mit einem Einpendlerüberschuss von 36 %. Neben Hameln gibt es im Landkreis mit der Stadt Bad Pyrmont ein zweites, kleineres Arbeitsmarktzentrum.

Abb. 1.1-3: Pendlerbilanz in Deutschland, Westdeutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2000 und 2008



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort und am Arbeitsort, ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen und geringfügig Beschäftigten

Quelle: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

- Etwa gleich hoch wie in der Stadt Hameln ist der Einpendlerüberschuss in der Stadt Stadthagen. Auch im Landkreis Schaumburg gibt es mit den Städten Rinteln und Bückeburg zwei weitere Standorte mit – wenn auch sehr geringen – Einpendlerüberschüssen.
- An vierter Stelle der Arbeitsmarktzentren im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} steht die Stadt Nienburg (Weser). Einen geringen Einpendlerüberschuss hat auch die Samtgemeinde Grafschaft Hoya.
- Geringe Auspendlerüberschüsse haben mehrere weitere Standorte, die einerseits als kleinerer Wirtschaftsstandorte attraktiv für Einpendler von außen sind, andererseits aber im Spannungsfeld größerer Zentren liegen. Dazu zählen die Stadt Rehburg-Loccum, der Flecken Steyerberg und die Gemeinde Stolzenau im Landkreis Nienburg (Weser), die Stadt Obernkirchen und die Samtgemeinde Eilsen im Landkreis Schaumburg, der Flecken Aerzen im Landkreis Hameln-Pyrmont sowie die Samtgemeinde Boffzen im Landkreis Holzminden.
- Darüber hinaus sind einige Gemeinden sehr stark auf die Wohnfunktion ausgerichtet. Verwaltungseinheiten mit einem Auspendlerüberschuss von 60 % und mehr sind beispielsweise die Samtgemeinden Steimbke und Heinsen im Landkreis Nienburg (Weser), die Gemeinde Auetal sowie die Samtgemeinden Lindhorst, Sachsenhagen und Niederwöhren im Landkreis Schaumburg sowie die Samtgemeinde Bevern im Landkreis Holzminden.

1.2 Bevölkerungsentwicklung

Rahmendaten für die regionale wirtschaftliche Entwicklung

Die Bevölkerungszahl und -entwicklung sowie die Zusammensetzung der Bevölkerung nach Altersgruppen bilden wichtige Rahmendaten für die regionale wirtschaftliche Entwicklung. Sie sind nicht nur grundlegende Bestimmungsgrößen für das Angebot an Arbeitskräften auf dem regionalen Arbeitsmarkt, sondern sie prägen auch in wesentlichen Zügen die regionale Nachfrage nach haushaltsorientierten Dienstleistungen, nach Wohnungen sowie nach Infrastrukturleistungen und sonstigen öffentlichen Dienstleistungen.

Komponenten der Bevölkerungsentwicklung

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

1.2.1 Bevölkerungsentwicklung insgesamt

Überregionale Entwicklungstrends der Bevölkerung

Die Bevölkerung ist in Westdeutschland und Niedersachsen nach der Wiedervereinigung 1989 vor allem auch durch Zuwanderungen kräftig angestiegen. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hat sich die Dynamik deutlich abgeschwächt und in Niedersachsen sind die Einwohnerzahlen seit 2005 leicht rückläufig mit steigender Tendenz.

Seit 2002 sich beschleunigender Rückgang der Einwohnerzahlen im Untersuchungsgebiet

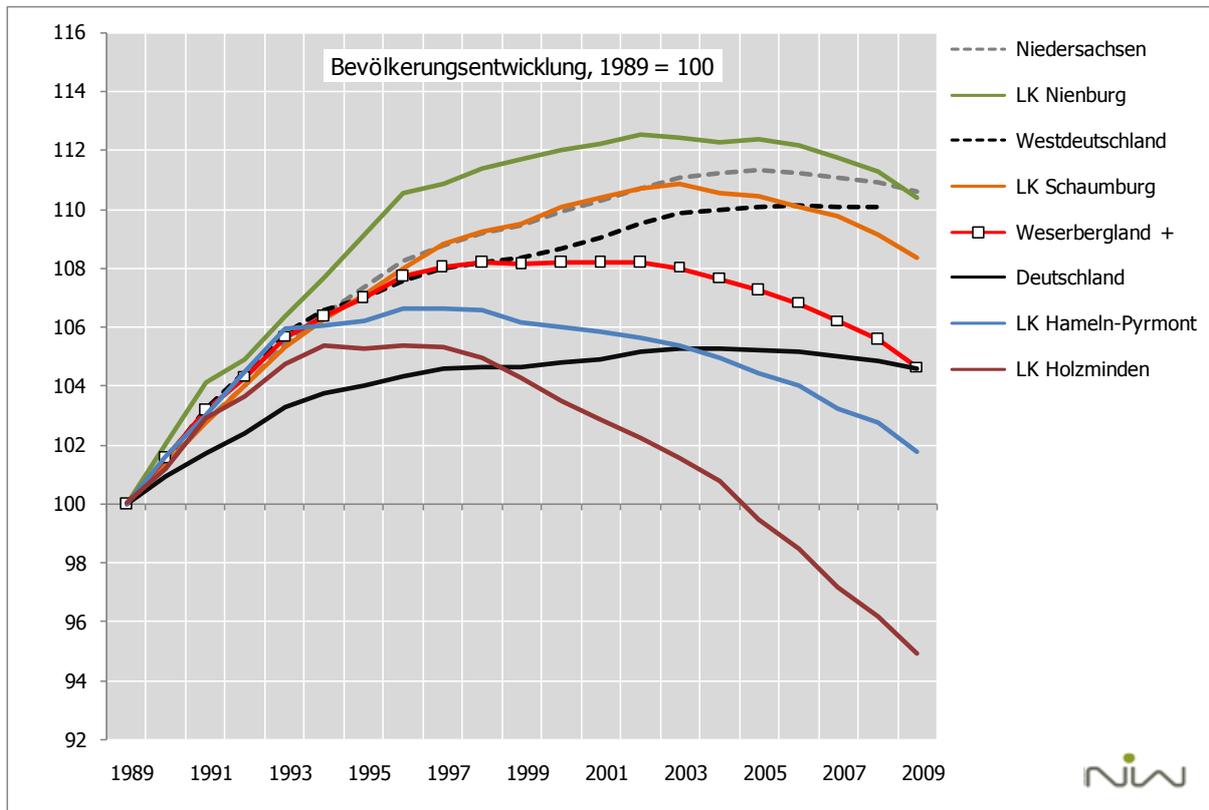
Die Bevölkerungsentwicklung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} lag bis Mitte der 90er Jahre im Bundestrend, danach ist sie zunehmend zurückgeblieben. Von 1998 bis 2002 stagnierten die Einwohnerzahlen, seitdem sind sie zunehmend zurückgegangen. Von 1989 bis 2000 ist die Bevölkerung im Untersuchungsgebiet um fast 41.000 Personen oder 8 % angewachsen, von 2000 bis 2008 aber bereits wieder um 13.000 oder 2,5 % gesunken. In den letzten Jahren hat sich der Bevölkerungsrückgang weiter beschleunigt. Während z.B. die Bevölkerung im Jahr 2002 um 900 Einwohner gesunken ist, war es 2004 ein Rückgang von knapp 1.900, 2006 von 3.100 und im Jahr 2008 sogar von 4.700 Einwohnern.

Gefälle in der Bevölkerungsentwicklung von Nord nach Süd

Im Untersuchungsgebiet gibt es ein deutliches Gefälle in der Bevölkerungsdynamik von Norden nach Süden (Abb. 1.2-1).

- Der Landkreis Nienburg (Weser) hatte in der Vergangenheit die stärkste Bevölkerungsdynamik. Von 1989 bis 2000 sind die Einwohnerzahlen um mehr als 12 % gestiegen. Allerdings hat auch hier die Einwohnerzahl in den letzten zwei Jahren abgenommen. Im Januar 2009 lag die Einwohnerzahl im Landkreis Nienburg (Weser) um etwas mehr als 10 % über dem Ausgangsjahr 1989.
- Eine überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung hatte auch der Landkreis Schaumburg bis etwa zum Jahr 2003. Danach sind die Einwohnerzahlen deutlich und mit zunehmender Geschwindigkeit geschrumpft. Die Bevölkerung lag damit

Abb. 1.2-1: Bevölkerungsentwicklung seit Ende der 80er Jahre in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, jeweils 1.1. bis 1.1., LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

insgesamt Anfang 2009 um etwas mehr als 8 % über dem Ausgangsniveau von 1989.

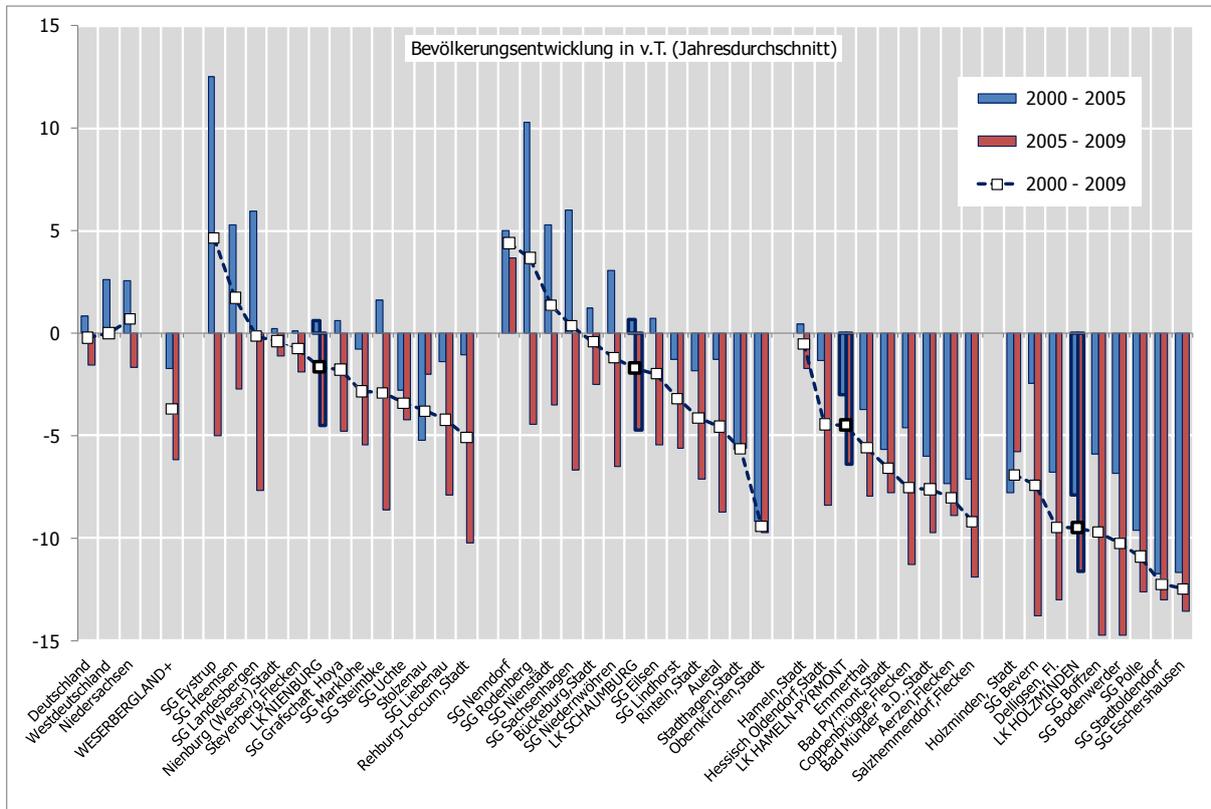
- Der Landkreis Hameln-Pyrmont ist bereits seit 1994 hinter dem westdeutschen Trend zurückgeblieben und seit 1998 sind die Einwohnerzahlen zunächst leicht und in den letzten Jahren dann immer stärker zurückgegangen. Im Jahr 2009 lagen die Einwohnerzahlen nur noch um knapp 2 % über dem Stand des Jahres 1989.
- Der Landkreis Holzminden hat seit den 80er Jahren die schwächste Entwicklung in der Weserberglandregion. Von 1989 bis 1994 stieg auch hier die Bevölkerungszahl, danach stagnierte sie bis etwa 1997, um dann immer stärker zurückzugehen. Anfang 2009 lag die Einwohnerzahl im Landkreis Holzminden um etwa 5 % unter dem Jahr 1989.

Auch innerhalb der Landkreise gibt es nochmals ein deutliches Gefälle in der Bevölkerungsentwicklung (Abb. 1.2-2).

Gefälle in der Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Landkreise

- Eine positive Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2000 bis 2009 verzeichneten die Samtgemeinden Eystrup und Heemsen im Landkreis Nienburg (Weser) sowie die Samtgemeinden Nenndorf, Rodenberg, Nienstädt und Sachsenhagen im Landkreis Schaumburg.

Abb. 1.2-2: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, Westdeutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2000 bis 2005 und 2005 bis 2009



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, jeweils 1.1. bis 1.1., LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

- Stagniert haben die Einwohnerzahlen 2000 bis 2009 in der Stadt Nienburg und der Samtgemeinde Landesbergen im Landkreis Nienburg (Weser), in der Stadt Bückeburg im Landkreis Schaumburg sowie in der Stadt Hameln.
- Die schwächste Entwicklung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hatten die Samtgemeinden Boffzen, Bodenwerder, Polle, Stadtoldendorf und Eschershausen im Landkreis Holzminden, die Flecken Coppenbrügge, Aerzen und Salzhemmendorf und die Stadt Bad Münster im Landkreis Hameln-Pyrmont sowie die Stadt Obernkirchen im Landkreis Schaumburg.

Verschlechterung der Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren

Der Vergleich der Zeiträume 2000 bis 2005 und 2005 bis 2009 zeigt, dass sich mit Ausnahme der Stadt Holzminden und der Gemeinde Stolzenau in allen Verwaltungseinheiten des Untersuchungsraums die Bevölkerungsentwicklung verschlechtert hat (Abb. 1.2-2). Vergleichsweise gering ist die Positionsverschlechterung in den Mittelzentren sowie auch in den Gemeinden mit ohnehin sehr hohen Bevölkerungsverlusten.

1.2.2 Natürliche Entwicklung

Während bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre in Westdeutschland und auch in Niedersachsen in der natürlichen Entwicklung für einige Jahre sogar noch Geborenenüberschüsse zu verzeichnen waren, sind in den Folgejahren die Gestorbenen-zahlen stärker angewachsen als die Geborenenzahlen, so dass sich die Gestorbenenüberschüsse zunehmend verstärkt haben.

Zunahme der Gestorbenenüberschüsse

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ist die natürliche Entwicklung seit langem ungünstiger als im Bundestrend. Auch in den 90er Jahren war insgesamt ein Gestorbenenüberschuss zu verzeichnen, der sich dann seit 1997 permanent vergrößert hat. Die Ursachen für diese Entwicklung liegen vor allem in der ungünstigen Altersstruktur mit einem hohen Anteil älterer Menschen und geringer besetzten mittleren Jahrgängen. Dies führt zu mehr Sterbefällen und vergleichsweise geringeren Geborenenzahlen in Relation zur Gesamtbevölkerung. Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} lag der Gestorbenenüberschuss im Jahr 2000 bei 1.400 Personen und 2008 bereits bei knapp 2.700 Personen.

Seit langem ungünstigere natürliche Entwicklung

In allen Landkreisen des Untersuchungsraums Weserbergland^{plus} ist die natürliche Entwicklung deutlich ungünstiger als im Bundes- oder Landesdurchschnitt. Im Landkreis Nienburg (Weser) ist die natürliche Entwicklung unter den beteiligten Landkreisen am günstigsten. Im Landkreis Schaumburg ist die natürliche Entwicklung in den letzten Jahren besonders stark zurückgegangen. Sie liegt damit mittlerweile etwa auf dem Niveau des Landkreises Hameln-Pyrmont. Die mit Abstand größten Gestorbenenüberschüsse verzeichnet mittlerweile der Landkreis Holzminden. (Abb. 1.2-3)

In allen Teilräumen ungünstige natürliche Entwicklung

1.2.3 Wanderungen

Nach den starken Wanderungsgewinnen für Westdeutschland nach der Wiedervereinigung war in den 90er Jahren ein erheblicher Rückgang der Überschüsse zu verzeichnen. Ein leichter Wiederanstieg in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde durch schrittweise sinkende Wanderungsgewinne nach Beginn des laufenden Jahrzehnts abgelöst. Im Jahr 2008 hatten Westdeutschland insgesamt und auch Niedersachsen erstmals seit langem sogar leichte Wanderungsverluste.

Bundesweit rückläufige Wanderungsgewinne in den letzten Jahren

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} lagen die Wanderungsgewinne zu Beginn der 90er Jahre sogar vorübergehend über dem westdeutschen Durchschnitt. Erst seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre blieben die Wanderungsgewinne zunehmend hinter dem Bundestrend zurück (Abb. 1.2-4). Während im Jahr 2000 noch Wanderungsgewinne in der Größenordnung von fast 1.400 Personen zu verzeichnen waren, lag der Wanderungsverlust im Jahr 2008 bei etwa 2.000 Personen.

Ungünstigere Entwicklung der Wanderungen seit Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms

In allen beteiligten Landkreisen haben sich die Wanderungsverhältnisse verschlechtert und es sind in den letzten Jahren Wanderungsverluste zu verzeichnen. Am ungünstigsten ist seit Jahren die Situation im Landkreis Holzminden. Das Niveau

In allen Landkreisen Wanderungsverluste

Abb. 1.2-3: Natürliche Bevölkerungsentwicklung seit Ende der 80er Jahre in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

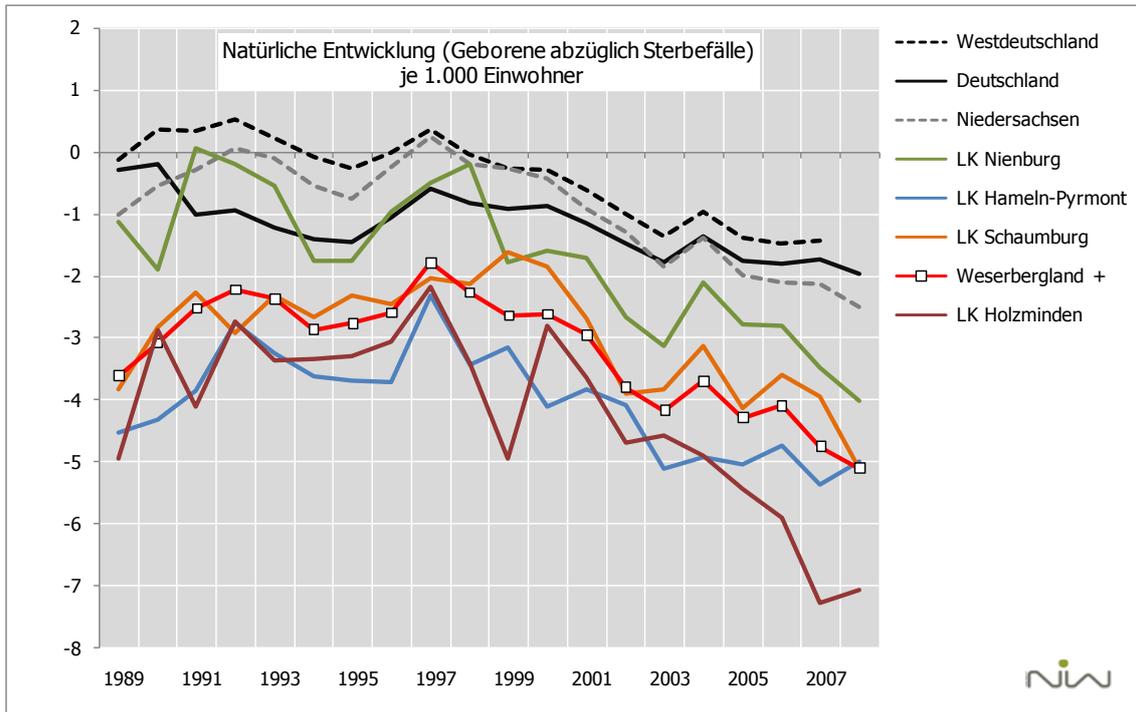
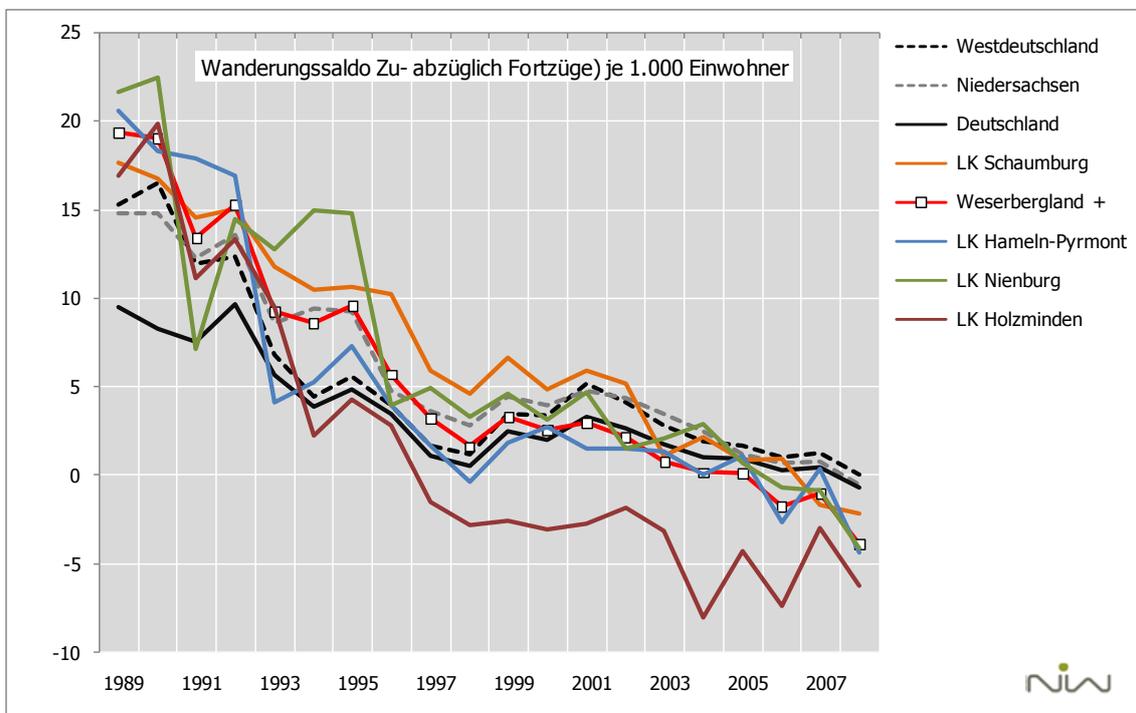


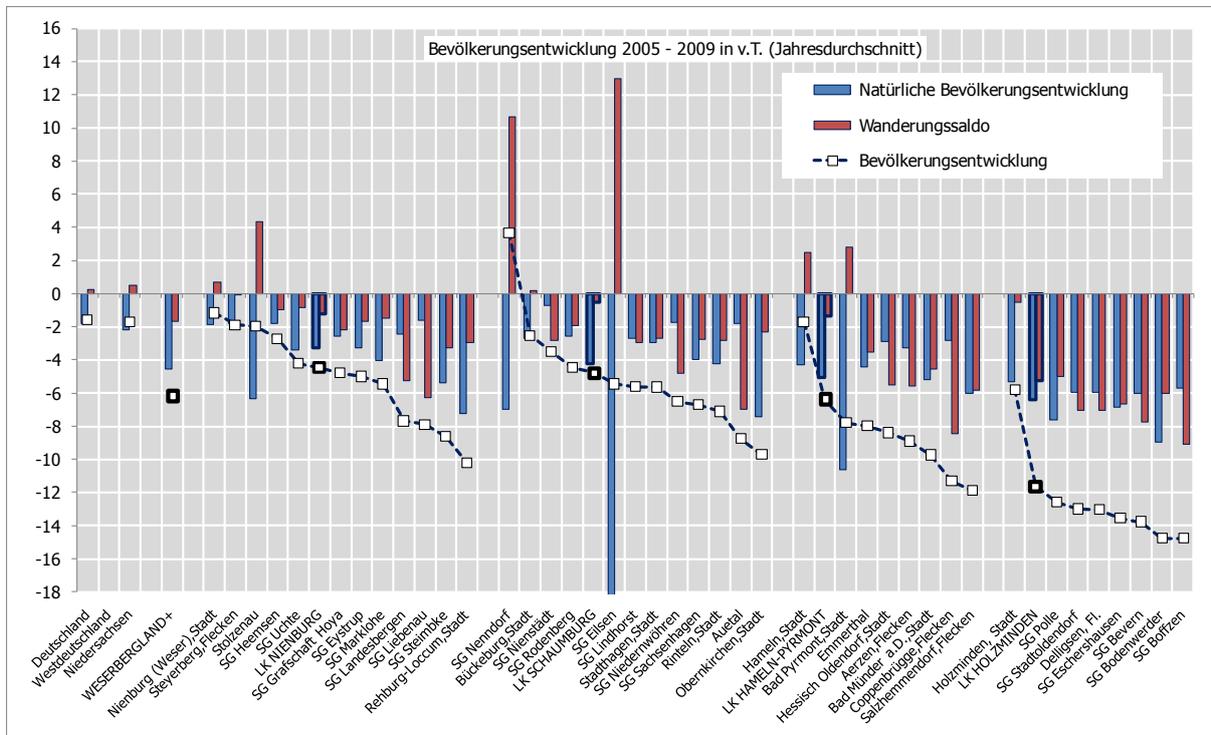
Abb. 1.2-4: Wanderungen seit Ende der 80er Jahre in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, jeweils 1.1. bis 1.1., LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

Abb. 1.2-5: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, Westdeutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2005 bis 2009



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung, jeweils 1.1. bis 1.1., LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

der Wanderungsverluste in den drei übrigen Landkreisen unterscheidet sich nur geringfügig.

Im Zusammenspiel von natürlicher Entwicklung und Wanderungen in den letzten Jahren gibt es in den Verwaltungseinheiten der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} einige Besonderheiten (Abb. 1.2-5).

- Die durch ihre Attraktivität als Kurorte bzw. als Altersruhesitzstandorte haben die Samtgemeinden Nenndorf und Eilsen sowie die Stadt Bad Pyrmont hohe Wanderungsgewinne bei gleichzeitig hohen Sterbeüberschüssen.
- Eine vergleichsweise günstige Bevölkerungsentwicklung ist in den Städten Nienburg und Hameln sowie Bückeburg und in den Samtgemeinden Nienstädt und Rodenberg zu verzeichnen.
- In allen Samtgemeinden des Landkreises Holzminden mit Ausnahme der Stadt Holzminden sowie in den meisten Verwaltungseinheiten des Landkreises Hameln-Pyrmont mit Ausnahme der Städte Hameln und Bad Pyrmont kumulieren sich eine ungünstige natürliche Entwicklung und starke Wanderungsverluste.

1.3 Siedlungs- und Wohnbauentwicklung

1.3.1 Siedlungs- und Siedlungsflächenentwicklung

Dezentralisierte Siedlungsentwicklungsplanung in Deutschland

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung in Deutschland ist im Wesentlichen eine Aufgabe der kommunalen Ebene. Gemeinden setzen ihr Baulandausweisungsprivileg dabei nicht ausschließlich zur Verfolgung städtebaulicher Ziele ein, sondern nutzen dieses bodenrechtliche Instrumentarium auch für wirtschaftliche, arbeitsmarkt-, bevölkerungs- und haushaltspolitische Zwecke im kommunalen Wettbewerb, der einen Anreiz zur sukzessiv zunehmenden Ausweisung von Bauland setzt⁷. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Kommunen entsprechend der Vorgaben aus § 2 II Nr. 9 bzw. Nr. 11 ROG zu gewährleisten haben, die Bevölkerung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum zu versorgen sowie ausreichende Flächen für die gewerbliche und infrastrukturelle Nutzung vorzuhalten und bereitzustellen. Entsprechend wird in Deutschland der unkomplizierten Verfügbarkeit von Siedlungsflächen vor allem auch angesichts der gesellschaftlichen und wirtschaftsstrukturellen Herausforderungen bis heute ein hoher Stellenwert beigegeben⁸.

Deutschland: Tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2007: 96 ha

Die tägliche Flächeninanspruchnahme in Deutschland nahm zwischen 1981 und 2004 von 112 ha auf 131 ha im Jahr 2003 zu und ging anschließend auf 96 ha im Jahr 2007 zurück⁹. Diese Abnahme ist dabei wesentlich den verhaltenen konjunkturellen Entwicklungen zuzuschreiben, aber auch auf eine effizientere Bestandsflächennutzung durch Nachverdichtung und Wiedernutzung sowie auf demographische Entwicklungen zurückzuführen¹⁰. Allerdings ist zu vermuten, dass die derzeit rückläufige Flächeninanspruchnahme bei wieder einsetzender Baukonjunktur erneut ansteigen wird¹¹. Insgesamt bleibt damit festzuhalten, dass sich das bundesdeutsche Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum der vergangenen 40 Jahre von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelt hat und dem Anspruch einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik weitgehend entgegensteht¹².

Niedersachsen: Tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2005: 13,5 ha

In Niedersachsen hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche entsprechend dem Bevölkerungswachstum in den vergangenen 25 Jahren um insgesamt 22,6 % zugenommen und stieg damit von ungefähr 500.000 ha im Jahr 1979 auf insgesamt 650.000 ha im Jahr 2005¹³. Dabei wurde der überwiegende Teil des Flächenwachstums im Betrachtungszeitraum 1979 bis 2005 durch die Zunahme der Gebäude- und Freiflächen getragen (105.000 ha oder 31,7 %). Demgegenüber waren die Zuwächse der Verkehrsflächen um ca. 25.000 ha (10,4 %) sowie der Erholungsflächen um ca. 22.000 ha (53,2 %) deutlich geringer. Die Betriebsfläche hat sogar um ca. 6.000 ha (15,1 %) abgenommen. In Niedersachsen lag der durchschnittliche tägliche Flächenverbrauch von 2001 bis 2004 bei 14,4 ha/Tag.

⁷ vgl. Einig 2003, 111 f.; 2005, 48 f.; Schultz/Dosch 2005a, 3

⁸ vgl. Dosch/Beckmann 1999, 493

⁹ vgl. Dosch 2002; Dosch/Jakubowski 2006

¹⁰ vgl. Siedentop/Kausch 2004, 37; Einig 2005, 49; Schultz/Dosch 2005b, 8

¹¹ vgl. Schultz/Dosch 2005b, 12

¹² vgl. Siedentop/Kausch 2004, 37; Schultz/Dosch 2005b, 5; Dosch/Jakubowski 2006, 293

¹³ vgl. Nds. LT-Drucks. 15/3900, 201

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat die Forderung aufgestellt, die Flächeninanspruchnahme in Deutschland bis zum Jahr 2050 auf Null zu reduzieren¹⁴. Als geeignetes Instrumentarium wird zu diesem Zweck ein verstärktes Flächenrecycling durch Länder und Kommunen angeregt, die im Rahmen der von ihnen aufgestellten Raumordnungs- und Bauleitpläne Festlegungen über die Flächenwidmung treffen. Das Wiedernutzungspotenzial brachgefallener Flächen bewegt sich in Deutschland dabei auf hohem Niveau. Im Jahr 2003 konnte ein entsprechendes Potenzial von knapp 49.000 ha festgestellt werden, wovon 40 % auf Gewerbeflächen, 35 % auf Konversionsflächen, 10 % auf Bahn- und Postflächen und 15 % auf Verkehrs- und sonstige Brachflächen entfielen¹⁵.

Hohes Wiedernutzungspotenzial brachgefallener Flächen in Deutschland

Es ist erklärtes politisches Ziel der Bundesregierung, sämtliche vorhandene Brachflächen einer zügigen Um- oder Weiternutzung zu unterziehen und die Neubautätigkeit schwerpunktmäßig auf die städtebauliche Innenentwicklung auszurichten. Dabei soll die Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung im Verhältnis 3:1 gefördert werden¹⁶. Zugleich regt die Bundesregierung eine koordinierte Flächeninanspruchnahme in Form eines Flächenmanagements an¹⁷.

Stärkung der Innenentwicklung als Instrument zur Reduzierung von Flächeninanspruchnahme

Allerdings rechneten Anfang des Jahrzehnts erst 11 % der Kommunen damit, ihren Baulandbedarf in den nächsten 10 bis 15 Jahren vorrangig durch Innenentwicklung decken zu können, obwohl nahezu die Hälfte aller deutschen Gemeinden über Wiedernutzungsflächen verfügten, die für eine Wohnbaunutzung geeignet waren¹⁸. Angesichts des demographischen Wandels ist jedoch davon auszugehen, dass der Anteil der Gemeinden, die ihren Baulandbedarf vorrangig durch Innenentwicklung stillen werden, deutlich zunehmen wird.

Befriedigung des Baulandbedarfs verstärkt durch Innenentwicklung

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1989 bis 2005 um etwa 5.700 ha oder knapp 14 % zugenommen und liegt damit knapp unterhalb des Landesdurchschnitts von 15 %. Diese Entwicklung ist wesentlich durch die Zunahme der Gebäude- und Freiflächen um ca. 3.100 ha getragen. Die Verkehrsflächen vergrößerten sich demgegenüber um etwa 1.300 ha, Erholungsflächen um knapp 1.160 ha und Betriebsflächen (ohne Abbauand) um ca. 140 ha.

Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1989 bis 2005 um 14 %

Innerhalb der vier Landkreise der Entwicklungskooperation ist die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Landkreisen Holzminden (10 %) und Nienburg (Weser) (11 %) am geringsten. Auffällig ist die im Vergleich zu den anderen Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} starke Zunahme der Gebäude- und Freiflächen im Landkreis Nienburg (Weser). In den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Schaumburg haben die Siedlungs- und Verkehrsflächen in allen Bereichen zugenommen und liegen mit einem Zuwachs von 18 % bzw. 16 % über dem niedersächsischen Durchschnitt.

Regionale Unterschiede in der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen

¹⁴ vgl. Schultz/Dosch 2005b, 11

¹⁵ vgl. Schultz/Dosch 2005b, 9

¹⁶ vgl. Dosch 2002, 37 ff.; Die Bundesregierung 2002, 296

¹⁷ vgl. Die Bundesregierung 2002, 295.

¹⁸ vgl. Einig 2005, 49

Rückläufige Ausweisung von neuem Wohnbauland in Niedersachsen

In Niedersachsen besteht seit Mitte der 1990er Jahre ein Trend zu rückläufigen Wohnbaulandausweisungen. So wurden in den Jahren 2006 und 2007 nur noch ca. 1.800 ha Wohnbauland ausgewiesen. Allein gegenüber dem vorherigen Erhebungszeitraum 2004/ 2005 ist die Ausweisung in Niedersachsen um 21 % zurückgegangen¹⁹.

REK Weserbergland^{plus}: Unterdurchschnittliche Ausweisungsintensität von Wohnbauland

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} wurden im Zeitraum 2006/ 2007 ca. 74 ha Wohnbauland ausgewiesen. Dabei entfällt der größte Teil der Neuausweisung auf den Landkreis Schaumburg (34 ha), gefolgt von den Landkreisen Hameln-Pyrmont (22 ha), Nienburg (Weser) (15 ha) und Holzminden mit drei ha. Die höchste Ausweisungsintensität besteht mit 2,1 ha je 10.000 Einwohner im Landkreis Schaumburg, gefolgt von den Landkreisen Hameln-Pyrmont (1,4), Nienburg (Weser) (1,2) und Holzminden (0,5). In Relation zur Einwohnerzahl ist die Ausweisungsintensität in allen vier Landkreisen geringer als in Niedersachsen (2,2 ha je Einwohner)²⁰.

1.3.2 Wohnbautätigkeit

Rückläufige Wohnbautätigkeiten im Gebiet der REK Weserbergland^{plus}

Die Wohnbautätigkeit ist in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre rückläufig. Dies gilt auch für das Untersuchungsgebiet und seine Teilräume. Während im Untersuchungsgebiet im Jahr 1995 noch 4.200 Wohnungen neu errichtet wurden, sind die Zahlen danach kontinuierlich geschrumpft. Wurden im Jahr 2000 noch 2.800 Wohnungen fertiggestellt, sank die Zahl der neuen Wohnungen im Jahr 2008 auf nur noch 800 Wohnungen. Damit schrumpfte auch der Anteil der jährlich neu errichteten Wohnungen am Wohnungsbestand kontinuierlich von 1,9 % im Jahr 1995 auf 0,3 % im Jahr 2008.

Gefälle in der Wohnbautätigkeit vom Norden zum Süden

Innerhalb des Untersuchungsgebiets zeigen sich deutliche Unterschiede in der Wohnbautätigkeit (Abb. 1.3-1 und 1.3-2).

- Die stärkste Wohnbautätigkeit haben die Landkreise Nienburg (Weser) und Schaumburg. Im Zeitraum 2000 bis 2008 sind im Landkreis Nienburg (Weser) insgesamt 4.000 Wohnungen errichtet worden; dies entspricht einem Jahresdurchschnitt von 0,9 %. Im Landkreis Schaumburg sind im gleichen Zeitraum 5.300 Wohnungen hinzugekommen, der Jahresdurchschnitt beträgt damit 0,8 %.
- In den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Holzminden ist die Wohnbautätigkeit dagegen deutlich geringer. Im Landkreis Hameln-Pyrmont lag der jahresdurchschnittliche Zuwachs bei insgesamt 3.900 Wohnungen oder 0,5 %. Im Landkreis Holzminden war der Zuwachs mit insgesamt 1.200 Wohnungen oder 0,4 % noch geringer.

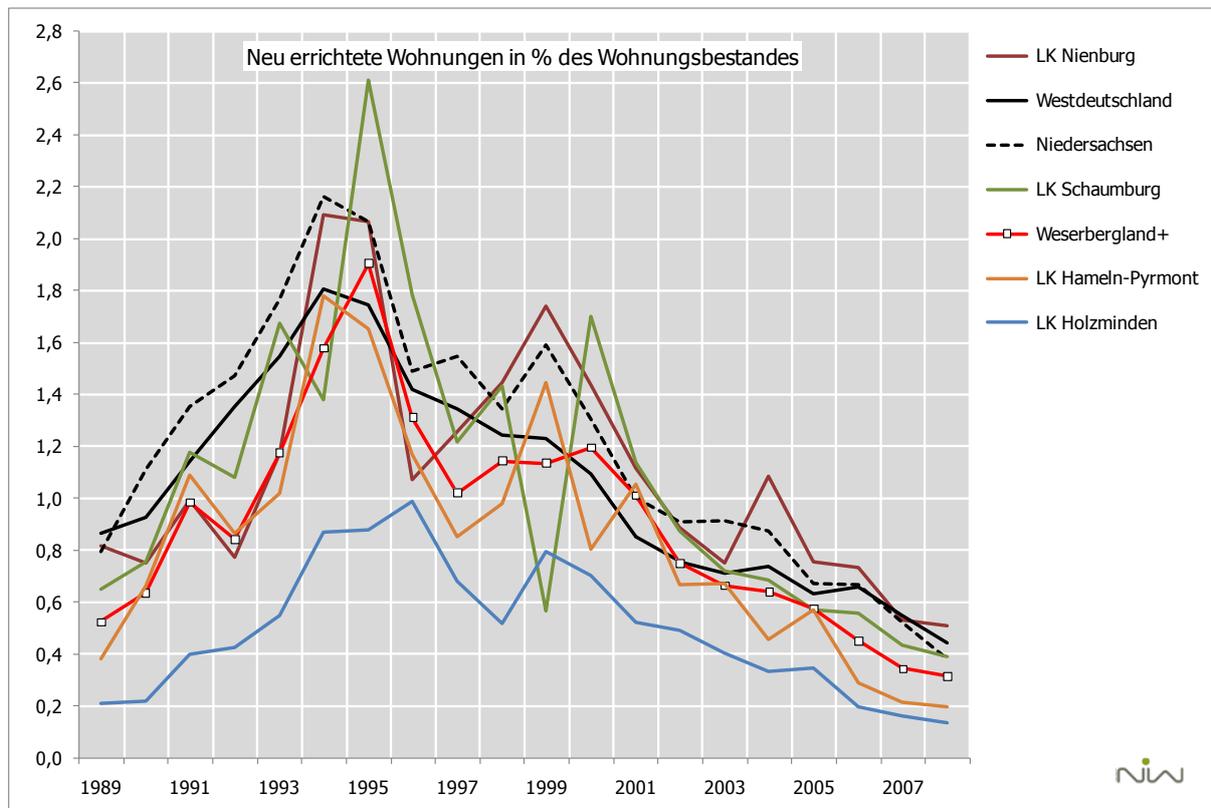
Überdurchschnittliche Wohnbautätigkeit im Landkreis Nienburg (Weser)

Die ungünstige Nachfragesituation nach Wohnungen hat im Jahr 2008 zum tiefsten Stand des Wohnungsneubaus seit mehr als 20 Jahren geführt. Im gesamten Gebiet der regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} wurden nur noch ca. 780 Wohnungen fertiggestellt, wobei der größte Anteil auf den Landkreis Nienburg

¹⁹ vgl. NBank 2008, 32 und 103

²⁰ vgl. NBank 2008, 103

Abb. 1.3-1 Entwicklung der Wohnbautätigkeit in Westdeutschland, Niedersachsen sowie in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 1987 bis 2008



Statistik der Baufertigstellungen, Zugang an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2009

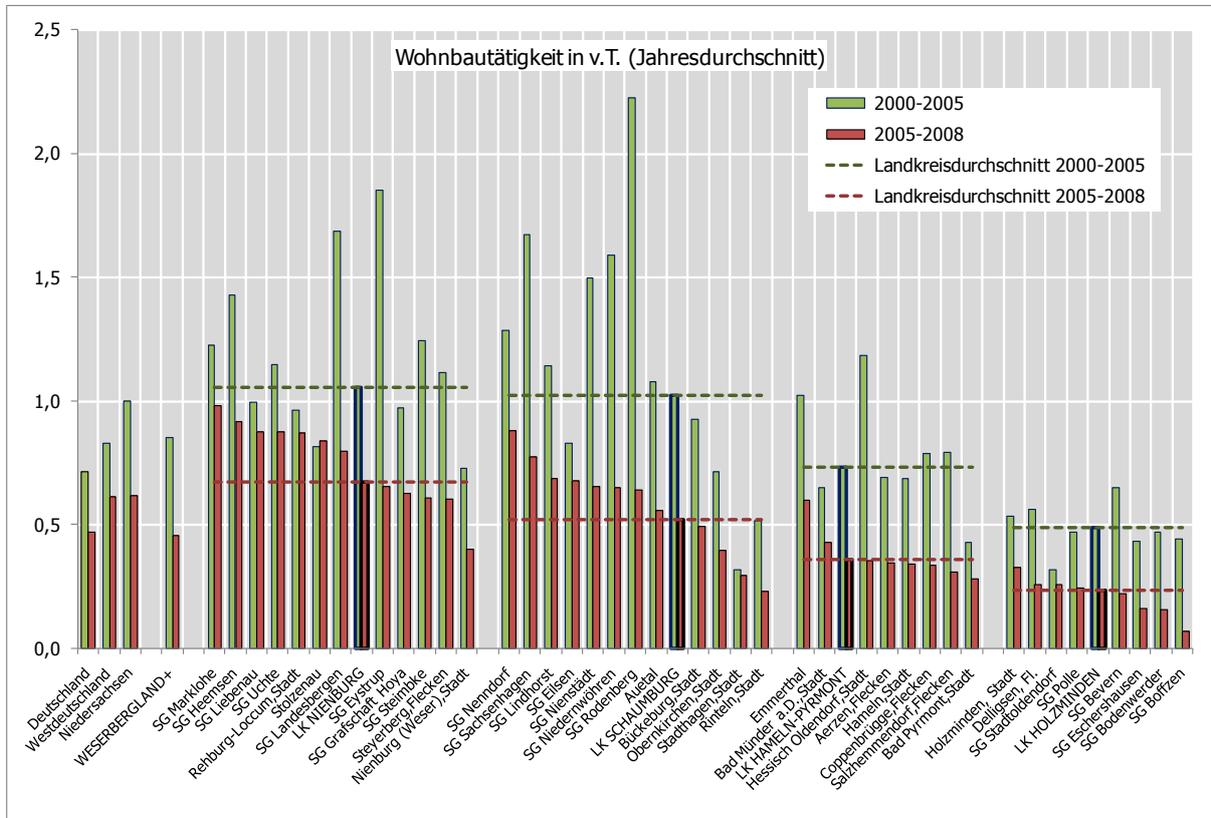
(Weser) und der geringste Anteil auf den Landkreis Holzminden entfällt. Damit liegt der Anteil der neu errichteten Wohnungen am Wohnungsbestand in den Landkreisen Schaumburg, Hameln-Pyrmont und Holzminden unter dem niedersächsischen Durchschnitt. Lediglich der Landkreis Nienburg (Weser) weist – wie bereits in den letzten Jahren – eine überdurchschnittliche Entwicklung der Wohnbautätigkeit auf.

Die Kaufwerte für baureifes Land haben entsprechend auf die stark rückläufige Nachfrage reagiert und sind deutlich gesunken. Während im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005 die Kaufwerte im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} mit 54,11 EUR (53²¹) bei etwas mehr als der Hälfte des westdeutschen Durchschnitts lagen, sind sie im Durchschnitt 2006 bis 2008 leicht auf 47,31 EUR je m² (38) gesunken und liegen damit nur noch leicht über einem Drittel des Bundesdurchschnitts (Abb. 1.3-3).

Rückläufige Bodenpreise für baureifes Land

²¹ jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

Abb. 1.3-2: Wohnbautätigkeit in den Landkreisen sowie Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2000 bis 2005 und 2005 bis 2007



Neuerichtung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohnbauten

Quelle: Statistik ..., Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

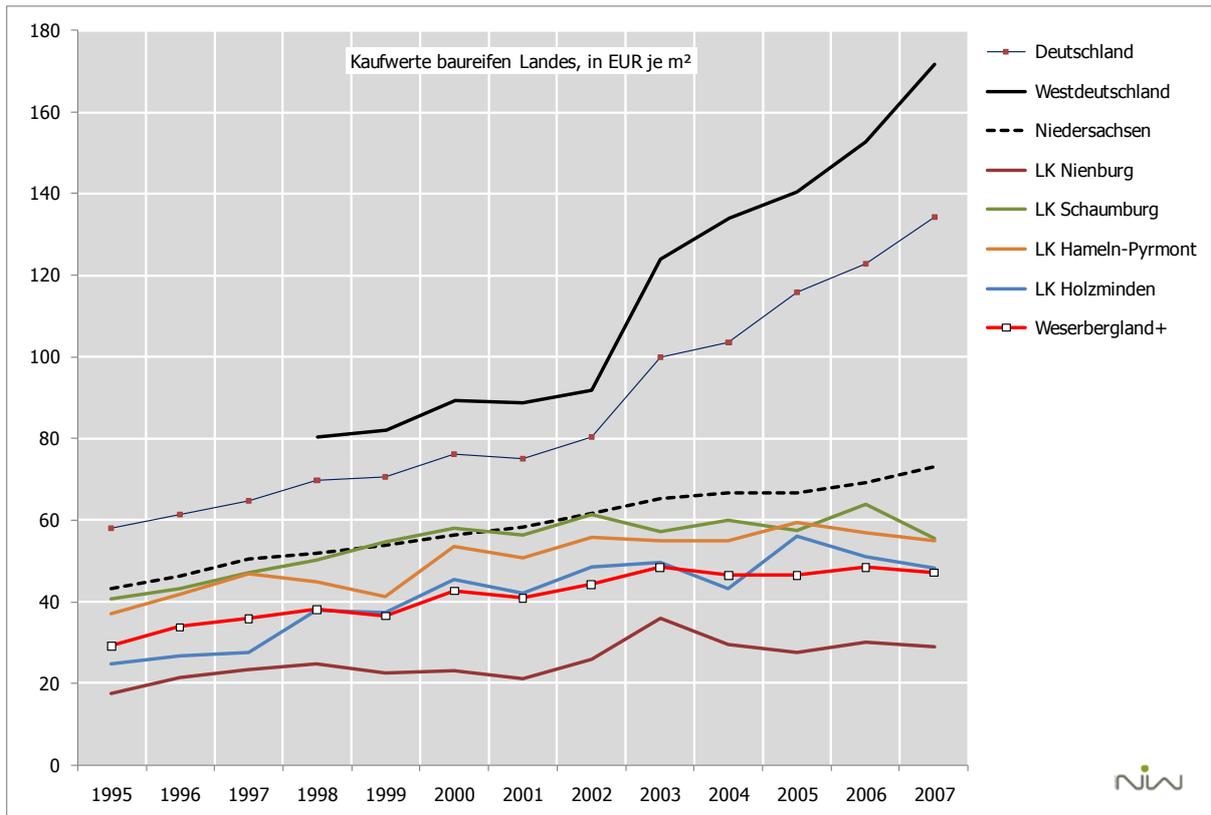
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

- Am höchsten sind die Kaufwerte im Landkreis Schaumburg (47) und im Landkreis Hameln-Pyrmont (46). Allerdings lagen sie sowohl im Landkreis Schaumburg (70) als auch im Landkreis Hameln-Pyrmont (64) in der ersten Hälfte des Jahrzehnts deutlich höher.
- Die Kaufwerte im Landkreis Holzminden (43) sind nur geringfügig niedriger als im Landkreis Schaumburg. Gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005 (56) sind die Kaufwerte ebenfalls beträchtlich gesunken.
- Ausgesprochen gering sind die Bodenpreise für baureifes Land im Landkreis Nienburg (23). Wie bereits in den anderen Landkreisen des Untersuchungsgebietes sind auch hier die Werte im Vergleich zum Zeitraum 2000 bis 2005 (31) gefallen.

Kaufpreise für Wohnimmobilien im Untersuchungsgebiet auf mittlerem bis niedrigem Niveau

Die durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnimmobilien bewegen sich im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} im Vergleich zu Niedersachsen auf mittlerem bis niedrigem Niveau. Während im Jahr 2008 der höchste durchschnittliche Kaufpreis für ein freistehendes Einfamilienhaus mit 254.000 EUR in der Region Hannover bezahlt wurde, beliefen sich die entsprechenden Werte in den

Abb. 1.3-3: Entwicklung der Kaufwerte baureifen Landes im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 1991 bis 2007



Quelle: Statistik der Kaufwerte für Bauland, LSKN, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

Landkreisen Schaumburg (Rang 18) und Hameln-Pyrmont (Rang 31) auf 142.000 EUR bzw. auf 126.000 EUR, in den Landkreisen Nienburg (Weser) (Rang 41) und Holzminden (Rang 43) lagen sie mit 107.000 EUR bzw. 103.000 EUR deutlich niedriger.

1.4 Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftsentwicklung

- Wirtschaftskraft fast ein Viertel unter dem Bundesdurchschnitt** Mit einem Bruttoinlandsprodukt von 11,6 Mrd. EUR ²² liegt die Wirtschaftskraft im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} mit 22.300 EUR je Einwohner (75 ²³) um genau ein Viertel unter dem Bundesdurchschnitt. Dabei ist allerdings auch in Rechnung zu stellen, dass die Region Weserbergland^{plus} einen Auspendlerüberschuss von 16 % und die Landkreise mit Ausnahme von Hameln-Pyrmont (4 %) hohe Auspendlerüberschüsse verzeichnen, so etwa Holzminden (15 %), Nienburg (22 %) und Schaumburg (26 %) ²⁴.
- Produktivität leicht unter dem Bundesdurchschnitt** Die Produktivität ²⁵ liegt im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} mit 55.700 EUR je Erwerbstätigen (91) um etwa ein Zehntel unter dem Bundesdurchschnitt und ist damit niedriger als im niedersächsischen Landesdurchschnitt (94).
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont (102) ist insgesamt die Produktivität am höchsten.
 - Der Landkreis Holzminden hat eine leicht unterdurchschnittliche Produktivität.
 - Mit Abstand folgen die Landkreise Nienburg (Weser) (88) und Schaumburg (85).
- Insgesamt fast 207.000 Erwerbstätige** Insgesamt sind im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 208.900 Erwerbstätige ²⁶ beschäftigt. Größte Wirtschaftsstandorte sind die Landkreise Hameln-Pyrmont mit 68.000 Erwerbstätigen und Schaumburg mit 60.500 Erwerbstätigen. Mit Abstand folgt der Landkreis Nienburg (Weser) mit 50.400 Erwerbstätigen. Sehr viel kleiner ist der Landkreis Holzminden mit insgesamt 30.000 Erwerbstätigen.

1.4.1 Grundzüge der Wirtschaftsstruktur

- Wirtschaftsstruktur nach der Zusammensetzung der Erwerbstätigen** Die Wirtschaftsstruktur des Untersuchungsraums nach der Zusammensetzung der Erwerbstätigen unterscheidet sich deutlich von bundesdurchschnittlichen Verhältnissen.
- Insgesamt 3,4 % der Erwerbstätigen ²⁷ (159) entfallen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} auf die Land- und Forstwirtschaft. Sie hat die größte Bedeutung im Landkreis Nienburg (Weser) (292), in den übrigen Kreisen ist sie nur leicht überdurchschnittlich vertreten.
 - Das Produzierende Gewerbe ist mit 26,5 % der Erwerbstätigen (104) leicht überrepräsentiert. Es steht vor allem im Landkreis Holzminden (145) sehr stark im Vordergrund. Im Landkreis Hameln-Pyrmont (86) ist es unterrepräsentiert.

²² jüngste Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf Kreisebene derzeit für 2007

²³ Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, 2007, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

²⁴ Berufspendler nach der Beschäftigtenstatistik, 30.6.2008

²⁵ Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, 2007, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

²⁶ Erwerbstätige am Arbeitsort, Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, 2007

²⁷ Erwerbstätige am Arbeitsort, Berechnungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder, 2007

- Die Dienstleistungen sind zwar mit 70,1 % der Erwerbstätigen (97) der größte Wirtschaftsbereich, sie sind aber im Vergleich zum Bundesdurchschnitt leicht unterrepräsentiert. Die Dienstleistungen stehen jedoch im Landkreis Hameln-Pyrmont (104) etwas stärker im Vordergrund. In allen anderen Landkreisen sind sie schwächer vertreten.

1.4.2 Beschäftigtenentwicklung insgesamt

Die Beschäftigtenentwicklung in Deutschland und Westdeutschland bildet die konjunkturelle Entwicklung seit Ende der 80er Jahre deutlich ab (Abb. 1.4-1).

- In der ersten Phase nach der Wiedervereinigung verzeichneten die westdeutschen Regionen einen extrem starken Beschäftigtenanstieg, der aber bereits 1993 in einen längeren Abschwung mündete.
- Dem leichten Wiederanstieg Ende der 90er Jahre folgte von 2001 bis 2005 im Zuge des konjunkturellen Einbruchs ein deutliches Abschmelzen der Beschäftigung.
- Im Verlauf des Jahres 2005 schwächte sich der Beschäftigtenabbau ab und von 2005 bis 2008 stiegen die Zahlen erneut kräftig an. Der derzeitige extreme Konjunkturunbruch zeigte sich in der Beschäftigung erst ab Ende 2008 und ist in den vorliegenden Daten noch nicht abgebildet.

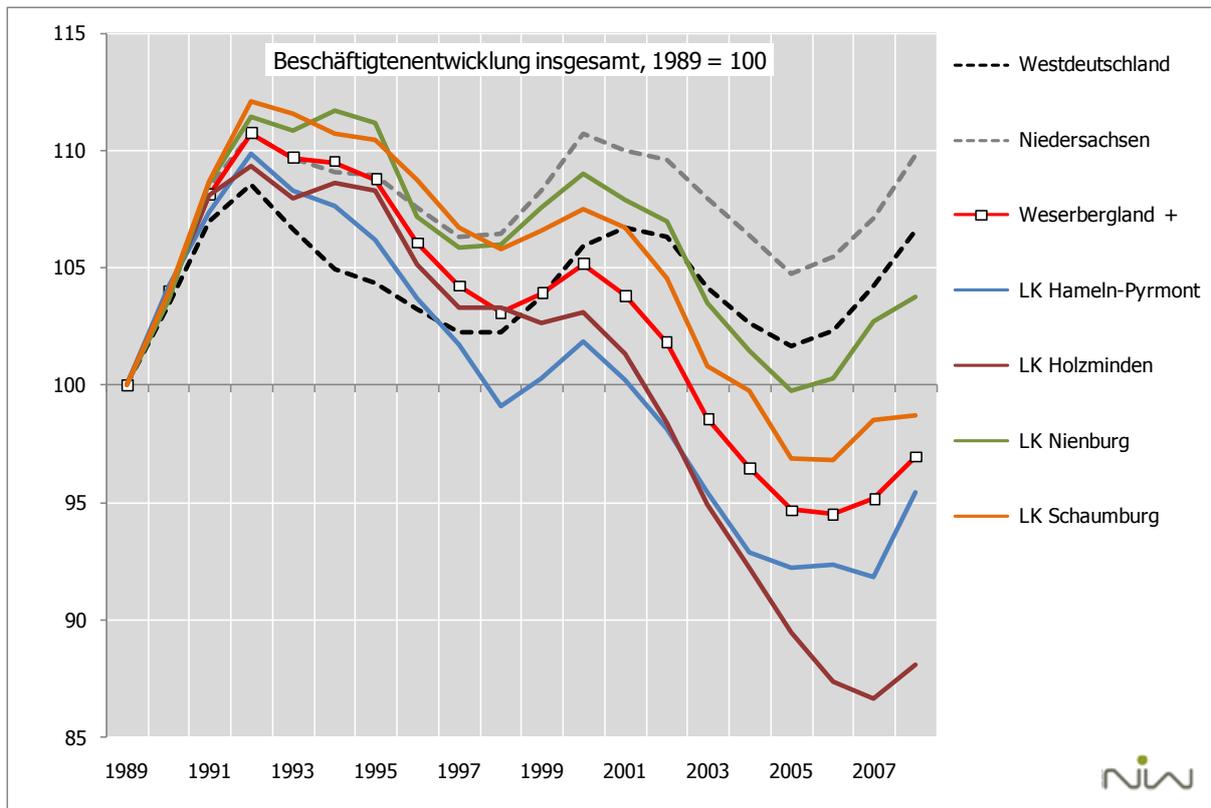
Beschäftigtenentwicklung mit konjunkturellem Einbruch 2001 bis 2005 und Wiederanstieg bis 2008

Die Beschäftigtenentwicklung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} folgte zwar in Grundzügen dem westdeutschen Trend, verzeichnete aber doch deutliche Abweichungen (Abb. 1.4-1).

- Die Region hat von der Wiedervereinigung zunächst überdurchschnittlich profitiert. Besondere Gewinner waren die Landkreise Schaumburg und Nienburg (Weser). Aber auch die Landkreise Hameln-Pyrmont und Holzminden hatten überdurchschnittliche Zuwächse.
- Im weiteren Verlauf der 90er Jahre fiel die Region Weserbergland^{plus} aber zunehmend zurück. Vor allem die Beschäftigung in den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Holzminden entwickelte sich schwächer als im Bundesdurchschnitt. In den Landkreisen Nienburg (Weser) und Schaumburg blieb die Entwicklung zumindest im westdeutschen Trend.
- In dem laufenden Jahrzehnt verlief die Beschäftigtenentwicklung im Untersuchungsgebiet dann ausgesprochen ungünstig. In allen vier beteiligten Landkreisen schrumpfte die Beschäftigung von 2000 bis 2005 überdurchschnittlich, ganz besonders stark waren die Verluste im Landkreis Holzminden.
- Auch nach 2005 war der Wiederanstieg der Beschäftigung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland deutlich schwächer als im Landesdurchschnitt oder in Westdeutschland insgesamt. Von 2005 bis 2008 stieg die Beschäftigung in Westdeutschland um 4,9 %, in Niedersachsen um 4,8 % und im Untersuchungsgebiet lediglich um 2,4 %. Am günstigsten war noch die Entwicklung im Landkreis Nienburg (Weser) und im Landkreis Hameln-Pyrmont. Im Landkreis Holzminden schmolz die Beschäftigung sogar von 2005 bis 2007 weiter stark ab und stieg erst von 2007 auf 2008 wieder leicht an.

Grundzüge der Beschäftigtenentwicklung im Untersuchungsgebiet: Entwicklungsschwäche seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre

Abb. 1.4-1: Beschäftigtenentwicklung seit Ende der 80er Jahre in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen und geringfügig Beschäftigten

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

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2009

Gefälle innerhalb der Landkreise

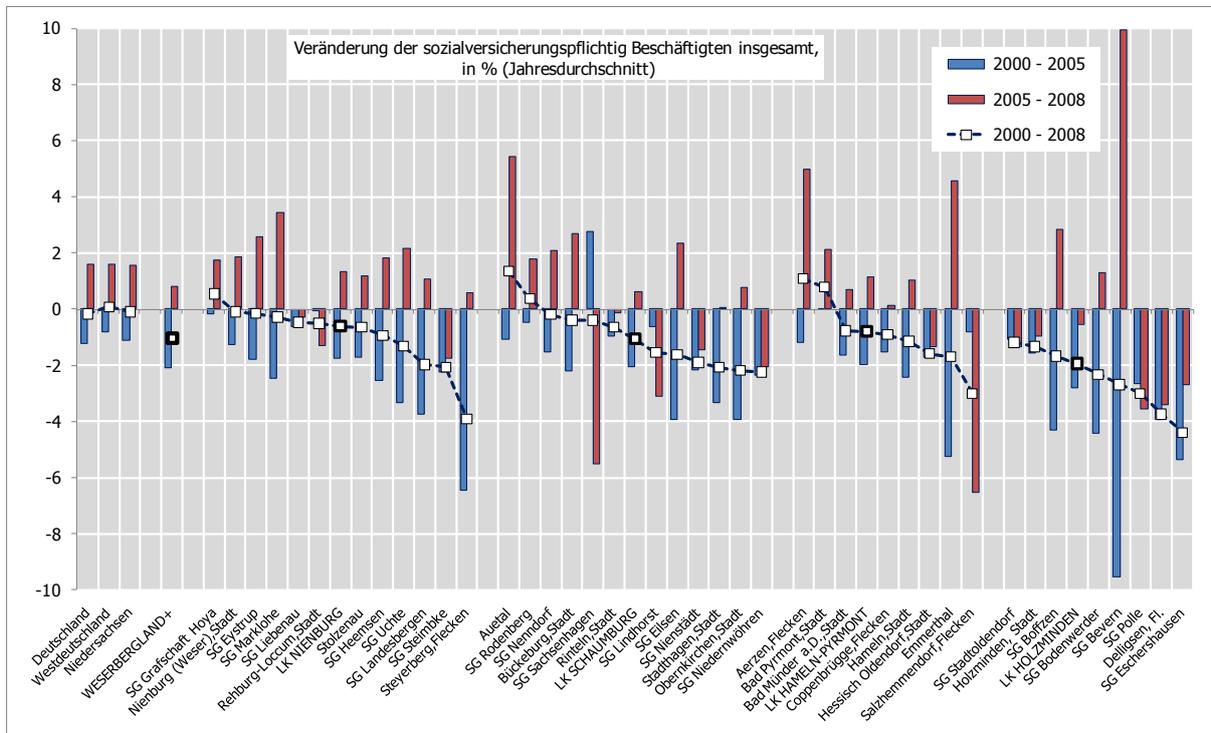
Innerhalb der Landkreise ist die Beschäftigtenentwicklung teilweise deutlich unterschiedlich (Abb. 1.4-2). Gewinner sind beispielsweise die Samtgemeinde Grafschaft Hoya, die Gemeinde Auetal und die Samtgemeinde Rodenberg sowie der Flecken Aerzen und die Stadt Bad Pyrmont. Auf der anderen Seite haben einige Standorte – wie der Flecken Salzhemmendorf sowie die Samtgemeinden Delligsen und Eschershausen – überdurchschnittlich verloren.

1.4.3 Produzierendes Gewerbe

Rückgang der Beschäftigung im Zuge des industriellen Strukturwandels

Das Produzierende Gewerbe hat im Zuge des industriellen Strukturwandels der letzten Jahrzehnte erheblich an Beschäftigung verloren. Von 1998 bis 2006 schrumpfte die Beschäftigung deutschlandweit um etwa 17 % und in Westdeutschland um knapp 15 %. Erst von 2006 bis 2008 ist die industrielle Beschäftigung erstmals seit langem wieder gestiegen.

Abb. 1.4-2: Beschäftigtenentwicklung in Deutschland, Westdeutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2000 bis 2005 und 2005 bis 2007



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen und geringfügig Beschäftigten

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

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2009

Das Produzierende Gewerbe hat mit 36,1 % der Beschäftigten (113²⁸) eine überdurchschnittliche Bedeutung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}. Innerhalb des Produzierenden Gewerbes sind sowohl das Verarbeitende Gewerbe (113) als auch das Baugewerbe (113) überrepräsentiert.

Überdurchschnittliche Bedeutung des Produzierenden Gewerbes

- In der Wirtschaftsstruktur des Landkreises Nienburg (Weser) ist das Verarbeitende Gewerbe (108) leicht überdurchschnittlich vertreten, besonders ausgerichtet ist sie auf das Baugewerbe (149).
- Im Landkreis Schaumburg ist vor allem das Verarbeitende Gewerbe (110) überrepräsentiert.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont sind Verarbeitendes Gewerbe (95) und Baugewerbe (96) leicht unterdurchschnittlich vertreten, dafür hat die Energiewirtschaft²⁹ (162) eine besondere Bedeutung.

²⁸ Spezialisierung: Anteil an den Beschäftigten insgesamt, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008

²⁹ Kernkraftwerk Grohnde in der Gemeinde Emmerthal

- Im Landkreis Holzminden steht das Verarbeitende Gewerbe ³⁰ (167) ganz stark im Vordergrund, aber auch das Baugewerbe (121) ist überdurchschnittlich vertreten.

Schwache Beschäftigtenentwicklung im Untersuchungsgebiet

Seit Anfang des Jahrzehnts hat sich die Beschäftigung im Produzierenden Gewerbeschwächer entwickelt als im Bundestrend (Abb. 1.4-3). Dies gilt vor allem für die Landkreise Holzminden und Schaumburg. In den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Nienburg (Weser) war die Entwicklung nur geringfügig ungünstiger als im Bundestrend.

Entwicklung der letzten Jahre im Bundestrend

In den letzten drei Jahren lag die Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} insgesamt in etwa im Bundestrend. Besonders günstig war hier die Beschäftigtenentwicklung im Landkreis Hameln-Pyrmont. Leicht überdurchschnittlich war auch die Beschäftigtenentwicklung im Landkreis Nienburg (Weser). Hingegen blieb die Entwicklung im Landkreis Schaumburg leicht und im Landkreis Holzminden sogar sehr deutlich zurück.

Im wirtschaftlichen Strukturwandel Verlust von einem Fünftel der Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe

Im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels hat die Region Weserbergland^{plus} seit 1998 etwa 21 % seiner Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe verloren, das sind deutlich mehr als im Bundesdurchschnitt mit 15 %.

- Innerhalb der Region Weserbergland^{plus} war der Rückgang im Landkreis Nienburg (Weser) mit 15 % vergleichsweise moderat.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont gingen knapp 19 % der industriellen Arbeitsplätze verloren.
- Besonders stark waren die Auswirkungen des industriellen Strukturwandels für die Landkreise Holzminden und Schaumburg. Beide haben seit 1998 je 25 % der Arbeitsplätze im Produzierenden Gewerbe eingebüßt.

1.4.4 Dienstleistungen

Bundesweit starkes Beschäftigtenwachstum zugunsten der Dienstleistungen

Der langfristige sektorale Strukturwandel verläuft auf Kosten der Produzierenden Bereiche und zugunsten der Dienstleistungen. Entsprechend hat auch die Dienstleistungsbeschäftigung in Deutschland von 1998 bis 2008 um fast 11 % und in Westdeutschland um 15 % zugenommen. Trotzdem sind in der Rezession zu Beginn des laufenden Jahrzehnts die Beschäftigtenzahlen im Dienstleistungssektor von 2002 bis 2005 vorübergehend geschrumpft, um dann allerdings mit zunehmender konjunktureller Belebung umso stärker zu wachsen.

Spezialisierung innerhalb der Dienstleistungen

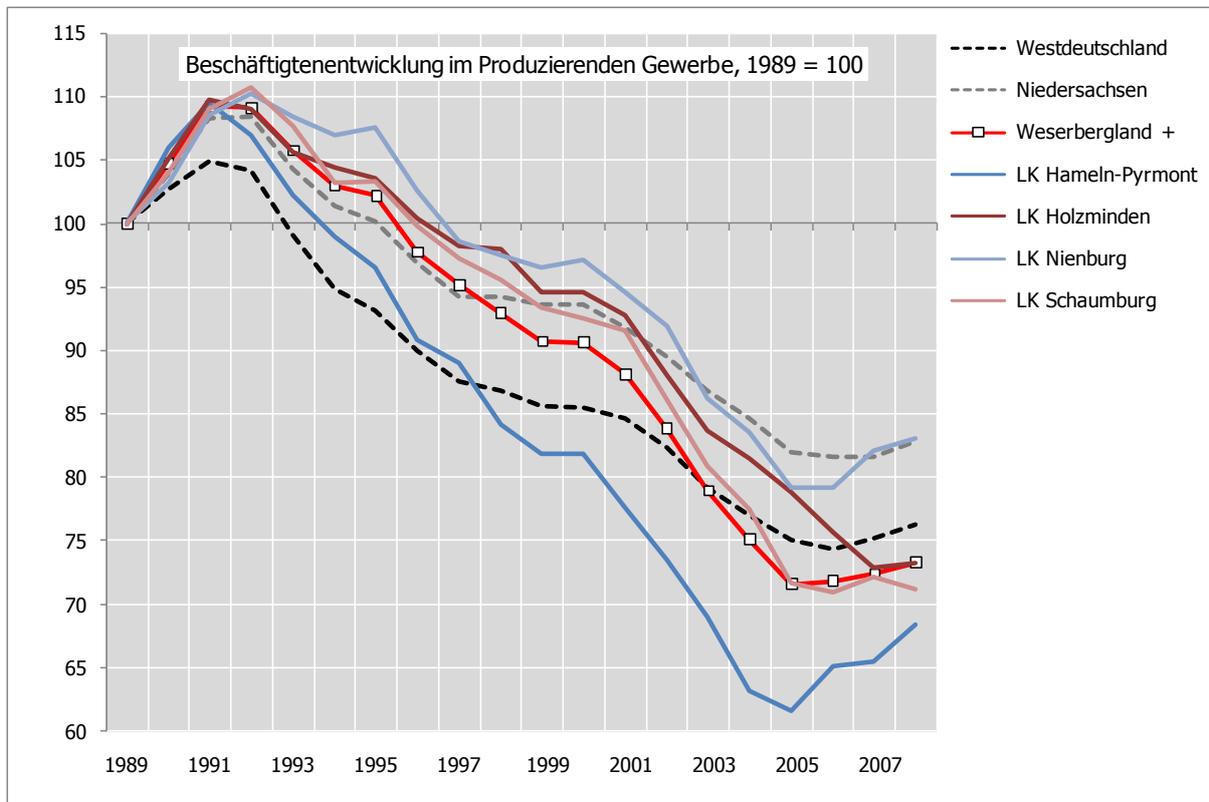
Innerhalb der Dienstleistungen sind in der Wirtschaftsstruktur im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} deutlich überrepräsentiert:

- das Gesundheits- und Sozialwesen (133 ³¹),
- das Kredit- und Versicherungsgewerbe (125),

³⁰ vor allem Chemische Industrie, Elektrotechnik, Glasindustrie

³¹ Spezialisierung: Anteil an den Beschäftigten insgesamt, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008

Abb. 1.4-3: Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes seit Ende der 80er Jahre in den Landkreisen des Gebiets der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen und geringfügig Beschäftigten

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

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2009

- der Einzelhandel (118) sowie
- die Öffentliche Verwaltung (113).

Damit sind Bildung und Wissenschaft (89), das Verkehrsgewerbe (68) sowie die stark wachsenden Dienstleistungen für Unternehmen (59) in der Wirtschaftsstruktur unterrepräsentiert.

Schwächer vertretene Dienstleistungszweige

Eine besondere Bedeutung haben die folgenden Dienstleistungszweige in den Teilräumen der Region Weserbergland^{plus}:

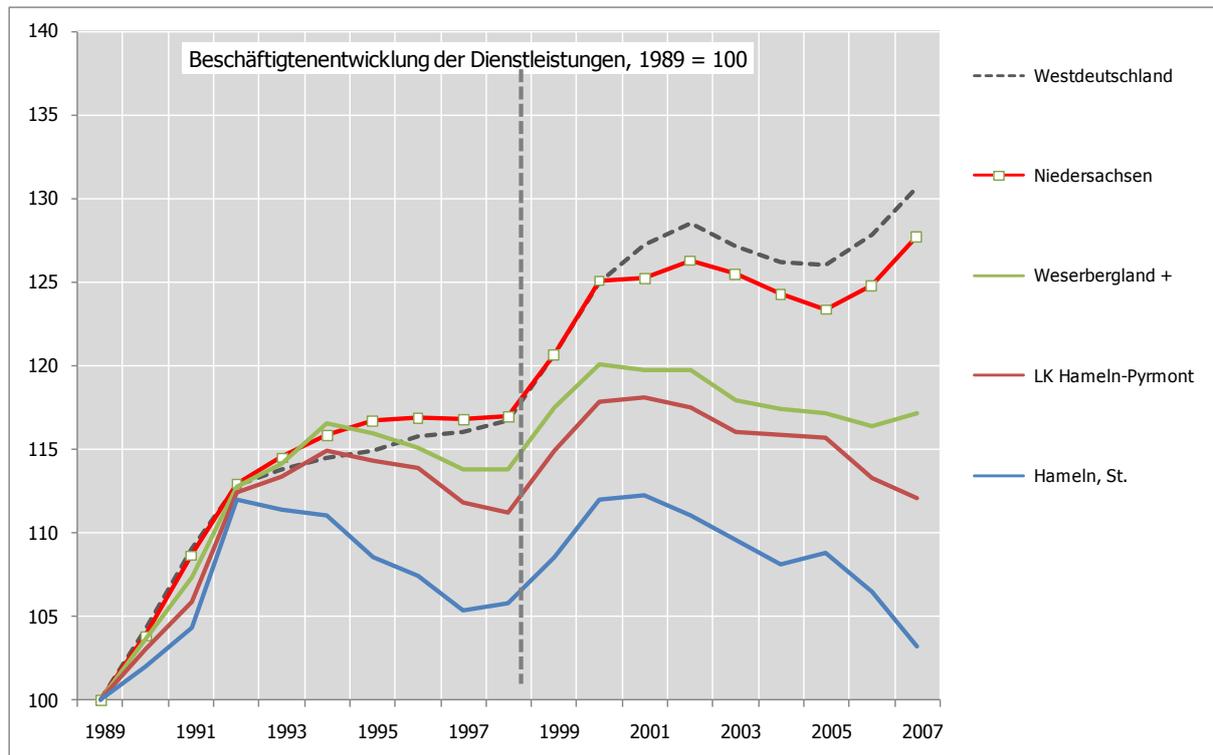
Bedeutung von Dienstleistungszweigen in den Teilräumen

- das Kredit- und Versicherungsgewerbe ³² (213), das Gesundheits- und Sozialwesen ³³ (158) sowie das Gastgewerbe (127) und der Einzelhandel (113) im Landkreis Hameln-Pyrmont,

³² Standort eines großen Finanzdienstleisters (Bausparkasse) in Hameln

³³ vor allem durch die auf Gesundheits- und Sozialwesen spezialisierten Kurorte Bad Pyrmont und Bad Münder sowie die Stadt Hameln

Abb. 1.4-4: Beschäftigtenentwicklung der Dienstleistungen seit Ende der 80er Jahre in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, ohne Berücksichtigung von Beamten, Selbständigen und geringfügig Beschäftigten

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2009

- das Gesundheits- und Sozialwesen³⁴ (146), der Einzelhandel (141) und die Öffentliche Verwaltung³⁵ (111) im Landkreis Schaumburg,
- der Einzelhandel (121) sowie Erziehung und Unterricht (113) im Landkreis Nienburg (Weser) sowie
- die Öffentliche Verwaltung (113) im Landkreis Holzminden.

Zuwachs der Beschäftigung in den Dienstleistungen in den letzten 10 Jahren deutschlandweit um 8 %

Die Beschäftigung der Dienstleistungen ist seit Ende der 80er Jahre wellenförmig angewachsen. Nach einem starken Zuwachs Ende der 90er Jahre schrumpfte die Beschäftigung im Zuge des konjunkturellen Einbruchs in der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts leicht, um in den letzten Jahren wieder stark zu expandieren. In Deutschland lag die Beschäftigung der Dienstleistungen im Jahr 2008 um etwa 8 % über dem Wert aus dem Jahr 1998.

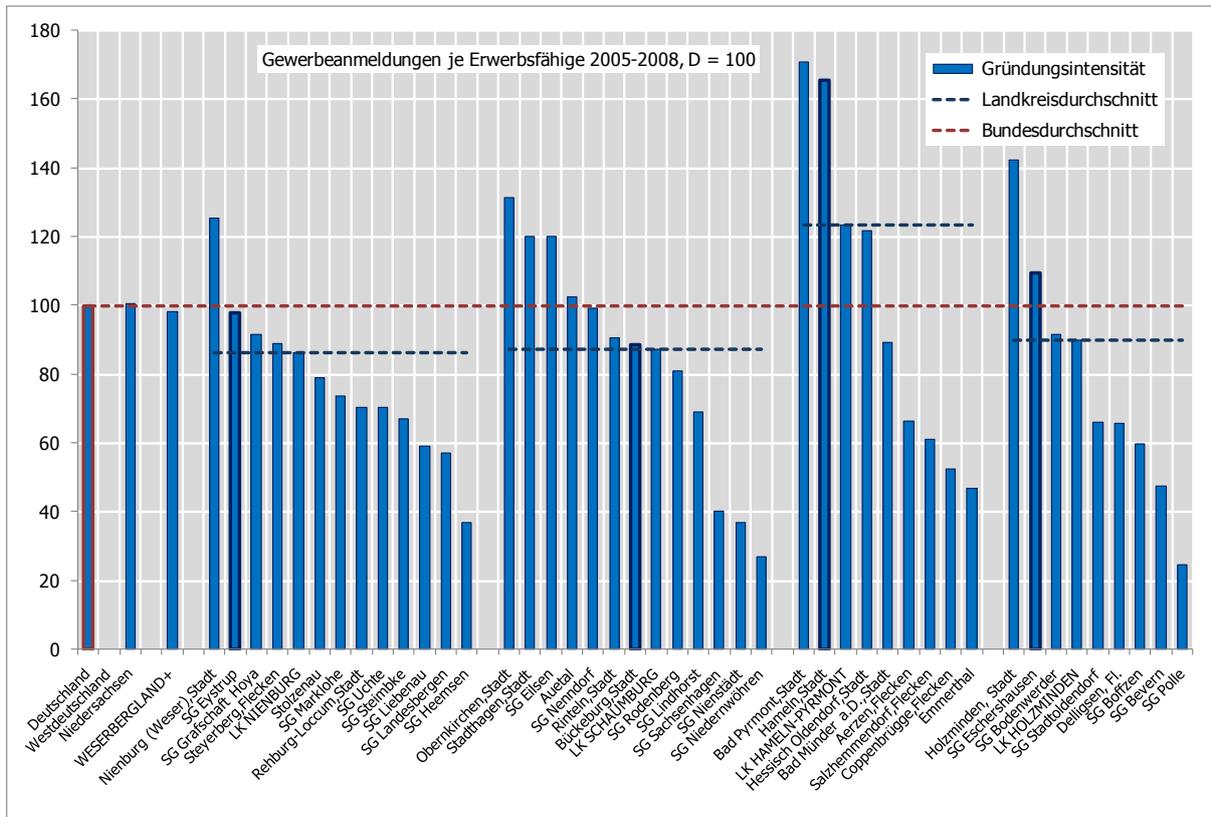
Unterdurchschnittlicher Zuwachs der Dienstleistungen

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} blieb der Zuwachs der Dienstleistungen in den letzten 10 Jahren mit etwas mehr als 5 % hinter dem Bundesdurchschnitt zurück (Abb. 1.4-4). Dabei erreichten die Landkrei-

³⁴ Kur- und Gesundheitsstandorte Bad Nenndorf und Bad Eilsen

³⁵ vor allem auch durch den Bundeswehrstandort Bückeburg sowie den Staatsgerichtshof in Bückeburg

Abb. 1.4-5: Betriebsgründungen in Deutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2005 bis 2008



Quelle: Statistik der Gewerbeanmeldungen, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2009

se Schaumburg und Nienburg mit Zuwächsen von je knapp 8 % fast den Bundes-trend. Der Landkreis Hameln-Pyrmont blieb mit einem Zuwachs von fast 5 % dem-gegenüber zurück. Im Landkreis Holzminden schrumpfte die Beschäftigung im Dienstleistungssektor sogar um 2 %.

Auch in den letzten drei Jahren Ist die Entwicklung der Dienstleistungen in den vier beteiligten Landkreisen hinter dem Bundestrend zurückgeblieben. Am stärksten war die Dienstleistungsschwäche im Landkreis Hameln-Pyrmont. Erstmals war von 2007 auf 2008 wieder ein überdurchschnittlicher Beschäftigtenzuwachs im Land-kreis Hameln-Pyrmont von 1.200 Personen oder 3,8 % zu verzeichnen. Dies ist auf überdurchschnittliche Zuwächse im Groß- und Einzelhandel ³⁶, im Gesundheits- und Sozialwesen sowie bei den Dienstleistungen für Unternehmen zurückzuführen.

Entwicklungsschwäche der Dienstleistungen auch in den letzten Jahren

³⁶ Eröffnung eines ECE-Einkaufszentrums in der Stadt Hameln

1.4.5 Gründungen

Widersprüchliche Daten zu den Unternehmensgründungsaktivitäten

Für die regionale Wirtschaftsentwicklung sind Unternehmensgründungen von besonderer Bedeutung, da sie den Bestand erneuern, Arbeitsplätze schaffen und somit den regionalen Strukturwandel vorantreiben. Leider zeichnen die vorliegenden Datenquellen hinsichtlich der Unternehmensgründungen kein eindeutiges Bild. Die Zahlen des ZEW zu den Unternehmensgründungen sehen die Region mit seinen Gründungsintensitäten in einer vergleichsweise schwachen Position. Nach den Daten der Betriebsgründungen aus den Gewerbeanmeldungen liegt die Region in den letzten Jahren in etwa im Bundesdurchschnitt.

Gründungsintensität in etwa im Bundesdurchschnitt

In den Jahren 2005 bis 2008 sind im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} jährlich rund 940 Betriebe³⁷ gegründet worden. Die Gründungsintensität³⁸ (98) lag in etwa im Bundesdurchschnitt und auch auf dem gleichen Niveau wie in Niedersachsen (100) (Abb.1.4-5).

- Innerhalb der Region sind die Gründungsaktivitäten im Landkreis Hameln-Pyrmont (123) überdurchschnittlich.
- In den Landkreisen Holzminden (89), Schaumburg (87) und Nienburg (86) erreichen sie den Bundesdurchschnitt nicht.

³⁷ Gewerbeanmeldungen

³⁸ Gewerbeanmeldungen bezogen auf die Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren

1.5 Arbeitsmarkt

1.5.1 Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit ist bundesweit von dem letzten Höchststand im Jahr 1997 bis etwa 2000 gesunken und danach wieder kräftig angestiegen (Abb. 1.5-1). Im Verlauf des Jahres 2004 hat sich der Anstieg der Arbeitslosenzahlen abgeschwächt und seit 2005 sind die Arbeitslosenzahlen deutlich zurückgegangen. Im Jahresdurchschnitt 2008 waren in Deutschland knapp 3,3 Mio. und in Westdeutschland 2,1 Mio. Menschen arbeitslos gemeldet. Damit lag die Arbeitslosenquote nunmehr bei 8,7 % in Deutschland insgesamt und bei 7,2 % in Westdeutschland. Der konjunkturelle Aufschwung hatte den Abbau der Arbeitslosigkeit deutlich beschleunigt, gegenüber 2005 waren 2008 in Deutschland knapp 1,6 Mio. Menschen und in Westdeutschland 1,1 Mio. Menschen weniger als arbeitslos registriert.

Bundesweit bis in die jüngste Vergangenheit stark sinkende Arbeitslosenzahlen

Die Arbeitslosigkeit im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} lag im Jahresdurchschnitt 2008 mit 21.800 Arbeitslosen und einer Arbeitslosenquote von 9,6 % (109) um fast ein Zehntel über dem Bundesdurchschnitt (Abb. 1.5_1). Innerhalb der Region waren die Arbeitsmarktprobleme im Norden geringer als in der Mitte und im Süden (Abb. 1.5-2).

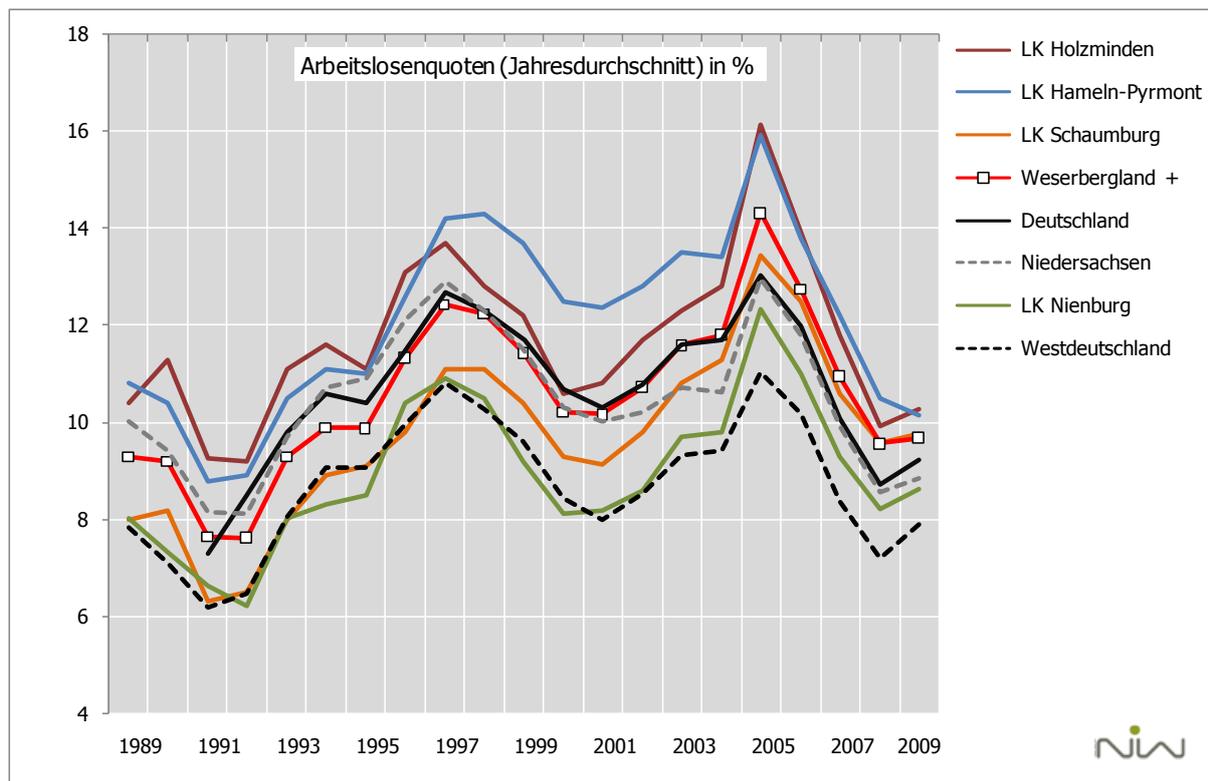
Arbeitslosigkeit über dem Bundesdurchschnitt

- Im Landkreis Nienburg (Weser) lag die Arbeitslosenquote (94) im Jahresdurchschnitt 2008 deutlich unter dem Bundesdurchschnitt.
- Im Landkreis Schaumburg (110) war die Arbeitslosigkeit demgegenüber um etwa ein Zehntel höher als im Bundesgebiet.
- Im Landkreis Holzminden (114) waren die Arbeitsmarktprobleme offensichtlich nochmals größer.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont (120) lag die Arbeitslosenquote sogar um ein Fünftel über dem Bundesdurchschnitt.

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

Auswirkungen der aktuellen Rezession auf den Arbeitsmarkt

Abb. 1.5-1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit Ende der 80er Jahre in den Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Arbeitslosenquoten: Arbeitslose bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen, Jahresdurchschnitte, 2009: Ende Juli 2009

Quelle: Statistik der Arbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 9/2009

Rückläufige Arbeitslosigkeit bis Mai 2009

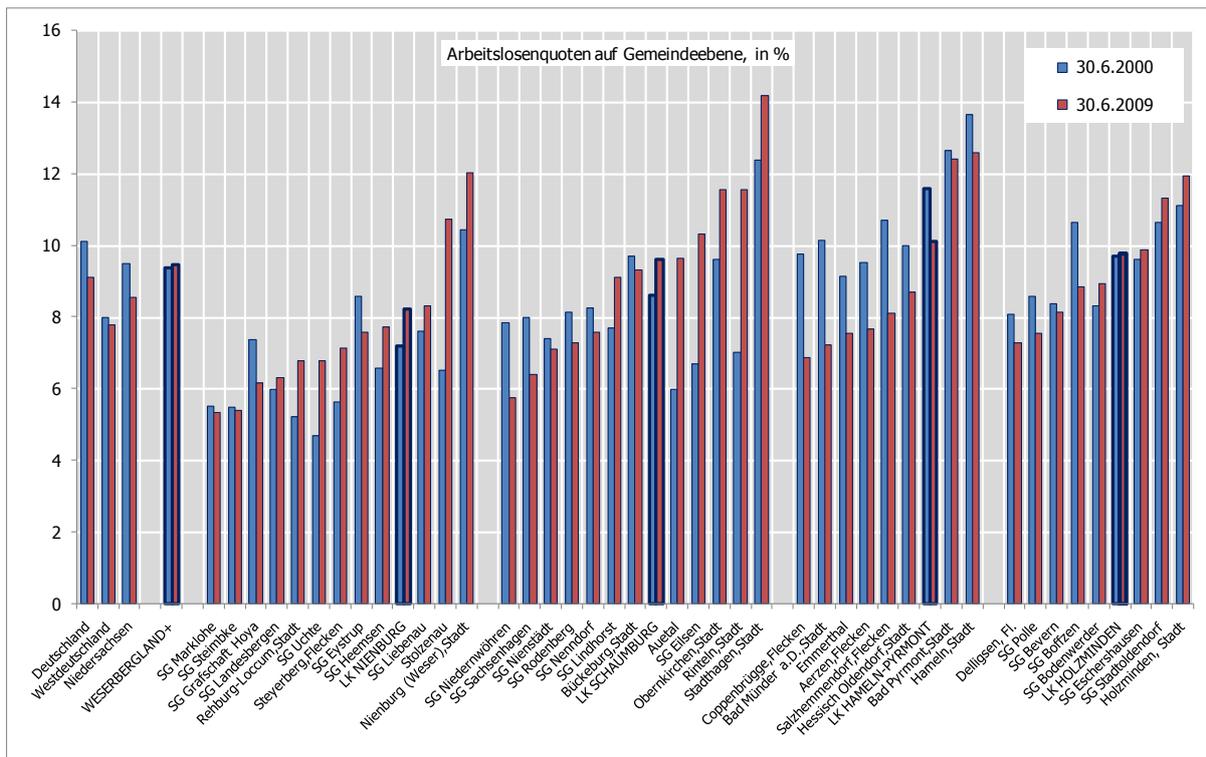
Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sind bis Mai 2009 die Arbeitslosenzahlen im Vergleich zum Vorjahresmonat noch zurückgegangen. Die Krise hatte zwar zu einem Rückgang beim Abbau der Arbeitslosigkeit geführt, aber noch nicht zu einem Wiederanstieg der Arbeitslosenzahlen jenseits der üblichen saisonalen Bewegungen. Im Juni 2009 ist nun erstmals ein leichter Zuwachs der Arbeitslosenzahlen von 2,0 % gegenüber dem Vorjahresmonat zu verzeichnen, allerdings ist er nach wie vor sehr viel schwächer als im Bundesdurchschnitt (7,9 %).

Verringerung des Rückstands zum Bundesdurchschnitt

Die Entwicklung der letzten Monate hat auch dazu geführt, dass das Niveau der Arbeitslosigkeit im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} nur noch um 0,5 Prozentpunkte über dem Bundesdurchschnitt liegt. Im Juni 2008 hatte der Abstand noch bei 1,9 %-Punkten gelegen.

In der Struktur der Arbeitslosen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} wird deutlich, dass sowohl die Arbeitslosenquote der Männer (103) als auch die der Frauen (105) derzeit (Juni 2009) leicht über dem Bundesdurchschnitt liegt. Deutlich überdurchschnittlich ist die Arbeitslosenquote der Ju-

Abb. 1.5-2: Arbeitslosigkeit in Deutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2000 und 2009



Arbeitslosenquoten: Arbeitslose bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen (geschätzte Summe aus sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, geringfügig Beschäftigten, Beamten zuzüglich Arbeitslosen)

Quelle: Statistik der Arbeitslosen der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

gendlichen (120), während die Arbeitsmarktprobleme der älteren Arbeitnehmer (94) offensichtlich geringer sind als in Deutschland insgesamt.

1.5.2 Erwerbsbeteiligung

Die Erwerbsbeteiligung ist ein wichtiger Indikator zur Charakterisierung des Ausschöpfungsgrades des regionalen Arbeitskräftepotenzials. Die regionalen Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung der Männer sind deutlich geringer als die der Frauen. Neben der allgemeinen Arbeitsmarktlage spielt für die Erwerbsbeteiligung offensichtlich die Wirtschaftsstruktur vor Ort eine ausschlaggebende Rolle. Tendenziell wird die Beschäftigung von Frauen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu mehr Dienstleistungen begünstigt. Eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen trägt zum Haushaltseinkommen bei und ist regionalwirtschaftlich insofern von Bedeutung als sie damit auch das Pro-Kopf-Einkommen stabilisiert.

Erwerbsbeteiligung als wichtiger Indikator für Beschäftigungschancen

1.6 Bildung und Qualifizierung

1.6.1 Berufliche Erstausbildung

Die berufliche Erstausbildung in einer Region ist eine wichtige Grundlage für die Bereitstellung von qualifiziertem Facharbeiternachwuchs. Der Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten ⁴⁰ spiegelt dabei die Ausbildungsanstrengungen der Wirtschaft wider. Der Anteil war seit Ende der 80er Jahre fast durchgehend gesunken und erst in den letzten Jahren wieder leicht ansteigend (Abb. 1.6-1). Die Ursachen hierfür lagen zum einen in der (demographisch bedingten) geringeren Nachfrage nach Ausbildungsplätzen und zum anderen im Abbau von Ausbildungskapazitäten vor allem in der Industrie. Neben einer rein quantitativen Betrachtung spielt unter regionalwirtschaftlichen Gesichtspunkten natürlich auch eine Rolle, in welchen Berufen ausgebildet wird. Die Zusammensetzung der Ausbildungsberufe hängt dabei eng mit der Wirtschaftsstruktur einer Region zusammen. In den ländlichen Räumen wird zwar in der Regel intensiver ausgebildet, die Ausbildung konzentriert sich aber häufig auf wenige Ausbildungsberufe. In den großstädtischen Räumen ist das Spektrum demgegenüber sehr viel breiter.

Bedeutung der beruflichen Erstausbildung für den Fachkräftenachwuchs

Der Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten insgesamt liegt mit mehr als 7.800 Auszubildenden im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} (101 ⁴¹) etwa im Bundesdurchschnitt und ist folglich niedriger als im Landesdurchschnitt (106). Innerhalb des Untersuchungsgebietes wird sehr unterschiedlich ausgebildet (Abb. 1.6-2).

Auszubildendenquote im Bundesdurchschnitt

- Im Landkreis Nienburg (Weser) (105) ist die Ausbildungsleistung stark überdurchschnittlich.
- In den Landkreisen Hameln-Pyrmont (101) und Holzminden (100) liegt sie in etwa im Bundesdurchschnitt.
- Im Landkreis Schaumburg (96) wird leicht unterdurchschnittlich ausgebildet.

Die Zahl der Auszubildenden ist im Bundesdurchschnitt von 1998 bis 2008 um knapp 4 % gesunken, im Gebiet der Weserbergland^{plus} betrug der Rückgang 11 %. Innerhalb des Untersuchungsgebiets war die Entwicklung durchaus unterschiedlich.

Rückläufige Zahlen von Auszubildenden

- Im Landkreis Holzminden sind die Auszubildendenzahlen in den letzten 10 Jahren um etwa 16 % abgebaut worden.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont sind sie um mehr als 11 % zurückgegangen.
- Der Rückgang lag im Landkreis Schaumburg bei 10 % und im Landkreis Nienburg (Weser) bei 9 %.

⁴⁰ Auszubildendenquote

⁴¹ Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100, 2008

1.6.2 Qualifikationsstruktur der Beschäftigten

Qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte gewinnen im innovationsorientierten wirtschaftlichen Strukturwandel in Deutschland zunehmend eine zentrale Bedeutung. Von daher sind das Angebot und die Mobilisierbarkeit qualifizierter Kräfte auch Standortfaktoren von steigendem Gewicht. Der Trend zur Produktion anspruchsvoller Erzeugnisse und zur Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen setzt entsprechende Qualifikationen bei den Mitarbeitern in den regionalen Betrieben voraus. Nicht zuletzt aufgrund der wachsenden Konkurrenz der Schwellenländer im Bereich standardisierter Erzeugnisse geraten die Betriebe an den Hochlohnstandorten zunehmend unter Druck, sich auf technologie- und ausbildungskapitalintensive Bereiche zu spezialisieren. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die Aussichten der regionalen Betriebe, sich im interregionalen bzw. internationalen Wettbewerb zu behaupten, mit steigendem Einsatz von Bildung, Wissen und Forschung verbessern. Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in einer Region ist damit auch ein wichtiges Spiegelbild der Wettbewerbsposition der Wirtschaft.

Regionalwirtschaftliche Bedeutung der hochqualifizierten Kräfte

Der Anteil der Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss erreichte 2008 in Westdeutschland 12,2 % (Abb. 1.6-3). Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} liegt die Beschäftigung von hochqualifizierten Kräften mit 7,5 % (59⁴²) erheblich unter dem Bundesdurchschnitt und auch unter dem ebenfalls schon ungünstigen niedersächsischen Landeswert (79).

Beschäftigung von Fachhochschul- und Hochschulabsolventen weit unterdurchschnittlich

- Am stärksten ist noch der Einsatz von Beschäftigten mit Fachhochschul- und Hochschulqualifikation im Landkreis Hameln-Pyrmont (69).
- In den Landkreisen Schaumburg (59) und Holzminden (56) ist der Anteil nochmals geringer.
- Den niedrigsten Anteil an hochqualifizierten Kräften weist der Landkreis Nienburg (Weser) (46) auf.

Innerhalb des Untersuchungsraums haben die großen Städte und Arbeitsmarktzentren höhere Anteile an hochqualifizierten Beschäftigten, so z.B. Aerzen, Stadtbergen, Holzminden, Bad Pyrmont, Hameln und Nienburg (Abb. 1.6-4). Hier hat die Beschäftigung auch seit Anfang des Jahrzehnts deutlich zugenommen. Vor allem in den kleinen Gemeinden in der Flächen sind nur wenige Arbeitnehmer mit Fachhochschul- und Hochschulabschluss beschäftigt.

Hochqualifizierte vor allem in den Arbeitsmarktzentren

Der Trend zur Höherqualifizierung ist auch im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} eindeutig festzustellen. Der Anteil der Fachhochschul- und Hochschulabsolventen an allen Beschäftigten ist kontinuierlich von 3,7 % im Jahr 1989 über 5,6 % im Jahr 2000 auf heute 7,5 % gestiegen (Abb. 1.6-3). Allerdings ist damit der Rückstand zum Bundesdurchschnitt im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte nicht geringer geworden.

Trend zur Höherqualifizierung

⁴² Westdeutschland = 100

1.7 Einkommenssituation

Das regionale Einkommensniveau spielt neben einem quantitativ ausreichenden und qualitativ ausgewogenen Angebot an Arbeitsplätzen für die Bevölkerung einer Region eine zentrale Rolle zur Bewertung der materiellen Lebensbedingungen bzw. des Wohlstands. Dabei sind neben den Arbeitnehmerentgelten auch weitere Einkünfte aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zu berücksichtigen.

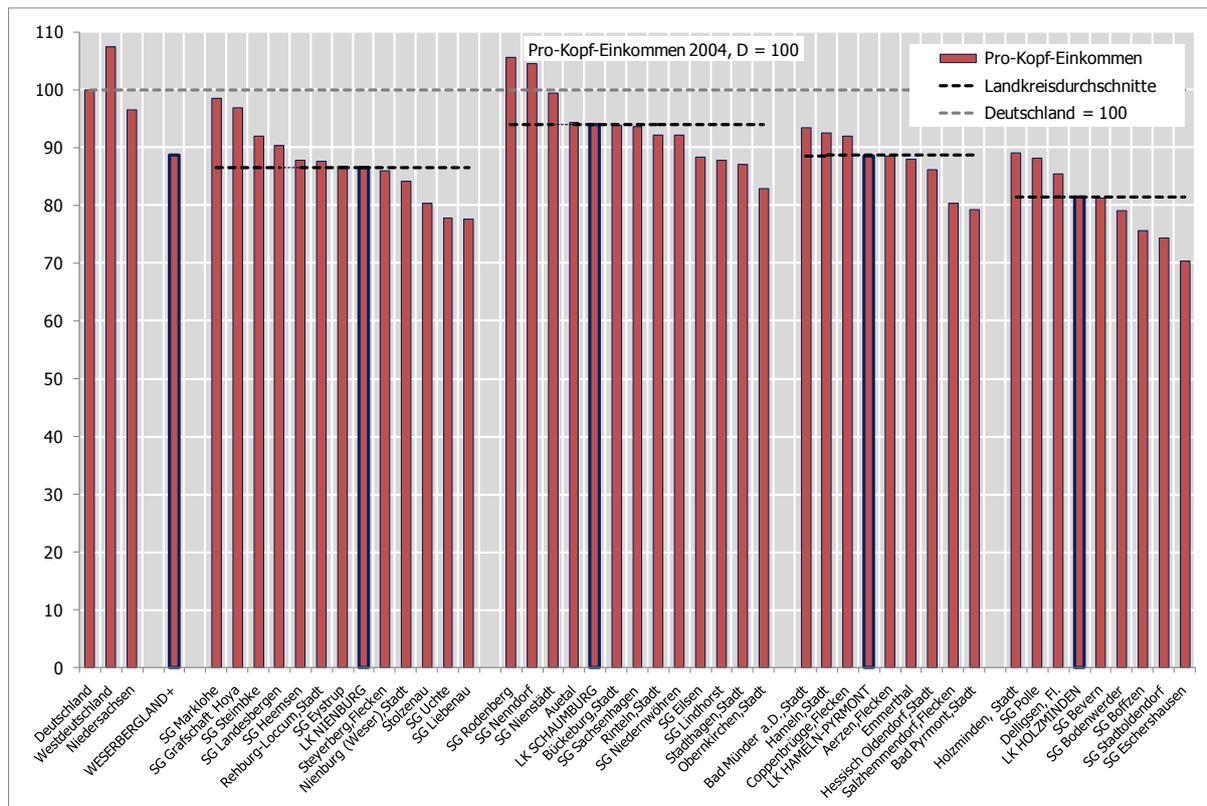
Einkommensniveau zentrale Größe zur Bewertung der materiellen Lebensbedingungen bzw. des Wohlstands

Das Pro-Kopf-Einkommen der privaten Haushalte ist in Niedersachsen (97⁴³) deutlich niedriger als im westdeutschen Durchschnitt (107). Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} (89) liegt es nochmals unter dem Landeswert (Abb. 1.7).

- Innerhalb der Untersuchungsregion ist das Pro-Kopf-Einkommen am höchsten im Landkreis Schaumburg (94), der in besonderer Weise von den Einkommen der Auspendler in die Region Hannover profitiert. Innerhalb des Landkreises haben entsprechend die Samtgemeinden Rodenberg und Nenndorf die höchsten Pro-Kopf-Einkommen. Aber auch in der Samtgemeinde Nienstädt und der Gemeinde Auetal liegen sie über dem Landkreisdurchschnitt. Die Mittelzentren Bückeburg und Rinteln liegen eher im Mittelfeld, während die Kreisstadt Stadthagen und die Stadt Obernkirchen die niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen aufweisen.
- An zweiter Stelle steht der Landkreis Hameln-Pyrmont (89) mit einem Pro-Kopf-Einkommen, das um mehr als ein Zehntel unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Die höchsten Einkommen innerhalb des Landkreises verzeichnen die Städte Bad Münder und Hameln sowie der Flecken Coppenbrügge. Die mit Abstand niedrigsten Einkommen haben der Flecken Salzhemmendorf und die Stadt Bad Pyrmont.
- Mit weiterem Abstand folgt der Landkreis Nienburg (Weser) (86). Die höchsten Einkommen verzeichnen hier die Wohnstandortgemeinden im Umfeld der Kreisstadt, die Samtgemeinden Marklohe, Steimbke und Heemsen sowie die industriell geprägte Samtgemeinde Grafschaft Hoya im Norden und die Samtgemeinde Landesbergen. Das geringste Einkommensniveau im Landkreis haben die Samtgemeinden Stolzenau, Uchte und Liebenau.
- Das geringste Pro-Kopf-Einkommen in der Untersuchungsregion weist der Landkreis Holzminden (81) auf. An der Spitze steht innerhalb des Landkreises die Kreisstadt Holzminden, gefolgt von der Samtgemeinde Polle und dem Flecken Delligsen. Die niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen im gesamten Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} haben die Samtgemeinden Boffzen, Stadtoldendorf und Eschershausen.

⁴³ hier: Gesamteinkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einwohner, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100; letzte verfügbare Daten dieser im dreijährigen Turnus durchgeführten Erhebung für 2004

Abb. 1.7: Pro-Kopf-Einkommen in Deutschland, Westdeutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2004



Gesamtbetrag der Einkünfte aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik bezogen auf die Einwohner, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100; jüngste derzeit vorliegende Daten (der im 3-jährigen Rhythmus durchgeführten Statistik) für 2004

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

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

1.8 Kommunale Finanzen

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

Steuereinnahmen als wichtigste Einnahmequelle der Gemeindeebene

1.8.1 Gewerbesteuerhebesätze und -einnahmen

Bei den Gewerbesteuereinnahmen sind die räumlichen Unterschiede ausgesprochen groß. Besonders ausgeprägt ist das Gefälle von den großstädtischen Zentren zu den ländlichen Räumen. Die großräumlichen Unterschiede sind vergleichsweise stabil, die Positionen einzelner Städte und Gemeinden können sich hingegen schnell verschieben. Zum einen sind die Gewerbesteuereinnahmen an die Ertragskraft der Unternehmen gebunden und von daher z.B. starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen. Zum anderen schwanken die Gewerbesteuereinnahmen in Regionen mit dominierenden großen Betrieben bzw. starken Gewerbesteuerzahlern auch wegen der Problematik von Vorauszahlungen und späteren Verrechnungen.

Starkes Gefälle von Verdichtungsräumen zu ländlichen Regionen

Die kommunalen Steuereinnahmen in Niedersachsen (84⁴⁴) sind deutlich geringer als im Bundesdurchschnitt und liegen erheblich unter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer (109). Die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden sind im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} (69) nochmals erheblich geringer und liegen um fast ein Drittel unter dem Bundesdurchschnitt (Abb. 1.8-1).

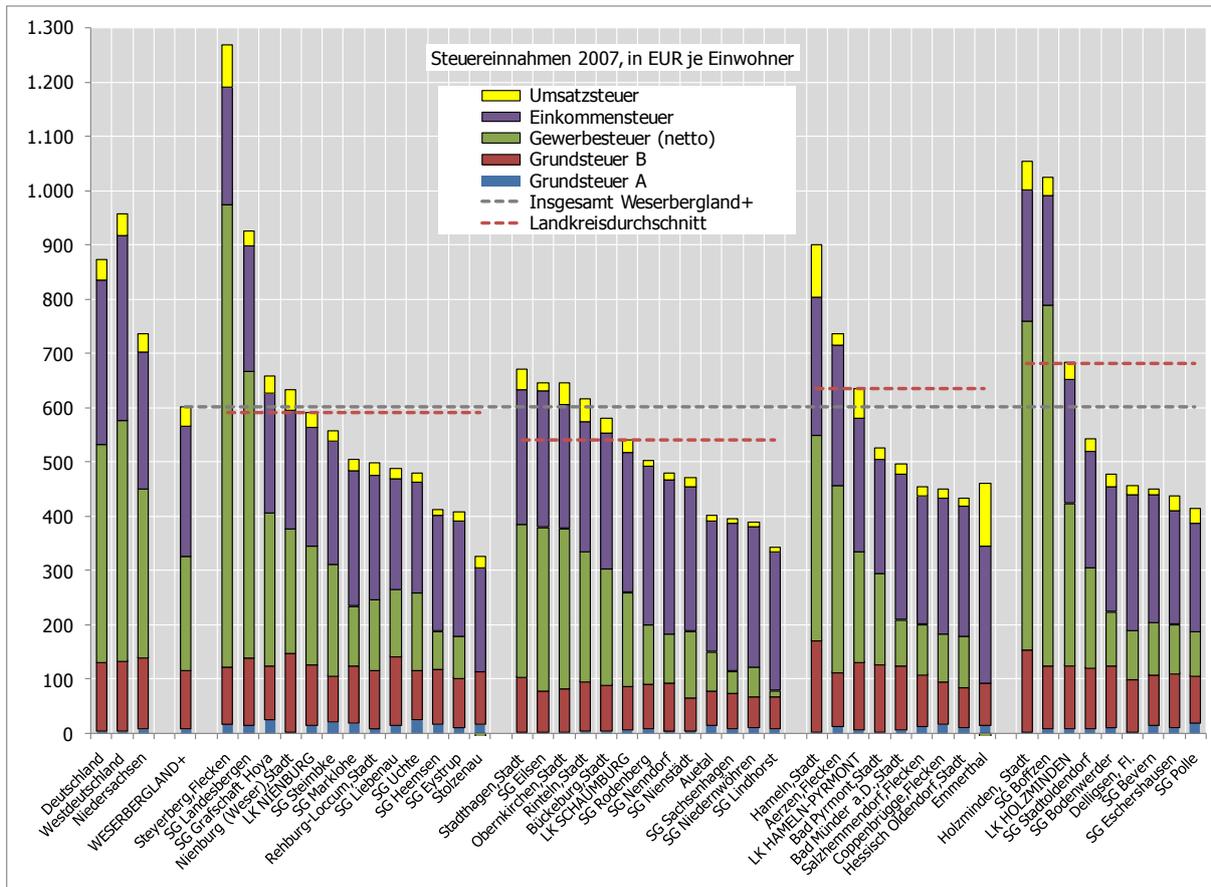
Unterdurchschnittliche kommunale Steuereinnahmen im Untersuchungsgebiet

- Innerhalb des Untersuchungsgebiets hat der Landkreis Holzminden (78) vor allem wegen seiner starken industriellen Prägung die höchsten Steuereinnahmen. Hier treten die Stadt Holzminden und die Samtgemeinde Boffzen ganz stark hervor. Die übrigen Städte und Gemeinden haben durchweg geringe Steuereinnahmen.
- An zweiter Stelle im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} steht der Landkreis Hameln-Pyrmont (73). Hier sind vor allem die Steuereinnahmen in der Stadt Hameln und der im Flecken Aerzen überdurchschnittlich. Die geringsten Einnahmen haben der Flecken Coppenbrügge und die Stadt Hessisch Oldendorf⁴⁵.
- Die Steuereinnahmen im Landkreis Nienburg (Weser) (68) liegen etwa im Durchschnitt der Region Weserbergland^{plus}. Die höchsten Steuereinnahmen haben der Flecken Steyerberg und die Samtgemeinde Landesbergen. Auch in der Samtgemeinde Grafschaft Hoya und der Stadt Nienburg liegen die Steuerein-

⁴⁴ Steuereinnahmen (Kassenstatistik) je Einwohner, jeweiliger Landeswert = 100, 2007

⁴⁵ Die Gemeinde Emmerthal hat üblicherweise ebenfalls hohe Steuereinnahmen. Im Jahr 2007 rutschte sie wegen Rückzahlung von zu viel eingenommenen Gewerbesteuern im Vorjahr auf einen der letzten Ränge.

Abb. 1.8-1: Zusammensetzung der Steuereinnahmen auf der Gemeindeebene in Deutschland, Westdeutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} im Jahr 2007



Quelle: Kassenstatistik der kommunalen Steuereinnahmen, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

nahmen über dem Landkreisdurchschnitt. Die niedrigsten Einnahmen haben die Samtgemeinden Heemsen und Eystrup sowie die Gemeinde Stolzenau.

- Die niedrigsten Steuereinnahmen verbuchen die Städte und Gemeinden im Landkreis Schaumburg (62). Unter den Verwaltungseinheiten haben die Stadt Stadthagen, die Samtgemeinde Eilsen sowie die Stadt Obernkirchen die höchsten Steuereinnahmen. Die niedrigsten Einnahmen verzeichnen die Gemeinde Auetal sowie die Samtgemeinden Sachsenhagen, Niedernwöhren und Lindhorst.

1.8.2 Einnahmen aus der Einkommensteuer

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

Einkommensteuer abhängig von Bevölkerungsstruktur und wirtschaftlichem Umfeld

Die Einnahmen der Gemeinden aus der Einkommensteuer sind in Westdeutschland dem konjunkturellen Trend gefolgt. D.h. sie haben Ende der 90er Jahre zugenommen, sind dann von 2000 bis 2005 deutlich gesunken und seitdem wieder kräftig gestiegen. Die Einnahmen aus der Einkommensteuer lagen im westdeutschen Durchschnitt 2007 mit 340 EUR je Einwohner um 22 % über dem Niveau des Jahres 2005. Im Vorfeld waren sie von 2000 bis 2005 um 13 % gesunken.

In den letzten Jahren wieder steigende Einnahmen aus der Einkommensteuer

1.8.3 Steuereinnahmekraft

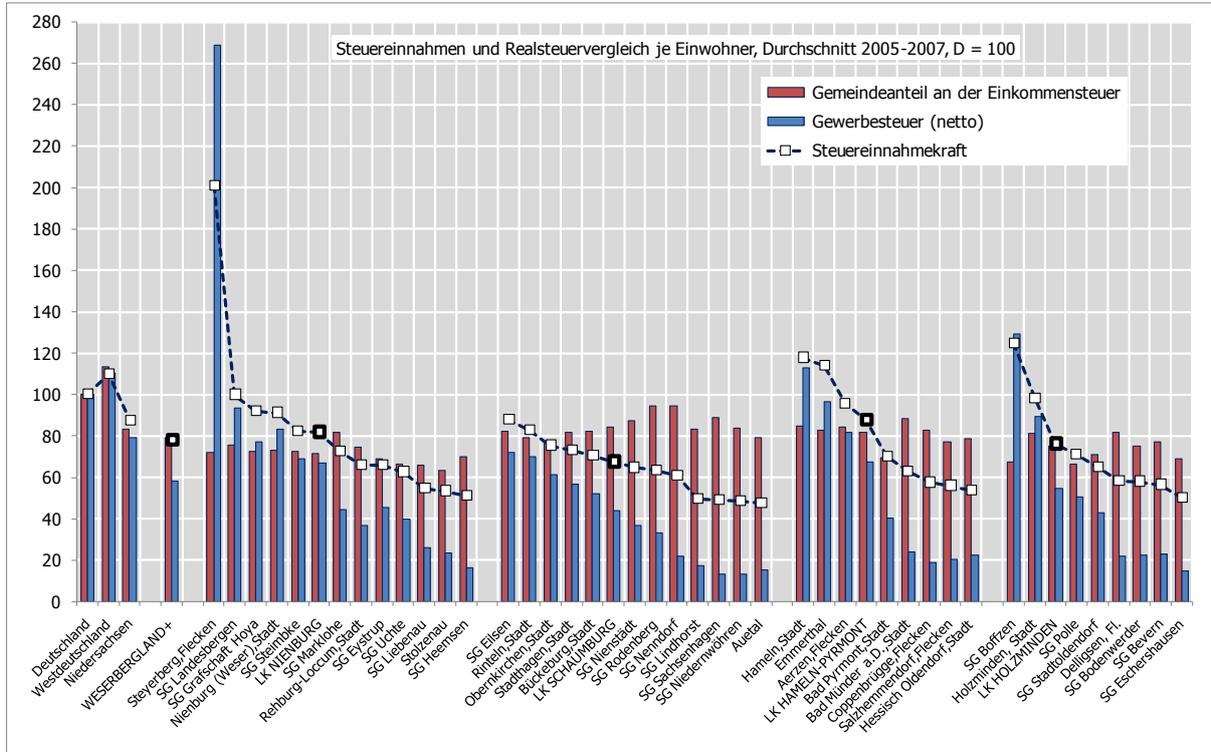
In der Steuereinnahmekraft werden die kommunalen Einnahmen der Realsteuern mit bundesdurchschnittlichen Hebesätzen berechnet und damit vergleichbar gemacht. Nach einem deutlichen Rückgang in der Rezession zu Beginn des laufenden Jahrzehnts ist die Steuereinnahmekraft bundesweit seit 2003 wieder stark angewachsen. Der Zuwachs von 2003 bis 2007 beträgt im Durchschnitt der westdeutschen Länder 39 %.

Steuereinnahmekraft: mit bundesdurchschnittlichen Hebesätzen normierte Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmekraft im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 macht zum einen das deutliche Zurückbleiben der Region Weserbergland^{plus} gegenüber dem niedersächsischen und vor allem dem westdeutschen Durchschnitt deutlich. Sie zeigt aber auch das leichte Gefälle innerhalb des Untersuchungsgebiets vom Landkreis Hameln-Pyrmont über den Landkreis Nienburg (Weser) und den Landkreis Holzminden zum Landkreis Schaumburg (Abb. 1.8-2). Darüber hinaus wird das Gefälle innerhalb der Landkreise deutlich. Die Städte und Gemeinden mit hoher Steuereinnahmekraft verfügen über reichlich sprudelnde Gewerbesteuererinnahmen. Die Unterschiede in der Einkommensteuer sind demgegenüber deutlich geringer. Gemeinden mit niedrigen Einnahmen aus der Gewerbesteuer, aber hohen Einnahmen aus der Einkommensteuer sind die begünstigten Wohnstandortgemeinden mit guter Erreichbarkeit der Region Hannover (z.B. Samtgemeinden Rodenberg und Nenndorf sowie Stadt Bad Münder) oder in der räumlichen Nähe von sonstigen wirtschaftlichen Zentren (Samtgemeinde Marklohe, Heemsen, Sachsenhagen oder Niedernwöhren).

Leichtes Gefälle innerhalb des Untersuchungsgebiets

Abb. 1.8-2: Steuereinnahmen und Steuereinnahmekraft der Gemeindeebene in Deutschland, Westdeutschland, Niedersachsen und in den Landkreisen sowie den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} im Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007



Steuereinnahmekraft: mit den bundesdurchschnittlichen Hebesätzen gewichtete Realsteuereinnahmen (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) zuzüglich Gemeindefanteil an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer, jeweiliger Bundeswert (Deutschland) = 100

Jahresdurchschnitt 2005 bis 2007 wegen der jährlich teilweise stark schwankenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer

Quelle: Statistik der kommunalen Steuereinnahmen, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

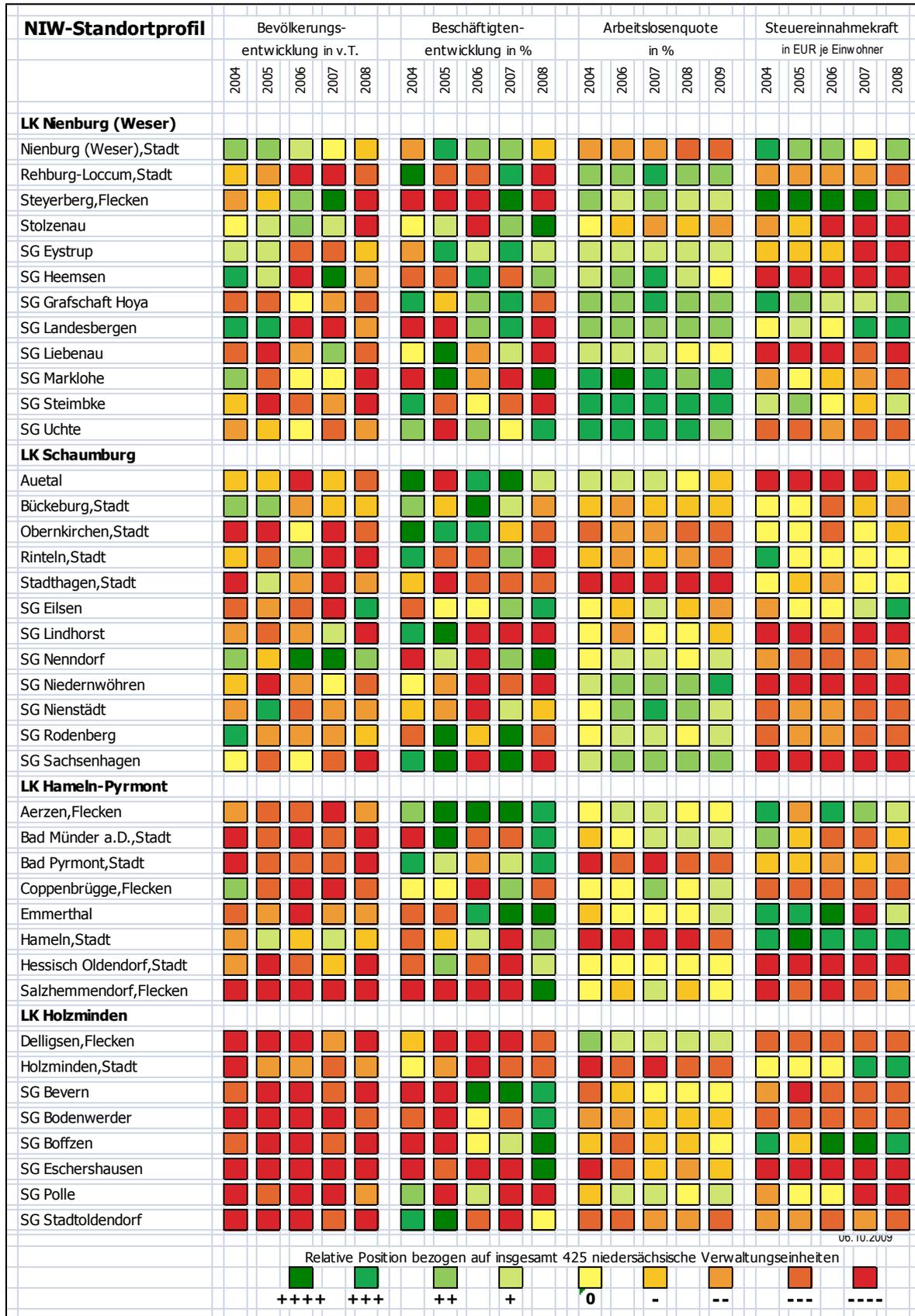
1.9 Zusammenschau der wichtigsten aktuellen Entwicklungstrends in den Einheits- und Samtgemeinden

Eine Zusammenschau der wichtigsten Entwicklungsindikatoren auf der Ebene der Einheits- bzw. Samtgemeinden macht große Unterschiede innerhalb der Landkreise deutlich (Abb. 1.9).

- Der Überblick der Entwicklungsindikatoren zeigt auch auf der Gemeindeebene, dass es sich um eine in weiten Teilen entwicklungsschwache Region handelt mit einem Gefälle vom Norden zum Süden hin. Auch die Arbeitsmarktprobleme nehmen vom Norden zum Süden hin erkennbar zu.
- Innerhalb der Landkreise sind jeweils die Mittelzentren etwas entwicklungsstärker. Abweichend davon werden die besonderen Entwicklungsprobleme der Stadt Stadthagen aufgrund des erheblichen industriellen Strukturwandels in den letzten Jahren sowie der Stadt Hameln aufgrund der Umstrukturierungen bei den dominierenden Finanzdienstleistungen deutlich. Die Arbeitslosigkeit ist jeweils in den angrenzenden Wohnstandortgemeinden erheblich geringer als in den städtischen Zentren.
- Positiv entwickeln sich einige kleinere Wirtschaftsstandorte wie beispielsweise Aerzen und Emmerthal im Landkreis Hameln-Pyrmont oder Bevern im Landkreis Holzminden.
- Die Steuereinnahmen in den Mittelzentren sind jeweils günstiger als in den übrigen Gemeinden. Auch in einigen weiteren Standorten profitieren die kommunalen Haushalte in starkem Maße von der gewerblichen Entwicklung vor Ort, so z.B. im Flecken Steyerberg, in den Samtgemeinden Grafschaft Hoya und Landesbergen, in der Gemeinde Emmerthal oder der Samtgemeinden Boffzen. Extrem niedrig sind die Steuereinnahmen in den gewerbearmen und abgelegenen Gemeinden.

Zusammenschau der wichtigsten Entwicklungsindikatoren auf der Ebene der Einheits- bzw. Samtgemeinden

**Abb. 1.9: Stärken-Schwächen-Profil der Städte und Gemeinden (Einheits- und Samtge-
 meinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}**



Wegen einer Untererfassung bei Optionskommunen keine Arbeitslosenquoten für 2005
 Quelle: LSKN, Bundesagentur für Arbeit, Regionaldatenbanken des NIW, eigene Berechnungen

2. Prognose der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung 2008 bis 2025

2.1 Methodische Vorbemerkungen zur aktuellen Prognose

Grundlage der folgenden Ausführungen ist die NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 für die Landkreise sowie die Städte und Gemeinden des Gebiets der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} von Juni 2009⁴⁶. Sie beruht auf einer geschlechtsspezifischen, jahrgangswisen Bevölkerungsfortschreibung der Geborenen, der Sterbefälle, der Zuzüge und der Fortzüge (Komponentenmethode) für Niedersachsen bzw. seine Teilräume. Für die Projektion der Geborenenzahlen werden die alters- und geschlechtsspezifischen Geborenenraten des jeweiligen Stadt- bzw. Landkreises im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 und für die Sterbefälle die mit einem leichten Trend zur weiteren Erhöhung der Lebenserwartung fortgeschriebenen alters- und geschlechtsspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten für den Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 zugrunde gelegt. Für die Vorausberechnung der Zu- und Fortzüge wird angenommen, dass auch zukünftig die alters- und geschlechtsspezifischen Wanderungsintensitäten im Durchschnitt der letzten drei Jahre 2005 bis 2007 liegen⁴⁷. Ausgehend vom Ausgangszeitpunkt 1.1.2008 werden auf dieser Basis die natürliche Entwicklung sowie die Wanderungen jahresweise bis zum Jahr 2025 vorausberechnet.

Erläuterung der Komponentenmethode

Da für die Einheits- und Samtgemeinden die Bevölkerungszahlen (in der Regel) nur nach ausgewählten Altersgruppen zur Verfügung stehen⁴⁸, werden zunächst auf der Grundlage der Landkreisergebnisse die Alterspyramiden um die nicht ausgewiesenen Altersgruppen „ vervollständigt“, so dass die gleichen Rechenoperationen wie auf Kreisebene angewandt werden können. Die Prognoseschritte für alle Einheits- und Samtgemeinden werden jeweils zunächst mit den landkreisdurchschnittlichen alters- und geschlechtsspezifischen Koeffizienten durchgeführt und dann um das jeweiligen standortspezifische Geborenen-, Sterbe- sowie Zu- und Fortzugsniveau nach oben oder unter „korrigiert“. Die dann noch verbleibenden Abweichungen werden in einem dritten Anpassungsschritt für alle Gemeinden beseitigt, so dass das Landkreisergebnis der Summe der Einheits- und Samtgemeinden entspricht.

Vorgehensweise bei den Gemeindeprognosen

Als wesentlicher Baustein zur Bewertung der Auswirkungen des demographischen Wandels wurde die Bevölkerungsprognose auf die Ebene der Ortsteile ausgeweitet. Hierfür sind Daten der Einwohnermeldeämter nach sechs Altersgruppen mit der Bevölkerungsfortschreibung des LSKN harmonisiert worden, damit die Summe der Bevölkerung aller Gebiete einer Raumeinheit gleich dem Wert des übergeordneten Aggregats ist. Für jeden Ortsteil wird auf der Grundlage der zur Verfügung stehen-

Bevölkerungsprognose auf Ortsteilebene

⁴⁶ Dies ist eine Überarbeitung der NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025 vom September 2008, in der die Landkreisebene unverändert geblieben ist, die Prognoseergebnisse unterhalb der Landkreisebene aufgrund eines neuen Verfahrens aber deutlich verbessert worden sind. Vgl. NBank 2008

⁴⁷ Die in diesem Bericht dargestellte mittlere Variante (II B) geht für Niedersachsen zukünftig von jahresdurchschnittlichen Wanderungsgewinnen in der Größenordnung von 6.800 Personen aus. Um die Einflüsse von unterschiedlichen Wanderungsszenarien abschätzen zu können, werden vom NIW darüber hinaus weitere (hier nicht dargestellte) Varianten berechnet, so eine Kontrastvariante ohne Wanderungen (I) sowie eine untere Variante (II A) mit niedrigeren Wanderungsgewinnen und eine obere Variante (II C) mit höheren jährlichen Wanderungsgewinnen.

⁴⁸ 0 bis unter 3 Jahre, 3 bis unter 5, 5 bis unter 6, 6 bis unter 10, 10 bis unter 15, 15 bis unter 18, 18 bis unter 20, 20 bis unter 25, 25 bis unter 30, 30 bis unter 35, 35 bis unter 40, 40 bis unter 45, 45 bis unter 50, 50 bis unter 55, 55 bis unter 60, 60 bis unter 63, 63 bis unter 65, 65 bis unter 70, 70 bis unter 75, 75 Jahre und älter

den Zeitreihe eine Trendbestimmung durchgeführt. Im Anschluss werden die Einwohnerzahlen eines jeden Ortsteils mit Hilfe des identifizierten Trends fortgeschrieben und zeitgleich mit dem Ergebnis der jeweiligen Gemeinde abgestimmt.

Aussagekraft der Bevölkerungsprognose

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

Unterschiede zu anderen Bevölkerungsprognosen

Abweichungen zu vorliegenden älteren Prognosen ergeben sich durch den aktuelleren Startzeitpunkt, der die tatsächlich abgelaufene Entwicklung des Jahres 2007 bzw. weiter zurückliegender Jahre mit einbezieht. Dadurch werden aktualisierten Annahmen zu den zukünftigen Geborenenraten, Sterberaten und vor allem zu den alters- und geschlechtsspezifischen Zu- und Fortzugsraten, deren Niveau gerade in den letzten drei Jahren stark gesunken ist, verwendet.

2.2 Ergebnisse der NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025

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

**Entwicklung der
Komponenten der
Bevölkerungsprognose**

- Die Geborenenzahlen werden (aus demographischen Gründen) in den nächsten Jahren weiter leicht sinken, dann für einige Jahre fast konstant bleiben und nach 2020 wieder rückläufig sein. Die Sterbefälle werden in den kommenden Jahren und bis zum Ende des Prognosezeitraums vor allem aufgrund der zunehmenden Zahl älterer Menschen weiter zunehmen. In der natürlichen Entwicklung wird deshalb der Sterbeüberschuss Jahr für Jahr zunehmen, von einem Defizit in der Größenordnung von 18.000 Personen im Jahr 2008 bis auf 47.000 im Jahr 2025.
- Um die Bevölkerungsentwicklung zukünftig zu stabilisieren, müssten sich die Wanderungsgewinne Jahr für Jahr entsprechend steigern. Die derzeitigen Wanderungsgewinne von 6.800 Personen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 und lediglich knapp 6.000 im Jahr 2007 sind davon allerdings weit entfernt.

Insgesamt werden die Einwohnerzahlen nach der mittleren Variante II B in Niedersachsen von 2008 bis 2025 um fast 440.000 Personen oder 5,5 % abnehmen. Nachdem die Bevölkerung im abgelaufenen Jahr 2007 bereits um 11.000 gesunken ist, dürfte sie im Jahr 2010 bereits um fast 15.000 Personen zurückgehen. Für 2015 ist nach den Annahmen der Prognose mit einem Rückgang von 25.000 Personen, 2020 von 33.000 Personen und im Jahr 2025 sogar von 40.000 Personen zu rechnen.

**Niedersachsen:
Abnahme um fast
440.000 Einwohner
bis 2025**

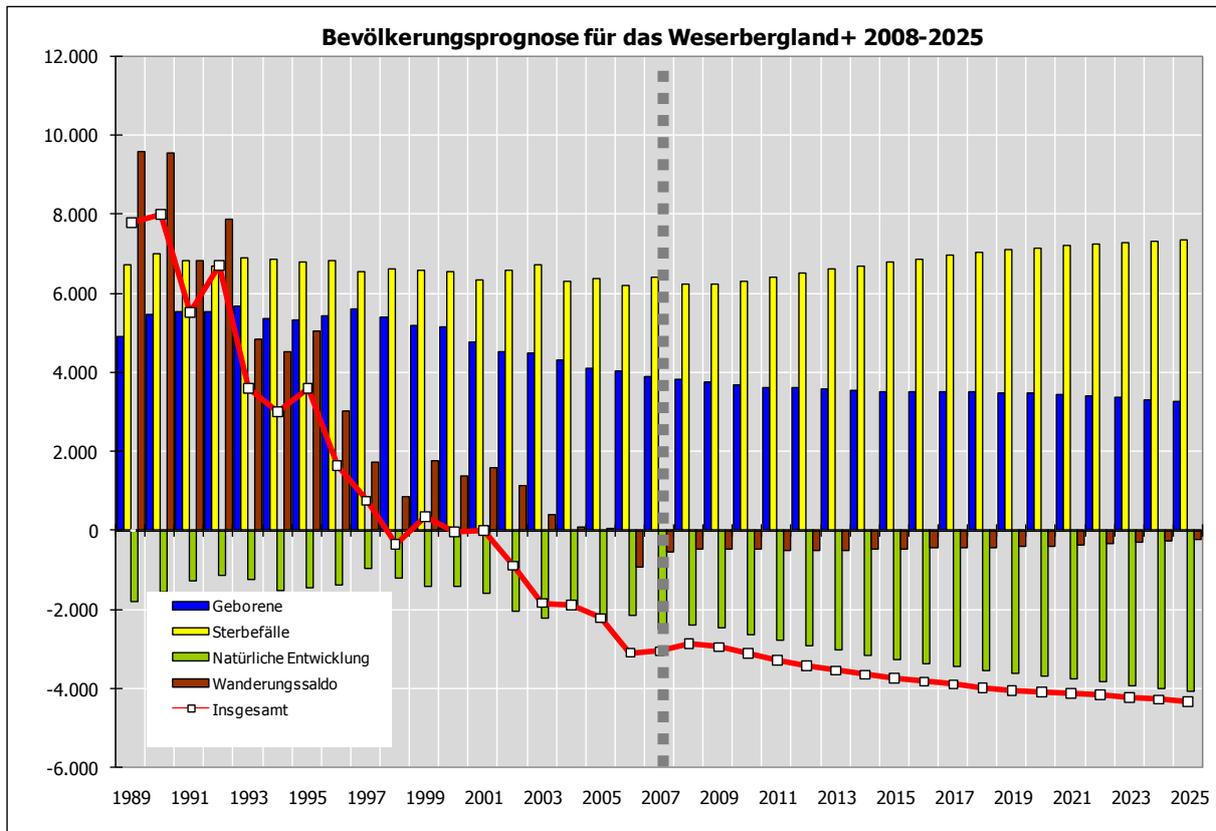
Nach der aktuellen Bevölkerungsvorausschätzung des NIW können lediglich acht niedersächsische Stadt- und Landkreise im Jahr 2025 noch mit höheren Einwohnerzahlen als heute rechnen. In den restlichen 38 Stadt- und Landkreisen ist von teilweise stark rückläufiger Bevölkerungsentwicklung auszugehen.

**Nur noch ein Fünftel der
Kreise mit weiterem Be-
völkerungswachstum
bis 2025**

Für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} insgesamt wird 2008 bis 2025 von einem Bevölkerungsrückgang in Höhe von 63.200 Personen oder 12,1 % ausgegangen. Die Landkreise der Regionalen Entwicklungskooperation liegen unter den niedersächsischen Kreisen allesamt auf hinteren Positionen (Abb. 2.2-1 bis 2.2-4 und Übersicht 2.2).

**Untersuchungsgebiet:
Bevölkerungsrückgang
bis 2025 um 12 %**

Abb. 2.2-1: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in der Bevölkerungsprognose 2008-2025

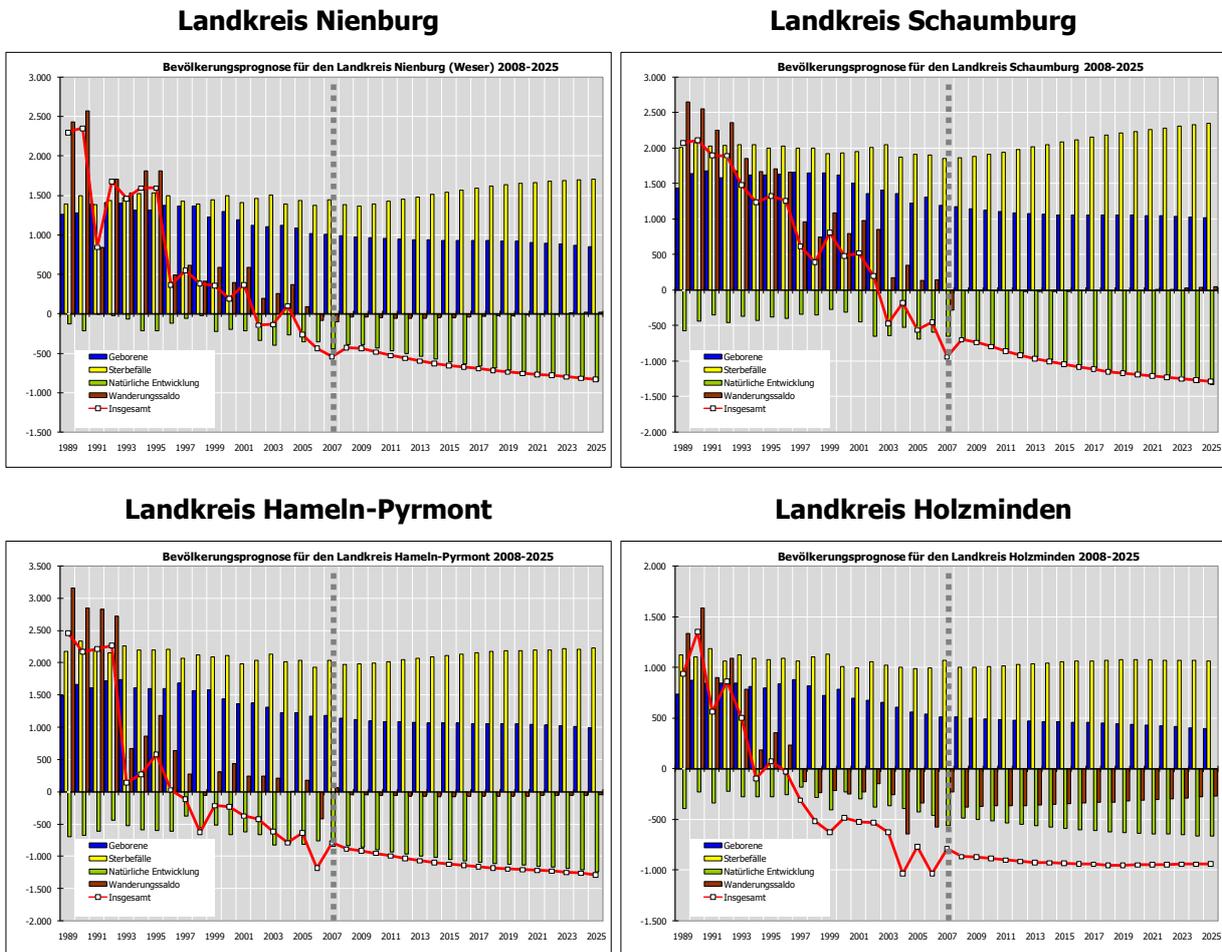


Quelle: Bevölkerungsfortschreibung bis 2008, LSKN, NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025, mittlere Variante (IIB): Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 8/2009

- Im Landkreis Nienburg (Weser) wird die Einwohnerzahl nach der Prognose bis 2025 insgesamt um 11.100 Personen oder 8,9 % abnehmen. Der Landkreis liegt damit auf Rang 29 der 47 niedersächsischen Stadt- und Landkreise.
- Geringfügig ungünstiger dürfte die Entwicklung im Landkreis Schaumburg sein, für den 2008 bis 2025 ein Rückgang von 17.600 Personen oder 10,7 % vorausgesagt wird. Der Landkreis liegt damit auf Rang 31 in Niedersachsen.
- Für den Landkreis Hameln-Pyrmont wird von einer Bevölkerungsabnahme 2008 bis 2025 in der Größenordnung von 18.900 Personen oder 12,0 % ausgegangen. Dies bedeutet Rang 34 unter den 47 niedersächsischen Stadt- und Landkreisen.
- Die Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 für den Landkreis Holzminden geht von einem Rückgang der Einwohnerzahlen in der Größenordnung von 15.700 Personen oder 20,6 % aus. Er dürfte damit auch zukünftig die ungünstigste Bevölkerungsentwicklung unter den niedersächsischen Kreisen haben.

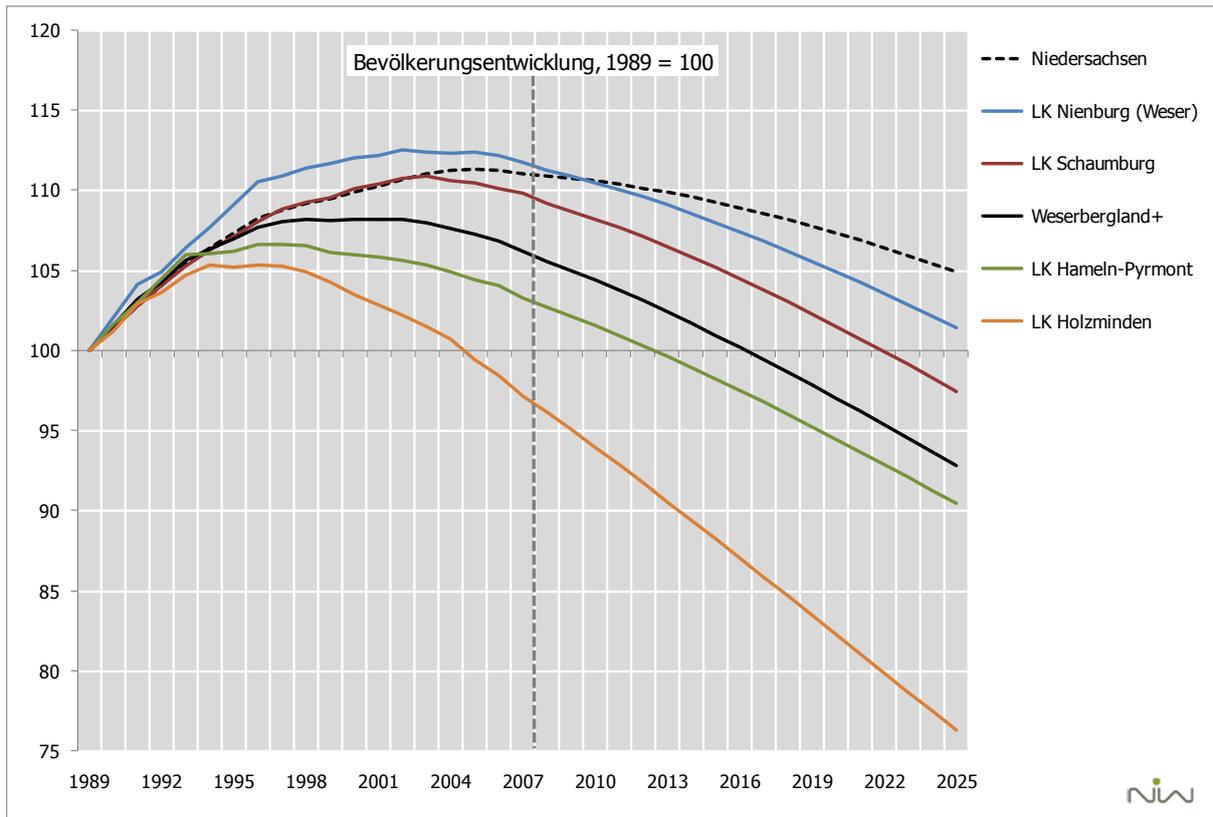
Abb. 2.2-2: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung in der Bevölkerungsprognose 2008-2025 für die Landkreise der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Quelle: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW, mittlere Variante (IIB); Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 8/2009

Abb. 2.2-3: Bevölkerungsprognose für Niedersachsen, die Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sowie die beteiligten Landkreise 2008 bis 2025



Quelle: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW, mittlere Variante (IIB): Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 8/2009

Übersicht 2.2: NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 nach Altersgruppen für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sowie seine Landkreise

Weserbergland^{plus}

Weserbergland+	2008 - 2025		Niedersachsen
	abs. in %		
Insgesamt	-63.214	-12,1	-5,5
bis unter 18 Jahre	-30.262	-32,1	-24,2
18 u.u. 25 Jahre	-8.791	-22,6	-17,8
25 u u. 30 Jahre	-1.093	-4,4	-4,1
30 u.u. 35 Jahre	491	1,9	2,0
35 u u. 40 Jahre	-11.999	-32,6	-25,0
40 u.u. 45 Jahre	-20.795	-46,5	-38,2
45 u.u. 50 Jahre	-17.198	-41,5	-33,1
50 u.u. 55 Jahre	-6.819	-18,7	-7,8
55 u.u. 60 Jahre	7.407	21,7	30,7
60 u.u. 65 Jahre	13.637	49,9	56,2
65 Jahre und älter	12.208	10,3	19,5

Landkreis Nienburg

256 Nienburg (Weser)	2008 - 2025		Niedersachsen
	abs. in %		
Insgesamt	-11.065	-8,9	-5,5
bis unter 18 Jahre	-7.040	-29,2	-24,2
18 u.u. 25 Jahre	-2.218	-22,8	-17,8
25 u u. 30 Jahre	-398	-6,3	-4,1
30 u.u. 35 Jahre	79	1,2	2,0
35 u u. 40 Jahre	-2.743	-30,1	-25,0
40 u.u. 45 Jahre	-4.503	-41,9	-38,2
45 u.u. 50 Jahre	-3.911	-38,2	-33,1
50 u.u. 55 Jahre	-1.166	-13,2	-7,8
55 u.u. 60 Jahre	2.120	26,6	30,7
60 u.u. 65 Jahre	4.255	72,1	56,2
65 Jahre und älter	4.460	17,4	19,5

Landkreis Schaumburg

257 Schaumburg	2008 - 2025		Niedersachsen
	abs. in %		
Insgesamt	-17.565	-10,7	-5,5
bis unter 18 Jahre	-9.719	-32,8	-24,2
18 u.u. 25 Jahre	-2.044	-17,7	-17,8
25 u u. 30 Jahre	-355	-4,6	-4,1
30 u.u. 35 Jahre	31	0,4	2,0
35 u u. 40 Jahre	-4.554	-38,3	-25,0
40 u.u. 45 Jahre	-7.443	-50,2	-38,2
45 u.u. 50 Jahre	-5.533	-42,0	-33,1
50 u.u. 55 Jahre	-1.844	-16,2	-7,8
55 u.u. 60 Jahre	3.368	31,5	30,7
60 u.u. 65 Jahre	4.814	55,5	56,2
65 Jahre und älter	5.714	15,5	19,5

Landkreis Hameln-Pyrmont

252 Hameln-Pyrmont	2008 - 2025		Niedersachsen
	abs. in %		
Insgesamt	-18.873	-12,0	-5,5
bis unter 18 Jahre	-8.338	-30,4	-24,2
18 u.u. 25 Jahre	-2.561	-21,7	-17,8
25 u u. 30 Jahre	196	2,6	-4,1
30 u.u. 35 Jahre	844	11,2	2,0
35 u u. 40 Jahre	-2.814	-26,1	-25,0
40 u.u. 45 Jahre	-6.051	-46,2	-38,2
45 u.u. 50 Jahre	-5.197	-42,1	-33,1
50 u.u. 55 Jahre	-2.436	-22,2	-7,8
55 u.u. 60 Jahre	1.771	17,1	30,7
60 u.u. 65 Jahre	3.409	39,7	56,2
65 Jahre und älter	2.302	6,1	19,5

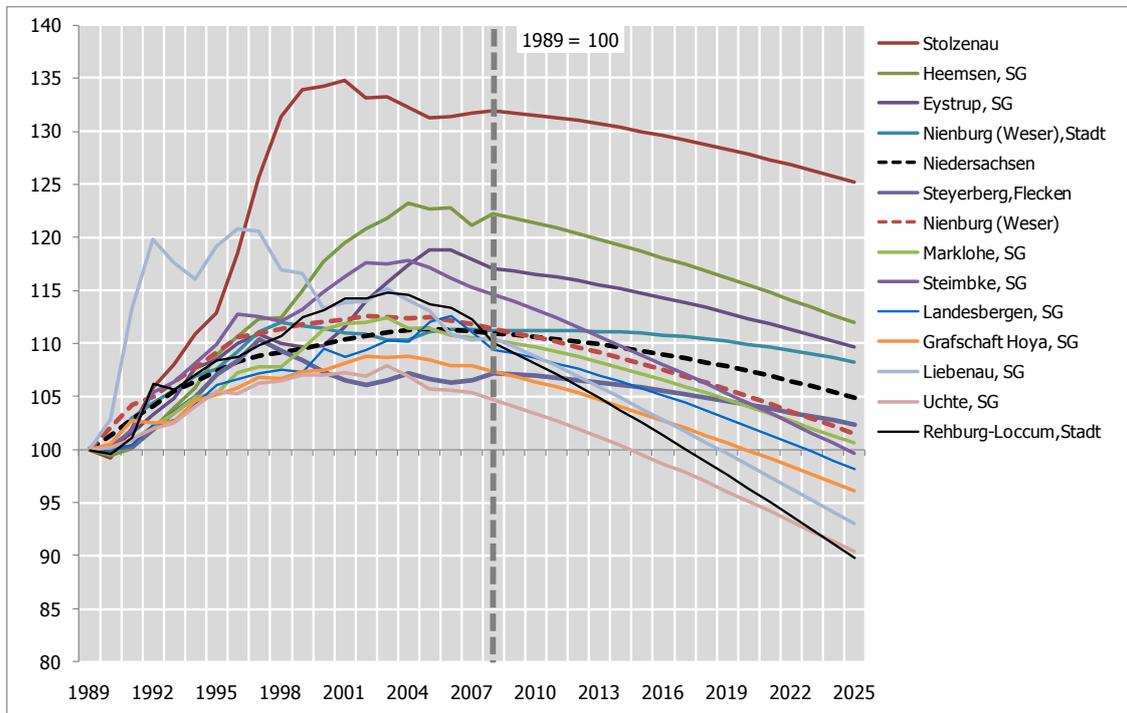
Landkreis Holzminden

255 Holzminden	2008 - 2025		Niedersachsen
	abs. in %		
Insgesamt	-15.711	-20,6	-5,5
bis unter 18 Jahre	-5.164	-38,9	-24,2
18 u.u. 25 Jahre	-1.968	-34,2	-17,8
25 u u. 30 Jahre	-536	-14,9	-4,1
30 u.u. 35 Jahre	-464	-13,1	2,0
35 u u. 40 Jahre	-1.887	-37,7	-25,0
40 u.u. 45 Jahre	-2.798	-46,4	-38,2
45 u.u. 50 Jahre	-2.557	-45,0	-33,1
50 u.u. 55 Jahre	-1.374	-26,1	-7,8
55 u.u. 60 Jahre	147	2,8	30,7
60 u.u. 65 Jahre	1.159	27,8	56,2
65 Jahre und älter	-269	-1,4	19,5

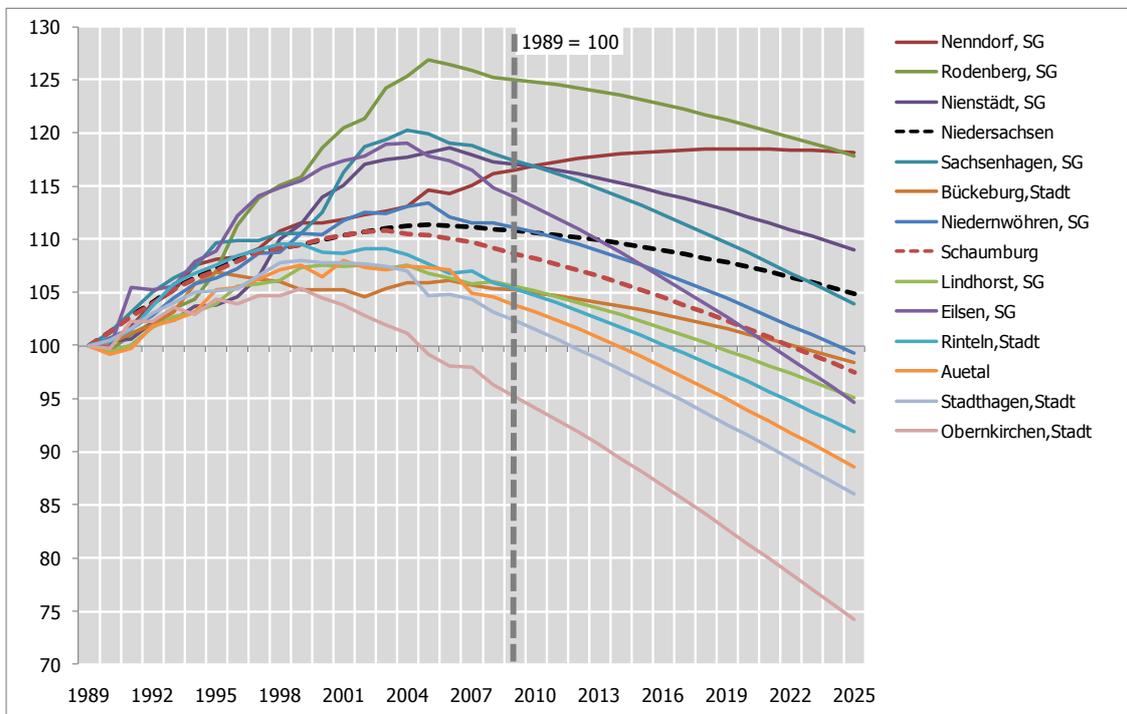
NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025, eigene Berechnungen
N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 9/2009

Abb. 2.2-4: NIW-Bevölkerungsprognose für die Landkreise sowie die Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008-2025

Landkreis Nienburg (Weser)



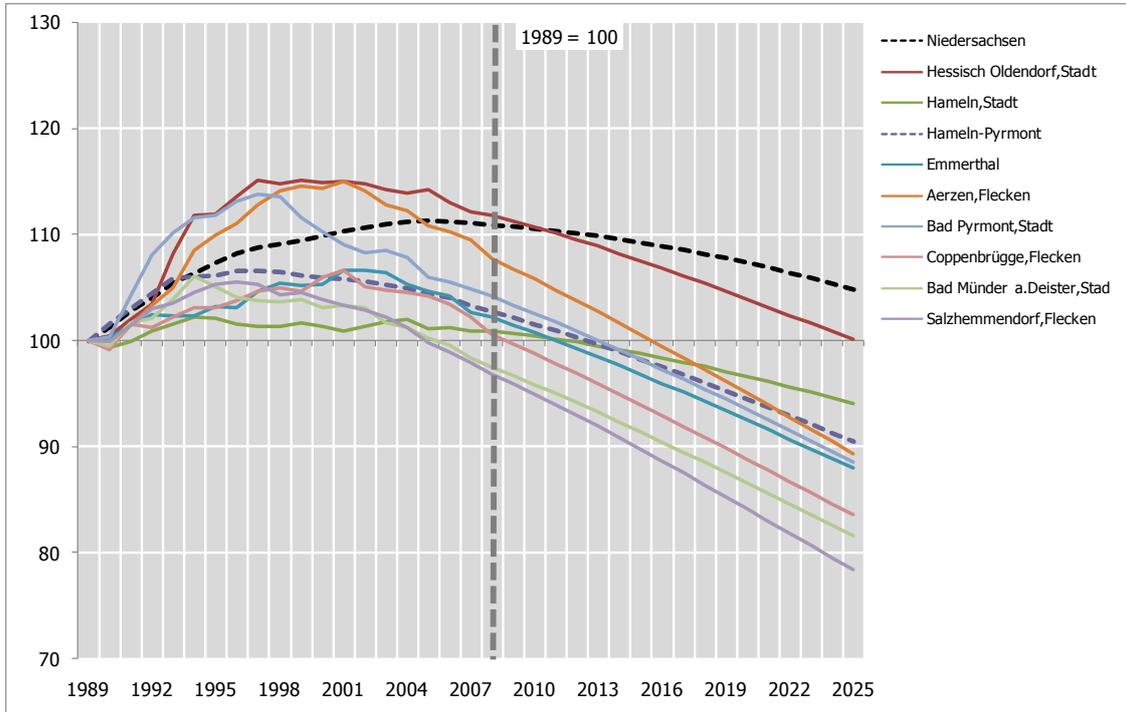
Landkreis Schaumburg



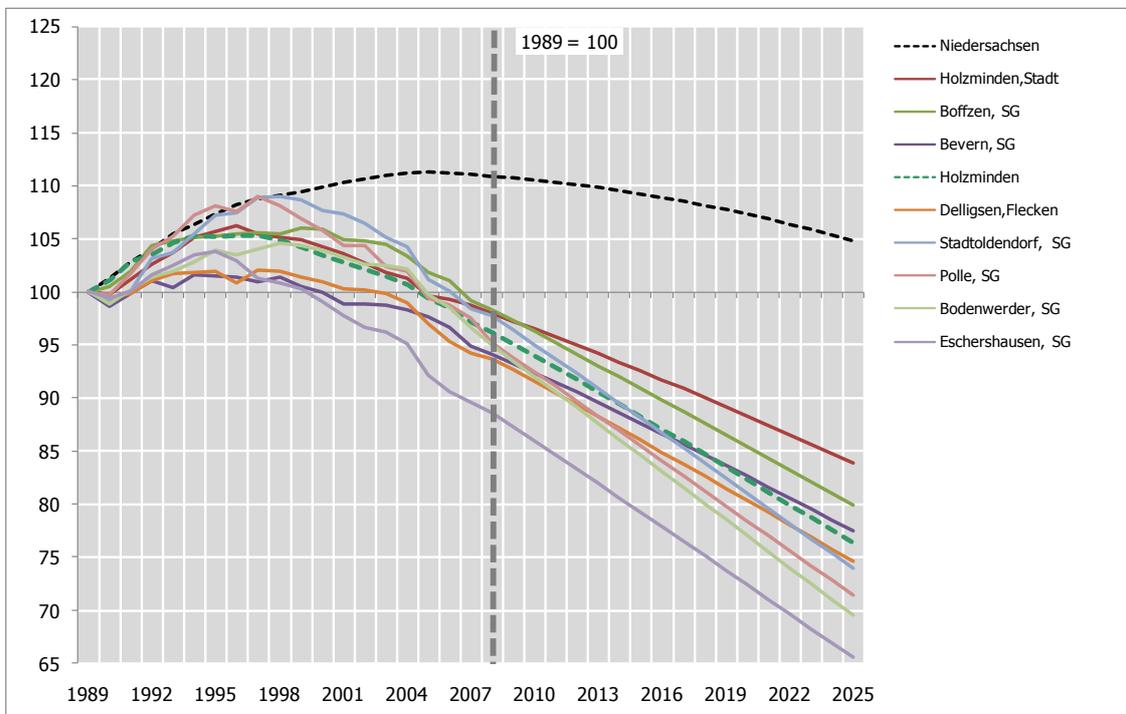
Quelle: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW, mittlere Variante (IIB) auf Landkreisebene: Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen, Neuberechnung der Gemeindeergebnisse, Stand: 8/2009, eigene Berechnungen

Abb. 2.2-4: NIW-Bevölkerungsprognose 2008-2025 für die Städte und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} (Fortsetzung)

Landkreis Hameln-Pyrmont

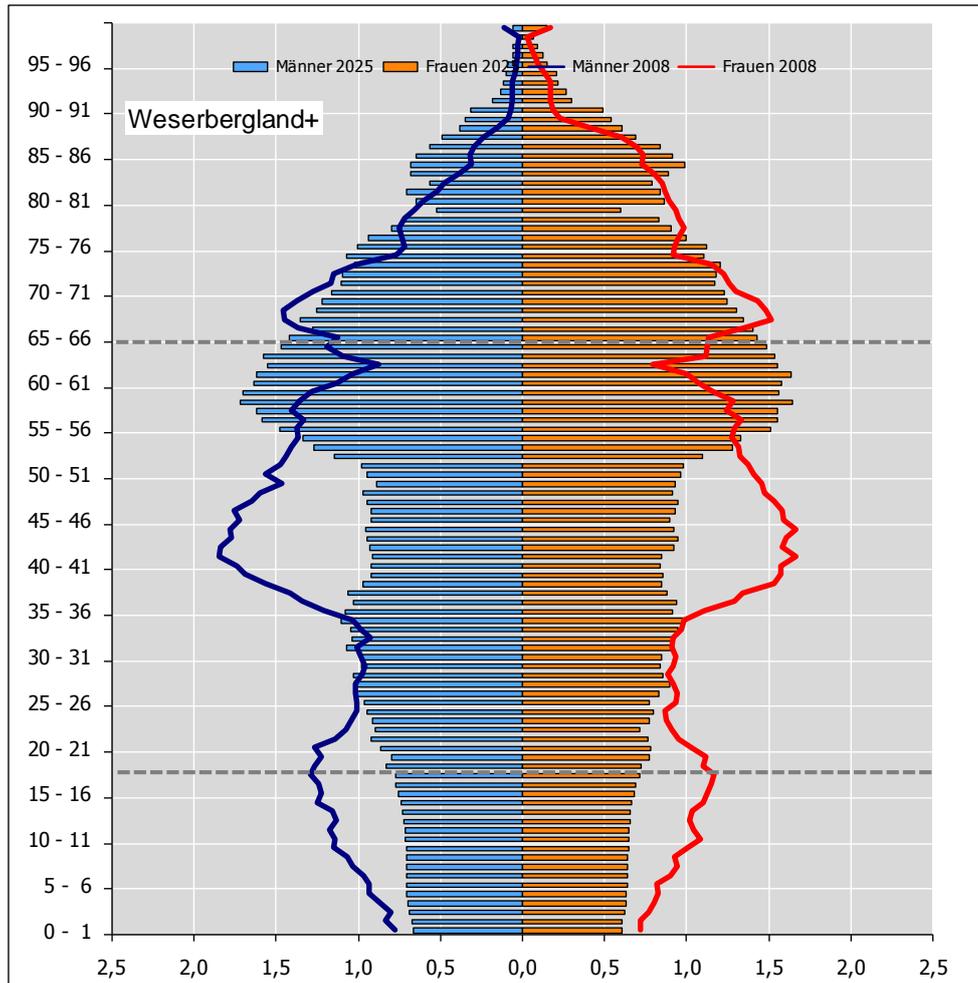


Landkreis Holzminden



Quelle: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW, mittlere Variante (IIB) auf Landkreisebene: Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen, Neuberechnung der Gemeindeergebnisse, Stand: 8/2009, eigene Berechnungen

Abb. 2.2-5: Altersaufbau der Bevölkerung 2008 und 2025 nach der Bevölkerungsprognose für die Regionale Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung bis 2008, LSKN, NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025, mittlere Variante (IIB): Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen, eigene Berechnungen

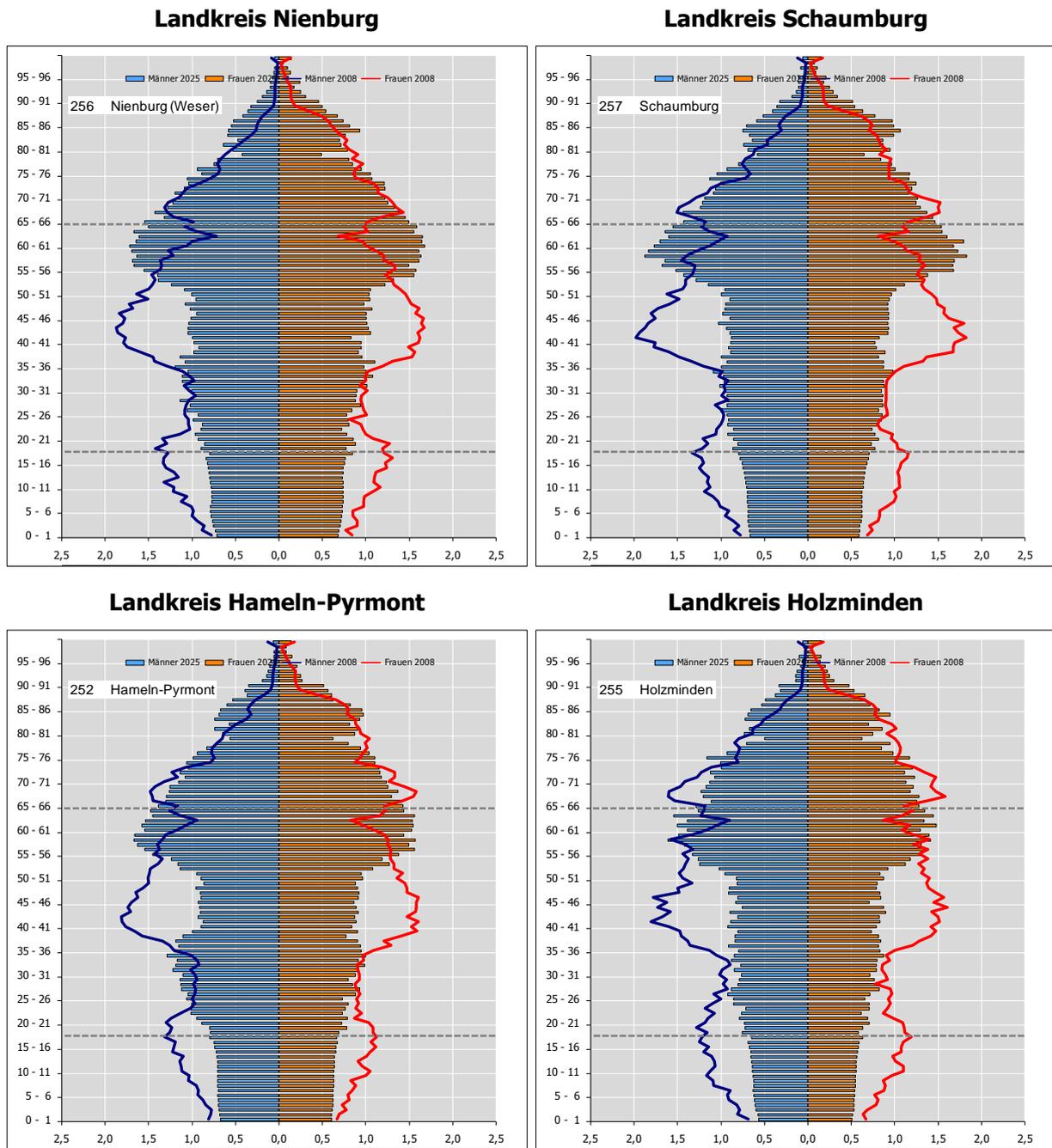
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 8/2009

Abweichende und zeitweilig gegensätzliche Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen

Die Problematik der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung liegt allerdings nicht nur in den steigenden oder abnehmenden Zahlen der Gesamtbevölkerung. Aufgrund der Besonderheiten im Altersaufbau sind stark abweichende und teilweise zeitweilig gegensätzliche Entwicklungen in einzelnen Altersgruppen zu erwarten, die sehr weit reichende Konsequenzen für einzelne kommunale Aufgaben- und Handlungsfelder haben (Abb. 2.2-5 und Abb. 2.2-7.). Für die Region Weserbergland^{plus} gilt für den Zeitraum 2008 bis 2025:

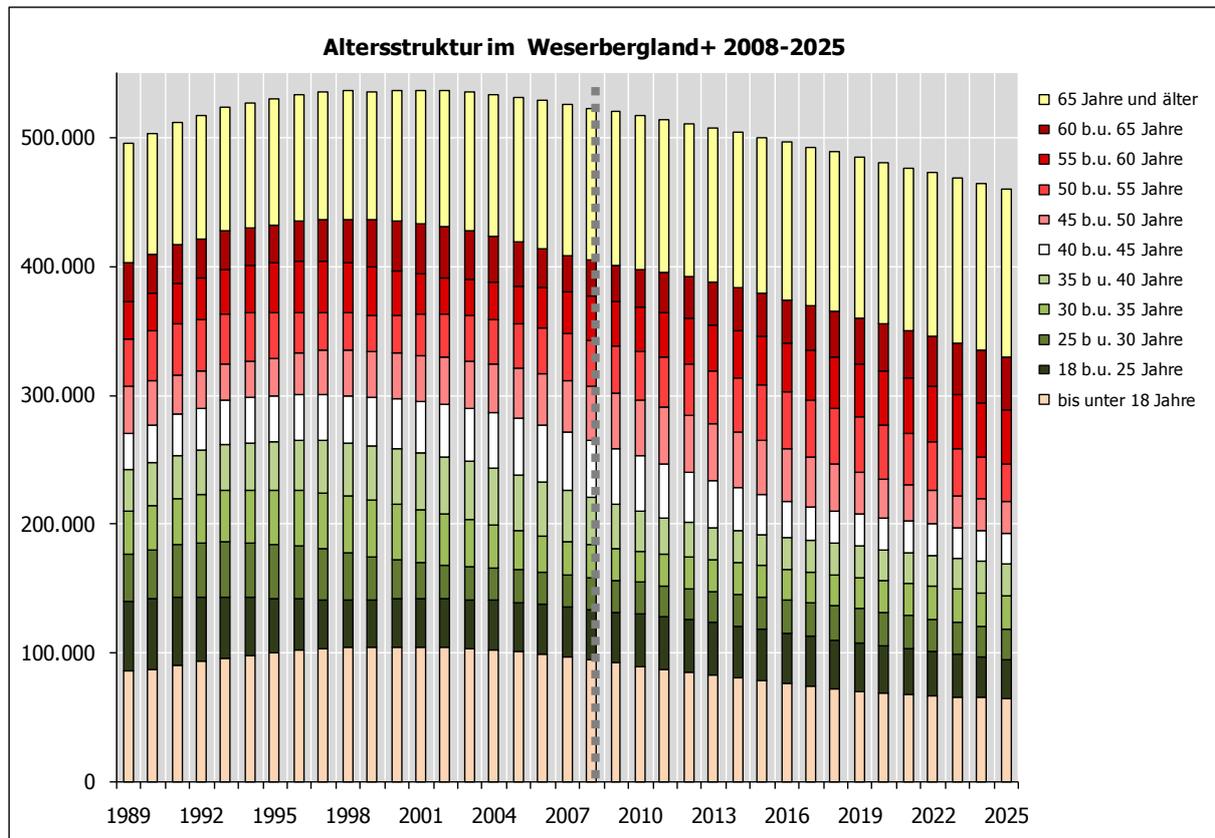
- Bei den Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren ist von einem Rückgang um 32 % auszugehen. Die Zahl der Jugendlichen zwischen 18 und 25 Jahren wird um fast 23 % sinken.

Abb. 2.2-6: Altersaufbau der Bevölkerung 2008 und 2025 nach der Bevölkerungsprognose für die Landkreise des Untersuchungsgebiets



Quelle: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW, mittlere Variante (IIB): Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen

Abb. 2.2-7: Entwicklung der Altersstruktur 1989 bis 2008 sowie 2008 bis 2025 nach der Bevölkerungsprognose



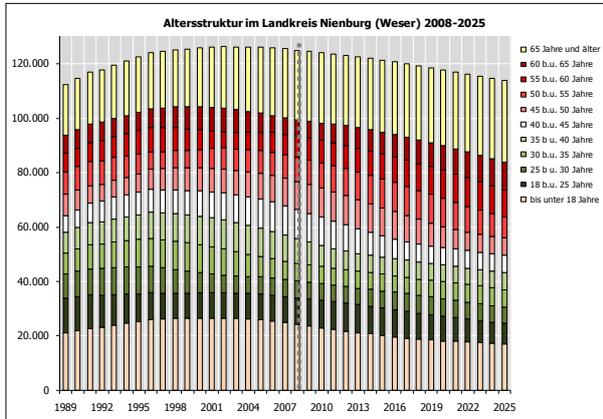
Quelle: Bevölkerungsfortschreibung bis 2008, LSKN, NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008-2025, mittlere Variante (IIB): Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 8/2009

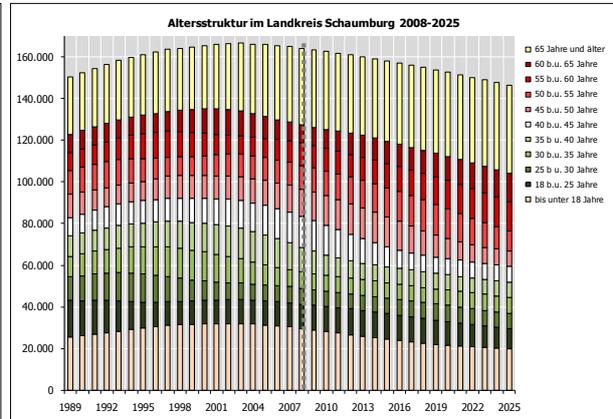
- In der Altersgruppe zwischen 25 und 30 Jahren ist von einem nur leichten Rückgang um 4 % auszugehen, und in der Altersgruppe zwischen 30 und 35 Jahren sogar mit einer Zunahme in der Größenordnung von 2 % zu rechnen.
- Die Altersgruppen zwischen 35 und 55 Jahren werden demgegenüber wieder stark schrumpfen. Für die 35- bis unter 40-Jährigen ist von einem Rückgang von 33 %, für die 40- bis 45-Jährigen von 47 %, für die 45- bis 50-Jährigen von 42 % und für die Altersgruppe zwischen 50 und 55 Jahren von 19 % auszugehen.
- Die Zahlen der älteren Menschen werden mehr oder weniger stark zunehmen. Im Alter zwischen 55 und 60 Jahren ist von einer Zunahme in der Größenordnung von 22 %, zwischen 60 und 65 Jahren sogar von 50 % und bei den über 65-jährigen insgesamt von 10 % auszugehen.
- Bei der Gruppe der Hochbetagten, im Alter von über 85 Jahren, ist eine besonders starke Zunahme von 67 % zu erwarten, da die geburtenstärkeren Jahrgänge der 1930-er Jahre in diese Altersgruppe fallen werden.

Abb. 2.2-8: Entwicklung der Altersstruktur 1989 bis 2008 sowie 2008 bis 2025 nach der Bevölkerungsprognose für die Landkreise des Untersuchungsgebiets

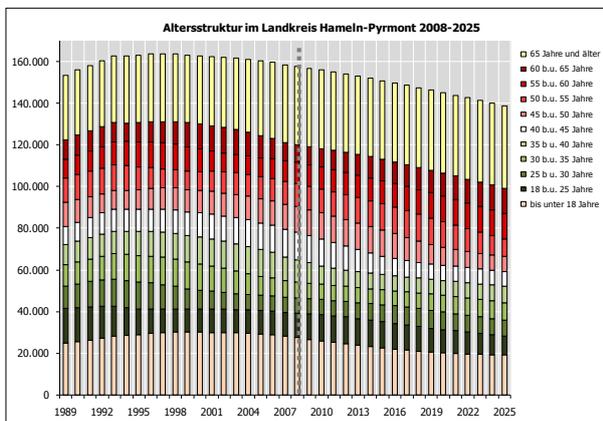
Landkreis Nienburg



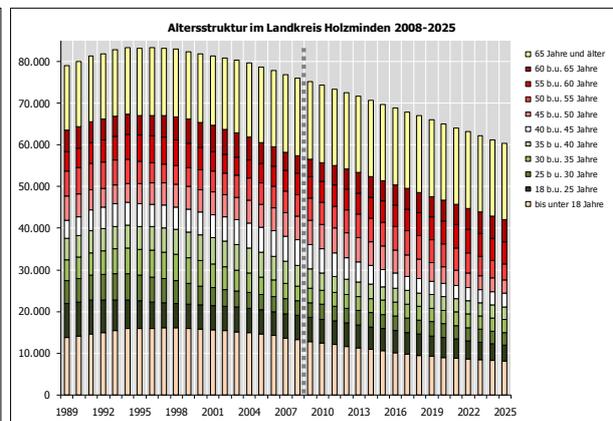
Landkreis Schaumburg



Landkreis Hameln-Pyrmont



Landkreis Holzminden

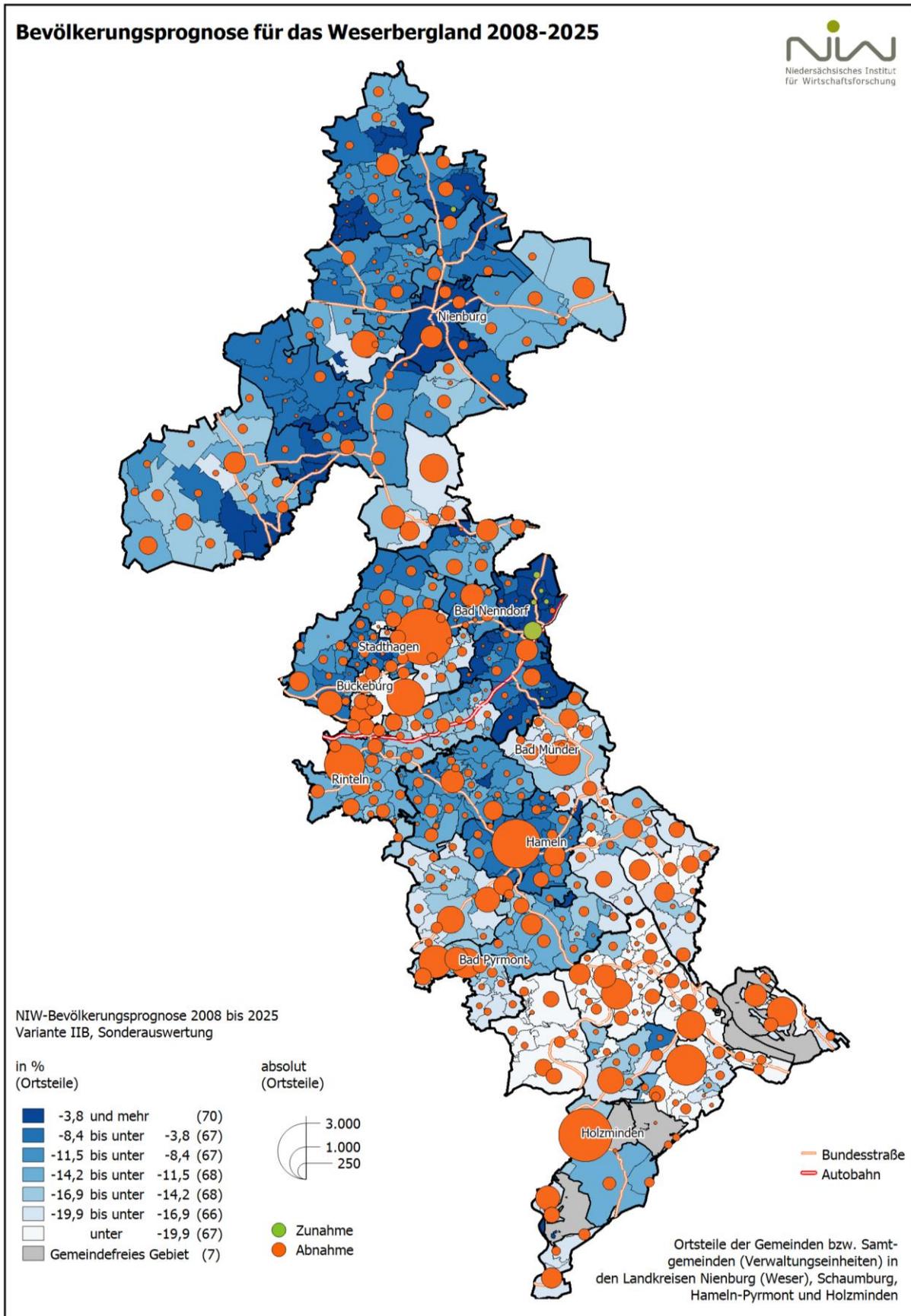


Quelle: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW, mittlere Variante (IIB): Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen: Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2007 nach Alter und Geschlecht, entspricht ca. +6.800 p.a. für Niedersachsen

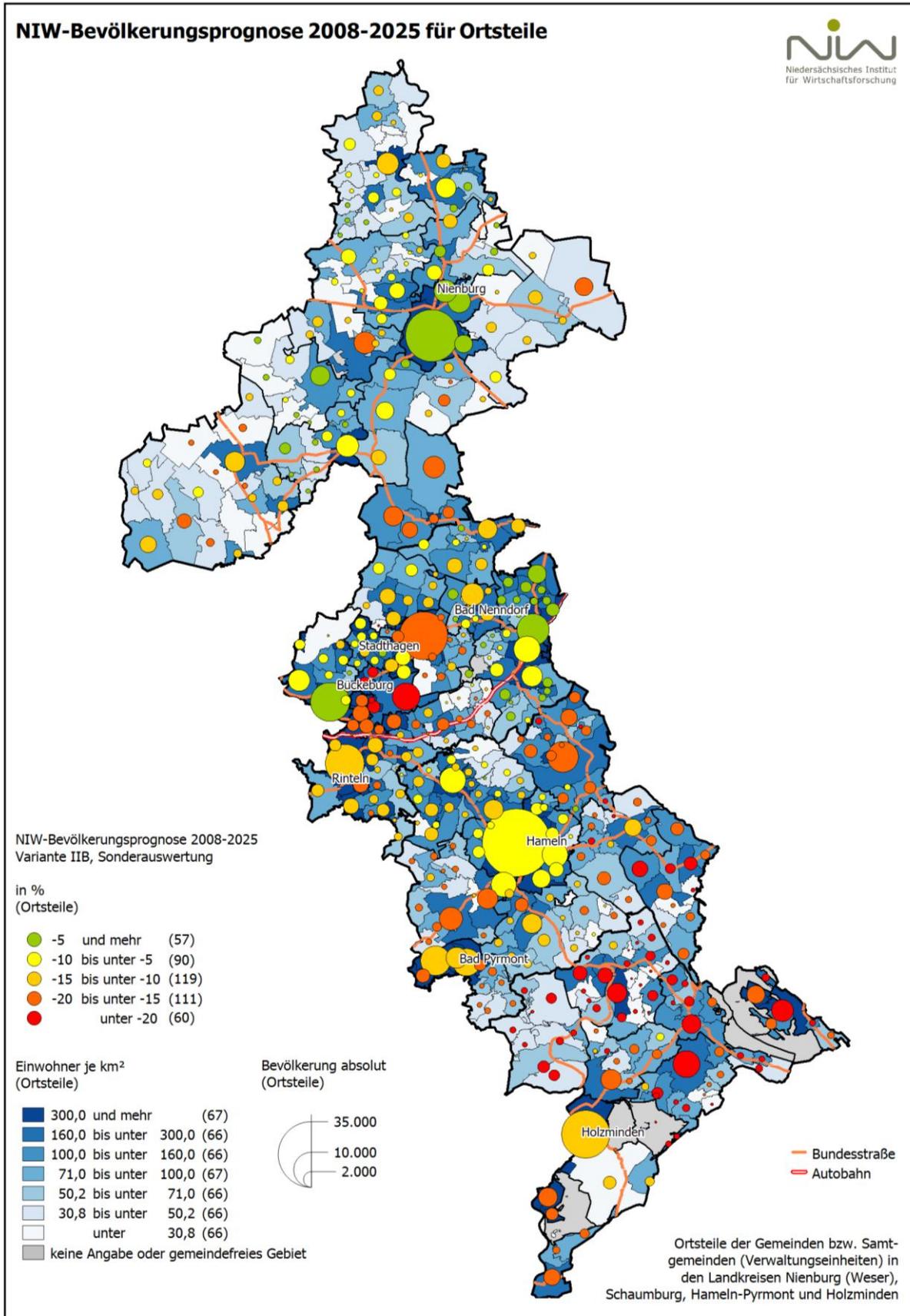
NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung 8/2009

Die Bevölkerungsprognose auf Ortsteilebene zeigt teilweise deutliche Unterschiede **Ergebnisse auf Ortsteilebene** zwischen benachbarten Ortsteilen. Insgesamt ist zu erwarten, dass die Einwohnerzahl in 433 Ortsteilen rückläufig sein wird, während nur zehn Ortsteile, vorwiegend in der Samtgemeinde Nenndorf, steigende Einwohnerzahlen verzeichnen werden. Trotz absoluter Bevölkerungsverluste ist in den Mittelzentren und deren direktem Umfeld im Vergleich zu abgelegenen Ortsteilen mit verhältnismäßig geringeren Rückgängen bis zu 15 % zu rechnen (Karte 2.2-1 und Karte 2.2-2).

Karte 2.2-1: Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 für die Ortsteile



Karte 2.2-2: NIW-Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025 für die Gemeinden und ihre Ortsteile



2.3 Ergebnisse der NIW-Haushaltsprognose 2008-2025

2.3.1 Grundannahmen der Schätzung der Haushaltsstrukturen und der Haushaltsprognose 2008-2025

Einschränkungen bei der Interpretation der Ergebnisse

Die Bildung von Haushalten hängt von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ab, die sich durch komplexe Wechselwirkungen gegenseitig beeinflussen. Daher sind Trends in der Haushaltsentwicklung weniger stabil als Trends in der Bevölkerungsentwicklung. Weiterhin ist zu beachten, dass die Haushaltsprognose auf einer Vor-ausberechnung der Bevölkerung und Ergebnissen des Mikrozensus beruht, welche mit Schätzfehlern behaftet sind⁴⁹. Diese Einschränkungen gilt es bei der Interpretation zu berücksichtigen.

Bestimmung der Haushaltszahlen nach dem Haushaltsmitgliederquotenverfahren

Neben den Einwohnerzahlen der Bevölkerungsprognose sind die Ergebnisse des aktuell verfügbaren Mikrozensus (Verbundauswertungen des Landesamtes für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, LSKN) die wesentliche Datenquelle zur Erstellung der Haushaltsprognose. Diese Ergebnisse weisen für Niedersachsen insgesamt, für elf größere Regionen des Landes sowie für acht Gemeindegrößenklassen eine Verteilung der Bevölkerung nach Altersgruppen und Geschlecht auf Haushaltsgrößen aus (Sonderauswertungen)⁵⁰. Daraus können Zuordnungsquoten ermittelt werden, mit denen im sog. „Haushaltsmitgliederquotenverfahren“ eine Schätzung der Haushaltszahlen möglich ist. Die so geschätzten Haushaltszahlen sind mit den Ergebnissen der Mikrozensus kompatibel.

Anpassung der Haushaltsmitgliederquoten während des Prognosezeitraums

Um den Trend zur Bildung kleinerer Haushalte in der Prognose zu berücksichtigen, werden die Haushaltsmitgliederquoten während des Prognosezeitraums nicht konstant gehalten, sondern auf Basis der Entwicklung in den letzten zehn Jahren bis 2025 kontinuierlich angepasst. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Singularisierungstrend sich in Zukunft nicht mit der gleichen Intensität fortsetzen wird wie in der Vergangenheit.

2.3.2 Haushalte und Haushaltsgrößenklassen 2008

Trends der Haushaltsentwicklung

Bis zum Jahr 2007 ist die Zahl der Haushalte in Niedersachsen nach den Ergebnissen der Mikrozensus permanent gestiegen. Dieses Haushaltswachstum der Vergangenheit ist einhergegangen mit einer stetigen Verkleinerung der Haushalte. Entsprechend ist die durchschnittliche Haushaltsgröße in Niedersachsen von 2,6 Personen pro Haushalt im Jahr 1980 auf nur noch 2,1 Personen im Jahr 2007 gesunken.

⁴⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt 2007

⁵⁰ Zu beachten ist hierbei, dass die im Mikrozensus erfasste Bevölkerung in Privathaushalten von der Definition der Bevölkerung der Bevölkerungsfortschreibung abweicht. Während die Bevölkerung als „Personen am Ort ihrer alleinigen bzw. Hauptwohnung“ definiert wird, werden bei der Bevölkerung in Privathaushalten „Alle Personen, die allein oder zusammen mit anderen eine wirtschaftliche Einheit (Privathaushalt) bilden“ gezählt. [...] „Da eine Person in mehreren Privathaushalten wohnberechtigt sein kann, sind Doppelzählungen möglich“ (vgl. Statistische Berichte Niedersachsen. Ergebnisse des Mikrozensus, April 2008).

Der Zuwachs an Haushalten in der Vergangenheit ist zum einen auf Bevölkerungswachstum, zum anderen aber auch auf eine starke Zunahme der Ein-Personen-Haushalte (Singularisierungstrend) zurückzuführen, deren Zahl seit der letzten Vollerhebung 1987 gestiegen ist. Auch die Zwei-Personen-Haushalte konnten bis 2008 einen ähnlich starken Zuwachs verzeichnen. Die Zahlen der Drei- wie auch der Fünf- und mehr-Personenhaushalte sind dagegen rückläufig, wobei die großen Haushalte am stärksten betroffen sind. Nach leichten Zuwächsen bis Ende der 1990-er Jahre und seitdem rückläufigen Zahlen, liegen die Vier-Personen-Haushalte auf dem Niveau der 1970-er Jahre.

Haushaltsentwicklung in Niedersachsen

In Relation zu Niedersachsen ist das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} durch kleinere Haushalte geprägt. Beim Vergleich der Haushaltsstruktur der vier beteiligten Landkreise fällt auf, dass in den beiden nördlichen Landkreisen Nienburg (Weser) und Schaumburg größere Haushalte stärker vertreten sind, während in den südlichen Landkreisen Hameln-Pyrmont und Holzminden Ein- und Zwei-Personen-Haushalte überrepräsentiert sind.

Weserbergland^{plus}: Unterschiede zwischen nördlichen und südlichen Landkreisen in der Haushaltsstruktur

2.3.3 Zukünftige Entwicklung der Haushalte nach Haushaltsgrößen

Trotz bereits rückläufiger Bevölkerungszahlen wird die Zahl der Haushalte in Niedersachsen zunächst noch weiter ansteigen und erst im Jahr 2015 den Höhepunkt überschreiten. Dies liegt vor allem an der Veränderung der Altersstruktur, die den Trend zur Bildung kleinerer Haushalte begünstigt. Danach werden auch die Haushaltszahlen abnehmen und im Jahr 2025 nur noch knapp über dem Ausgangsjahr 2008 liegen.

Niedersachsen: Vorerst weiterer Anstieg der Haushaltszahlen erwartet

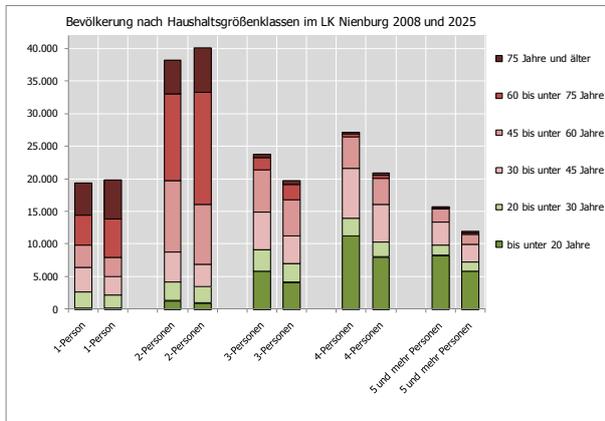
Für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} insgesamt wird 2008 bis 2025 von einem Rückgang in der Größenordnung von 11.400 Haushalten oder 4,6 % ausgegangen.

Stark unterschiedliche Entwicklungen in den Landkreisen des Weserbergland^{plus}

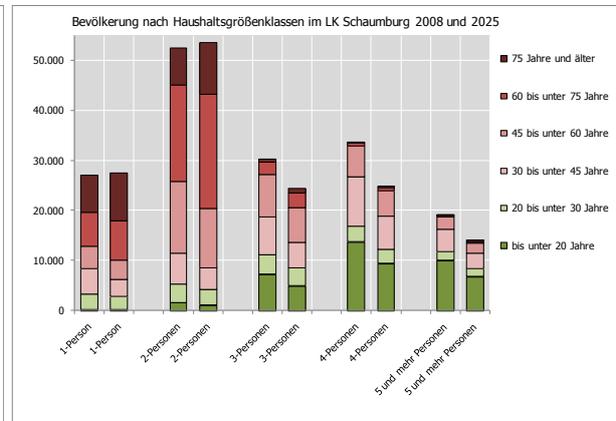
- Innerhalb der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ist für den Landkreis Nienburg (Weser) mit der geringsten Abnahme von Haushalten auszugehen. Bis 2012 ist noch mit steigenden Haushaltszahlen zu rechnen. Danach wird die Zahl der Haushalte zurückgehen und im Jahr 2025 um ca. 100 Haushalte (-0,2 %) unter dem Ausgangswert von 2008 liegen.
- Die Haushaltsprognose für den Landkreis Schaumburg geht von direkt sinkenden Haushaltszahlen aus, die insgesamt um knapp 1.600 Haushalte oder 2,1 % abnehmen wird. Dabei kann für die Ein-Personen-Haushalte mit einer Zunahme von 10,9 % und für die Zwei-Personen-Haushalte von 6,5 % ausgegangen werden. Haushalte in allen anderen Haushaltsgrößenklassen werden um ca. 30 % zurückgehen.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont wird ebenfalls mit Rückgängen bei den größeren Haushalten und Zuwächse bei den kleineren Haushalten gerechnet, wobei der Zuwachs der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte deutlich niedriger ausfallen wird. Nach einem leichten Anstieg im Jahr 2010 und anschließend rückläufigen Haushaltszahlen wird insgesamt eine Abnahme von 4.400 Haushalten oder 5,5 % prognostiziert.

Abb. 2.3-1: Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung nach Haushaltsgrößen 2008 bis 2025

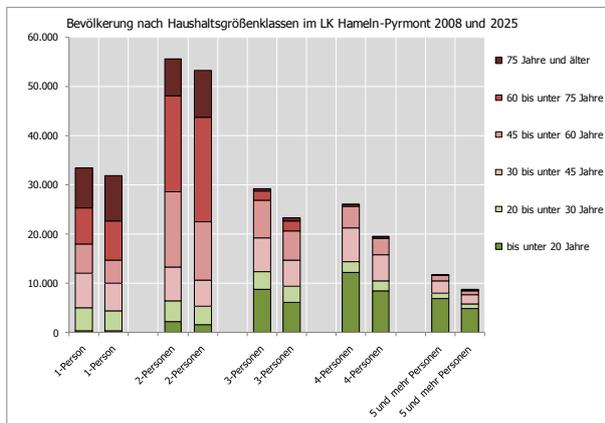
im Landkreis Nienburg/Weser



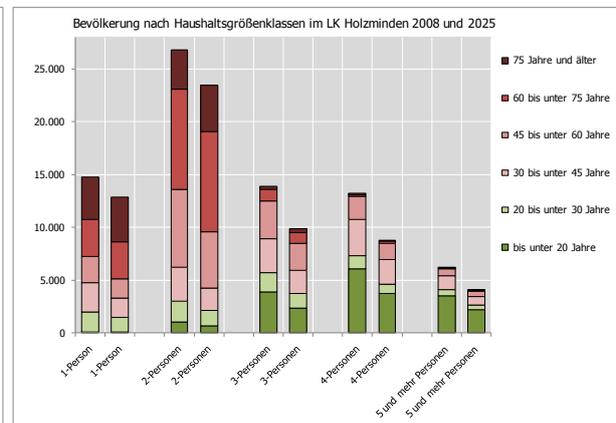
im Landkreis Schaumburg



im Landkreis Hameln-Pyrmont



im Landkreis Holzminden



Quelle: NBank-Haushaltsprognose des NIW

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

- Für den Landkreis Holzminden wird von einem ab sofort einsetzenden Haushaltsrückgang in der Höhe von etwa 5.300 Haushalten oder 14,0% ausgegangen. Im Gegensatz zu den drei anderen Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} werden auch Rückgänge von bis zu 6,6 % bei den kleineren Haushalten erwartet.

2.4 Herausforderungen des demographischen Wandels für die Siedlungsentwicklung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Die Siedlungsentwicklung ist eng mit der Entwicklung der Bevölkerung und vor allem der Haushalte verbunden. Die Haushaltsentwicklung prägt die Nachfrage nach Wohnungen und damit auch die Wohnbautätigkeit sowie die Nachfrage nach Wohnbauflächen. Neben dem Einkommensniveau und den Präferenzen der Haushalte für bestimmte Wohnformen sind die Haushaltsgröße und ihre Alterszusammensetzung von besonderer Bedeutung. Vor diesem Hintergrund werden der demographische Wandel und die Veränderung der Haushaltsstrukturen die zukünftige Siedlungsentwicklung stark beeinflussen.

Siedlungsentwicklung geprägt durch Bevölkerungs- und Haushaltsveränderungen

Der Rückgang der Einwohnerzahl wird sich unmittelbar auf die Nachfrage nach Wohnbautätigkeiten und Wohnbauflächen im Untersuchungsgebiet auswirken. Dabei hängt die Nachfrage vom Alter der jeweiligen Person ab. Von besonderer Bedeutung für den Grund- oder Immobilienerwerb (und damit die Wohnbautätigkeiten) ist die Gruppe der 30 bis unter 45-Jährigen. Bis zum Jahr 2025 wird die Zahl der Personen in dieser Altersgruppe um insgesamt 32.300 oder 30 % auf etwa 74.400 Personen zurückgehen. Innerhalb des Untersuchungsgebietes ist in den Landkreisen Schaumburg und Holzminden sogar mit einem Rückgang von jeweils 35 % zu rechnen, während die Abnahme in Nienburg (Weser) und Hameln-Pyrmont mit 27 % bzw. 26 % geringfügig schwächer ausfallen wird.

Nachfrage nach Wohnbauflächen und Wohnbautätigkeiten

Der erwartete Rückgang der Einwohnerzahlen bewirkt jedoch nicht nur eine abnehmende Nachfrage nach Wohnbautätigkeiten, sondern in erster Linie einen allgemeinen Rückgang der Wohnungsnachfrage. Zentrale Annahme bei der Bestimmung der Wohnungsnachfrage ist, dass jeder Haushalt mit einer Wohnung versorgt werden muss. Bei sinkender Bevölkerung und stark rückläufigen Haushaltszahlen kommt es zu einem Wohnungsüberhang. Dabei kann es innerhalb von Landkreisen sowohl zu Wohnungsüberhängen (Leerständen) als auch zu Wohnungsneubedarfen kommen, da die Nachfrage auf der Ebene der Gemeinden bestimmt wird. Beispielsweise kann in einigen Gemeinden bis zum Jahr 2025 mit steigenden Haushaltszahlen gerechnet werden, die einen Neubedarf an Wohnungen in diesen Gemeinden erfordern.

Bestimmung der Wohnungsnachfrage

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ist im Zeitraum zwischen 2007 und 2025 insgesamt von einer Abnahme der Haushaltszahlen um ca. 13.200 oder 5,6 % auszugehen. Aufgrund des Trends zu kleineren Haushalten werden die Haushaltszahlen in den Landkreisen Nienburg (Weser), Schaumburg und Hameln-Pyrmont zunächst noch weiter ansteigen, bevor spätestens ab 2015 auch in diesen Landkreisen die Zahl der Haushalte sinken wird. Lediglich im Landkreis Holzminden ist wegen der stark rückläufigen Bevölkerung bereits ab sofort mit abnehmenden Haushaltszahlen zu rechnen. Insgesamt wird die Zahl der Haushalte bis zum Jahr 2025 in allen Landkreisen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} abnehmen.

Rückgang der Haushaltszahlen führt zur sinkenden Nachfrage nach Wohnungen

**Wohnungsüberhang von
13.300 Wohneinheiten
Gebiet der Regionalen
Entwicklungs Kooperation
Weserbergland^{plus}**

Der Rückgang der Haushaltszahlen bewirkt, dass bis 2025 im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} Wohnungsüberhänge im der Größenordnung von 13.300 Wohneinheiten entstehen werden. Allerdings kann als Folge von steigenden Haushaltszahlen in einzelnen Gemeinden in den Landkreisen Nienburg (Weser) und Schaumburg bis zum Jahr 2025 noch mit einem steigenden Bedarf nach Wohnungen gerechnet werden. Diesem Neubedarf stehen jedoch Wohnungsüberhänge von ca. 1.600 im Landkreis Nienburg (Weser) bzw. 3.500 im Landkreis Schaumburg gegenüber. Diese gegenläufigen Entwicklungen können rechnerisch ausgeglichen werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass in der Realität ein Ausgleich zwischen Wohnungsbedarfen und Wohnungsüberhängen wahrscheinlich nur zwischen benachbarten Kommunen möglich ist. Insgesamt wird es in allen vier Landkreisen im Untersuchungsgebiet zu Wohnungsüberhängen kommen.

**Konsequenzen der de-
mographischen Entwick-
lung für Siedlungsent-
wicklung**

Die aufgezeigten Entwicklungen haben unterschiedliche Konsequenzen für die zukünftige Nachfrage nach Immobilien und Wohnbautätigkeiten. Durch die zunehmende Singularisierung wird die Nachfrage nach kleineren Wohneinheiten im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} bis zum Jahr 2025 nur leicht zurückgehen, wohingegen größere Wohneinheiten aufgrund der sinkenden Zahl größerer Haushalte zukünftig deutlich weniger nachgefragt werden. Die aus der sinkenden Nachfrage resultierenden Wohnungsüberhänge werden zu einer Zunahme des Leerstands führen. Durch die steigenden Leerstandsquoten wird die technische Infrastruktur in bestimmten Gebieten weniger in Anspruch genommen, wodurch die Gefahr von Infrastrukturfolgekosten steigt. Die insgesamt sinkende Nachfrage nach Wohnungen und Wohnbautätigkeiten wird überdies negative Auswirkungen für die Entwicklung der Boden- und Immobilienpreise zur Folge haben. Trotz zu erwartenden sinkender Immobilienpreise wird eine Vermarktung von Immobilien in einigen Ortsteilen aufgrund mangelnder Nachfrage nur noch sehr schwer oder überhaupt nicht möglich sein. Zugleich ist mit einer zunehmenden Konzentration auf wenige, zentrale Standorte auszugehen. Erste Anzeichen für die geschilderten Entwicklungen wurden in den Gemeindegesprächen mehrfach bestätigt.

TEIL C: FACHANALYSEN KOMMUNALER HANDLUNGSFELDER DER DASEINSVORSORGE IM DEMOGRAPHISCHEN WANDEL

1. Frühkindliche Erziehung und Bildung

1.1 Bedeutungszuwachs von frühkindlicher Erziehung und Ausdifferenzierung der Betreuungsziele

Die Bereitstellung von Kindergartenplätzen war bis Ende der 80er Jahre noch freiwillige kommunale Aufgabe. Erst mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) des Bundes vom 20.06.1990 (SGB VIII), das am 01.01.1991 in Kraft getreten ist und das bis dahin geltende Jugendwohlfahrtsgesetz abgelöst hat, wurde sie den kommunalen Gebietskörperschaften (genauer: den Jugendämtern) zur Pflicht gemacht, ohne allerdings hier schon den Anspruch auf einen Kindergartenplatz zu verankern. Dazu kam es erst 1992 in den Beratungen zur Änderung des § 218 Strafgesetzbuch: Mit dem Gesetz zum Schutz des vorgeburtlichen Lebens vom 27.07.1992 wurde auch eine Änderung des § 24 KJHG vorgenommen, mit ihr wurde von 1996 an für alle Kinder ab dem vollendeten 3. Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz garantiert. Diese Änderung wurde – wie der historische Kontext unschwer erkennen lässt – vor allem unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für werdende Mütter eingeführt; Bildungsziele für Kinder im Vorschulalter blieben zunächst noch eher nachrangig.

Bereitstellung von Kindergartenplätzen als Aufgabe der Jugendämter, Rechtsanspruch auf Kindergartenplatz

Die Zielstruktur für die Betreuung hat sich in der Zwischenzeit geändert. Betreuung dient nicht mehr nur der Entlastung berufstätiger Mütter und Väter; vielmehr gewinnen erziehungs- und bildungspolitische Anliegen zusehends an Gewicht. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen das hohe Lernpotenzial im frühen Kindesalter; das Ziel, es zu nutzen, ist deshalb inzwischen mindestens genauso wichtig geworden wie das der Unterstützung von (berufstätigen) Eltern. Die frühkindliche Betreuung, Erziehung und Bildung legt wichtige Grundlagen für den späteren Bildungserfolg von Kindern⁵¹. Man erwartet sich deshalb nicht zuletzt eine Verbesserung der Chancengleichheit für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Verhältnissen. Vor allem Kinder aus bildungsfernen Bevölkerungsgruppen profitieren von einem frühen Besuch von Kindertageseinrichtungen. Insbesondere der Sprachförderung wird dabei große Bedeutung beigemessen, und das nicht nur für Kinder mit Migrationshintergrund. Besonderer Wert wird darüber hinaus auf die wohnortnahe Betreuung und Integration behinderter Kinder gelegt.

Bedeutung der frühkindlichen Betreuung für den Bildungserfolg von Kindern

Die Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung ist damit auch aus mehreren Blickwinkeln der regionalen Entwicklungspolitik ein wichtiges Thema:

Kinderbetreuung als wichtige Thematik der regionalen Entwicklungspolitik

- Zunächst ist ein ausreichendes Angebot zur Betreuung von Kindern in unterschiedlichen Altersstufen eine wichtige Voraussetzung zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit der Eltern. Bei Alleinerziehenden ist eine gesicherte Tagesbetreuung in der Regel sogar die unbedingte Voraussetzung für eine eigene Erwerbstätigkeit.

⁵¹ Vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006

- Aus Sicht der Arbeitsmarktpolitik ermöglicht nachfragegerechte Tagesbetreuung vor allem die Nutzung des Angebots an gut qualifizierten Arbeitskräften.
- In der Bevölkerungspolitik ist eine gesicherte Tagesbetreuung ein zumindest unterstützender Anreiz, latent bestehende Kinderwünsche tatsächlich umzusetzen.
- In der Bildungspolitik kann die Tagesbetreuung mit bildungspolitischem Auftrag durch gezielte Förderung auch dazu dienen, zur Chancengleichheit in der Elementarerziehung beizutragen und damit soziale Benachteiligungen abzubauen.

Zunehmende qualitative Anforderungen an Kindertageseinrichtungen

Damit steigen natürlich die qualitativen Anforderungen an die Ausstattungen von Tageseinrichtungen, vor allem aber die Ansprüche an pädagogische Konzepte und an die Qualifikationen der Erzieher und Erzieherinnen. Allein mit diesen Vorhaben werden also – nach den Belastungen zwischen 1992 und 1996 – nochmals erhebliche Herausforderungen auf die Träger zukommen.

Ausweitung der Betreuungszeiten angestrebt

Aber auch quantitativ wird ein weiterer Ausbau der Erziehungs- und Betreuungsangebote angestrebt. So geht es zum einen darum, die bisher überwiegend auf Vormittagsbetreuung ausgerichteten Einrichtungen auf Ganztagsbetreuung umzustellen, zum anderen sollen die Betreuungsangebote für unter 3-Jährige massiv ausgebaut werden. Bis 2013 soll – so sieht es die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ vom 18.10.2007 vor – für 35 % aller Kinder dieser Altersgruppe ein Betreuungsplatz vorgehalten werden können.

Gefährdung bestehender Betreuungseinrichtungen durch Rückgang der Kinderzahlen

Gleichzeitig sinken die Kinderzahlen in vielen Regionen Deutschlands – so auch im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} – bereits jetzt, und sie werden in Zukunft noch weiter zurückgehen. Insbesondere in dünn besiedelten Regionsteilen schrumpft damit die Zahl der Anspruchsberechtigten; sie werden überdies räumlich ausgedünnt. Bereits bestehende Einrichtungen für 3- bis 6-Jährige können auf Auslastungsschwierigkeiten stoßen, wenn die Bedingungen zur Aufnahme jüngerer Kinder nicht geschaffen werden (können). Einen solchen „Umbau“ knüpft das Gesetz indessen an einige Auflagen. Insofern sind durchaus Problemlagen denkbar, in denen das 35%-Ziel für unter 3-Jährige nicht erfüllt werden kann, obwohl Plätze in vorhandenen Einrichtungen nicht (mehr) besetzt werden können.

Tagespflege als weitere Betreuungsvariante, insbesondere für den ländlichen Raum

Zwar steht eine Vielzahl von Betreuungsvarianten zur Verfügung, mit denen der kommunale Sicherstellungsauftrag erfüllt werden könnte. Neben den verschiedenen Formen kommunaler und nichtkommunaler Tagesstätten ist hier vor allem die Tagespflege zu nennen, die mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) vom 27.12.2004 und weiteren Gesetzen zur Änderung des Kinder- und Jugendhilferechts aufgewertet worden ist und die inzwischen auch finanziell stärker gefördert wird als in der Vergangenheit. Gerade in ländlichen, dünn besiedelten Regionen wird darin eine flexible Betreuungsform gesehen, die helfen kann, Lücken im Tagesstättenangebot zu schließen. Allerdings werden mitunter auch Zweifel an der qualitativen Gleichwertigkeit von Tagespflege und der Betreuung in Tageseinrichtungen geäußert.

Die Verantwortlichen für die Kindertagesstätten-Bedarfsplanung – also die Träger der Jugendämter – finden sich damit in einem komplexen Spannungsfeld zwischen quantitativen und qualitativen Anforderungen, in dem die Konzeption problemgerechter (und finanzierbarer) Lösungen neben der Kenntnis der vorhandenen Angebote insbesondere auch Informationen über die künftige Nachfrage erfordert.

Schwierigkeiten der Planung eines nachfragegerechten Betreuungsangebots

- Von besonderer Problematik ist die Tatsache, dass die Nachfrage nicht nur von den Verhaltensweisen der Elterngeneration und weiteren externen Faktoren, sondern auch von der Qualität und Passgenauigkeit der Angebote (Ganztagsangebote u.ä.) abhängt. Anders ausgedrückt, die Nachfrage ist keine fixe, durch „Berechnungen“ eingrenzbare Größe. Sie einzuschätzen ist – weil es anders als im Schulbereich bis zur Sekundarstufe I keinen Nutzungszwang gibt – eines der Hauptprobleme der Planung von Betreuungsangeboten.
- Erschwerend kommt die Fülle an rechtlichen Regelungen hinzu, die beim Aus- und Umbau von Betreuungsangeboten zu berücksichtigen sind; die Finanzierungsstrukturen sind ebenfalls vielschichtiger geworden.

Nachfrage von Qualität des Angebots abhängig

Vielschichtige rechtliche Regelungen für Aus- und Umbau

Diese vielfältigen Anforderungen und Hinweise aufzuzeigen, ist Ziel der folgenden Abschnitte. Anschließend wird auf die aktuelle Versorgungssituation in den Landkreisen und Gemeinden der Untersuchungsregion.

1.2 Rechtliche Regelungen zur frühkindlichen Erziehung und Bildung

Rahmengesetzgebungs-kompetenz des Bundes für Kinder- und Jugendhilfe

Anders als im Bereich der schulischen Bildung, die allein in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt, hat der Bund im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, zu der auch die frühkindliche Erziehung und Bildung zählt, das Recht zur Rahmengesetzgebung. SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), das Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG), mit dem das KJHG entscheidend geändert und im Anspruch erweitert worden ist, das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK), das Kinderförderungsgesetz (KiföG) und das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz (KBFG) sind Bundesgesetze, deren Konkretisierung und Umsetzung den Ländern obliegt. Insbesondere die Bundesgesetzgebung ist in den vergangenen Jahren massiv ausgebaut und – verbunden mit umfangreichen Finanzierungsvereinbarungen – in ihren Ansprüchen und Forderungen ausgeweitet worden. Offenbar hat man nicht erwartet, dass alle Länder von sich aus (ohne zentralstaatliche Eingriffe und Hilfestellungen) gleichermaßen den gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen an frühkindliche Erziehung und Bildung gerecht werden würden.

Vorrang der freien Träger der Jugendhilfe vor öffentlichen Trägern

Grundlage aller weiteren gesetzlichen Regelungen ist zunächst das KJHG vom 26.06.1990, zuletzt geändert am 17.12.2008, das Regelungen zu sämtlichen Bereichen der öffentlichen Jugendhilfe umfasst. Nachdem es in den §§ 1-3 die Ziele der Jugendhilfe in Ergänzung elterlicher Rechte und Pflichten benennt, wird in § 4 das Subsidiaritätsprinzip hervorgehoben und (in Abs. 2) der Vorrang anerkannter freier Träger der Jugendhilfe vor öffentlichen Trägern betont. Der öffentliche Sektor ist also im Prinzip nur dann gefordert, wenn die freien Träger die bestehenden Ansprüche nicht erfüllen (können oder wollen). Dass öffentliche Träger auch in der Kinderbetreuung vielfach einspringen müssten, wenn die freien Träger nicht finanziell unterstützt würden, versteht sich aber nahezu von selbst, lässt sich eine kostendeckende Betreuung von Kindern aus allen Bevölkerungsschichten doch kaum realisieren. Subsidiarität und finanzielle Förderung freier Träger aus öffentlichen Haushalten sind insofern vielfach notwendig miteinander verbunden; dies gilt um so mehr, als die Gesamtverantwortung für das Erreichen der im SGB VIII formulierten Ziele ohnehin dem öffentlichen Träger auferlegt wird.

Aufgaben der Kindertagesstätten und Tagespflege

Der dritte Abschnitt des zweiten Kapitels, der durch das TAG vom 27.12.2004 neu gefasst und anschließend durch das KICK vom 08.09.2005 und durch das KiföG vom 16.12.2008 nochmals geändert wurde, regelt die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. § 22 nennt die Grundsätze; danach sollen Einrichtungen und Tagespflege

Förderung der Persönlichkeitsentwicklung

- die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern,

Bildungsauftrag

- die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen,

Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

- den Eltern helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können.

Träger der Jugendhilfe: Sicherstellung der Qualität

§ 22 konkretisiert die Förderung in Tageseinrichtungen. Hier wird festgelegt, dass die Träger der Jugendhilfe die Qualität der Förderung durch pädagogische Konzepte und Verfahren zur Evaluation der Arbeit sicherstellen (müssen). Außerdem wird

die Zusammenarbeit mit Eltern, anderen kinder- und familienbezogenen Institutionen sowie Schulen (zur Vorbereitung des Übergangs und zur Unterstützung der Arbeit mit Schulkindern in Horten und altersübergreifenden Gruppen) gefordert. Nach Möglichkeit sollen behinderte Kinder integriert werden.

§ 23, der durch das KICK strenger gefasst wurde, regelt die Förderung in Kindertagespflege. Hier werden die Anforderungen an die Eignung der Pflegepersonen, die die öffentlichen Träger der Jugendhilfe festzustellen haben, umrissen, wenn auch nicht präzise formuliert; überdies wird den Jugendämtern die weitere Qualifizierung und Beratung der Pflegepersonen sowie die Gewährung einer laufenden Geldleistung an sie aufgegeben. Es ist außerdem sicherzustellen, dass bei Ausfallzeiten einer Pflegeperson rechtzeitig eine andere Betreuungsmöglichkeit bereitsteht.

Qualifizierung und Beratung der Pflegepersonen

§ 24 schreibt schließlich nochmals den Anspruch aller Kinder ab dem dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt auf einen Platz in einer Tageseinrichtung fest (die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen auf ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagesplätzen oder ergänzend in der Tagespflege hinwirken)⁵². Für Kinder unter drei Jahren soll ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen und in Tagespflege vorgehalten werden. Kinder dieser Altersgruppe sollen bevorzugt berücksichtigt werden, wenn es ihr Wohl erfordert, die Eltern berufstätig oder in Ausbildung befindlich sind oder wenn sie Eingliederungsleistungen nach SGB II erhalten. § 24 a bestimmt ergänzend, dass unter 3-Jährige in diesen Fällen ab 2010 einen Anspruch auf Betreuung in Einrichtungen oder in Tagespflege haben sollen; bis 2013 kann ein stufenweiser Ausbau – gekoppelt an eine jährliche Berichterstattung über das Angebot und seinen Ausbau – beschlossen werden. Nach den Neuregelungen des KiföG laufen diese Übergangsregelungen Ende 2013 jedoch aus.

Betreuungsanspruch für Kinder über und unter 3 Jahren

Im Übrigen sind den Jugendämtern (oder den von ihnen beauftragten Stellen) mit der Erweiterung des § 24 durch das KICK vom 28.05.2005 neue Pflichten auferlegt worden, die sie zuvor – wenn überhaupt – freiwillig wahrgenommen haben: Sie werden „verpflichtet, Eltern oder Elternteile, die Leistungen nach Abs. 1 oder 2 Betreuung in Tageseinrichtungen oder Tagespflege in Anspruch nehmen wollen, über das Platzangebot im örtlichen Einzugsbereich und die pädagogische Konzeption der Einrichtungen zu informieren und sie bei der Auswahl zu beraten.“ Damit werden umfangreiche Informations-, aber auch Koordinierungsleistungen eingefordert, die es in diesem Umfang früher nicht gab und deren Grundlagen zunächst einmal gelegt werden mussten. Ihr Ausbau ist offenbar noch längst nicht abgeschlossen.

Informations- und Koordinierungsleistungen der Jugendämter

Im zweiten Abschnitt des dritten Kapitels (Schutz von Kindern und Jugendlichen in Familienpflege und in Einrichtungen) finden sich weitere wichtige Regelungen: § 43 – der mit dem Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK) gegenüber der alten Fassung des KJHG ebenfalls erheblich verschärft worden ist – bestimmt, dass Tagespflegepersonen zur entgeltlichen Betreuung von maximal fünf Kindern grundsätzlich einer Erlaubnis bedürfen, die vom Jugendamt zu erteilen ist. Eine Erlaubnis benötigen auch Träger von Tageseinrichtungen für deren Betrieb (§ 45). Voraussetzung für ihre Erteilung ist die Vorlage einer Konzeption der Einrichtung.

Tagespflegepersonen dürfen maximal 5 Kinder betreuen, Genehmigung des Jugendamts erforderlich

⁵² Dieser Anspruch sollte eigentlich schon seit 1996 geltende Rechtslage sein.

Pflicht der Bundesländer, Regelungen zur Kindertagesbetreuung zu schaffen

Weitergehende Regelungen – etwa über die Ausstattung von Einrichtungen, Gruppengrößen, Qualifizierungsanforderungen oder zur Ermittlung von Kostenbeiträgen der Eltern – bleiben weitgehend der Gestaltung durch Landesrecht vorbehalten. Hinzuweisen bleibt allerdings nochmals darauf, dass den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe die Gesamtverantwortung für die Aufgaben des SGB VIII einschließlich der Planung bereits nach Bundesrecht (§§ 79 und 80) übertragen wird. Nach § 82 fällt den Ländern die Aufgabe zu, auf einen gleichmäßigen Ausbau von Einrichtungen und Angeboten hinzuwirken. Bundesgesetzlich geregelt ist im Übrigen, dass Kostenbeiträge der Eltern nach Einkommen gestaffelt festgelegt und bei „Unzumutbarkeit“ ganz erlassen werden sollen (§ 90), wobei das Verfahren der Einkommensermittlung (neu geregelt durch das KICK) präzise vorgegeben wird (§ 93), nicht aber die Höhe der daraus folgenden Beiträge selbst.

Niedersächsisches KiTaG

Das niedersächsische Landesrecht zum SGB VIII ist im Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetz (AG KJHG) vom 05.02.1993, zuletzt geändert am 15.12.2006, sowie im Niedersächsischen Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 07.02.2002, zuletzt geändert am 18.06.2009, und den dazu gehörigen Durchführungsverordnungen niedergelegt.

Träger der Jugendhilfe in Niedersachsen: Landkreise und kreisfreie Gemeinden

§ 1 des AG KJHG regelt zunächst, wer örtlicher Träger der Jugendhilfe (also der Jugendämter) ist: Landkreise und kreisfreie Städte sowie nach Satz 2 auch solche kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Gesetzes „bereits die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe“ erfüllen. Das zuständige Ministerium hat die Bestimmung zum Jugendhilfeträger allerdings zurückzunehmen, wenn die Gemeinde dies beantragt oder die erforderliche Leistungsfähigkeit nicht mehr gewährleistet ist. Nach § 13 (1) können außerdem Gemeinden, die nicht örtlicher Träger der Jugendhilfe sind, im Einvernehmen mit dem örtlichen Träger bestimmte Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen; das Gleiche gilt nach § 18 auch für Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden. Diese Offenheit der Regelungen ist deshalb von Interesse, weil die Trägerschaften in den vier Landkreisen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} bisher recht unterschiedlich gestaltet waren. Die Trägerschaftsverteilung in der Jugendhilfe, insbesondere aber auch im Bereich der Kinderbetreuung, ist dabei im Wesentlichen historisch zu erklären: Sie resultiert aus jener Zeit, als die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten noch freiwillige Aufgabe der Gemeinden war und weder durch Bundes- noch Landesrecht geregelt wurde. An den gewachsenen Zuständigkeiten hat man vielfach festgehalten (vgl. dazu unten); sie werden erst nach und nach überdacht und angepasst.

Auch Gemeinden können Trägeraufgaben durch die Jugendämter wahrnehmen

In Anlehnung an das KJHG präzisiert das AG KJHG die Aufgaben der Träger und die Trägerschaftsverteilung in § 13. Nach Abs. 1 können „Gemeinden, die nicht örtliche Träger nach § 1 Abs. 2 sind, (...) im Einvernehmen mit dem örtlichen Träger Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe wahrnehmen.“ Nach Abs. 3 verbleibt die Gesamtverantwortung für die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe einschließlich der Planung auch dann beim örtlichen Träger der Jugendhilfe (also beim Jugendamt), wenn Gemeinden (einzelne) Aufgaben nach Abs. 1 – wie beispielsweise die Bereitstellung von Plätzen in Kindertagesstätten – übernehmen.

Zu den Aufgaben der Jugendämter zählt weiter die Anerkennung von Trägern der freien Jugendhilfe (soweit deren räumlicher Wirkungskreis jenen des betreffenden Jugendamtes nicht wesentlich überschreitet; § 14 AG KJHG), sie erteilen darüber hinaus die Erlaubnis zur Kindertagespflege (ebenfalls § 14 AG KJHG). Sie kann in Niedersachsen zur Betreuung von bis zu fünf fremden Kindern ausgesprochen werden; wenn mehr als acht Kinder von mehreren Tagespflegepersonen betreut werden, muss eine von ihnen eine pädagogische Fachkraft sein. § 15 legt außerdem fest, dass Kindertagespflege in den eigenen Räumen, in den Räumen der Sorgeberechtigten oder auch in anderen Räumen durchgeführt werden kann. Lassen sich die einzelnen Kinder allerdings nicht mehr einer bestimmten Pflegeperson zuordnen, so gilt die Tagespflegestelle als Tageseinrichtung – und unterliegt damit den detaillierteren Regelungen des KiTaG.

Aufgaben der Jugendämter

Das Niedersächsische KiTaG definiert in § 1 zunächst die Tageseinrichtungen und grenzt die unterschiedlichen Formen voneinander ab. Danach gilt das Gesetz nur für Einrichtungen, in denen Kinder regelmäßig und mindestens 10 Stunden in der Woche betreut werden. Satz 2 unterscheidet:

Formen der Kindertageseinrichtungen

- Kindertagesstätten, darunter
 - Krippen (bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres),
 - Kindergärten (von der Vollendung des 3. Lebensjahres bis zur Einschulung),
 - Horte (von der Einschulung bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres),
- „Kleine Kindertagesstätten“ mit nur einer Gruppe in der Trägerschaft von gemeinnützigen Vereinen sowie
- „Sonstige Tageseinrichtungen“, insbesondere Kinderspielkreise (mit reduzierten Ausstattungsanforderungen für über 3-Jährige).

Kindertageseinrichtungen

Kleine Kindertagesstätten

Sonstige Tageseinrichtungen

Nach Satz 3 können auch Gruppen aus unterschiedlichen Altersstufen gebildet werden; für sie gelten allerdings höhere Anforderungen als für Gruppen mit nur einer Altersstufe.

Nachdem in den §§ 2 und 3 des KiTaG der Auftrag der Einrichtungen und die Arbeit in ihnen noch einmal in Anlehnung an das KJHG formuliert werden, präzisiert der zweite Abschnitt (§§ 4 – 11) Ausstattung und Organisation der Kindertagesstätten.

Ausstattung und Organisation der Kindertagesstätten

- Von besonderer Bedeutung ist der personalbezogene § 4, der in der aktuellen Fassung erst seit dem 01.01.2007 gilt. Danach darf die Leitung einer Kindertagesstätte nur an eine/einen Sozialpädagogin/Sozialpädagogen oder an eine/einen staatlich anerkannten Erzieherin/Erzieher übergeben werden. Die Gruppenleitung darf ebenfalls nur von einer sozialpädagogischen Fachkraft übernommen werden. Für die Gruppen der Kindertagesstätten unter Nr. 1 muss überdies grundsätzlich eine zweite „geeignete Fach- oder Betreuungskraft“ regelmäßig tätig sein. Ausnahmen davon werden allein für zusätzliche Gruppen mit weniger als 10 Kindern zugelassen; hier soll eine zweite Kraft nur für den Fall eines besonderen Bedarfs zur Verfügung stehen. Geringere Anforderungen werden im Übrigen an die Leitung von Kinderspielkreisen gestellt. Allerdings können Spielkreisleiter/innen bei der Umwandlung des Spielkreises in einen Kindergarten die Leitung – der Einrichtung bzw. der Gruppe – befristet weiter

Regelungen für die Leitung der Kindertagesstätten und der betreuten Gruppen

wahrnehmen (§ 23 KiTaG), wenn auch nur unter der Bedingung, dass sie innerhalb dieser Zeit an einer Fortbildung mit dem Ziel teilnehmen, die nach § 4 vorgesehene Qualifikation zu erreichen.

Regelungen über Räume und Ausstattung der Kindertagesstätten

- Die §§ 6 bis 8 enthalten Regelungen über Räume und Ausstattung der Kindertagesstätten (die durch zwei Durchführungsverordnungen noch weiter präzisiert werden), ihre Größe und die Zahl der Gruppen (nicht mehr als fünf Gruppen in einer Tagesstätte; davon können aber auch Ausnahmen zugelassen werden), sowie die Öffnungs- und Betriebszeiten. Nach § 8 Abs. 2 müssen Kindertagesstätten für alle Kinder „wenigstens an fünf Tagen in der Woche vormittags eine Betreuung in der Gruppe von mindestens vier Stunden anbieten.“ Mit dem Besuch einer solchen Gruppe gilt der Anspruch auf einen Kindergartenplatz als erfüllt. Er wird nach § 12 aber sogar mit einem Nachmittagsplatz mit vierstündiger Betreuung täglich oder einem Platz in einem Kinderspielkreis erfüllt, wenn hier 15 Stunden wöchentlich in einer Vormittagsgruppe betreut wird. Er kann außerdem (bei einem unvorhergesehenen Bedarf) auch durch die Vermittlung einer Tagespflegestelle erfüllt werden.

Jährliche Fortschreibung der Bestandserhebung und des Bedarfs für die nächsten sechs Jahre

Die Planung, die nach § 13 KiTaG den örtlichen Trägern (der öffentlichen Jugendhilfe) obliegt, umfasst eine gemeinde- bzw. ortslagenscharfe Bestandserhebung des Angebots an Plätzen in Krippen, Kindergärten, Horten sowie in „Kleinen Kindertagesstätten“ und des entsprechenden Bedarfs für die nächsten sechs Jahre. Sie ist jährlich fortzuschreiben. Der Bedarf an Ganztagsplätzen, an Plätzen mit mindestens sechsstündiger Betreuung und an Plätzen zur Betreuung behinderter Kinder muss dabei gesondert festgestellt werden. Auf welche Weise die Bedarfsermittlung vorzunehmen ist, regelt das KiTaG indessen nicht.

Standards für Kindertagesstätten und Kinderspielkreise

Nach den bisher betrachteten bundes- und landesrechtlichen Regelungen könnte noch der Eindruck entstehen, dass die örtlichen Träger der Jugendhilfe recht große Gestaltungsspielräume bei der Erfüllung der gestellten Ansprüche an die Kinderbetreuung hätten. Tatsächlich bieten sich dazu auch sehr unterschiedliche Möglichkeiten. Allerdings wird in § 23 KiTaG die Landesregierung bzw. das zuständige Ministerium dazu ermächtigt, auf dem Ordnungswege weitere Standards für Kindertagesstätten und Kinderspielkreise vorzugeben. Von diesem Recht haben die Verantwortlichen bis 2005 regen Gebrauch gemacht. Einer weiteren Verschärfung der Regelungen steht seit dem 01.01.2006 jedoch das mit Art. 57 Abs. 4 Satz 2 in die Niedersächsische Verfassung eingefügte Konnexitätsprinzip entgegen, wonach das Land die mit zusätzlichen Regelungen einhergehenden (Mehr-)Kosten zu ermitteln und vor allem zu übernehmen hätte. Deshalb wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es bei den bestehenden Regelungen bleibt; zusätzliche Standards würden vermutlich nur dann eingeführt, wenn der Bund mit seiner Rahmengesetzgebung dazu zwingt.

Keine Finanzierungspflicht des Landes

Die 1. und 2. Durchführungsverordnung zum KiTaG sind noch vor der Einführung des Konnexitätsprinzips geändert worden, zuletzt am 15.11.2004 und am 03.12.2004, begründen somit keine Finanzierungspflicht des Landes. In Bezug auf die Raumanforderungen wird im Übrigen allen Kindertagesstätten, deren Betrieb oder Bau vor 2002 genehmigt worden ist, Bestandsschutz gewährt. Sie würden –

nach geltendem Recht – von einer eventuellen Verschärfung der Regelungen (auch durch die DVOs selbst) nicht betroffen⁵³.

§ 1 der 1. DVO-KiTaG legt die räumliche Mindestausstattung für jede gleichzeitig anwesende Gruppe – differenziert nach Altersstufen – fest. Danach wird für Krippenkinder mehr Fläche (3 m² je Kind) benötigt als für Kinder in Kindergärten und Horten (2 m²). Zusätzlich muss jede Kindertagesstätte über Ruheräume und eine Küche (bei Betreuung von mehr als sechs Stunden am Tag) sowie einen Arbeitsraum für die Fachkräfte verfügen; erforderlich ist außerdem eine Außenfläche zum Spielen (12 m² je Kind) und zwar, wenn möglich, unmittelbar an die Tagesstätte angrenzend. Ausnahmen können nur in Sonderfällen genehmigt werden.

Mindestausstattung

Die Gruppengrößen werden in § 2 festgelegt. Sie betragen

Gruppengrößen

- für Krippen maximal 15 Kinder, bei mehr als 7 Kindern unter zwei Jahren maximal 12 Kinder,
- in Kindergärten höchstens 25 Kinder,
- in Horten höchstens 20 Kinder.

Für altersgemischte Gruppen, in denen mehr als drei Kinder einer anderen als der Hauptaltersgruppe angehören, reduziert sich die zugelassene Kinderzahl

Reduzierung der Gruppengröße bei altersgemischten Gruppen

- je Kind im Alter unter drei Jahren um einen Platz,
- je Schulkind um einen halben Platz.

Für „Kleine Kindertagesstätten“ gelten zum Teil abweichende Vorschriften (§ 3). So wird hier für jedes Kind eine Fläche von mindestens 3 m² vorgeschrieben; die Mindestgröße der Gruppen muss bei mindestens fünf Kindern liegen und sie darf bei Kindern im Krippen- und Vorschulalter nicht mehr als 10, bei Schulkindern nicht mehr als 12 Kinder umfassen. Für diese Kleingruppen darf die (gegebenenfalls) notwendige zweite Kraft auch im Wechseldienst aus dem Kreis der Eltern gestellt werden.

Abweichende Vorschriften für „Kleine Kindertagesstätten“

Die 2. DVO-KiTaG widmet sich vor allem den Mindestanforderungen an besondere Tageseinrichtungen für Kinder; das sind zum einen integrative Gruppen, zum anderen Kinderspielkreise.

Regelungen für integrative Gruppen und Spielkreise

An integrative Gruppen, in denen behinderte Kinder zusammen mit nicht behinderten Kindern betreut werden, werden naturgemäß höhere Anforderungen als an andere Kindertagesstätten gestellt. Sie dürfen überhaupt nur eingerichtet werden, wenn (in einem bestimmten Gebiet) die örtliche Betreuung, Förderung und therapeutische Versorgung der Kinder und die Fortbildung der Fachkräfte gesichert ist (§ 1 Satz 1).

Höhere Anforderungen an integrative Gruppen

- Die Raumanforderungen sind – unabhängig vom Alter der Kinder – höher als in Kindergärten und Horten (3 m² je Kind), die Gruppengrößen werden niedriger angesetzt.

3 m² pro Kind

⁵³ § 4 der 1. DVO-KiTaG vom 28.06.2002

- Gruppengröße zwischen 14 und 18 Kinder**
- Integrative Gruppen sollen nicht weniger als 14 und nicht mehr als 18 Kinder von drei Jahren bis zur Einschulung umfassen. In ihnen dürfen nicht weniger als zwei, höchstens vier behinderte Kinder sein; in Ausnahmefällen kann für maximal ein Jahr die Aufnahme eines fünften behinderten Kindes genehmigt werden. Innerhalb einer Einrichtung darf nur dann eine weitere integrative Gruppe eingerichtet werden, wenn ansonsten kein integrativer Platz mehr zur Verfügung steht.
- Regelungen für Leitung der Einrichtung und der Gruppe**
- Die Einrichtungs- und Gruppenleitung soll eine sozialpädagogische oder heilpädagogische Ausbildung haben; statt zwei Kräften in einer Gruppe sind hier drei erforderlich. Ausnahmen von den Qualifikationsanforderungen werden dabei nicht gemacht.
- Betreuungszeit pro Woche: mindestens 5 Stunden an 5 Tagen**
- Integrative Gruppen müssen außerdem an fünf Tagen in der Woche für mindestens fünf Stunden betreut werden. Die Regelung des KiTaG, wonach der Anspruch auf einen Kindergartenplatz bereits mit einer vierstündigen Betreuung erfüllt werden kann, gilt für integrative Gruppen also nicht.
- Anforderungen an Kinderspielkreise**
- Die Anforderungen an Kinderspielkreise, in denen Kinder für mindestens 10 Stunden in der Woche betreut werden, sind in § 2 der 2. DVO-KiTaG formuliert.
- 2 m² pro Kind, Teeküche, Außenfläche**
- Diese Einrichtungen müssen einen Gruppenraum mit 2 m² je Kind, eine Teeküche oder Küchenzeile und eine Außenfläche zum Spielen vorhalten.
- Geringere Anforderungen an die Qualifikation der Spielkreisleiter**
- Eine Gruppe darf bis zu 20 Kinder umfassen; wenn die Anforderungen eingehalten werden, die zur Erfüllung des Anspruchs auf einen Kindergartenplatz gestellt werden, dürfen bis zu 25 Kinder in einer Gruppe betreut werden. Einrichtungs- und Gruppenleitung kann an Spielkreisleiter(innen) übertragen werden. Deren Qualifikation kann (ebenso wie jene der zweiten „geeigneten“ Kraft) hinter jenen der Gruppenleiter in Kindertagesstätten nach dem KiTaG allerdings zurückbleiben. Nicht zuletzt deswegen gelten Kinderspielkreise tendenziell als „Auslaufmodell“; diese Einschätzung spiegelt sich auch in der Finanzierungspolitik des Landes wider.
 - Kinderspielkreise dürfen überdies keine Kinder unter drei Jahren aufnehmen und keine altersgemischten Gruppen bilden. Dazu bedarf es einer Umwandlung in eine Kindertagesstätte unter Einhaltung der für sie geltenden, oben beschriebenen Bedingungen.
- Höhere Raumanforderungen für altersgemischte Gruppen**
- Die unterschiedlichen Varianten der „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen“ in Niedersachsen und die jeweils gestellten Anforderungen sind noch einmal übersichtartig dargestellt (Übersicht 1.2-1). Dabei sind die verschiedenen Betreuungszeiten, die auch innerhalb einer Einrichtung für die einzelnen Gruppen unterschiedlich gestaltet werden können und das sogenannte Platzsharing (bei dem sich zwei oder drei Kinder einen Platz in einer Tageseinrichtung zeitlich gestaffelt teilen) noch gar nicht berücksichtigt. Damit lässt sich – ebenso wie mit der Tagespflege – das Betreuungsangebot flexibler gestalten und gegebenenfalls auch ausweiten. Allerdings geht die Vorstellung fehl, dass frei werdende Plätze in Kindergärten (für 3 bis 6-Jährige) durch die Aufnahme unter 3-Jähriger einfach aufgefüllt werden und so der Forderung nach Ausbau des entsprechenden Angebots ohne großen Aufwand Genüge getan werden könnte. Für solche „altersgemischten

Übersicht 1.2-1: Anforderungen an Kindertagesstätten in Niedersachsen nach KiTaG sowie 1. und 2. DVO-KiTaG (vereinfacht)

Typ der Kindertagesstätte	Personalausstattung	Raumausstattung	Gruppengröße
Krippen (0 – unter 3 Jahre)	Leitung: Sozialpädagoge(in) Gruppenleitung:	3 m ² Fläche je Kind Gruppenraum Ruheraum (ganztags)	15 Kinder Bei mehr als 7 Kindern unter 2 Jahren: 12 Kinder
Kindergärten (3 Jahre bis Einschulung)	Sozialpädagogische Fachkraft Zweite Kraft:	2 m ² Fläche je Kind Gruppenraum mit Spielnische Ruheraum (ganztags)	25 Kinder
Horte (Schulkinder bis 14 Jahre)	Geeignete Fach- oder Betreuungskraft (auch Spielkreisleiter(in))	2 m ² Fläche je Kind Gruppenraum Raum für Hausaufg. Rückzugsmöglichkeiten	20 Kinder
KiTa mit altersgemischten Gruppen		Wie oben, höhere Raumansprüche von unter 3-Jährigen sind zu berücksichtigen	Ab dem 4. altersgruppenfremden Kind Reduktion der 25 Plätze um je 1 Platz je Krippenkind, um ½ Platz je Hortkind
Zusätzliche Gruppen mit bis zu 10 Kindern	Nur eine Fachkraft Zweite Kraft nur bei Bedarf	Wie oben	10 Kinder
Kleine Kindertagesstätten (eine Gruppe, bis 10 Kinder)	Nur eine Fachkraft Zweite Kraft auch aus dem Elternkreis	3 m ² je Kind Gruppenraum Ruheraum (ganztags)	Mindestens 5 Kinder bis 6 Jahre, maximal 10 Kinder 12 Schulkinder
Zusätzliche Gruppe bis 10 Kinder in Kleiner Kindertagesstätte	Nur eine Kraft Zweite Kraft nur bei Bedarf	Wie oben	Wie oben
Integrations- kindertagesstätten	Leitung: Heilpädagoge(in) Gruppenleitung: Sozial-/Heilpädagoge(in) Zwei weitere Fachkräfte	3 m ² Fläche je Kind Behindertengerechte Zusatzausstattung Weitere Ausstattung wie oben	Mindestens 14, maximal 18 Kinder, davon mindestens 2, maximal 4 behinderte Kinder
Kinderspielkreise	Spielkreisleiter(in) Zweite geeignete Kraft	2 m ² Fläche je Kind Nur Teeküche Außenfläche nicht weiter spezifiziert	20 Kinder, bei Erfüllung der Anforderungen nach KiTaG 25 Kinder
Alle Kindertagesstätten		Küche/Teeküche Arbeitsraum für Fachkräfte Abgetrennte Garderobenbereiche Außenfläche 12 m ² je Kind	

Gruppen“ sehen die rechtlichen Regelungen sowohl andere Gruppengrößen als auch höhere Raumanforderungen vor. Dies gilt natürlich mehr noch für die Bildung integrativer Gruppen. Vermeintliche Angebotsüberhänge in der Zukunft, die durch den demographischen Wandel verursacht werden, sind deshalb faktisch zum Teil gar nicht vorhanden oder zumindest kleiner als angenommen.

Probleme der Ergänzung einer Kindergartengruppe um ein unter 3-jähriges Kind

Bereits dann, wenn beispielsweise eine Kindergartengruppe mit 25 genehmigten Plätzen an der Grenze der räumlichen Mindeststandards arbeitet, kann ein frei werdender Platz nicht durch ein einzelnes, unter 3-jähriges Kind besetzt werden, weil die vorgeschriebene Mindestfläche unterschritten wird. Die Gruppengröße müsste also reduziert werden, obwohl die diesbezüglichen Vorschriften allein einen solchen Schritt noch nicht erforderlich machen würden.

Umwandlung von Vormittagsgruppen in eine Ganztagsbetreuung

Noch schwieriger gestaltet sich häufig die Umwandlung von Vormittagsgruppen zur Ganztagsbetreuung. Werden die Räumlichkeiten auch durch eine Nachmittagsgruppe genutzt, so müsste sie wegfallen, um das Ganztagsangebot überhaupt realisieren zu können. Überdies fehlen oft die zusätzlichen Räumlichkeiten, die für längere Betreuungszeiten vorgeschrieben sind: Küche, Ruheraum usw. Selbst wenn die Räume der Vormittagsbetreuung am Nachmittag nicht genutzt werden, eignen sie sich also nicht per se für eine Ganztagsbetreuung.

Träger sehen steigenden Investitionskosten entgegen

Trotz erwartetem Rückgang der Kinderzahlen sehen sich die Träger der Kindertagesstätten damit vielfach vor die Notwendigkeit von Neu-, Aus- und Umbauten und somit vor das Problem erheblicher Investitions- und Unterhaltungskosten gestellt. Dass eine quantitative und qualitative Verbesserung des Angebots überdies auch die Personalkosten ansteigen lässt, bedarf kaum der Erwähnung. Dies lenkt den Blick auf die Finanzierung (im nächsten Abschnitt).

Geringere Anforderungen an die Tagespflege

Die rechtlichen Anforderungen an die Tagespflege sind – verglichen mit jenen an die Förderung von Kindern in Tagesstätten – deutlich geringer. Zwar wird auch hier die Gruppengröße (durch das KJHG und das niedersächsische AK KJHG) begrenzt; die Anforderungen an Personal und Räumlichkeiten sind hingegen weniger präzise gefasst. Über die jeweilige Erlaubnis befinden die Jugendämter nach Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen. Schon deswegen erscheinen die Einsatzmöglichkeiten von Tagespflege – über die zeitliche Variabilität hinaus – wesentlich vielfältiger und flexibler. Die weniger strenge Reglementierung hat allerdings auch dazu geführt, dass in der Vergangenheit gegenüber der Tagespflege gewisse Vorbehalte aufgekomen sind. Sie beziehen sich insbesondere auf die Qualifikation der Pflegepersonen, die weder im KJHG noch im niedersächsischen Ausführungsrecht genau definiert ist. In dieser Hinsicht wird aktuell versucht, stärker über die Finanzierung zu steuern. Nicht zuletzt damit soll Tagespflege zu einem gleichwertigen Betreuungsangebot weiterentwickelt werden.

Ausbau erfordert höhere Anstrengungen von Bund, Land und Kommune

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung insgesamt bedeutet in den nächsten Jahren für Bund und Länder sowie die kommunale Ebene und die Einrichtungen in freier Trägerschaft weit höhere Anstrengungen als heute. Darüber hinaus geht es um die qualitative Weiterentwicklung der Kindertagespflege. Wichtige Themen- und Handlungsfelder sind u.a. die Implementierung von Sprachförderkonzepten, die Initiierung von Fortbildungsangeboten für das Personal sowie die Umgestaltung von Kindertageseinrichtungen zu Eltern-Kind-Zentren.

1.3 Regelungen zur Finanzierung des Betreuungsangebots

Das SGB VIII selbst gibt kaum Auskunft darüber, wie die Finanzierung der Kinderbetreuung aktuell und in Zukunft erfolgen soll; hier sind andere Bundesgesetze und Vereinbarungen aus der jüngeren Vergangenheit sowie die jeweiligen Landesgesetze maßgeblich. Im KJHG findet sich allein der Hinweis darauf, dass die Elternbeiträge nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten gestaffelt und gegebenenfalls erlassen werden sollen. Eine Präzisierung ist im KICK vorgenommen worden (siehe oben). Genauere Regelungen finden sich im niedersächsischen Landesrecht; hier wird zunächst bestimmt, welche Teile der Finanzierungsnotwendigkeiten vom Land übernommen werden – also nicht mehr durch Elternbeiträge und weitere Finanzierungsquellen abgedeckt werden müssen.

Vorgaben zur Staffelung der Elternbeiträge entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern

Der vierte Abschnitt des KiTaG regelt den Beitrag des Landes zur Finanzierung der Tageseinrichtungen. Nach den §§ 15 und 16 KiTaG gewährt das Land (pauschaliert) Finanzhilfen in Höhe von 20 % der Personalausgaben an Kindertagesstätten in öffentlicher und freier Trägerschaft sowie Betriebskindergärten, wenn die vorgesehenen Kräfte die geforderten Qualifikationen besitzen. Davon ausgenommen sind Zweitkräfte in Kinderspielkreisen. Die Finanzhilfen entfallen außerdem, wenn die genannten Mindestbetreuungszeiten nicht erreicht werden und wenn Betriebskindergärten nicht bereit sind, regelmäßig mindestens zu einem Drittel Kinder von Nichtbetriebsangehörigen aufzunehmen.

Land gewährt Finanzhilfen in Höhe von 20 % der Personalausgaben

Über Investitionsförderung (§ 17), die Förderung von besonderen Personalausgaben für die Arbeit in Tageseinrichtungen mit einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund (§ 18 Abs. 2) sowie Modellvorhaben und Fortbildung kann das Land nach Maßgabe des KiTaG je nach Haushaltslage entscheiden. Besondere Finanzhilfen für die integrierte Betreuung behinderter Kinder sind dagegen grundsätzlich vorgesehen (§ 18 Abs. 1).

Zusätzliche Förderung je nach Haushaltslage

Die zweite Säule der Kita-Finanzierung bilden die Elternbeiträge. Mit dem KICK (des Bundes) sind die maßgeblichen Regelungen zur Ermittlung der elterlichen Einkommen nochmals präzisiert worden, das KiTaG folgt dem in § 20. Hier wird bestimmt, dass die Elternbeiträge so zu bemessen sind, dass die wirtschaftliche Belastung für die Sorgeberechtigten zumutbar ist; die Sätze sollen sich nach deren Leistungsfähigkeit und ihrer Kinderzahl richten. Weiter geht allerdings auch das Landesrecht nicht. Welche Beiträge die Eltern zu zahlen haben, bestimmen die Träger in ihren Satzungen. Die Beitragsniveaus unterscheiden sich deshalb bereits in der untersten Stufe beträchtlich – auch für gleiche Leistungen. Auf kommunaler Seite wird diesbezüglich ein zusätzlicher Regelungsbedarf gesehen. Würde das Land an dieser Stelle klarere Vorgaben machen, könnten die Eltern ihre Belastungen genauer kalkulieren und Angebote besser vergleichen. Vor allem aber würden die Träger der Tageseinrichtungen selbst in der – unangenehmen – Pflicht entlastet, Erhöhungen der Beiträge immer wieder aufs Neue begründen und durchsetzen zu müssen.

Träger legen Höhe der Elternbeiträge fest

Nach § 21 ist das Kindergartenjahr vor dem Schuleintritt beitragsfrei; die Eltern müssen allein die Kosten der Verpflegung – wenn sie denn angeboten wird – tragen. Der Anspruch ist gegenüber dem örtlichen Träger der Jugendhilfe bzw. der

Kindergartenjahr vor Schuleintritt ist kostenfrei

Gemeinde, die die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen wahrnimmt, geltend zu machen. Dafür gewährt das Land ihnen besondere Finanzhilfen zwischen 120 und 160 EUR je Kind und Monat in Abhängigkeit von der täglichen Betreuungszeit. Zum 01.08.2011 soll überprüft werden, ob diese Sätze auskömmlich sind; ob sie es aktuell sind, lässt sich hier nicht einschätzen.

Kostendeckung der Finanzierung der Kinderbetreuung ist unter gegenwärtigen Bedingungen kaum erreichbar

Eine kostendeckende Finanzierung der Kinderbetreuung ist schon unter den gegenwärtigen Bedingungen kaum erreichbar; wer die verbleibenden Defizite trägt, wird letztlich individuell geregelt. Wie bereits angemerkt, war die Bereitstellung von Plätzen in Kindertagesstätten vor der Einführung des KJHG für die kommunalen Gebietskörperschaften freiwillige Aufgabe. Sie wurde in der Regel von Gemeinden bzw. von freien Trägern wahrgenommen; die entstehenden Defizite wurden von den Gemeinden – nicht zuletzt nach Einschätzung der eigenen Finanzausstattung – übernommen. Mit dem KJHG wurden zu Beginn der 90er Jahre die Pflichten und Zuständigkeiten jedoch neu geordnet. Die Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an Plätzen wurde den Jugendämtern und damit – von Ausnahmen abgesehen – der Kreisebene zugewiesen. Seitdem tragen die Landkreise ebenfalls zur Finanzierung der Kindertagesstätten bei, die Gemeinden übernehmen aber nach wie vor vielfach die verbleibenden Defizite. Im Einzelnen werden die jeweiligen Beteiligungen in Vereinbarungen zwischen Landkreisen und Gemeinden sowie zwischen Gemeinden und freien Trägern festgesetzt. Sie können von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet werden.

Finanzierung der Kindertagespflege

Die Finanzierung der Kindertagespflege erfolgt nach Maßgabe von § 23 SGB VIII – KJHG; danach ist ein laufender Geldbetrag an die Pflegeperson zu zahlen, der sich aus verschiedenen, im KJHG sowie im AG KJHG aufgelisteten Positionen zusammensetzt. Seine Höhe wird von den Jugendämtern festgelegt und soll – so die Erklärung der Niedersächsischen Landesregierung und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens zur Umsetzung der oben bereits genannten Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern – im Jahr 2009 bei 3 EUR je Kind und Stunde liegen und bis 2013 auf 3,75 EUR ansteigen.⁵⁴ Die daraus entstehenden Betriebskosten sollen, so die Grundidee, bis über das Jahr 2013 hinaus je zu einem Viertel von Bund, Land, Kommunen und Eltern übernommen werden.⁵⁵ Das Land selbst beabsichtigt, mehr als 450 Mio. EUR dafür bereitzustellen; der Finanzierungsanteil der Kommunen nach Abzug des Elternanteils wurde wie folgt festgelegt:

Änderung der Finanzierungsbeteiligung der Kommunen bis 2013

- bis zum 31.07.2012: 50 %,
- ab dem 01.08.2012: 39 % sowie
- ab dem 01.08.2013: 33 %.

Die Frage, ob bzw. in welchem Verhältnis die Kosten zwischen den kommunalen Ebenen aufgeteilt werden können oder sollen, wird von ihnen selbst zu verhandeln sein.

⁵⁴ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit 2009, 5 f

⁵⁵ Niedersächsische Staatskanzlei, Pressemitteilung vom 21.10.2008

Mit den beschriebenen Beteiligungen an den Betriebskosten scheint die Finanzierung der bestehenden Angebote zunächst gesichert – von Personalkostensteigerungen, auch aufgrund der aktuell erzielten Tarifabschlüsse, einmal abgesehen. Dass der weitere Ausbau der Kinderbetreuung mit den genannten Einnahmequellen nicht finanzierbar ist, steht jedoch außer Frage. Deshalb hat der Bund in der bereits genannten Verwaltungsvereinbarung zum Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ mit den Ländern (vom 18.10.2007) eine eigene Beteiligung an den Kosten (die den Ausbau von Tagespflege einschließt) zugesagt. Bundesweit wurden die Kosten des Ausbaus bis 2013 auf insgesamt 12 Mrd. EUR geschätzt. Davon will der Bund ein Drittel (rund 4 Mrd. EUR) übernehmen; die entsprechenden Regelungen wurden im Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz (KBFG) vom 18.12.2007 und im KiföG, das am 16.12.2008 in Kraft trat, getroffen. Das KBFG regelt die Errichtung eines Sondervermögens, aus dem bis 2013 nach den Bestimmungen des Art 104b GG 2,15 Mrd. EUR an die Länder zu Investitionszwecken ausgeschüttet werden sollen. Darüber hinaus erhalten die Länder bis 2013 weitere 1,85 Mrd. EUR über Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (Anpassung der Umsatzsteuerverteilung) vom Bund, die sie bei der Finanzierung der Betriebskosten von Einrichtungen entlasten sollen. Ab 2014 beteiligt sich der Bund weiter mit 770 Mio. EUR jährlich an der Deckung der Betriebskosten.⁵⁶

Kosten für Ausbau der Kinderbetreuung bis 2013: ca. 12 Mrd. €, Bund übernimmt ein Drittel

Das Land Niedersachsen will die Investitionsmittel zuzüglich einer Eigenbeteiligung von 5% auf der Basis der gemeinsam von MK und MS am 17.04.2008 herausgegebenen Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen im Bereich der Kinderbetreuung der unter 3-Jährigen (Richtlinie Investitionen Kinderbetreuung / RIK) verteilen. Damit werden rund 225 Mio. EUR für die Zeit von 2008 bis 2013 für die Schaffung von Betreuungsplätzen in Tageseinrichtungen für Kinder sowie in Kindertagespflege bereitgestellt. Als Aufteilungsverhältnis sind 70 % der Mittel für Tageseinrichtungen, 30 % für Plätze in Tagespflege vorgesehen.

Niedersachsen stellt für Ausbau bis 2013 225 Mio. € zur Verfügung

Gefördert werden Neu-, Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen, Erwerb von Gebäuden einschließlich eines nachfolgenden Umbaus sowie die Beschaffung von Ausstattungsgegenständen. Zuwendungsempfänger sind die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die Gemeinden, die die Förderung der Kinder in Tageseinrichtung und Kindertagespflege nach § 13 AG KJHG wahrnehmen; sie können die Zuwendung an Dritte weitergeben. Die Zuwendung darf 95 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben nicht überschreiten; überdies wurden Förderhöchstbeträge festgelegt. Sie liegen für Tageseinrichtungen bei

Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Zuwendungsempfänger

- 13.000 EUR je Platz bei Neubau oder Gebäudeerwerb,
- 5.000 EUR je Platz bei Erweiterungs- oder Umbaumaßnahmen.
- Für die Schaffung zusätzlicher Plätze in der Kindertagespflege gelten die gleichen Sätze.

Festlegung von Förderhöchstbeträgen

⁵⁶ Vgl. auch: Bericht der Bundesregierung 2008 nach § 24a Abs. 3 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2007, S. 19 f.

Verzögerungen bei der Mittelbewilligung und -verteilung

Bedauerlicherweise scheint die Bewilligung und Verteilung der Mittel in Niedersachsen jedoch Probleme aufzuwerfen. Bereits mehrfach gingen Meldungen durch die Presse, wonach die Mittelbewilligung äußerst schleppend verlaufe und dem Land dadurch Gelder des Bundes in Millionenhöhe verloren gehen könnten, die schon für 2008 vorgesehen waren und bis Ende 2009 verplant sein müssen ⁵⁷.

Förderbeträge in der Untersuchungsregion durch Kontingentierungsverfahren

Überdies scheint das niedersächsische Verfahren zur Kontingentierung der Mittel nicht unangreifbar: Zur Ermittlung des maximalen Fördervolumens wurden für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe Kontingente für den Förderzeitraum gebildet. Diese Kontingente sind nach der vom LSKN ermittelten Zahl der unter 3-Jährigen am 31.12.2005 errechnet und mit einer Degression von 2 % bis zum Jahr 2013 auf die einzelnen Jahre aufgeteilt worden. Danach entfallen für den Förderzeitraum folgende Beträge auf die Träger:

- Landkreis Hameln-Pyrmont	4.132.156 EUR
- Landkreis Holzminden (ohne Stadt Holzminden)	1.403.984 EUR
- Stadt Holzminden	569.358 EUR
- Landkreis Nienburg (Weser)	3.638.281 EUR
- Landkreis Schaumburg	4.351.057 EUR

Die Stadt Holzminden wird dabei als eigenständiger Träger der öffentlichen Jugendhilfe gesondert ausgewiesen, weil sie bis zum 31.03.2009 selbst ein Jugendamt hatte.

Verfahren der Kontingentierung problematisch

Das Verfahren der Kontingentierung erscheint allerdings problematisch und das aus zwei Gründen: Zum Ersten sind die Zahlen verfügbarer Betreuungsplätze für unter 3-Jährige in den niedersächsischen Regionen sehr unterschiedlich. Dies gilt insbesondere für den Vergleich zwischen städtischen und ländlichen Räumen, aber auch für die betrachteten Teilräume im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ⁵⁸. Jugendhilfeträger, die den Ausbau der Betreuung bereits weit vorangetrieben haben, erhalten zur Schließung der verbliebenen Defizite also relativ mehr Mittel. Aus der Zielformulierung der Verwaltungsvereinbarung hätte man eher das Gegenteil erwarten können. Zum Zweiten wird sich nach der Bevölkerungsprognose die Zahl der Kinder unter drei Jahren sehr unterschiedlich entwickeln. Die zukünftigen Bedarfe werden bei der Mittelverteilung jedoch nicht berücksichtigt. Dies könnte eventuell zu Fehlplanungen führen. Auf entsprechende Fragen ist unten noch genauer einzugehen.

Modellprojekte zur Qualifikation von Tagespflegepersonen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Die geschilderte Problematik führt im Aktionsprogramm Kindertagespflege des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend denn auch zu anderen Schlussfolgerungen. Das Programm verfolgt das Ziel, potenziellen Tagespflegepersonen einen Anreiz zur Entscheidung für diesen Beruf zu bieten und sich dafür zu qualifizieren. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe können dazu aus dem Programm ESF-Mittel beantragen; bundesweit sollen mit der Säule I des Programms 200 Modellstandorte gefördert werden, 20 davon in Niedersachsen. Dabei sind Konzepte insbesondere jener Kommunen gefragt, die noch einen hohen Be-

⁵⁷ Vgl. etwa Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 13.08.2009, S. 6: „Beim Krippenbau droht Riesenverlust“.

⁵⁸ vgl. dazu unten, Punkte 1.4.3 und 1.4.4

darf an Pflegepersonen haben. In diesen Standorten sollen die Steuerung, Koordination und Vernetzung vor Ort gefördert und so die strukturellen Voraussetzungen für den Ausbau der Tagespflege geschaffen werden. Als Modellstandorte sind in der Beobachtungsregion die Jugendämter der Landkreise Nienburg (Weser), Hameln-Pyrmont und Holzminden ausgewählt worden.

Aus der Säule II wird die Qualifizierung selbst (flächendeckend) bezuschusst. Voraussetzung ist die Orientierung am 160-Stunden-Curriculum des Deutschen Jugendinstituts⁵⁹. Eine solche Qualifizierung ist nach niedersächsischem Recht bisher nicht notwendige Bedingung für die Erlaubnis zur Tagespflege, dies wird erst für die Zukunft angestrebt⁶⁰. Dieser Mangel hat der Tagespflege in der Vergangenheit vermutlich die Beurteilung als qualitativ „niederwertig“ eingebracht. Mit der Qualifizierungsoffensive durch das Land und der Bereitstellung dafür bestimmter Mittel könnten diese Defizite jedoch abgebaut werden.

Erlaubnis zur Tagespflege in Niedersachsen noch nicht am 160-Stunden-Curriculum des Deutschen Jugendinstituts orientiert

Damit soll die Betrachtung der Finanzierungsmöglichkeiten von Kinderbetreuung und deren Ausbau zunächst abgeschlossen werden. Zusammenfassend bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass sich mit Blick auf die Aufteilung der Einzelaufgaben in der frühkindlichen Betreuung und Erziehung, mögliche Betreuungsformen und die jeweiligen Anforderungen und Regulierungen bereits ein sehr vielschichtiges Bild gezeigt hat. Man hat es gleichsam mit einem Baukastensystem zu tun, bei dem jeder Griff nach einem Stein Konsequenzen für die nachfolgenden Schritte hat und mehr oder weniger große Einengungen der Handlungspfade nach sich zieht. Unter Einbeziehung der diversen, zum Teil erst in der jüngsten Vergangenheit geschaffenen Finanzierungsquellen und -angebote wird das Handlungsspektrum noch komplexer. Die Planung künftiger, verbesserter Versorgungsstrukturen, die den gewachsenen Ansprüchen standhalten und trotzdem finanzierbar bleiben, wäre schon für sich genommen eine ausgesprochen anspruchsvolle Aufgabe, selbst wenn der demographische Wandel keine zusätzliche Veränderung der Handlungsbedingungen mit sich bringen würde.

Planung verbesserter Versorgungsstrukturen

Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen ist deshalb die Analyse des Status quo; kommende Herausforderungen durch den demographischen Wandel werden anschließend thematisiert.

⁵⁹ Deutsches Jugendinstitut 2008a; Deutsches Jugendinstitut 2008b

⁶⁰ Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit 2008, 8

1.4 Frühkindliche Erziehung und Bildung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

1.4.1 Aufgabenverteilung im Bereich der Jugendhilfe

Zuständigkeit für die Kinderbetreuung im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Wie bereits ausgeführt, legen die gesetzlichen Regelungen zur Kinderbetreuung nicht endgültig und eindeutig fest, welche der kommunalen Ebenen für die Versorgung mit Betreuungsplätzen zuständig sein sollen. Formell sind die Jugendämter für die Erfüllung des Sicherstellungsauftrages und die Planung zuständig. In den drei nördlichen Landkreisen der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} (Nienburg (Weser), Schaumburg und Hameln-Pyrmont) waren dies zum Zeitpunkt der Datenerhebung die jeweiligen Kreisjugendämter; in Holzminden bestand dagegen bis zum 31.03.2009 ein eigenes Jugendamt bei der Stadt Holzminden, die dementsprechend auch allein für alle Fragen der Jugendhilfe und der Bereitstellung von Betreuungsangeboten in ihrem Gebiet zuständig war. Erst danach sind die Jugendämter von Stadt und Landkreis zusammengelegt worden; die Gesamtverantwortung befindet sich hier nun ebenfalls in einer Hand.

Häufig traditionelle Verortung der Aufgaben auf der Ebene der Gemeinden

Faktisch liegen einzelne Aufgaben nach dem SGB VIII allerdings traditionell in gemeindlicher Verantwortung. Dazu gehören speziell die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen, die Jugendarbeit und die Förderung der Jugendverbände und -gruppen. Dazu haben die Kreise mit ihren Gemeinden, zum Teil sogar mit Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (wie etwa im Landkreis Holzminden), entsprechende Vereinbarungen getroffen, in denen die Aufgabenverantwortung und die jeweiligen Finanzierungsbeiträge geregelt sind. Diesen Vereinbarungen hat die Mehrzahl der Gemeinden formell zugestimmt, soweit dies nicht der Fall ist (wie etwa in der Stadt Hameln), haben sie sie informell akzeptiert und nehmen die genannten Aufgaben unter den gleichen Konditionen wie die anderen Gemeinden selbst wahr.

Träger der Betreuungseinrichtungen sind häufig die Gemeinden

In Fragen des Kindertagesstättenaus- oder -umbaus sind die Gemeinden deshalb vorrangige Ansprechpartner. Sie sind auch häufig selbst Träger entsprechender Einrichtungen und sehen sich in der Pflicht, für eine Anpassung des Angebots zu sorgen. Gleichwohl bleibt die Gesamtverantwortung für die Ermittlung von Angebot und Nachfrage – die Bedarfsplanung – bei den Landkreisen.

Landkreise übernehmen Vermittlung und vor allem die Schulung von Tagespflegepersonen

Die Vermittlung und vor allem die Schulung von Tagespflegepersonen werden hingegen überwiegend von den Landkreisen als Trägern der Jugendämter wahrgenommen. Sie sind es auch, die Bundesmittel des „Aktionsprogramms Kindertagespflege“ in Anspruch nehmen können. An sie richten sich deshalb Vorschläge und Anregungen zur quantitativen, vor allem aber zur qualitativen Verbesserung des Angebots.

1.4.2 Aktuelle Betreuungsquoten und daraus abzuleitende Handlungsbedarfe unter Status-Quo-Bedingungen

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sind im Jahr 2008⁶¹ insgesamt mehr als 16.000 Kinder in Tageseinrichtungen und öffentlich geförderter Tagespflege⁶² betreut worden; darunter waren 11.800 Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren und etwa 800 Kinder im Alter bis unter drei Jahren. Zusätzlich wurden etwa 3.400 Kinder im schulpflichtigen Alter versorgt.

16.000 Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege

Für die Kinder im Kindergartenalter wurde 2008 in der Untersuchungsregion damit eine Besuchsquote⁶³ von 87,1 % erreicht (Abb. 1.4-1). Dies liegt über dem Landeswert von 86,0 %, erreicht aber den Durchschnitt der westdeutschen Länder mit etwa 90 % nicht. Am höchsten ist die Besuchsquote in den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Schaumburg mit etwa 90 %, mit geringem Abstand folgt der Kreis Holzminden. Am geringsten ist der Anteil der betreuten Kinder im Landkreis Nienburg (Weser) mit etwa 80 %.

Besuchsquote der 3- bis unter 6-Jährigen bei 87 %

Bei den Kindern unter drei Jahren lag die Besuchsquote im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} im Jahr 2008 bei 6,8 % (Abb. 1.4-1). Dies ist gegenüber dem Landesdurchschnitt von 9,1 % und vor allem dem Durchschnitt der westdeutschen Länder von etwa 12 % ein beträchtlicher Rückstand. Bei den Krippenplätzen lagen die Kreise Schaumburg und Hameln-Pyrmont mit 7,4 % bzw. 7,1 % an der Spitze, gefolgt vom Landkreis Holzminden mit 6,8 %. Der Landkreis Nienburg (Weser) hat unter den Landkreisen mit 5,8 % die geringste Betreuungsquote im Krippenalter.

Besuchsquote der unter 3-Jährigen bei etwa 7 %

Die Möglichkeit der Ganztagsbetreuung von Kindern ist von Bedeutung für die Erwerbstätigkeit von Frauen. Dies gilt in ganz besonderem Maße für Alleinerziehende. Erst seit dem Jahr 2006 wird die Ganztagsbetreuung von Kindern⁶⁴ statistisch erfasst. In der Untersuchungsregion wurden 2008 etwa 950 oder 8 % der Kinder im Kindergartenalter für sieben und mehr Stunden betreut (Abb. 1.4-1). Dies sind gegenüber 11 % im Landesdurchschnitt und vor allem etwa 20 % im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer ausgesprochen wenig. Innerhalb des Untersuchungsraums ist der Anteil der Ganztagsbetreuung mit etwa 13 % im Landkreis Hameln-Pyrmont am höchsten und in den Kreisen Holzminden und Nienburg (Weser) mit Werten zwischen 4 % und 3 % am niedrigsten.

Ganztagsbetreuung bei nur knapp 8 % der Kinder im Kindergartenalter

Ganztagsbetreuung von Kindern unter drei Jahren ist noch weit weniger verbreitet als von Kindern im Kindergartenalter. In Niedersachsen boten 2008 27 % der Krippenplätze eine Betreuung von mehr als sieben Stunden, im westdeutschen Durchschnitt waren es sogar 34 % (Abb. 1.4-1). In der Untersuchungsregion lag der Anteil der Ganztagsangebote bei lediglich 11 %. Auch hier war das Angebot im Landkreis Hameln-Pyrmont mit einem Anteil von 21 % am höchsten. In den übrigen Landkreisen lagen die Anteile der Krippenplätze mit Ganztagsbetreuung bei deutlich weniger als 10 %.

Anteil der Krippenplätze mit Ganztagsbetreuung bei lediglich 11 %

⁶¹ Die Daten für Niedersachsen beziehen sich auf den 15.3.2008.

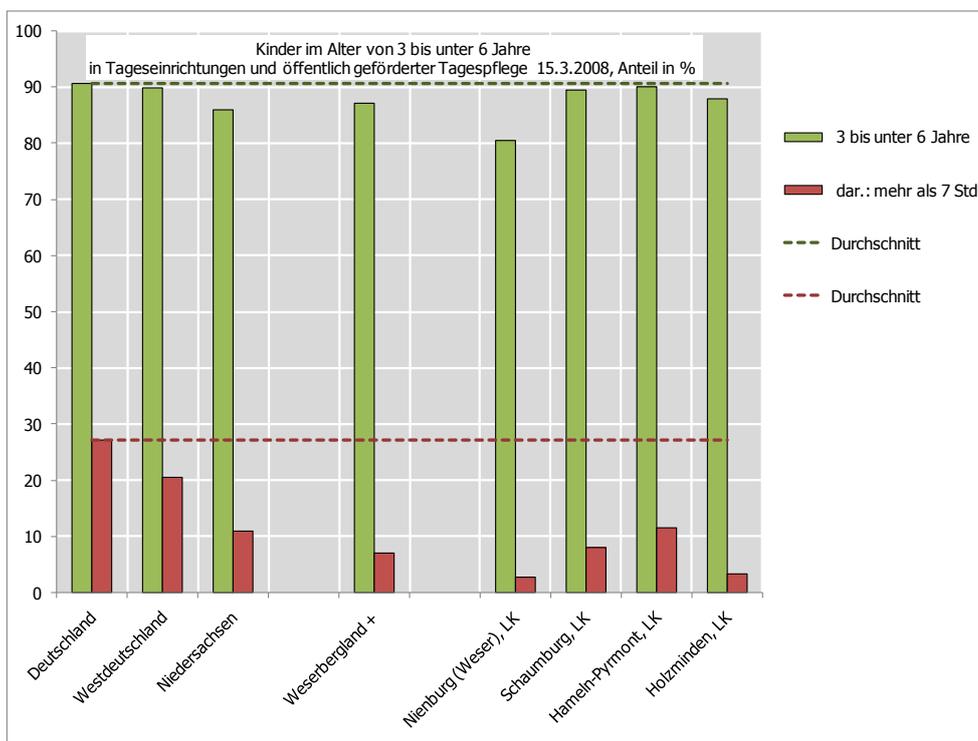
⁶² Kinder, die nicht zusätzlich eine Einrichtung der Kinderbetreuung oder eine Ganztagschule besuchen

⁶³ Betreute Kinder bezogen auf die Kinder in den relevanten Jahrgängen insgesamt

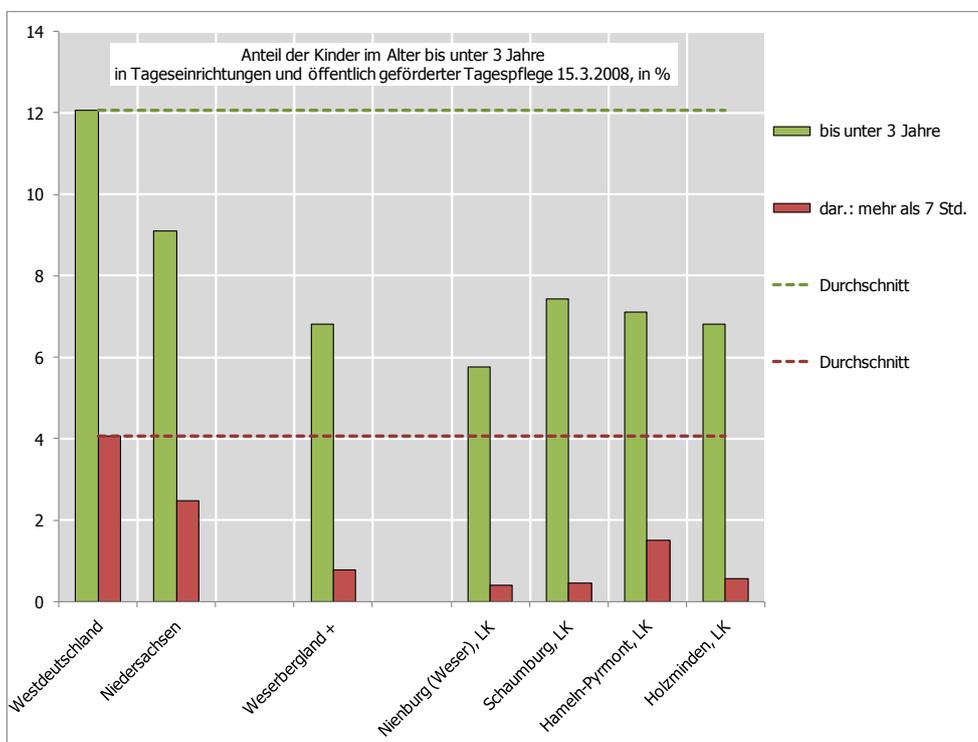
⁶⁴ Unter Ganztagsbetreuung werden Betreuungszeiten von mehr als sieben Stunden pro Tag verstanden.

Abb. 1.4-1: Besuchsquote der Kinder in Tageseinrichtungen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008

Kinder 3 bis unter 6 Jahre



Kinder bis unter 3 Jahre

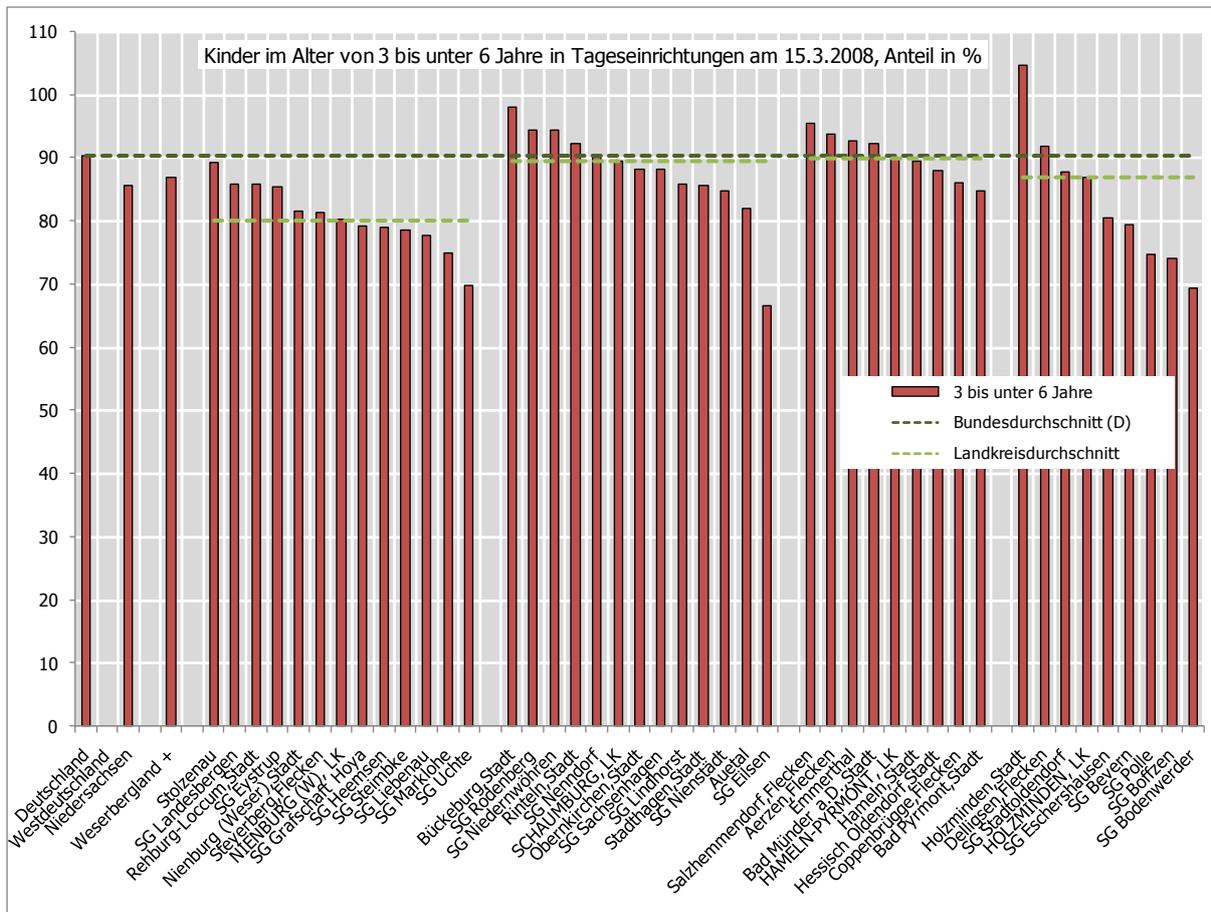


Kinder in Tageseinrichtungen, die nicht zusätzlich eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung besuchen, sowie öffentlich geförderte Tagespflege

Quelle: Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

Abb. 1.4-2: Besuchsquote der Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahre in Tageseinrichtungen in den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008



Kinder in Tageseinrichtungen, die nicht zusätzlich eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung oder eine Ganztagschule besuchen; ohne öffentlich geförderte Tagespflege; kein Wert für Westdeutschland

Quelle: Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

Innerhalb der Landkreise bestehen nochmals erhebliche Unterschiede in den Besuchsquoten, die auf dieser Ebene allerdings nur für Kinder in Tageseinrichtungen ermittelt werden. Bei den Kindern von 3 bis unter 6 Jahren sind die Unterschiede auf der Ebene der Einheits- und Samtgemeinden (Verwaltungseinheiten) beträchtlich (Abb. 1.4-2):

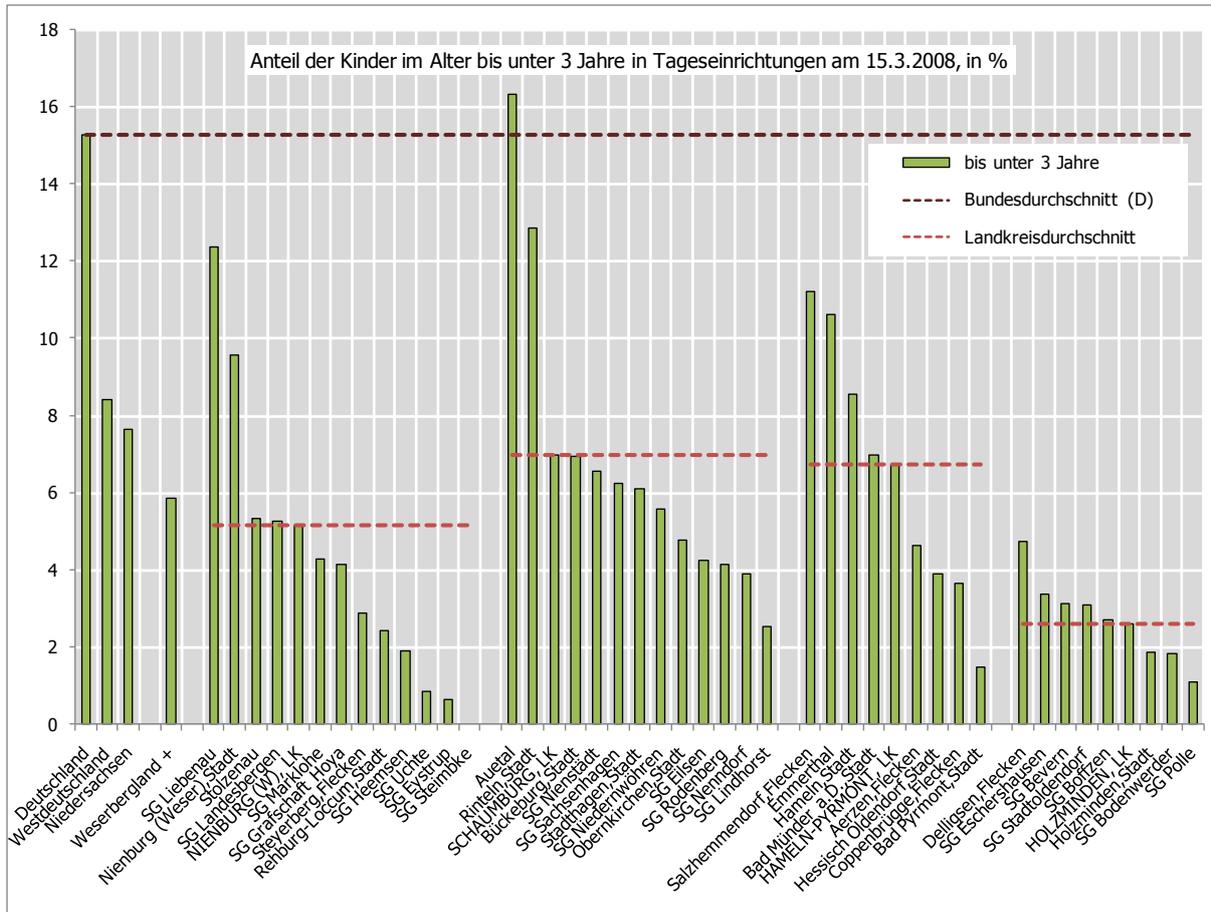
- Im Landkreis Nienburg (Weser) ist die Quote am höchsten in Stolzenau, aber selbst hier wird das bundesdurchschnittliche Niveau nicht erreicht. Die niedrigste Betreuungsquote hat die Samtgemeinde Uchte mit nur knapp 70 % gefolgt von den Samtgemeinden Marklohe und Liebenau.
- Im Landkreis Schaumburg findet sich die günstigste Betreuungsrelation für Kindergartenkinder in der Stadt Bückerburg, den Samtgemeinden Rodenberg und Niedernwöhren sowie in der Stadt Rinteln; sie liegen sogar über dem Bundesdurchschnitt. Am niedrigsten im gesamten Untersuchungsgebiet ist die Quote in der Samtgemeinde Eilsen.

Besuchsquoten im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Landkreis Nienburg (Weser)

Landkreis Schaumburg

Abb. 1.4-3: Besuchsquote der Kinder im Alter bis unter 3 Jahre in Tageseinrichtungen in den Städten und Gemeinden (Samtgemeinden) im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008



Kinder in Tageseinrichtungen, die nicht zusätzlich eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung besuchen; ohne öffentlich geförderte Tagespflege

Quelle: Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen, Statistisches Bundesamt, LSKN, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

Landkreis Hameln-Pyrmont

- In Hameln-Pyrmont sind es Salzhemmendorf, Aerzen, Emmerthal und Bad Münden, die hohe Besuchsquoten aufweisen; relativ niedrig ist sie in der Stadt Bad Pyrmont. Hier wird allerdings immer noch eine Quote von knapp 85 % erreicht, also mehr als im Durchschnitt des Landkreises Nienburg (Weser).

Landkreis Holzminde

- Im Landkreis Holzminde erreicht die Kreisstadt eine Quote von mehr als 100 %. Dies erklärt sich daraus, dass hier auch Kinder aus Nachbargemeinden betreut werden. Ebenfalls hoch ist die Quote in Delligsen, während die Samtgemeinden Polle, Boffzen und insbesondere Bodenwerder sehr niedrige Besuchsquoten aufweisen.

Extrem niedrige Besuchsquoten für unter 3-Jährige

Für die unter 3-Jährigen sind die Besuchsquoten auch im Bundesdurchschnitt sehr viel niedriger als für Kinder im Kindergartenalter; sie erreichen gerade einmal 15 % (Abb. 1.4-3). In den vier Landkreisen des Untersuchungsgebiets liegt sie nochmals weit darunter, in nur einer Gemeinde (Auetal) besuchen mehr Kinder der Alters-

gruppe eine Tageseinrichtung als im Bundesdurchschnitt. Besonders niedrig ist die Quote im Landkreis Holzminden; selbst in der Gemeinde Delligsen mit der höchsten Quote im Landkreis besuchen nur etwa 5 % der unter 3-Jährigen eine Tageseinrichtung.

Allein diese Daten zeigen, dass das Ausbauziel insbesondere für die unter 3-Jährigen bei weitem noch nicht erreicht ist. Hier sind sehr große Anstrengungen notwendig, um bis 2013 die gewünschten Betreuungsmöglichkeiten anbieten zu können. Aber auch bei der Ganztagsbetreuung für Kinder im Kindergartenalter sind die Angebote offensichtlich noch unzureichend. Gerade für Berufstätige reichen Betreuungsplätze für vier Stunden am Tag in der Regel nicht aus, auch wenn nach niedersächsischem Recht der Anspruch auf einen Betreuungsplatz damit als erfüllt gilt.

Erheblicher Ausbaubedarf für unter 3-Jährige und für Ganztagsbetreuung

1.4.3 Betreuungsangebote im Bereich der Kindertagesstätten

Die räumliche Verteilung der Standorte von Kindergärten im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} zeigt eine deutliche Konzentration des Angebots auf die Zentren (Karte 1.4-1). Während der Besatz im polyzentrisch besiedelten Landkreis Schaumburg sehr dicht ist, erscheint die Zahl der Kindergartenstandorte zum Beispiel im westlichen und im östlichen Landkreis Nienburg (Weser) relativ gering. Daraus dürften sich auch die vergleichsweise niedrigen Betreuungsquoten erklären.

Räumliche Verteilung der Standorte

Darüber hinaus fällt auf, dass sich die Relationen zwischen öffentlichen und freien Trägern insgesamt die Waage halten:

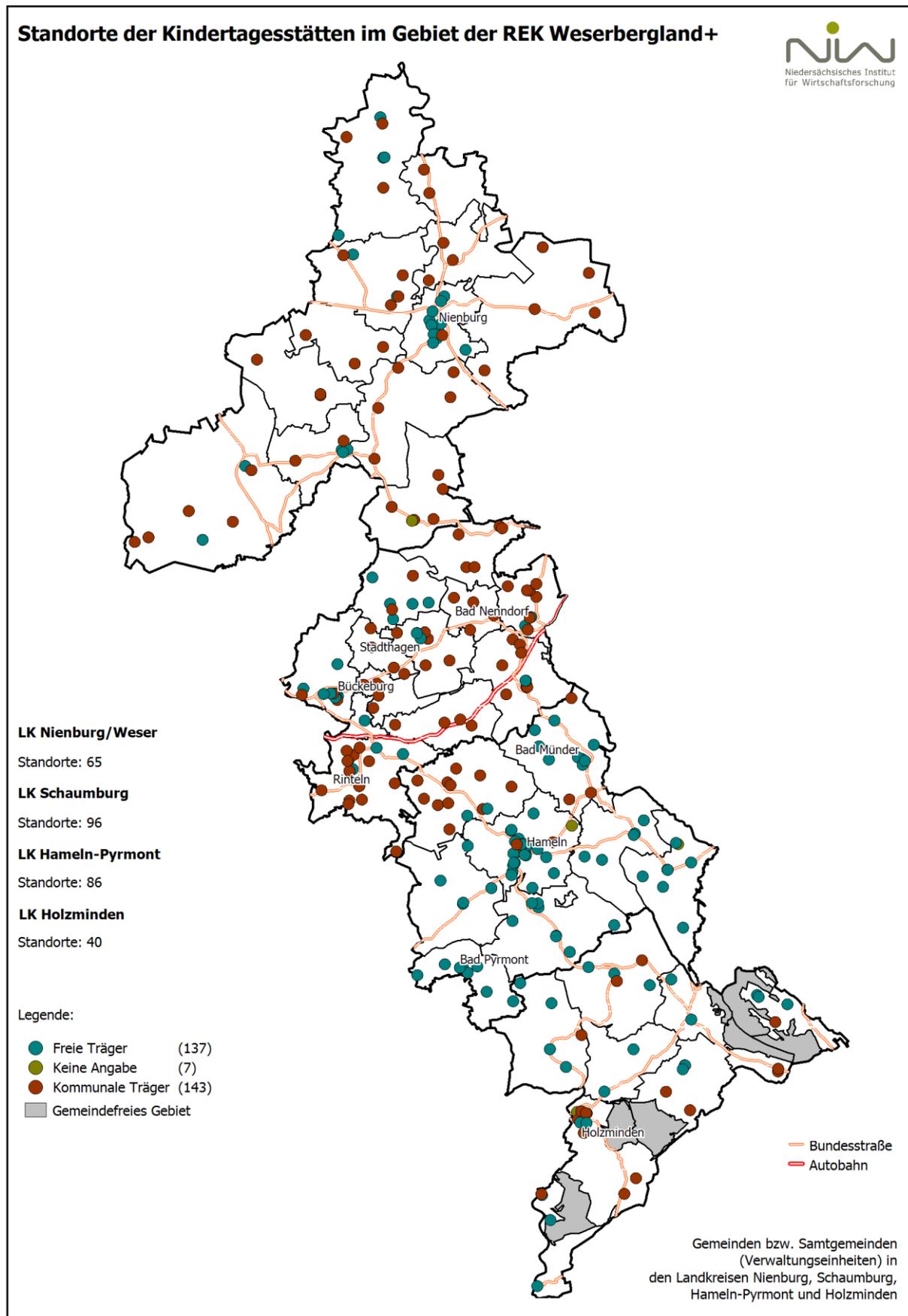
Standorte in freier und öffentlicher Trägerschaft

- 137 Standorte befinden sich in freier Trägerschaft,
- 143 Kindertagesstätten entfallen auf kommunale Träger,
- für sieben Standorte liegen keine Angaben vor.

Zwischen den Landkreisen unterscheiden sich die Trägerschaftsstrukturen allerdings erheblich: Während im Landkreis Hameln-Pyrmont freie Träger dominieren, sind es in den Landkreisen Nienburg (Weser) und in Schaumburg vielfach die Gemeinden selbst, die Betreuungsangebote vorhalten. In einigen Gemeinden (Steimbke, Landesbergen im Landkreis Nienburg (Weser); Sachsenhagen, Lindhorst und Auetal im Landkreis Schaumburg) finden sich ausschließlich Standorte kommunaler Träger. Diese Strukturen sind vermutlich historisch gewachsen, sie können aber auch darauf hinweisen, dass sich hier keine freien Träger gefunden haben, die ein Betreuungsangebot machen können (oder wollen). Zumindest nach dem Gesetz hätten sie – wie oben ausgeführt – Vorrang vor öffentlichen Angeboten. Die Möglichkeiten, selbst steuernd einzugreifen, Quantität und Qualität des Angebots zu beeinflussen, sind für Landkreise und Gemeinden bei eigenen Einrichtungen aber auf jeden Fall größer. Dies kann angesichts der zu erwartenden Anpassungserfordernisse durchaus von Vorteil sein.

Trägerschaftsstrukturen nach Landkreisen

Karte 1.4-1: Standorte der Kindertagesstätten



Nach zentralörtlichem Status und Ortsteilgrößenklassen unterschieden, zeigt sich für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} insgesamt nochmals die bessere Ausstattung der Zentren: Während Ortsteile in Mittelzentren und Grundzentren jeweils zu über 80 % mit einer Kindertagesstätte ausgestattet sind, liegt der Besatz in Ortsteilen ohne zentralörtliche Funktionen nur bei knapp über 30% (Übersicht 1.4-1). Da Letztere die überwiegende Mehrheit aller Ortsteile stellen, reduziert sich der Gesamtbesatz auf 37 %: Von insgesamt 473 Ortsteilen verfügen 176 über mindestens eine Kindertagesstätte, zusammen werden für die Region 287 Standorte gezählt.

Einrichtungen nach zentralen Orten

Dabei sind Ortsteile mit mehr als 5.000 Einwohnern alle mit einer Kindertagesstätte ausgestattet; in kleineren Ortsteilen sinkt der Besatz kontinuierlich mit der Einwohnerzahl (Übersicht 1.4-1). Von den Ortsteilen mit weniger als 250 Einwohnern haben nur 4 % eine Tagesstätte. In den einzelnen Landkreisen ist die Situation wiederum unterschiedlich:

Einrichtungen nach Ortsteilgrößenklassen

- Im Landkreis Nienburg (Weser) stellen Ortsteile mit weniger als 250 Einwohnern die größte Gruppe; hier erscheint der Tagesstättenbesatz höher als in den anderen Landkreisen. Das kann allerdings nicht als bessere Versorgungslage interpretiert werden, sondern ist eher der Siedlungsstruktur mit ihren sehr verstreuten kleinen Ansiedlungen geschuldet. Der Besatz steigt in den Größenklassen erwartungsgemäß mit der Einwohnerzahl an, erreicht 100 % aber erst bei dem einzigen Ortsteil mit mehr als 10.000 Einwohnern. Ortsteile in Mittelzentren und Grundzentren sind weniger gut ausgestattet als im Durchschnitt der Untersuchungsregion.
- Im Landkreis Schaumburg sind die Ortsteile mit bis zu 500 Einwohnern deutlich schlechter mit Kindertagesstätten besetzt als im Regionsdurchschnitt. In Ortsteilen mit 500 bis 1.000 Einwohnern steigt der Besatz dann aber bereits stark an und ab einer Größenklasse ab 2.500 Einwohner liegt er bei 100 %. Alle Ortsteile mit mehr als 2.500 Einwohnern verfügen demnach über Kindertagesstätten. Über die „Bedarfsgerechtigkeit“ des Angebots ist damit allerdings wiederum wenig gesagt. Nach der zentralörtlichen Funktion unterschieden, fällt die Zentrenorientierung noch stärker auf als für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} insgesamt. Alle Ortsteile in Mittelzentren haben eine Kindertagesstätte, dagegen nur rund ein Drittel der Ortsteile ohne zentralörtliche Funktion.
- Im Landkreis Hameln-Pyrmont ist der hundertprozentige Besatz der Ortsteile mit Kindertagesstätten bereits bei einer Größenklasse von 1.000 bis 2.500 Einwohnern erreicht, sinkt in der nächsthöheren Größenklasse allerdings wieder ab. Erst die Ortsteile mit mehr als 10.000 Einwohnern verfügen wieder alle über mindestens eine Kindertagesstätte. Die quantitativ beste Ausstattung haben hier die Grundzentren, die schlechteste die Ortsteile ohne zentralörtliche Funktion. Insgesamt ist der relative Besatz der Ortsteile jedoch der höchste im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}. Von 122 Ortsteilen haben 53 mindestens eine Tagesstätte.
- Der Landkreis Holzminden schließlich weist ebenfalls eine sehr disperse Siedlungsstruktur auf, hier hat allerdings keiner der Ortsteile mit weniger als 250 Einwohnern eine Kindertagesstätte. Der Besatz beginnt überhaupt erst ab der Größenklasse von 250 bis 500 Einwohnern und erreicht bereits bei 1.000 bis

Landkreis Nienburg (Weser)

Landkreis Schaumburg

Landkreis Hameln-Pyrmont

Landkreis Holzminden

Übersicht 1.4-1: Kindertagesstätten im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} nach Ortsteilgrößen und Ortsteilen mit zentralörtlicher Funktionszuweisung 2008

	Kindertagesstätten				
	Anzahl der Ortsteile insg.	dav.: mit Kindertagesstätten	Besatz in v.H.	Anzahl der Kindertagesstätten	Anteil der Kindertagesstätten an insg.
Weserbergland +					
Ortsteilgrößenklasse im Jahr 2008					
Ortsteil mit weniger als 250 Einwohnern	133	4	3,0	4	1,4
Ortsteil mit 250 bis unter 500 Einwohnern	118	23	19,5	24	8,4
Ortsteil mit 500 bis unter 1.000 Einwohnern	102	40	39,2	45	15,7
Ortsteil mit 1.000 bis unter 2.500 Einwohnern	74	65	87,8	78	27,2
Ortsteil mit 2.500 bis unter 5.000 Einwohnern	30	28	93,3	48	16,7
Ortsteil mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern	10	10	100,0	26	9,1
Ortsteil mit mehr als 10.000 Einwohnern	6	6	100,0	62	21,6
Ortsteile in Mittelzentren	11	9	81,8	70	24,4
Grundzentren (ohne Funktion eines Mittelzentrums)	50	42	84,0	71	24,7
Ortsteile ohne zentralörtliche Funktion	412	125	30,3	146	50,9
insgesamt	473	176	37,2	287	100,0

	Landkreis Nienburg/Weser				Landkreis Schaumburg			
	Anzahl der Ortsteile insg.	dav.: mit Kindertagesstätten	Besatz in v.H.	Anzahl der Kindertagesstätten	Anzahl der Ortsteile insg.	dav.: mit Kindertagesstätten	Besatz in v.H.	Anzahl der Kindertagesstätten
Ortsteilgrößenklasse im Jahr 2008								
Ortsteil mit weniger als 250 Einwohnern	40	2	5,0	2	33	1	3,0	1
Ortsteil mit 250 bis unter 500 Einwohnern	25	5	20,0	5	28	3	10,7	3
Ortsteil mit 500 bis unter 1.000 Einwohnern	27	7	25,9	8	38	16	42,1	19
Ortsteil mit 1.000 bis unter 2.500 Einwohnern	18	15	83,3	19	29	23	79,3	29
Ortsteil mit 2.500 bis unter 5.000 Einwohnern	13	12	92,3	22	5	5	100,0	10
Ortsteil mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern	0	0		0	3	3	100,0	9
Ortsteil mit mehr als 10.000 Einwohnern	1	1	100,0	9	3	3	100,0	25
Ortsteile in Mittelzentren	4	3	75,0	13	4	4	100,0	29
Grundzentren (ohne Funktion eines Mittelzentrums)	17	16	94,1	26	16	10	62,5	18
Ortsteile ohne zentralörtliche Funktion	103	23	22,3	26	119	40	33,6	49
insgesamt	124	42	33,9	65	139	54	38,8	96

	Landkreis Hameln-Pyrmont				Landkreis Holzminden			
	Anzahl der Ortsteile insg.	dav.: mit Kindertagesstätten	Besatz in v.H.	Anzahl der Kindertagesstätten	Anzahl der Ortsteile insg.	dav.: mit Kindertagesstätten	Besatz in v.H.	Anzahl der Kindertagesstätten
Ortsteilgrößenklasse im Jahr 2008								
Ortsteil mit weniger als 250 Einwohnern	26	1	3,8	1	34	0	0,0	0
Ortsteil mit 250 bis unter 500 Einwohnern	40	11	27,5	11	25	4	16,0	5
Ortsteil mit 500 bis unter 1.000 Einwohnern	23	9	39,1	10	14	8	57,1	8
Ortsteil mit 1.000 bis unter 2.500 Einwohnern	20	20	100,0	23	7	7	100,0	7
Ortsteil mit 2.500 bis unter 5.000 Einwohnern	6	5	83,3	8	6	6	100,0	8
Ortsteil mit 5.000 bis unter 10.000 Einwohnern	6	6	100,0	14	1	1	100,0	3
Ortsteil mit mehr als 10.000 Einwohnern	1	1	100,0	19	1	1	100,0	9
Ortsteile in Mittelzentren	2	1	50,0	19	1	1	100,0	9
Grundzentren (ohne Funktion eines Mittelzentrums)	7	7	100,0	15	10	9	90,0	12
Ortsteile ohne zentralörtliche Funktion	113	45	39,8	52	77	17	22,1	19
insgesamt	122	53	43,4	86	88	27	30,7	40

Quelle: Kindertagesstätten nach Angaben der Gemeinden und Landkreise, Stand: 2009
Berechnungen des NIW für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

2.500 Einwohnern die 100 %-Quote. Das heißt, es gibt ab dieser Einwohnerzahl keinen Ortsteil ohne eine Kindertagesstätte. Im einzigen Ortsteil in Mittelzentren gibt es allein neun Einrichtungen; in Ortsteilen ohne zentralörtliche Funktionen liegt der Besatz aber nur bei 22 %. Insgesamt kommt der Landkreis damit auf eine Quote von 31 %, die niedrigste in der Untersuchungsregion.

Die räumliche Verteilung ist das Spiegelbild der Erreichbarkeit der Kindertagesstätten (Abb. 1.4-4). Bei der Erstellung der Abbildung ist davon ausgegangen worden, dass eine Entfernung von 2 km bis zur nächsten Kindertagesstätte noch als zumutbar gelten kann, weitere Distanzen werden als kritisch eingestuft. Mehr als 3 km (Luftlinie) können durchaus schon eine Hemmschwelle sein, die Eltern davon abhält, ihre Kinder in eine Einrichtung zu bringen.

Erreichbarkeit der Kindertagesstätten mit kritischer Distanz von 2 km

Die Entfernungen der Bevölkerung (Haushalte) zur nächsten Kindertagesstätte sind in zentralen Orten am geringsten, in peripheren Gemeinden sind in der Regel die weitesten Wege zur nächsten Tagesstätte zurückzulegen. Das Ergebnis korrespondiert mit den Besuchsquoten, die in den Zentren überwiegend höher sind als in den übrigen Gemeinden. Dieser Zusammenhang gilt aber auch für die Landkreise insgesamt.

Durchschnittliche Entfernung zur nächsten Kindertagesstätte

- Die weitesten Wege zur nächsten Kindertagesstätte sind im Landkreis Nienburg (Weser) zurückzulegen; hier liegt auch die Besuchsquote deutlich unter dem Durchschnitt.
- Die Entfernungen zu den nächsten Kindertagesstätten sind dagegen im Landkreis Schaumburg sehr viel kürzer, in nur vier Gemeinden gibt es einen kleinen Anteil der Bevölkerung, der mehr als 3 km weit von einer Tagesstätte lebt.
- In Hameln-Pyrmont sind es sogar nur drei Gemeinden (Emmerthal, Aerzen und Coppenbrügge), in denen überhaupt solche Distanzen zu überwinden sind.
- Im Landkreis Holzminden sind die Wege zu Tageseinrichtungen in der Kreisstadt selbst relativ kurz, in den übrigen Gemeinden sind sie zum Teil deutlich weiter. Dies korrespondiert wiederum mit unterdurchschnittlichen Besuchsquoten.

Die Erreichbarkeit der Kindertagesstätten durch die Einwohner (Haushalte) aus den Ortsteilen zeigt die Bandbreite innerhalb der Einheits- und Samtgemeinden auf (Abb. 1.4-5). Die durchschnittlichen Entfernungen sind jeweils als roter Punkt markiert, die blauen Linien zeigen die Mindest- und Höchstentfernungen für Ortsteile. Hier wird deutlich, dass es auch bei einer geringen Durchschnittsentfernung zwischen allen Haushalten und Kindertagesstätten durchaus einzelne Ortsteile geben kann, die weiter als 3 km von der nächsten Kindertagesstätte entfernt liegen. Im Wesentlichen entspricht das Bild jedoch dem vorangegangenen:

Erreichbarkeit der Kindertagesstätten für Verwaltungseinheiten und Ortsteile

- Die größten Distanzen sind im Landkreis Nienburg (Weser) zu überwinden; in Eystrup und Uchte müssen einzelne Personen mehr als 6 km bis zum nächsten Kindergarten fahren.
- Im Landkreis Holzminden liegt die größte Distanz (im Flecken Delligsen) zwischen 5 und 6 km, in allen anderen Gemeinden ist keine Entfernung größer als 5 km.
- Dies gilt für alle Gemeinden der Landkreise Schaumburg und Hameln-Pyrmont.

Abb. 1.4-4: Erreichbarkeit der Kindertagesstätten in den Einheits- und Samtgemeinden im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008

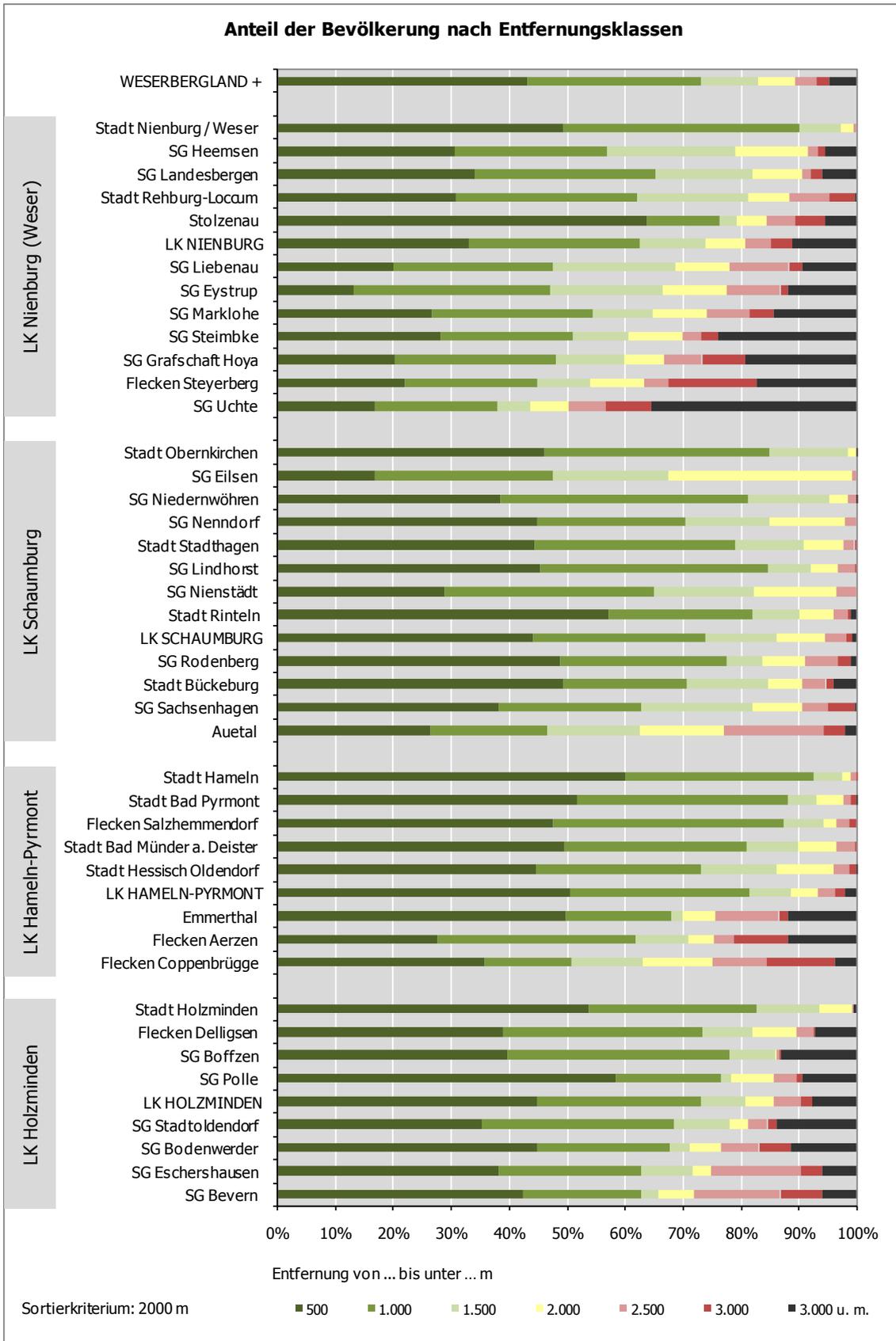
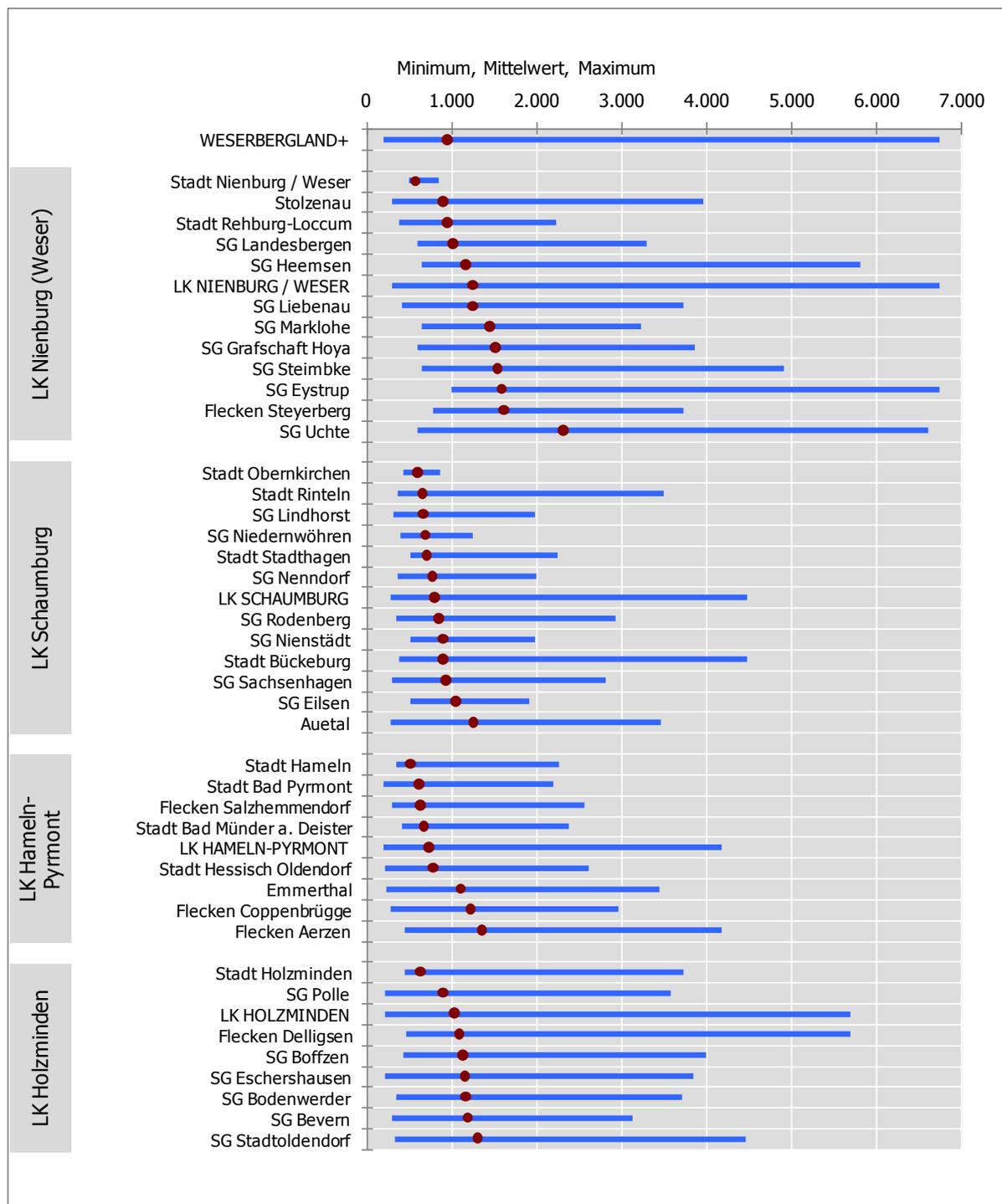


Abb. 1.4-5: Erreichbarkeit der Kindertagesstätten in den Gemeinden im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} 2008



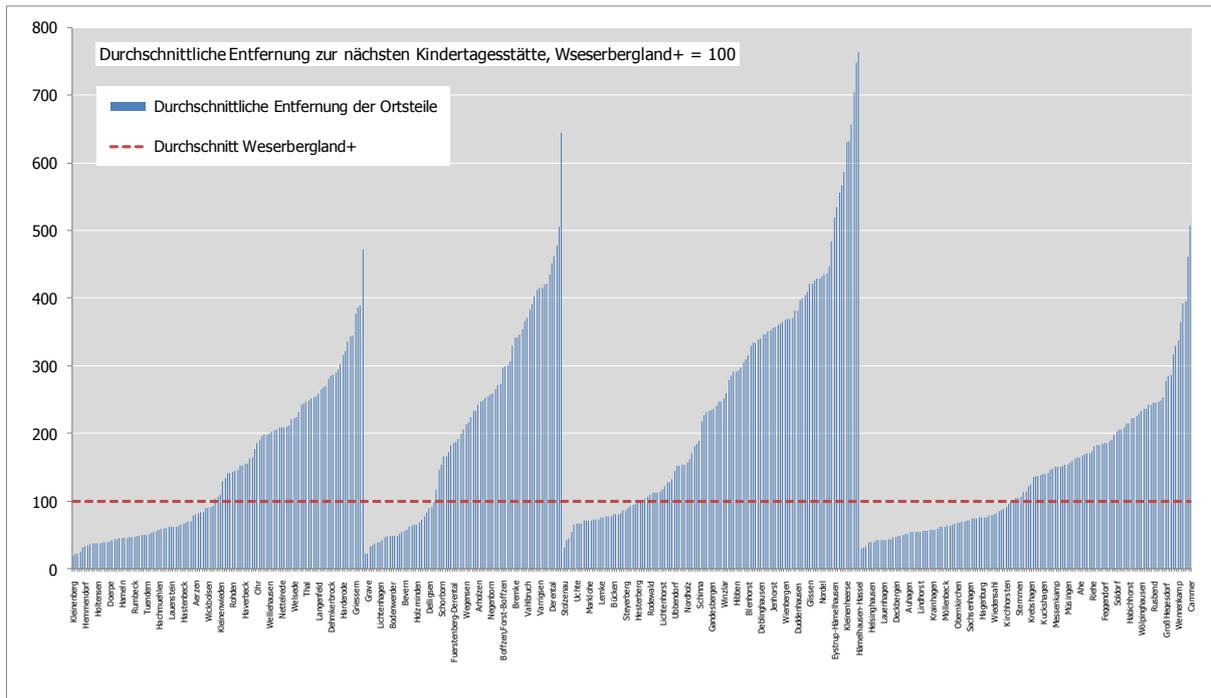
Durchschnittliche Entfernung der Bevölkerung in Haushalten zur jeweils nächsten Kindertagesstätte, aggregiert zu Ortsteilen, Weserbergland^{plus} insgesamt = 100

Quelle: Kindertagesstätten nach Angaben der Gemeinden und Landkreise, Stand: 2009

Berechnungen des NIW für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

NIW Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

Abb. 1.4-6: Durchschnittliche Entfernung der Haushalte zur nächsten Kindertagesstätte in den Ortsteilen 2008



Durchschnittliche Entfernung der Bevölkerung in Haushalten zur jeweils nächsten Kindertagesstätte, aggregiert zu Ortsteilen, Weserbergland^{plus} insgesamt = 100

Quelle: Kindertagesstätten nach Angaben der Gemeinden und Landkreise, Stand: 2009

Berechnungen des NIW für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 8/2009

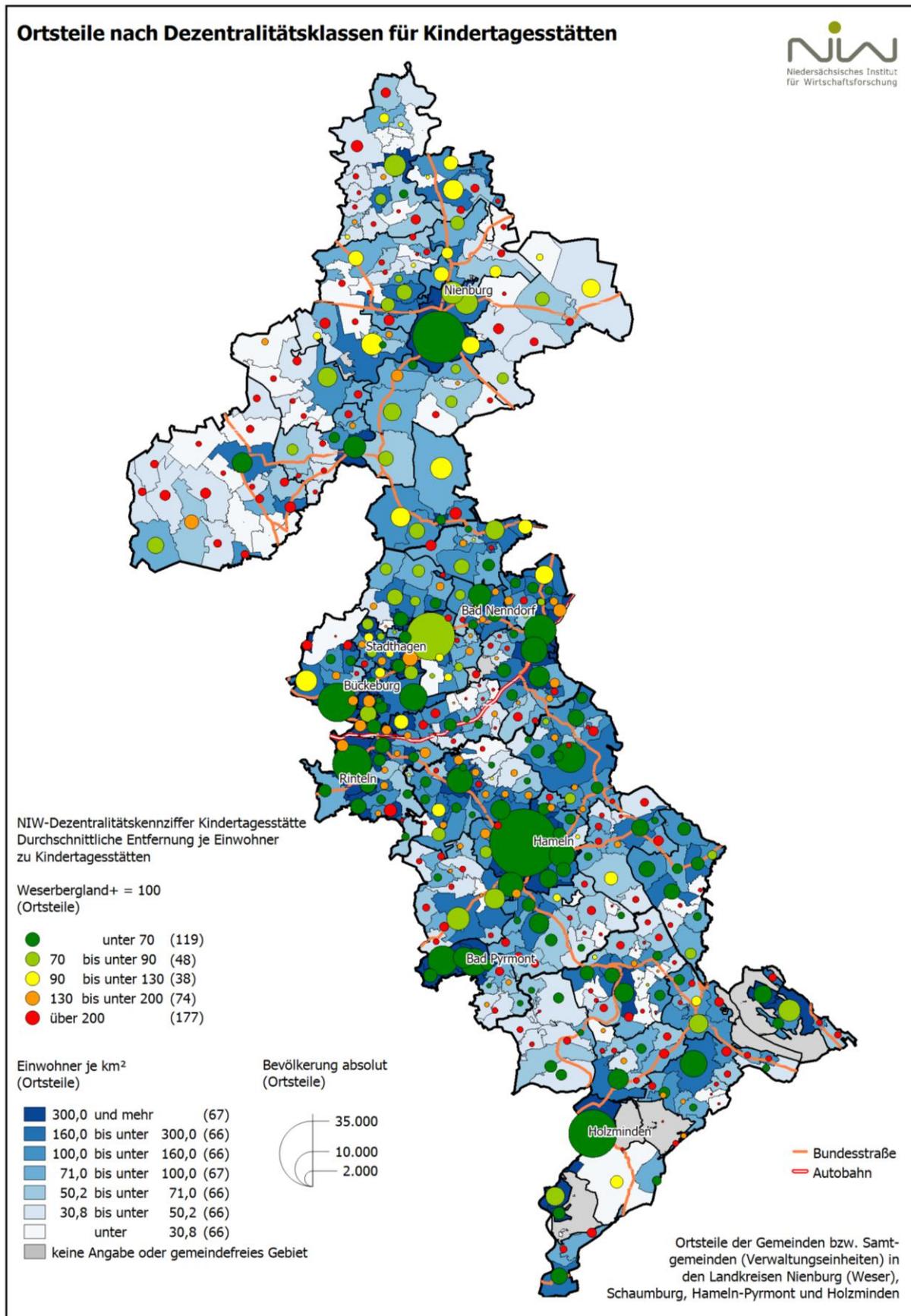
Bandbreite der Disparitäten mit besonders ungünstiger Erreichbarkeit in einigen (kleinen) Ortsteilen

Eine Darstellung aller Ortsteile und ihrer Entfernungen zu der jeweils nächsten Kindertagesstätte zeigt noch einmal die Bandbreite der Disparitäten in den einzelnen Landkreisen (Abb. 1.4-6). Hier wird sichtbar, dass es in den Landkreisen Schaumburg und Hameln-Pyrmont nur wenige Ortsteile gibt, von denen aus Kindertagesstätten schwer zu erreichen sind. In den Landkreisen Holzminden und vor allem Nienburg (Weser) gibt es deutlich mehr Ortsteile mit ungünstigen und sehr ungünstigen Erreichbarkeitsverhältnissen (Karte 1.4-2). Dass unter diesen Bedingungen auch die Besuchsquoten von Kindern in Tageseinrichtungen extrem niedrig ausfallen, ist zu erwarten.

Offensichtlich geringere Nachfrage wegen eines quantitativ und qualitativ unzureichenden Angebots

Insgesamt legen die Analysen aber nahe, dass ein häufig vorgebrachtes Argument, im ländlichen Raum sei die Nachfrage nach Kinderbetreuung geringer als in städtisch geprägten Räumen, kaum aufrecht erhalten werden kann. Offensichtlich ist die Inanspruchnahme gerade dort besonders niedrig, wo große Entfernungen zu den Einrichtungen überbrückt werden müssen. Die Vermutung erhärtet sich, dass die Besuchsquoten steigen würden, wenn das Angebot entsprechend verbessert würde. Dies trifft vor allem für den besonders wunden Punkt der Ganztagsbetreuung zu. Mehr noch als für die Kinder im Kindergartenalter dürfte dies für unter 3-Jährige gelten.

Karte 1.4-1: Erreichbarkeit von Kindertagesstätten in den Gemeinden und Ortsteilen



1.4.4 Kindertagespflege im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Statistik sind nur Angaben zur öffentlich geförderten Tagespflege zu entnehmen

Neben dem aufgezeigten Angebot an Kindertagesstätten existieren im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} ebenfalls Angebote zur Tagespflege. Der amtlichen Statistik sind diesbezüglich lediglich Angaben zur öffentlich geförderten Tagespflege (Übersicht 1.4-2), und dies auch nur auf Landkreisebene, zu entnehmen, weswegen die räumliche Verteilung entsprechender Angebote nicht standortgenau analysiert werden kann ⁶⁵.

Anzahl der Tagespflegepersonen in der Untersuchungsregion

Im Jahr 2008 waren nach den gemachten Angaben in der Untersuchungsregion insgesamt 152 Tagespflegepersonen in der öffentlich geförderten Tagespflege erfasst (Landkreis Nienburg/Weser 27, Landkreis Schaumburg 41, Landkreis Hameln-Pyrmont 29, Landkreis Holzminden 55), die zusammengenommen 323 Kinder ⁶⁶ betreuten. Die meisten dieser Kinder wurden im Landkreis Holzminden betreut (179), während in den übrigen Landkreisen jeweils deutlich weniger Kinder im Rahmen der öffentlich geförderten Tagespflege versorgt wurden (Landkreis Nienburg/Weser 50, Landkreis Schaumburg 39, Landkreis Hameln-Pyrmont 55). Dies wirkt sich auch auf die Betreuungsrelation aus: während im Landkreis Holzminden durchschnittlich etwa drei Kinder je Tagespflegeperson betreut werden, übersteigt das Angebot an Tagespflegepersonen die Zahl der entsprechend betreuten Kinder im Landkreis Schaumburg. In den Landkreisen Nienburg/Weser und Hameln-Pyrmont hat eine Tagespflegeperson durchschnittlich etwa 1,8 Kinder betreut.

Scheinbare Angebotsüberhänge im Untersuchungsgebiet

Hinsichtlich der Bereitstellung von Betreuungsangeboten für Kinder in der öffentlich geförderten Tagespflege ergeben sich im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} in allen Landkreisen somit scheinbar Angebotsüberhänge. Die Unterauslastung des bestehenden Angebots darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ziel, bis 2013 für 35 % aller unter 3-Jährigen einen Betreuungsplatz anbieten zu können, bei Weitem noch nicht erreicht wird. Möglicherweise sind bei den vorhandenen Plätzen auch qualitative Gründe für die Nichtbesetzung ausschlaggebend, was sich hier jedoch nicht überprüfen lässt. Auf einen der möglichen qualitativen Gründe wurde oben bereits hingewiesen: die Qualifikation der Pflegepersonen, die mitunter wohl als zu gering beurteilt wird. Dabei werden regional nochmals Unterschiede deutlich: Während 2008 ⁶⁷ von den 27 Pflegepersonen im Landkreis Nienburg (Weser) 17 eine fachspezifische Ausbildung oder einen abgeschlossenen Qualifizierungskurs vorweisen konnten, waren im Landkreis Schaumburg 40 von 41 Personen hinreichend (also mindestens im Sinne des DJI-Curriculums) qualifiziert. Im Landkreis Hameln-Pyrmont waren es 20 von 29; allein im Landkreis Holzminden hatten alle Pflegepersonen die angestrebte Ausbildung.

⁶⁵ LSKN, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 15. März 2008, September 2009

⁶⁶ Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 15.03.2008, die nicht zusätzlich eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung oder eine Ganztagschule besuchen

⁶⁷ Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil III.4

Übersicht 1.4-2: Öffentlich geförderte Kindertagespflege im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} und seinen Landkreisen 2008

Öffentlich geförderte Tagespflege	Weserbergland ^{plus}		LK Nienburg (Weser)		LK Schaumburg		LK Hameln-Pyrmont		LK Holzminden	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
Tagespflegepersonen	152	100	27	17,8	41	27,0	29	19,0	55	36,2
Betreute Kinder*	323	100	50	100	39	100	55	100	179	100
Betreuungsrelation**	2,1	-	1,8	-	0,9	-	1,9	-	3,2	-

* Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 15.03.2008, die nicht zusätzlich eine Einrichtung der Kindertagesbetreuung oder eine Ganztagschule besuchen.

** Betreute Kinder je Tagespflegeperson

1.5 Konsequenzen aus der zukünftigen demographischen Entwicklung

Entwicklung der noch nicht schulpflichtigen Kinder

Die zahlenmäßige Entwicklung der Altersgruppen der noch nicht schulpflichtigen Kinder wird in starkem Maße von den Geborenenzahlen geprägt, weil Wanderungen in diesen Altersgruppen nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung haben. Wichtige Einflussgrößen für die Zahl der Geborenen sind die Besetzungszahlen der relevanten Altersgruppen an Frauen sowie das Geburtenverhalten, das sich in den altersspezifischen Geborenenraten ausdrückt.

Rückgang der Zahlen noch nicht schulpflichtiger Kinder bis 2025 um fast 20 %

Im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} sind die Kinderzahlen der bis unter 6-Jährigen von 26.800 im Jahr 1989 bis auf 34.900 im Jahr 1995 gestiegen (Abb. 1.5-1). Mit dem Nachrücken schwächer besetzter Elternjahrgänge sind seitdem die Geborenenzahlen geschrumpft und entsprechend auch die Zahlen der noch nicht schulpflichtigen Kinder durchgehend zurückgegangen. Von 1995 bis 2008 sind die Zahlen bereits um fast 27 % auf 27.800 gesunken. In den nächsten Jahren dürfte sich der Rückgang zwar allmählich abschwächen, trotzdem ist bis 2025 mit einer weiteren Abnahme um knapp 20 % auf dann 20.600 Kinder unter sechs Jahren zu rechnen.

- Insgesamt dürften dabei die Zahlen der bis unter 3-jährigen Kinder in der Untersuchungsregion von 2008 bis 2025 um etwa 2.000 oder 16 % sinken.
- Die Kinderzahlen im Kindergartenalter werden von 2008 bis 2025 um fast 3.100 bzw. 23 % sinken. Auch hier ist der stärkste Rückgang bis Mitte des kommenden Jahrzehnts zu erwarten.

Rückgang der Kinder im Kinderkrippenalter auf Landkreisebene zwischen 14 % und 23 %

Wenn auch weiterhin mit beträchtlichen regionalen Unterschieden in der demographischen Entwicklung zu rechnen ist, werden in allen Teilräumen des Untersuchungsgebiets die Zahlen der noch nicht schulpflichtigen Kinder deutlich zurückgehen. Die zu erwartenden Rückgänge der Kinder im Krippenalter im Zeitraum 2008 bis 2025 liegen zwischen 14 % und 15 % in den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Nienburg (Weser), 16 % im Landkreis Schaumburg und fast 23 % im Landkreis Holzminden (Abb. 1.5-2).

Rückgänge der Kinder im Kindergartenalter auf Kreisebene zwischen 17 % und 31 %

Bei der Entwicklung der Kinder im Kindergartenalter sind die Rückgänge gegenüber heute deutlich stärker. Im Landkreis Nienburg (Weser) ist mit einer Abnahme der Kinderzahlen im Alter von drei bis unter sechs Jahren um 17 %, im Landkreis Hameln-Pyrmont von 21 % und in den Kreisen Schaumburg und Holzminden von 24 % bzw. 31 % zu rechnen (Abb. 1.5-2).

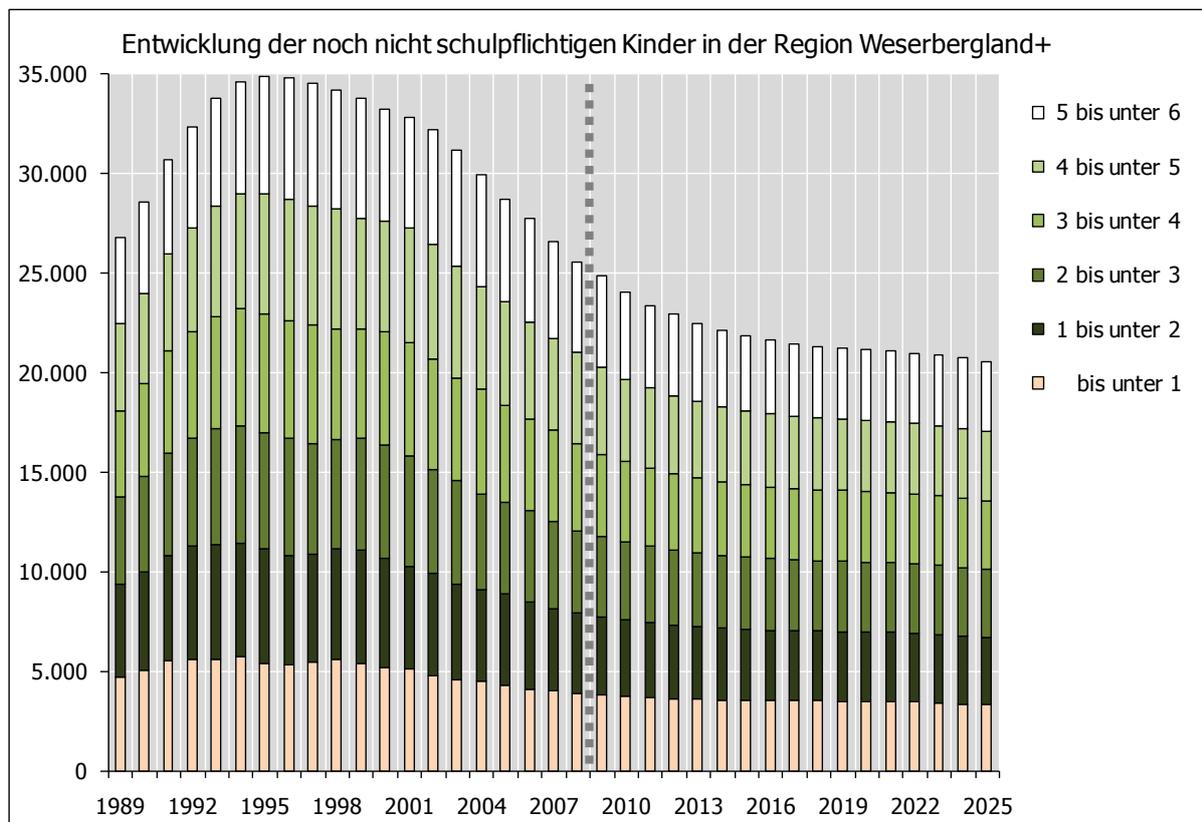
Mögliche Konsequenzen für Kindertagesstätten und Kindertagespflege

Fraglich ist allerdings, was dies für die Kinderbetreuungsplanung und die geforderten Aus- und Umbauten im Krippen- und Kindergartenbereich sowie die Förderung der Kindertagespflege bedeutet. Wird die Zahl der benötigten Plätze im Zuge des demographischen Wandels zurückgehen oder – aufgrund der gestiegenen Anforderung und eines sich wandelnden Nachfrageverhaltens – eher noch steigen?

Anspruch auf Betreuungsplatz kann offenbar nicht von allen Kommunen erfüllt werden

In diesem Zusammenhang ist auf die zeitliche Parallelität zwischen der Einführung des Anspruchs auf einen Kindergartenplatz im Jahr 1996 durch die Änderung des SGB VIII und den starken Rückgang der Kinderzahlen hinzuweisen: Obwohl die Kinderzahlen gerade zu diesem Zeitpunkt stark zu sinken begannen, hat sich he-

Abb. 1.5-1: Entwicklung der Kinderzahlen im Kinderkrippen- und Kindergartenalter in den Jahren 1989 bis 2025



Kinderkrippenalter: bis unter 3 Jahre; Kindergartenalter: 3 bis unter 6 Jahre

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (bis 2008), LSKN, NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008 bis 2025, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

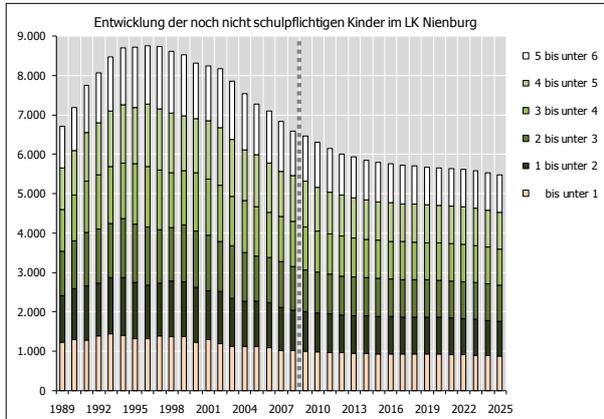
rausgestellt, dass die Kommunen den Anspruch auf einen Betreuungsplatz vielfach nicht erfüllen konnten und zum Teil bis heute nicht erfüllen können. Die Anstrengungen – und auch die finanziellen Belastungen der Gemeinden und Landkreise – waren in dieser Zeit entsprechend groß; nur auf diese Weise konnte man im Kindergartenbereich überhaupt zu Betreuungsquoten kommen, wie sie oben dargestellt wurden.

Aber auch diese Betreuungsquoten sind – trotz des Rückgangs der Kinderzahlen – vielfach nur mit „Notlösungen“ (etwa mit Kinderspielkreisen oder Nachmittagsbetreuung, Platzsharing) erreicht worden. Sie haben in Niedersachsen ausgereicht, um dem rechtlichen Anspruch auf einen Kindergartenplatz formal gerecht zu werden; den Erwartungen, die in die frühkindliche Erziehung und Bildung gesetzt werden, entsprechen sie hingegen oftmals nicht, ebenso wenig dem Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Insofern kann es nicht darauf ankommen, die bestehenden Angebotsstrukturen einfach nur auszuweiten; vielmehr muss es vorrangig um Umbau gehen: Hin zu mehr Angeboten in der Ganztagsbetreuung, zu verstärkter Ausrichtung auf das Bildungsziel und zu vermehrter Integration behinderter Kinder. Wie oben geschildert, wird es allein dadurch zu einem

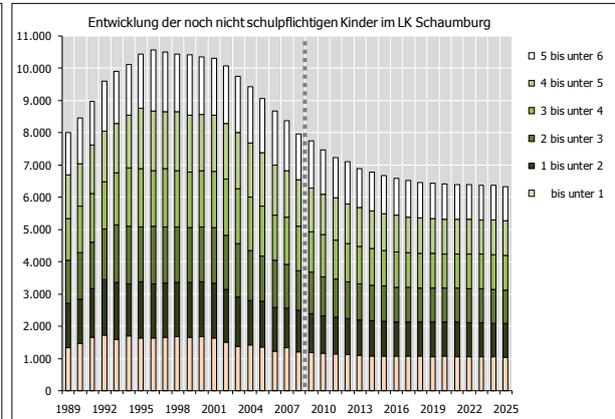
Quantitativer Ausbau der Angebotsstrukturen alleine nicht ausreichend, qualitative Verbesserung nötig

Abb. 1.5-2: Entwicklung der Kinderzahlen im Kinderkrippen- und Kindergartenalter in den Jahren 1989 bis 2025

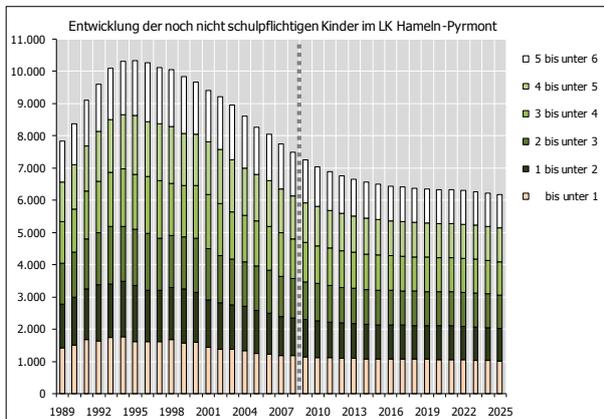
im LK Nienburg



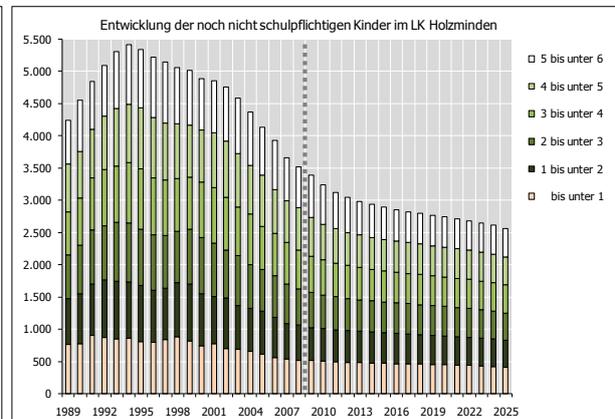
im LK Schaumburg



im LK Hameln-Pyrmont



im LK Holzminden



Kinderkrippenalter: bis unter 3 Jahre; Kindergartenalter: 3 bis unter 6 Jahre

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (bis 2008), LSKN, NBank-Bevölkerungsprognose des NIW 2008 bis 2025, eigene Berechnungen

N I W Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, 6/2009

Platzabbau kommen; gleichzeitig werden die Träger bzw. die Finanzierer der Kindergärten zusätzliche Investitionen zu leisten haben (Flächenerweiterungen, Einbau von Küchen, Mensen und Ruheräumen etc.). Im Personalbereich werden die Kosten ebenfalls ansteigen.

Notwendigkeit eines beschleunigten Verfahrens zur Beantragung und Genehmigung von Finanzzuwendungen für den Ausbau der Kindertagesstätten

Besondere Defizite gibt es im Krippenbereich: Hier scheint trotz des Kinderrückgangs ein erheblicher Ausbau erforderlich zu sein, sollen die von Bund und Ländern vereinbarten Ziele bis 2013 erreicht werden. Wie oben geschildert, gibt es dazu verschiedene Möglichkeiten: Neuerrichtung eigenständiger Krippen, Einrichtung jahrgangsübergreifender Gruppen, vor allem aber auch Kombinationen mit Kindertagespflege. In allen Fällen steigen die personellen und sachlichen Anforderungen. Welche konzeptionellen Möglichkeiten im Einzelnen bestehen, ist letztlich für jeden individuellen Fall zu prüfen. Das Hauptproblem für die kommunale Ebene dürfte aktuell allerdings in der Finanzierung geplanter Vorhaben bestehen. An dieser Stel-

le ist vor allem das Land angesprochen: Nun, da erhebliche Summen vom Bund für Aus- und Umbauprojekte bereitgestellt werden, gilt es, diese auch zu nutzen; ein beschleunigtes Verfahren der Antragsbearbeitung ist unbedingt erforderlich.

Weitere Schwierigkeiten bei der Ausarbeitung adäquater Strategien zur Erreichung der gesteckten Ziele resultieren aus der absoluten Entwicklung der Kinderzahlen, die weit wichtiger erscheinen als die relativen Veränderungen. Dabei ist zu bedenken, dass in den Zentren absehbar noch genügend Kinder im Krippen- und Kindergartenalter leben dürften, um Planungen für tragfähige Gruppen in wohnortnahen Einrichtungen anstellen zu können. Selbst diese Voraussetzung ist in dünn besiedelten Räumen bereits jetzt zum Teil nicht mehr gegeben⁶⁸. Hier wird sich die Situation künftig voraussichtlich weiter verschärfen.

Demographische Veränderungen ermöglichen Planungen für tragfähige Gruppen in den Zentren, Probleme im ländlichen Raum

Die Daten zeigen, dass insbesondere in den Landkreisen Nienburg (Weser) und vor allem Holzminden die absolut zu erwartenden Kinderzahlen – speziell außerhalb der Zentren – nicht mehr ausreichen dürften, um Einrichtungen in der erforderlichen Größe betreiben zu können (Übersicht 1.5). Ausgehend nochmals von der Zielsetzung, dass im Jahr 2013 für 35 % aller Kinder unter drei Jahren ein Krippenplatz zur Verfügung stehen soll, ginge es etwa im gesamten Landkreis Holzminden nur noch um die Betreuung von rund 500 Kindern dieser Altersgruppe. Außerhalb der Stadt Holzminden dürften die zu erwartenden Kinderzahlen entsprechend niedrig sein. Wenn unter diesen Bedingungen auch Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden (wie etwa in Bodenwerder) die Aufgabe der Krippenversorgung übernehmen wollen, werden die kritischen Grenzen für den Betrieb von Krippen sehr wahrscheinlich vielerorts unterschritten werden. Selbst bei der Bildung von altersgemischten Gruppen in bestehenden Kindergärten werden vorgesehene Gruppengrößen oft nicht mehr zu erreichen sein.

Zunehmende Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der kritischen Grenze für den Betrieb von Krippen

Ein Ausweg aus dieser Situation kann dann die „Zentralisierung“ der Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene der Samtgemeinden oder zumindest die verstärkte Kooperation sein. Räumliche Konzentration wäre aber in beiden Fällen die Konsequenz. Letztlich kollidiert ein solches Vorgehen dann allerdings mit dem Ziel eines wohnortnahen Angebots und der guten Erreichbarkeit, was wiederum Einfluss auf die Inanspruchnahme der Einrichtungen haben dürfte. Schon für den Kindergartenbereich konnte oben ja gezeigt werden, dass die Besuchsquoten mit sinkender Erreichbarkeit von Tagesstätten abnehmen. Welches Konfliktpotenzial im Übrigen bei den Eltern und Gemeindevertretern im Vorfeld von Standortentscheidungen entstehen dürfte, muss nicht näher erläutert werden.

Räumliche Konzentration der Angebote vs. Erreichbarkeit der Einrichtungen

Gerade in den angesprochenen Räumen dieses Typs ließe sich das Problem wohl tatsächlich eher durch den Ausbau der Kindertagespflege lösen. Um die gesteckten Ziele (Bildungsauftrag und Vereinbarkeit von Familie und Beruf) erreichen zu können, sind jedoch zwei Voraussetzungen zu erfüllen:

Mögliche Lösung des Problems durch Ausbau der Kindertagespflege

- Zum Ersten müssen die Anstrengungen zur Qualifizierung der Pflegepersonen weitergehen (Bundes- und Landesmittel sind auch hierfür vorhanden).
- Zum Zweiten bedarf es intensiver Beratung von Eltern und Pflegepersonen, nicht zuletzt weil Informationen über Angebot und Nachfrage nach unterschied-

⁶⁸ Vgl. dazu die Ausführungen zu Betreuungsquoten und Erreichbarkeit oben unter Punkt 1.4.2 und 1.4.3

Übersicht 1.5: Entwicklung der Kinderzahlen im Krippen- und Kindergartenalter

	2008	2013	2025
Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren			
Nienburg (Weser)	3.146	2.882	2.666
Schaumburg	3.729	3.320	3.123
Hamel-Pyrmont	3.559	3.262	3.052
Holzminden	1.618	1.453	1.250
Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren			
Nienburg (Weser)	3.454	3.049	2.808
Schaumburg	4.238	3.578	3.216
Hamel-Pyrmont	3.932	3.402	3.131
Holzminden	1.906	1.524	1.316

2008: Bevölkerungsfortschreibung des LSKN

2013 und 2025: Bevölkerungsprognose des NIW, Variante II B

lichen Leistungen individuell wesentlich schwieriger zu beschaffen sind als im Bereich der Tageseinrichtungen.

Für die Wahrnehmung beider Aufgaben sind die Jugendämter – im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} also die Landkreise – zuständig. Sie sind in dieser Hinsicht alle auf dem Weg der Umsetzung, setzen dabei allerdings unterschiedliche Prioritäten.

Pauschale Lösungen zur Zielerreichung existieren nicht

Zusammenfassend erscheint es an dieser Stelle aber auch wichtig, nochmals darauf hinzuweisen, dass es – so bestätigen es die Daten zur Ausgangslage und den zu erwartenden Entwicklung – keine Best-practice-Strategie zur Erreichung der gesteckten Ziele geben kann; dazu sind die Bedingungen in den Teilräumen der Untersuchungsregion zu unterschiedlich. Vielmehr wird es darauf ankommen, für die Einzelräume „maßgeschneiderte“ Konzepte oder auch Konzeptalternativen zu erarbeiten. Dies stellt besondere Anforderungen an die Bedarfsplanung, deren Weiterentwicklung angesichts des komplexen Planungsgegenstandes dringend erforderlich ist.

1.6 Auswählte Konzeptionen zur Weiterentwicklung und Vermittlung des Betreuungsangebots auf Landkreis- und Gemeindeebene

1.6.1 Rahmenkonzept, Familienservicebüro und Kinderbetreuungsborse im Landkreis Nienburg (Weser)

Bereits im Jahr 2007 hat der Landkreis Nienburg (Weser) ein Konzept vorgestellt, mit dem er seine „Familienfreundlichkeit“ zielgerichtet weiterentwickeln und fördern will⁶⁹. Das Konzept ist auf die Unterstützung aller Generationen, insbesondere aber auf Hilfen für Familien ausgerichtet. Folgende Ziele werden danach angestrebt:

Unterstützung aller Generationen, insbesondere von Familien

- Das Angebot und der Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten werden verbessert.
- Kinder und Jugendliche werden in ihrer Entwicklung gefördert.
- Eltern werden in ihrer Verantwortung unterstützt.
- Seniorinnen und Senioren werden in ihrer eigenständigen Lebensführung gefördert.
- Menschen mit Behinderungen werden in ihrer eigenen Lebensführung gefördert.
- Angebote und Ehrenamt werden vernetzt.
- Der Landkreis übernimmt als Arbeitgeber eine besondere Vorreiterrolle.

Ziele des Konzepts

Zur Umsetzung hat der Landkreis verschiedene Maßnahmen geplant und inzwischen durchgeführt:

Maßnahmen zur Zielerreichung

- Mit der Einrichtung eines Familien- und Seniorenservicebüros als zentraler Anlaufstelle sollen Informationen über alle bestehenden Angebote bereitgehalten und – soweit erforderlich – Ratsuchende an die Fachdienste des Landkreises weiter vermittelt werden. Ein Aufgabenschwerpunkt ist die Kinderbetreuung, insbesondere für unter 3-Jährige. Das Büro versucht, Bedarfe zu ermitteln und Lösungsvorschläge für Eltern, die eine Betreuung wünschen, zu erarbeiten. Seine Aufgabe soll die Bereitstellung verlässlicher, flexibler, bedarfsgerechter und gegebenenfalls altersübergreifender Betreuungsstrukturen sein, die Konzipierung neuer Betreuungsmodelle wird angestrebt. Gleichzeitig organisiert es – unter Einbeziehung von Bildungsträgern wie etwa der Volkshochschule – Maßnahmen zur Qualifizierung und Vernetzung von Tagespflegepersonen. Das Familienservicebüro wird durch das Landesprogramm „Familien mit Zukunft“ gefördert, das allerdings nach vier Jahren ausläuft.
- Zur Information von Eltern, aber auch zur Bekanntmachung von Betreuungsangeboten hat der Landkreis eine „Kinderbetreuungsborse“ im Internet eingerichtet. Hier können Betreuungsmöglichkeiten für Gemeinden/Samtgemeinden in den Kategorien Kindertagesstätte, Tagesmütter und Ferienbetreuung, differenziert nach Betreuungszeiten, eingestellt oder gesucht werden. Als Voraussetzung für die Aufnahme in die Betreuungsborse müssen Tagespflegepersonen al-

Einrichtung eines Familien- und Seniorenservicebüros

Einrichtung einer Kinderbetreuungsborse im Internet

⁶⁹ Landkreis Nienburg; Beraten, Unterstützen, Vernetzen; Familienfreundlicher Landkreis Nienburg/Weser, Rahmenkonzept vom 13.07.2007

lerdings ihre fachliche Eignung nachweisen. Diese Anforderung gilt als erfüllt, wenn die Pflegeperson eine entsprechende Berufsausbildung hat oder wenn sie einen Qualifizierungskurs von mindestens 60 Stunden besucht hat – das ist deutlich weniger als das Curriculum des Deutschen Jugendinstituts verlangt. Deshalb setzt der Landkreis auf zusätzliche Qualifizierung von 160 Stunden; Anfang 2008 wurde angegeben, dass man in diesem Jahr weitere 30 Tagesmütter auf diesem Niveau ausbilden wollen ⁷⁰.

Verbesserte Informationsmöglichkeiten ersetzen nicht Notwendigkeit des Ausbaus der Angebote

Der Landkreis selbst treibt somit den Ausbau der Kinderbetreuung vor allem über die Verbesserung von Information und die Qualifizierung in der Tagespflege voran. Ob damit die Bedarfe aber tatsächlich getroffen werden, erscheint fraglich. Die Ergebnisse von Suchanfragen in der Kinderbetreuungsborse zeigen, dass es gerade bei Tagesmüttern noch relativ viele freie Plätze gibt, während die Kindertagesstätten überwiegend ausgebucht sind. Das gilt vor allem für Angebote ganztägiger Betreuung. Wie erwartet, besteht hier also noch Ausbaubedarf.

Vergleichbare Aktivitäten im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus}

Die übrigen Landkreise haben ebenfalls Kinder- und Familienservicebüros oder ähnliche Kontaktstellen eingerichtet, die vor allem die Qualifizierung der Tagespflegepersonen vorantreiben und Betreuungsplätze vermitteln; eine Betreuungsborse wie in Nienburg (Weser) existiert hier jedoch nicht. Auch wenn damit der Mangel an Plätzen selbst nicht behoben werden kann, scheint der Ansatz doch durchaus nachahmenswert.

Einrichtung von Kontaktstellen auf Ebene der Gemeinden

Der Gedanke der besseren Information über die vorhandenen Angebote setzt sich inzwischen auch auf Gemeindeebene fort. So haben etwa im Landkreis Nienburg (Weser), neben der Stadt Nienburg (Weser) die Samtgemeinden Landesbergen, Liebenau, Marklohe und inzwischen auch Steyerberg entsprechende Kontaktstellen eingerichtet. Der Flecken Steyerberg führt überdies selbst eine Babysitterkartei. Dass Angebotsweiterungen insbesondere im Bereich der ganztägig geöffneten Kindertagesstätten vorgenommen werden müssen, wird hier wie in den anderen Samtgemeinden aber ebenfalls anerkannt.

Probleme der Bedarfsplanung

In allen Landkreis- und Gemeindegesprächen ist deutlich geworden, dass Ausbaubedarf besteht. Unklarheit herrscht indessen vielfach darüber, wie der Mangel behoben werden kann, ob tatsächlich zusätzliche Einrichtungen geschaffen werden müssen. Damit sind Probleme der Bedarfsplanung angesprochen, die an zwei Beispielen erläutert werden sollen.

1.6.2 Kindertagesstätten-Bedarfsplanung im Landkreis Holzminden und in der Stadt Bad Pyrmont

Bedarfsplanung als Aufgabe der Jugendämter

§ 13 Nds. KiTaG weist den örtlichen Trägern der Jugendhilfe (also den Jugendämtern) die Aufgabe der Bedarfsplanung zu. Sie haben das vorhandene Angebot an Plätzen in Krippen, Kindergärten, Horten sowie Kleinen Kindertagesstätten und den entsprechenden Bedarf an Plätzen in diesen Einrichtungen für die nächsten sechs Jahre zu ermitteln; dabei ist eine möglichst ortsnahe Versorgung anzustreben.

⁷⁰ Internet Landkreis Nienburg/Weser vom 22.02.2008

Nach § 24a TAG ist dabei das Angebot an Tagespflegestellen einzubeziehen. Die Gemeinden, die nicht örtliche Träger der Jugendhilfe sind, sollen bei der Planung mitwirken.

Nun ist die Feststellung des Angebots noch relativ einfach, die Ermittlung des Bedarfs wirft hingegen Fragen auf, die sehr unterschiedlich beantwortet werden können, zumal der niedersächsische Gesetzgeber dazu keine detaillierten Vorgaben macht. Der Versuch der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, die Anzahl der notwendigen Plätze für Kinder unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege für 2008 zu ermitteln, ist deshalb auch fehlgeschlagen⁷¹. Wie im Einzelnen vorgegangen werden kann, sollen zwei Beispiele aus der Untersuchungsregion zeigen.

Auf Landesebene: fehlende Vorgaben zur Bedarfsplanung

Der Landkreis Holzminden macht seine Kindertagesstätten-Bedarfsplanung als einziger unter den vier betrachteten im Internet öffentlich zugänglich⁷². Die aktuellste Planung bezieht sich auf die Jahre 2009 und 2010 und bezieht erstmals auch eine umfassende Analyse der Betreuungssituation der Kinder unter drei Jahren und die Kindertagespflege mit ein. Planungsebene sind die Verwaltungseinheiten, ergänzt um eine Betrachtung der Herkunftsorte der Kindergartenkinder auf Gemeindeebene. Untersucht wird die Situation im Kindergartenjahr 2008/2009; geplant wird für drei Jahre. Eine längerfristige Planung wird nicht für sinnvoll gehalten, weil sich die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen aktuell sehr schnell ändern.

KiTa-Bedarfsplanung des Landkreises Holzminden

Die Bedarfsplanung für die 3- bis 6-Jährigen arbeitet mit drei verschiedenen Modellen: Modell 1 geht vom Rechtsanspruch als Maximalvorgabe aus, danach wäre für jedes Kind dieser Altersgruppe ein Kindergartenplatz bereitzustellen. Im Modell 2 wird der Landesdurchschnitt des Nachfrageverhaltens zugrunde gelegt; danach wäre für 75 % der 3-Jährigen, für jeweils 90 % der 4- und 5-Jährigen und für 45 % der 6-Jährigen ein Platz vorzuhalten. Modell 3 beruht auf dem Mittelwert des tatsächlichen Nachfrageverhaltens nach Altersstufen in den einzelnen Einheits- und Samtgemeinden. Die Bedarfsprognosen für die Kindergartenjahre bis 2011/2012 werden aus den tatsächlich Geborenen der Jahre 2002 bis 2008 errechnet bzw. aus der Einwohnerstatistik (Alterspyramide) geschätzt.

Drei Modelle als Planungsgrundlage

Die Methodik, den Bedarf aus dem ermittelten Nachfrageverhalten zu kalkulieren, ist allerdings nicht unproblematisch, kann doch nur das nachgefragt werden, was schon vorhanden ist. Der Bericht weist deshalb auch selbst darauf hin, dass eher mit den Modellen 1 und 2 als mit Modell 3 gearbeitet wird, weil die Anteile der Kinder, die einen Kindergartenplatz in Anspruch genommen haben, in den letzten Jahren im Landkreis Holzminden gestiegen sind. Mit dem Ausbau des Angebots ist also auch die Nachfrage gewachsen. Zudem zeigt die Bestandsaufnahme, dass überwiegend Vormittagsplätze genehmigt und angeboten worden sind. Ob dies dem Bedarf entspricht oder nur der Forderung nach Erfüllung des Rechtsanspruchs gerecht wird, bleibt letztlich offen. Die zusätzlich durchgeführte Elternbefragung deutet darauf hin, dass eine Verlängerung der Öffnungszeiten gewünscht wird.

Probleme der Bedarfsermittlung im Landkreis Holzminden

⁷¹ Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Teil III.4: Statistik über Plätze in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege; Fragebogen

⁷² Kindertagesstätten-Bedarfsplanung Landkreis Holzminden 2009-2010, Stand September 2009

Bedarfsermittlung deutet entstehende Überkapazitäten in Kindergärten an

Aus der Gegenüberstellung von genehmigten Plätzen und erwarteten Kinderzahlen, für die in den verschiedenen Modellen ein Platz bereitzustellen wäre, zeigt sich, dass in den kommenden Jahren in der Mehrzahl der Kindergärten künftig – zumindest formal – Überkapazitäten entstehen dürften oder sogar schon entstanden sind. Wie sich die genehmigungsfähigen Platzzahlen verändern, wenn Ganztagesplätze geschaffen und unter 3-Jährige in den vorhandenen Gruppen aufgenommen werden, wird dabei jedoch zunächst nicht berücksichtigt.

Bedarfsprognose für unter 3-Jährige

Die Bedarfsprognose für unter 3-Jährige wird nur für Einheits- und Samtgemeinden vorgenommen, nicht für einzelne Einrichtungen. Auch hier wird mit unterschiedlichen Modellen gerechnet. Zum einen wird die Bund-Länder-Vereinbarung zugrunde gelegt, die bis 2013 für 35 % der Kinder einen Betreuungsplatz fordert, zum anderen wird einer Bedarfsprognose des Deutschen Jugendinstituts für den ländlichen Raum gefolgt, die nach Altersstufen staffelt und einen mit steigendem Alter wachsenden Bedarf unterstellt. Sie liegt für 0- bis 2-Jährige deutlich unter 35 %. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass nur 70 % des Bedarfs in Tagesstätten befriedigt werden sollen – wie es auch die Niedersächsische Landesregierung vorsieht.

Ergebnis: Dringender Handlungsbedarf bei Bereitstellung von Krippenplätzen

Nach der Gegenüberstellung von vorhandenem und benötigtem Betreuungsangebot für unter 3-Jährige zeigt sich, dass auch für den reduzierten Bedarf nach der Berechnung des Deutschen Jugendinstituts in allen Gemeinden noch großer Handlungsbedarf bei der Bereitstellung von Plätzen besteht. Wie er gedeckt werden könnte, welche Möglichkeiten dazu in den vorhandenen Kindergärten bestehen, prüft die Planung indessen nicht.

Bedarfsplanung des Landkreis Holzminden als gute Basis zur Formulierung konkreter Vorhaben

Insofern bleibt die Kindertagesstätten-Bedarfsplanung für die Träger der Tagesstätten noch um konkrete Vorhaben zu ergänzen. Sie stellt dafür allerdings eine gute Ausgangsbasis dar und kann vor allem als Instrument für interkommunale Vergleiche im Landkreis dienen, wendet sie doch für alle Einrichtungen die gleichen Schätzmethode an. Darüber hinaus bietet sie ein leicht beschaffbares Informationsinstrumentarium für Eltern, das Auskünfte über das Angebot sowohl am Wohnort als auch am Arbeitsplatz geben kann.

Freiwilliges Kinderbetreuungskonzept der Stadt Bad Pyrmont

Die Stadt Bad Pyrmont hat – freiwillig und zusätzlich zum Landkreis Hameln-Pyrmont – ein Konzept zur „Kinderbetreuung der 0- bis 6-Jährigen in der Stadt Bad Pyrmont“ (Entwurf)⁷³ vorgelegt, das die Planung bis hin zu einzelnen Aus- und Umbauvorhaben vornimmt. Dabei wird betont, dass es zunächst um die Befriedigung des Rechtsanspruchs für Kindergartenkinder gehe und die Ansprüche der unter 3-Jährigen demgegenüber (noch) nachrangig seien, zumal der angestrebte Versorgungsgrad nur mit Neubaumaßnahmen erreicht werden könne.

Bedarfsabschätzung mit mittelfristigem Zeit-horizont

Grundlage der Bedarfsberechnung für einen mittelfristigen Zeitraum bis 2013/2014 sind die tatsächlichen bzw. die geschätzten Geburten im Kindergartenjahr (August bis Juli) von 2003 bis 2011. Bis Juli 2008 sind die Geburtenzahlen bekannt; im Kindergartenjahr 2007 bis 2008 lag sie bei 108 Kindern. Für die folgenden drei Jahre wird jeweils von einer Geburtenzahl von 110 Kindern ausgegangen. Dahinter steht

⁷³ Stadt Bad Pyrmont 2009

die These, „dass auch in Zukunft durch Zuzüge von jungen Familien ... keine Verringerungen der Geburtenzahlen eintreten“⁷⁴.

Für die Gruppe der Kindergartenkinder wird anschließend mit zwei unterschiedlichen Betreuungsquoten weiter gerechnet: Zum einen wird eine 100-prozentige Abdeckung des Rechtsanspruchs unterstellt, zum anderen wird angenommen, dass es bei den bisher erreichten Betreuungsquoten in der Stadt Bad Pyrmont bleibt (für Kinder im Alter von vier bis sechs Jahren bei 93 %, bei Kindern, die im jeweiligen Kindergartenjahr drei Jahre alt sind oder werden, bei 60 %). Auf dieser Basis lassen sich für jedes Planungsjahr die „notwendigen“ Plätze abschätzen. Aus der Gegenüberstellung mit den genehmigten Plätzen wird deutlich, dass zumindest gemessen an der Maximalbetreuung aktuell noch eine „Unterversorgung“ besteht, die aber ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 in ein jährlich wachsendes Überangebot umschlägt – wenn keine unter 3-Jährigen aufgenommen werden.

Aktuell bestehende Unterversorgung für Kindergartenkinder, ab 2011/2012: Wachsendes Überangebot

Die Bedarfe nach Betreuungsplätzen für diese Altersgruppe werden auf der gleichen Basis geschätzt. Wie im Landkreis Holzminden wird dabei davon ausgegangen, dass 70 % des Platzbedarfs in Tageseinrichtungen, 30 % in Tagespflege gedeckt werden sollen. Im Ergebnis zeigt sich, dass vor allem die genehmigten Plätze in Einrichtungen bei Weitem nicht ausreichen, um das bis 2013 gesteckte Ziel, für 35 % der 0- bis 3-Jährigen einen Betreuungsplatz anbieten zu wollen, erreichen zu können. Unter Beachtung des Ziels, 50 % des Platzangebots als Ganztagsbetreuung ausgestalten zu wollen, wird sodann geprüft, wie zusätzliche Plätze in die vorhandenen Gruppenstrukturen integriert werden könnten. Als Ergebnis der angestellten Überlegungen wird festgestellt, dass trotz rückläufiger Kinderzahlen aus vergangenen Jahren mindestens zwei Neubauten notwendig seien und darüber hinaus Gruppenumwandlungen (etwa von altersgemischten in Krippengruppen) erfolgen müssen, damit die gesteckten Ziele erreichbar sind.

Genehmigte Platzzahlen genügen dem 35 %-Ziel nicht

Die anschließenden Planungen zeigen, dass dieses Vorhaben sehr komplex ist und umfassender Planungen für jede einzelne Tagestätte und die Struktur ihrer Angebote voraussetzt. Ob die gemachten Annahmen für die Stadt Bad Pyrmont tatsächlich eintreten werden, ist hier nicht weiter zu hinterfragen (die Daten erscheinen realistisch). Das angewendete Planungsverfahren könnte jedoch auch für andere Gemeinden beispielhaft sein, wenn es darum geht, künftige Betreuungsbedarfe und vor allem Möglichkeiten ihrer Deckung auszuloten.

Ergebnis bedeutet komplexe Umstrukturierungserfordernisse für einzelne Tagestätten

1.7 Zusammenfassung

Kaum ein kommunaler Aufgabenbereich war in den letzten Jahren so heftigen Diskussionen und Veränderungen der Rahmenbedingungen ausgesetzt wie die frühkindliche Erziehung, Bildung und Betreuung. Neben das Ziel der Entlastung von Müttern, wie es noch in den 90er Jahren dominierte, sind Bildungsziele getreten, welche die Anforderungen an die Betreuung deutlich erhöht haben. Zudem soll das Angebot für unter 3-Jährige stark ausgeweitet werden; bis 2013 sollen für 35 % dieser Altersgruppe Betreuungsangebote bereitstehen.

Neue Anforderungen an frühkindliche Erziehungsangebote

⁷⁴ Ebd. S. 5

Bereitstellung frühkindlicher Betreuungsangebote als regional- und entwicklungspolitische Notwendigkeit

Die Kommunen (Landkreise und Gemeinden) können sich den Forderungen kaum entziehen. Zum Ersten werden Kinderbetreuungsplätze künftig für alle Altersstufen einklagbar sein, zum Zweiten ist ein entsprechendes Angebot ein wichtiger Faktor bei der Wohnortwahl. Gemeinden, die keine quantitativ und qualitativ für ausreichend befundene Betreuungsinfrastruktur vorhalten können, werden im interkommunalen Wettbewerb zurückfallen. Vor allem dürfte es unter diesen Bedingungen schwierig sein, Hochqualifizierte zu halten oder gar neu anzusiedeln. Die Bereitstellung quantitativer ausreichender und qualitativ hochwertiger Betreuungsleistungen ist insofern eine regional- und entwicklungspolitische Notwendigkeit.

Besuchsquote der Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren in Kindertagesstätten und Kindertagespflege

Die Analyse der aktuellen Betreuungssituation für das Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} zeigt, dass die Besuchsquote der Kinder im Alter von drei bis unter sechs Jahren in Kindertagesstätten und Kindertagespflege leicht über dem Landesdurchschnitt liegt; mit rund 87 % erreicht sie das westdeutsche Niveau von etwa 90 % jedoch nicht ganz. Am höchsten sind die Besuchsquoten in den Landkreisen Hameln-Pyrmont und Schaumburg mit etwa 90 %, am niedrigsten im Landkreis Nienburg (Weser) mit rund 80 %. Damit sind die Besuchsquoten insgesamt noch als vergleichsweise gut zu bewerten. Problematisch erscheint allerdings die Ausstattung mit Plätzen zur Ganztagsbetreuung: Nur 8 % aller Kinder im Kindergartenalter wurden 2008 mehr als sieben Stunden betreut; gegenüber 11 % im Landesdurchschnitt und 20 % in Westdeutschland ist dieser Anteil ausgesprochen gering. In diesem Sektor besteht folglich ein besonderer Handlungsbedarf.

Verglichen mit Landesdurchschnitt: Niedrige Besuchsquoten der unter 3-Jährigen im Untersuchungsgebiet

Die Besuchsquoten der unter 3-Jährigen sind in der Analyseregion nochmals deutlich niedriger; 2008 waren es 6,8 % dieser Altersgruppe, die in Kindertagesstätten oder Kindertagespflege betreut wurden – gegenüber 9,1 % im Landesdurchschnitt und rund 20 % in Westdeutschland. Nur 27 % der Krippen boten dabei eine Betreuung von mehr als sieben Stunden an. Mehr noch als für Kinder im Kindergartenalter ist deshalb ein Angebotsausbau für die Gruppe der Kleinkinder unter drei Jahren erforderlich.

Zusammenhang zwischen Besuchsquote und Erreichbarkeit von Kindertagesstätten

In der Tendenz gibt es einen Zusammenhang zwischen Besuchsquote und Erreichbarkeit von Kindertagesstätten. So sind die weitesten Wege zur nächsten Betreuungseinrichtung im Landkreis Nienburg (Weser) zurückzulegen, und hier liegt auch die Besuchsquote deutlich unter dem Durchschnitt. In den Landkreisen Schaumburg und Hameln-Pyrmont sind die Entfernung zu Kindertagesstätten kürzer, dies korrespondiert mit höheren Besuchsquoten. Für den Landkreis Holzminden ergibt sich ein differenziertes Bild, weil in der Kreisstadt die Wege relativ kurz sind und Bürger aus den übrigen Gemeinden zum Teil sehr viel längere Anfahrtswege haben. Auch hier besteht ein Zusammenhang zwischen Entfernungssituation und Besuchsquote. Dies lässt den Schluss zu, dass es weniger eine geringe Nachfrage im ländlichen Raum ist, die die Besuchsquoten niedrig ausfallen lässt als vielmehr ein mangelndes Angebot in Wohnortnähe. Bei einem Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten würden sie aller Voraussicht nach auch genutzt.

Angebotsüberhänge in der öffentlich geförderten Kindertagespflege

In der öffentlich geförderten Kindertagespflege scheint es hingegen – außer im Landkreis Holzminden – gewisse Angebotsüberhänge zu geben. Anhand der Analy-

sen lassen sich dabei die Ursachen nicht genau herausarbeiten. Ein möglicher Grund könnte die gegenüber dem Personal in Kindertagesstätten geringere Qualifikation der Tagespflegepersonen sein. Denkbar wäre aber auch, dass die bestehenden Angebote bei der Elternschaft nicht hinreichend bekannt sind.

Im Zuge des demographischen Wandels werden die Kinderzahlen in allen Landkreisen im Gebiet der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland^{plus} nochmals deutlich zurückgehen. Bereits von 1995 bis 2008 ist es zu einer Abnahme der Zahl der Kinder unter sechs Jahren um 27 % gekommen. Dieser Trend wird sich zwar allmählich abschwächen, bis 2025 wird aber trotzdem mit einem nochmaligen Rückgang um weitere 20 % gerechnet, was deutlich über dem Landesdurchschnitt von knapp 14 % liegt. Dabei werden die regionalen Unterschiede innerhalb des Untersuchungsraums beträchtlich sein: Die geringsten Schrumpfraten werden für den Landkreis Nienburg mit einem Rückgang um 17 % und die höchsten für den Landkreis Holzminden mit 27 % erwartet.

Allerdings ist derzeit offen, welche Konsequenzen angesichts der steigenden Anforderungen an die Kinderbetreuung zu ziehen sind. Die erforderlichen Anpassungsplanungen können nur auf Grundlage einer fundierten Einschätzung der künftigen Nachfrage erfolgen. Die Planung wirft allerdings insbesondere aufgrund rechtlicher Bestimmungen beträchtliche Probleme auf (v.a. bei Umstrukturierungen zwischen den jeweiligen Gruppen).

Jeder Landkreis bzw. jede (Samt-)Gemeinde wird daher zunächst für die jeweiligen Einrichtungen im Einzelfall zu prüfen haben, ob

- die voraussichtlich nachlassende Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder im Kindergartenalter durch die Verlängerung von Betreuungszeiten (das kann Wegfall von Nachmittagsplätzen bedeuten) und die Aufnahme von Krippenkindern oder behinderten Kindern (auch dies bedeutet Platzwegfall durch Reduzierung der Gruppengröße und Erhöhung des Flächenbedarfs) kompensiert wird,
- zusätzliche Plätze geschaffen oder
- bestehende Plätze wegen Unterauslastung abgebaut werden müssen.

Entscheidend ist dafür natürlich nicht nur die relative Veränderung der Kinderzahlen, sondern auch und vor allem die Zahl der noch verbleibenden und künftig zu betreuenden Kinder. Insbesondere in den Landkreisen Nienburg (Weser) und Holzminden könnte das Problem auftreten, dass außerhalb der Zentren kritische Grenzen zum wirtschaftlichen Betrieb von Kindertagesstätten unterschritten werden. Dazu kommt es vermutlich um so eher, wenn kleine Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden selbst Tageseinrichtungen betreiben wollen. In solchen Fällen steigt die Notwendigkeit zur Konzentration bzw. Fusion, wobei Zielkonflikte mit einer wohnortnahen Versorgung unausweichlich sind. Hier ist zu prüfen, inwieweit durch eine Ausweitung der Tagespflege – vor allem in dünn besiedelten Teilräumen – die auftretenden oder schon vorhandenen Lücken geschlossen werden können.

Weiterer Rückgang der bis unter 6-jährigen Kinder der 2008 bis 2025 um etwa 20 %

Notwendigkeit der fundierten Einschätzung der künftigen Nachfrage

Einzelfallprüfungen für Kindertagesstätten...

...Reduzierung der nachlassenden Nachfrage durch Aufnahme von Krippenkindern oder Kindern mit Behinderungen

...Schaffung neuer Plätze

...Platzabbau wegen Unterauslastung

Gefahr der Unterschreitung kritischer Grenzen zum wirtschaftlichen Betrieb von Kindertagesstätten