



NIEDERSÄCHSISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Schiffgraben 33 ■ 30175 Hannover ■ ☎ 0511 / 34 13 92 ■ Fax: 0511 / 3 18 04 00 ■ e-mail: jung@niw.de



Institut für Regionalforschung e.V.

Humboldtallee 15 ■ 37073 Göttingen ■ ☎ 0551 / 39 140 48 ■ Fax: 0551 / 39 140 49 ■ e-mail: m.kruese@web.de

**Struktur- und Entwicklungsprobleme
von niedersächsischen Städten
im ehemaligen Zonenrandgebiet:
Duderstadt, Helmstedt und Uelzen**

**Gutachten im Auftrag
der Norddeutschen Landesbank, der Kreissparkasse Uelzen und
der Sparkasse Duderstadt
über die Wirtschaftsregionen Duderstadt, Helmstedt und Uelzen**

Hannover, Göttingen im Februar 2002

Bearbeiter:

Prof. Dr. Hans-Ulrich Jung (NIW)

Soz. Markus Krüsemann (IfR)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
VORWORT	VII
ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE	XI
BAUSTEIN I: GRUNDLAGENANALYSE: STRUKTUR- UND ENTWICKLUNGSPROBLEME DER STÄDTE IM ÜBERREGIONALEN VERGLEICH	1
0. Problemstellung und methodische Vorbemerkungen	1
1. Grundzüge der Raumstruktur und der Standortbedingungen	3
1.1 Raum- und Siedlungsstruktur	3
1.2 Wirtschaftsstandorte und Arbeitsmarktverflechtungen	6
2. Bevölkerungsstruktur und -entwicklung	11
2.1 Altersstruktur der Bevölkerung	11
2.2 Bevölkerungsentwicklung	17
3. Wirtschaftsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung im Überblick	26
3.1 Grundzüge der Wirtschaftsstruktur	26
3.2 Beschäftigtenentwicklung insgesamt	29
4. Struktur und Entwicklung des Produzierenden Gewerbes	37
4.1 Branchenstruktur	37
4.2 Entwicklung des Produzierenden Gewerbes	40
5. Struktur und Entwicklung der Dienstleistungen	45
5.1 Bedeutung der Dienstleistungen	45
5.2 Struktur der Dienstleistungen	47
5.3 Entwicklung der Dienstleistungen	49
6. Arbeitsmarkt und Einkommen	53
6.1 Arbeitslosigkeit	53
6.2 Frauenbeschäftigung und Erwerbsbeteiligung	58
6.3 Löhne und Einkommen	60
7. Ausbildung und Qualifikation	63
7.1 Berufliche Erstausbildung	63
7.2 Qualifikationsstruktur der Beschäftigten	64
8. Kommunale Finanzen	66

	Seite
BAUSTEIN II: VERÄNDERUNGEN DER FÖRDERGEBIETSKULISSE	73
1. Grundzüge der regionalpolitischen Förderung von Zonenrandregionen bis 1990	73
1.1 Die Gemeinschaftsaufgabe (GRW)	74
1.1.1 Investitionszuschüsse und -zulagen	74
1.1.2 Ausbau der Infrastruktur	75
1.2 Die Zonenrandförderung	75
1.2.1 Investitionszuschüsse	75
1.2.2 Investitionszulagen	75
1.2.3 Sonderabschreibungen	76
1.2.4 Frachthilfen	76
1.2.5 Bevorzugte Berücksichtigung bei öffentlichen Aufträgen	76
1.2.6 ERP-Kredite und Eigenkapitalhilfen (Darlehensförderung)	76
1.2.7 Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur	77
1.2.8 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse	77
1.2.9 Förderung sozialer und kultureller Einrichtungen	77
2. Veränderungen nach der Wiedervereinigung	77
2.1 Wegfall der Zonenrandförderung	78
2.2 Veränderungen im Rahmen der GRW	78
2.2.1 Neuzuschnitt der Fördergebietskulissen und Präferenzsysteme	78
2.2.2 Weitere Veränderungen in den Rahmenplänen bis einschließlich 2000	82
3. Die aktuelle Förderkulisse	83
3.1 GRW-Förderung	84
3.1.1 Investitionen der gewerblichen Wirtschaft	84
3.1.2 Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur	85
3.1.3 Sonstige Bestimmungen	85
3.1.4 Ausblick	86
3.2 EU-Strukturförderung	87
3.3 Zusätzliche Steuervergünstigungen für die neuen Länder	87

	Seite
BAUSTEIN III: ENTWICKLUNGSPROBLEME DER EINZELNEN STÄDTE	89
1. Duderstadt	89
1.1 Verschuldung	91
1.2 Fördergefälle	91
1.3 Betriebsabwanderungen	92
1.4 Verlagerung von Betriebsteilen	93
1.5 Neuansiedlungen	94
1.6 Bestandspflege	95
1.7 Verkehrsinfrastruktur	95
1.8 Lohngefälle	96
1.9 Öffentliche Auftragsvergabe	97
1.10 Fazit	98
2. Uelzen	98
2.1 Verschuldung	100
2.2 Fördergefälle	100
2.3 Betriebsabwanderungen	101
2.4 Verlagerung von Betriebsteilen	101
2.5 Neuansiedlungen	101
2.6 Bestandspflege	103
2.7 Verkehrsinfrastruktur	103
2.8 Lohngefälle	104
2.9 Öffentliche Auftragsvergabe	105
2.10 Fazit	105
3. Helmstedt	106
3.1 Arbeitslosigkeit	107
3.2 Verschuldung	108
3.3 Fördergefälle	108
3.4 Betriebsabwanderungen	109
3.5 Verlagerung von Betriebsteilen	110
3.6 Neuansiedlungen	111
3.7 Verkehrsinfrastruktur	112
3.8 Lohngefälle	113
3.9 Öffentliche Auftragsvergabe	114
3.10 Fazit	114
4. Allgemeine Bewertung der Ergebnisse	115

	Seite
BAUSTEIN IV: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	118
1. Ausgangssituation und Perspektiven	118
2. Handlungsempfehlungen	121
2.1 Grundlegende strategische Empfehlungen	121
2.2 Die Handlungsempfehlungen im Einzelnen	122
LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	127
DATENANHANG	130

VORWORT

Die Öffnung der innerdeutschen Grenze und die Wiedervereinigung haben die wirtschaftlichen Struktur- und Entwicklungsprobleme der Städte im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet leider nicht nachhaltig lösen können. Im Gegenteil, nach Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms verschärfen sich in einigen Bereichen die Probleme wieder zunehmend. Es rächt sich jetzt, dass Öffentlichkeit und Politik die Entwicklungen beiderseits der ehemaligen Grenze nicht ausreichend zur Kenntnis genommen haben und dass nicht durch einen gezielten, zwischen West und Ost abgestimmten Einsatz strukturpolitischer Maßnahmen und Instrumente die Friktionen an dieser „Nahtstelle“ im Inneren von Deutschland abgebaut worden sind.

Die Norddeutsche Landesbank, die Kreissparkasse Uelzen und die Sparkasse Duderstadt sowie die Städte Helmstedt, Duderstadt und Uelzen haben deshalb im August 2001 das **Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW)** in Hannover sowie das **Institut für Regionalforschung an der Universität Göttingen (IfR)** beauftragt, die Struktur- und Entwicklungsprobleme der Städte Helmstedt, Duderstadt und Uelzen stellvertretend für alle niedersächsischen Städte im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet zu untersuchen und Handlungsvorschläge für eine Verbesserung der regionalwirtschaftlichen Situation zu unterbreiten. Die Arbeiten gliedern sich in vier Bausteine:

Baustein I: Grundlagenanalysen: Struktur- und Entwicklungsprobleme der Städte im überregionalen Vergleich (verantwortliche Bearbeitung im NIW)

In diesem Baustein werden die grundlegenden Struktur- und Entwicklungsprobleme der o.g. Städte im ehemaligen Zonenrandgebiet analysiert und mit dem Bundes- und Landesdurchschnitt sowie Referenzstädten im übrigen Niedersachsen verglichen. Die Analysebereiche sind u.a. demographische Strukturen und Entwicklungen, Wirtschaftsstruktur und –entwicklung, Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der Pendlerverflechtungen mit den neuen Bundesländern sowie Kommunale Finanzsituation. Die Untersuchung hat dabei drei Untersuchungsebenen.

- Auf der ersten Ebene wird das ehemalige niedersächsische Grenzgebiet im Vergleich zum übrigen Niedersachsen und Deutschland betrachtet, um die Situation der Untersuchungsstandorte besser einordnen zu können.
- Auf der zweiten Ebene werden die Strukturen und Entwicklungen der Untersuchungsstandorte Duderstadt, Helmstedt und Uelzen in Relation zum Landesdurchschnitt und soweit sinnvoll und möglich zu niedersächsischen Vergleichsstädten gesetzt.
- Eine dritte Ebene betrachtet für ausgewählte Befunde die aktuelle Situation entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze in West- und Ostdeutschland.

In der Untersuchung wird die Entwicklung des ehemaligen Grenzgebietes und der Vergleichsstädte in der Zeit nach der Wiedervereinigung mit den Strukturen und Entwicklungstrends der 80er Jahre bis zur Wiedervereinigung (1980 bis 1989) verglichen. Um die Entwicklungen seit 1989 präziser zu fassen, ist die gesamte Zeitspanne in mehrere Zeiträume zu untergliedern:

- Die erste Phase nach der Wiedervereinigung mit den Jahren 1989 bis 1992 umfasst den Wirtschaftsaufschwung und den Wiedervereinigungsboom für die westdeutsche Wirtschaft und viele westdeutsche Regionen (u.a. auch die Grenzregionen), verbunden mit starken Zuwanderungen aus Ostdeutschland und aus dem Ausland.

- Die Jahre 1992 bis etwa 1995 decken die Rezession und Strukturkrise der (west-)deutschen Wirtschaft ab, wobei die Zuwanderungen nach wie vor hoch blieben, mittlerweile aber in starkem Maße aus dem Ausland kamen.
- Die Entwicklung seit 1995 ist durch die Konsolidierungsphase und den wirtschaftlichen Aufschwung seit etwa 1998 geprägt, wobei in jüngster Zeit wieder eine deutliche Wachstumsabschwächung festzustellen ist.

Baustein II: Veränderung der Fördergebietskulisse (verantwortliche Bearbeitung im IfR)

In einem zweiten Baustein wird die Entwicklung der strukturpolitischen Rahmenbedingungen zur Förderung der regionalen Wirtschaft nachgezeichnet. Ausgehend von einer Rückschau auf die Grundzüge der regionalpolitischen Förderung von ehemaligen Zonenrandregionen werden in einem zweiten Schritt die nach der Wiedervereinigung eingetretenen wesentlichen bundesweiten Veränderungen der Fördermöglichkeiten auch anhand ihrer Auswirkungen auf die drei untersuchten Städte dargestellt. Der abschließende dritte Schritt liefert einen Überblick über die aktuelle regionalwirtschaftliche Förderkulisse für Regionen dies- und jenseits der ehemaligen innerdeutschen Grenze.

Baustein III: Entwicklungsprobleme der einzelnen Städte (verantwortliche Bearbeitung im IfR)

Der dritte Baustein liefert eine Darstellung der im Rahmen einer qualitativen Erhebung gewonnenen Erkenntnisse zu den aktuellen Entwicklungsproblemen der drei Städte. In drei Abschnitten werden zunächst die Befunde zur Situation in den einzelnen Städten vorgestellt. Erörtert werden hier u.a. die kommunale Finanzlage, die Unternehmensentwicklung, die Auswirkungen des Lohn- und des Fördergefälles sowie die Situation der Verkehrsinfrastruktur. Eine besondere Berücksichtigung erfahren dabei jene Schwierigkeiten, die aus dem wirtschaftlichen Zusammenwachsen Ost- und Westdeutschlands resultieren und gerade an der ehemaligen Zonengrenze besonders zum Tragen kommen. Ein abschließender vierter Abschnitt liefert eine kurze Gesamtbetrachtung sowie eine allgemeine Bewertung der städtischen Entwicklungsprobleme.

Baustein IV: Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen (NIW und IfR)

In einem vierten Baustein geht es um eine zusammenfassende Darstellung der Handlungsnotwendigkeiten und vor allem um Empfehlungen für eine Weiterentwicklung und Differenzierung des bisherigen strukturpolitischen Förderinstrumentariums.

Die Arbeiten wurden begleitet von einer **Lenkungsgruppe** der Hauptverwaltungsbeamten der drei beteiligten Städten und ihrer Wirtschaftsförderer. Die Mitglieder der Lenkungsgruppe haben in mehreren Arbeitssitzungen die Vorgehensweise und die einzelnen Arbeitsschritte abgestimmt, Anregungen gegeben, Arbeitsunterlagen zusammen getragen und vielfältige Materialien zur Verfügung gestellt sowie in ausgesprochen konstruktiver Atmosphäre die Zwischen- und Endergebnisse diskutiert. Die beteiligten Städte haben in vorbildlicher Weise die notwendigen Gespräche vor Ort organisatorisch und inhaltlich vorbereitet.

Die Arbeiten im NIW wurden unterstützt von Klaus-Jürgen Hentschel (Datenbanken und Graphiken), Hendrik Nee (Karten) und Susanne Endres (redaktionelle Arbeiten). Im IfR hat Anja Kolle bei der Erstellung von Graphiken mitgewirkt.

Allen Beteiligten sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE

BAUSTEIN I: GRUNDLAGENANALYSE

1. Grundzüge der Raumstruktur und der Standortbedingungen

Raum- und Siedlungsstruktur

Der ehemalige niedersächsische Grenzraum hat einen Anteil an der Landesfläche und an der Bevölkerung von knapp 22 %. Das Gebiet umfasst mit Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter sowie der Stadt Göttingen vier Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern, die zugleich auch die wichtigsten Zentren der Region sind. Die Stadt Lüneburg im Nordosten erreicht trotz ihrer Dienstleistungs-, Verwaltungs- und Hochschulfunktionen diese Größenordnung nicht. Das nordöstliche Niedersachsen liegt ansonsten im Einzugsbereich der Metropole Hamburg.

Die drei Untersuchungsstandorte sind von der Bevölkerungszahl deutlich kleiner. Die Mittelzentren Uelzen (35.000 Einwohner) und Helmstedt (26.000 Einwohner) sind Dienstleistungszentren und Verwaltungssitze der gleichnamigen Landkreise. Das im östlichen Landkreis Göttingen gelegene Mittelzentrum Duderstadt (23.000 Einwohner) gilt als Zentrum des Untereichsfeldes, liegt aber im engeren Einzugsbereich des Oberzentrums Göttingen.

Das ehemalige niedersächsische Grenzgebiet weist sehr unterschiedliche Raum- und Siedlungsstrukturen sowie wirtschaftliche Standortbedingungen auf.

- Der nördliche Teilraum ist teilweise extrem dünn besiedelt. Die größten Städte sind Lüneburg und Uelzen. Die ehemalige z.T. extreme Zonenrandlage wird überlagert von einer ungünstigen Verkehrserschließung. Die großen Straßenverkehrsachsen (A 7) laufen weiträumig am ehemaligen Zonenrandgebiet vorbei.
- Der mittlere Teil des ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebietes besteht aus den eng miteinander verflochtenen Wirtschaftsräumen der Zentren Wolfsburg, Braunschweig und Salzgitter. Die dünn besiedelten und in weiten Teilen ländlich strukturierten Landkreise sind stark auf die drei Zentren ausgerichtet. Die Standortbedingungen werden geprägt von der Autobahn A 2 (Ruhrgebiet – Hannover – Berlin), der zentralen Ost-West-Achse des Straßenverkehrs im nördlichen Deutschland.
- Der südliche Teilraum wird gebildet durch den Harz und seine Randbereiche mit den Landkreisen Osterode und Goslar sowie dem Landkreis Göttingen mit dem Eichsfeld, der Achse des Leinegrabens und dem Weserbergland. Standortprägend im südlichen Teilraum sind die zentralen Nord-Süd-Verkehrsachsen, die A 7 und die ICE-Süd-Nord-Strecke, die über den Halt in Göttingen das gesamte südliche Niedersachsen an den Fernverkehr anbindet. Deutlich schlechter ausgebaut sind die West-Ost-Verbindungen.

Wirtschaftsstandorte und Arbeitsmarktverflechtungen

Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der drei Untersuchungsstandorte und ihre Arbeitsmarktverflechtungen mit dem Umland sind durchaus unterschiedlich:

- Der Wirtschaftsstandort Uelzen ist mit knapp 14.000 Beschäftigten deutlich größer als die beiden anderen Standorte, und der Einpendlerüberschuss von fast 31 % bestätigt seine Funktion als Arbeitsplatzzentrum für das Umland. Aus den neuen Bundesländern stammen knapp 12 % der Einpendler. Insgesamt werden damit etwa 6 % der Arbeitsplätze in der Stadt von Pendlern aus den neuen Bundesländern eingenommen.
- Der Wirtschaftsstandort Helmstedt hat mit etwa 10.000 Beschäftigten am Arbeitsort und einem Einpendlerüberschuss von 26 % ebenfalls eine vergleichsweise hohe Arbeitsplatzzentralität. Von Helmstedt aus ist Wolfsburg das überragende Pendlerzentrum. Die Einpendler der Stadt Helmstedt stammen zu 55 % aus dem gleichnamigen Landkreis und 33 % kommen aus den neuen Bundesländern. Insgesamt wird damit die besondere Bedeutung der unmittelbaren Lage an der Grenze zwischen West- und Ostdeutschland deutlich, denn in der Stadt Helmstedt werden knapp 20 % der Arbeitsplätze von Einpendlern aus den neuen Bundesländern eingenommen.
- Der Wirtschaftsstandort Duderstadt ist mit insgesamt knapp 7.000 Beschäftigten am Arbeitsort der kleinste unter den drei Städten. Von Einpendlern werden etwa 46 % der Arbeitsplätze besetzt. Bei einer vergleichsweise hohen Zahl von Auspendlern auf Grund der Lage als Wohnstandort im Umfeld des Oberzentrums Göttingen ergibt sich ein leichter Auspendlerüberschuss von 5 %. Von den Einpendlern der Stadt Duderstadt kommen 37 % aus dem übrigen Landkreis Göttingen und 53 % aus den neuen Bundesländern, darunter knapp 49 % aus dem Landkreis Eichsfeld. In Duderstadt werden damit ebenso wie in Helmstedt fast 20 % der Arbeitsplätze von Arbeitskräften aus den neuen Bundesländern eingenommen.

Insbesondere die beiden Standorte Helmstedt und Duderstadt erfüllen durch ihre unmittelbare Lage an der ehemaligen innerdeutschen Grenze auch für die benachbarten Regionen der neuen Bundesländer wichtige Funktionen. Die Einkommenstransfers der Einpendler aus den neuen Bundesländern leisten einen Beitrag zur Stabilisierung der Arbeitsmarktsituation in den östlichen Grenzregionen. Die Standorte tragen, auch angesichts der eigenen Arbeitsmarktprobleme, damit einen Teil der Anpassungslasten.

Die Teilarbeitsmärkte entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze in West und Ost sind bereits in starkem Maße zusammengewachsen und werden weiter zusammenwachsen. Wenn die Verflechtungen bislang auch noch eher einseitig sind, so sollte für die zukünftige Entwicklung der Blick stärker auf die gesamte Grenzregion (in West- und Ostdeutschland) gerichtet werden.

2. Bevölkerungsstruktur und -entwicklung

Altersstruktur der Bevölkerung

Die Alterspyramide weist erhebliche Abweichungen von einer Pyramide als der „Idealform“ einer stabil wachsenden Bevölkerung auf. So ist z.B. eine zunehmende Überalterung der Bevölkerung zu erwarten, sehr viel geringere Zahlen junger Menschen in der Familiengründungsphase und damit auch niedrigere Geborenenzahlen (die sich in einer noch geringeren Bevölkerungsbasis auswirken werden) sowie insgesamt eine stark rückläufige Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahrzehnten.

Die Altersstruktur der Bevölkerung im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet ist durch schwächer besetzte Altersjahrgänge der jungen und mittleren Haushalte zwischen 25 und 45 Jahren sowie entsprechend auch einen vergleichsweise geringen Anteil an Kindern und Jugendlichen gekennzeichnet. Die Altersjahrgänge der Bevölkerung im Rentenalter hingegen sind deutlich überdurchschnittlich besetzt.

Die Altersstrukturen der Bevölkerung in den Städten Uelzen und Helmstedt passen in dieses Bild. Sie sind charakterisiert durch eine ausgesprochen schwache Besetzung bei jungen Familien und Kindern sowie eine beträchtliche Überalterung. In Helmstedt ist der Anteil der noch nicht schulpflichtigen Kinder nochmals geringer und die Überalterung größer. Die Altersstruktur in Duderstadt wird durch eine günstigere natürliche Entwicklung bestimmt und hat damit nicht die extremen Ausprägungen der anderen Städte und Gemeinden im ehemaligen Zonenrandgebiet.

Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung der ehemaligen Zonenrandkreise insgesamt war bereits in den 80er Jahren deutlich unterdurchschnittlich. In der ersten Phase nach der Wiedervereinigung stiegen zwar auch hier die Bevölkerungszahlen deutlich an, die Entwicklung war aber - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht ganz so stark wie im übrigen Niedersachsen. Seit Mitte der 90er Jahre war die Bevölkerungsentwicklung wieder deutlich schwächer. Eine überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung haben lediglich die Umlandkreise von Hamburg, Braunschweig und Wolfsburg. Alle übrigen Kreise bleiben mehr oder weniger stark hinter dem Bundestrend zurück.

Die Stadt Uelzen hatte bereits in den 80er Jahren eine ausgesprochen ungünstige Bevölkerungsentwicklung. Der Bevölkerungszuwachs nach der Wiedervereinigung war vergleichsweise bescheiden und bereits ab 1993 stagnierten die Bevölkerungszahlen, um dann in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wieder zurück zu gehen.

Die Stadt Helmstedt hatte langfristig eine noch schwächere Bevölkerungsentwicklung als Uelzen. Von der Wiedervereinigung profitierte Helmstedt zwar für kurze Zeit sehr stark. Relativ rasch setzten dann aber Abwanderungen ein. Insbesondere die aktuelle Entwicklung seit 1996 ist ausgesprochen schwach.

Die Stadt Duderstadt weist mit Abstand die günstigste Bevölkerungsentwicklung unter den drei Untersuchungsstädten auf. Vor allem die natürliche Entwicklung ist relativ günstig. Nach der Wiedervereinigung führte eine vorübergehend starke Zuwanderung zu einem Bevölkerungsanstieg. Nach 1990 schwächte sich die Zuwanderung zwar rasch ab, die absolute Bevölkerungszahl stieg aber weiter bis 1995. Seitdem ist die Entwicklung leicht rückläufig.

Im Bereich der angrenzenden ostdeutschen Kreise ist die Bevölkerungsdynamik tendenziell niedriger als in den niedersächsischen Regionen. In Ostdeutschland stehen die von großen Verkehrsachsen durchzogenen Landkreise an der Spitze. Die höchsten Bevölkerungsverluste verzeichnen hingegen die peripher gelegenen Kreise. Auch im Ostharz und seinem weiteren Umfeld ist der Bevölkerungsrückgang ausgesprochen stark.

3. Wirtschaftsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung im Überblick

Grundzüge der Wirtschaftsstruktur

In den Industriestandorten Wolfsburg und Salzgitter steht das Produzierende Gewerbe sehr stark im Vordergrund. In den Landkreisen ist das Produzierende Gewerbe eher unterrepräsentiert, mit Ausnahme des industriell geprägten Landkreises Osterode. In den meisten Landkreisen sind die Dienstleistungen leicht und im Landkreis Göttingen sowie der Stadt Braunschweig sogar deutlich überdurchschnittlich vertreten.

Deutlich weniger als 3 % der Erwerbstätigen entfallen im ehemaligen Zonenrandgebiet auf die Land- und Forstwirtschaft. In ganz besonderer Weise landwirtschaftlich geprägt sind nach wie vor die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Wolfenbüttel und Helmstedt.

Die drei Untersuchungsstandorte unterscheiden sich auch in ihrer Wirtschaftsstruktur. In der Stadt Uelzen stehen die Dienstleistungen unter den drei Standorten am stärksten im Vordergrund. Das Produzierende Gewerbe ist entsprechend deutlich unterrepräsentiert. Innerhalb der Dienstleistungen sind neben dem Handel die öffentliche Verwaltung sowie das Gesundheits- und Sozialwesen überdurchschnittlich vertreten. In der Stadt Helmstedt entspricht das Verhältnis zwischen Produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen etwa dem Bundesdurchschnitt. Innerhalb der Dienstleistungen ist die Öffentliche Verwaltung ausgesprochen stark vertreten, überrepräsentiert sind auch das Gesundheits- und Sozialwesen sowie der Handel. In der Stadt Duderstadt ist das Produzierende Gewerbe deutlich überrepräsentiert, darunter vor allem auch das Baugewerbe. Innerhalb des Dienstleistungsbereichs treten das Gastgewerbe, die Finanzdienstleistungen sowie das Gesundheits- und Sozialwesen besonders hervor.

Beschäftigtenentwicklung insgesamt

In den 80er Jahren war die Entwicklung der ehemaligen niedersächsischen Zonenrandkreise insgesamt - ebenso wie die des übrigen Niedersachsens - schwächer als im Bundestrend. In der ersten Phase nach der Wiedervereinigung von 1989 bis etwa 1992 konnten die niedersächsischen Zonenrandkreise deutlich aufholen. Die Wachstumsimpulse waren - ebenso wie für das übrige Niedersachsen - größer als im westdeutschen Durchschnitt. Nach 1992 verzeichnete das ehemalige Zonenrandgebiet dann aber einen stärkeren Beschäftigteneinbruch, der bis 1998 wieder einen Großteil der Beschäftigungsgewinne aus der ersten Phase nach der Wiedervereinigung zunichte machte. Das übrige Niedersachsen hatte demgegenüber in den 90er Jahren eine vergleichsweise positive Entwicklung mit nur relativ geringen Beschäftigtenverlusten.

Seit 1998 steigen zwar auch im ehemaligen Zonenrandgebiet die Beschäftigtenzahlen wieder, dies ist aber weitgehend auf die Sonderentwicklung des Fahrzeugbaus in Wolfsburg zurückzuführen. Mit Ausnahme der Landkreise Gifhorn und Göttingen sowie der Stadt Braunschweig bleiben die übrigen Teilräume mehr oder weniger deutlich hinter dem Bundestrend zurück. Vor allem die Stadt Salzgitter sowie die Landkreise Osterode, Goslar und Helmstedt haben eine ausgesprochen ungünstige Entwicklung.

Alle drei Untersuchungsstandorte hatten in der Rezession der ersten Hälfte der 80er Jahre überdurchschnittliche Beschäftigtenverluste zu tragen. In der wirtschaftlichen Erholungsphase der zweiten Hälfte der 80er Jahre lief die Entwicklung dann aber deutlich auseinander. In Uelzen und Helmstedt stagnierte die Beschäftigung bis zur Wiedervereinigung, während sich Duderstadt trotz seiner peripheren Lage ausgesprochen dynamisch entwickelte. Von der Öffnung der innerdeutschen Grenze profitierten zunächst alle drei Standorte in besonderer Weise. In den ersten drei Jahren nach der Wiedervereinigung hatten alle drei Städte weit überdurchschnittliche Beschäftigungsgewinne, wobei die Entwicklung in der Stadt Duderstadt auch weiterhin am stärksten war.

Seit dem Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms Anfang der 90er Jahre hat sich die Beschäftigtenentwicklung in Uelzen und Helmstedt dramatisch verschlechtert. In Duderstadt blieb die Entwicklung bis Mitte der 90er Jahre positiv, seitdem ist auch hier die Beschäftigung rückläufig.

Die Beschäftigtenentwicklung der ehemaligen west- und ostdeutschen Grenzkreise weist seit Mitte der 90er Jahre ein breites Spektrum an Entwicklungstrends auf. Tendenziell ist die Entwicklung in Ostdeutschland nach wie vor schwächer. Besonders ungünstig ist sie im Ostharz sowie in den Landkreisen Prignitz und Stendal. Im Ohrekreis sowie im Bördekreis und im thüringischen Eichsfeld ist die Entwicklungsdynamik aber durchaus mit westdeutschen Kreisen vergleichbar.

4. Struktur und Entwicklung des Produzierenden Gewerbes

Branchenstruktur

Die Branchenstruktur des Produzierenden Gewerbes in den Landkreisen des ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebietes unterscheidet sich beträchtlich von der in den drei Großstädten Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter. Sie ist in besonderer Weise abhängig von der Baunachfrage (Industrie der Steine und Erden und verwandte Bereiche, Baugewerbe sowie Holzbe- und -verarbeitung), von der Nachfrage nach Nahrungsmitteln (Landwirtschaft und Ernährungsindustrie) sowie von speziellen Märkten (Feinmechanik und Optik, Herstellung von Eisen-, Blech- und Metallwaren, Papiererzeugung und -verarbeitung und Gießereiindustrie). Mehr oder weniger deutlich unterrepräsentiert sind in den Landkreisen des ehemaligen Zonenrandgebietes u.a. die Chemische Industrie, die Elektrotechnik und der Maschinenbau.

Insgesamt weist damit das Produzierende Gewerbe des Zonenrandgebietes mit Ausnahme seiner Kernkompetenzen des Straßenfahrzeugbaus und seiner Zulieferindustrien, in der feinmechanischen Industrie im Raum Göttingen (Kompetenzfeld „Messen und Prüfen“) sowie von kleineren Ansätzen in der Biotechnologie überwiegend eher vergleichsweise traditionelle Strukturen auf.

Im Landkreis Uelzen steht die Ernährungsindustrie besonders im Vordergrund. Überrepräsentiert sind darüber hinaus die Papierverarbeitung, das Baugewerbe, die Holzverarbeitung und die Industrie der Steine und Erden.

Der Landkreis Helmstedt ist in ganz besonderer Weise auf Energiewirtschaft und Braunkohlebergbau spezialisiert. Überrepräsentiert sind darüber hinaus das Ernährungsgewerbe, die Kunststoff- und Gummiverarbeitung sowie die Industrie der Steine und Erden und das Baugewerbe.

Der Landkreis Göttingen ist in besonderer Weise spezialisiert auf die Feinmechanik und Optik. Überdurchschnittlich vertreten sind darüber hinaus die Holzbearbeitung, die Industrie der Steine und Erden, die Feinkeramik und die Kunststoff- und Gummiverarbeitung.

Entwicklung des Produzierenden Gewerbes

In den 80er Jahren war im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet die Entwicklung des Produzierenden Gewerbes vergleichsweise günstig. Auch in der ersten Phase nach der Wiedervereinigung war das Wachstum überdurchschnittlich, etwa im Gleichschritt mit dem übrigen Niedersachsen. Abweichend davon war die Entwicklung in Wolfsburg mit der beginnenden Krise im Fahrzeugbau sehr schwach. Besonders günstig war die Entwicklung in den Landkreisen Uelzen und Lüneburg sowie Gifhorn, Helmstedt und Lüchow-Dannenberg.

Im weiteren Verlauf der 90er Jahre verlor das Zonenrandgebiet dann aber stärker an Beschäftigung als im Bundestrend. Besonders hoch waren die Verluste in den Landkreisen Helmstedt, Uelzen und Osterode sowie auch in den Städten Braunschweig und Wolfsburg. Seit 1998 ist die Entwicklung

des Produzierenden Gewerbes wieder überdurchschnittlich. Dies liegt vor allem an den Arbeitsplatzzuwächsen des Straßenfahrzeugbaus in Wolfsburg und Gifhorn. In allen anderen Teilräumen sind nach wie vor Arbeitsplatzverluste zu verzeichnen, besonders stark sind sie nunmehr im Landkreis Lüneburg, sowie weiterhin in den Kreisen Helmstedt und Goslar.

Die Stadt Uelzen hat aktuell eine sehr ungünstige Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes. Nach einem extrem starken Aufschwung in der ersten Phase nach der Wiedervereinigung setzte sich die seit langem anhaltende ungünstige Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes bis in die jüngste Vergangenheit hinein fort. Von 1992 bis 1998 gingen fast 25 % der Arbeitsplätze verloren, erst im Jahr 2000 konnte der Rückgang gestoppt werden. Beträchtliche Verluste verzeichneten vor allem das Ernährungsgewerbe sowie der Stahl- und Maschinenbau.

Auch in der Stadt Helmstedt war die Entwicklung des Produzierenden Gewerbes - ähnlich wie in Uelzen - in den 80er Jahren ausgesprochen schwach. Nach einem nicht ganz so starken Aufschwung in der ersten Phase nach der Wiedervereinigung setzte sich die ungünstige Beschäftigtenentwicklung des Produzierenden Gewerbes bis in die jüngste Vergangenheit fort. Im Zeitraum von 1992 bis 1998 war ein Beschäftigtenrückgang von 30 % zu verzeichnen. Die Verluste konzentrierten sich in erster Linie auf Bergbau und Energieversorgung sowie darüber hinaus auf die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie den Stahl- und Maschinenbau. Insgesamt lag die Beschäftigung in Helmstedt 1998 um 20 % unter dem Niveau von 1989.

Das Produzierende Gewerbe in Duderstadt hatte bis Mitte der 90er Jahre eine vergleichsweise positive Entwicklung. In den letzten Jahren ist dann allerdings ein überdurchschnittlicher Rückgang der Beschäftigung zu verzeichnen.

5. Struktur und Entwicklung der Dienstleistungen

Bedeutung der Dienstleistungen

Die Dienstleistungen sind in den ehemaligen niedersächsischen Zonenrandkreisen zwar unterrepräsentiert, dies ist aber vor allem auf die großen Industriestandorte Wolfsburg und Salzgitter zurückzuführen. In der Stadt Braunschweig sowie den Landkreisen Göttingen, Uelzen, Goslar und Wolfenbüttel stehen sie hingegen stärker im Vordergrund.

- Größter Dienstleistungsstandort ist die Stadt Uelzen mit fast 10.000 Beschäftigten. Ein vergleichsweise hoher Dienstleistungsbesatz belegt die Funktion der Stadt als zentraler Ort (Mittelpunkt) für ein weiteres Umland.
- Die Stadt Helmstedt ist mit fast 7.000 Beschäftigten als Dienstleistungsstandort deutlich kleiner. Die Zentralität ist nicht ganz so hoch wie in Uelzen.
- Duderstadt ist mit knapp 4.000 Beschäftigten der kleinste Dienstleistungsstandort. Der Dienstleistungsbesatz liegt um etwa ein Viertel unter dem Bundesdurchschnitt. Darin wirkt sich die Nähe zu dem Oberzentrum Göttingen aus, das einen beträchtlichen Teil der Dienstleistungsnachfrage absorbieren dürfte.

Struktur der Dienstleistungen

In der Wirtschaftsstruktur des ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiets haben von den Dienstleistungsbereichen das Gesundheits- und Sozialwesen sowie Erziehung und Unterricht ein

überdurchschnittliches Gewicht. Gastgewerbe und Öffentliche Verwaltung sind etwa durchschnittlich vertreten, Handel sowie vor allem Dienstleistungen für Unternehmen, Finanzdienstleistungen und der Verkehrssektor sind deutlich unterrepräsentiert.

- Die Wirtschaftsstruktur der Stadt Uelzen ist im Dienstleistungsbereich vor allem auf Öffentliche Verwaltung, Handel sowie das Gesundheits- und Sozialwesen ausgerichtet. Etwa durchschnittlich vertreten sind Erziehung und Unterricht sowie das Gastgewerbe.
- In Helmstedt sind vor allem die Öffentliche Verwaltung sowie das Sozial- und Gesundheitswesen sowie der Handel überrepräsentiert.
- In der Wirtschaftsstruktur von Duderstadt sind - gemessen am Bundesdurchschnitt - das Gastgewerbe, die Finanzdienstleistungen sowie das Gesundheits- und Sozialwesen überdurchschnittlich vertreten.

Allen drei Standorten ist die Bedeutung von Handel und sonstigen haushaltsorientierten Dienstleistungen gemeinsam. Eine wichtige Funktion haben die öffentlichen Dienstleistungen der Verwaltung im engeren Sinne, der Verteidigung und öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Bereich Gesundheitswesen und Pflege. Verkehrssektor, Finanzdienstleistungen sowie die bundesweit wachstumsstarken unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind hingegen stark unterrepräsentiert.

Entwicklung der Dienstleistungen

Die Entwicklung der Dienstleistungen war in den 80er Jahren im ehemaligen Zonenrandgebiet unterdurchschnittlich. In der ersten Phase nach der Wiedervereinigung expandierten die Dienstleistungen in den ehemaligen Zonenrandkreisen leicht überdurchschnittlich. Besondere Gewinner waren die grenznahen Landkreise. Nicht in dem Maße profitieren konnten die großen Städte. Im weiteren Verlauf der 90er Jahre blieb die Entwicklung zunächst weitgehend positiv. Fast alle Teilräume hatten eine überdurchschnittliche Dienstleistungsexpansion, nunmehr auch die Städte Braunschweig und Salzgitter. Ausgesprochen schwach war die Entwicklung hingegen – parallel zum Produzierenden Gewerbe - in der Stadt Wolfsburg. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre fielen die Zonenrandkreise dann aber wieder deutlich zurück. Auch von 1998 bis 2000 blieb die Dienstleistungsentwicklung im Zonenrandgebiet insgesamt hinter dem Bundestrend und auch dem übrigen Niedersachsen zurück. Eine ganz besondere Dynamik entfaltete hingegen die Stadt Wolfsburg (u.a. durch die von Stadt und Volkswagenwerk gemeinsam gefahrene Strategie der Tertiarisierung durch Autostadt, AutoVision u.a. Aktivitäten).

Die Dienstleistungen in der Stadt Uelzen weisen nicht nur seit langem eine ausgesprochen schwache Entwicklung auf. Auch von der Wiedervereinigung und der Öffnung der innerdeutschen Grenze profitierte der Dienstleistungsstandort Uelzen nur in unterdurchschnittlichem Maße, und in den 90er Jahren setzte sich die schwache Entwicklung fort. Auch nach dem Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms blieb die Entwicklung in der Stadt Uelzen ungünstig.

Die Stadt Helmstedt hatte nach einer ausgeprägten Schwächephase in den 80er Jahren in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts und besonders nach der Wiedervereinigung bis 1992 eine ausgesprochen dynamische Dienstleistungsentwicklung. Seit dem Auslaufen des Wiedervereinigungsbooms stagnierte die Dienstleistungsbeschäftigung bzw. seit 1998 ist nur eine leichte Zunahme zu verzeichnen.

Die Stadt Duderstadt weist die langfristig bei weitem günstigste Dienstleistungsentwicklung der drei Vergleichsstandorte auf. Nach einer etwa durchschnittlichen Entwicklung der Dienstleistungen in den 80er Jahren, profitierte der Standort in ganz besonderem Maße von der Öffnung der innerdeut-

schen Grenze. Dem extrem starken Beschäftigtenzuwachs bis etwa 1994 folgte - von hohem Niveau aus - ein vorübergehender Beschäftigtenrückgang, der aber bereits seit 1997 wieder in eine positive Entwicklung umschlug.

6. Arbeitsmarkt und Einkommen

Arbeitslosigkeit

Die **ehemaligen niedersächsischen Zonenrandkreise** sind nach wie vor in ganz besonderem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenquote lag im Jahresdurchschnitt 2001 um mehr als 40 % über dem westdeutschen Durchschnitt. Der Abstand zu Westdeutschland ist trotz rückläufiger Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren eher wieder größer geworden. In allen Teilräumen des ehemaligen Zonenrandgebiets ist die Arbeitslosigkeit weit überdurchschnittlich, in einigen Landkreisen (Helmstedt, Goslar, Osterode und Lüchow-Dannenberg) sogar extrem hoch.

Die **Stadt Uelzen** hat eine Arbeitslosenquote, die um mehr als die Hälfte über dem westdeutschen Durchschnitt lag. Das Niveau war dabei deutlich höher als im übrigen Landkreis Uelzen. Von 2000 auf 2001 sind die Arbeitslosenzahlen gestiegen.

Die **Stadt Helmstedt** hat eine Quote, die mehr als doppelt so hoch ist wie in Westdeutschland insgesamt. Die Arbeitsmarktprobleme sind damit auch nochmals erheblich höher als im übrigen Landkreis Helmstedt. In der Stadt Helmstedt sind die Arbeitslosenzahlen von 2000 auf 2001 wieder angestiegen.

Die Arbeitslosigkeit liegt in der **Stadt Duderstadt** mit einer Arbeitslosenquote fast um die Hälfte über dem westdeutschen Durchschnitt. Von 2000 auf 2001 ist der Arbeitslosenbestand in Duderstadt leicht zurückgegangen.

Die Arbeitslosigkeit ist in Ostdeutschland nach wie vor erheblich höher als in Westdeutschland. Dies wird auch an der Nahtstelle zwischen Ost und West deutlich sichtbar. Innerhalb von Ostdeutschland haben wiederum die Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze zusammen mit einigen anderen wirtschaftlichen Schwerpunkträumen die geringsten Arbeitsmarktprobleme. Die Nähe zu Westdeutschland entlastet die Arbeitsmärkte direkt (über Pendlerverflechtungen) und auch indirekt über wirtschaftliche Impulse für die Unternehmen in den Regionen.

In Westdeutschland wiederum zählt das ehemalige Zonenrandgebiet vor allem im Norden zu den Regionen mit den größten Arbeitsmarktproblemen, wobei vor allem die ländlichen und abgelegenen Regionen die größten Probleme aufweisen.

Frauenbeschäftigung und Erwerbsbeteiligung

In den ehemaligen niedersächsischen Zonenrandkreisen liegt der Anteil der Frauen an den Beschäftigten genau im westdeutschen Durchschnitt. In den Industriestandorten Wolfsburg und Salzgitter sind die Anteile extrem niedrig. In allen übrigen Kreisen liegt der Anteil der Frauen an den Beschäftigten über dem Bundesdurchschnitt.

In allen drei Standorten ist die Frauenbeschäftigung deutlich überdurchschnittlich, wobei auch hier der Zusammenhang zu der jeweiligen Wirtschaftsstruktur deutlich wird. Am höchsten ist der Frauenanteil an den Beschäftigten in der Stadt Duderstadt, gefolgt von Helmstedt und Uelzen.

Die (tatsächliche) Erwerbsbeteiligung in allen drei Untersuchungsstandorten liegt nicht nur unter dem westdeutschen Durchschnitt, sie ist auch seit Mitte der 90er Jahre zurück gegangen. Die geringe Erwerbsbeteiligung z.B. der Frauen steht nicht im Widerspruch zu dem überdurchschnittlichen Anteilen von Frauen an den Beschäftigten vor Ort. Insgesamt reflektiert sie natürlich nicht nur die intensiven Pendlerverflechtungen, sondern auch die ausgesprochen hohe Arbeitslosigkeit und ist Ausdruck einer insgesamt geringen Arbeitskräftenachfrage im näheren Umfeld.

Löhne und Einkommen

Die **Löhne im Verarbeitenden Gewerbe** liegen in allen drei Standorten deutlich unter dem Bundesdurchschnitt, dabei ist ein Gefälle von Uelzen über Helmstedt nach Duderstadt¹ festzustellen.

Das Pro-Kopf-Einkommen im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet² liegt zwar unter dem westdeutschen Durchschnitt, unterschreitet den niedersächsischen Landeswert aber nur geringfügig.

Das **Pro Kopf- Einkommen** liegt in **allen drei Standorten** deutlich unter dem Niveau der niedersächsischen Vergleichsstädte.

Das räumliche Muster der Tagesverdienste aller Arbeitnehmer zeigt das nach wie vor beträchtliche Lohngefälle von West nach Ost. Auch wenn die ehemaligen westdeutschen Zonenrandkreise abseits der großen Zentren eher zu den Regionen mit niedrigeren Löhnen zählen, ist die Grenze nach wie vor scharf abgebildet. Dies führt zu beträchtlichen Problemen beiderseits dieser Grenze.

7. Ausbildung und Qualifikation

Berufliche Erstausbildung

Im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet wird in der beruflichen Erstausbildung seit langem überdurchschnittlich ausgebildet. Die Auszubildendenquote liegt mit Ausnahme von Wolfsburg und Salzgitter in allen Teilräumen über dem Bundesdurchschnitt.

Dies gilt insbesondere auch für die drei Untersuchungsstandorte, wobei die Auszubildendenquoten hier jeweils deutlich höher sind als im übrigen Kreisgebiet. An der Spitze liegt die Stadt Duderstadt mit einer Auszubildendenquote, die um mehr als ein Drittel über dem westdeutschen Durchschnitt liegt.

Qualifikationsstruktur der Beschäftigten

Die Qualifikationsstruktur im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet ist durch einen sehr geringen Anteil an Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung, einen überdurchschnittlichen Anteil an Arbeitnehmern in mittleren Qualifikationsgruppen sowie einen vergleichsweise geringen Anteil an hoch qualifizierten Kräften geprägt. Vor allem in den Städten Braunschweig und Göttingen ist der Anteil der Hochqualifizierten überdurchschnittlich, in den Städten Wolfsburg und vor allem Salzgitter sind sie hingegen stark unterrepräsentiert. Die mittleren Qualifikationen dominieren

¹ letzte Daten von 1998

² Gesamtbetrag der Einkünfte der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einwohner, 1995, jeweiliger Bundesdurchschnitt (Westdeutschland) = 100

vor allem in den ländlichen Regionen. Unqualifizierte Beschäftigte sind entsprechend in allen Teilräumen unterrepräsentiert, lediglich im Landkreis Gifhorn und in der Stadt Wolfsburg ist ihr Anteil höher.

In allen drei Standorten ist der Anteil der wenig qualifizierten Arbeitnehmer ausgesprochen gering. Der Anteil hat sich seit Anfang der 90er Jahre sogar nochmals erheblich verringert. Die Beschäftigung von mittleren Qualifikationen steht in allen drei Standorten deutlich im Vordergrund. Demgegenüber sind die hoch qualifizierten Beschäftigten mehr oder weniger deutlich unterrepräsentiert. Im qualifikatorischen Strukturwandel haben alle drei Standorte die Beschäftigung von mittleren Qualifikationen überdurchschnittlich ausweiten können.

8. KOMMUNALE FINANZEN

Die Einnahmen der Kreise und kreisangehörigen Gemeinden lagen im Jahr 1999 im ehemaligen niedersächsischen Zonenrandgebiet über dem niedersächsischen Landesdurchschnitt. Blendet man allerdings die Einnahmen der Städte Wolfsburg, Braunschweig und Salzgitter aus, so liegen die Einnahmen der übrigen Zonenrandkreise unter dem niedersächsischen Landeswert.

Die Pro-Kopf-Einnahmen der Untersuchungsstandorte Uelzen und Helmstedt lagen 1999 etwa im Landesdurchschnitt. Lediglich in Duderstadt waren die Einnahmen deutlich geringer.

Die Städte Uelzen und Helmstedt haben vergleichsweise hohe Steuereinnahmen, in Duderstadt sind sie erheblich geringer.

In der **Stadt Uelzen** liegen die Steuereinnahmen je Einwohner knapp unter dem Landesdurchschnitt. Die Gewerbesteuererinnahmen liegen deutlich darunter und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer genau im Landesdurchschnitt. Entsprechend liegt die **Steuereinnahmekraft** im Jahr knapp unter dem Landesdurchschnitt. Die Steuereinnahmekraft ist allerdings in den letzten Jahren permanent gesunken. Der Rückgang ist vorwiegend auf die Einnahmerückgänge bei der Gewerbesteuer zurückzuführen.

Die **Stadt Helmstedt** hat unterdurchschnittliche Steuereinnahmen, vor allem die Einnahmen aus der Gewerbesteuer sind gering, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer entspricht etwa dem Landeswert. Entsprechend ist auch die Steuereinnahmekraft niedrig. Die Gewerbesteuererinnahmen in Helmstedt, die weitgehend von den großbetrieblichen Strukturen der Energiewirtschaft und deren Veränderungen bestimmt werden, sind von 1998 bis zum Jahr 2000 extrem eingebrochen. Die Steuerzahlungen, die damit 1998 noch 978 DM je Einwohner betragen, erreichten 2000 damit gerade noch 276 DM. Entsprechend liegt die Steuereinnahmekraft im Jahr 2000 um ein Fünftel unter dem Landesdurchschnitt und damit erheblich unter dem Niveau der 90er Jahre, 1997 hatte sie um mehr als die Hälfte über dem Landeswert gelegen.

In der **Stadt Duderstadt** lag das Niveau der **Steuereinnahmen** im Jahr 2000 um etwa ein Sechstel unter dem Landesdurchschnitt. Die **Steuereinnahmekraft** von Duderstadt ist seit langem unterdurchschnittlich. Sie ist im Verlauf der 90er Jahre fast stetig gestiegen und lag im Jahr 2000 noch um ein Sechstel unter dem Landesdurchschnitt.

BAUSTEIN II: VERÄNDERUNGEN DER FÖRDERKULISSE

Der nach der Wiedervereinigung eingeleitete "Aufbau Ost" war begleitet von strukturpolitischen Weichenstellungen, die eine erhebliche Veränderung der Förderlandschaft nach sich zogen. Für die bis zur Wende mit hohen Förderpräferenzen belegten Zonenrandregionen hatte dies eine deutliche Reduzierung der finanziellen Zuwendungen zur Konsequenz.

Grundzüge der Förderung von Zonenrandregionen bis 1990

In den Jahren der deutschen Teilung haben Bund und Länder die damaligen Zonenrandregionen im Rahmen von verschiedenen regionalpolitischen Förderprogrammen unterstützt. Die ausgeschütteten Subventionen flossen dabei zum einen an private Investoren, zum anderen wurden kommunale Investitionen in bestimmten Bereichen der Infrastruktur unterstützt.

Das Kernstück der Förderung bildete auch damals bereits die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), die in ihren Wurzeln auf die Notstandspolitik der 1950er Jahre zurückgeht. Hauptförderinstrument bildeten die Investitionshilfen und -zulagen sowie die Zuschüsse zum Ausbau der Infrastruktur, die differenziert nach Wirtschaftskraft der förderbedürftigen Regionen in abgestufter Höhe gewährt wurden. Neben den sog. A-, B- und C-Schwerpunktorten bildeten die Zonenrandregionen als E-Schwerpunktorte eine eigene Kategorie mit den höchsten Fördersätzen.

Mit dem Zonenrandförderungsgesetz ist ab 1971 zusätzlich ein 40 km breiter Streifen entlang der deutsch-deutschen Grenze zu einem eigenständigen und bevorzugten Fördergebiet deklariert worden, das ohne Berücksichtigung der bei der GRW gültigen Indikatoren vorab zur Fördergebietenmasse der GRW zugeschlagen wurde. Das Gesetz betonte die politische Sonderstellung des Grenzgebietes und gab ihm eine Vorrangstellung vor anderen Räumen. Neben der höheren Förderintensität bei Investitionszuschüssen und -zulagen wurden den Regionen im Zonenrandstreifen zusätzliche Privilegien gewährt, darunter steuerliche Vergünstigungen im Rahmen von Sonderabschreibungsmöglichkeiten sowie Frachthilfen oder auch eine bevorzugte Berücksichtigung von Zonenrandbetrieben bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Zusätzlich zur großzügigeren Förderung des Ausbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur war auch eine finanzielle Unterstützung sozialer, kultureller und bildungsspezifischer Einrichtungen vorgesehen.

Veränderungen nach der Wiedervereinigung

Nach der Wiedervereinigung geriet die Zonenrandförderung unter hohen Legitimationsdruck. Gegenüber Vorschlägen einer sofortigen Abschaffung der Sonderpräferenzen setzte sich ein Kompromiss in Form einer schrittweisen Auslaufregelung durch. Die wichtigsten Vergünstigungen fielen bereits 1991 weg, als die Zonenrandregionen ihren Status als Sonderfördergebiet verloren. Die letzten Privilegien sind dann Ende 1994 abgeschafft worden, womit der Sonderstatus des Zonenrandraumes endgültig aufgehoben war. Die wirtschaftsschwachen Arbeitsmarktregionen des ehemaligen Zonenrands erhielten aber weiterhin strukturpolitische Unterstützung in Form der Eingliederung in die Förderkulisse der Gemeinschaftsaufgabe GRW.

Veränderungen im Rahmen der GRW

Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" war seit 1990 einer Vielzahl von Reformen und Veränderungen ausgesetzt, durch die sich die Förderkulisse für die in der GRW verbliebenen westlichen Grenzregionen verschlechtert hat.

1991 brachte der Neuzuschnitt der Fördergebietskulisse eine Vereinheitlichung des Präferenzsystems auf der Basis des alten Schwerpunktorteprinzips. Die Städte Helmstedt, Duderstadt und Uelzen fanden so als B-Schwerpunktorte Aufnahme in die GRW-Förderung. Im gleichen Zuge wurde auch erstmals der Sonderstatus der neuen Bundesländer festgeschrieben, der trotz aller Revisionen im Kern bis heute fortbesteht.

Im Zuge der periodischen Neuabgrenzung der Fördergebiete wurden 1994 neu zugeschnittene Arbeitsmarktregionen zu Grunde gelegt. Für die Stadt Helmstedt hatte das zur Konsequenz, dass sie als Teil der auch das wirtschaftsstarke Wolfsburg umfassenden Arbeitsmarktregion ganz aus der GRW-Förderung ausschied. Erst seit 1997 ist Helmstedt auf Grund einer neuerlichen Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen und weiterhin schlechten Wirtschaftsdaten wieder Fördergebiet der GRW.

1995 ist das Präferenzsystem der GRW neu geordnet worden. Die bisherige Differenzierung der Fördersätze nach Investitionsarten wurde aufgegeben, und die Fördergebiete wurden zu nur noch zwei räumlichen Problemkategorien zusammengefasst. Das gesamte Gebiet der neuen Bundesländer einschließlich Ost-Berlins erhielt den Status eines A-Fördergebiets, wohingegen bestimmte wirtschaftsschwache Regionen der alten Länder zu B-Fördergebieten erklärt wurden.

Bereits ein Jahr später wurde mit der kräftigen Beschneidung der Förderhöchstsätze in den alten Bundesländern eine weitere Korrektur im Präferenzsystem vorgenommen. Während in den neuen Bundesländern weiterhin Förderhöchstquoten von 35% (KMU 50%) galten, reduzierten sich die Quoten für Westdeutschland von 28% auf 18% (KMU von 43% auf 28%). Diese grobe Abstufung wurde später zwar ausdifferenziert, doch hat sich an der grundsätzlichen Förderdifferenz zwischen den neuen und alten Bundesländern bis heute nichts geändert. Zur Entschärfung des Fördergefälles gilt zudem seit 1997 eine sog. Grenzlandklausel, mit der kleinräumige Betriebsverlagerungen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze verhindert werden sollen. Sie legt fest, dass Investitionen von Betrieben aus einem Grenzkreis in den alten Ländern in einen Grenzkreis in den neuen Ländern nur noch im Einvernehmen zwischen den betroffenen Bundesländern gefördert werden können.

Die aktuelle Förderkulisse

Auch im zwölften Jahr nach der Wiedervereinigung erstreckt sich die Förderkulisse noch über ein weites Feld. Jenseits der regionalen Strukturförderung durch die GRW gibt es weiterhin eine schlecht überschaubare Vielfalt von Fördertöpfen und -konditionen, die teilweise nur in Ostdeutschland gelten. Allen bundesweit verfügbaren Subventionsmöglichkeiten ist dagegen gemein, dass die Bedingungen und Fördersätze in den neuen Bundesländern jeweils günstiger ausfallen.

Unter den Finanzhilfen des Bundes zählen die Zuweisungen für betriebliche Investitionen im Rahmen der GRW weiterhin zu den bedeutendsten strukturpolitischen Förderinstrumenten. Die hier seit Januar 2000 gültige Fördergebietskulisse teilt die förderberechtigten Regionen in vier Kategorien eingeteilt. Demnach gibt es A-, B-, C- und D-Fördergebiete. Alle Landkreise und kreisfreien Städte neuen Bundesländer zählen ausnahmslos zu den A- und B-Fördergebieten. Die förderfähigen 64 Landkreise und 28 kreisfreien Städte der alten Bundesländer gehören dagegen ausschließlich den

C- und D-Fördergebieten an. Der Anteil der strukturstärkeren B-Fördergebiete in Ostdeutschland ist von rd. 40% auf rd. 50% der ostdeutschen Bevölkerung erhöht worden. Damit soll das Fördergefälle zwischen den ost- und westdeutschen Fördergebieten gemildert werden.

In Niedersachsen gehören die Landkreise Göttingen - und damit Duderstadt - sowie Uelzen und Helmstedt den C-Fördergebieten an. Die Förderhöchsätze bei Investitionen der gewerblichen Wirtschaft betragen hier 18% (für KMU 28%). Die Duderstadt und Uelzen benachbarten Landkreise der Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt (Landkreis Eichsfeld und Altmarkkreis Salzwedel) gehören als Regionen mit den höchsten Förderpräferenzen zu den A-Fördergebieten. Hier liegen die Höchstquoten bei 35% (für KMU 50%). Die dem Landkreis Helmstedt benachbarten sachsen-anhaltinischen Landkreise Ohrekreis und Bördekreis sind mittlerweile nur noch B-Fördergebiete, was mit einer leichten Reduktion der Fördersätze auf maximal 28% (für KMU 43%) verbunden ist.

Die derzeitige Förderperiode erstreckt sich bis Ende 2003. Noch ist völlig offen, inwieweit sich im Zuge der 2004 anvisierten Neuabgrenzung der Fördergebiete auch das Präferenzsystem ändern wird. Es ist aber davon auszugehen, dass bei der zukünftigen Ausgestaltung nicht mehr nur der Bund und die Länder eine Übereinkommen erzielen müssen, sondern dass auch die Europäische Kommission ihren Einfluss auf die nationale Strukturförderung ausweiten wird.

Die Europäische Union betreibt ihrerseits Strukturpolitik in den Mitgliedsländern. Von der Regionalförderung, dem Herzstück der EU-Strukturförderung, profitieren in unterschiedlichem Maße auch Regionen in Deutschland. So werden die neuen Bundesländer von der EU als "Regionen mit Entwicklungsrückstand" eingestuft worden. Sie gelten als Ziel 1-Gebiet. Von 2000 bis 2006 erhält Deutschland zur Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung dieser Regionen Strukturfondsmittel in Höhe von rd. 19,23 Mrd. Euro. Ein Großteil der ehemaligen Zonenrandgebiete Westdeutschlands, darunter auch die Städte Duderstadt, Helmstedt und zu Teilen Uelzen, sowie einige weitere strukturschwache Regionen in den alten Bundesländern sind von der EU als "Gebiete mit Strukturproblemen" anerkannt worden. Für diese Ziel 2-Gebiete stehen zwischen 2000 und 2006 rd. 2,98 Mrd. Euro aus den Strukturfondsmitteln zur Verfügung.

Die EU-Finanzierung ist immer nur eine Kofinanzierung. Damit soll gewährt bleiben, dass nationale Mittel nicht einfach durch EU-Mittel ersetzt werden. Während in den alten Bundesländern Ziel 2-Maßnahmen nur mit bis zu 50% von der EU finanziert werden, können bei Ziel 1-Maßnahmen in den neuen Bundesländern die Kosten bis zu 75% durch EU-Mittel abgedeckt werden.

Zu den bedeutenden Finanzhilfen des Bundes zählen schließlich die Steuervergünstigungen in Form von Investitionszulagen und Sonderabschreibungen. Diese Subventionen werden ausschließlich den neuen Bundesländern zugedacht. Mit dem Auslaufen des Fördergebietsgesetzes Ende 1998 sind Vergünstigungen durch Einkommenssteuerermäßigungen und Sonderabschreibungen entfallen. Die steuerliche Förderung in den neuen Ländern konzentriert sich seitdem auf die Gewährung von Investitionszulagen. Nach dem derzeit und bis Ende 2003 gültigen Investitionszulagengesetz liegt der aktuelle Fördersatz bei einer Zulage in Höhe von 10% der getätigten Investitionen.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass sich in den beschriebenen Änderungen des strukturpolitischen Förderinstrumentariums deutlich die wirtschaftspolitische Zielsetzung des Bundes widerspiegelt, der es als seine vorrangige Aufgabe ansieht, den Aufbau eines modernen, am Markt ausgerichteten Unternehmenssektors in den neuen Ländern voranzutreiben und zwar unter Einsatz erheblicher Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Im Rahmen dieses zweifelsohne ebenso richtigen wie notwendigen Vorgehens, tragfähige Wirtschaftsstrukturen in Ostdeutschland zu schaffen, ist das strukturpolitische Instrumentarium insofern überstrapaziert worden, als mit dem Förderge-

fälle und dem vergleichsweise geringen Fördermitteleinsatz für Regionen der alten Bundesländer eine Vernachlässigung strukturschwacher und regional disparitärer Räume Westdeutschlands verbunden ist.

BAUSTEIN III: ENTWICKLUNGSPROBLEME DER EINZELNEN STÄDTE

Mit Hilfe einer qualitativen Erhebung in Form von Expertenbefragungen sind in einem weiteren Schritt die derzeitigen Entwicklungsprobleme der Städte Duderstadt, Uelzen und Helmstedt gesondert beleuchtet worden. Ziel der Analyse war es, die aus der Wiedervereinigung resultierenden Schwierigkeiten zu identifizieren und sie in den Rahmen der weiter zurückreichenden Problemkonstellationen einzuordnen.

Duderstadt

In den Jahren der deutschen Teilung zählte die Stadt Duderstadt zu den Regionen in extremer Zonenrandlage. Die wirtschaftliche Situation war durch Standortnachteile und eine erhebliche Strukturschwäche geprägt, die auch durch die Hilfen der damaligen Zonenrandförderung nicht behoben werden konnte. Seit der Wiedervereinigung zeichnet sich in Duderstadt mit der Zunahme grenzübergreifender raumwirtschaftlicher Verflechtungen eine neue wirtschaftliche Entwicklung ab. Den durchaus spürbaren Vorteilen stehen auf Grund des starken interregionalen Wettbewerbs aber auch eine Reihe von Nachteilen gegenüber.

Zu den größten Problemen Duderstadts zählt derzeit die angespannte Situation bei den kommunalen Finanzen, die sich speziell im stark angestiegenen Defizit des Verwaltungshaushalts äußert. Bundesweit veränderte Rahmenbedingungen sowie Rückgänge bei den Gewerbesteuererinnahmen ließen die Verschuldung steigen und schränken den Handlungsspielraum stark ein.

In den Augen der Interviewpartner bereitet das Gefälle bei der Investitionsförderung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft und der Entwicklung der Infrastruktur ebenfalls große Probleme. Im Zentrum der Kritik steht die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW). Während für den Raum Duderstadt Investitionshilfen für die Wirtschaft in Höhe von maximal 18% (kleine und mittlere Unternehmen 28%) vorgesehen sind, können die förderfähigen Betriebe in den direkt benachbarten thüringischen Grenzregionen bis zu 35% (kleine und mittlere Unternehmen 50%) an Zuschüssen erhalten. Das reale Fördergefälle erhöht sich noch durch die Förderpraxis des Landes Niedersachsen, das die Mittel streckt und keine Förderhöchstsätze bewilligt.

Das Wirtschaftsleben der Region wird außerdem durch Betriebsschließungen und Betriebsabwanderungen belastet. Im Zuge der Recherchen ließen sich insgesamt sieben Unternehmen identifizieren, die seit 1990 den Standort Duderstadt aufgegeben haben, um sich im benachbarten thüringischen Landkreis Eichsfeld neu anzusiedeln. Dadurch sind der Stadt schätzungsweise mehr als 120 Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Gründe für derartige kleinräumige Betriebsverlagerungen ließen sich nicht exakt bestimmen, jedoch haben die niedrigeren Lohn- und Lohnnebenkosten eine wichtige Rolle gespielt. Unklar blieb auch, in welchem Maße die höheren Förderpräferenzen einen Beweggrund für die Umsiedlungen bildeten. Mit einem Minus von 700 Arbeitsplätzen schlagen weitere Beschäftigungsverluste zu Buche, die durch Betriebsschließungen und Betriebsverlagerungen nach Osteuropa entstanden sind. Diese strukturell bedenkliche Entwicklung ließ sich auch durch Neuansiedlungen nicht verhindern, hat es doch zumindest in den letzten fünf Jahren keine wirtschaftlich relevante Neuansiedlung mehr gegeben. Ungeachtet des bundesweit generell schwachen Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahre trägt auch das starke Fördergefälle zu den neuen

Bundesländern seinen Teil dazu bei, dass strukturschwache und verkehrstechnisch ungünstig gelegene Regionen wie Duderstadt für Unternehmen auf Standortsuche kaum mehr in Betracht gezogen werden.

Durch das Lohngefälle zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern werden ehemalige Grenzregionen wie Duderstadt zusätzlich belastet. Hier ist insbesondere das für den Raum strukturell bedeutsame mittelständische Handwerk unter Druck geraten, da sich die neu erwachsene Konkurrenz aus Thüringen in den letzten Jahren auf Grund von Lohnkosten- und teilweise auch subventionsbedingten Wettbewerbsvorteilen wachsende Marktanteile erobern konnte. Derartige Formen von Wettbewerbsverzerrung überschatten auch die Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe, da die Instrumente zur Herstellung von Chancengleichheit (Tariftreueerklärung; Niedrigpreiserlass) offenbar nicht genügend greifen.

Zusammenfassend lässt sich die Situation Duderstadts so charakterisieren, dass die früheren Standortnachteile und die Strukturschwäche bis in die heutige Zeit fortwirken, und die Region daher zu wenig Substanz mitbringt, um die in den ehemaligen Grenzregionen stärker zum Tragen kommenden vereinigungsbedingten Lasten abzufangen. Die in den Interviews zum Ausdruck gebrachten einzelnen Schwierigkeiten sorgen in der Summe und vor dem Hintergrund der verfestigten strukturellen Defizite derzeit für eine prekäre wirtschaftliche Schieflage.

Uelzen

Die Stadt Uelzen befindet sich in einem strukturschwachen, ländlich peripheren Raum, der sich durch eine geringe Bevölkerungsdichte auszeichnet. Die schlechten Standortbedingungen konnten zu Zeiten der deutschen Teilung mit Hilfe der Zonenrandförderung teilweise gemildert mildern, ohne dass sich die Strukturschwächen jedoch völlig beseitigen ließen. Nach der Wiedervereinigung setzte wie in allen grenznahen Regionen ein Vereinigungsboom ein, doch ist die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre wieder rückläufig gewesen, was auch auf ein Fortbestehen struktureller Defizite zurückzuführen ist.

Das mit Abstand größte Problem Uelzens stellt die Besorgnis erregende kommunale Finanzsituation dar. In den letzten Jahren ist das Defizit im Verwaltungshaushalt stetig gestiegen. Die darin zum Ausdruck kommende geringe Steuereinnahmekraft ist vor allem auf Einbrüche bei den Gewerbesteuerereinnahmen zurückzuführen.

Als weiterer zentraler Problempunkt ist die schlechte Anbindung von Uelzen an das Straßen- und Eisenbahnverkehrsnetz zu nennen. Nach Ansicht der Interviewteilnehmer ist die Entwicklungsperspektive der Region dadurch stark beeinträchtigt. Der größte Standortnachteil ergibt sich hier aus der großen Entfernung zum Fernverkehrsnetz der Autobahnen. Von dem in Planung befindlichen Bau neuer Autobahnen könnte Uelzen zwar profitieren, jedoch müsste die spätere Trassenführung einen Autobahnanschluss in unmittelbarer Nähe ermöglichen. Weiterer Ausbaubedarf besteht auch bei den Eisenbahnverbindungen in westlicher Richtung.

Nach Angaben der Interviewpartner wird der Wirtschaftsstandort weiterhin durch die stark abgestufte Förderkulisse der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) belastet. Als C-Fördergebiet sieht sich die Region im regionalen Standortwettbewerb gegenüber den benachbarten Landkreisen Sachsen-Anhalts im Nachteil, die ausnahmslos A-Fördergebiete sind. Zentraler Problempunkt ist auch hier das starke Gefälle bei den Fördersätzen zur Unterstützung von Investitionen der gewerblichen Wirtschaft.

Von Betriebsabwanderungen ist Uelzen seit der Wiedervereinigung kaum betroffen gewesen. Es ließen sich hier insgesamt nur zwei Unternehmensverluste im Bereich des Verarbeitenden Gewerbes identifizieren. In beiden Fällen handelte es sich um Verlagerungen in osteuropäische Länder, wobei etwa 170 Arbeitsplätze verloren gegangen sind. Eine Abwanderung von Betrieben in die neuen Bundesländer hat bislang nicht stattgefunden. Insofern haben sich Befürchtungen nicht bewahrheitet, wonach die hohen Investitionszuschüsse in den östlichen Nachbarkreisen zu einem Ausdünnen des Uelzener Unternehmensbestands führen könnten.

Die Entwicklung bei der Ansiedlung neuer Unternehmen ist in den letzten Jahren sehr verhalten ausgefallen. Nach drei Fällen von Neuansiedlungen, die in den Jahren 1989 und 1990 mit Mitteln der GRW gefördert wurden, sind weitere Ansiedlungserfolge zunächst ausgeblieben. Der verschärfte Standortwettbewerb der vergangenen Jahre dürfte hierfür ebenso verantwortlich sein wie die massive Förderung betrieblicher Investitionen in den neuen Bundesländern.

Auch in Uelzen ließen sich durch das Lohngefälle verursachte Verwerfungen beobachten, die jedoch insgesamt als weniger problematisch zu bezeichnen sind. Größere Schwierigkeiten sind indes dem heimischen Handwerk erwachsen. In Zeiten schwacher Konjunktur und unbefriedigender Auftragslage stellt die auf einer günstigeren Kalkulationsbasis stehende Konkurrenz aus den neuen Bundesländern eine merkliche zusätzliche Belastung dar. Die Folgen des neuen regionalen Wettbewerbs zeigen sich beispielsweise im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe. So sind die großen kommunalen Baumaßnahmen der letzten Jahre fast vollständig durch ostdeutsche Betriebe ausgeführt worden, die bei Ausschreibungen auf Grund deutlich preisgünstigerer Angebote den Zuschlag erhielten.

Insgesamt ist festzuhalten, dass Uelzen in erster Linie mit den typischen Problemen einer ländlich peripheren Region zu kämpfen hat, die durch Schwierigkeiten ergänzt werden, die sich der ehemaligen Zonenrandlage verdanken. Die nach der Wiedervereinigung entstandenen neuen Bedingungen sorgen zwar für einige zusätzliche Erschwernisse, doch hat die Stadt in vielen Bereichen auch deutlich von der Grenzöffnung profitieren können. Das Beispiel Uelzens zeigt damit auch, dass die mit der Wiedervereinigung verbundenen Probleme speziell den Regionen in unmittelbarer Nähe zur ehemaligen innerdeutschen Grenze zu schaffen machen und nur teilweise weiter in den Westen Niedersachsens ausstrahlen.

Helmstedt

Helmstedt befindet sich in einer Region, die bis heute durch den industriellen Braunkohletagebau geprägt ist. Zu Zeiten der deutschen Teilung direkt an der innerdeutschen Grenze gelegen, erhielt die Stadt Strukturhilfen der Zonenrandförderung, durch die aber keine umfangreiche und vor allem nachhaltige Ansiedlung von Industriebetrieben erreicht werden konnte. Die damaligen Standortnachteile sind heute weitgehend verschwunden, jedoch leidet die Stadt nach wie vor an der industriellen Monostruktur und einer unzureichenden mittelständischen Unternehmensstruktur. Seit dem Auslaufen des kurzfristigen Vereinigungsbooms befindet sich Helmstedt in einer wirtschaftlichen Krisenlage.

Nach der Wiedervereinigung hat sich die Förderkulisse für Helmstedt nachteilig verändert. Anstelle einer bevorzugten Förderung durch die Zonenrandförderung steht die Stadt nun ihrerseits erstmals in Konkurrenz zu benachbarten Hochförderregionen des Bundeslandes Sachsen-Anhalt. Nach Ansicht der Interviewpartner stellt das daraus resultierende Fördergefälle derzeit das größte Entwicklungshemmnis dar. Die Kritik konzentriert sich auch hier auf das Präferenzsystem der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW). So wird die starke Ab-

stufung bei der Investitionsförderung der gewerblichen Wirtschaft als gravierender Nachteil betrachtet. Als C-Fördergebiet steht Helmstedt im Standortwettbewerb zu benachbarten Regionen Sachsen-Anhalts, die als B-Fördergebiete höhere Investitionshilfen in die Waagschale werfen können. Die Förderpraxis des Landes Niedersachsen verstärkt das Gefälle, da die realen Förderquoten hinter den nominellen Förderhöchstätzen zurückbleiben.

Gleichfalls große Schwierigkeiten bereitet der Stadt die angespannte Beschäftigungssituation. So ist die Arbeitslosigkeit seit 1992 drastisch angestiegen. Erst in den letzten zwei Jahren zeichnete sich hier eine Entlastung ab, wobei die Zahlen weiterhin merklich über dem Bundesdurchschnitt liegen. Die größte Belastung des Arbeitsmarktes geht dabei von der Braunschweigischen Kohlen-Bergwerke (BKB) aus. Der immer noch größte industrielle Arbeitgeber im Kreis hat in den vergangenen Jahren stetig Arbeitsplätze abgebaut. Mit der bereits feststehenden Schließung eines weiteren Kraftwerks wird der Personalabbau auch im nächsten Jahr unvermindert weitergehen.

Die kommunale Finanzlage ist durch eine wachsende Verschuldung gekennzeichnet. Darin sehen die Interviewpartner ein drittes großes Entwicklungshemmnis, das die Handlungsspielräume stark verengt. Die finanzielle Schieflage ist in erster Linie auf einen dramatischen Einbruch der Gewerbesteuerereinnahmen seit 1998 zurückzuführen, wodurch die Steuereinnahmekraft der Kommune stark gelitten hat.

Die wirtschaftlichen Perspektiven Helmstedts haben sich weiterhin verdüstert durch Betriebsschließungen und Unternehmensabwanderungen. Seit 1990 hat Helmstedt einen Verlust von mehr als 700 Industriearbeitsplätzen zu beklagen, die sich der Schließung eines Textilwerks, vier weiteren Insolvenzen sowie der Betriebsverlagerung eines mittelständischen Unternehmens nach Osteuropa verdanken. Hinzu kamen weitere vier Fälle kleinräumiger Betriebsverlagerungen in benachbarte Regionen Sachsen-Anhalts, die mit einem zusätzlichen Verlust von etwa 190 Arbeitsplätzen zu Buche schlugen. Diese Verlagerungen sind zumindest teilweise auch durch die stärkere Investitionsförderung in den benachbarten östlichen Landkreisen hervorgerufen worden.

Schon zu Zeiten der Zonenrandförderung ist es in Helmstedt nicht gelungen, den Unternehmensbesatz deutlich und nachhaltig zu steigern. Auf Grund der geringen Standortattraktivität und bedingt durch eine große Standortkonkurrenz in Ost und West hielten sich die Neuansiedlungen auch seit der Wiedervereinigung in einem eng begrenzten Rahmen. Sieht man von den Ausgründungen ab, die sich durch die Umstrukturierung der Geschäftsfelder der BKB ergaben, so blieben die Arbeitsplatzgewinne durch neue Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen auf relativ niedrigem Niveau.

Schließlich ist Helmstedt ähnlich wie Duderstadt von den Auswirkungen des Lohngefälles betroffen. Auch hier zeigen sich die Probleme vor allem beim mittelständischen Handwerk. Die neue Konkurrenz aus den östlichen Nachbarkreisen kann sich auf Grund der häufig preisgünstigeren Gebote Marktanteile in der Helmstedter Region erschließen und behaupten. Der gestiegene Wettbewerbsdruck zeigt sich auch im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, wo Handwerker aus Sachsen-Anhalt zwar noch auf niedrigem Niveau, jedoch im steigendem Maße öffentliche Baumaßnahmen in Stadt und Landkreis ausführen.

Die derzeitige Situation Helmstedts lässt sich so charakterisieren, dass die Stadt bislang nicht von der aus der Wiedervereinigung resultierenden neuen Lagegunst profitieren konnte. Die starke Dominanz altindustrieller Strukturen und der verstärkte Standortwettbewerb, aber auch vereinigungsbedingte zusätzliche Lasten sowie die angespannte Finanzlage sorgen für eine insgesamt problematische Zukunftsperspektive.

Fazit

Trotz unterschiedlicher Ausgangslagen und spezifischer wirtschaftsstruktureller Unterschiede lassen sich für alle drei Städte ähnliche Entwicklungsprobleme skizzieren, die von der kurzen Phase des Wiedervereinigungsbooms zunächst verdeckt wurden, in den letzten Jahren aber wieder deutlich zum Tragen kamen. In erster Linie sind hier die strukturellen Defizite zu nennen, die sich in den Jahrzehnten der deutschen Teilung entwickelt haben und mit den damals verfügbaren strukturpolitischen Instrumenten nicht grundlegend beseitigt worden sind. Die aus der Wiedervereinigung resultierenden generell günstigen wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven greifen noch nicht, sondern werden durch Belastungen überlagert, die insbesondere an der Nahtstelle der zusammenwachsenden Bundesrepublik zum Tragen kommen. So hat sich innerhalb weniger Jahre das Gefüge der Förderpräferenzen stark zu Ungunsten der drei Städte verändert, das Lohngefälle führt zu Arbeitsmarktproblemen und starkem Konkurrenzdruck im Handwerk und die Städte müssen sich einer neuen und erstarkenden Standortkonkurrenz stellen. Hinzu kommen mit den hohen Arbeitslosenzahlen und den Engpässen bei den kommunalen Finanzen zwei Probleme, die nach Aussagen aller Interviewpartner die derzeitige Situation besonders belasten.

Unter den negativen Begleiterscheinungen der Wiedervereinigung ist der aktuelle Zuschnitt der Instrumente der staatlichen Wirtschaftsförderung zu kritisieren, da die Hilfen für strukturschwache Regionen in den alten Bundesländern stark zurückgefahren wurden. Insbesondere das den Investitionshilfen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) zu Grunde liegende Präferenzsystem sorgt für ein insgesamt zu großes Fördergefälle zwischen den Fördergebietskategorien. Das Problem der zu groben Abstufung wird durch die Förderpraxis des Landes Niedersachsen verschärft, da die ausgeschütteten Investitionshilfen hier regelmäßig deutlich unter den nominell möglichen Förderhöchstsätzen blieben.

Die Förderproblematik wird ergänzt durch Verwerfungen, die sich aus dem weiterhin fortbestehenden Lohngefälle ergeben. Dadurch steht insbesondere das regionale Handwerk unter starkem Wettbewerbsdruck. Andererseits haben der Handel, das Produzierende Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen aller drei Städte die günstigeren Tarifbedingungen im Zuge einer Expansion in die neuen Länder genutzt. So sind in den letzten Jahren eine Reihe von Zweigwerken und Filialen dieser Unternehmen in den ostdeutschen Grenzkreisen entstanden. Einige Betriebe haben ihren Standort auch komplett verlagert. Nach unseren Recherchen sind seit 1990 insgesamt zwölf Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten aus den Städten Helmstedt und Duderstadt abgewandert. Dadurch gingen schätzungsweise 370 Arbeitsplätze verloren. In diesen Fällen legen die Befunde die Vermutung nahe, dass die unmittelbare Nähe zu den Gewerbegebieten der Hochförderregionen eine wichtige Rolle spielte. Das Beispiel der Stadt Uelzen, die anders als Duderstadt und Helmstedt von Betriebsabwanderungen kaum betroffen ist, zeigt plastisch, dass die wirtschaftsstrukturellen Verwerfungen gerade an der unmittelbaren Schnittstelle zwischen alten und neuen Ländern besonders stark zum Tragen kommen.

Insgesamt muss aber betont werden, dass die vereinigungsbedingten Lasten die Entwicklungsprobleme der Städte nicht ursächlich bedingen. Die Schwierigkeiten resultieren vielmehr aus dem Bündel der angesprochenen wirtschaftlichen Probleme, die in ihrer Summe die Städte bei der Bewältigung struktureller Anpassungsprozesse Städten überfordern.