

Wolter, Marc Ingo; Bernardt, Florian

Working Paper

Situation der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in Südniedersachsen

GWS Discussion Paper, No. 2021/1

Provided in Cooperation with:

GWS - Institute of Economic Structures Research, Osnabrück

Suggested Citation: Wolter, Marc Ingo; Bernardt, Florian (2021) : Situation der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in Südniedersachsen, GWS Discussion Paper, No. 2021/1, Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS), Osnabrück

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/244384>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

GWS DISCUSSION PAPER 2021/01

Situation der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in Süd-niedersachsen



Marc Ingo Wolter
Florian Bernardt

Impressum

AUTOREN

Dr. Marc Ingo Wolter

Tel: +49 541 40933-150, E-Mail: wolter@gws-os.com

Florian Bernardt

Tel: +49 541 40933-285, E-Mail: bernhardt@gws-os.com

TITEL

Situation der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen in Südniedersachsen

VERÖFFENTLICHUNGSDATUM

© GWS mbH Osnabrück, Februar 2021

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die in diesem Papier vertretenen Auffassungen liegen ausschließlich in der Verantwortung des Verfassers/der Verfasser und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der GWS mbH wider.

HERAUSGEBER DER GWS DISCUSSION PAPER SERIES

Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH

Heinrichstr. 30

49080 Osnabrück

ISSN 1867-7290

Überblick

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen und ihre räumliche Dimension | 1 |
| 2 | Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen und ihre Einflussgrößen aus regionaler Sicht | 2 |
| 2.1 | <i>Bedarfssituation gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen vor Ort</i> | 2 |
| 2.2 | <i>Angebotssituation gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen vor Ort</i> | 5 |
| 2.3 | <i>Arbeitsplätze und Bevölkerung als Indikatoren</i> | 6 |
| 2.4 | <i>Status-quo-Analysen für die Indikatoren</i> | 7 |
| 3 | Branchenstruktur und Beschäftigungsentwicklung in Südniedersachsen | 7 |
| 4 | Bevölkerung, Personalausstattung und Angebotssituation | 10 |
| 4.1 | <i>Bevölkerungsentwicklung insgesamt</i> | 11 |
| 4.2 | <i>Altersstruktur der Bevölkerung und ihre zeitliche Entwicklung</i> | 12 |
| 4.3 | <i>Personalausstattung zum Vergleich der Regionen</i> | 14 |
| 4.4 | <i>Angebotssituation</i> | 16 |
| 5 | Weiterentwicklung der Indikatoren | 17 |
| 6 | Zukünftige Entwicklungspfade der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen | 20 |
| 7 | Fazit | 25 |
| 8 | Literaturverzeichnis | 26 |

1 GESELLSCHAFTLICH NOTWENDIGE DIENSTLEISTUNGEN UND IHRE RÄUMLICHE DIMENSION

Ein funktionierendes Gemeinwesen, individuelle Teilhabe und die Bewältigung von Krisen sind ohne die erfolgreiche Erbringung von Dienstleistungen in kritischen Bereichen nicht denkbar. Das GenDis-Projekt („Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen sicherstellen: Ist Arbeit am Gemeinwohl attraktiv?“; Lehweß-Litzmann et al. 2020) widmet sich der Aufgabe, sowohl Branchen als auch Berufe zu identifizieren, die diese kritischen Dienstleistungen erbringen. Die grundlegende Frage ist: Wie organisieren wir heute und in Zukunft die Bereitstellung gesellschaftlich notwendiger Güter und Dienstleistungen, derer wir als Konsumenten/-innen, Klienten/-innen, Patienten/-innen oder Bürger/-innen dringend bedürfen?

Das Projekt GenDis stellt sich dieser Fragestellung mit einem Methodenmix aus qualitativen und quantitativen Instrumenten. Es wird seit November 2019 vom Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und der Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) durchgeführt. Finanziert wird das Projekt vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

Es sind vor allem die Erwerbstätigen der Branchen¹ „Öffentliche Verwaltung, Sicherheit; Sozialversicherung“, „Erziehung und Unterricht“ sowie „Gesundheits- und Sozialwesen“, welche gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen im Sinne des GenDis-Projektes erbringen (Lehweß-Litzmann et al. 2020, S. 19 ff.). Diese Branchen werden im Folgenden als GenDis-Branchen bezeichnet. Ein wesentliches Kriterium für die Auswahl der GenDis-Branchen sind die dort erbrachten Leistungen wie z. B. Pflege, Erziehung, Verwaltung oder Sicherheit, die eine starke Interaktion zwischen Personen erfordern. Daraus folgt dann aber auch, dass dieser Personenbezug an einem bestimmten Ort stattfindet. Das ist zumeist der Wohnort des Leistungsempfängers, also entweder direkt zu Hause oder in der Gemeinde.

Die Eingangsfrage wird in ihrer Dinglichkeit größer, wenn sie um das Thema „Ort“ ergänzt wird: „Wie organisieren wir heute und in Zukunft die Bereitstellung vor Ort?“ Die Interaktion zwischen Personen bedingt zudem, dass es um die demografische Situation geht: Wie viele Personen gibt es, die vor Ort einer Leistung bedürfen und wie viele Personen gibt es, die diese spezifische Leistung vor Ort erbringen können? Für die (potenziellen) Erwerbstätigen in den GenDis-Branchen stellt sich aber zudem die Frage, welche alternativen Möglichkeiten einer Beschäftigung in anderen Branchen gibt es?

Im Folgenden wird daher für die Region Südniedersachsen eine Bestandsaufnahme der demografischen Entwicklung und der Branchenstruktur vorgenommen. Südniedersachsen setzt sich aus den Landkreisen Göttingen, Northeim und Holzminden zusammen. Um Besonderheiten dieser Region zu identifizieren, werden via den Indikator „Personalausstattung“ Vergleiche zu Niedersachsen und dem Bund vorgenommen. Ferner wird die zukünftige Entwicklung Südniedersachsens in die Entwicklung der übrigen Raumordnungsregionen eingeordnet. Es ergibt sich ein erster Ansatz, um der Frage nach den Bereitstellungsmöglichkeiten gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen vor Ort nachzugehen.

¹ In der Wirtschaftszweiggliederung 2008 sind es die Wirtschaftsabschnitte „O“, „P“ und „Q“.

Das Wichtigste in Kürze:

- Der starke Personenbezug gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen führt zu einer engen Kopplung von Leistungserstellung und Leistungsbezug und somit von Bevölkerungsgruppen und GenDis-Branchen vor Ort.
- Da Alters- und Branchenstrukturen regional unterschiedlich sind, sind auch die Ausgangsbedingungen für die Rekrutierung von Personen für die GenDis-Branchen stark unterschiedlich. Die sich bereits auf der Bundesebene abzeichnenden Engpässe sind in einigen Regionen deutlich stärker zu spüren.
- Anteilige Zunahme Jüngerer und Älterer an der Bevölkerung und eine steigende Zahl von Arbeitsplätzen in Nicht-GenDis-Branchen senken das potenzielle Arbeitsangebot für GenDis-Branchen vor Ort.
- Südniedersachsen weist eine Altersstruktur auf, die vergleichsweise hohe Bedarfe an GenDis-Branchen stellt. Attraktive Arbeitsplätze z. B. im verarbeitenden Gewerbe und eine schwindende Gruppe der erwerbsfähigen Bevölkerung erschweren zukünftig die Rekrutierung der notwendigen Beschäftigten.
- Südniedersachsen ist kein Einzelfall – viele Raumordnungsregionen stehen vor ähnlichen Herausforderungen. Allerdings gibt es auch Regionen, die bessere Voraussetzungen zur Erstellung ausreichender Leistungen haben. Eine ungleiche Bereitstellung von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen kann die Folge sein.

2 GESELLSCHAFTLICH NOTWENDIGE DIENSTLEISTUNGEN UND IHRE EINFLUSSGRÖßEN AUS REGIONALER SICHT

Für die Entwicklung der GenDis-Branchen sind die Entwicklung und die Altersstruktur der Bevölkerung wichtige Einflussgeber. Dies folgt aus dem starken Personenbezug bei der Spezifizierung der GenDis-Branchen und -Berufe (Lehweß-Litzmann et al. 2020, S. 21 ff.). Beispielgebend werden die Berufe Erzieher/-innen, Altenpfleger/-innen, Rettungssanitäter/-innen oder Berufsschullehrer/-innen genannt. Zudem rekrutieren sich aus der erwerbsfähigen Bevölkerung – hier: 15- bis unter 65-Jährige – vor Ort jene Erwerbspersonen, die im Sinne eines regionalen Arbeitsangebotes potenziell bereitstehen, um die notwendigen Leistungen zu erbringen. Der starke Personenbezug betont zudem das Arbeitsangebot vor Ort, da die Tätigkeiten nicht (ins Ausland) verlagert werden können (Blinder 2007, Grossman/Rossi-Hansberg 2012, Brändle/Koch 2014) und alternative Arbeitsweisen, wie z. B. Homeoffice, nur im Ausnahmefall (z. B. Verwaltung) möglich sind. Im Folgenden werden die Zusammenhänge zwischen einzelnen GenDis-Branchen und dem Arbeitsangebot und der Bevölkerung vor Ort diskutiert.

2.1 BEDARFSSITUATION GESELLSCHAFTLICH NOTWENDIGER DIENSTLEISTUNGEN VOR ORT

Die Erwerbstätigenzahl der **öffentlichen Verwaltung, Sicherheit und Sozialversicherung** wird durch die Gesamtzahl der Bevölkerung geprägt. Verwaltungsleistungen und Sicherheit (Stadtrat/Kreistag, Gesundheitsamt, Polizei) werden für alle Einwohner einer Region erstellt

und als öffentliche Güter nicht individuell bepreist (Lehweiß-Litzmann et al. 2020, S. 9). Es gibt jedoch auch Verwaltungsaufgaben, die mit dem Alter der Nachfragenden (Ausstellung eines Führerscheins) oder spezifischen privaten Entscheidungen (Hundehaltung) oder Einkommensverhältnissen (Bauamt, Harz IV) zusammenhängen und dann auch zu individuellen Abgaben oder Transferzahlungen führen. In Folge kann in Regionen mit höherer Bevölkerung auch eine höhere Beschäftigtenzahl festgestellt werden.

Während die zeitliche Entwicklung des Verhältnisses aus Einwohnerzahlen und Erwerbstätigen der Branche „Öffentliche Verwaltung, Sicherheit und Sozialversicherung“ gut zu interpretieren ist, ist es die nominelle Höhe dieses Indikators nicht. In Bundesländern und auch im Bund sind Verwaltungssitze nicht über die Kreise und Städte gleichverteilt. So sitzt in jeder Landeshauptstadt in der Regel eine größere Verwaltung als in einer gleich großen anderen Stadt. Auch in Niedersachsen sind Sitze von öffentlichen Einrichtungen nicht gleichverteilt (z. B. Staatsgerichtshof in Bückeburg).

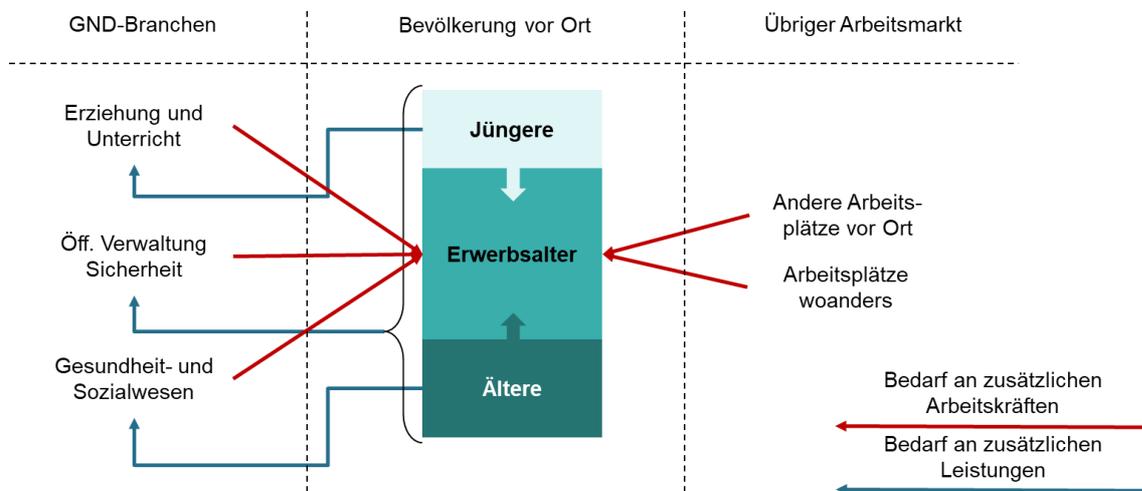
Die Bedarfe an Arbeitskräften im **Gesundheitswesen und Heime** sind in ihrer Entwicklung vor allem auf die Anzahl der Personen älter als 65 Jahre zurückzuführen. Für die Pflege gilt das in besonderem Maße, da hier die Wahrscheinlichkeiten einer Pflegebedürftigkeit mit höherem Alter deutlich zunehmen (Sonnenburg & Schröder 2019). Für Gesundheit gilt das in der Tendenz auch, allerdings ist die Alterskurve (Krankheit relativ zum Alter) nicht so ausgeprägt wie in der Pflege. Der Zusammenhang zwischen Gesundheitswesen und Altersstruktur ist schwächer, da es Arztgruppen gibt, die eher in jüngeren Altersjahren aufgesucht werden (z. B. Kinderärzte).

Die Personalbestände im Bereich **Erziehung und Unterricht** können der potenziell leistungsempfangenden Bevölkerungsgruppe der unter 15-Jährigen gegenübergestellt werden. Das kann allerdings nur eine erste Annäherung sein, da große Studienstandorte wie in Göttingen zu sehr unterschiedlichen Ausprägungen bei den Beschäftigten in der Branche „Erziehung und Unterricht“ führen und somit auch Personen in höheren Altersjahren (15 bis 25) Empfänger von Unterrichtsleistungen sind.

Aus der Bevölkerungsgruppe 15 bis 65 Jahre rekrutieren sich fast ausschließlich jene **Erwerbspersonen**, die wesentlich die Entwicklung des Arbeitsangebotes bestimmen (Maier et al. 2014). Diese Altersgruppe kann keiner GenDis-Branche zugeordnet werden. Sie ist allerdings entscheidend, wenn es um die Frage geht, ob ausreichend Arbeitskräfte vor Ort vorhanden sind, um in den GenDis-Branchen zu arbeiten.

Der Bevölkerungsstand und seine Altersstruktur nimmt also Einfluss auf beide Seiten des regionalen Arbeitsmarktes: GenDis-Branchen können schon wegen des Personenbezugs eng mit Bevölkerungsgruppen verknüpft werden. Die einfachste Gruppierung ist die nach dem Alter, weitere könnten nach Geschlecht oder Einkommen sein. Die Angebotsseite des Arbeitsmarktes, also die Zahl derer, die eine Leistung vor Ort erbringen können, rekrutiert sich vor allem aus der Bevölkerung vor Ort. Zumindest sind weite, tägliche Pendelfahrten oder ausschließliches Homeoffice wegen des Personenbezuges nicht vorstellbar. Somit ergibt sich eine regionale Zangenbewegung: Je mehr Dienstleistungen Jüngere (unter 15 Jahren) und/oder Ältere (über 65 Jahren) anteilig an einer regionalen Bevölkerung bedürfen, desto weniger Personen können diese bereitstellen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Wirkungsmechanismus auf die Bedarfssituation an Beschäftigten der GenDis-Branchen

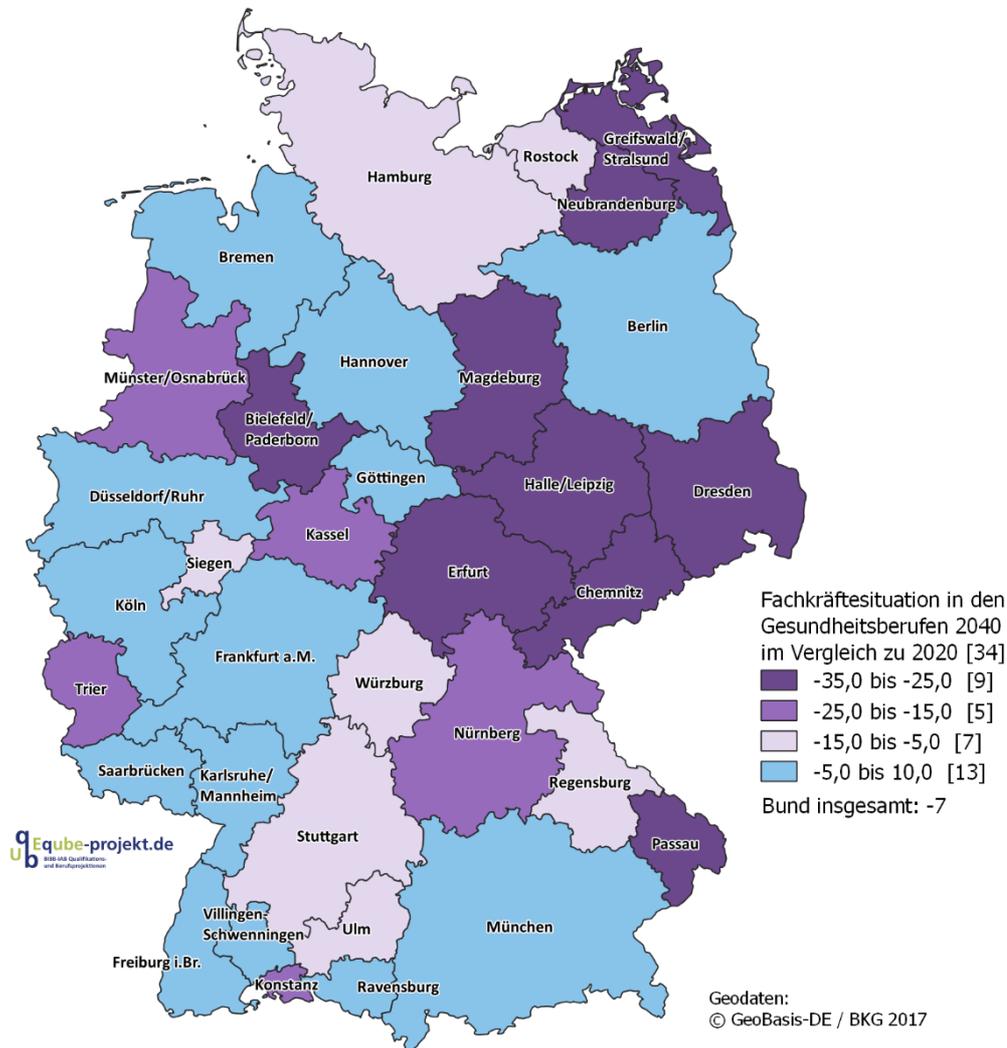


Quelle: eigene Darstellung

Auch wenn die Anzahl der Erwerbspersonen in einer Region theoretisch stets ausreichend groß ist, um die notwendigen Dienstleistungen zu erbringen, sind die Erwerbspersonen nicht alle gleichermaßen daran interessiert bzw. haben – zumindest kurzfristig – nicht die notwendigen Ausbildungsabschlüsse, um die entsprechenden Berufe auszuüben. Vielmehr ist davon auszugehen, weil es auch der überwiegende Fall ist, dass andere Berufe in anderen Branchen gewählt werden. 2019 entfallen auf die GenDis-Branchen 25 Prozent der Erwerbstätigen (StBA 2020). Die Zahl an Personen, die Leistungen der GenDis-Branchen erbringen könnte, schrumpft also weiter (Abbildung 1).

Die beschriebenen Größen, die direkt oder indirekt mit den GenDis-Branchen in Bezug gesetzt werden können, sind also zumindest die Bevölkerungszahl und -struktur, die Erwerbstätigen der GenDis-Branchen sowie die sonstigen Arbeitsmöglichkeiten. Diese Größen unterscheiden sich regional erheblich (z. B. Schneemann et al. 2020, S. 30 ff.) und sie werden auch zukünftig unterschiedliche Entwicklungen nehmen. Die Folgen davon zeigen sich beispielsweise an der Veränderung der Fachkräftesituation in Gesundheitsberufen nach Arbeitsmarktregionen (Abbildung 2). Es gibt sowohl Arbeitsmarktregionen, die einer entspannteren Entwicklung entgegensehen (positive Veränderung der Fachkräftesituation bzw. nur geringer Rückgang; blaue Regionen), und solche, die eine Verschärfung des Mismatches zu erwarten haben (negative Veränderung des Fachkräfteindikators, lila Regionen).

Abbildung 2: Fachkräftesituation in den Gesundheitsberufen im Jahr 2040 im Vergleich zu 2020



Quelle: eigene Darstellung

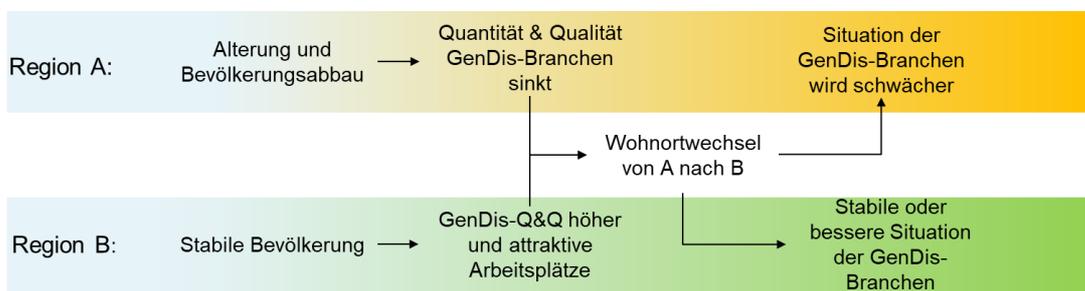
2.2 ANGEBOTSSITUATION GESELLSCHAFTLICH NOTWENDIGER DIENSTLEISTUNGEN VOR ORT

Die bisher vorgestellten Überlegungen sind auf Bedarf und Angebot an Arbeitskräften konzentriert. Davon unberührt sind quasi prohibitive Situationen: Wenn die Bevölkerung so stark sinkt, dass ein Betrieb aufgrund fehlender Nachfrage nicht mehr wirtschaftlich arbeiten kann, dann wird sich die Angebotslage auch deswegen deutlich ausdünnen (Beispiel: Gesundheitswesen, Wieland & Dittrich 2016, S. 46). So ist davon auszugehen, dass die demografische Entwicklung nicht nur Angebot und Bedarf auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst, sondern an sich die Bereitstellung von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen verändert. Schrumpft die Bevölkerung sehr stark und ziehen insbesondere erwerbsfähige und erwerbsgeneigte Altersgruppen aus der Region weg (z. B. zu attraktiven Arbeitsplätzen), dann können in den Herkunftsregionen **Kippunkte** erreicht werden: Mit schwindender Bevölkerung und sinkender Zahl an Arbeitsplätzen insgesamt verändern sich die Mittelzuweisungen an die Gemein-

den z. B. aus der Einkommensteuer und die Kaufkraft der Haushalte vor Ort. Eine Bereitstellung von Leistungen durch die Träger der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist dann wegen fehlender Einnahmen ggf. nicht mehr möglich, da die Fixkosten (Gebäude oder Anlagen) nicht mehr finanziert werden können.

Es deutet sich ein Mechanismus an, der zu einer Polarisierung von Regionen hinsichtlich der Bereitstellung notwendiger Dienstleistungen führt (Abbildung 3): Die Arbeitsmarktsituation vor Ort mag in einigen Regionen zu einer voranschreitend schwierigeren Bereitstellungssituation führen. Leiden Quantität und Qualität der Leistungen der GenDis-Branchen (Kita-Plätze sind schlecht zu bekommen, Kinderärzte nur schwer erreichbar und Behördengänge werden langwieriger), können Anreize, den Wohnort zu verlagern, entstehen oder zunehmen. Sind gleichzeitig attraktive Arbeitsplätze nicht nur in anderen Branchen, sondern auch anderen Regionen vorhanden, wird eine Verlagerung von Arbeitsorten und dann Wohnorten wahrscheinlicher und die Bereitstellung am vormaligen Wohnort wird weiter erschwert. Schließlich wird der Kipppunkt erreicht: Angebote können wegen fehlender Einnahmen nicht mehr erbracht werden. Dabei ist der Verlust einer Region von potenziellen Beschäftigten in GenDis-Branchen besonders schmerzlich, da die Leistungserbringung in der Regel ortsgebunden ist. Die Unterschiede zwischen Regionen wachsen beschleunigt, da Abbau und Aufbau gleichzeitig auftreten.

Abbildung 3: Denkbarer Mechanismus für die Polarisierung von Regionen



Quelle: eigene Darstellung

2.3 ARBEITSPLÄTZE UND BEVÖLKERUNG ALS INDIKATOREN

Im Ergebnis ist die Situation der GenDis-Branchen in einer Region zumindest abhängig von demografischen Größen sowie der Zahl und Struktur der übrigen Arbeitsplätze vor Ort. Steigt die Zahl potenzieller Leistungsempfänger oder werden andere attraktive Arbeitsplätze zunehmend angeboten (eventuell auch an anderen Orten), wird die Bereitstellungssituation vor Ort schwieriger. Verschiebt sich der Altersaufbau der Bevölkerung vor Ort zuungunsten der erwerbsfähigen Bevölkerung, wird eine Bereitstellung weiter erschwert. Sinkt die Bevölkerung, können Kipppunkte erreicht werden.

Für die nachfolgenden Auswertungen kann nicht auf die Erwerbstätigenzahl in Südniedersachsen zurückgegriffen werden, da dazu keine offiziellen Zahlen auf Ebene der Kreise und für Branchen vorliegen. Es werden die Beschäftigtenzahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA) verwendet, die zwar flächendeckend vorliegen, allerdings weder die Selbstständigen noch verbeamtete Personen berücksichtigen. Das ist in Bezug auf die öffentliche Verwaltung

sowie auf Erziehung und Unterricht ein Nachteil. Die Ergebnisse können also nur als eine Approximation gelten, die davon ausgeht, dass sich strukturelle Veränderungen nicht durch die fehlenden Personengruppen (Selbstständige, Beamte) ergeben.

2.4 STATUS-QUO-ANALYSEN FÜR DIE INDIKATOREN

Im Folgenden werden für die Region Südniedersachsen **Status-Quo-Analysen** in Bezug auf die Haupteinflussgrößen durchgeführt. Status-Quo bezieht sich zum einen auf die historische Entwicklung der Beschäftigtenzahlen insgesamt und in den GenDis-Branchen. Dazu wird auf Daten der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen, da nur diese hinreichend detailliert Auskunft über Südniedersachsen geben. Zudem werden die Bevölkerungszahlen insgesamt und ihre Altersstrukturen dargestellt.

Status-Quo-Analysen meint auch die zukünftige Entwicklung der GenDis-Branchen in Bezug auf den zugrundeliegenden Bedarf. Dabei wird unterstellt, dass empirisch identifizierte Verhaltensweisen in der Zukunft unverändert gültig bleiben (Maier et al. 2014). Beispielsweise steigt der Bedarf an Pflegeleistungen in Pflegeheimen angesichts einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung weiter und führt ohne Veränderung der Arbeitsweisen in Pflegeheimen – wie in der Vergangenheit ändert sich das Verhältnis von Gepflegten zu Pflegenden nicht – zu einem steigenden Bedarf an Pflegekräften (Sonnenburg & Schröder 2019). Um eine solche Status-Quo-Projektion zukünftiger Entwicklung zu erstellen, wird das ökonometrische Modell QINFORGE eingesetzt, das zusammen mit dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), dem BIBB und der GWS seit 2007 entwickelt und fortlaufend aktualisiert wird. Die verwendeten Modellergebnisse, die in Wellen erstellt werden, beziehen sich auf die sechste Welle, die Ende 2020 veröffentlicht wurde (Maier et al. 2020).

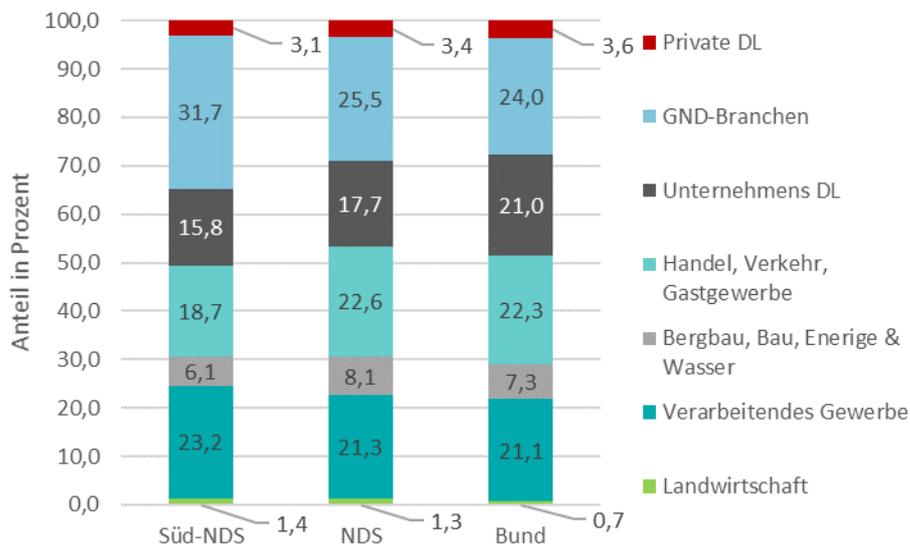
3 BRANCHENSTRUKTUR UND BESCHÄFTIGUNGSENTWICKLUNG IN SÜDNIEDERSACHSEN

Um die Branchenstruktur in Südniedersachsen zu beschreiben, werden die vorliegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu sieben Branchen zusammengefasst. Eine dieser Branchen erhält die Bezeichnung „GenDis-Branche“ und umfasst die Branchen „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“, „Erziehung und Unterricht“, „Gesundheitswesen“ sowie „Heime und Sozialwesen“. Die Zusammensetzung der GenDis-Branche wird im Detail dargestellt. Um eine Einordnung zu geben (Liegt eine außergewöhnliche Branchenstruktur vor?), erfolgt ein Vergleich zu den Regionen Niedersachsen (NDS) und Gesamtdeutschland (Bund). Betrachtet wird immer das Jahr 2018. Die Verlaufsentwicklung bezieht sich auf den Zeitraum 2008 bis 2018. Der Vergleich mit Niedersachsen insgesamt und dem Bund erfolgt ebenso über diesen Zeitraum.

Die Branchenstruktur nach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unterscheidet sich in Südniedersachsen sowohl deutlich von der Struktur in Niedersachsen als auch von jener im Bund (Abbildung 4). Es sind die hohen Anteile der GenDis-Branchen, die in Südniedersachsen auffallen: Der Anteil liegt in Südniedersachsen 6 respektive 7 Prozentpunkte höher als in den Vergleichsregionen. Das ist sehr viel, da beispielsweise der Vergleich Niedersach-

sen/Bund nur eine Differenz von 1,5 Prozentpunkten zeigt. Auch größer als in den Vergleichsregionen ist der Anteil des verarbeitenden Gewerbes in Südniedersachsen – und wieder ist der Unterschied zu den beiden Vergleichsregionen groß.

Abbildung 4: Branchenstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in 2018 in Prozent in Südniedersachsen (Süd-NDS), Niedersachsen (NDS) und im Bund



Quelle: BA, eigene Berechnung und Darstellung

Das verarbeitende Gewerbe ist insofern hervorzuheben, als dass es in einer Wertschöpfungskette vorne einzuordnen ist und ökonomische Aktivitäten z. B. im Handel oder bei den Unternehmensdienstleistungen anstößt (Mönnig & Wolter, 2020). Das ist aber in Südniedersachsen nicht der Fall: Trotz höherer Anteile des verarbeitenden Gewerbes werden weit geringere Anteile bei den stark mit dem verarbeitenden Gewerbe verbundenen Branchen Handel und Unternehmensdienstleistungen erzielt. Ein Grund dafür kann die Nähe z. B. zur Landeshauptstadt Hannover sein, in der sich – wie in anderen größeren Städten auch – Unternehmensdienstleistungen konzentrieren. Göttingen als größte Stadt in Südniedersachsen hat diese Bindungskraft möglicherweise nicht.

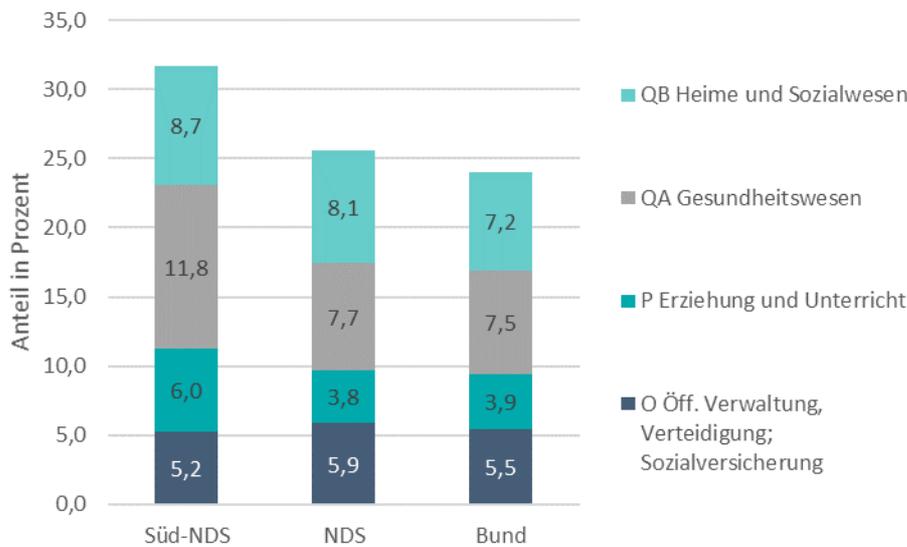
Der Blick auf die GenDis-Branchen zeigt deutliche Unterschiede in der internen Struktur dieser Branchengruppe: Die öffentliche Verwaltung ist in Südniedersachsen anteilig geringer ausgeprägt als in den Vergleichsregionen, die übrigen stärker. Besonders groß ist der Unterschied beim Gesundheitswesen. Die Differenz beträgt hier mehr als vier Prozentpunkte im Vergleich zu Niedersachsen und dem Bund. Ein Grund für diesen Unterschied beim Gesundheitswesen kann der Standort des Universitätsklinikums sowie zwei weiterer Krankenhäuser in der Stadt Göttingen oder die Altersstruktur der Bevölkerung sein.

Die dargestellte Struktur des Jahres 2018 ist das Ergebnis der Entwicklungen in den vorangehenden Jahren. Daher wird die Entwicklung der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt und in den GenDis-Branchen im Vergleich mit Niedersachsen und Bund dargestellt.

Bezogen auf die Beschäftigungsentwicklung insgesamt fällt Südniedersachsen trotz eines

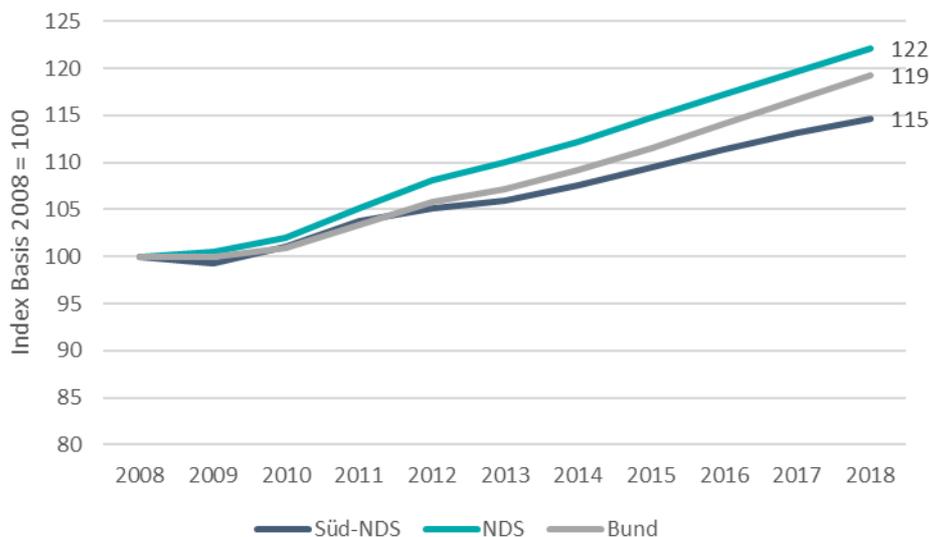
Zuwachses relativ zum Bund und insbesondere zu Niedersachsen zurück. Südniedersachsen konnte an der im Vergleich zum Bund überdurchschnittlichen niedersächsischen Entwicklung nicht vollständig teilhaben. Bezogen auf den kurzen Zeitraum sind die Unterschiede in der Entwicklung zwischen Niedersachsen und Südniedersachsen mit einer Punktedifferenz von sieben Prozentpunkten in zehn Jahren erheblich.

Abbildung 5: Branchenstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der GenDis-Branchen an allen Beschäftigten 2018 in Prozent in Südniedersachsen (Süd-NDS), Niedersachsen (NDS) und im Bund



Quelle: BA, eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 6: Entwicklung der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigte insgesamt, Index Basis 2008 = 100 in Südniedersachsen (Süd-NDS), Niedersachsen (NDS) und im Bund

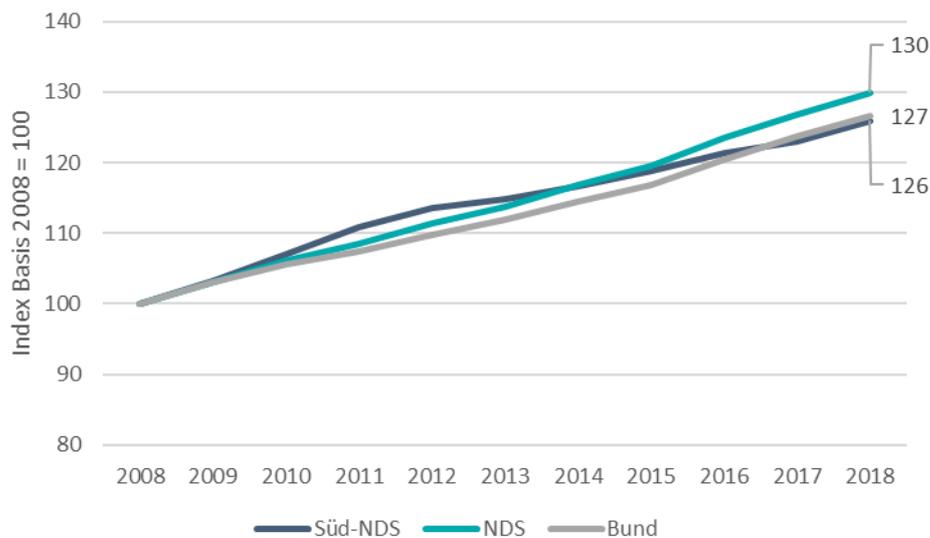


Quelle: BA, eigene Berechnung und Darstellung

Auch bei den GenDis-Branchen kann Niedersachsen deutlich zulegen. Hier ist der Zuwachs

mit 30 Prozentpunkten noch mal 8 Prozentpunkte stärker als bei den sozialversicherten Arbeitsplätzen insgesamt. Insofern leisteten die GenDis-Branchen einen überdurchschnittlichen Beitrag zu der Gesamtentwicklung der Arbeitsplätze in Niedersachsen. Das gilt auch für Südniedersachsen. Hier beträgt Differenz sogar 11 Prozentpunkte, womit die Gesamtentwicklung in Südniedersachsen weit stärker auf die GenDis-Branchen zurückzuführen ist als im Bund oder in Niedersachsen.

Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den GenDis-Branchen, Index Basis 2008 = 100 in Südniedersachsen (Süd-NDS), Niedersachsen (NDS) und im Bund



Quelle: BA, eigene Berechnung und Darstellung

Bezogen auf Branchenstruktur und Entwicklung der Beschäftigtenzahlen kann folgendes festgehalten werden: In Südniedersachsen haben die GenDis-Branchen einen überaus großen Anteil an den sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen. Dabei ist das keine alleinige relative Stärke, denn auch das verarbeitende Gewerbe kann überdurchschnittlich hohe Anteile im Vergleich zum Bund und zu Niedersachsen erzielen. Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen insgesamt und auch in den GenDis-Branchen ist schwächer als in Niedersachsen und im Bund. Bei der Beschäftigungsentwicklung insgesamt tritt das besonders stark hervor. Allerdings ist der Beitrag der GenDis-Branchen zur Dynamik der Beschäftigungsentwicklung weitaus größer als in Niedersachsen und im Bund.

4 BEVÖLKERUNG, PERSONALAUSSTATTUNG UND ANGEBOTSSITUATION

Der Zusammenhang zwischen GenDis-Branchen und ihren Leistungsempfängern wurde bereits diskutiert (Abbildung 1). Im Folgenden werden die Zusammenhänge genutzt, um Indikatoren zu bilden, die die Versorgungssituation mit Leistungen vor Ort approximativ beschreiben sollen. Es wird dazu jeweils eine Bevölkerungsgruppe durch die Anzahl der Beschäftigten einer Branche dividiert. Es entsteht ein Indikator für die Personalausstattung, der zeigt,

wie viele Personen einer Bevölkerungsgruppe mit potenziellem Leistungsbezug einer sozialversicherungspflichtig beschäftigten Person der GenDis-Branchen zur Leistungserstellung gegenüberstehen.

$$\text{Indikator Personalausstattung}_{\text{GenDis-Branchen}} = \frac{\text{Bevölkerungsgruppe}}{\text{Beschäftigtenzahl}_{\text{GenDis-Branchen}}}$$

Ferner erfolgt eine Abschätzung der Angebotssituation: Die Zahl der Beschäftigten der GenDis-Branchen wird der Größe der erwerbsfähigen Bevölkerung abzüglich aller übrigen Beschäftigten gegenübergestellt.

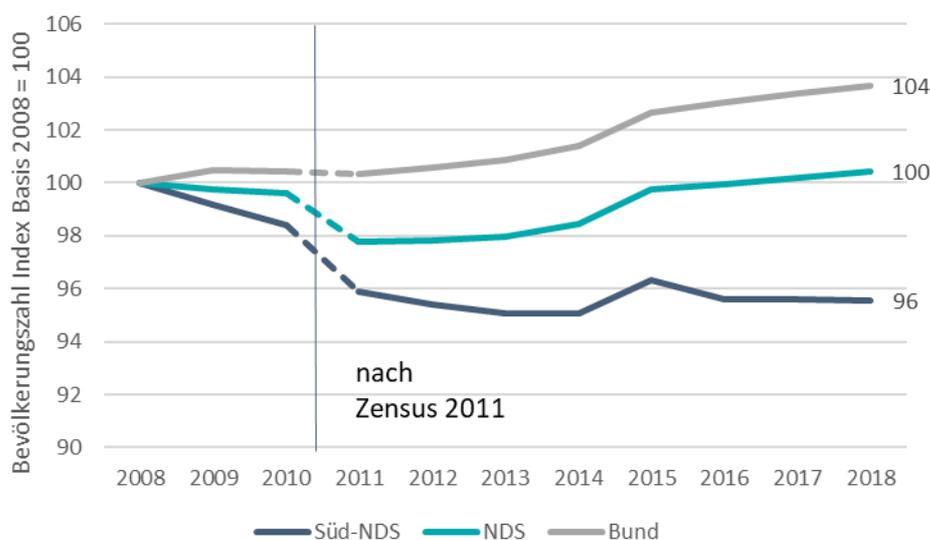
$$\text{Indikator Angebotssituation} = \frac{\text{Erwerbsfähige Bevölkerung} - \text{übrige Beschäftigte}}{\text{Beschäftigtenzahl}_{\text{GenDis-Branchen}}}$$

Im Folgenden werden zuerst die Bevölkerungsgruppen (Bevölkerung insgesamt und nach Altersgruppen) und dann die berechneten Kennzahlen dargestellt und jeweils die Ergebnisse für Südniedersachsen mit Niedersachsen insgesamt und dem Bund verglichen.

4.1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG INSGESAMT

In Südniedersachsen schrumpft anders als im Bund und in Niedersachsen die Bevölkerung zwischen 2008 und 2018 (Abbildung 8). Auch die außerordentlichen Zuwanderungszahlen des Jahres 2015 und die hohe Zuwanderung aus Mitgliedsländern der Europäischen Union der letzten Jahre (Gorodetski et al. 2016) konnte keine entscheidende Veränderung dieses Trends (anders als in Niedersachsen) hervorbringen. Im Vergleich zu Bund und Land ergeben sich bei einer auf 2008 indexierten Entwicklung Differenzen in Höhe von acht und vier Prozentpunkten im Jahr 2018. Angesichts einer sich nur träge entwickelnden Größe wie der Bevölkerung, sind das deutliche Verschiebungen. Der Anstieg der Bevölkerung in Südniedersachsen im Jahr 2015 und der anschließende Rückgang ist möglicherweise durch das Grenzdurchgangslager Friedland begründet. Die abrupten Rückgänge in Niedersachsen und Südniedersachsen im Jahr 2011 sind auf den Zensus 2011 zurückzuführen (Abbildung 8).

Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung in Süd-NDS, NDS und Bund, Index Basis 2008 = 100

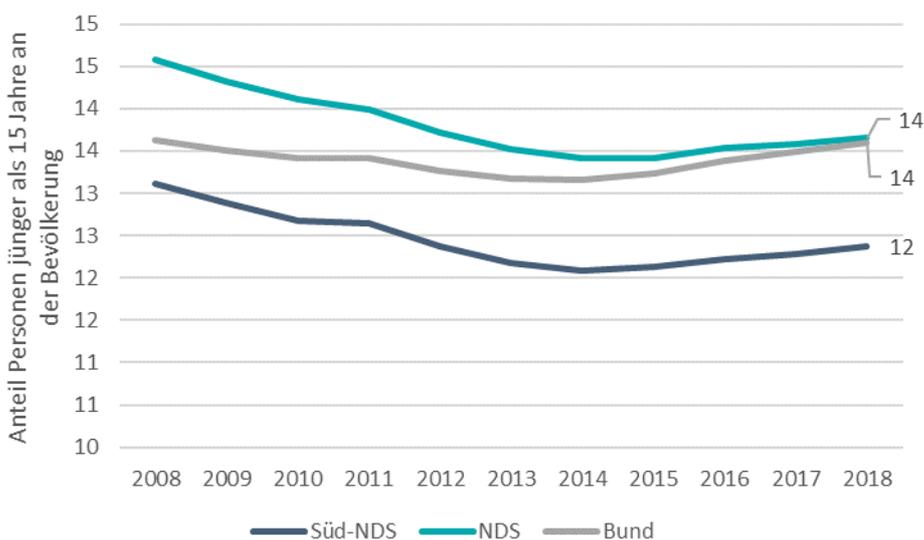


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnung und Darstellung

4.2 ALTERSSTRUKTUR DER BEVÖLKERUNG UND IHRE ZEITLICHE ENTWICKLUNG

Nicht nur in der Dynamik des realisierten Arbeitskräftebedarfes, sondern auch in der Altersstruktur der Bevölkerung unterscheiden sich die drei Regionen erheblich (Abbildung 9). Südniedersachsen und Niedersachsen liegen bezogen auf den Anteil der unter 15-Jährigen um ca. zwei Prozentpunkte auseinander. Diese Differenz bleibt für den Betrachtungszeitraum 2008 bis 2018 nahezu unverändert. Anders die Entwicklung im Bund – dort liegt der Anteil der unter 15-Jährigen 2018 wieder auf dem Niveau von 2008. Niedersachsen und Südniedersachsen verlieren im Zeitverlauf in dieser Altersgruppe an Anteilen. In allen Regionen ist ab 2015 wieder ein Anstieg des Anteils festzustellen.

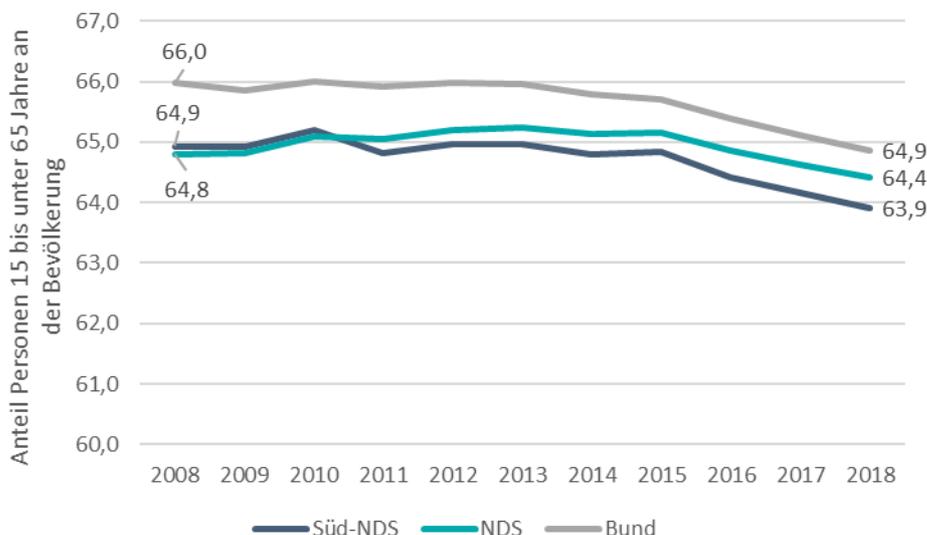
Abbildung 9: Anteil der Bevölkerung jünger als 15 Jahre in Süd-NDS, NDS und Bund, Anteil in Prozent



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnung und Darstellung

Ähnlicher sind die Entwicklungen der Anteile der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 15 bis unter 65 Jahre (Abbildung 10). Niedersachsen kann sich dem Bund annähern, Südniedersachsen nicht. Die Unterschiede sind bei Weitem nicht so groß wie bei den Personen unter 15 Jahren, wirken sich aber dennoch auf die Zahl der Erwerbspersonen in der jeweiligen Region aus, da diese zuallererst aus dieser Altersgruppe hervorgehen (Maier et al. 2015).

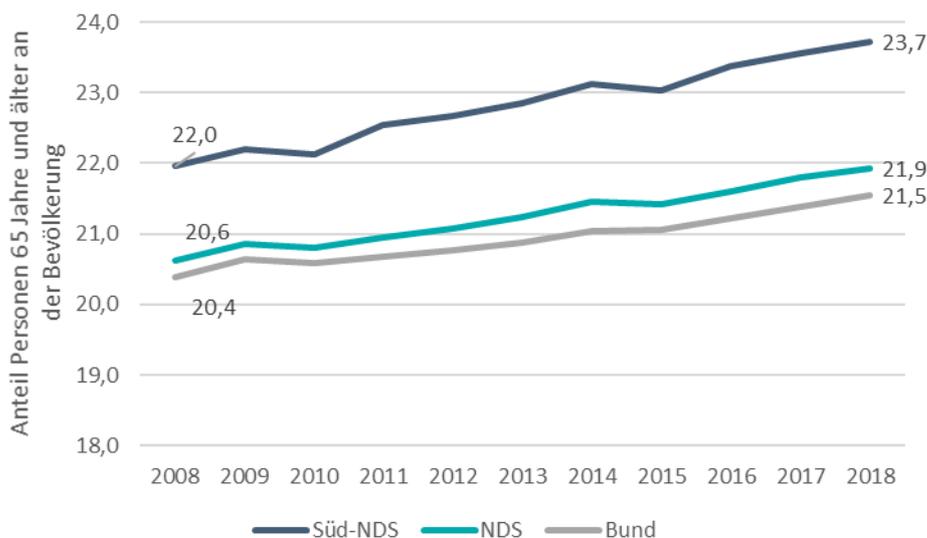
Abbildung 10: Anteil der Bevölkerung 15 bis unter 65 Jahre in Süd-NDS, NDS und Bund, Anteil in Prozent



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnung und Darstellung

Da die Anteile der Personen jünger als 15 und die Personen im erwerbsfähigen Alter in Südniedersachsen jeweils kleiner waren als in den Vergleichsregionen, ergibt sich als Folge ein besonders hoher Anteil Älterer (65 Jahre und älter) an der Bevölkerung (Abbildung 11). Der Anteil dieser Personengruppe ist in allen Regionen in den Jahren 2008 bis 2018 gestiegen. Die Anteilsdifferenz in Prozentpunkten Südniedersachsen zu Niedersachsen ist von 1,4 Punkten auf 1,8 Punkte gestiegen.

Abbildung 11: Anteil der Bevölkerung 65 Jahre und älter in Süd-NDS, NDS und Bund, Anteil in Prozent



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, eigene Berechnung und Darstellung

Im Ergebnis altert Südniedersachsen schneller als die Vergleichsregionen. Ältere prägen zunehmend die Bevölkerung, die Zahl der Kinder geht langfristig zurück. Auch der Anteil der

erwerbsfähigen Personen ist in Südniedersachsen gering.

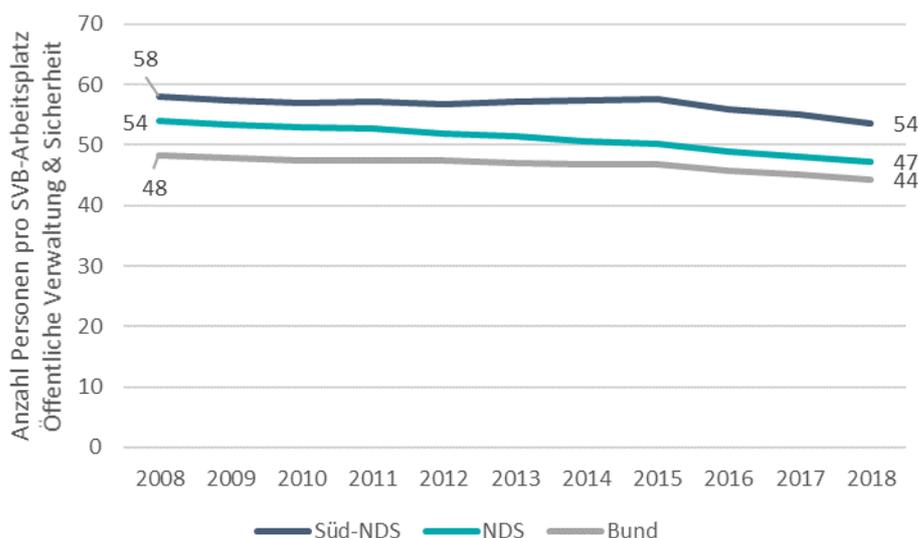
4.3 PERSONALAUSSTATTUNG ZUM VERGLEICH DER REGIONEN

Der folgende Abschnitt widmet sich der Berechnung der Indikatoren „Personalausstattung“-Indikatoren und bringt so die Ergebnisse zur Branchenstruktur und -entwicklung mit der Bevölkerungszahl und Struktur zusammen.

Für die öffentliche Verwaltung und Sicherheit unterstellt die Berechnung des Indikators, dass die Branche Dienstleistungen für die Bevölkerung einer Region erbringt, da solche Leistungen zu großen Teilen nicht einer Person zugerechnet werden können. Ferner wird bei der Bildung des Indikators unterstellt, dass das Verhältnis von verbeamteten und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Regionen ähnlich hoch und stabil ist.

Die Personalausstattung in Südniedersachsen ist mit Abstand am größten (Abbildung 12): Dort werden 2018 durch einen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Branche „Öffentliche Verwaltung, Sicherheit; Sozialversicherung“ 54 Personen „verwaltet“. Im Bund sind es 44 Personen. Auch der Vergleich zu Niedersachsen (47 in 2018) zeigt deutliche Unterschiede. Während es noch denkbar ist, dass der Unterschied zwischen Südniedersachsen und Bund durch unterschiedliche Verbeamtungsstrategien der Bundesländer begründet werden könnte, ist dies beim Vergleich von Südniedersachsen mit Niedersachsen nicht anzunehmen. Der Unterschied zwischen Südniedersachsen und Land kann auf die ungleiche Verteilung von Verwaltungssitzen zurückgeführt werden.

Abbildung 12: Personalausstattung öffentliche Verwaltung und Sicherheit Süd-NDS, NDS und Bund in Anzahl Personen 2008 bis 2018



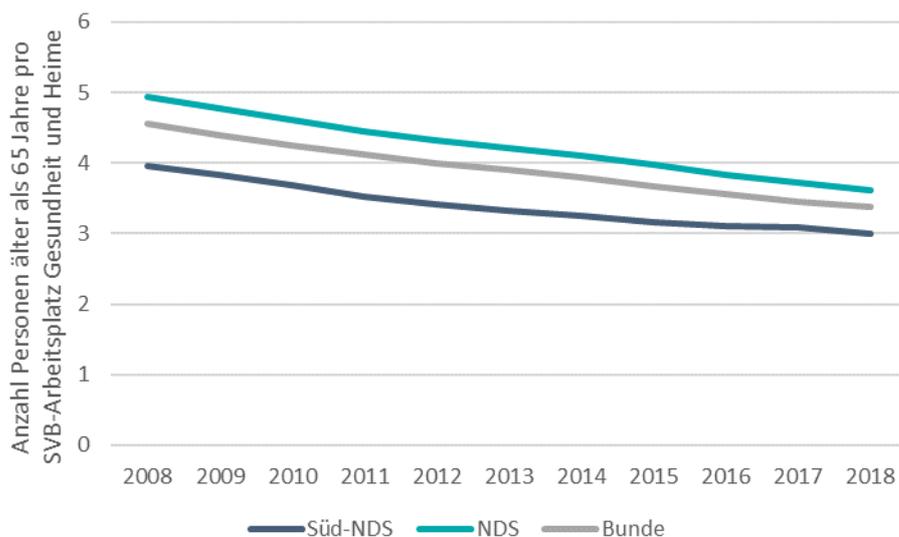
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BA, eigene Berechnung und Darstellung

In allen Regionen ist zudem festzustellen, dass der Indikator für die Personalausstattung sinkt. Immer weniger Bevölkerung steht den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung und Sicherheit gegenüber. Ein Grund dafür kann die Entwicklung der Teilzeit im öffentlichen Dienst sein. Mit einer zunehmenden Teilzeitquote wird zwar das Ver-

hältnis aus Sicht der Bevölkerung bezogen auf die Anzahl der Beschäftigten besser (Kopfbetrachtung), allerdings werden die Öffnungszeiten öffentlicher Einrichtungen gegebenenfalls sogar kürzer (Stundenbetrachtung).

Im Folgenden werden die GenDis-Branchen Gesundheit und Heime zusammengefasst und der Bevölkerungszahl der 65 Jahre und älteren Personen gegenübergestellt. Anders als bei öffentlicher Verwaltung und Sicherheit liegen die sich ergebenden Indikatoren für die Personalausstattung für die Regionen (Abbildung 13) näher zusammen. Die Indikatoren für die Personalausstattung verbessern (sinkende Verläufe) sich über die Jahre um rund eine Person. Das kann wiederum an der sich ausweitenden Teilzeit liegen. Hier kommt allerdings hinzu, dass die Personalausstattung in Pflegeheimen besonders hoch ist: D. h., je stärker sich die Altersstruktur innerhalb der Gruppe der Personen älter als 65 Jahre zugunsten der Personen älter als 80 Jahre verschiebt, desto „besser“ wird das Betreuungsverhältnis für die gesamte Gruppe der Älteren. Die Ergebnisse für Südniedersachsen werden auch durch die Infrastruktur vor Ort wie z. B. das Universitätsklinikum positiv beeinflusst.

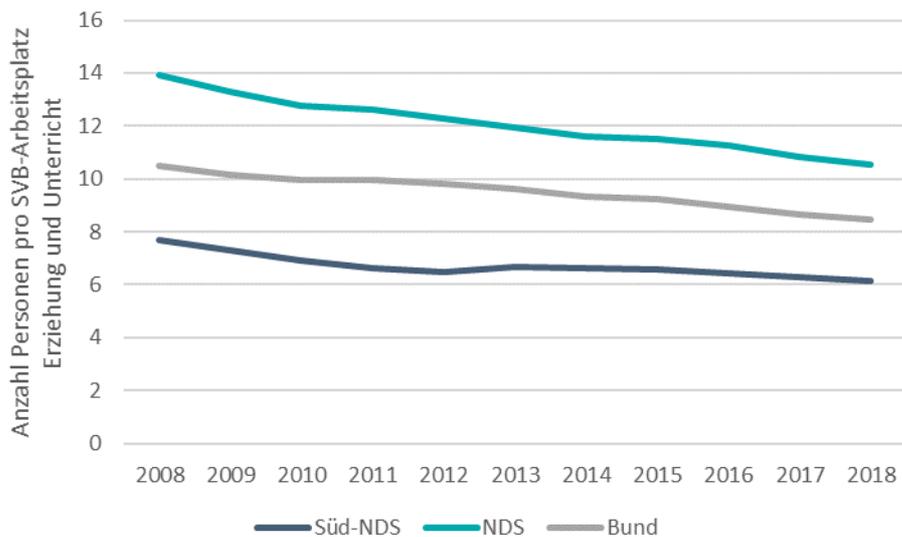
Abbildung 13: Personalausstattung Gesundheit und Heime Süd-NDS, NDS und Bund in Anzahl Personen 2008 bis 2018



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BA, eigene Berechnung und Darstellung

Für die GenDis-Branche „Erziehung und Unterricht“ zeigt sich aus der Sicht Südniedersachsens eine besonders positive Situation (Abbildung 14). Hier fällt der Indikator rund vier Personen kleiner aus als in Niedersachsen und zwei Personen kleiner als im Bund. Ursache ist die Göttinger Universität, welche mit ihren rund 18 000 Beschäftigten im Jahr 2019 und ca. 31 000 Studenten/-innen im Wintersemester 2019/2020 ein großer Arbeitgeber ist. Um der Zahl der Studierenden eine entsprechende Bevölkerungsgruppe gegenüberzustellen, sind weitere Altersjahre in den Indikator einzubeziehen (s. u.). Aber auch bei diesem einfachen Indikator für die drei Regionen zeigt sich, dass sich das Verhältnis zwischen Personal und Bevölkerungsgruppe verbessert.

Abbildung 14: Personalausstattung Erziehung und Unterricht Süd-NDS, NDS und Bund in Anzahl Personen 2008 bis 2018 – Altersgruppe 0 bis 15 Jahre

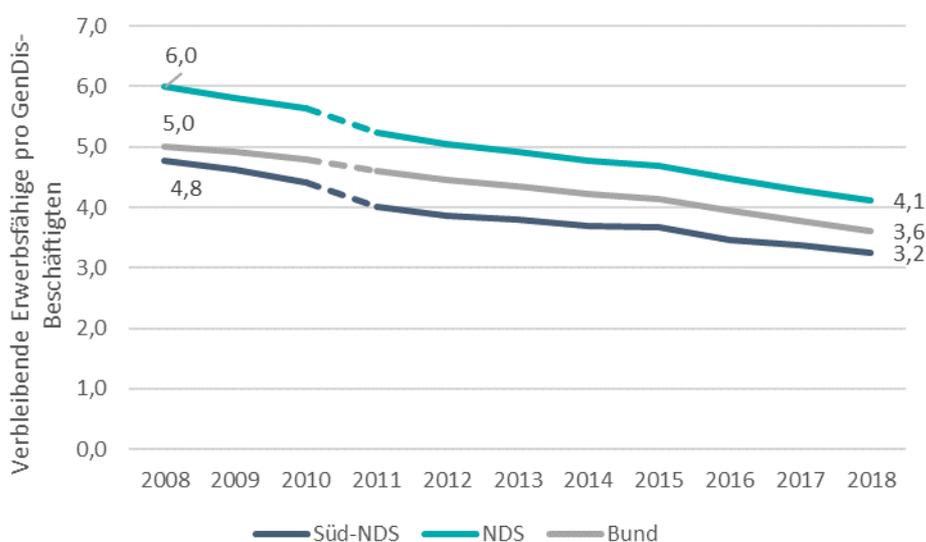


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BA, eigene Berechnung und Darstellung

4.4 ANGEBOTSSITUATION

Die im Folgenden berechnete Angebotssituation ist eine Approximation. Nicht jede erwerbsfähige Person möchte auch arbeiten und besitzt eine entsprechende Qualifikation für eine Beschäftigung in einer GenDis-Branche und nicht jede Person mit einer Erwerbsneigung möchte auch in der jeweiligen Region arbeiten. Insofern ergibt sich nur ein Indiz für eine Mangelsituation – nicht die Darstellung einer solchen.

Abbildung 15: Angebotssituation gemessen als Anzahl der Erwerbsfähigen ohne Beschäftigung in anderen Branchen pro Beschäftigten in einer GenDis-Branche 2008 bis 2018



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BA, eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 15 zeigt, dass sich die Angebotssituation für die GenDis-Branchen in allen Regionen deutlich verschlechtert hat. Der Sprung im Jahr 2011 kennzeichnet die Wirkung des Zensus 2011 auf die Ergebnisse. Der Rückgang des Indikators für die drei Regionen ist der deutlich besser gewordenen allgemeinen Arbeitsmarktsituation zu verdanken, die mehr Arbeitsplätze und einen steigenden Teil der Erwerbsfähigen mit Erwerbsneigung hervorgebracht hat (Zika et al. 2019, S. 11). Die Abbildung zeigt zudem, dass die Situation in Südniedersachsen durchweg angespannter ist als in Niedersachsen oder im Bund. Zudem unterscheidet sich Südniedersachsen deutlicher von Niedersachsen als vom Bund.

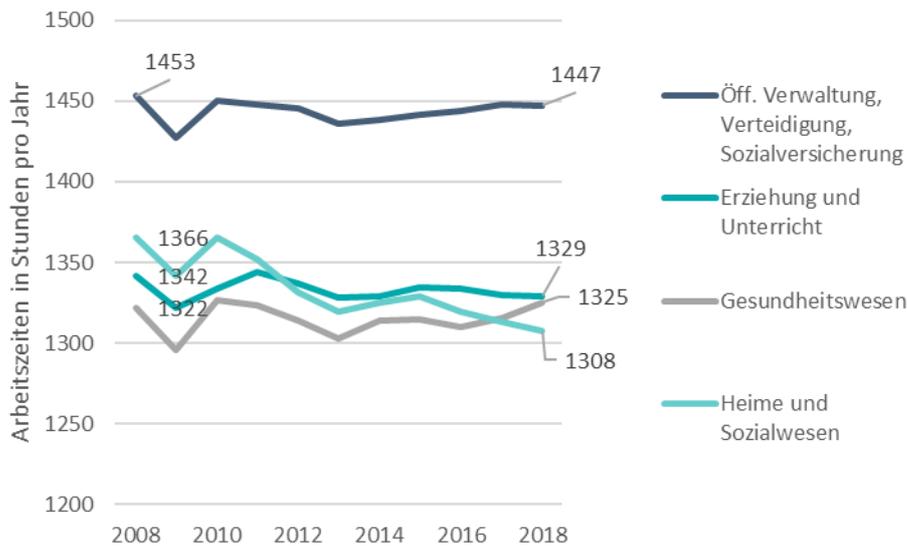
Insgesamt ist festzustellen, dass der Indikator „Personalausstattung“ Anlass gibt, den großen Unterschieden zwischen den Regionen weiter nachzugehen. Die Ausstattung mit Verwaltungssitzen oder anderen Einrichtungen kann unterschiedliche Niveaus beeinflussen. Neben der Anzahl der Beschäftigten oder der Bevölkerungsgruppe wirken aber auch Arbeitszeiten (Teilzeit) auf die Verläufe der Indikatoren. Im Folgenden werden die Indikatoren „nachgebessert“. Es zeigt sich ferner, dass sich die Situation für die Rekrutierung von Arbeitskräften für die Erbringung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen verschlechtert.

5 WEITERENTWICKLUNG DER INDIKATOREN

Die Indikatoren für die Personalausstattung können detaillierter formuliert werden. Dazu werden die Arbeitszeiten in die Betrachtung einbezogen. Die Entwicklung der Indikatoren für die Personalausstattung ist nicht nur von der Anzahl der Personen, sondern auch von der Zahl der pro Jahr gearbeiteten Stunden abhängig. Mit einer sinkenden Jahresarbeitszeit werden immer mehr Personen benötigt, um eine in Stunden definierte Leistung zu erbringen. Beispielsweise sorgt eine sinkende Jahresarbeitszeit einer wachsenden Zahl von Pflegekräften bei einer unveränderten Zahl von Pflegebedürftigen für eine Verbesserung des Indikators Personalausstattung. Tatsächlich kann die Zahl an Stunden, die für die Pflege einer Person eingesetzt wird, aber sogar gesunken sein.

Die ausgeübten Jahresarbeitszeiten unterscheiden sich bezogen auf die vier GenDis-Branchen sowohl im Niveau als auch in der Entwicklung (Abbildung 16). Die höchsten berichteten Arbeitszeiten können in der öffentlichen Verwaltung und Sicherheit beobachtet werden. Sie liegt nahezu unverändert bei 1 450 h pro Jahr. Die Branche „Erziehung und Unterricht“ zeigt einen leichten Rückgang (2008 bis 2018) um 17 h (-1,2 %). Im Gesundheitswesen werden 1 325 h im Jahr 2018 erreicht – das entspricht nahezu dem Stand des Jahres 2008. Letztlich sind die drei genannten Branchen eher durch stabile Arbeitszeiten gekennzeichnet. Allerdings ist die Arbeitszeit für Heime und Sozialwesen im Trend deutlich zurückgegangen. 2018 werden 58 h (-4,2 %) weniger pro Kopf gearbeitet als 2018.

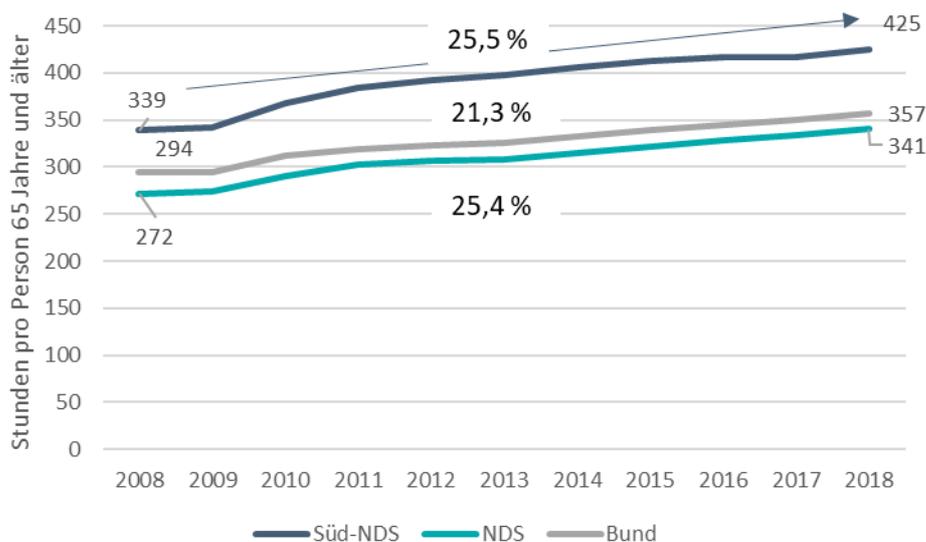
Abbildung 16: Jahresarbeitszeiten der GenDis-Branchen für die Jahre 2008 bis 2018 in Stunden pro Person und Jahr



Quelle: Statistisches Bundesamt (2020), eigene Berechnung und Darstellung

Werden die Jahresarbeitszeiten in den Indikator „Personalausstattung“ Gesundheit und Heime einbezogen, ergibt sich die Arbeitszeit, die pro 65-jähriger Person oder älter in einem Jahr eingesetzt wird (Abbildung 17). Südniedersachsen schneidet weiterhin besser ab als die beiden anderen Regionen. Der Abstand z. B. zu Niedersachsen liegt bei rund 25 % und ist damit deutlich größer als bei einer pro Kopf Betrachtung (Abbildung 13). Niedersachsen und Südniedersachsen weisen stärkere Zuwächse in den Stundenzahlen pro Kopf auf als der Bund. Das ist auf die Altersstruktur in Niedersachsen und in Südniedersachsen zurückzuführen: Der Übergang hin zu einem höheren Anteil älterer verläuft „steiler“ (Abbildung 11).

Abbildung 17: Stundeneinsatz pro Jahr im Gesundheits- und Sozialwesen für jede Person 65 Jahre und älter in Süd-NDS, NDS und Bund für die Jahre 2008 bis 2018

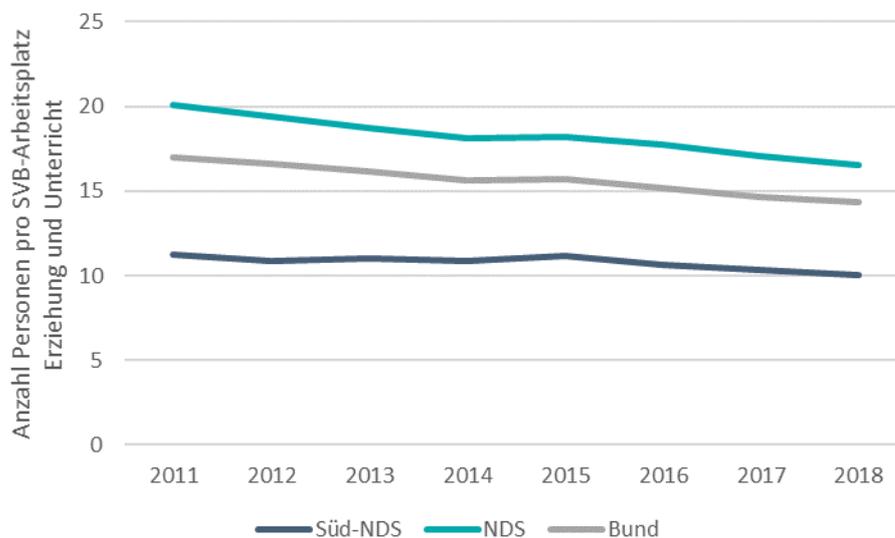


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BA, eigene Berechnung und Darstellung

Im vorangehenden Abschnitt wurde die Bevölkerung nach Altersgruppen vollständig aufgeteilt und den GenDis-Branchen zugeordnet. Für die GenDis-Branche „Erziehung und Unterricht“ ist das aber unbefriedigend, da Erziehungs- oder Unterrichtsleistungen in der Regel für Personen älter als drei Jahre erbracht werden. Die obere Altersgrenze liegt eher bei 25 Jahren. In diesem Alter sind auch Ausbildungen nach der Schule und das Studium in der Regel abgeschlossen. Kinder unter drei Jahren werden nicht einbezogen, da die Gliederung der Wirtschaftszweige vorsieht, Kindertagesstätten in der GenDis-Branche „Heime und Sozialwesen“ zu erfassen.

Der Indikator „Personalausstattung“ für Erziehung und Unterricht wird im Folgenden mit den 3- bis unter 26-Jährigen berechnet. Dabei wird auf die Stichtagesbevölkerung (31.12.) nach Altersjahren zurückgegriffen, die das Landesamt für Statistik in Niedersachsen und das Statistische Bundesamt für den Bund bekanntgeben. Die Zeitreihen sind wegen des Zensus 2011 erst ab 2011 verfügbar.

Abbildung 18: Personalausstattung Erziehung und Unterricht Süd-NDS, NDS und Bund in Anzahl Personen 2011 bis 2018 – Altersgruppe 3 bis unter 26 Jahre



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BA, eigene Berechnung und Darstellung

Die Entwicklung des Indikators für die GenDis-Branche „Erziehung und Unterricht“ ändert sich trotz des genaueren Zuschnitts der Altersgruppe nicht (Abbildung 18 im Vergleich zu Abbildung 14). In der Tendenz werden pro Beschäftigten immer weniger Personen betreut. Die Höhe der Indikatoren verschiebt sich, sodass Südniedersachsen sogar weiter von Niedersachsen und dem Bund abrückt. Mit der detaillierteren Berechnung der Indikatoren zeigt sich also keine grundsätzlich neue Aussage.

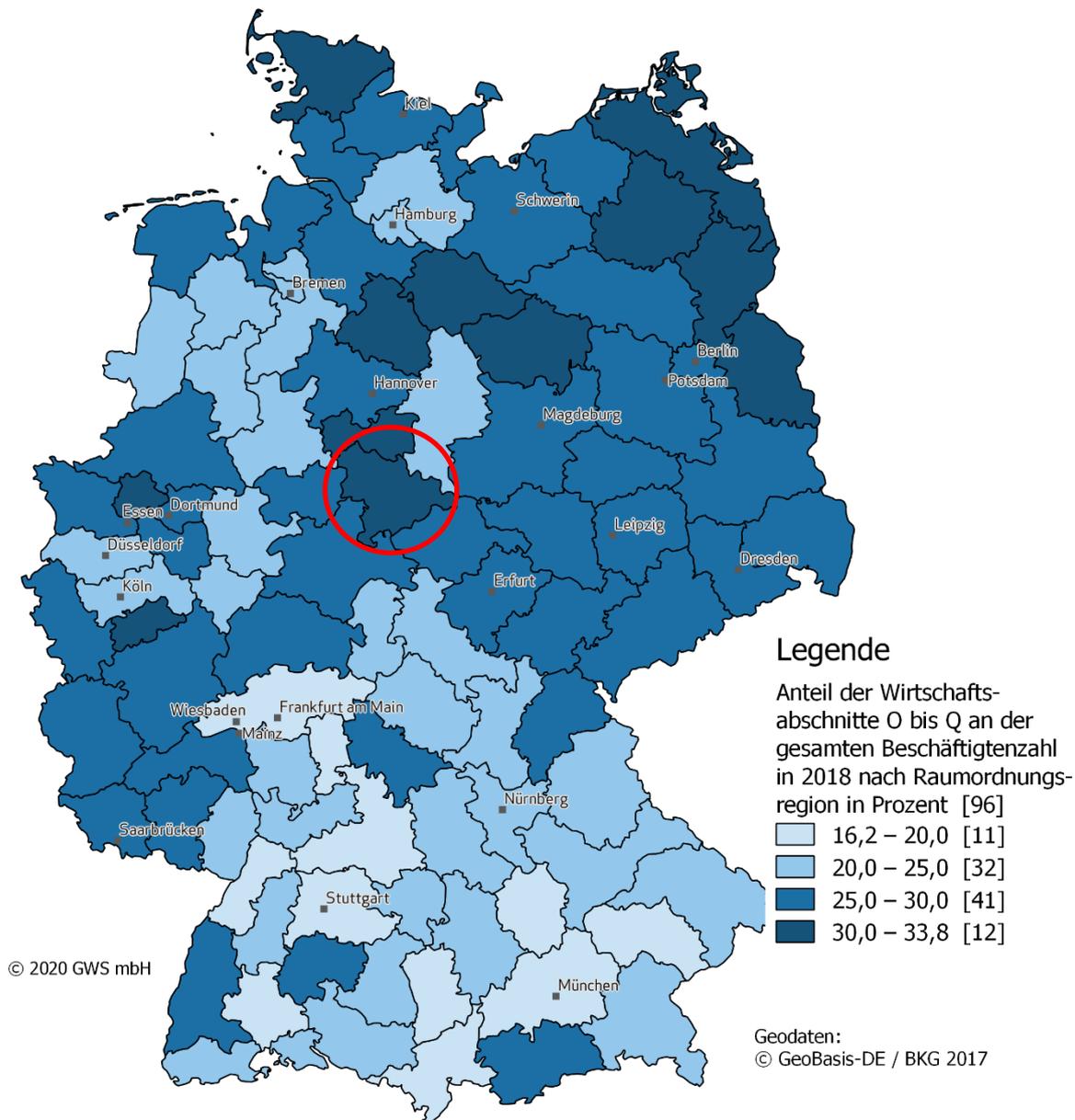
6 ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNGSPFADE DER GESELLSCHAFTLICH NOTWENDIGEN DIENSTLEISTUNGEN

Im Rahmen des QuBe-Projektes² werden Projektionen für die Entwicklung des Arbeitsmarktes nach Berufen und Branchen erarbeitet. Dabei werden empirisch gemessene Verhaltensweisen und Trends in die Zukunft projiziert, um zu zeigen, welche Folgen entstehen, wenn es keine, heute noch nicht bekannte gegensteuernde oder unterstützende Maßnahmen gibt (Maier et al. 2014). Ein Ergebnis der 6. Welle der QuBe-Basisprojektion (Maier et al. 2020, S. 10) ist, dass den Bedarfen nach Berufshauptgruppen – „Medizinische Gesundheitsberufe“, „Nichtmedizinische Gesundheits-, Körperpflege- und Wellnessberufe, Medizintechnik“ und „Erziehung, soziale und hauswirtschaftliche Berufe, Theologie“ – nicht ausreichend Erwerbspersonen gegenüberstehen. Diese Berufshauptgruppen gehören auch zu denen, die in den GenDis-Branchen stark verankert sind (Lehweiß-Litzmann et al. 2020, S. 21 ff.). Daher werden die Projektionsergebnisse der 6. Welle weitergehend ausgewertet. Für die Bedarfsseite des Arbeitsmarktes werden die GenDis-Branchen für die vorliegenden Projektionen nach Raumordnungsregionen (Zika et al. 2020, S. 13) berechnet, um zu sehen, ob die Bedarfe an Arbeitskräften nicht nur an sich auf ein knappes Arbeitskräfteangebot treffen, sondern auch noch hinsichtlich ihrer regionalen Ausprägung deutliche Unterschiede entstehen. Eine der Raumordnungsregionen ist Südniedersachsen. Sie wird in den folgenden Karten durch einen roten Kreis gekennzeichnet.

Zunächst werden die Branchenstrukturen im Ausgangsjahr nach Raumordnungsregionen dargestellt (Abbildung 19). Südniedersachsen gehört zu einer Gruppe von Raumordnungsregionen, die überdurchschnittlich hohe Beschäftigtenanteile bei den GenDis-Branchen (Wirtschaftsabschnitte O bis Q) aufweist. Ähnlich hohe Anteile finden sich im Norden von Ostdeutschland und Schleswig-Holstein sowie in Regionen in Nordrhein-Westfalen.

² Das QuBe-Projekt wird unter der gemeinsamen Leitung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) seit 2006 durchgeführt. Es gibt einen langfristigen Überblick über die voraussichtliche Entwicklung des Arbeitskräftebedarfs und -angebotes nach Qualifikationen und Berufen. Aktuelle Veröffentlichungen sind abrufbar unter www.qube-projekt.de und <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Fachkraeftesicherung/daten-und-fakten.html>.

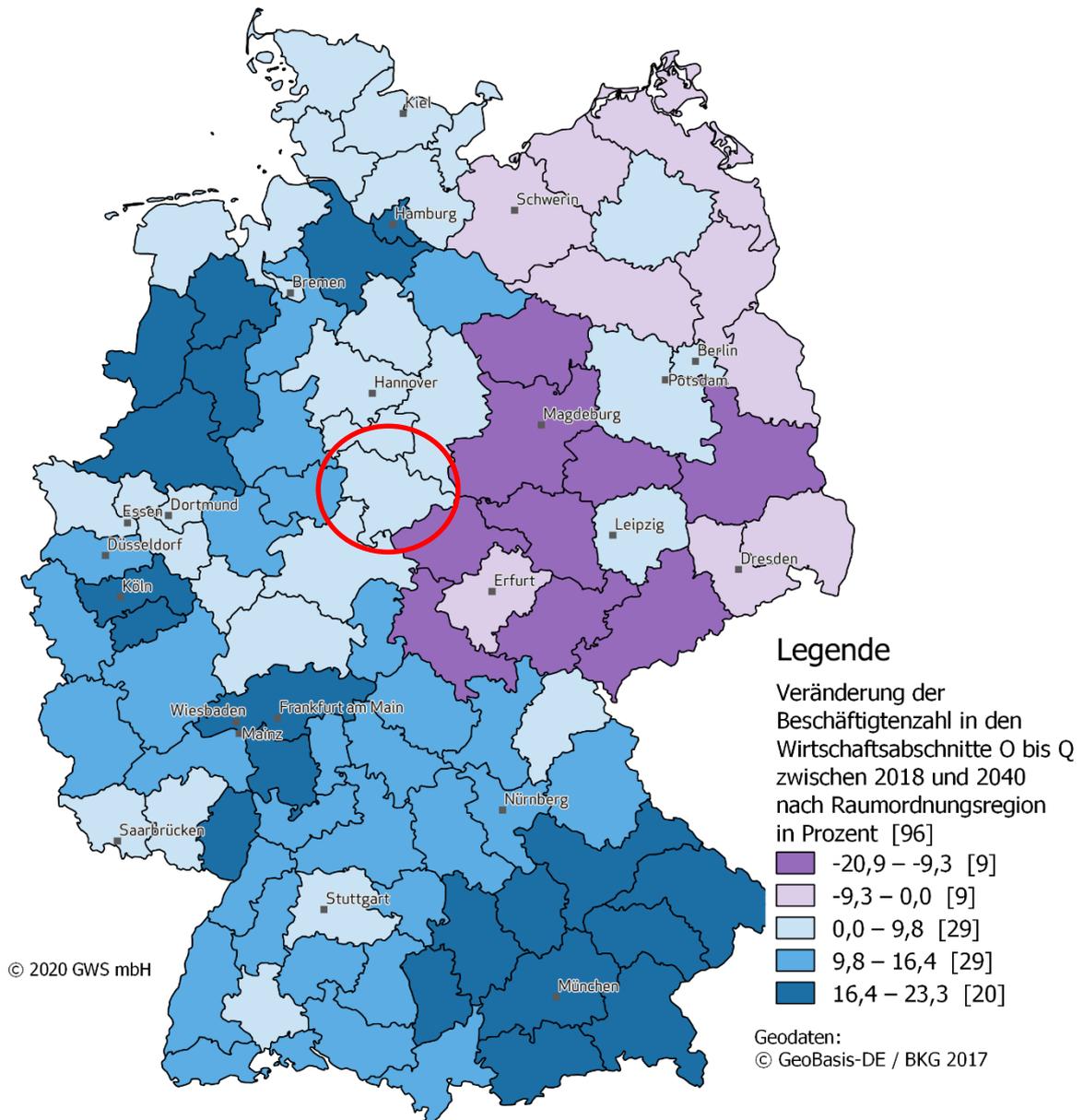
Abbildung 19: Anteil der GenDis-Branchen (Wirtschaftsabschnitte O bis Q) an den Beschäftigten insgesamt in 2018 nach Raumordnungsregionen in Prozent (Südniebersachsen durch roten Kreis gekennzeichnet)



Quelle: QuBe-Projekt 6. Welle, eigene Auswertung und Darstellung

Auffällig ist, dass in Baden-Württemberg und Bayern, im Süden Hessens und Hamburg nur kleine Anteile festzustellen sind. Hohe Anteile können sich herausbilden, wenn die übrigen Branchen sehr schwach vertreten sind oder wenn es in einer Raumordnungsregion etwa wegen herausgehobener Standortfaktoren (Universitäten, große Kliniken, Verwaltungsstandorte) besondere Stärken gibt. In den genannten Regionen mit kleinen Anteilen an GenDis-Branchen sind es aber eher besondere Stärken der unternehmensnahen Dienstleistungen (Städte) oder des verarbeitenden Gewerbes (Landkreise).

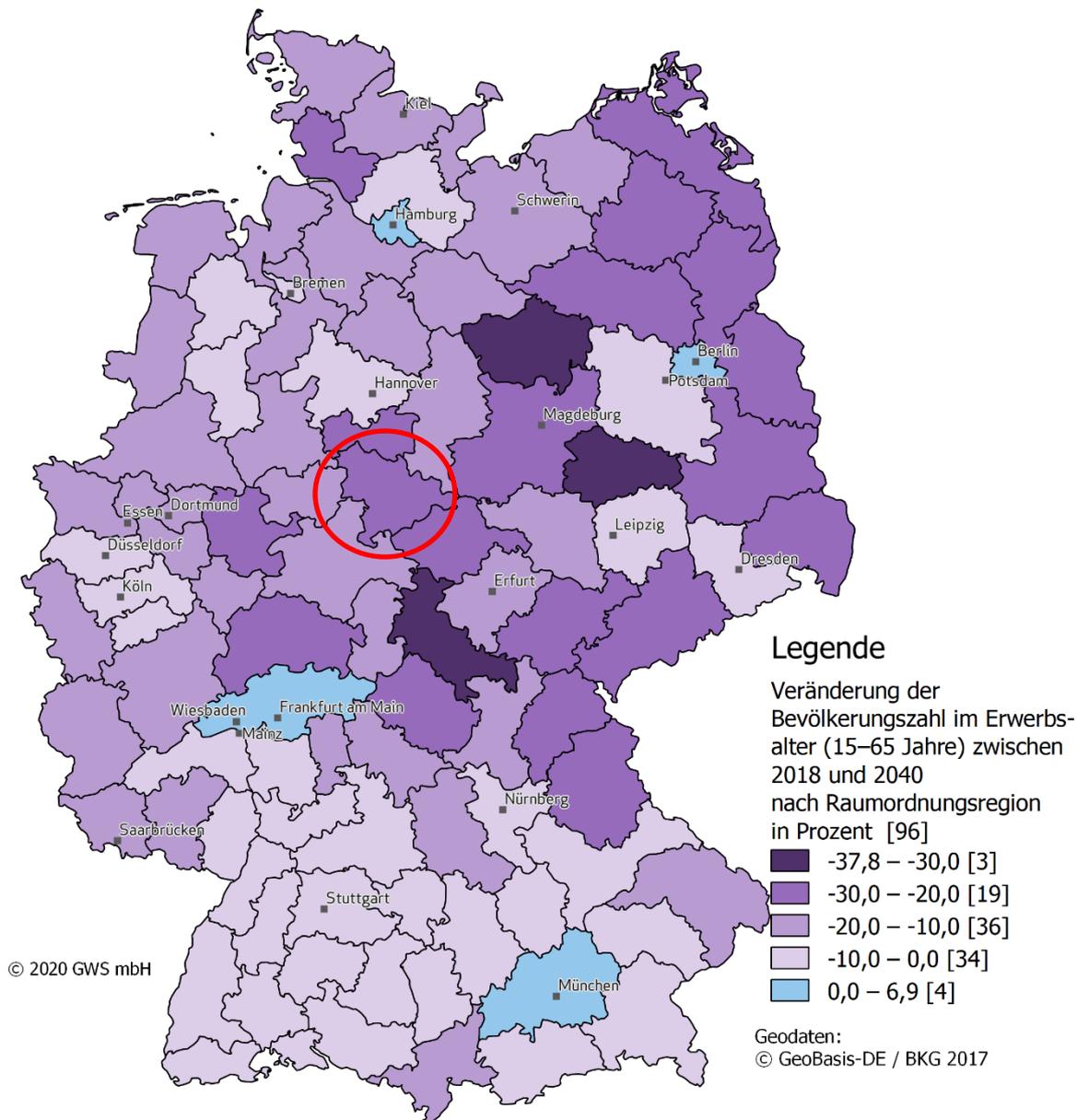
Abbildung 20: Veränderung der Beschäftigtenzahlen in den GenDis-Branchen (Wirtschaftsabschnitte O bis Q) an den Beschäftigten insgesamt zwischen 2018 bis 2040 nach Raumordnungsregionen in Prozent (Süd-niedersachsen durch roten Kreis gekennzeichnet)



Quelle: QuBe-Projekt 6. Welle, eigene Auswertung und Darstellung

Die zukünftige Entwicklung des Personalbedarfs der GenDis-Branchen (Wirtschaftsabschnitte O bis Q) in Abbildung 20 zeigt für Süd-niedersachsen zwar eine – relativ zu anderen Regionen – schwache positive Entwicklung des Bedarfs, im Nordosten der Region mit vielen hohen Anteilen an Beschäftigten der GenDis-Branchen (Abbildung 19) geht der Bedarf in Zukunft aber eher leicht zurück. Es ist eine deutliche Trennung nach ost- und westdeutschen Ländern festzustellen. In Ostdeutschland zeigen nur die Raumordnungsregionen mit Zentren wie Leipzig oder Potsdam zusammen mit Berlin sowie die Raumordnungsregion Mecklenburgische Seenplatte steigende Zahlen, während in Westdeutschland alle Regionen steigende Bedarfe aufweisen.

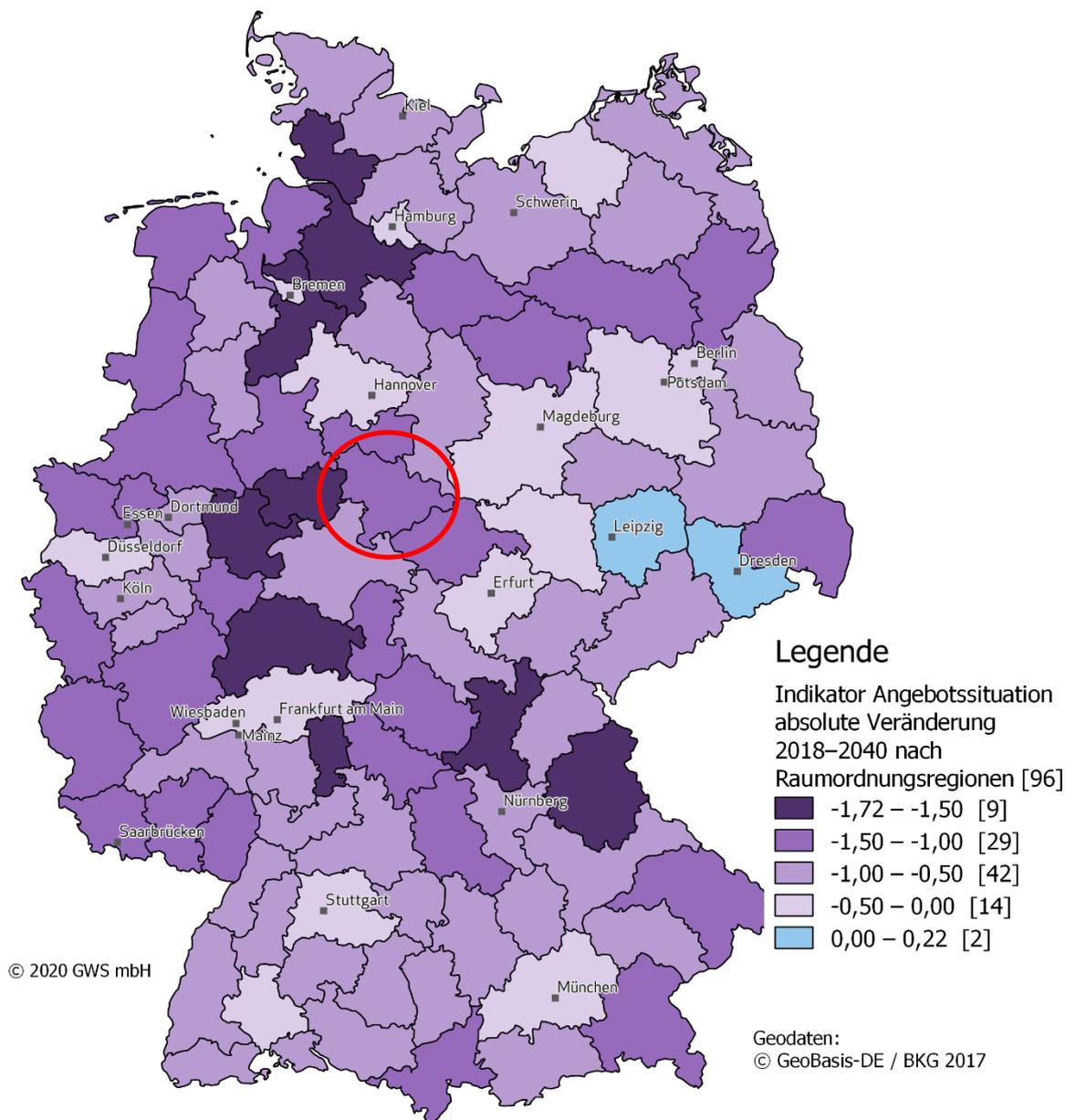
Abbildung 21: Veränderung der erwerbsfähigen Bevölkerung (15 bis 65 Jahre) zwischen 2018 bis 2040 nach Raumordnungsregionen in Prozent (Süd-niedersachsen durch roten Kreis gekennzeichnet)



Quelle: QuBe-Projekt 6. Welle, eigene Auswertung und Darstellung

Im nächsten Schritt zeigt Abbildung 21 die Veränderungen der Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung nach Raumordnungsregionen. Bezogen auf Süd-niedersachsen ist festzustellen, dass die erwerbsfähige Bevölkerung verglichen mit dem Bedarf (Abbildung 20) eine entgegengesetzte Entwicklung nimmt. Für die ostdeutschen Raumordnungsregionen mit hohen GenDis-Anteilen sind die Rückgänge der erwerbsfähigen Bevölkerung stärker als der Rückgang des Bedarfs an GenDis-Branchen. Auch für die übrigen Raumordnungsregionen mit hohen GenDis-Anteilen schwindet die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung. In diesen Raumordnungsregionen steigt aber der Bedarf – wie im Fall Süd-niedersachsen.

Abbildung 22: Absolute Veränderung des Indikators Angebotssituation zwischen 2018 und 2040 nach Raumordnungsregionen (Süd-niedersachsen durch roten Kreis gekennzeichnet)



Quelle: QuBe-Projekt 6. Welle, eigene Auswertung und Darstellung

Wird der Indikator für die Angebotssituation (Berechnungsformel siehe Seite 11) für alle Raumordnungsregionen gebildet, zeigt sich, dass sich die Angebotssituation in Südniedersachsen überdurchschnittlich verschlechtert (Abbildung 22). Südniedersachsen gehört zu der Gruppe, die 1 bis 1,5 Personen im Angebot relativ zu einem Beschäftigten in den GenDis-Branchen verliert. Gemessen an der Situation im Jahr 2018 (3,2 Personen pro Beschäftigten, Abbildung 15) ist das eine deutliche Verschlechterung.

Die Darstellung zukünftiger Entwicklungen angesichts Status-Quo-Bedingungen zeigt bereits, dass sich die Raumordnungsregionen bezüglich ihrer Bereitstellungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten bezogen auf die GenDis-Branchen unterscheiden. Besonders deutlich wird das an den Raumordnungsregionen Hamburg, Berlin, Frankfurt und München. In diesen

Regionen nimmt die Erwerbsbevölkerung zu und es steigen die GenDis-Bedarfe, aber es liegen nur geringe Anteile an GenDis-Beschäftigten (außer Berlin) vor. Andererseits gibt es Regionen, die hohe Anteile, eine positive Dynamik, aber eine sinkende Erwerbsbevölkerung aufweisen. Zu dieser Gruppe gehört Südniedersachsen.

Die zukünftigen Herausforderungen für die Erbringung der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen sind regional also unterschiedlich. Diese Situation zeigt sich nicht nur auf der Ebene der Raumordnungsregionen, sondern auch in der Raumordnungsregion Südniedersachsen. Insbesondere werden sich verstärkende Wirkungen ergeben: Bevölkerungsrückgang verbunden mit Alterung führt nicht nur zu einer Konzentration der Bevölkerung, sondern in den verlierenden Regionen zu einem Einnahmerückgang (ILS 2019, S. 64). Dieser entsteht in Folge einer zurückgehenden Zahl an Arbeitsplätzen angesichts schrumpfender erwerbsfähiger Bevölkerung. Ergänzend in der Wirkung kann eine sehr stark sinkende Bevölkerung nicht nur Probleme bei der Besetzung offener Stellen in den GenDis-Branchen bewirken, sondern das Angebot einer Dienstleistung etwa im Gesundheitswesen insgesamt beschränken, da betriebswirtschaftliche Ergebnisse einen Betrieb nicht mehr tragfähig erscheinen lassen (Wieland & Dittrich 2016, S. 46). Die regionalen Disparitäten nehmen zudem mit kleinräumiger Betrachtung zu.

7 FAZIT

Die Bereitstellung von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist an die Beschäftigten der GenDis-Branchen gebunden. Auf der Bundesebene lässt sich bereits heute ein Engpass an Arbeitskräften für die gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen diagnostizieren.

Die regionale Ausprägung von Bedarfen an solchen Dienstleistungen ist zuallererst an die regionalspezifische demografische Situation gekoppelt: Bereits der starke Personenbezug, der für die Spezifizierung der GenDis-Branchen herangezogen wird, steht dafür. Es sind allerdings unterschiedliche Personengruppen, für die dieser Bezug ausschlaggebend ist – „Erziehung und Unterricht“ eher für Jüngere, „Gesundheit- und Sozialwesen“ eher für Ältere. Um die unterschiedlichen Erfüllungsgrade solcher Bedarfe an gesellschaftlichen Dienstleistungen sichtbar zu machen, werden Beschäftigte und die Gruppen der Dienstleistungsempfänger gegenübergestellt. Für die Region Südniedersachsen zeigen sich deutliche Unterschiede bezogen auf Demografie und Beschäftigte. Regionale Besonderheiten (Hochschulstandorte oder Altersstruktur der Bevölkerung) wirken mutmaßlich auf diese Ergebnisse.

Als dritte Komponente kommt neben der Beschäftigung und der Bevölkerung das Arbeitsangebot hinzu, das sich in der Regel vor Ort aus der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter rekrutiert. In Südniedersachsen ist der Pool für Arbeitskräfte anteilig geringer als in Niedersachsen oder im Bund, gleichzeitig sind aber die Bedarfe an Leistungen insbesondere für Ältere bereits wegen der vorliegenden Altersstruktur höher.

Die Projektion des QuBe-Projektes unter Status-Quo-Bedingungen zeigt, dass auch in Zukunft deutliche regionale Unterschiede sowohl bei der Bedarfsentwicklung als auch beim Potenzial der Bereitstellung vorliegen. Südniedersachsen, das im bundesweiten Vergleich der 96 Raumordnungsregionen einen hohen Anteil der GenDis-Branchen an den Beschäftigten ausweist, hat zugleich einen weiteren Anstieg zu erwarten. Allerdings wird die Voraussetzung

für die Erbringung dieser Dienstleistungen schwächer. Die Gruppe der erwerbsfähigen Bevölkerung sinkt und der Indikator „Angebotssituation“ vermindert sich weiter.

Bundesweit ist Südniedersachsen bezogen auf diese Entwicklung kein Einzelfall. Vielmehr werden in vielen Regionen die Bedarfe an gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen entweder wachsen (Alterung der Bevölkerung) oder nicht in dem Maße zurückgehen, wie die schwindende Erwerbsbevölkerung das notwendig erscheinen lässt. Immer dann wird der Leistungsanspruch an die GenDis-Branchen schwerer erfüllbar. Der Zugang zu den notwendigen Dienstleistungen wird erschwert/vermindert und weitere Ungleichheit kommt hinzu.

Die Bereitstellung von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist also an sich aber auch insbesondere vor Ort herausgefordert. Der demografische Wandel vor Ort ist nicht gleichgerichtet zur Bundesentwicklung, vielmehr verschieben ökonomische Entwicklung und regional unterschiedliche Attraktivitäten von Orten die Altersgruppen asynchron. In Folge stehen sich bei anhaltender Entwicklung in einigen Region Bedarfe an Dienstleistungen und Möglichkeiten zur Erbringung solcher zunehmend ungleicher gegenüber.

Allerdings unterscheiden sich die Regionen nicht nur hinsichtlich der dargestellten GenDis-Indikatoren. Vielmehr ist neben Bevölkerungszahl, Altersstruktur und Beschäftigung auch z. B. Wertschöpfung ein differenzierendes Merkmal. Die Bereitstellung von Leistungen durch die GenDis-Branchen ist auch von den verfügbaren Mitteln einer Region abhängig. Es sind also weitere Arbeiten notwendig.

8 LITERATURVERZEICHNIS

- Blinder, A. S. (2007): How Many U.S. Jobs Might Be Offshorable? CEPS Working Paper No. 142.
- Brändle, T. & Koch, A. (2014): Offshoring and Outsourcing Potentials of Jobs. Evidence from German Micro-Level Data. IAW Discussion Papers.
- Gorodetski, K., Mönnig, A. & Wolter, M. I. (2016): Zuwanderung nach Deutschland – mittel- und langfristige Projektionen mit dem Modell TINFORGE. GWS Discussion Paper 2016/1, Osnabrück.
- Grossman, G.M. & Rossi-Hansberg, E. (2012): Task Trade Between Similar Countries. *Econometrica* 80(2): S. 593 - 629.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) (2019): Daseinsvorsorge-Atlas in der Region Göttingen. Dortmund.
- Lehweß-Litzmann, R., Krebs, B., Maier, T., Sonnenburg, A., Thobe, I., Vogel, B., Wolter, M. I. (2020): Was sind gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen? Eine konzeptionelle und empirische Eingrenzung. Grundlagen des Projekts GenDis. SOFI Working Paper. Göttingen: Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), 2020.
- Maier, T., Neuber-Pohl, C., Mönnig, A. & Wolter, M. I. (2015): Erwerbsverhalten, berufliche Flexibilität, Arbeitsvolumenpotenzial und Pendelbewegungen auf regionaler Ebene. Konzepte, Methoden und Ergebnisse der BIBB-IAB-Projektionen. In: Zika, G. &

- Maier, T. (Hrsg.): Qualifikation und Beruf in Deutschlands Regionen bis 2030. Konzepte, Methoden und Ergebnisse der BIBB-IAB-Projektionen. IAB-Bibliothek 353, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, S. 167–196.
- Maier, T., Zika, G., Kalinowski, M., Steeg, S., Mönnig, A., Wolter, M. I., Hummel, M. & Schneemann, Ch. (2020): COVID-19-Krise: Die Arbeit geht weiter, der Wohlstand macht Pause. Ergebnisse der sechsten Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen bis zum Jahr 2040. BIBB-Report 4/2020, Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Bonn.
- Maier, T., Zika, G., Mönnig, A., Wolter, M. I., Kalinowski, M., Hänisch, C., Helmrich, R., Schandock, M., Neuber-Pohl, C., Bott, P. & Hummel, M. (2014): Löhne und berufliche Flexibilität als Determinanten des interaktiven QuBe-Arbeitsmarktmodells. Ein Methodenbericht zur Basisprojektion der dritten Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen. Wissenschaftliche Diskussionspapiere, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), Heft 148, Bonn.
- Mönnig, A. & Wolter, M. I. (2020): Exportweltmeister Deutschland: Ist das deutsche Geschäftsmodell im Wandel? GWS Discussion Paper 2020/5, Osnabrück.
- Sonnenburg, A. & Schröder, A. (2019): Pflegewirtschaft in Deutschland – Entwicklung der Pflegebedürftigkeit und des Bedarfs an Pflegepersonal bis 2035. GWS Discussion Paper 2019/4, Osnabrück.
- Statistisches Bundesamt (StBA) (2020): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse 2019. Fachserie 18 Reihe 1.4. Wiesbaden. Erschienen am 4. März 2020.
- Wieland, T. & Dittrich, C. (2016): Bestands- und Erreichbarkeitsanalyse regionaler Gesundheitseinrichtungen in der Gesundheitsregion Göttingen. Göttingen.
- Zika, G., Schneemann, Ch., Hummel, M., Maier, T., Kalinowski, M., Bernardt, F., Mönnig, A., Parton, F., Sonnenburg, A., Ulrich, P. & Wolter, M. I. (2020): Langfristige Folgen von Demografie und Strukturwandel für regionale Arbeitsmärkte. Daten, Methoden und Ergebnisse der 5. Welle der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsprojektionen. IAB-Forschungsbericht 01/2020, Nürnberg, 73 S.
- Zika, G., Schneemann, Ch., Kalinowski, M., Maier, T., Winnige, S., Großmann, A., Mönnig, A., Parton, F. & Wolter, M. I. (2019): BMAS-Prognose „Digitalisierte Arbeitswelt“ – Kurzbericht. Forschungsbericht 526/1K, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) & Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung (GWS) mbH im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin.