ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Ragnitz, Joachim

Article

Dimensionen des regionalen Gefälles: Gibt es ein gemeinsames Muster?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ragnitz, Joachim (2019) : Dimensionen des regionalen Gefälles: Gibt es ein gemeinsames Muster?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. Sonderheft, pp. 19-23, https://doi.org/10.1007/s10273-019-2427-7

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/196556

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DOI: 10.1007/s10273-019-2427-7

Joachim Ragnitz

Dimensionen des regionalen Gefälles: Gibt es ein gemeinsames Muster?

Innerhalb Deutschlands sind regionale Unterschiede vorhanden. Wann diese jedoch so gravierend sind, dass politischer Handlungsbedarf besteht, ist wissenschaftlich umstritten. Zwei Bereiche sind dabei zu unterscheiden, zum einen die regionalen Disparitäten im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und zum anderen die aus wirtschaftlicher Sicht. Es zeigt sich, dass die öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen relativ ausgewogen sind, die unterschiedliche regionale Wirtschaftskraft jedoch durchaus ein Problem in Deutschland darstellt.

Regionale Disparitäten werden häufig als Verstoß gegen den Grundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ gesehen, wie er im Grundgesetz (Art. 72 GG) bzw. im Raumordnungsgesetz (insbesondere § 2 ROG) festgeschrieben ist. Allerdings ist der Begriff der Gleichwertigkeit nirgends abschließend definiert, sodass erhebliche Interpretationsspielräume bestehen, anhand derer Indikatoren regionaler Lebensverhältnisse gemessen werden können. Dabei ist fraglich, welche Unterschiede noch als akzeptabel gelten können und wann politischer Handlungsbedarf besteht. Die aktuelle Diskussion, wie sie z. B. im Zusammenhang mit der „Gleichwertigkeitskommission“ des Bundes geführt wird, beruht deswegen in hohem Maße auf „angenommenen“ (oder bestenfalls durch anekdotische Evidenz belegten) Verstößen gegen das Gleichwertigkeitsgebot und bedarf deswegen dringend einer wissenschaftlichen Fundierung.

Entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des Raumordnungsgesetzes sind gleichwertige Lebensverhältnisse zum einen durch „ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse“[1], also durch eine angemessene Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gekennzeichnet. Zum anderen beinhaltet das Gebot der Gleichwertigkeit aber auch eine enger abgegrenzte wirtschaftliche Dimension, es verlangt nämlich eine „langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur“ sowie ein „ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen“. Während Ersteres im föderalen Geflecht der Bundesrepublik Deutschland primär eine Aufgabe der Länder und Gemeinden ist und deswegen prinzipiell durch eine angemessene Ausgestaltung der Finanzausgleichssysteme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erreicht werden kann, wird mit der zweiten Dimension insbesondere das vielfältige Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderung angesprochen.

Regionale Disparitäten im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge

Vielfach wird vermutet, dass es im Bereich der (öffentlichen) Daseinsvorsorge große Unterschiede innerhalb Deutschlands gibt. Natürlich ist die Versorgung beispielsweise im medizinischen Bereich, bei der Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, im Bildungssystem oder auch der Zugang zu kulturellen Angeboten nicht überall gleich. Das kann schon deswegen nicht sein, weil all diese Einrichtungen eine Mindestzahl an Nutzern benötigen, um rentabel betrieben werden zu können, was in dünn besiedelten Regionen häufig nicht der Fall ist. Das Raumordnungsgesetz fordert deshalb auch keine flächendeckende Versorgung, sondern lediglich, dass entsprechende Angebote in angemessener Entfernung zum Wohnort der Bürger vorhanden sein müssen. Dies wird in der raumordnerischen Praxis durch

Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts und lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomie des Strukturwandels, an der Technischen Universität Dresden.

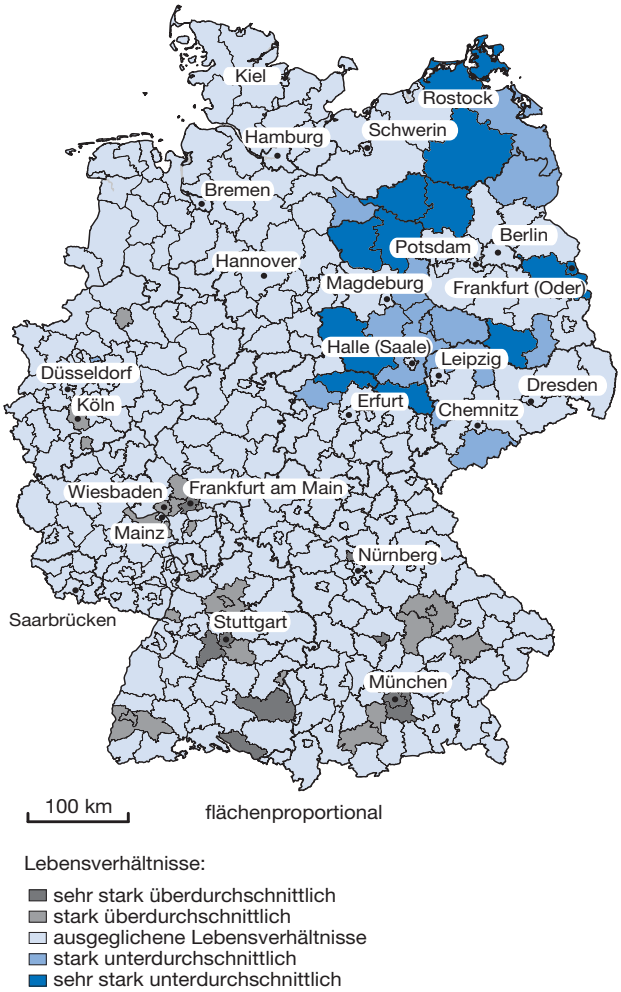
1 Vgl. § 2 Abs. 2 ROG.

ein differenziertes System Zentraler Orte gewährleistet, die in zumutbarer Reisedistanz erreichbar sein müssen.

Tatsächlich sind die in dieser Hinsicht besonders bedeutsamen Mittelzentren in nahezu allen Regionen Deutschlands in etwa halbstündiger Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr erreichbar. Ausnahmen gelten im Wesentlichen nur für einige periphere Regionen in ungünstiger Lage (z. B. Inseln). Geht man von einem in etwa gleichartigen Angebot öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen in diesen Mittelzentren aus, so scheint das Gebot der Gleichwertigkeit also durchaus erfüllt. Dass nicht alle Menschen diese Angebote auch in Anspruch nehmen können, z. B. weil sie aufgrund von Alter oder Einkommensverhältnissen kein eigenes Auto besitzen, lässt sich nicht als Argument für ein breit gefächertes Leistungsangebot in der Fläche heranziehen. Vielmehr wäre dann zu überlegen, inwieweit mittels „innovativer" Leistungsangebote (z. B. mobil-temporäre Angebote, internet-gestützte Lösungen) eine Versorgung erfolgen kann. Alternativ wäre es auch denkbar, den betroffenen Personen einen finanziellen Ausgleich zu gewähren, um sie so in die Lage zu versetzen, privatwirtschaftliche Mobilitätsangebote (z. B. Taxen) in Anspruch zu nehmen und sich so den Zugang zu den bestehenden Zentralen Orten zu verschaffen. Die dritte Option, durch Anreize zu einer zentrennäheren Besiedlung das Problem zu lösen, scheint hingegen in Deutschland kaum durchsetzbar (während in anderen Ländern mit andersartiger Tradition durchaus auch eine höhere Mobilität der Menschen eingefordert wird).

Selbst wenn man den Katalog von Indikatoren „gleichwertiger Lebensverhältnisse" breiter wählt, wie dies beispielsweise das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in einer Reihe von Untersuchungen tut, sind Verstöße gegen das Gleichwertigkeitsgebot nur in wenigen Regionen (räumliche Ebene: Landkreise) auszumachen. Diese befinden sich überwiegend im Nordosten Deutschlands, vor allem in Mecklenburg-Vorpommern sowie in Teilen Sachsen-Anhalts und Brandenburgs. Zumeist handelt es sich dabei um recht dünn besiedelte Regionen – was impliziert, dass hiervon nur vergleichsweise wenige Menschen betroffen sind. Gleichzeitig liegt hierin wohl auch der wesentliche Grund für eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen, da sich die Aufrechterhaltung eines entsprechenden Angebots infolge von Auslastungsproblemen aus ökonomischer Sicht oftmals nicht lohnt. Gleichzeitig weisen diese Regionen – aus gleichen Gründen – gemeinhin auch ein eher ungünstiges Angebot an marktbestimmten Dienstleistungen (wie Hausärzte, Supermärkte usw.) auf. In Westdeutschland hingegen lassen sich gemäß BBSR so gut wie keine Regionen[2] mit unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen ausmachen, was aber natürlich nicht bedeutet, dass es solche Probleme kleinräumig geben kann. Da jedoch das Netz der Zentralen Orte deutlich dichter gespannt ist als in den genannten Regionen Ostdeutschlands, machen sich derartige Unterschiede hier kaum bemerkbar (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1
Lebensverhältnisse in den Regionen Deutschlands



Die Typisierung setzt sich aus folgenden Einzelindizes zusammen: Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Demografie, Wohlstand, Infrastruktur, Wohnungsmarkt.

Quelle: laufende Raumbeobachtung: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Fachbeitrag „Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen", Stand 2017, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/abgehaengte-regionen/abgehaengte_regionen.html?nn=412276 (14.3.2019).

2 Ausnahmen sind die Stadt Herne sowie der Landkreis Lüchow-Dannenberg.

Regionale Disparitäten aus wirtschaftlicher Sicht

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Teilräumen des Bundesgebiets. Zu deren Abbau wurde schon in den 1960er Jahren die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) geschaffen, die explizit auf strukturschwache Regionen ausgerichtet ist. Eine „Raumwirksamkeit“ weisen zwar auch andere förderpolitische Instrumente des Bundes (und der Länder) auf, doch dienen diese in erster Linie anderen (z. B. innovationspolitischen oder mittelstandspolitischen) Zwecken und sind deswegen nicht dem Bereich der Regionalpolitik zuzuordnen.

Im Rahmen der GRW wird Strukturschwäche anhand eines Indikatorensystems gemessen, das vor allem die regionalen Unterschiede in den Beschäftigungschancen betont.[3] Dies reflektiert die Tatsache, dass hohe Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit das bedeutsamste wirtschaftspolitische Problem darstellte. Mit dem (zu einem guten Teil demografisch bedingten) Rückgang der Arbeitslosigkeit gewinnt die Frage an Bedeutung, inwieweit andere Indikatoren besser geeignet sind, strukturschwache Regionen zu identifizieren. Zu diesem Zweck wurde im Rahmen eines Gutachtens[4] für den GRW-Unterausschuss ein neues Indikatorensystem vorgeschlagen, in dem Strukturschwäche vor allem anhand des Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Erwerbstätigen (als Indikator der Wirtschaftskraft) und der Unterbeschäftigtenquote (als Indikator von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt) gemessen wird.[5]

Wie in Abbildung 2 erkennbar, ist eine niedrige Wirtschaftskraft vor allem ein ostdeutsches Phänomen. Dies reflektiert den bislang unvollendeten Prozess des „Aufbau Ost“, der zwar zu einer weithin günstigen Ausstattung mit öffentlichen Infrastrukturen beigetragen hat, jedoch bestehende strukturelle Defizite der ostdeutschen Wirtschaft (unter anderem Kleinteiligkeit der Unternehmensstruktur, Fehlen von Unternehmenshauptsitzen, Schwächen bei Forschung und Entwicklung) nicht abbauen konnte. Anders sieht es hingegen mit Blick auf die Unterbeschäftigungsquote aus: Hier werden neben weiten Teilen Ostdeutschlands auch eine Vielzahl westdeutscher Regionen als strukturschwach klassifiziert, wobei sich diese vor allem auf altindustrielle Problemgebiete (Montanregionen wie Ruhrgebiet und Saarland sowie auf Werftstandorte an der Nord- und Ostseeküste) konzentrieren. Hier ist die Ursache ganz offenkundig, dass es bislang nicht gelungen ist, die negativen Arbeitsmarktwirkungen des Zusammenbruchs bestehender Sektorstrukturen durch den Aufbau „neuer“ Wirtschaftsstrukturen zu kompensieren. Problematisch erscheint dies allerdings vor allem deshalb, weil die entsprechenden Strukturkrisen schon jahrzehntelang andauern und offenkundig trotz aller Förderung bislang nicht gelöst werden konnten.

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft (BIP je Erwerbstätigen) und Unterbeschäftigungsquote ist dabei eher schwach ausgeprägt, was darauf hindeutet, dass die beiden ausgewählten Indikatoren unterschiedliche Aspekte von Strukturschwäche abbilden. Dies kann gegenüber alternativen Indikatoren als Vorteil angesehen werden. Auffällig ist allein, dass ostdeutsche Regionen mit einer hohen Unterbeschäftigungsquote typischerweise auch eine niedrige Wirtschaftskraft aufweisen (insoweit eine „doppelte“ Förderwürdigkeit aufweisen), während sich Strukturschwäche in Westdeutschland im Regelfall nur in einer hohen Unterbeschäftigungsquote oder einer verhältnismäßig geringen Arbeitsproduktivität niederschlägt.

Grundsätzlich zeigt es sich, dass es ganz offenkundig auch Gemeinsamkeiten von strukturschwachen Regionen gibt. Unabhängig vom ostspezifischen Effekt (der vor allem die gemeinsame Transformationshistorie der Regionen im Osten reflektieren dürfte) sind dies (bei isolierter Betrachtung) eine ungünstige Lage im Raum, eine häufig eher ungünstige infrastrukturelle Ausstattung (gemessen z. B. anhand der Erreichbarkeit), das Fehlen von Agglomerationsvorteilen, ein verhältnismäßig geringer Anteil von Industrieunternehmen bzw. von größeren Unternehmenseinheiten sowie eine eher ungünstige Ausstattung mit Humankapital. Ein Zusammenhang besteht dabei eher zum BIP je Erwerbstätigen als zur Unterbeschäftigungsquote. Insgesamt sind die identifizierbaren Zusammenhänge aber schwach und scheinen auch durch „gemeinsame“ Faktoren verursacht zu sein. Theoretische Überlegungen[6] legen nahe, dass

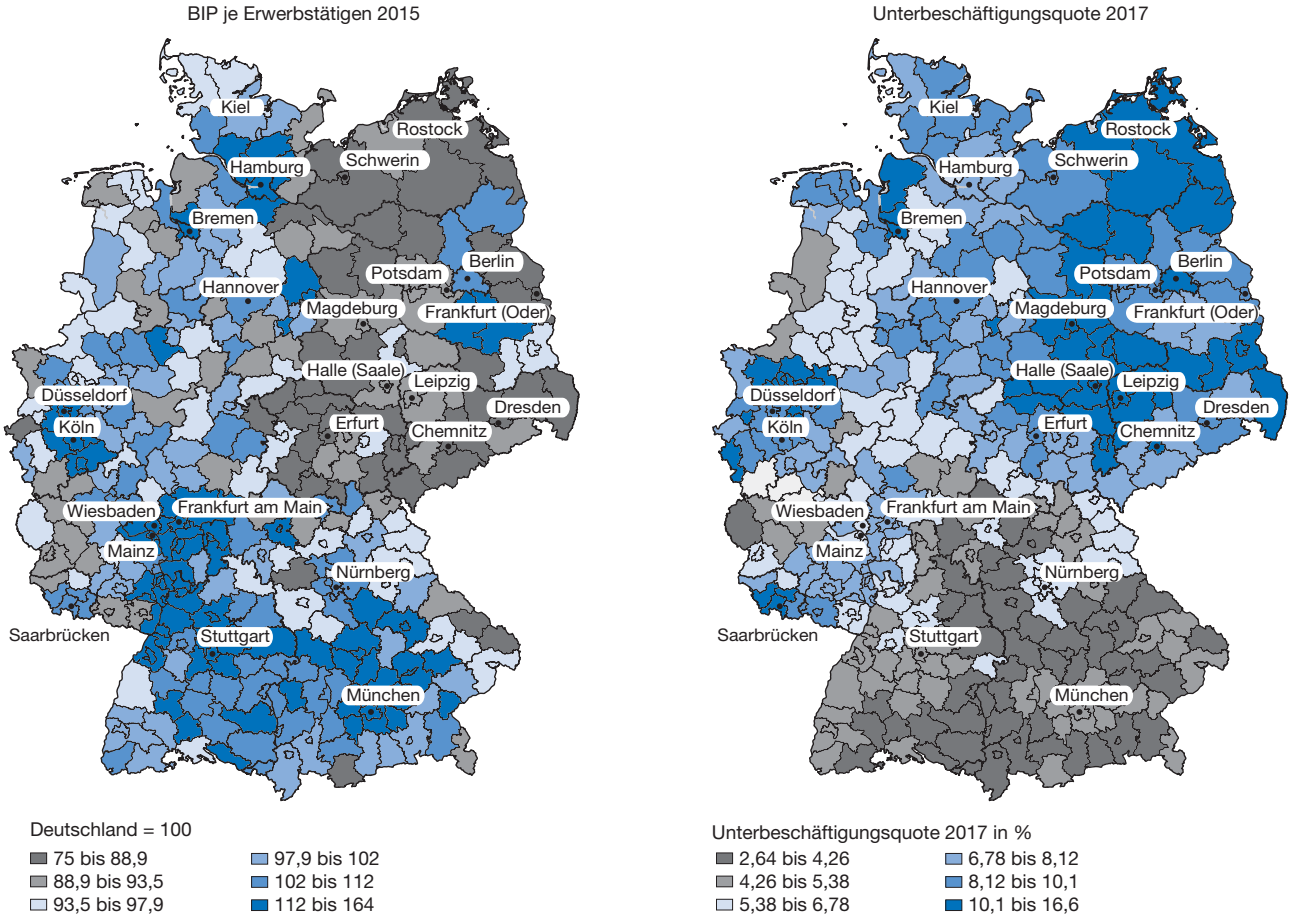
3 Die aktuelle GRW-Indikatorik beinhaltet die regionale Arbeitslosenquote (Gewichtung: 45 %), das regionale Bruttolohnniveau je sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (40 %), eine Erwerbstätigenprognose (7,5 %) und einen zusammengefassten Infrastrukturindikator (7,5 %).

4 Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), ifo Institut, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021 (Raumbeobachtung), 11.1.2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/betrachtung-und-analyse-von-regionalindikatoren.html (14.3.2019).

5 Dies. schlagen zusätzlich vor, in eine reformierte GRW-Indikatorik die voraussichtliche Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen sowie einen vereinfachten Infrastrukturindikator aufzunehmen. Allerdings werden bislang keine Aussagen über die mögliche Gewichtung der genannten vier Indikatoren getroffen.

6 Siehe hierzu z. B. die Ergebnisse der „new economic geography“, vgl. P. Krugman: Geography and Trade, Cambridge MA 1991.

Abbildung 2
Wirtschaftskraft und Beschäftigung in Deutschland



Quelle: Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), ifo Institut, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021 (Raumbeobachtung), 11.1.2019, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/betrachtung-und-analyse-von-regionalindikatoren.html (14.3.2019).

Strukturschwäche vor allem ein Ergebnis geringer Siedlungsdichte und einer ungünstigen räumlichen Lage sein dürfte, denn solche Regionen weisen im Regelfall eine geringere Attraktivität für (Industrie-)Unternehmen auf. Im Ergebnis können sich regionale Disparitäten dann sogar noch verstärken, weil mobile Bevölkerungsgruppen von hier abwandern und steigende Skalenerträge in agglomerierten Räumen die wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich anregen.

Bei der Unterbeschäftigung kommt zudem eine unbewältigte Erneuerung nach schwerwiegenden strukturellen Krisen hinzu. Hier dürfte insbesondere eine Rolle spielen, dass regionalökonomische Maßnahmen wie die GRW vor allem darauf ausgerichtet sind, die Investitionstätigkeit in strukturschwachen Regionen anzuregen, während die eigentlichen Hindernisse bei der Überwindung struktureller Schwächen in einer „falschen" Qualifikation des vorhandenen Erwerbspersonenpotenzials liegen. Unternehmen, die auf gut qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind, werden sich trotz aller Investitionsanreize dann nicht in einer solchen Region ansiedeln, wenn die gesuchten Beschäftigten dort nicht zu finden sind.

Multivariate Analysen bestätigen dies zumindest näherungsweise. So lässt sich das BIP je Erwerbstätigen regressionsanalytisch zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch Faktoren wie Größenstruktur der Unternehmen und Erreichbarkeit/Siedlungsdichte erklären. In Westdeutschland spielen darüber hinaus auch die Branchenstruktur und die Humankapitalausstattung eine wesentliche Rolle. Die Unterbeschäftigungsquote, die regional stärker streut, wird auch stark durch die Altersstruktur der Bevölkerung beeinflusst (vgl. Tabelle 1).

Problematisch scheinen diese Ergebnisse insbesondere deshalb, weil sich daraus nur geringe Einflussmöglichkeiten für die „klassische“ Regionalförderung ableiten lassen. Manche Faktoren (wie z. B. Siedlungsstruktur oder demografische Einflussgrößen) lassen sich politisch überhaupt nicht gestalten, andere (wie die Branchenstruktur oder die Größenstruktur der vorhandenen Unternehmen) lassen sich zwar durch gezielte Interventionen möglicherweise beeinflussen, jedoch stoßen diese auf ordnungspolitische Bedenken. Zudem sind Effekte, wenn überhaupt, wohl nur in der langen Frist erreichbar.

Fazit zu den Dimensionen des regionalen Gefälles

Insgesamt betrachtet stellt weniger die mangelnde Gleichwertigkeit von Regionen (im Sinne eines unausgewogenen Angebots an öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen) als vielmehr die unterschiedliche regionale Wirtschaftskraft ein Problem in Deutschland dar. Zwar wird es wohl nie zu einer völligen Einebnung regionaler Unterschiede kommen, weil die Standortbedingungen regional unterschiedlich sind und steigende Skaleneffekte Konvergenz verhindern können. Selbst dann stellt sich aber die Frage, welches Niveau regionaler Divergenzen (politisch) als akzeptabel angesehen werden kann. Die aktuelle Diskussion in Deutschland über die Ausgestaltung einer „gesamtdeutschen“ regionalen Strukturpolitik zeigt, dass dieses akzeptable Niveau bislang offenbar noch nicht erreicht ist.

Da strukturschwache Regionen gewisse Gemeinsamkeiten aufweisen (wie eine ungünstige Lage und Siedlungsstruktur oder eine bestimmte Wirtschaftsstruktur), die politisch nicht oder zumindest nicht kurzfristig behoben werden können, stößt eine ursachenorientierte Regionalpolitik schnell an ihre Grenzen. Man wird daher wohl nur versuchen können, über entsprechende Anreize die Marktergebnisse zu korrigieren, wie dies in Deutschland vor allem über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geschieht. Ob die GRW dabei stets die richtigen Instrumente zur Verfügung stellt, sollte im Zuge einer anstehenden Neuformulierung untersucht werden.

Tabelle 1
Erklärungsfaktoren[1] von Strukturschwäche

	Westdeutschland	Ostdeutschland
BIP/Erwerbstätigen		
Branchenstruktur	x	-
Größenstruktur	x	x
Qualifikationsstruktur	x	-
Erreichbarkeit/ Siedlungsdichte	x / x	x / -
Unterbeschäftigung		
Branchenstruktur	x	x
Größenstruktur	x	x
Qualifikationsstruktur	x	-
Demografie	x	x
Siedlungsdichte	x	x

[1] Auf dem Niveau von 1 % signifikante Variablen einer multivariaten Regressionsanalyse.

Quelle: eigene Berechnungen.

Title: *Regional Disparities: Are There Common Characteristics Across Regions?*
Abstract: *Living conditions differ between Germany's regions. However, while the supply of public goods is more or less equal across the regions, differences in economic features are far more pronounced (e.g., in productivity and unemployment rates). One objective of German economic policy is the reduction of these disparities. This article shows that economic differences between regions are mostly the result of differing locational conditions (such as infrastructure, population density) and of historical path dependencies. This leads to the conclusion that regional policy cannot reduce these disparities, at least, not in the short run.*
JEL Classification: *R12, R38, R58*