

Maretzke, Steffen; Ragnitz, Joachim; Untiedt, Gerhard

**Article**

## Eignung von Regionalindikatoren zur Bestimmung der GRW-Fördergebiete ab 2021

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Maretzke, Steffen; Ragnitz, Joachim; Untiedt, Gerhard (2019) : Eignung von Regionalindikatoren zur Bestimmung der GRW-Fördergebiete ab 2021, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 26, Iss. 01, pp. 3-8

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198625>

**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.*

Steffen Maretzke, Joachim Ragnitz und Gerhard Untiedt\*

## Eignung von Regionalindikatoren zur Bestimmung der GRW-Fördergebiete

Die die Bundesregierung tragenden Parteien haben in ihrem Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode angekündigt, die Regionalförderung in Deutschland künftig neu aufzustellen. Eine wesentliche Aufgabe besteht dabei darin, die für eine Förderung in Frage kommenden strukturschwachen Räume in Deutschland auf Basis eines einheitlichen gesamtdeutschen Indikatorensystems zu identifizieren. Das ifo Institut (Niederlassung Dresden) hat zusammen mit der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster (GEFRA) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) hierzu eine Studie erarbeitet, mit der die Eignung unterschiedlicher Indikatoren im Hinblick auf die Bestimmung strukturschwacher Regionen in Deutschland näher untersucht werden sollte.<sup>1</sup> Im Ergebnis sprechen sich die Autoren dafür aus, künftig das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen, die Unterbeschäftigungsquote, die Projektion der Zahl der Erwerbsfähigen und einen modifizierten Infrastrukturindikator für die Abgrenzung von Fördergebieten heranzuziehen.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist eine Darstellung der wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und infrastrukturellen Entwicklungen in den Arbeitsmarktregionen Deutschlands<sup>2</sup> in der jüngeren Vergangenheit anhand ausgewählter statistischer Kennziffern, aus denen sich wichtige Rückschlüsse auf die aktuelle und zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen ergeben. Zunächst wird zusammenfassend auf die Entwicklung in den Arbeitsmarktregionen in der jüngeren Vergangenheit eingegangen. Hauptaugenmerk dabei liegt dabei auf der Frage, inwieweit diese Einzelindikatoren geeignet sind, strukturschwache Regionen im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als dem Hauptinstrument der regionalen Wirtschaftsförderung in Deutschland zu identifizieren. Im zweiten Schritt wird hieraus dann eine Empfehlung für die zukünftige Ausgestaltung des GRW-Gesamtindikators ausgesprochen.

### REGIONALÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGSTENDENZEN SEIT DEM JAHRE 2011

**Die wirtschaftliche Entwicklung** im Hinblick auf die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Erwerbstätigkeit ist auch aufgrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den meisten Arbeitsmarktregionen zwischen 2011 und 2015 positiv verlaufen. Mit Blick auf die regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zeigt sich, dass das BIP je Einwohner in den schwächeren Arbeitsmarktregionen in Deutschland und vor allem in Ostdeutschland überproportional stark gestiegen ist, und dass es eine allgemeine Tendenz zur Konvergenz gibt. Die Konvergenzgeschwindigkeit ist allerdings gering, und es gibt auch Ausnahmen vom Konvergenztrend; in Einzelfällen sind sogar divergente regionale Entwicklungen zu beobachten. Auffällig

ist überdies, dass die GRW-Fördergebiete in Westdeutschland keine vom Durchschnitt abweichende schnellere Konvergenz aufweisen.

Auch bei der Entwicklung der regionalen Produktivität (BIP je Erwerbstätigen) zeigt sich eine allgemeine Tendenz zur Konvergenz. Dabei nähern sich die regionalen Produktivitäten schneller an als die Werte des BIP je Einwohner, und auch ihre Streuung ist geringer: Die regionalen Produktivitäten unterscheiden sich höchstens um das Zweifache, während das BIP je Einwohner eine Spannweite in Höhe des Vierfachen zwischen dem größten und dem kleinsten Wert aufweist.

Auch die **Arbeitsmarktentwicklung** war in den letzten Jahren überwiegend positiv. Die Erwerbstätigkeit hat vor allem in Westdeutschland im Zeitraum von 2011 bis 2015 deutlich zugenommen. Insbesondere in den wirtschaftlich starken Regionen im Süden, Westen und Nordwesten und in den großen Agglomerationsräumen mit Ausnahme des Ruhrgebiets wurden überdurchschnittliche Zuwächse erzielt. In vielen ländlichen, peripheren Regionen war die Veränderung der Erwerbstätigkeit hingegen unterdurchschnittlich. Dies gilt auch für die GRW-Fördergebiete in Westdeutschland. In Ostdeutschland hat die Erwerbstätigkeit, trotz positiver Wachstumsraten des BIP, kaum zugenommen. Einzige Ausnahme ist dabei Berlin, wo die Erwerbstätigkeit stark angestiegen ist. In vielen ländlichen und peripheren Arbeitsmarktregionen im Osten ist sogar ein Rückgang der Erwerbstätigenzahlen zu beobachten.

\* Dr. Steffen Maretzke ist Projektleiter im Referat Raumentwicklung am Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in Bonn, Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. und Prof. Gerhard Untiedt ist Geschäftsführer der GEFRA – Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen in Münster.

Die Arbeitsplatzversorgung in den deutschen Arbeitsmarktregionen differiert dabei stark. Eher ländlich geprägte Regionen zwischen den Ballungszentren mit guter Verkehrsanbindung und deswegen günstiger Pendelbedingungen weisen eine eher geringe Ausstattung mit Arbeitsplätzen auf. Ungünstig ist die Arbeitsplatzausstattung dabei vor allem in den meisten ostdeutschen Arbeitsmarktregionen. Ausnahmen stellen hier nur die Agglomerationszentren dar, die durch einen hohen Einpendlerüberschuss gekennzeichnet sind.

Demgegenüber ist die Arbeitslosigkeit fast überall deutlich zurückgegangen. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland. Ausschlaggebend hierfür ist in den meisten ostdeutschen Arbeitsmarktregionen eine Verringerung des Arbeitskräfteangebots als Folge von Alterung und Abwanderung. In Westdeutschland hingegen ist in beinahe allen Arbeitsmarktregionen ein Anstieg des Arbeitskräfteangebots zu beobachten, dem aber meist ein noch stärkerer Anstieg der Arbeitskräftenachfrage gegenübersteht. Die höchsten Zuwächse des Arbeitsangebots, also der Zahl der Erwerbspersonen, erzielen dabei die Agglomerationsräume in Rhein-Main und Rhein-Neckar-Gebiet, der Raum München und Berlin. Die GRW-Gebiete in Westdeutschland verzeichnen zwar auch eine Zunahme, diese ist aber unterdurchschnittlich, sodass sich ihre Position relativ verschlechtert.

Auch wenn die Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland immer noch über dem Niveau in Westdeutschland liegen, weisen mittlerweile nicht mehr ausschließlich ostdeutsche Arbeitsmarktregionen die höchsten regionalen Arbeitslosenquoten auf. Betroffen sind vielmehr auch einige westdeutsche Regionen, insbesondere in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Landesteilen: dem Ruhrgebiet, dem Saarland sowie den Küstenregionen, dem südlichen Niedersachsen und dem nördlichen Hessen. Hier sind typischerweise auch die Langzeitarbeitslosigkeit, die Unterbeschäftigungsquote und ebenfalls die Armutsgefährdungsquote besonders hoch.

Mit Blick auf die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen zeigt sich, dass sich akademisch gebildete Erwerbspersonen auf die großen Ballungszentren konzentrieren, während in ländlich geprägten Regionen Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung dominieren. In Ostdeutschland liegt die formale Qualifikation historisch bedingt auf einem hohen Niveau. Erwerbspersonen ohne Ausbildung konzentrieren sich hingegen vor allem in städtischen Regionen in Westdeutschland.

Informationen über strukturelle Besonderheiten liefert darüber hinaus die Statistik der sozialversicherungspflichtigen (SV) Beschäftigten. Es zeigt sich, dass die überwiegende Mehrheit der SV-Beschäftigten (ca. 73 %) in Dienstleistungsberufen tätig ist, während nur 27 % in Produktionsberufen arbeiten. Die Dienstleistungsberufe konzentrieren sich dabei auf Agglomerationen und städtische Räume, während es in den ländlichen und einigen wenigen städtischen Regionen einen überproportional großen Anteil von SV-Beschäftigten in Produktionsberufen gibt. Die regionale Verteilung der SV-Beschäftigten nach ihrer Beschäftigungsart spiegelt im Wesentlichen die regionale Wirtschaftsstruktur wider.

Besondere Bedeutung für die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten wird gemeinhin dem Umfang der Beschäfti-

gung von Hochqualifizierten zugesprochen. Zieht man hierfür als Indikator die Zahl der MINT-Beschäftigten<sup>3</sup> als Stellvertreter für die Humanressourcen und Innovationsfähigkeit einer Region heran, so zeigt sich, dass diese an der Gesamtbeschäftigung insgesamt nur einen relativ geringen Anteil von rund 4 % haben. Der Anteil variiert jedoch stark über die Arbeitsmarktregionen, ist insbesondere in technologieorientierten Regionen und an Standorten der chemischen Industrie hoch und korreliert zudem mit der allgemeinen Akademikerquote. Insbesondere in den peripheren nord- und ostdeutschen Regionen ist der Anteil hingegen gering. Insoweit spiegelt sich auch hierin in erster Linie die regionale Wirtschaftsstruktur wieder.

Hinsichtlich der beruflichen Ausbildungskapazitäten zeigt sich am aktuellen Rand, dass die Angebot-Nachfrage-Relation insbesondere in Süd- und Ostdeutschland durch einen Überhang an Ausbildungsstellen gekennzeichnet ist, während im Norden und Westen die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen das Angebot übersteigt. Die vorteilhafte Situation in Ostdeutschland ist dabei vor allem durch die reduzierte Nachfrage auf Grund der Bevölkerungsentwicklung bestimmt.

Bis zum Jahr 2035 wird sich die Zahl der Erwerbsfähigen in Deutschland um rund 15 % reduzieren. Besonders betroffen werden dabei die ländlichen und peripheren Gebiete sein. Überdurchschnittlich stark ist der zu erwartende Rückgang der Zahl der Erwerbsfähigen im Osten Deutschlands mit einer Abnahme von bis zu 23 %. Aber auch viele westdeutsche Regionen werden mit dieser Folge des demographischen Wandels konfrontiert sein, wenn auch weniger stark. Innerhalb Westdeutschlands wird der Rückgang dabei in den heutigen GRW-Fördergebieten deutlich größer ausfallen als in den Nichtfördergebieten.

Neben Indikatoren der wirtschaftlichen Ergebnisse umfasst die GRW-Indikatorik in ihrer heutigen Form auch verschiedene Indikatoren der **Standortqualität** (zusammengefasster Infrastrukturindikator). Mit Blick auf die verkehrliche Erreichbarkeit von Agglomerationsräumen und die Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen zeigen die Erreichbarkeitsindikatoren ein ausgeprägtes Zentrum-Peripherie-Gefälle. Dabei weisen die peripheren Regionen und Grenzregionen jeweils die höchsten Reisezeiten zu den nächsten Ballungszentren bzw. zum nächstgelegenen Autobahnanschluss, Verkehrsflughafen und Fernbahnhof auf. Gegenüber 2012 hat sich bis 2017 in vielen Regionen die verkehrliche Erreichbarkeit jedoch verbessert. Dies gilt für die Erreichbarkeit der drei nächsten nationalen und/oder ausländischen Agglomerationsräume im Pkw-/Schienenverkehr insbesondere für einen Nord-Süd-Korridor von Kiel über Hamburg, Hannover, Erfurt bis München sowie für ostdeutsche Regionen insbesondere im Großraum um Berlin. Dies spiegelt in erster Linie die Ausbaufortschritte im Eisenbahnnetz wider. Daneben hat sich die Ausstattung der Regionen mit hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen in Ost und West in vielen Regionen verbessert, ohne dass sich klare räumliche Schwerpunkte identifizieren ließen.

Zunehmend werden überdies leistungsfähige Breitbandinfrastrukturen als ein wichtiger Standortfaktor für die Haushalte, Kommunen und die Unternehmen angesehen, wobei

das Ziel der Bundesregierung darin besteht, eine flächendeckende Versorgung mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur zu ermöglichen. In Deutschland sind aktuell noch immer große regionale Unterschiede zu beobachten. Die regionale Verteilung ist dabei durch ein ausgeprägtes Zentrum-Peripherie-Gefälle mit einer deutlich schwächeren Ausstattung in Ostdeutschland, aber auch in vielen peripher gelegenen westdeutschen Regionen geprägt. Die Versorgungsunterschiede fallen umso größer aus, je leistungsfähiger die Breitbandinfrastruktur ist. Im Zeitraum von 2014 bis 2017 haben sich die Versorgungsquoten mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur deutlich verbessert. Es besteht aber nach wie vor beinahe flächendeckend Bedarf. Besonders ausgeprägt ist dieser in den ostdeutschen Ländern, aber auch in Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz.

Auch Indikatoren der technologischen Leistungsfähigkeit von Regionen können als relevanter Standortfaktor angesehen werden. So hat der Wissenstransfer zwischen Forschungseinrichtungen und dem Unternehmenssektor in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Die räumliche Verteilung der Wissenstransfereinrichtungen zeigt bundesweit ein deutliches Zentrum-Peripherie-Gefälle, in Ost- und Westdeutschland. Die geringe Ausstattung peripherer ländlicher Räume resultiert einerseits daraus, dass es dort nur wenige Forschungseinrichtungen gibt. Andererseits lässt sich für diese Räume aufgrund der sektoralen Wirtschaftsstruktur auch nur eine geringe Nachfrage nach Forschungsdienstleistungen und Wissenstransfer beobachten. Insgesamt weisen die ostdeutschen Regionen aber einen etwas höheren Personaleinsatz in Wissenstransfereinrichtungen auf als die westdeutschen Regionen. Zu beachten ist hier allerdings, dass es sich bei den berücksichtigten Wissenstransfereinrichtungen zumeist um öffentlich geförderte Einrichtungen handelt und die Forschungseinrichtungen privater Unternehmen unberücksichtigt blieben.

Eine weitere zentrale Kennziffer für die zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sind die Ausgaben der Unternehmen für Forschung und Entwicklung (FuE). Unternehmerische FuE-Ausgaben konzentrieren sich vor allem in Westdeutschland auf die wirtschaftsstarken Räume in Baden-Württemberg, Bayern, in der Rhein-Main-Region und im Raum um Wolfsburg. In den ländlichen und peripheren Regionen sind nur geringe FuE-Ausgaben der Unternehmen zu beobachten. Dies gilt insbesondere für Ostdeutschland, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und für das nördliche und östliche Bayern.

Alles in allem zeigt die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung, des Arbeitsmarktes und der demographischen Entwicklung sowie der Ausstattung der Arbeitsmarktregionen mit materieller und immaterieller Infrastruktur ein heterogenes Bild. Auch wenn die Entwicklung insgesamt positiv einzuschätzen ist, profitieren hiervon nicht alle Regionen in gleichem Maße, sodass neben konvergenten auch divergente Entwicklungen sichtbar werden. Für die GRW-Fördergebiete kann festgestellt werden, dass die ostdeutschen Regionen eine höhere Konvergenzrate aufweisen, während sich die westdeutschen C- und D-Fördergebiete im Durchschnitt in Bezug auf das BIP je Einwohner wie die Nichtfördergebiete entwickeln. So lassen sich aktuell noch immer die altbekann-

ten regionalen Disparitäten beobachten, also die räumlichen Muster regionaler Unterschiede, die es schon zu Beginn der laufenden Förderperiode gab.

Weiterhin zeigt sich, dass veränderte Rahmenbedingungen wie die regional unterschiedliche demographische Entwicklung (Wachstum, Schrumpfung, Alterung) Einfluss auf Indikatoren wie die Arbeitslosenquote und die Erwerbstätigkeit nehmen. Zusätzlich werden durch die Digitalisierung von Produktion und Dienstleistungen die Anforderungen an die wirtschaftsnahen Infrastrukturen verändert, wobei leistungsfähige Breitbandinfrastrukturen immer stärker an Bedeutung gewinnen. Strukturschwache, oft peripher gelegene Regionen erfahren hier eine weitere Benachteiligung aufgrund niedriger Versorgungsquoten mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur. Schließlich wird durch die zunehmende Globalisierung eine Neuordnung der Produktionsnetzwerke möglich, bei der nicht mehr nur einfache Tätigkeiten ausgelagert werden, sondern auch höher qualifizierte Tätigkeiten Verlagerungstendenzen aufweisen. Bereits heute zeigt sich, dass mit der Globalisierung zwar insgesamt der Wohlstand Deutschlands steigt, aber nicht alle Regionen gleichmäßig davon profitieren. Insbesondere die Regionen mit hoher Innovationskraft, hohem Humankapitalbestand und exportorientierten Industrien profitieren, während diejenigen mit einem geringen Besitz stagnieren oder zurückfallen.<sup>4</sup> Alles in allem implizieren diese Befunde einen weiterhin hohen regionalpolitischen Interventionsbedarf.

## ÜBERLEGUNGEN ZUR ZUKÜNFTIGEN AUSGESTALTUNG DES GRW-INDIKATORS

Der in der laufenden GRW-Förderperiode 2014-2020 eingesetzte GRW-Indikator zur Abgrenzung der strukturschwachen Regionen nutzt Kennziffern, die wesentliche Aspekte der regionalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abbilden. Dieser besteht aktuell aus den folgenden Einzelindikatoren (Gewichte in Klammern):

- regionales Einkommen, gemessen durch den Bruttojahreslohn pro Beschäftigten (40 %),
- regionale Arbeitsmarktentwicklung, gemessen durch die regionale Arbeitslosenquote (45 %),
- zukünftige Erwerbstätigenentwicklung, gemessen durch eine mittelfristige Prognose der regionalen Erwerbstätigkeit in Relation zur gesamtdeutschen Entwicklung (7,5 %) und
- regionale Infrastrukturausstattung, gemessen durch einen aus mehreren Einzelindikatoren zusammengesetzten Infrastrukturindikator (7,5 %).

Die beiden ersten Indikatoren stellen den aktuellen Stand der Entwicklung dar, während mit der zukünftigen Erwerbstätigenentwicklung ein dynamisches Element aufgenommen ist und mit dem Infrastrukturindikator dem Grunde nach die produktive Faktorausstattung der Arbeitsmarktregionen erfasst wird. Die vier Einzelindikatoren sind dabei multiplikativ miteinander verknüpft, sodass ungünstige Merkmalswerte bei einem einzelnen Indikator durch günstige Ausprägungen der anderen Indikatoren nicht ausgeglichen werden können. Aufgrund der gewählten Gewichtungsfaktoren für die Einzelindikatoren spiegelt der GRW-Indikator überwiegend die

Ergebnisse wirtschaftlicher Aktivität (Einkommen und Arbeitslosigkeit) wider.

Da einzelne Komponenten des Gesamtindikators nicht aus der amtlichen Statistik zur Verfügung stehen und nur mit einem hohen Aufwand ermittelt werden können und beim Infrastrukturindikator die Interpretationsmöglichkeiten eingeschränkt sind, stellt sich die Frage, wie der GRW-Indikator zukünftig zusammengestellt werden sollte, damit eine sachgerechte Abgrenzung der strukturschwachen Regionen möglich ist. Zudem stellt sich die Frage, wie vor dem Hintergrund sich verändernder regionaler Anforderungen durch demographische Entwicklungen und den veränderten Anforderungen an die wirtschaftsnahe Infrastruktur eine geeignete Definition des GRW-Indikators aussehen sollte. Das zentrale Leitmotiv sollte dabei sein, dass die unterschiedlichen Facetten der regionalen Entwicklung weiterhin sichtbar sind und neue Herausforderungen, die sich für die regionale Wirtschaftspolitik zeigen, Berücksichtigung finden. Dies gilt insbesondere für die demographische Entwicklung, die in besonders betroffenen Regionen zum Engpass für die wirtschaftliche Entwicklung werden kann, wie auch für die Ausstattung mit moderner und leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur, deren Beitrag zum regionalen Wachstum signifikant ist. Vor diesem Hintergrund schlagen die Gutachter einen modifizierten GRW-Indikator vor, in dem die Komponenten

- Einkommen bzw. Wohlstand in einer Region,
- Arbeitsmarkt und der Mismatch am regionalen Arbeitsmarkt,
- Demographie und zukünftige Restriktionen bei den Erwerbsfähigen und
- Infrastrukturelle Herausforderungen

die zentrale Rolle einnehmen. Die Gesamtstruktur des zukünftigen GRW-Indikators orientiert sich somit an dem bislang bewährten Ansatz. Gegenüber der aktuellen Ausgestaltung des GRW-Indikators wird aber anstelle der kurzfristigen Prognose der regionalen Erwerbstätigkeit auf eine strukturelle Komponente der demographischen Entwicklung der Fokus gelegt, um die zukünftige langfristige regionale Entwicklungsperspektive abbilden zu können. Statt der allgemeinen Infrastrukturausstattung sollte zudem der Fokus auf die zukünftigen – auch mit der GRW zu unterstützenden – infrastrukturellen Herausforderungen gelegt werden. In nachfolgender Tabelle 1 sind für die verschiedenen Bereiche des GRW-Gesamtindikators konkrete Indikatoren benannt, die

auf Basis der vorhergehenden Untersuchung zur zukünftigen Abgrenzung der strukturschwachen Regionen eingesetzt werden können.

Nach Auffassung der Gutachter sollten Einkommen und Arbeitslosigkeit zukünftig die zentralen Indikatoren für die Einordnung der Regionen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sein. Für den Bereich der Einkommen wird als Indikator die Produktivität anstelle des bislang verwendeten Bruttoarbeitslohns empfohlen. Die Produktivität der Erwerbstätigen in einer Arbeitsmarktregion ist eng mit der Lohnhöhe und dem Einkommen verbunden. Wirtschaftsstarke Regionen verfügen über eine hohe Produktivität und daraus abgeleitet über ein hohes durchschnittliches Lohnniveau. Umgekehrt ist es in wirtschaftsschwachen Regionen. Korrelationsanalysen zeigen, dass zwischen der Produktivität und der Lohnhöhe bzw. dem BIP je Einwohner ein enger Zusammenhang besteht und die regionale Produktivität ein wesentlicher Faktor für das regionale Wohlfahrtsniveau ist. Weiterhin erfasst die Produktivität sämtliche wirtschaftliche Aktivitäten und hat damit eine breitere Basis als der Lohn der Beschäftigten. Sie berücksichtigt zudem auch die wirtschaftliche Leistung aller weiteren Erwerbstätigen (Selbständige, Beamte usw.).

Für den Arbeitsmarktbereich zeigt sich der regionale Mismatch zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in der regionalen Arbeitslosigkeit. Eine hohe Arbeitslosigkeit ist Ausdruck wirtschaftlicher Schwäche, da es in den betroffenen Regionen nicht möglich ist, für alle Erwerbspersonen einen Arbeitsplatz bereitzustellen. Die Unterbeschäftigungsquote wird dabei gegenüber der bisher verwendeten Arbeitslosenquote bevorzugt, weil diese auch solche Arbeitslose umfasst, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (zum Beispiel Weiterbildungsmaßnahmen) teilnehmen. Zusätzliche Indikatoren, die auf spezifische Arbeitsmarktsituationen hinweisen, wie die regionale Langzeitarbeitslosenquote sind eng mit der allgemeinen Arbeitslosenquote bzw. der Unterbeschäftigungsquote korreliert und weisen somit keinen zusätzlichen Informationsgehalt auf. Die allgemeine Arbeitslosenquote/Unterbeschäftigungsquote erfasst folglich die allgemeine Arbeitsmarktsituation in den Regionen einschließlich der spezifischen Problemlagen.

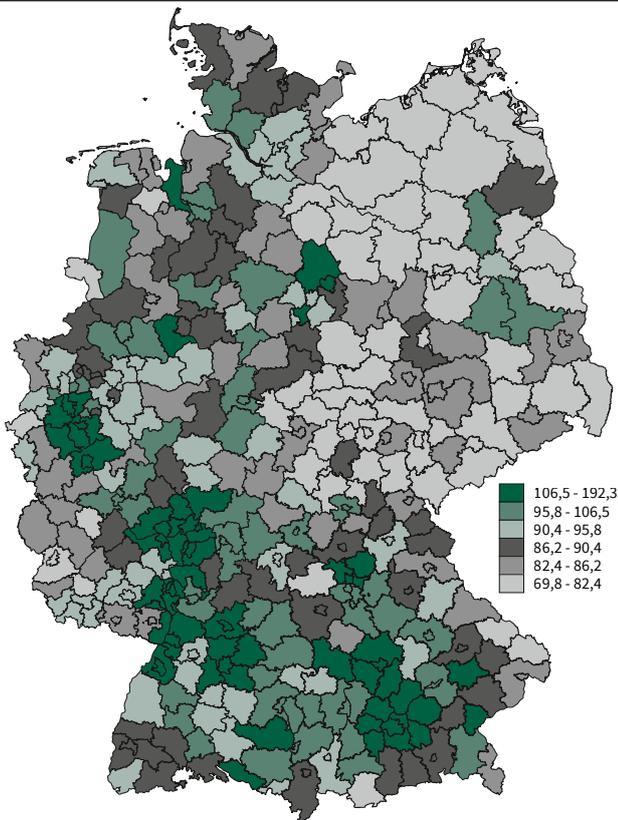
In den nachfolgenden Abbildungen 1 und 2 sind diese beiden, aus Sicht der Gutachter zentralen Faktoren kartographisch dargestellt. Dabei zeigt sich, dass beim BIP je Erwerbs-

**Tab. 1**  
Komponenten des zukünftigen GRW-Gesamtindikators für die Förderperiode ab 2021

Einkommen	Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen)	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder
Arbeitsmarkt	Defizit an regulären Arbeitsplätzen (Unterbeschäftigungsquote)	Bundesagentur für Arbeit
Prognose des Arbeitsmarktes/ Demographie	Künftige Entwicklung der Zahl der Erwerbsfähigen	BBSR
Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen</li> <li>• Breitbandinfrastruktur (größer 100 Mbit/s)</li> <li>• MINT-Beschäftigte</li> </ul>	BBSR, TÜV Rheinland/BMVI, Bundesagentur für Arbeit

Quelle: GEFRA und ifo Institut.

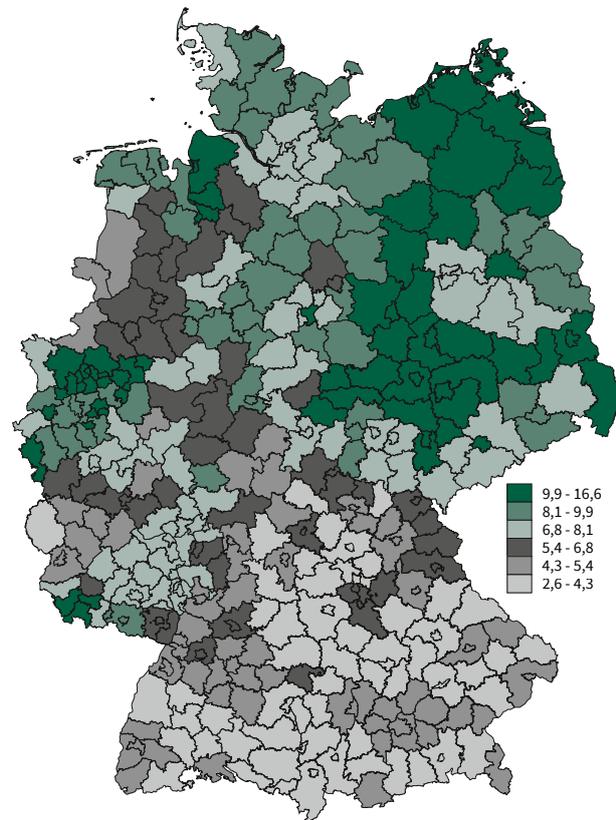
**Abb. 1**  
**Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (Produktivität) in den Arbeitsmarktregionen 2016 (Deutschland = 100)**



Quelle: VGR der Länder; Darstellung GEFRA und ifo Institut, (c) GeoBasis-DE / BKG 2019.

© ifo Institut

**Abb. 2**  
**Unterbeschäftigungsquote 2017 (in %)**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Darstellung GEFRA und ifo Institut, (c) GeoBasis-DE / BKG 2019.

© ifo Institut

tätigen vor allem ostdeutsche Regionen unterdurchschnittliche Werte aufweisen und dementsprechend wohl auch künftig zu den förderfähigen Regionen gehören würden. Nur für Berlin und Teile seines Umlands ist davon auszugehen, dass diese gemessen am BIP je Erwerbstätigen inzwischen so gut entwickelt sind, dass eine GRW-Förderung nicht länger notwendig ist. Hinsichtlich der Unterbeschäftigungsquote finden sich hingegen (neben ostdeutschen Arbeitsmarktregionen) auch eine große Zahl westdeutscher Regionen unter den benachteiligten Gebieten, so insbesondere die altindustriellen Regionen (Werft- und Montanstandorte). Es wird daher erheblich von der Gewichtung der einzelnen Indikatoren in einem noch zu bildenden Gesamtindikator abhängen, welche Regionen künftig förderberechtigt sein werden.

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Erwerbstätigkeit zeigte sich bereits in der jüngeren Vergangenheit, dass demographische Entwicklungen Einfluss auf die regionale Entwicklung, auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und auf die Erwerbstätigkeit nehmen. Insbesondere in ostdeutschen Regionen ist ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu beobachten, ohne dass zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen wurden. Zudem schränkt der Rückgang der Erwerbspersonen bzw. der Personen im erwerbsfähigen Alter die wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven ein. Um die aus diesem Rückgang resultierenden zukünftigen regionalen Schwächen erfassen zu können, wird vorgeschlagen, die Prognose der Erwerbsfähigen als Kennziffer für die

Entwicklung des zukünftigen Arbeitsangebots (und damit indirekt auch der zu erwartenden Wirtschaftsentwicklung) heranzuziehen. Die bislang verwendete Erwerbstätigenprognose hat sich gegenüber der tatsächlichen Entwicklung als wenig zuverlässig erwiesen und sollte daher nicht weiter verwendet werden.

Mit Blick auf den Infrastrukturindikator kann zunächst festgestellt werden, dass über die Produktivität in einem produktionstheoretischen Sinn bereits die infrastrukturelle Ausstattung und die räumliche Lage einer Arbeitsmarktregion implizit erfasst sind. Es kann aber sinnvoll sein, bei der Abgrenzung der GRW-Fördergebiete spezifische Infrastrukturmerkmale, die für die GRW-Förderung von besonderem Interesse sind und auch Gegenstand der Förderung sein können, zur Identifikation der strukturschwachen Regionen zu berücksichtigen. Hier sind zum einen die verkehrliche Erreichbarkeit (Erreichbarkeit der drei nächsten nationalen und ausländischen Agglomerationsräume im Pkw- oder Schienenverkehr) und die Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastrukturen zu nennen, die Unternehmen in gut ausgestatteten Regionen ohne zusätzliche Kosten Produktivitätsgewinne ermöglichen, da z. B. Transportzeiten kürzer ausfallen als in weniger gut ausgestatteten Regionen. Mit Blick auf zukünftige regionale Ausstattungsmerkmale und die Neuausrichtung des Infrastrukturindikators wäre dem Indikator „Ausstattung mit hochrangiger Verkehrsinfrastruktur“ der Vorzug zu geben, da dieser auf die tatsächliche regionale

Ausstattung Bezug nimmt, während die Erreichbarkeit der drei nächsten nationalen und/oder ausländischen Agglomerationsräume verstärkt auf die großräumige Lage einer Region abzielt, die kaum zu beeinflussen ist.

Daneben ist die Ausstattung der Regionen mit betrieblichen und öffentlichen Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen zu nennen, die die Entwicklung und Adaption von Technologien ermöglichen. In der Analyse zeigt sich, dass die internen FuE-Ausgaben der Unternehmen nicht besonders geeignet sind, um als Stellvertreterkennziffer für die innovative Leistungsfähigkeit der Regionen herangezogen zu werden, da Geheimhaltungsaufgaben nicht immer eine regionale Zuordnung ermöglichen. Um eine Kennziffer für das Innovationspotenzial einer Region zu berücksichtigen, wird der Vorschlag unterbreitet, den Anteil der MINT-Beschäftigten als Stellvertretervariable für die FuE-Kapazitäten der Regionen zu verwenden, da dieser Indikator positiv mit den unternehmerischen FuE-Ausgaben korreliert, eng mit der allgemeinen Akademikerquote verbunden ist und wie die unternehmerischen FuE-Ausgaben eine positive Korrelation zur Produktivität aufweist. Die MINT-Beschäftigten können als eine Bestandsgröße betrachtet werden, die in den Regionen in der Zeit nur geringen Schwankungen unterliegt und gleichzeitig hoch mit dem Bestand an FuE-Infrastruktur korreliert ist. Zusätzlich sollte, um die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, die regionale Ausstattung mit leistungsfähiger Breitbandinfrastruktur (größer 100 Mbit/s), die eine notwendige Basisinfrastruktur für die unternehmerische Weiterentwicklung darstellt, berücksichtigt werden. Es wurde gezeigt, dass in vielen wirtschaftsschwächeren Arbeitsmarktregionen die Ausstattung mit den genannten wirtschaftsnahen Infrastrukturen relativ gering ist und ihre Stärkung ein Ziel der GRW-Förderung darstellen kann.

Die vorgeschlagenen Indikatoren können in Bestands- und Stromgrößen unterschieden werden. Bei den Bestandsgrößen, wie z. B. der verkehrlichen Erreichbarkeit oder Ausstattung mit Breitbandinfrastruktur wird der erreichte Bestand zu einem Zeitpunkt erhoben, während bei den Stromgrößen wie dem regionalen BIP das Ergebnis für einen Zeitraum erhoben wird. Um konjunkturelle und zufällige Schwankungen im regionalen BIP zu berücksichtigen, wird der Vorschlag unterbreitet, ähnlich wie bei der Erfassung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote/ Unterbeschäftigungsquote auch für die Produktivität einen mehrjährigen Zeitraum zur Ermittlung einer durchschnittlichen Produktivität zu verwenden. Insgesamt sollte es mit einem derart ausgestalteten GRW-Indikator möglich sein, eine adäquate Identifikation der strukturschwachen Regionen auf der Grundlage der bereits vorgenommenen neuen Abgrenzung der Arbeitsmarktregionen vorzunehmen. Offen ist allerdings derzeit noch, wie die Einzelindikatoren künftig zu gewichten sind.

- 
- 1 Vgl. Maretzke, S.; Ragnitz, J. und G. Untiedt (2019), Betrachtung und Analyse von Regionalindikatoren zur Vorbereitung des GRW-Fördergebietes ab 2021 (Raumbeobachtung), Endbericht, erscheint demnächst.
  - 2 Die Regionalförderung in Deutschland bezieht sich auf sogenannte Arbeitsmarktregionen, die anhand von Pendlerverflechtungen abgegrenzt werden. In der vorliegenden Arbeit werden hierfür die 257 Arbeitsmarktregionen verwendet, die der GRW aktuell zugrunde liegen. Zwischenzeitlich wurde eine Neuabgrenzung der Arbeitsmarktregionen vorgenommen, die ab 2021 Anwendung finden soll; vgl. hierzu RWI (Hrsg.) (2018), Überprüfung des Zuschnitts von Arbeitsmarktregionen für die Neuabgrenzung des GRW-Fördergebietes ab 2021, <http://www.rwi-essen.de/forschung-und-beratung/fdz-ruhr/projekte/401/>.
  - 3 MINT = Zusammenfassende Bezeichnung der Bereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik.
  - 4 Vgl. dazu Südekum, J.; Dauth, W. und S. Findeisen (2017), „Verlierer (-regionen) der Globalisierung in Deutschland: Wer? Warum? Was tun?“, Wirtschaftsdienst 1/2017, S. 1–8.